



LA CORTE AMPLIA LA PORTATA DEL PRINCIPIO DI CONTINUITÀ (OSSERVAZIONI A CORTE COST., 13 GENNAIO 2004, N. 13)

di

Renzo Dickmann

*Consigliere della Camera dei Deputati, Segretario della Commissione Affari Esteri
22 gennaio 2004*

1. Nella sentenza 13 gennaio 2004, n. 13, la Corte costituzionale ha affrontato la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 117 e 118, primo comma, della Costituzione, dei commi 3 e 4 dell'articolo 22 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), i quali dettano disposizioni in materia di organizzazione scolastica concernenti la definizione delle dotazioni organiche del personale docente e l'orario di lavoro.

Ai fini che interessano, rileva in particolare la censura riferita all'articolo 22, comma 3 (punti 3 e 4 delle considerazioni in diritto), nella parte in cui affida ad un organo statale il compito di distribuire, nell'ambito della Regione, il personale docente fra le varie istituzioni scolastiche. Tale disposizione, in quanto recante non già principi organizzativi in materia di istruzione ma norme di dettaglio, è stata assunta come lesiva delle competenze legislative regionali in materia di istruzione, oggetto di potestà concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, ed in violazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza di cui all'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Nel considerare la questione fondata, la Corte ha osservato che, secondo il riparto concepito sotto il vigore del precedente articolo 117 "le competenze regionali proprie non oltrepassavano l'istruzione artigiana e professionale e l'assistenza scolastica, ogni altra competenza essendo esercitata dalla Regione su delega statale. Lo Stato, conformemente ai caratteri propri di tale strumento organizzativo, poteva dunque trattenere per sé qualsiasi profilo di disciplina della materia, con l'effetto che le funzioni delegate alle Regioni potevano risultare frammentarie e disorganiche", mentre ora la materia istruzione ("salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale") è oggetto di potestà concorrente, ed allo Stato è riservata soltanto la potestà legislativa esclusiva in materia di "norme generali sull'istruzione" (articolo 117, secondo comma, lettera n)).

Dopo aver chiarito la differenza tra le "norme generali sull'istruzione" ed i "principi fondamentali", nel senso che le prime sono di competenza esclusiva dello Stato ed i secondi sono destinati a orientare le regioni chiamate a svolgerli, la Corte ha rilevato che l'articolo 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva conferito alle regioni, nell'ambito della programmazione e della gestione del servizio scolastico, tutto quanto non coinvolgesse gli aspetti finanziari e la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche. Una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'articolo 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. Pertanto anche la distribuzione del

personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, di competenza esclusiva dello Stato, ma è strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, è compito spettante esclusivamente alle regioni.

La Corte ha tuttavia ritenuto inopportuna la caducazione immediata del censurato comma 3 dell'articolo 22, *in quanto ne deriverebbero effetti ancora più incompatibili con la Costituzione*, poiché “alla erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti ed alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa”. La Corte ha quindi rilevato “*una evidente esigenza di continuità di funzionamento* del servizio di istruzione che non a caso la legge n. 146 del 1990 qualifica, all'art. 1, servizio pubblico essenziale. Quel principio di continuità che questa Corte ha già riconosciuto operare, sul piano normativo, nell'avvicendamento delle competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni ed in virtù del quale le preesistenti norme statali continuano a vigere nonostante il mutato assetto delle attribuzioni fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza (sentenza n. 13 del 1974 e da ultimo sentenza n. 376 del 2002), *deve essere ora ampliato* per soddisfare l'esigenza della continuità non più normativa ma istituzionale, giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali. In tema di istruzione la salvaguardia di tale dimensione è imposta da valori costituzionali incompressibili”.

La Corte cioè, allo scopo di assicurare la continuità del servizio scolastico, non ha ritenuto di pronunciare l'incostituzionalità dell'articolo 22, comma 3, della legge n. 448 del 2001, che deve pertanto continuare ad operare fino a quando le singole regioni si siano dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche.

