

Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa
18 e 19 settembre 2020, Trento

Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni

“Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale”

Benedetta Liberali

Sinossi

SOMMARIO: Osservazioni introduttive. - 1. La scelta *politica* del ricorso. - 2. La scelta *politica* della rinuncia al ricorso (e della sua eventuale accettazione). - 3. La scelta *politica* di modificare le disposizioni censurate (e anche della mancata costituzione in giudizio). - 4. La scelta *politica* dei parametri costituzionali. - 5. Ulteriori profili di interesse: interventi di terzi e *amici curiae*; attività istruttoria formale. - 6. Stato e Regioni ai tempi del Coronavirus: ancora davanti alla Corte costituzionale? - 7. Conclusioni.

Osservazioni introduttive.

Ragionare sul rapporto fra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale e, in particolare, sui relativi profili processuali di maggiore interesse richiede di considerare i giudizi che direttamente li coinvolgono e, dunque, quello in via principale oltre che il conflitto di attribuzione. Queste due tipologie di processo costituzionale, sebbene presentino specifici aspetti che ne caratterizzano la procedura e ne differenziano conseguentemente i requisiti e le modalità di svolgimento, sono accomunati da alcuni tratti che attengono, sinteticamente, da una parte al carattere *discrezionale* della loro attivazione e, dunque, *disponibile* della sottesa azione processuale da parte degli enti che ne sono titolari e dall'altra alla assoluta *indisponibilità* delle prerogative costituzionali che ne formano oggetto.

Al fine di porre in rilievo i profili processuali problematici della contrapposizione “diretta” fra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale che derivano da tali caratteri, se pure si prenderà in considerazione innanzitutto il giudizio in via principale perché consente di porli in evidenza con maggiore efficacia, non mancheranno alcune riflessioni sulle altre tipologie di giudizio costituzionale in cui Stato e Regioni si possono contrapporre altrettanto “direttamente”, come nel citato caso del conflitto di attribuzione, oppure anche “indirettamente”.

Si pensi, per esempio, in questa ultima prospettiva, al giudizio in via incidentale, per quanto concerne non solo la specifica tutela dei diritti fondamentali (in relazione alla parallela possibilità nel giudizio principale per le Regioni di evocare parametri costituzionali estranei al riparto di competenza, solo laddove se ne dimostri la cd. ridondanza), ma anche, e forse in misura ancor più significativa, il recente riconoscimento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni con riguardo a parametri costituzionali diversi e ulteriori rispetto all'art. 81 Cost.

Al giudizio costituzionale per conflitto di attribuzione, invece, si farà specifico riferimento (sempre tenendo conto delle considerazioni svolte circa la natura *disponibile* e *politica* della scelta del ricorso e il carattere *indisponibile* delle sottese prerogative costituzionali propri del giudizio in via principale, che

analogamente lo caratterizzano) alla luce dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione del Coronavirus Covid-19. A questo riguardo, si intendono svolgere alcune considerazioni relative al rapporto fra Stato e Regioni in simile contesto, pur considerando che – almeno finora – non risultano esservi stati (oltre che ricorsi in via diretta da parte delle Regioni aventi a oggetto i numerosi decreti-legge o le relative leggi di conversione contenenti le diverse misure restrittive per contenere il contagio) ricorsi per conflitto di attribuzione, aventi a oggetto, in particolare, le ordinanze regionali.

L'attuale contesto emergenziale e le conseguenze che esso ha dispiegato sull'ordinamento in ordine alla tutela e al bilanciamento dei diritti, alle fonti del diritto e al riparto di competenze fra Stato e Regioni (e anche sui lavori della stessa Corte costituzionale), nonché al rapporto con l'evoluzione delle conoscenze scientifiche, quindi, permettono di approfondire l'analogia che lega le due tipologie di giudizio e di porre in risalto le differenze fra le "prestazioni di giustizia" offerte dalla Corte costituzionale e quelle della giurisdizione amministrativa, che è stata e continua a essere (almeno per ora) maggiormente coinvolta per dirimere le controversie relative ai provvedimenti di alcune Regioni.

Le regole del processo costituzionale in via principale fanno emergere un carattere particolarmente complesso dello stesso giudizio, definito addirittura intrinsecamente ambiguo in ragione della costante oscillazione fra natura (soggettiva) di conflitto di attribuzioni legislative e quella (oggettiva) di controllo di costituzionalità delle leggi e della compresenza di tratti di contestazione e di contrattazione di legittimità.

A fronte di questa commistione, emerge un ulteriore profilo caratteristico del giudizio costituzionale in via principale. Esso si esprime, in particolare, nella costante tensione fra la natura facoltativa dell'impugnazione (e la conseguente *disponibilità* del relativo rapporto processuale, che rende il giudizio costituzionale "soggettivo") e l'*indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali che ne sono oggetto (che deriva dalla natura "oggettiva" di strumento di garanzia dell'integrità dell'ordinamento costituzionale del medesimo giudizio costituzionale).

La piena *disponibilità* dell'azione da parte dello Stato e delle Regioni (e, dunque, dell'avvio e del proseguimento del giudizio costituzionale) da un lato e dall'altro l'assoluta e indiscussa *indisponibilità* delle rispettive attribuzioni costituzionali (che si traduce nel divieto di acquiescenza) pongono un interrogativo di fondo su quella che potrebbe apparire una vera e propria incoerenza intrinseca e insuperabile del giudizio costituzionale in via principale.

Una possibile chiave di lettura, che consenta di risolvere il delineato profilo di (apparente) irriducibile contraddizione, può essere offerta dall'analisi di alcuni (ben noti) "nodi problematici" del giudizio principale.

Questi ultimi – pur differenziati a seconda che a ricorrere siano lo Stato o le Regioni – trovano una matrice comune nel carattere "politico" (che non dovrebbe mai trasformarsi in carattere "politicizzato") che accompagna tutto il giudizio costituzionale e contraddistingue l'iniziativa di impugnazione e l'eventuale rinuncia del ricorrente, oltre che la scelta dei parametri costituzionali; la possibile accettazione della stessa da parte del resistente o la modifica delle disposizioni censurate tesa a ottenere la rinuncia del ricorrente o una decisione di cessazione della materia del contendere della Corte costituzionale, così come anche la scelta del resistente di non costituirsi.

Proprio il carattere politico di queste determinazioni, che riconoscono in capo alle parti ampio margine di discrezionalità nella *disponibilità* del sotteso rapporto processuale, fa emergere la problematicità di alcuni profili processuali del giudizio costituzionale in via principale.

Essi attengono innanzitutto alla perdurante *asimmetria* fra Stato e Regioni (confermata fin dalla sentenza n. 274 del 2003 della Corte costituzionale, pur a fronte della modifica dell'art. 127 Cost.) in relazione ai parametri costituzionali evocabili. Con riguardo ai ricorsi regionali emergono direttamente

le problematiche sottese alla possibile o auspicabile esatta individuazione dei requisiti della cd. ridondanza (potendo le Regioni evocare esclusivamente parametri costituzionali che attengono alla ripartizione delle competenze legislative, salva la possibilità di evocare parametri diversi attraverso la dimostrazione della lesione di queste ultime). Sul fronte dei ricorsi statali si può rilevare un utilizzo dei parametri costituzionali non sempre lineare e coerente, soprattutto laddove siano censurate disposizioni analoghe o identiche di diverse Regioni, con evidenti ricadute sul percorso motivazionale delle decisioni della Corte costituzionale, con specifico riferimento all'individuazione delle materie entro cui ricomprenderle.

In secondo luogo, la politicità della scelta di impugnazione induce a soffermarsi sull'indiscusso divieto di *acquiescenza* nel giudizio costituzionale, ossia sulla impossibilità di far derivare da precedenti mancate impugnazioni (o determinati comportamenti) la rinuncia al ricorso e, dunque, alla stessa possibilità di difendere le rispettive prerogative costituzionali. La politicità di questa scelta, peraltro, in particolare laddove ricorrente sia lo Stato, determina la possibilità che disposizioni di diverse Regioni (benché del tutto o in parte analoghe) siano o non siano censurate e, dunque, non vengano dichiarate incostituzionali. A questo proposito, si pone l'interrogativo circa gli strumenti (o i correttivi) che potrebbero superare (o quantomeno attenuare) tali differenziate modalità di impugnazione, senza minarne la natura politica e discrezionale.

In terzo luogo, la *disponibilità* del rapporto processuale sotteso al giudizio costituzionale diretto emerge anche dalla politicità della scelta di *rinuncia* al ricorso e della eventuale *accettazione* da parte dell'ente resistente o della *modifica* delle disposizioni censurate in senso satisfattivo per il ricorrente. In questi due casi, emergono differenti profili di interesse, che attengono alla tipologia di decisione adottata dalla Corte: nel primo caso (ossia nel caso della rinuncia e della successiva accettazione) l'estinzione del giudizio impedisce ogni valutazione di merito circa i profili di violazione delle disposizioni costituzionali evocate quali parametri; nel secondo (ossia laddove intervengano modifiche normative adottate dall'ente resistente) l'eventuale dichiarazione di cessazione della materia del contendere consente alla Corte quantomeno di verificare la "direzione" di queste modifiche (che devono essere satisfattive per il ricorrente) e la mancata applicazione delle disposizioni censurate durante la pendenza del giudizio costituzionale.

