



**DAI “PRINCIPI FONDAMENTALI” AGLI “INDICATORI”: NUOVE DINAMICHE NEI
RAPPORTI TRA LEGGE STATALE E LEGGE REGIONALE
(OSSERVAZIONI A PRIMA LETTURA A CORTE COST.,
SENT. 24 LUGLIO 2009, N. 237)**

di

Alessandro Sterpa

*(Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico
nell'Università “La Sapienza” di Roma)*

9 settembre 2009

Premessa.

La potestà legislativa *concorrente*¹ è stata considerata dalla dottrina come un punto di vista privilegiato di osservazione per lo studio del rapporto tra la legge statale e quella regionale; ciò perché, come è stato sottolineato, “è qui che si condensano – nella forma più limpida – i principali problemi che è necessario comporre per dare spiegazione dogmatica al fenomeno dei rapporti tra legge dello Stato e legge della Regione”².

Questa considerazione è da ritenersi valida ancor più oggi: sia perché la potestà legislativa concorrente è presente in Costituzione per un numero più ampio di materie rispetto all’originario dettato costituzionale (anche se con formulazioni letterali differenti³), sia perché

¹ Sulla definizione della potestà legislativa come “concorrente” ovvero “ripartita” cfr. F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, Milano, 1967, pp. 1 e ss.; S. GALEOTTI, *Osservazioni sulla «legge regionale» come specie della «legge in senso tecnico»*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1957, pp. 76 e ss.; P. VIRGA, *La regione*, Milano, 1949, pp. 41 e ss.; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, pp. 192 e ss.; R. TOSI, “*Principi fondamentali*” e leggi statali nelle materie di competenza regionale, Padova, 1987, p. 18, nota 31, utilizza l’espressione “potestà limitata dai «principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato»”, già di L. PALADIN, *La potestà...cit.*, p. 192.

² R. TOSI, “*Principi...cit.*”, p. 26, nonché pp. 17-19. Come rileva F. CUOCOLO, *La legge cornice...cit.*, “uno studio sulle leggi cornice si presenta non solo utile ma, a noi sembra, necessario per la stessa più generale ricostruzione della posizione e dei limiti dell’ordinamento regionale” (p. 15).

³ L’art. 117, comma terzo, Cost. prevede un elenco di materie nelle quali “spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato”. Le

proprio alcune di queste materie sono caratterizzate da una vocazione “trasversale” rispetto alle competenze legislative residuali regionali, sia perché i “principi fondamentali” hanno assunto, dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, un ruolo di primo piano nelle dinamiche del regionalismo italiano, atteggiandosi in modo differente a seconda della materia di