La Corte è tornata dunque ad evocare il principio di continuità (in origine rilevato nella sentenza 11 gennaio 1974, n. 13, punto 2 delle considerazioni in diritto, e nell'ordinanza 21 novembre 1974, n. 269), anche se con taluni aspetti di novità sui quali ci si intende soffermare nelle presenti riflessioni.

2. Tale principio è stato desunto dal diritto positivo allo scopo di compensare il potere dello stato di intervenire con proprie leggi recanti misure anche di dettaglio nelle materie di competenza regionale fino ad una successiva disciplina delle regioni o delle province autonome: siffatto principio è stato in particolare rilevato sulla base di specifiche disposizioni di taluni statuti speciali (artt. 105 t.u. TAA, 57 St. Sardegna, 51 St. VdA, 64 St. FVG), dalle quali è stato poi esteso in via di interpretazione analogica anche alle regioni ad autonomia ordinaria.

Anche alla luce della pronuncia in esame, se ne possono evidenziare aspetti diversi.

In una accezione restrittiva tale principio può essere ricondotto alla natura essenzialmente formale delle norme costituzionali sulla competenza: in virtù di esso la modifica di tali norme non inficia il vigore della normativa adottata sotto le precedenti norme costituzionali in termini di abrogazione o di cessazione di efficacia (in tal senso anche V. CRISAFULLI, *L'attuazione delle regioni di diritto comune e la Corte costituzionale*, in *Pol. Dir.*, 1972, 669-672; A. PIZZORUSSO, *Le modificazioni dello Statuto per il Trentino Alto Adige e le leggi statali anteriori; termine per ricorrere e “principio di continuità”*, in *Giur. Cost.*, 1974, 538-539).

Il principio di continuità in questa dimensione corrisponde anche ad un'esigenza di economia procedurale (in tal senso Corte cost., n. 13 e 269 del 1974), funzionale ad evitare la necessità di promuovere ricorsi da parte delle regioni davanti alla Corte al solo scopo di provocare la rimozione di previgenti discipline statali in contrasto con le rinnovate disposizioni costituzionali sulle competenze.

Il principio di continuità è stato inteso anche quale espressione del carattere unitario della Repubblica, a partire dalle previsioni di cui all'articolo 5 della Costituzione.

In proposito si ricorda che la Corte, nella storica sentenza n. 1 del 1956, si era preoccupata di riconoscere la conservazione in vigore dell'intero ordinamento giuridico statale previgente alla data dell'entrata in vigore della Costituzione, come tale essenzialmente composto dal diritto adottato sotto il vigore dello statuto albertino e con le forme da esso previste, salva la relativa verifica di legittimità alla luce dei nuovi parametri costituzionali.

Tale aspetto presenta notevole interesse ai fini delle presenti considerazioni, perché delinea come una dimensione di continuità giuridica sia comunque necessaria a garantire la stabilità delle istituzioni nella transizione tra due ordini costituzionali.

In particolare pare possibile riferire le questioni connesse a tale aspetto nel più generale contesto del dibattito sulla continuità dello stato (sul quale non è possibile soffermarsi nella presente sede), desumendone un principio di continuità di rilievo più ampio, in quanto di rilevanza storico-costituzionale, declinabile in senso formale (con riferimento alla titolarità degli organi statali nella transizione) e soprattutto in senso sostanziale (con riferimento alla stabilità politico-giuridica delle istituzioni, necessario presupposto per la relativa efficienza) (sull'argomento si è preso spunto da quanto approfondito in L. Elia, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, 1958).

Sulla base della pronuncia in esame si propone pertanto di arricchire lo studio del principio di continuità riservando tale *nomen* al principio declinato in senso stretto, e denominando la nozione "più ampia" appena prospettata come principio di continuità istituzionale o – più in generale – di "stabilità" dell'ordinamento giuridico, rilevante ogni qual volta si ponga l'esigenza di evitarne rotture e di preservare l'ordine politico-istituzionale, a garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali.