L'analisi di questi profili - che non potrà prescindere da un pur breve cenno alla *ratio* dell'art. 127 Cost. sia nella formulazione originaria sia in quella successiva alla riforma del 2001 e che sarà successivamente condotta attraverso il richiamo di alcune decisioni particolarmente significative della Corte costituzionale - consentirà di verificare se l'irriducibile contraddizione del giudizio in via principale che contrappone la piena *disponibilità* dell'azione e l'indiscutibile *indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali non possa essere al contrario risolta ritenendo che sia proprio quest'ultima, accompagnata dal divieto di acquiescenza, a confermare essa stessa la natura politica e la conseguente *disponibilità* del rapporto processuale fin dalla sua iniziativa e, quindi, che non sia proprio la (irrinunciabile) natura politica e, dunque, *disponibile* della scelta di impugnazione a confermare l'(irrinunciabile) *indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali, fino a reclamare il conseguente divieto di acquiescenza.

In relazione al giudizio costituzionale in via principale si possono prospettare, da ultimo, due ordini di ulteriori profili di riflessione, alla luce, in particolare, delle nuove disposizioni introdotte nelle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale in merito agli interventi dei soggetti terzi, degli *amici curiae* e degli esperti. Innanzitutto, poiché attraverso la modifica dell'art. 23 (*Norme di procedura per i ricorsi*) tali previsioni risultano applicabili anche al giudizio di legittimità costituzionale in via principale, ci si può soffermare sul contraddittorio e sulla natura di processo di parti del giudizio in via diretta. In

secondo luogo, esse consentono di tornare a ragionare, in generale, anche sull'attività istruttoria formale cui la Corte, proprio nel giudizio in via principale, sta facendo recentemente rinnovato ricorso.

1. La scelta *politica* del ricorso.

Fra la posizione dello Stato e quella delle Regioni rispetto all'impugnazione si possono individuare alcuni profili di differenziazione relativi alla diversa incidenza di motivi di ordine tecnico e/o politico, alla scelta di quali leggi impugnare (in particolare da parte dello Stato) e anche all'evocazione dei parametri costituzionali (venendo in rilievo per i ricorsi regionali l'istituto della ridondanza; per i ricorsi statali la differente indicazione delle norme costituzionali a fronte di analoghe se non identiche disposizioni regionali).

La scelta di impugnare le legge regionali da parte dello Stato è certamente influenzata da considerazioni di ordine politico-discrezionale, ma risulta almeno nella fase preparatoria connotata da una valutazione tecnica, a fronte dell'attività istruttoria e di monitoraggio svolta dal Dipartimento degli Affari regionali. A questa fase preliminare segue la deliberazione del Consiglio dei Ministri, che fa proprie valutazioni non solo tecniche, ma anche politico-discrezionali, come è emerso, recentemente, a proposito del ricorso statale n. 98 del 2019 avente a oggetto alcune disposizioni della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, che riguardano la materia dell'immigrazione. Poiché la determinazione a ricorrere è intervenuta nella prima seduta del secondo Governo Conte su proposta del nuovo Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie nei confronti della Regione la cui maggioranza politica non è più presente nella compagine governativa a seguito della crisi dell'estate del 2019, si è sostenuto che questa circostanza avesse indotto all'impugnazione. Non si è però tenuto conto del lavoro tecnico-istruttorio previamente compiuto sotto la guida del precedente Ministro appartenente allo stesso partito del Presidente della Regione resistente.

Se, dunque, può ritenersi che la determinazione finale del Governo sia frutto (anche) di valutazioni di opportunità politica, certamente non può essere sottovalutata la portata del lavoro istruttoria che permette un ampio monitoraggio di tipo tecnico delle leggi regionali.

Cionondimeno il peso delle valutazioni di ordine politico sembra emergere più chiaramente quando la scelta di impugnazione ricade su disposizioni di alcune Regioni e non di altre, sebbene analoghe o identiche, ponendo profili problematici rispetto alla permanente vigenza nell'ordinamento delle disposizioni regionali non oggetto di impugnazione statale che ha condotto a una decisione di accoglimento della Corte costituzionale.

Sulla "selezione" nella scelta di impugnare alcune e non altre disposizioni regionali se pure analoghe o identiche la Corte costituzionale si è pronunciata espressamente nella nota sentenza n. 107 del 2016, con cui per la prima volta in modo diretto ha rivolto un vero e proprio monito rispetto all'esercizio della facoltà di impugnazione che deve pur sempre connotarsi per imparzialità, trasparenza e coerenza. Pur respingendo l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione Molise relativa alla mancata precedente impugnazione statale di un'identica disciplina adottata dalla Regione Piemonte, in ragione della natura del ricorso nel giudizio in via principale, che è "connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti", secondo la Corte la condotta statale, che consiste nell'omessa impugnazione di disposizioni analoghe, ma appartenenti a leggi di Regioni diverse, non può far sorgere "certamente alcuna legittima aspettativa di analogo trattamento" per la Regione resistente.

Sebbene la conclusione cui perviene la Corte costituzionale nella sentenza n. 107 del 2016 (che, in fondo, non fa che confermare la stessa perdurante *asimmetria* rispetto alle Regioni e la differente sostanziale posizione dello Stato) sia certamente ancorata al caso oggetto delle questioni poste, essa

sembra offrire notevoli spunti di riflessione di più ampio respiro, tali da estenderne la portata anche oltre la (specifica, se pur limitata) materia finanziaria.

Si consideri al riguardo il più recente caso della regolamentazione del patrocinio legale gratuito offerto da alcune Regioni ai cittadini vittime di reati contro il patrimonio o la persona accusati di eccesso colposo nella legittima difesa o di omicidio colposo o assolti per l'esimente della legittima difesa: lo Stato ha censurato (peraltro, come si vedrà oltre, con riferimento a parametri costituzionali parzialmente diversi) la legge della Regione Veneto n. 7 del 2016, la legge della Regione Liguria n. 11 del 2016 e la legge della Regione Basilicata n. 45 del 2018, le cui disposizioni sono state dichiarate incostituzionali con le sentenze nn. 81 e 172 del 2017 e n. 285 del 2019, ma non anche la legge della Regione Lombardia n. 17 del 2015 di analogo tenore.

Proprio in ragione della contestuale indicazione, nella sentenza n. 107, della mancanza di strumenti per rendere effettivo il proprio sindacato sul punto è possibile tornare a interrogarsi sulle eventuali ipotesi di risoluzione delle criticità che, a partire da scelte discrezionali non omogenee di impugnazione statale, si riflettono sull'ordinamento, e che però mostrano (insuperabili) profili di criticità, come:

la dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale (che condurrebbe allo snaturamento del giudizio in via principale, caratterizzato dalla piena *disponibilità della e nella* scelta sul *se e quali* disposizioni impugnare, dal principio del contraddittorio, dal diritto di difesa e dal principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato, oltre che all'emersione di una serie di profili problematici relativi all'improprio ed eccentrico lavoro di ricerca e comparazione fra discipline regionali che si richiederebbe alla Corte costituzionale, che, anche laddove potesse effettivamente essere svolto, riproporrebbe il rischio di una possibile selezione delle disposizioni cui estendere la decisione di incostituzionalità);

l'autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale (che pone obiezioni forse ancor più insuperabili, che attengono, innanzitutto, alla necessaria sussistenza del requisito della rilevanza della questione, oltre che ancora alla impropria sostituzione della Corte nelle scelte di impugnazione);

l'inammissibilità del ricorso statale (da escludersi: oltre alla già citata impropria sostituzione della Corte rispetto alla scelta politica e *disponibile* del ricorso, si giungerebbe ad annullare l'iniziativa statale, fino forse a scoraggiarla per il futuro, anziché ad ampliarne gli effetti, come in caso di estensione della dichiarazione di illegittimità costituzionale);

la valorizzazione del principio di "leale collaborazione" anche nel giudizio costituzionale e dei precedenti (a fronte delle problematiche derivanti dalle soluzioni prospettate, sarebbe davvero inimmaginabile una declinazione del principio della leale collaborazione anche nell'ambito del giudizio costituzionale o, meglio, nell'ambito dei rapporti fra Stato e Regioni a seguito di una decisione di illegittimità costituzionale avente a oggetto disposizioni di legge di alcune Regioni e non di altre? In particolare, sarebbe davvero inimmaginabile che le Regioni terze, tenendo conto dell'intervenuta caducazione di disposizioni analoghe o identiche appartenenti a discipline di altre Regioni, si attivino "spontaneamente" per modificarle o abrogarle, senza ovviamente che si possa configurare un vero e proprio obbligo giuridico? I precedenti della Corte costituzionale possono influenzare le future scelte normative regionali, oltre che dispiegare effetti rispetto a eventuali giudizi in via incidentale, orientando i giudici comuni con argomentazioni a sostegno della non manifesta infondatezza di questioni di legittimità costituzionale di analoghe o identiche disposizioni di altre Regioni. Proprio simile prospettiva potrebbe indurre le Regioni a prevenire non tanto e non solo un ricorso diretto statale, quanto e soprattutto eventuali questioni sollevate in via incidentale. Lo specifico inciso della sentenza n. 194 del 2019 – che pure riguarda la possibilità che analoghe questioni sulla medesima legge statale vengano riproposte nell'ambito di giudizi in via incidentale – sembra consolidare questa prospettiva, che, in fondo, si salda al già richiamato monito rivolto al ricorrente statale con la sentenza n. 107 del 2016,

rispetto alle necessarie modalità imparziali, trasparenti e coerenti con cui occorre impugnare le leggi regionali, pur rispettandone la discrezionalità e politicità delle scelte).

Rispetto alla scelta di impugnare le leggi statali da parte delle Regioni è di certo più difficile individuare casi di vera e propria inerzia regionale che determini irragionevoli disparità di trattamento. La differenziazione che può condurre alcune Regioni a censurare leggi statali e altre ad astenersene (fondata, ancora una volta, sul carattere facoltativo e, dunque, pienamente *disponibile* della scelta sottostante) può ricondursi a diverse ragioni: maggiori difficoltà (anche tenendo conto del termine di impugnazione) nella valutazione dei profili di illegittimità costituzionale delle leggi statali, laddove non siano dotate di specifici uffici a tale attività dedicati e tenuto conto della problematicità di monitorare tutte le disposizioni che possono incidere o riguardare le competenze regionali; motivazioni che difficilmente possono venire a emersione di ordine economico che possono determinare la scelta di non impugnare (o, addirittura, di non costituirsi nel giudizio costituzionale come ente resistente); infine, certamente ragioni di opportunità (anche solo) politica, che spingono alcune Regioni a censurare determinate disposizioni statali e che tengono conto del “diverso colore politico” e del rilievo di alcuni provvedimenti caratterizzanti l’azione del Governo o della possibilità di raggiungere un accordo.

Si pensi al recente gruppo di ricorsi aventi a oggetto diverse disposizioni del decreto-legge n. 113 del 2018, presentati dalle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Calabria, Piemonte, Sardegna e Basilicata, alcune delle quali hanno successivamente rinunciato al ricorso (Sardegna e Basilicata) o chiesto in ragione del cambio politico della maggioranza il rinvio della trattazione orale in udienza pubblica per poter rivalutarne le ragioni (Piemonte). Tale gruppo di ricorsi, aventi a oggetto una serie di disposizioni di un unico provvedimento normativo statale di forte impatto nel settore dell’immigrazione e della sicurezza pubblica, pone senz’altro in evidenza il carattere politico della determinazione all’impugnazione, confermato dalle successive rinunce (e accettazioni).

Se non è possibile che si determinino irragionevoli trattamenti differenziati nei confronti della legge statale a fronte di un’impugnazione differenziata delle Regioni, è significativo – anche al fine di porre ancor più in evidenza il suo carattere discrezionale e politico – richiamare quanto la Corte costituzionale ha avuto occasione di affermare con la sentenza n. 198 del 2004. A fronte di ricorsi statali aventi a oggetto una serie di disposizioni di legge di diverse Regioni, la Corte, nel dichiararne l’illegittimità costituzionale, sottolinea come non siano configurabili leggi regionali di cd. mera reazione che abbiano l’obiettivo di bloccare l’applicabilità sui rispettivi territori di leggi statali in ragione della loro asserita incostituzionalità, senza che, più correttamente, si provveda a impugnarle dando avvio a un giudizio in via principale. La Corte, quindi, rivolge un monito nei confronti delle Regioni (che vale anche per lo Stato) con specifico riferimento non tanto come nella sentenza n. 107 del 2016 alle modalità di esercizio del potere di impugnazione, quanto alle modalità con cui viene esercitata la potestà legislativa, allo scopo di evitare l’avvio di un giudizio costituzionale. Riconoscendo la Costituzione specifiche procedure atte a far valere le violazioni del riparto di competenze, ecco 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 tramite proprie disposizioni di legge”.

2. La scelta *politica* della rinuncia al ricorso (e della sua eventuale accettazione).

Anche la scelta di rinunciare al ricorso si connota per il suo carattere politico e, dunque, discrezionale, contribuendo a confermare la natura pienamente *disponibile* del rapporto processuale sotteso (sebbene subordinata all’accettazione della parte resistente) e a riaffermare (forse in misura ancora più intensa) la problematicità dell’interrogativo di fondo circa la contraddittorietà rispetto al carattere *indisponibile* delle sottese attribuzioni costituzionali.

La Corte, in questa evenienza, si limita a prendere atto dell'intervenuta rinuncia e della successiva accettazione per dichiarare l'estinzione del giudizio, senza poter valutare, nel merito, le censure proposte nel ricorso e, dunque, senza che possa essere accertata o meno la violazione delle competenze costituzionali oggetto del ricorso (senza che neppure la Corte debba venire formalmente a conoscenza degli - e conseguentemente giudicare nel merito gli - eventuali accordi o delle ragioni che hanno indotto il ricorrente alla rinuncia, rendendo evidente come le sottese attribuzioni costituzionali, in fondo, siano potenzialmente oggetto di contrattazione e, dunque, siano *disponibili*).

Non si può trascurare come, ancora una volta, il carattere politico e discrezionale dell'atto di rinuncia dal lato statale sia ancora più evidente. Pur essendo stata eliminata la fase di un (pur sempre) eventuale controllo con richiesta di riesame al Consiglio regionale, permane nel rapporto fra Stato e Regioni quella medesima sfumatura di *asimmetria*, che si traduce, alla luce del nuovo art. 127 Cost., nell'immediata presentazione del ricorso alla Corte, con successiva rinuncia determinata dall'iniziativa regionale di modificare in senso satisfattivo le proprie disposizioni censurate, al fine di non giungere alla definizione nel merito del giudizio.

Se, dunque, le specifiche peculiarità delle modalità di "gestione" e di "disposizione" del rapporto processuale instaurato davanti alla Corte costituzionale da parte degli enti legittimati al ricorso, alla rinuncia e all'accettazione confermano la piena *disponibilità* dell'azione processuale (non solo rispetto all'*an*, ma anche al *quando*) e rendono strumentale lo stesso giudizio costituzionale rispetto al raggiungimento di eventuali accordi fra le parti, tali atti dispiegano ulteriori effetti anche sulla fase preparatoria del giudizio, soprattutto laddove intervengano in prossimità dell'udienza pubblica di discussione, se non addirittura durante la stessa.

Tenendo conto che non sono configurabili soluzioni processuali che contengano o sanzionino simili condotte, se non scalfendo il principio cardine del giudizio costituzionale in via principale, ossia la sua piena *disponibilità*, e, in particolare, non potendosi individuare uno stato di avanzamento del giudizio oltre il quale non sarebbe più possibile rinunciare al ricorso, è significativo richiamare quanto accaduto durante l'udienza pubblica del 19 giugno 2019, relativa alla trattazione dei già richiamati ricorsi regionali contro il decreto-legge n. 113 del 2018, durante la quale simile questione è stata posta direttamente alla Corte. Il Presidente della Corte costituzionale ha aperto l'udienza pubblica avvisando le parti di aver ricevuto una lettera del neo eletto Presidente della Regione Piemonte, con cui rendeva noto di aver chiesto al proprio difensore di presentare istanza di rinvio dell'udienza in considerazione dell'insediamento della nuova Giunta il 17 giugno 2019, per rivalutare le ragioni del ricorso.

Il difensore della Regione Piemonte, oltre a sottoporre alla Corte i profili relativi alla forma della lettera inviata al Presidente della Corte e alla mancanza di una delibera della Giunta regionale che lo incaricasse di rinunciare al ricorso, ha sottolineato l'inopportunità di un rinvio a fronte del grado di maturazione del giudizio costituzionale, giunto allo svolgimento dell'udienza pubblica, oltre che della natura sostanziale di alcuni profili di censura, attinenti non solo al riparto di competenze, ma anche alla tutela di diritti fondamentali. Secondo la prospettiva del difensore, quindi, anche il giudizio in via principale avrebbe dovuto essere sottratto a logiche puramente politico-discrezionali che, a fronte di nuove elezioni, impediscano alla Corte costituzionale di entrare nel merito di questioni connesse alla tutela dei diritti fondamentali. In ogni caso, i tempi del processo costituzionale non avrebbero potuto essere influenzati da una nota informale con cui il Presidente della Regione ricorrente richiede un rinvio, a ridosso dello svolgimento dell'udienza pubblica. Al riguardo la Corte costituzionale ha disposto il rinvio della trattazione per il solo ricorso della Regione Piemonte, accogliendo la richiesta avanzata dalla Regione e depositata formalmente durante l'udienza dal medesimo difensore e respingendo le considerazioni svolte da quest'ultimo in merito alla sottrazione alla libera disponibilità

delle parti per ragioni puramente politiche delle scelte relative alla richiesta di rinvio e all'eventuale rinuncia al ricorso.

3. La scelta *politica* di modificare le disposizioni censurate (e anche della mancata costituzione in giudizio).

La *disponibilità* del rapporto processuale si esprime anche attraverso la scelta da parte dell'ente resistente di modificare, anche nel senso dell'abrogazione, le disposizioni censurate, per indurre il ricorrente alla rinuncia al ricorso (con conseguente accettazione e successiva dichiarazione di estinzione del giudizio) o la Corte costituzionale a dichiarare la cessazione della materia del contendere.

Anche in questo caso, come per le decisioni di estinzione del giudizio, l'iniziativa di una delle parti (in particolare, la parte resistente) rende il rapporto processuale sotteso al giudizio in via principale *disponibile* e suscettibile di venire meno, se pure in via subordinata rispetto alla verifica – questa volta da parte della Corte, nel caso in cui non sopraggiunga una previa rinuncia dell'ente ricorrente – di due specifiche condizioni: le modifiche devono essere soddisfattive delle richieste del ricorrente e le disposizioni censurate non devono aver ricevuto applicazione durante la pendenza del giudizio costituzionale.