Non pare peraltro possibile far discendere dal principio di stabilità una qualche preferenza o supremazia del diritto statale su quello regionale, come pure in dottrina si era in origine prospettato (F. Pierandrei, voce *Corte costituzionale*, in *Enc. Dir.*, X, 1962, 917).

Il principio di stabilità parrebbe piuttosto corrispondere ad una esigenza "conservativa" della costituzione materiale, quando a tal fine si rilevi la necessità di assicurare la funzionalità di una nuova organizzazione dei poteri dello stato senza che si produca alcun pregiudizio per il patrimonio di diritti e valori costituzionalmente protetti (anche precostituzionali), neutrali dal punto di vista politico e, soprattutto, estranei alla riforma. Tali diritti o valori possono sopravvivere nel nuovo ordinamento costituzionale, garantendo la continuità dell'ordinamento giuridico e la più generale stabilità di ordine politico-costituzionale che su di esso si fonda, in attesa delle necessarie riforme legislative attuative ed applicative delle novità della costituzione formale.

Il principio di stabilità può altresì manifestarsi quale parametro d'azione per i poteri costituiti: essi potrebbero maturare la consapevolezza che l'esercizio delle relative funzioni nel rispetto del principio di legalità non dovrebbe pregiudicare valori quali la continuità giuridica dell'ordinamento e la stabilità dell'assetto istituzionale, a garanzia delle libertà e dei diritti fondamentali.

La Corte, nella pronuncia in commento, sembra aver voluto enfatizzare questa esigenza, anche se riferendola alla fase di transizione costituzionale in atto: ha in particolare prospettato come l'applicazione del principio di continuità *presupponga* la non contraddizione della continuità istituzionale: "soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento vive non solo di

norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali. In tema di istruzione la salvaguardia di tale dimensione è imposta da *valori costituzionali incompressibili*” (Corte cost., n. 13 del 2004, punto 4 delle considerazioni in diritto).

La Corte, a partire da questa sentenza, si pone quindi come limite all’eventuale annullamento di norme previgenti ritenute incostituzionali rispetto al nuovo ordine delle competenze l’accertamento che non ne derivi diretto ed immediato pregiudizio per i diritti delle persone (in tal senso si veda, ad esempio, Corte costituzionale, 16 gennaio 2004, n. 16, punto 6 delle considerazioni in diritto).

3. Quanto premesso conferma il rilievo per il quale il *nomen iuris* “principio di continuità” non è sufficiente a definirne la “dimensione ampliata” che la Corte ha inteso evidenziare nella pronuncia in esame.

Il principio di continuità in senso stretto, dopo la riforma costituzionale del 2001, ha trovato in particolare una definizione nell’articolo 1, comma 2, della legge n. 131 del 2003, dove non ha caso è evocato espressamente il ruolo della Corte costituzionale nella soluzione delle questioni di diritto intertemporale. In quanto correlato all’attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, occorre leggere tale comma anche in riferimento alla clausola di cui all’articolo 10 di tale legge costituzionale, che prevede l’applicazione alle regioni ad autonomia speciale delle proprie previsioni più favorevoli.

In tal senso pare possibile ritenere che il principio in esame, presupponendo la continuità giuridica nella transizione tra due diversi ordini costituzionali, valga a garantire la *certezza del diritto vigente nei singoli ordinamenti regionali*, in attesa che si compia il processo politico legislativo di attuazione della riforma costituzionale nelle parti in cui è incrementata l’autonomia regionale e degli altri enti locali.

Peraltro la Corte con la pronuncia in esame si è preoccupata anche dell’effettiva stabilità nell’esercizio delle competenze normative secondo il rinnovato ordine costituzionale. Tale pronuncia si inserisce sulla scia del riconoscimento della capacità di intervento della legislazione statale in ambiti ora di competenza regionale ove occorra preservare valori o esigenze riconducibili alle istanze unitarie della Repubblica (si veda, ad esempio, Corte cost., 24 luglio 2003, n. 274, punto 2.1 delle considerazioni in diritto, e 1° ottobre 2003, n. 303, punto 2.1 delle considerazioni in diritto, con osservazioni di R. Dickmann, in www.federalismi.it, nn. 9/2003 e 12/2003). Poiché la riforma del 2001 ha fatto nascere in molti il dubbio che la forma di stato unitario fosse in discussione, la Corte ha fornito opportuni chiarimenti sul punto, invocando l’inderogabilità dei caratteri unitari della forma di stato in vigore ed accentuando a tal fine il ruolo dello stato all’insegna della stabilità dell’ordinamento giuridico. Con la pronuncia in esame ha aggiunto anche l’esigenza di salvaguardare “valori costituzionali incompressibili” (quali possono essere i diritti delle persone).

Il principio di stabilità – se naturalmente si intende condividerne la rilevazione nei termini proposti – investe pertanto la struttura costituzionale come caratterizzata nella sua essenza storico-politica ed in quanto rappresentativa di tali valori. *La sua percezione è quindi pregiudiziale alla declinazione del principio di continuità in senso stretto.*

Quest’ultimo dovrebbe applicarsi solo nella dimensione delle relazioni formali tra fonti del diritto, ambito nel quale operano i criteri di interpretazione del diritto, nel senso che le disposizioni statali di dettaglio in materie divenute di competenza concorrente devono ritenersi cedevoli rispetto al diritto regionale successivo, in modo da evitare ogni soluzione di continuità del diritto vigente in ciascuna regione o provincia autonoma.

Il principio di continuità in senso stretto può dunque ritenersi funzionale al fine di permettere nella fase transitoria che non risultino vuoti di disciplina nelle materie in cui la

competenza sia mutata da statale a regionale per effetto della legge costituzionale n. 3 del 2001. Tale almeno sembra lo scopo di quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, della citata legge n. 131 del 2003.

La Corte poi si avvale di tale principio per individuare la norma costituzionale sulla quale basare il proprio giudizio, nel rispetto della regola per la quale una novella costituzionale, in virtù della sua forza formale, non comporta automaticamente la perdita di efficacia della normativa ordinaria preesistente nei consueti termini propri dell'abrogazione (Corte cost., 5 giugno 1956, n. 1; in senso conforme si veda, ad esempio, V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, Padova, 1984, 67, e R. Guastini, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, 166-167). Tale normativa infatti (se non è dichiarata incostituzionale o espressamente abrogata) permane nell'ordinamento finché non sia sostituita o modificata da una successiva normativa applicativa o attuativa della nuova base costituzionale (evidentemente tale discorso non vale per le norme costituzionali autoapplicative, che precludono l'applicazione di preesistenti norme legislative con esse in palese contrasto). La conclusione opposta porterebbe a giustificare inevitabili vuoti di disciplina giuridica per effetto della legittimazione che ne scaturirebbe alla disapplicazione del diritto incostituzionale. Infatti la normativa statale preesistente in materie di competenza regionale non è abrogata ma rimane efficace fino all'entrata in vigore di una corrispondente disciplina regionale, che la sostituisce.

Il tema presenta tuttavia notevoli profili di problematicità (che non è possibile approfondire in questa sede) per quanto concerne in particolare la possibilità che l'autorità giudiziaria possa disapplicare una legge assunta in contrasto con il nuovo ordine costituzionale (per un approfondimento si rinvia al recente studio svolto da F. Dal Canto, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino, 2002, specialmente nella parte in cui offre una rassegna delle pronunce della Corte in materia e mette a confronto i diversi orientamenti della dottrina). Al riguardo basti osservare che l'eventuale disapplicazione giudiziale della legge apporterebbe un *vulnus* all'equilibrio dei poteri, in quanto presupporrebbe la capacità dei poteri costituiti di sciogliersi dal principio di legalità.