A differenza delle decisioni di estinzione del giudizio, dunque, la Corte costituzionale conserva un (pur limitato) margine di controllo di merito delle modifiche normative, al fine di verificare la “direzione” soddisfattiva delle stesse. In ogni caso, non intervenendo alcuna pronuncia sul merito delle censure proposte con il ricorso resta inesausta la richiesta di accertamento sull'eventuale violazione delle attribuzioni costituzionali ed emerge un'ulteriore forma di composizione (o contrattazione) fra le parti, cui resta del tutto estraneo il sindacato costituzionale. Come si è accennato con riguardo alle ipotesi di rinuncia (e di eventuale accettazione), anche laddove intervengano modifiche normative può essere posta in essere una previa “contrattazione”, al fine di raggiungere un accordo che dovrebbe determinare la decisione di cessazione della materia del contendere.

Tale “contrattazione” ben si accorda con il carattere *disponibile* del rapporto processuale sotteso al giudizio costituzionale, ma pare, come si anticipava nelle osservazioni introduttive, contraddire la natura *indisponibile* delle attribuzioni costituzionali. In particolare, attraverso le modifiche soddisfattive per il ricorrente – e sempre che le disposizioni censurate non abbiano avuto applicazione *medio tempore* – le censure oggetto del ricorso vengono sottratte a una valutazione di merito da parte della Corte, che si limita a verificare la sussistenza di dette condizioni. Cionondimeno, il carattere *disponibile* del rapporto processuale non rende completamente disponibili anche le sottese attribuzioni costituzionali, se si pensa che, in ogni caso, la prassi di concludere accordi fra Stato e Regioni non può affatto comportare una rinuncia, per il futuro, alla loro difesa, in ragione del divieto di acquiescenza.

La medesima “contrattazione”, peraltro, esprime un ulteriore profilo dell'*asimmetria* fra Stato e Regioni nel giudizio davanti alla Corte costituzionale, che era, di certo, maggiormente evidente prima della riforma dell'art. 127 Cost., in ragione del previo esame da parte del Governo, oltre a quello più evidente relativo alla maggiore o minore ampiezza dei motivi di censura.

Essa, infatti, sembra assumere un rilievo più incisivo con riguardo alle ipotesi di ricorso statale contro leggi regionali. Da un lato vi è l'indubbia difficoltà per le Regioni di convincere lo Stato a modificare le proprie disposizioni normative e dall'altro si deve considerare il rilievo dell'attività di mediazione svolta dal Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie. Il raccordo e la contrattazione che fra Dipartimento e Regione interessata si instaurano per prevenire l'impugnazione, inoltre, mostrano come la soppressione della richiesta di riesame da parte del Governo non abbia affatto eliminato il “controllo” che quest'ultimo comunque esercita nei confronti del legislatore regionale, ma lo abbia reso, se mai, alquanto opaco e poco trasparente.

Se, dunque, la riforma dell'art. 127 Cost. ha formalmente e sostanzialmente parificato la posizione di Stato e Regioni in relazione ai tempi dell'impugnazione, permane un certo grado di *asimmetria* in favore del primo, in ragione della sua "maggiore forza contrattuale", che non fa che confermare in fondo la perdurante *disponibilità* delle scelte di tutelare le attribuzioni costituzionali. Queste ultime, infatti, continuano a (poter) essere oggetto di "contrattazione" (e, dunque, continuano a poter essere *disponibili* da parte dell'ente che ne è titolare) prima di giungere alla vera e propria "contestazione", attraverso la formalizzazione del ricorso presentato alla Corte costituzionale.

Sempre in stretta connessione con la scelta di modificare le disposizioni censurate si presenta anche l'ipotesi della mancata costituzione nel giudizio (opzione che si registra con maggiore frequenza da parte delle Regioni), al fine di indurre l'ente ricorrente alla rinuncia, con conseguente dichiarazione di estinzione del giudizio, anche considerando che in tale evenienza non residua alcun dubbio sulla mancanza di interesse a una pronuncia di merito, al contrario del caso in cui la parte resistente si costituisca o decida di non accettare la rinuncia.

La mancata costituzione in giudizio mostra, sostanzialmente, una rinuncia alla difesa delle proprie prerogative costituzionali ponendo in rilievo, ancora una volta, il grado di *disponibilità* non tanto del giudizio costituzionale (che ben potrebbe proseguire in mancanza di rinuncia al ricorso), quanto delle attribuzioni costituzionali dell'ente nei cui confronti viene presentato il ricorso.

Laddove alla mancata costituzione in giudizio faccia effettivo seguito una rinuncia al ricorso, si ripropongono le medesime conseguenze (al pari delle rinunce al ricorso tardive) sui lavori preparatori e istruttori della Corte costituzionale. Tali problematiche sono state rilevate espressamente dalla stessa Corte (Relazione annuale del Presidente, 2015), secondo cui risulta, "in ogni caso, abbastanza evidente qualche disfunzione del sistema: da un lato, infatti, l'impugnazione finisce per configurarsi come una sorta di rimedio cautelativo, esperito, entro i previsti sessanta giorni (art. 127 Cost.), o in vista di una più ponderata valutazione dell'effettiva portata della lesione lamentata, oppure [...] come indiretta sollecitazione per un accordo con la controparte; dall'altro lato, l'insieme delle operazioni svolte dalla Corte a seguito dell'atto di promovimento finisce per risolversi, nel complesso, in un dispendio di risorse, non influente, com'è ovvio, sulla stessa organizzazione dei lavori (la Corte è, infatti, tenuta a fissare, comunque, un'udienza di discussione del ricorso)".

4. La scelta *politica* dei parametri costituzionali.

Un ulteriore profilo che conferma la perdurante *asimmetria* fra Stato e Regioni nel giudizio costituzionale in via principale attiene senz'altro alla scelta dei vizi prospettabili nei rispettivi ricorsi.

Come è noto, allo Stato è riconosciuto il massimo grado di *disponibilità* nella scelta dei parametri costituzionali da evocare, mentre alle Regioni è consentito fuoriuscire dal perimetro delle censure competenziali solo laddove ne dimostrino la ridondanza.

L'analisi di alcuni casi consente di interrogarsi non solo sul tema centrale della possibile, opportuna o auspicabile definizione cristallizzata di ridondanza in relazione in particolare ai ricorsi regionali e della sua applicazione anche nei confronti dei ricorsi statali (ridimensionandone, dunque, il ventaglio di censure), ma anche sulle conseguenze che in generale lo stesso orientamento della Corte sul punto ha determinato e determina in materia di tutela dei diritti fondamentali, anche quando a ricorrere sia lo Stato.

Con specifico riferimento ai ricorsi statali, inoltre, emergono ulteriori specifici profili problematici, che si ripercuotono sulla stessa tecnica decisoria e sul relativo percorso motivazionale delle pronunce della Corte costituzionale, che attengono al trattamento differenziato riservato alle Regioni non tanto nella scelta di impugnare o meno analoghe o identiche disposizioni di legge (come si è già visto), quanto in quella di individuare in modo omogeneo i parametri costituzionali.

Le osservazioni che in questa prospettiva si intendono condurre non possono prescindere da una riflessione di più ampio respiro che concerne, come si anticipava nelle osservazioni introduttive, quella che si potrebbe definire “sinergia” fra i differenti tipi di giudizio costituzionale (in particolare quello in via principale e quello in via incidentale) che, ferme restando le specificità che sono loro proprie, rendono il complessivo sistema di giustizia costituzionale idoneo a garantire la tutela dell’ordinamento e il rispetto delle disposizioni costituzionali.

Fin da ora merita sottolineare, in particolare, la significativa trasformazione o valorizzazione delle questioni di costituzionalità sollevate in sede di parificazione dei rendiconti da parte della Corte dei conti, legittimata ormai a evocare anche parametri ulteriori rispetto a quelli strettamente connessi ai vincoli di bilancio, qualificandosi il relativo giudizio quale “terzo tipo”, poiché pur essendo formalmente un giudizio in via incidentale presenta numerosi caratteri del giudizio in via principale, e declinandosi la nozione di rilevanza come ridondanza sui vincoli di bilancio di vizi relativi ad altri parametri costituzionali (quelli di competenza).

Rispetto alla scelta dei parametri costituzionali da parte dello Stato, come si è anticipato, la possibilità di evocare qualsiasi disposizione costituzionale connota nel senso della perdurante *asimmetria* le posizioni delle parti processuali nel giudizio e consente alla Corte costituzionale di pronunciarsi direttamente sulla tutela dei diritti fondamentali e non solo sul riparto di competenze legislative (si pensi al riguardo alle note sentenze n. 262 del 2016 in materia di DAT, nn. 63 del 2016 e 67 del 2017 in materia di pianificazione urbanistica e libertà di culto, nn. 282 del 2002, 338 del 2003, 438 del 2008 e 5 del 2018, in materia di diritto alla salute con specifico riferimento al consenso informato e all’evoluzione tecnico-scientifica, unitamente alla responsabilità e all’autonomia del medico).

La scelta dei parametri costituzionali evocati dal ricorrente statale risulta oltremodo significativa anche se si tiene conto della tecnica decisoria della Corte costituzionale: essa, come si è visto, può non limitarsi ad accogliere le questioni sollevate con esclusivo riferimento ai parametri strettamente competenziali e decidere di non adottare la tecnica dell’assorbimento, al fine di soffermarsi diffusamente sulle motivazioni che la conducono a prendere in considerazione ulteriori parametri.