Ogni questione relativa agli effetti della riforma del 2001 sulla legislazione vigente va dunque posta di norma in termini di sopravvenuta incostituzionalità della legislazione preesistente, in modo da permettere la valutazione complessiva dell'ordinamento giuridico sotto il profilo della stabilità istituzionale. L'unico potere a ciò legittimato in via ordinaria è il legislatore, in quanto si tratta di una valutazione politica. E' suo compito infatti quello di garantire tale valore in sede di attuazione delle riforme costituzionali. Ordinariamente quindi la dimensione sostanziale del principio di continuità non dovrebbe rientrare nell'ambito delle valutazioni della Corte.

Infatti, poiché il principio di continuità in senso stretto vale per il giudice costituzionale come criterio di individuazione del parametro di costituzionalità, esso presenta natura essenzialmente procedurale: la Corte, per individuare il parametro applicabile, declina il principio di continuità in stretta relazione al principio *tempus regit actum*: è cioè la data di proposizione del ricorso che vale ad individuare il parametro costituzionale del giudizio.

Pertanto la normativa in vigore, se impugnata davanti alla Corte prima dell'entrata in vigore della novella costituzionale, è sindacabile solo in rapporto al previgente parametro costituzionale. Ove impugnata successivamente, può essere sindacata alla luce del nuovo parametro, per accertarne l'eventuale sopravvenuta condizione di incostituzionalità o di conflitto (ad esempio, si veda Corte cost., 23 luglio 2002, n. 376, punto 4 delle considerazioni in diritto).

Tuttavia per ragioni di tutela dell'ordine costituzionale la Corte può agire come potere della Repubblica (per riflessioni su tale aspetto si rinvia a quanto rilevato in R. Dickmann, in www.federalismi.it, n. 9/2003), a garanzia dell'effettiva stabilità dell'intero ordinamento

giuridico, valore preminente rispetto agli interessi delle autonomie locali. Si tratta di un intervento di tipo eccezionale, non emulabile dagli altri poteri statali.

Questi poteri, ed in particolare le amministrazioni pubbliche statali e locali e le giurisdizioni, sono tenuti a garantire la certezza della base giuridica delle proprie decisioni e possono applicare il principio di continuità solo al fine di avere certezza del diritto vigente, nella più generale dimensione del *principio di legalità* dell'azione dei pubblici poteri. Il problema dell'effettiva tutela dei "valori costituzionali incompressibili", che presenta rilievo storico-politico, va infatti normalmente affrontato nell'ambito della discrezionalità del potere politico per antonomasia, il potere legislativo, non già nella dimensione della discrezionalità amministrativa o giurisdizionale.

Il principio di continuità in senso stretto non consente pertanto soluzioni interpretative non legislative che mirino a rendere la disciplina legislativa conforme a tali valori ovvero che permettano di disapplicarla ove non conforme.

Il principio di continuità in senso stretto partecipa della natura giuridica dei criteri interpretativi del diritto, che concorre ad integrare ove sussista la necessità di garantire la certezza del diritto nella transizione tra due ordini di competenze costituzionalmente definiti.

L'applicazione di tale principio presuppone inoltre che la disciplina da interpretare *permanga in vigore nella sua veste formale di atto normativo*. Ciò vale in particolare per le discipline statali divenute cedevoli in ambiti sottratti alla competenza esclusiva dello stato, ai fini dell'individuazione di quale sia effettivamente il diritto vigente in ciascuna regione (o provincia autonoma).

Il principio di continuità in senso stretto consente cioè di accertare se, *in un determinato ambito territoriale*, esistano successive discipline regionali della medesima materia e, riferendo le norme di queste ultime alle norme desumibili dall'atto normativo statale, consente di risolvere le eventuali antinomie determinando contemporaneamente le norme in concreto applicabili e quelle (implicitamente) abrogate sulla base degli ordinari canoni ermeneutici, in modo da scongiurare vuoti di disciplina. In tal senso sono le indicazioni della Corte costituzionale (esempio, Corte cost., 4 dicembre 2002, n. 510, punto 4 delle considerazioni in diritto) ed in questa declinazione soltanto può essere applicato da tutti le autorità interpreti del diritto, nella dimensione del principio di legalità.