Un esempio significativo al proposito è offerto dalla sentenza n. 107 del 2018, con cui la Corte costituzionale ha accolto le questioni sollevate sulla legge della Regione Veneto n. 6 del 2017, in materia di asili nido. La Corte, infatti, nel percorso motivazionale sceglie di non ricorrere alla tecnica dell’assorbimento e di motivare per ciascun parametro costituzionale le ragioni dell’illegittimità costituzionale. La Corte, in altre parole, non sembra accontentarsi di dichiarare l’illegittimità costituzionale con riferimento a un solo parametro, con assorbimento degli ulteriori profili di censura, ma si preoccupa di dedicare a ciascuno di essi una specifica motivazione che consente di definire la portata del riconoscimento dell’accesso agli asili nido, a partire dall’individuazione della loro funzione (che non si riduce solamente a quella educativa, ma si estende a quella socio-assistenziale, a vantaggio dei genitori che non possono ricorrere a istituti privati e anche del diritto al lavoro delle donne) che rende il requisito richiesto come titolo di precedenza del tutto irragionevole.

Un secondo profilo di interesse è costituito dalla modalità di scelta (discrezionale e più o meno consapevole) dei parametri costituzionali evocati rispetto a disposizioni analoghe o identiche di leggi di Regioni diverse. Al riguardo, occorre richiamare l’insieme delle già citate decisioni sulla regolamentazione del gratuito patrocinio a favore di determinate categorie di vittime di reato contro il patrimonio o la persona, accusati di eccesso colposo nella legittima difesa o di omicidio colposo o assolti per l’esimente della legittima difesa che mostrano come l’evocazione di parametri parzialmente diversi da parte dello Stato in relazione a disposizioni analoghe di Regioni diverse “costringa” la Corte ad articolare diversamente la propria motivazione e a utilizzare differentemente la tecnica decisoria in relazione all’assorbimento di alcune censure e dei relativi parametri, che tornano a emersione laddove

quelli che hanno condotto al precedente accoglimento non siano più stati evocati (sentenza n. 81 del 2017, con cui la Corte accoglie la questione di legittimità costituzionale sollevata sulla legge della Regione Veneto n. 7 del 2016, in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., con assorbimento delle altre censure relative alle lett. g) e h), e di quella relativa all'art. 3 Cost.; sentenza n. 172 del 2017, con cui rispetto alle questioni relative alla legge della Regione Liguria n. 11 del 2016 la Corte costituzionale opera una diversa scelta processuale, accogliendo la questione in relazione alla lett. h); sentenza n. 285 del 2019, che accoglie la questione sollevata sulla legge della Regione Basilicata n. 45 del 2018, in relazione alla lett. l), con assorbimento della censura relativa alla lett. h)).

Sulla scelta dei parametri costituzionali da parte delle Regioni vengono in rilievo le ben note problematiche relative alla possibile definizione di un vero e proprio statuto della ridondanza, che consente di evocare parametri extra-competenziali e, dunque, anche attinenti direttamente alla tutela dei diritti fondamentali, laddove dimostrino una lesione delle proprie sfere di competenza.

La Corte come è noto ricorre a eterogenee formulazioni nel riconoscere o meno la ridondanza e, proprio in relazione alla mancata definita e definitiva definizione della ridondanza, è possibile individuare, tenendo conto di alcune più recenti decisioni, non tanto una significativa e definitiva linea di evoluzione nella giurisprudenza costituzionale, quanto piuttosto la conferma dell'opportunità che rispetto alla ridondanza la Corte si riservi un certo "margine di manovra" e, dunque, la possibilità di un uso flessibile dell'istituto, senza giungere, ovviamente, a riconoscerle un potere del tutto discrezionale.

Vengono al proposito in particolare rilievo le decisioni rese in materia di vaccinazioni obbligatorie e in relazione al decreto-legge n. 113 del 2018, che permettono di saggiare ulteriormente l'elasticità del ricorso a simili argomentazioni.

Nel primo caso, la Corte costituzionale con la sentenza n. 5 del 2018 ha respinto alcune questioni sollevate dalla Regione Veneto sul decreto-legge n. 73 del 2017, in materia di vaccinazioni obbligatorie. La Corte respinge l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato rispetto alla ridondanza, ritenendo che "la Regione si avvicina a questo crinale", ossia al limite oltre il quale essa sussiste: benché il ricorso si incentri anche su argomenti relativi ai diritti fondamentali, esso contiene l'indicazione delle attribuzioni regionali che sarebbero state lese "con l'immediatezza tipica delle misure dettate in via d'urgenza" e la descrizione del proprio sistema di promozione vaccinale, con relativa segnalazione delle "frizioni che si verrebbero a creare implementando il diverso modello ora adottato dal legislatore nazionale".

Il superamento del crinale cui si è (comunque solo) avvicinata la Regione consente alla Corte costituzionale – probabilmente anche considerando il contesto generale in cui le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate – di diffondersi in modo conciso su alcuni principi di grande rilievo per la materia dei trattamenti vaccinali, in particolare, soffermandosi non solo sulla propria costante giurisprudenza in punto di bilanciamento fra dimensione individuale e collettiva del diritto alla salute, ma anche sui "valori costituzionali coinvolti nella problematica delle vaccinazioni", che sono "molteplici e implicano [...] anche l'interesse del minore, da perseguirsi anzitutto nell'esercizio del diritto-dovere dei genitori di adottare le condotte idonee a proteggere la salute dei figli (artt. 30 e 31 Cost.), garantendo però che tale libertà non determini scelte potenzialmente pregiudizievoli per la salute del minore".

In relazione al decreto-legge n. 113 del 2018 viene in particolare rilievo, ancora, la sentenza n. 194 del 2019, che giunge a richiedere ai fini della sussistenza della ridondanza la dimostrazione in concreto dell'incidenza delle disposizioni censurate sulle competenze regionali, così restringendo in modo evidente la possibilità per le Regioni di evocare parametri non competenziali. La Corte, infatti, richiede "un onere motivazionale particolare, ossia quello di dimostrare, in concreto, ragioni e consistenza della

lesione indiretta delle proprie competenze, non essendo sufficiente l'indicazione in termini meramente generici o congetturali di conseguenze negative per l'esercizio delle attribuzioni regionali". La carenza dei ricorsi risiede nel fatto che essi "si limitano a postulare un'astratta attitudine delle norme contestate a incidere su ambiti assegnati alla Regione e agli enti locali, ma di tale incidenza non danno conto in maniera che essa possa essere valutata da questa Corte".

Se è pur vero che con questa decisione la Corte ormai in modo definitivo ammette le censure aventi a oggetto disposizioni che rientrano nella sfera di competenza esclusiva statale, l'indicazione della necessità di una dimostrazione della ridondanza in concreto restringe senz'altro o, comunque, influenza non tanto e non solo la scelta di impugnazione, quanto e soprattutto la scelta (successiva) dei parametri costituzionali da evocare, dovendosi l'ente regionale ricorrente concentrare in misura quasi maggiore sui profili di censura estranei al riparto di competenze.

Inoltre, la stessa richiesta di una motivazione che renda conto della ridondanza in concreto sembra mostrare un profilo di contraddizione intrinseca rispetto alla stessa natura del giudizio in via principale, laddove, per definizione, può essere difficile che una disposizione (entro il termine per la presentazione del ricorso) abbia avuto applicazione in misura tale da determinarne l'evidenza.

Nelle differenti "tempistiche processuali", peraltro, risiede una fra le più rilevanti differenze rispetto al giudizio in via incidentale, mentre è la stessa Corte a richiamare quest'ultimo, quale alternativa per un sindacato costituzionale sulle medesime questioni che non hanno superato il vaglio di ammissibilità in punto di ridondanza e, dunque, in certa misura, quasi facendo emergere in modo sfumato la possibilità del loro accoglimento e, inoltre, ponendo in connessione – pur sempre tenendo conto delle rispettive specificità – il giudizio principale e quello incidentale (come peraltro è accaduto con i tre giudizi promossi dai Tribunali di Milano, Ancona e Salerno, in relazione alla disposizione che precludeva l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo, dichiarata incostituzionale con riferimento all'art. 3 Cost.).

Ancora una volta, quindi, sembra emergere chiaramente la complementarietà fra il giudizio costituzionale in via principale e quello in via incidentale, laddove anche nel primo, attraverso un uso flessibile o più rigido dell'istituto della ridondanza, la Corte può giungere (o meno) a decidere questioni inerenti la garanzia e la tutela dei diritti fondamentali in tempi più rapidi rispetto al secondo, considerando i termini perentori per la presentazione dei ricorsi.

Tenendo, quindi, sempre ben presenti le differenze che segnano le regole e i requisiti processuali dei giudizi costituzionali in via principale e in via incidentale e pur rilevando alcuni punti di reciproche connessione e sinergia, che consentono di inserirli in un sistema unitario e armonico di giustizia costituzionale, non è privo di significato l'inciso cui ha fatto ricorso la stessa Corte, ancora una volta nella sentenza n. 194.

Oltre a restringersi il grado di ammissibilità dei ricorsi in relazione alla ridondanza chiedendosene una dimostrazione in concreto, la Corte costituzionale ha tenuto a fornire una motivazione del tutto particolare, se non forse addirittura eccentrica.

Nella parte in cui essa richiama i due ben noti requisiti - ossia la violazione potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali e la motivazione sufficiente sul punto, "indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito" - la Corte sottolinea ulteriormente le ragioni che ne giustificano la richiesta. In particolare, "L'esigenza di evitare un'ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d'azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale obbliga le Regioni stesse a dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del «condizionamento» prodotto dalla norma statale impugnata".