Tuttavia il potere legislativo può non intervenire tempestivamente, al fine di preservare la stabilità politico-istituzionale nella fase della transizione.

A causa di questo ritardo la Corte, "custode" della Costituzione, può intervenire in casi concreti per preservare il vigore di una disposizione di legge della quale l'applicazione del principio di continuità in senso stretto avrebbe portato ad argomentarne la cessazione di efficacia.

La Corte in tal modo non si sostituisce al legislatore nel ruolo che gli è proprio: piuttosto rileva nel sistema costituzionale un *principio superiore*, il principio di stabilità, al quale appellarsi per garantire "valori costituzionali incompressibili".

4. La pronuncia in commento si inserisce in un filone giurisprudenziale originatosi nella seconda metà del 2003, nell'ambito del quale, secondo quanto segnalato da autorevole dottrina (si veda in ultimo A. Ruggeri, *Le costituzioni passano ma la giurisprudenza resta*, in www.federalismi.it, n. 1/2004, spec. § 3-4), la Corte avrebbe intrapreso una lettura spesso "conservativa" dell'ordine costituzionale delle competenze, preferendo garantire i valori caratterizzanti dell'unità repubblicana rispetto alle possibili prospettive evolutive dell'autonomia degli enti locali. Si tratta di un ricorso storico, visto che un problema analogo si era già posto in occasione della successione dello stato regionale repubblicano allo stato unitario monarchico.

Nell'ambito di questo filone, ad esempio, la Corte ha preservato in vigore la sostanza dell'articolo 10 della "legge Scelba", ammettendo che nuovi principi fondamentali contenuti in leggi statali ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dispiegano efficacia abrogativa rispetto alla legislazione regionale previgente con essi in contrasto (Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303, punto 7 delle considerazioni in diritto), ha affermato che in mancanza di una nuova definizione legislativa i principi fondamentali possono trarsi, specie nell'attuale fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, dalla disciplina legislativa statale già in vigore (purché non recante norme di immediata applicazione in quanto di dettaglio) (*ex plurimis* si veda Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, punto 4 delle considerazioni in diritto – tale principio è ora espressamente previsto dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 131 del 2003), ed ha riconosciuto la legittimità di eventuali "riappropriazioni legislative" di funzioni amministrative regionali da parte dello stato, previa "intese" con le regioni (si veda ancora Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303, punto 2.2 delle considerazioni in diritto).

Tuttavia la Corte, nonostante la portata di tali pronunce, non sembra realmente imputabile di conservatorismo: piuttosto sono i ritardi del legislatore nell'attuazione della riforma che l'hanno costretta ad interpretazioni "ponte", che lo stesso legislatore può fare proprie (o superare) in via normativa. Nel caso della pronuncia in esame (si veda punto 4 delle considerazioni in diritto) la Corte ha ritenuto che il ritardo (evidentemente del legislatore) nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in tema di finanza regionale, non può condizionare l'efficienza dell'erogazione del sistema scolastico, alla quale "sono collegati diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti ed alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa".

Nel complesso, rileggendo dopo la sentenza in commento molte delle pronunce comprese nel segnalato filone, ci si accorge come non sia una novità l'attenzione che la Corte mostra di avere alla stabilità complessiva dell'ordinamento giuridico ed alla certezza delle garanzie che ne devono comunque discendere per la tutela dei diritti fondamentali. Ne scaturisce peraltro una forte preoccupazione per la tenuta complessiva dell'ordine costituzionale delineato nel 2001. Di questa preoccupazione – che presenta un innegabile valore politico - deve tener conto il legislatore, intervenendo senza ritardi nella relativa attuazione, e soprattutto le autorità interpreti del diritto, che devono agire nel rispetto rigoroso dei limiti formali ad essi posti a garanzia della funzionalità delle istituzioni.

5. Il principio di continuità in senso stretto dunque pare solo una formula sintetica attraverso la quale si individua una particolare declinazione dei canoni interpretativi. Tale principio si applica solo al fine di garantire la certezza del diritto. Questo obiettivo secondo la Corte non è riconducibile tra i valori fondamentali dell'ordinamento (sull'argomento si veda V. Caianiello, *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1999, 15 ss.; Id., *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza*, in *Studi parl. pol. cost.*, 132-133/2001, 7 ss.).

Il rilievo del principio di continuità in senso stretto si pone inoltre in una dimensione soltanto transitoria, e non può legittimare interpretazioni volte a perpetuare la prevalenza del diritto statale rispetto ai noti criteri di interpretazione del diritto: la Corte ha infatti chiarito nelle citate pronunce del 1974 la valenza di tale principio in termini di *temperamento* degli effetti che scaturirebbero dalla automatica applicazione dei classici criteri ermeneutici. In tale accezione il principio è legittimamente applicato ove permetta la soddisfazione di esigenze occasionali di diritto intertemporale, non già la preservazione di un ordine giuridico ormai contrario alla Costituzione.

Il principio di continuità in senso stretto non è invece di per sé sufficiente a rimediare ai complessi problemi politici che conseguono alla riforma costituzionale del 2001, attesa la relativa natura di criterio ausiliare nell'interpretazione del diritto vigente.

Questi problemi si pongono in particolare nel momento in cui si evidenziano profili di instabilità dell'assetto istituzionale, quando cioè esso si riveli non più in grado di garantire effettività di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché dei valori che su di essi si radicano.

Al riguardo esiste una oggettiva responsabilità politica del legislatore (anche regionale) per una tempestiva attuazione delle novità costituzionali, che consenta alle amministrazioni locali di disporre delle condizioni necessarie ad esercitare con pienezza le relative nuove competenze legislative, regolamentari ed amministrative, e che permetta ai giudici ed alle amministrazioni stesse, tenuti a provvedere in base al principio di legalità, di soggiacere a parametri legislativi certi, ai sensi dell'articolo 97, primo comma, e 101, secondo comma, della Costituzione.

Trattandosi di responsabilità *politica*, occorre rilevare la delicatezza dei problemi che si porrebbero nel lungo periodo se, in caso di prolungata inerzia dei legislatori, altri poteri costituzionali fossero costretti ad assumere - a titolo di supplenza ed al di là di temporanee e ragionevoli esigenze - un ruolo di attuazione sostanziale della fonte costituzionale.

Anche se poco più di due anni dall'entrata in vigore della riforma del 2001 sono tutto sommato un tempo ancora breve per manifestare (soprattutto ove si tenga conto dei ritardi che hanno accompagnato l'attuazione del sistema regionale delineato dalla Costituzione del 1948) seria preoccupazione per i ritardi nella relativa attuazione, può ritenersi che, fino al completamento effettivo di tale processo, esistano le condizioni perché la Corte sia legittimata a verificare l'effettiva stabilità dell'ordinamento giuridico, soprattutto ove necessario a consentire la tutela dei valori che ne costituiscono patrimonio essenziale.

Tuttavia, poiché un simile ruolo discenderebbe pur sempre da una espansione del relativo potere, anch'esso costituzionalmente limitato, pare fondamentale un atteggiamento di progressiva autolimitazione della stessa Corte, allo scopo di non condizionare le soluzioni che i poteri legislativi potrebbero definire nel corso del processo attuativo della Costituzione: ad essi infatti spetta comunque la piena autonomia di giudizio (e la connessa responsabilità) nell'adozione di scelte che si caratterizzano per l'originale ed esclusiva natura politica.