Questa linea di tendenza – che da un lato indubbiamente chiarisce che è ormai possibile per le Regioni evocare parametri extra-competenziali anche in relazione a materie esclusive statali non trasversali e dall'altro aggrava l'onere probatorio sulla ridondanza che deve essere dimostrata in concreto – non risulta (perlomeno ancora) del tutto consolidata, se si considera che analoghe motivazioni poste a fondamento di censure aventi a oggetto il medesimo decreto-legge sono state ritenute sufficienti nella sentenza n. 195 del 2019, che, quindi, ha ritenuto idonea la (sola) prospettazione della lesione delle attribuzioni regionali, benché la Corte sia poi pervenuta a una decisione di infondatezza.

Come si è detto, sembra comunque opportuno che la Corte costituzionale continui a non cristallizzare i requisiti della ridondanza, affinché possa mantenere un certo margine di discrezionalità nella decisione intorno all'ammissibilità dei ricorsi regionali al fine limitato, specifico ed esplicitato nella sentenza n. 194 del 2019 di evitare improprie trasformazioni da parte delle Regioni della natura del giudizio in via principale, tenendo anche conto che nel complessivo sistema di giustizia costituzionale, in ogni caso, è sempre possibile far valere censure che fuoriescono dal riparto di competenza attraverso la via incidentale.

Questo stesso mancato inquadramento, però, non può certamente sconfinare in un improprio snaturamento - questa volta da parte della Corte - dell'indubbia politicità della scelta del ricorso in via principale e, quindi, anche della cruciale scelta dei parametri costituzionali da evocare da parte delle Regioni che, come si è visto, caratterizza e deve continuare a caratterizzare il processo costituzionale in via d'azione.

Proprio i margini di selezione dei parametri costituzionali, infatti, oltre a confermare la natura politica e *disponibile* del giudizio in via principale, sembrano consentire allo stesso di mantenere ben saldo il proprio carattere di "processo di parti", caratterizzato dagli elementi di politicità che ne segnano, come si è visto, le diverse scelte in ordine alla sua stessa attivazione, alle modalità di censura e anche alla sua definizione, senza affatto rischiare di avvicinarsi al (o trasformarsi nel) ben diverso giudizio in via incidentale.

5. Ulteriori profili di interesse: interventi di terzi e *amici curiae*; attività istruttoria formale.

Le problematiche sottese alla formazione del contraddittorio e alla sua possibile estensione caratterizzano, in generale, sia il giudizio costituzionale in via incidentale sia quello in via principale, oltre che quello del conflitto di attribuzione fra enti. Come è stato ampiamente sottolineato, nel giudizio in via principale la giurisprudenza della Corte costituzionale è stata ancora più tassativa nell'escludere la partecipazione di soggetti terzi rispetto allo Stato e alle Regioni interessate, in ragione della qualificazione del giudizio come processo di parti.

Le riflessioni fin qui condotte dalla dottrina sono suscettibili di ulteriore arricchimento se si considera il recente intervento di modifica delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, con la delibera dell'8 gennaio 2020.

L'aggiornato richiamo operato dall'art. 23 relativo al giudizio in via principale al nuovo art. 4 (*Interventi in giudizio*) risulta ora limitato ai commi dal primo al sesto, escludendo il nuovo comma settimo che prevede che "Nei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio". Prima di queste modifiche risultava applicabile il precedente comma terzo, secondo cui "Eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità, devono aver luogo con le modalità di cui al comma precedente".

Con la soppressione dell'inciso "ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità" e con l'introduzione del nuovo comma sesto - secondo cui in ogni caso "La Corte decide

sull'ammissibilità degli interventi" - sembra rendersi possibile un'interpretazione più ampia della possibilità di riconoscere l'intervento di (specifici) soggetti terzi.

A questo riguardo, si può pensare ancora una volta e innanzitutto alle Regioni terze, poiché, invece, più generiche "parti terze" sono state escluse espressamente dalla possibilità di intervenire nel giudizio in via principale a causa del mancato espresso richiamo dell'art. 23 al comma settimo dell'art. 4, che richiede che vi sia - per l'intervento nel giudizio in via incidentale - un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto. La ferma applicazione al giudizio in via principale dei commi terzo e sesto del nuovo art. 4 delle Norme integrative, come si è detto, sembra poter aprire la strada a un'interpretazione che consenta il coinvolgimento proprio delle Regioni, se pure restano ferme tutte le problematiche connesse all'incisione della natura che è propria del giudizio in via principale e che si sono già messe in luce in relazione ai possibili "rimedi" a fronte dell'eterogenea impugnazione da parte statale di analoghe o identiche disposizioni regionali.

Finora la Corte, nei giudizi in via principale, ha avuto un'unica occasione di pronunciarsi in materia di ammissibilità degli interventi di soggetti terzi, in particolare di alcune associazioni, con la sentenza n. 56 del 2020 (e con la relativa ordinanza allegata in calce), con cui si è ribadito che, anche alla luce delle modifiche alle Norme integrative il contraddittorio non può essere esteso, poiché "il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili".

Occorre considerare, inoltre, che la Corte ha esteso il richiamo operato dall'art. 23 anche al nuovo art. 4-ter (*Amici curiae*), secondo cui "le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità, possono presentare alla Corte costituzionale un'opinione scritta", pur entro gli specifici limiti di lunghezza previsti dal secondo comma e pur prevedendosi che siano "ammesse le opinioni che offrono elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità". Gli *amici curiae*, ovviamente, non assumono la formale qualifica di parti nel giudizio costituzionale e, dunque, non devono dimostrare, come richiesto dall'art. 4, settimo comma, di essere titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio, oltre a non poter ottenere copia degli atti e a non poter partecipare all'udienza pubblica.

Rispetto a questa nuova previsione, occorrerà verificare se e con quali modalità la Corte terrà conto e renderà conto, nelle proprie decisioni, di tali opinioni scritte, considerando che, finora, del deposito di atti da parte di terzi si è sempre dato atto in misura più o meno estesa, nonostante la dichiarazione di inammissibilità degli stessi. Finora, solo nell'ordinanza n. 37 del 2020 - resa nell'ambito di un giudizio in via incidentale - la Corte costituzionale ha fatto espresso richiamo all'intervento di terzi e di *amici curiae*. Il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti era intervenuto *ad adiuvandum*, richiedendo innanzitutto di riconoscere l'ammissibilità sulla base di un interesse qualificato connesso a quello della parte privata e di accogliere le questioni sollevate. La Corte riconosce che il nuovo art. 4, comma settimo, delle Norme integrative "recepisce la costante giurisprudenza [...] in merito all'ammissibilità dell'intervento nei giudizi in via incidentale di soggetti diversi", sottolineando che in tale prospettiva "l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare dall'immediato effetto che tale pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio a quo". Non ritenendo sufficiente a questo scopo "la posizione di rappresentanza istituzionale degli interessi della professione giornalistica" del Consiglio nazionale, la Corte specifica che a tale conclusione si debba pervenire "tanto più a fronte della recente introduzione" del nuovo art. 4-ter delle Norme integrative, relativo agli *amici curiae*. Viene in ogni caso riconosciuta l'ammissibilità dell'intervento alla luce della specifica competenza disciplinare dello stesso

Consiglio nazionale, in relazione alla quale si configura “un nesso con lo specifico rapporto giuridico dedotto in giudizio”.

Al fine di sottolineare l'importanza delle modifiche operate dalla Corte in questa direzione, viene ancora in rilievo quanto avvenuto nel corso della già citata udienza pubblica del 19 giugno 2019, in relazione al ricorso della Regione Piemonte avente a oggetto alcune disposizioni del decreto-legge n. 113 del 2018. L'avvocato della Regione in un passaggio della propria difesa, infatti, ha rivendicato - per motivare la richiesta alla Corte costituzionale di non tenere conto della nota scritta con cui il Presidente della Regione Piemonte chiedeva direttamente al Presidente della Corte un rinvio dell'udienza pubblica per rimeditare le ragioni del ricorso - il lavoro svolto per la stesura degli atti depositati insieme al gruppo di studiosi del dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino.

Risulta, pertanto, ulteriormente interessante e ricca di spunti di riflessione la modifica introdotta dalla Corte costituzionale rispetto al ruolo riconosciuto agli *amici curiae*, che potrebbero scongiurare il rischio di analoghe “strumentalizzazioni” o “politicizzazioni” del giudizio costituzionale e garantire, in fondo, di mantenere la stessa *politicalità* dell'azione processuale (comprensiva anche della scelta di rinunciare al ricorso), assicurando alle organizzazioni esterne al giudizio di parti di poter fornire alla Corte opinioni scritte se portatrici di “interessi collettivi o diffusi”, pur sempre attinenti alla questione di legittimità costituzionale.

Oltre al monitoraggio sulle modalità con cui la Corte terrà e renderà conto di tali opinioni esterne nelle proprie decisioni, occorrerà considerare la possibilità (e, quindi, il rischio) di una sorta di duplicazione delle vie di accesso dei soggetti terzi interessati a partecipare al giudizio in via principale, che potrebbero attivare sia la strada prevista dall'art. 4-ter, sia quella “ordinaria” dell'art. 4.

La Corte costituzionale, secondo quanto prevedono l'art. 13 della legge n. 87 del 1953 e gli artt. 12 (*Mezzi di prova*), 13 (*Assunzione dei mezzi di prova*) e 14 (*Chiusura dell'istruttoria e riconvocazione della Corte*) delle Norme integrative, “può disporre l'audizione di testimoni e, anche in deroga ai divieti stabiliti da altre leggi, il richiamo di atti o documenti”, disporre “con ordinanza i mezzi di prova che ritenga opportuni” e stabilire “i termini e i modi da osservarsi per la loro assunzione”. Sono numerose le critiche mosse rispetto alla mancata attivazione dei poteri istruttori, soprattutto laddove vengano in rilievo materie di carattere tecnico, scientifico ed economico, e note sono le possibili motivazioni che hanno spinto la Corte in questa direzione, in un generale contesto che, secondo la ben conosciuta espressione, ha fatto dubitare di un vero e proprio “diritto delle prove”.

Se a questo strumento la Corte continua a non fare frequente ricorso – non solo a fronte delle indiscutibili possibili problematiche che possono derivare dalla formale posizione di quesiti a enti esterni, connesse sia alla stessa scelta di questi sia alla modalità di recepimento delle risposte, ma anche in ragione delle attività istruttorie informali interne – si deve registrare un'inversione di tendenza, che solo il monitoraggio delle decisioni future consentirà di saggiare, proprio nel giudizio costituzionale in via principale.

È possibile ricollegare, forse, questa sorta di “rivalizzazione” delle ordinanze istruttorie in questo tipo di giudizio, richiamando le osservazioni sull'intrinseca ambiguità del giudizio costituzionale in via principale, che vede contrapporsi carattere *disponibile* dell'azione e carattere *indisponibile* delle attribuzioni costituzionali che ne possono formare oggetto e che richiama anche il binomio di concretezza e astrattezza del medesimo.

La recente decisione che potrebbe segnare tale inversione di tendenza è la sentenza n. 197 del 2019 (preceduta dall'ordinanza istruttoria relativa alla sentenza n. 188 del 2016), in calce alla quale, pur dopo essersi pronunciata nel merito di alcune questioni, la Corte ha adottato un'ordinanza istruttoria indirizzata alle parti del giudizio, riservando a separata pronuncia la decisione delle sottese questioni.

L'utilizzo dei poteri istruttori e la specifica modalità con cui la Corte costituzionale ha deciso di provvedervi (dopo la separazione delle questioni) pone in luce un ulteriore profilo potenzialmente problematico, sempre se lo si ricollega alla peculiare natura del giudizio costituzionale in via principale. La separazione con conseguente rinvio della trattazione delle questioni oggetto di ordinanza istruttoria, infatti, ha comportato sia un indubbio frazionamento temporale fra il deposito del ricorso e la decisione di alcune questioni non dipendente dall'eterogeneità dei profili sottesi rispetto alle questioni decise, sia una maggiore difficoltà per le parti (ma non solo) di ricostruire nel suo complesso la pronuncia della Corte sul ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'elemento di maggiore interesse risiede nella circostanza che la separazione delle questioni e delle relative pronunce non è stata determinata, come di solito avviene, da una rilevata eterogeneità dei profili di asserita illegittimità costituzionale, che possono condurre come si è visto la Corte a separare o anche, all'opposto, a riunire la loro trattazione.

Le già richiamate modifiche alle Norme integrative hanno introdotto un'ulteriore novità, ossia la possibilità per la Corte di disporre l'audizione di esperti (art. 14-*bis*), secondo cui, laddove si "ritenga necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline", può essere disposto "con ordinanza che siano ascoltati esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio alla quale possono assistere le parti costituite". Queste ultime, previa autorizzazione del Presidente della Corte, "possono formulare domande agli esperti".

Sarà la prassi a consentire di verificare se, in quale misura e in che modo la Corte costituzionale intenderà avvalersene e con quali modalità tenerne conto nella motivazione delle proprie decisioni (come per l'intervento degli *amici curiae*). Certamente, a differenza di quanto avvenuto nella maggior parte dei casi laddove la Corte ha fatto ricorso a ordinanze istruttorie indirizzando specifiche richieste alle parti del giudizio, con questo ulteriore strumento si potrà (effettivamente) allargare il campo dei dati e delle conoscenze a disposizione per fondare le decisioni di questioni tecniche, scientifiche o dai risvolti economico-finanziari contando su un punto di vista diverso e terzo rispetto a quello delle parti del giudizio.

Ecco che tali considerazioni inducono a ritenere tanto più importante l'effettiva valorizzazione e applicazione delle sopra citate modifiche processuali, che spingono in qualche misura a una fase di più ampia apertura all'ingresso formalizzato nei diversi giudizi costituzionali di informazioni, documenti e opinioni differenti da quelli prodotti e formulati dalle parti.

Certamente, non può in ogni caso mancarsi di rilevare come l'ingresso nel giudizio di terzi, pure nelle vesti di esperti o di *amici curiae*, incida, ancora una volta, sulla specifica natura di giudizio di parti del processo in via principale, introducendo elementi e informazioni che le parti (legittimamente, in ragione della connotazione *disponibile* e discrezionale delle modalità di attivazione e di gestione del rapporto processuale) possono non aver inteso rendere noti alla Corte.

6. Stato e Regioni ai tempi del Coronavirus: ancora davanti alla Corte costituzionale?

L'emergenza sanitaria provocata dalla diffusione del nuovo Coronavirus Covid-19 pone notevoli profili di interesse per il diritto costituzionale, che attengono innanzitutto al tema del bilanciamento fra diritti fondamentali (art. 2 Cost.) nella loro duplice dimensione individuale e collettiva, come la salute, non solo quella relativa all'attuale emergenza sanitaria, ma anche quella connessa alle "ordinarie" patologie e alla "ordinaria" richiesta di prestazioni sanitarie e diagnostiche (art. 32 Cost.), la libertà di circolazione (art. 16 Cost.), la libertà di domicilio (art. 14 Cost.), la libertà personale (art. 13 Cost.) e la libertà di autodeterminazione, la libertà di riunione (art. 17 Cost.) e anche quella religiosa (art. 19 Cost.), nonché il diritto al lavoro (artt. 1, 4, 35 e 36 Cost.) e la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), oltre che il diritto di essere educati se si pensa alle difficoltà relative alla cd. didattica a distanza in particolare laddove manchino dispositivi tecnologici idonei a garantirne lo svolgimento (art. 34 Cost.) e

il diritto di difesa (art. 24 Cost.), senza mancare di considerare anche il necessario adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.) e il complesso delle problematiche sottese al diverso impatto dell'emergenza su determinate categorie di soggetti vulnerabili come le persone con disabilità e le donne vittime di violenza.

In secondo luogo, questa emergenza pone notevoli problematiche che attengono alle fonti del diritto cui l'ordinamento, a livello nazionale e a livello regionale, ha fatto ricorso per disciplinarla e contenerla, oltre che al relativo impatto sulla stessa forma di governo.

Infine, un profilo che è centrale e nello stesso tempo tocca e influenza i primi due concerne il necessario e imprescindibile rapporto con lo stato di avanzamento delle conoscenze scientifiche, come è dimostrato dai relativi costanti riferimenti degli attori politici per supportare l'adozione delle note misure restrittive.

In relazione a tutti questi tre profili è possibile svolgere ulteriori considerazioni che attengono al rapporto fra Stato e Regioni, che, in modo continuo e con modalità spesso non convergenti, hanno disciplinato (e continuano a farlo) la situazione emergenziale, con diverso grado di intensità e con ambiti territoriali spesso differenziati.

Il ruolo della Corte costituzionale risulta, almeno finora e con specifico riguardo al giudizio in via principale, del tutto assente, anche e forse soprattutto in ragione dello stretto lasso di tempo intercorso dall'adozione delle misure predisposte adottate con numerosi decreti-legge, fra cui in particolare il n. 6 del 23 febbraio 2020 (*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*) e il n. 19 del 25 marzo 2020 (*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*).

Le ragioni che forse giustificano il (finora) mancato intervento diretto della Corte costituzionale in relazione alle misure adottate a livello statale si possono individuare nella stessa specifica contingenza sanitaria che probabilmente non ha consentito di azionare, da parte delle Regioni, la relativa facoltà di impugnazione. Nonostante l'acceso contrasto che in molte occasioni si è registrato fra Stato e Regioni in merito alle rispettive misure adottate, inoltre, era forse davvero poco immaginabile (e opportuno) che le seconde assumessero una simile iniziativa "politica", che non sarebbe sembrata giustificata alla luce delle peculiarità della stessa pandemia.

Se, dunque, la strada del giudizio costituzionale in via principale non è stata, nei fatti (e finora), perseguita, alla luce di valutazioni che presentano caratteri non solo politici, ma anche tecnico-scientifici, questi stessi caratteri avrebbero potuto al contrario indurre le Regioni a impugnare i provvedimenti d'emergenza considerando lo specifico potere sospensivo cautelare della Corte costituzionale. Secondo quanto prevede l'art. 35 della legge n. 87 del 1953, infatti, la Corte può, laddove "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", adottare i provvedimenti previsti dall'art. 40, che consente nell'ambito dei conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni o fra Regioni di sospendere l'esecuzione degli atti che hanno dato luogo ai conflitti medesimi, in pendenza del relativo giudizio.

Proprio quest'ultimo riferimento consente di richiamare un ulteriore strumento cui si sarebbe potuto (e ancora si potrebbe) ricorrere per tutelare le rispettive competenze assegnate dalla Costituzione, ossia il conflitto di attribuzione fra enti, laddove, come prevede l'art. 39 della legge n. 87 del 1953, una Regione invada con un suo atto la sfera di competenza assegnata allo Stato (o ad altra Regione) e viceversa. Al riguardo si deve segnalare l'iniziativa del Codacons, che ha ritenuto di potersi "sostituire" allo Stato nella difesa delle prerogative costituzionali asseritamente lese dai provvedimenti di alcune Regioni, chiedendo l'attivazione da parte della Corte anche del potere di sospendere i "gravati

comportamenti formali posti in essere [...], ordinando alle stesse di astenersi dal porre in essere ulteriori comportamenti lesivi delle attribuzioni statali *in subiecta materia*” (ricorso per conflitto di attribuzione fra enti n. 3 del 2020, giudicato con l’ordinanza n. 175 del 2020 manifestamente inammissibile).

Risulta, inoltre, significativo in questo contesto, pur non potendo venire in rilievo alcun sindacato costituzionale, il caso dell’ordinanza del Sindaco di Messina n. 105 del 2020 (con cui si richiedeva che chiunque intendesse fare ingresso in Sicilia dovesse registrarsi almeno 48 ore prima dell’orario di partenza su uno specifico portale internet, fornendo alcuni dati personali e le motivazioni dello spostamento, nonché la provenienza e la destinazione, in attesa del rilascio da parte del Comune del relativo nulla osta), sulla quale è stato richiesto un parere dal Ministero dell’Interno per l’annullamento straordinario di tale ordinanza, reso dal Consiglio di Stato il 7 aprile 2020, poiché pone numerosi profili di riflessione sia rispetto al riparto di competenze fra Stato, Regioni ed enti locali, sia con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali, sempre tenendo conto dello specifico contesto che caratterizza l’emergenza sanitaria, ossia il costante e necessario riferimento al progresso tecnico e scientifico.

Ancora, al fine di porre in luce il rapporto fra giurisdizione amministrativa e sindacato costituzionale, viene in rilievo la sentenza n. 841 del 2020 del TAR Calabria, che ha annullato l’ordinanza del Presidente della Regione Calabria n. 37 del 2020 impugnata dal Governo nella parte in cui consentiva la ripresa delle attività di bar, pasticcerie, ristoranti, pizzerie e agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all’aperto.

Il TAR Calabria riconosce che, a partire dalla natura di ordinanza contingibile e urgente in materia di igiene e sanità, con essa il Presidente della Regione Calabria ha esercitato un proprio potere amministrativo “sul quale il sindacato giurisdizionale è naturalmente attribuito al giudice della funzione pubblica, cioè il giudice amministrativo”. A tale fine il TAR richiama l’orientamento della Corte costituzionale, secondo cui non è sufficiente che vengano in rilievo competenze e attribuzioni previste in Costituzione, affinché la controversia assuma un tono costituzionale: “La natura costituzionale delle competenze, infatti, così come il potere discrezionale che ne connota i relativi atti di esercizio, non esclude la sindacabilità nelle ordinarie sedi giurisdizionali degli stessi atti”. Secondo il giudice amministrativo, quindi, l’atto impugnato “è giustiziabile d’innanzi al giudice della funzione pubblica, giacché questo giudice non è chiamato a regolare il conflitto sulle attribuzioni costituzionali tra gli Enti coinvolti nella controversia, ma solo a valutare la legittimità, secondo i parametri legislativi indicati nei motivi di ricorso, dell’atto impugnato”.

Il TAR Calabria sottolinea un profilo di grande importanza, ossia che, in ogni caso, anche l’instaurazione di un conflitto di attribuzione fra enti davanti alla Corte costituzionale da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri non escluderebbe affatto la legittima esperibilità del ricorso per via amministrativa. Questa sorta di “doppio binario di garanzia” trova il proprio fondamento nella “diversità di struttura e finalità fra il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regione ed il sindacato giurisdizionale davanti al giudice amministrativo: il primo è finalizzato a restaurare l’assetto complessivo dei rispettivi ambiti di competenza degli Enti in conflitto; il secondo, viceversa, si svolge sul piano oggettivo di verifica di legalità dell’azione amministrativa, con l’esclusivo scopo della puntuale repressione dell’atto illegittimo”.

Come si è sottolineato in precedenza, dunque, l’indubbio più ampio ricorso (almeno finora) alla giurisdizione amministrativa da parte del Governo può essere motivata proprio da tale diversità strutturale oltre che dalle specifiche finalità che la caratterizzano, anche considerando i tempi più celeri con cui il giudice amministrativo può intervenire, nonostante, come si è già ricordato, la Corte costituzionale possa, nelle more della definizione dei propri giudizi, fare ricorso al potere di sospensione dell’atto censurato.

A questo proposito, occorre rilevare la maggiore criticità della sentenza del TAR Calabria che risiede nelle ampie motivazioni poste a fondamento della decisione di manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto il decreto-legge n. 19 del 2020, poiché, con una motivazione forse un po' troppo estesa, il giudice amministrativo sembra sostituirsi alla Corte costituzionale, sottraendo al suo giudizio la risoluzione di censure di grande rilievo.

7. Conclusioni.

Come si è cercato di mostrare attraverso l'analisi condotta e il richiamo ad alcune specifiche decisioni della Corte costituzionale, per rispondere all'interrogativo circa i caratteri del giudizio in via principale, relativi alla *disponibilità* della scelta di impugnazione, così come anche di rinuncia ed eventuale accettazione della stessa, e alla assoluta e indiscutibile *indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali che ne formano oggetto con conseguente divieto di acquiescenza, è possibile individuare una chiave di lettura che consenta di non ritenere affatto irriducibilmente contraddittoria la sua natura.

E, infatti, è proprio l'*indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali (che si accompagna al divieto di acquiescenza) a confermare la natura *politica* e la conseguente piena *disponibilità* dell'azione processuale, non potendosi immaginare alcun "imbrigliamento" o "cristallizzazione" per il futuro delle scelte - che sono e restano appunto politiche e discrezionali - delle maggioranze di governo statali e regionali.

La natura *politica* e *discrezionale* della scelta di impugnazione di leggi statali o regionali in via principale, quindi, rafforza la stessa irrinunciabile *indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali e, anzi, giunge quasi a reclamare proprio il divieto di acquiescenza, ossia di rinuncia alla loro difesa per il futuro.

Il rilievo della volontà politica di Stato e Regioni nell'attivazione e nello svolgimento del giudizio costituzionale che indubbiamente caratterizza la via principale di ricorso alla Corte si accompagna a mutamenti di orientamento di non secondaria importanza, con riferimento in particolare alla posizione che a tali enti viene riconosciuta nel processo medesimo.

Si pensi, come si è visto, all'ampliamento dei motivi di ricorso da parte regionale, in relazione alla definizione della ridondanza e alla conseguente possibile progressiva trasformazione del giudizio in via principale (o quantomeno al suo avvicinamento a quello in via incidentale); ancora, si pensi alle specifiche indicazioni che la Corte ha ritenuto di indirizzare, in particolare allo Stato, quanto alla scelta di impugnare o meno disposizioni regionali analoghe o identiche e di individuare i parametri costituzionali.

Anche le modifiche delle Norme integrative e la futura giurisprudenza costituzionale sugli interventi dei terzi e degli *amici curiae*, oltre che degli esperti, potranno arricchire il giudizio in via principale di nuove e diverse sfumature.

Questi indici, però, sebbene alquanto significativi, non sembrano affatto scalfire il nucleo essenziale dell'impianto che sorregge il giudizio costituzionale in via principale e, dunque, il rapporto fra Stato e Regioni davanti alla Corte, restando irrinunciabile quel medesimo carattere che (solo apparentemente) sembra profondamente contraddittorio.

Piena *disponibilità* nell'attivazione del giudizio in via principale e, dunque, piena *disponibilità* nella scelta sul *se*, *quando* e *come* tutelare le proprie attribuzioni costituzionali si accompagnano necessariamente e inscindibilmente alla *indisponibilità* di queste stesse attribuzioni, la cui difesa potrà essere esercitata sì in tempi e modi differenti, ma mai rinunciata per sempre, cristallizzando per il futuro scelte che restano pur sempre discrezionali e facoltative.

Ciò tanto più vale se, ancora una volta, si considerano complessivamente i giudizi in via principale e incidentale: le attribuzioni costituzionali non sono disponibili (nel senso della possibilità di rinunziarvi) da parte degli enti che ne sono titolari, potendo peraltro esse sempre formare oggetto di censura nel giudizio incidentale.

I caratteri del giudizio in via principale, che lo denotano come si è visto nel senso di quella che è stata definita una vera e propria ambivalenza o ambiguità, da questo punto di vista, quindi, non sembrano affatto - come si è cercato di mostrare - contraddittori, bensì rispecchiano direttamente le sue specifiche peculiarità che consentono di arricchire la molteplicità degli strumenti di controllo di costituzionalità.

Essi, infatti, sembrano armonizzarsi e perfettamente inserirsi nel complessivo quadro delle attribuzioni della Corte costituzionale che, se pur nettamente differenziate tanto da non poterle ricondurre entro una categoria unitaria di “processo costituzionale”, restano in ogni caso tese con le proprie peculiarità a rendere effettiva la garanzia dell’integrità dell’ordinamento attraverso il sindacato di legittimità costituzionale. Esistenza, dunque, di “diversi processi costituzionali”, ciascuno dei quali soddisfa le esigenze obiettive di tutela costituzionale, a prescindere dalle modalità di instaurazione del relativo giudizio, dando attuazione al principio di giustizia e legalità costituzionale.