materie che costituiscono oggetto della potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni non si esauriscono in quell'elenco, perché in altri articoli della Costituzione sono presenti materie sottoposte al concorso della legge statale e di quella regionale. È il caso dell'art. 122, primo comma, Cost. (“il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi”) e dell'art. 119 Cost.. L'espressione letterale con la quale è descritta la potestà legislativa concorrente di cui all'art. 122 Cost. è molto simile a quella dell'art. 117, primo comma, Cost. originario, piuttosto che a quella dell'art. 117, terzo comma, Cost., vigente. Il testo approvato dall'Assemblea costituente, infatti, prevedeva: “la Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”. Le differenze tra le due formulazioni in vigore appaiono evidenti, perché in un caso è riconosciuta la competenza della legge regionale “salvo” i principi fondamentali “riservati” alle fonti primarie statali (art. 117 Cost.), nell'altro, invece, tale competenza si estrinseca “nei limiti dei principi fondamentali” stabiliti dal legislatore centrale (art. 122 Cost.). Diversamente, per descrivere l'intervento normativo regionale, le due formule vigenti usano espressioni molto simili (“spetta alle Regioni la potestà legislativa” all'art. 117, terzo comma, Cost. e “sono disciplinati con legge della Regione” all'art. 122, primo comma, Cost.), differenziandosi (formalmente) dal testo dell'art. 117 Cost. originario (“la Regione emana norme legislative”; si ricordi che il testo della Costituzione del 1948 fu frutto dell'approvazione di un emendamento presentato da C. Mortati che sostituì l'espressione “potestà di emanare” con “emana”). A questo dato deve essere aggiunto che l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 recita: “quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e all'art. 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1 (“sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali”), abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei componenti”. In ogni caso, la Corte costituzionale non ha mai raccolto l'opportunità che fornisce questa differente formulazione letterale per ricostruire diversi modelli di potestà legislativa concorrente (M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 480-484; secondo l'A. “dal (mero) testo dell'art. 122 non è però possibile dedurre argomenti che consentano di affermare la atipicità delle competenze in esame, anche relativamente al rapporto tra legge statale e legge regionale” (p. 484), cfr. Corte cost., sent. 196 del 2003). La potestà legislativa concorrente si presenta nel nostro ordinamento con formule testuali diverse, anche se con un unico modello. Quattro dei cinque statuti delle Regioni speciali (ad esclusione di quello della Regione Valle d'Aosta) prevedono materie oggetto di potestà concorrente; secondo l'art. 4 Stat. FVG (l. cost. n. 1 del 1963), “con l'osservanza dei limiti generali indicati nell'art. 4 [armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché il rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni] ed in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie”; l'art. 5 dello Stat. TAA (l. cost. n. 5 del 1948) recita: “La regione, nei limiti del precedente articolo [come sopra] e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, emana norme legislative nelle seguenti materie”; l'art. 4 Stat. Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948) recita: “nei limiti del precedente articolo [come sopra] e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, la Regione emana norme legislative sulle seguenti materie”; l'art. 17 St. Sicilia recita: “entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra le seguenti materie concernenti la Regione”).

riferimento⁴, sia in ragione del fatto che proprio nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente si sostanziano le più rilevanti aree di “co-governo” di Stato e Regioni⁵.

1. Un titolo di intervento *sui generis* per il legislatore nazionale.

La sentenza n. 237 del 2009 è intervenuta nel giudizio di legittimità costituzionale, in via principale, di alcune norme della legge n. 244 del 2007 (in particolare i commi 17 e 18 dell’art. 2 della legge finanziaria 2008).

La Corte costituzionale si è pronunciata riguardo la capacità delle norme statali che recano i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (*ex art. 117, comma terzo, Cost.*) di incidere su aree di materie riservate alla esclusiva competenza del legislatore regionale, quale, nel caso specie, la disciplina delle Comunità montane (*ex art. 117, comma quarto, Cost.*).

Al riguardo, la Corte ha riconosciuto, in più occasioni, la competenza esclusiva-residuale del legislatore regionale in materia di Comunità montane (cfr. sentt. nn. 244, 456 del 2005 e n. 397 del 2006)⁶, ma – al tempo stesso – ha più volte evidenziato come “una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del coordinamento della finanza pubblica, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni (*ex multis*, sentenze n. 159 del 2008; n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005)”. La stessa Corte costituzionale ha peraltro evidenziato – a salvaguardia dell’autonomia regionale – che detto coordinamento della finanza pubblica, pur potendosi risolvere in una riduzione dell’autonomia di bilancio degli enti territoriali al fine di contenere

⁴ Come previsto dalla dottrina, cfr. B. CARAVITA, *Taking Constitution Seriously*, in *federalismi.it*, 2003; ID., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006, pp. 160 e ss..

⁵ Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti...cit.*, il quale ravvisa, per l’appunto, che “si può evidenziare la tendenza di alcune aree ed, in particolare, di quelle nelle quali insiste prevalentemente la competenza concorrente dello Stato e delle Regioni, a configurarsi, più che come aree di “co-legislazione”, nell’ambito delle quali allo Stato dovrebbe spettare la determinazione dei principi fondamentali ed alle Regioni la individuazione della disciplina di dettaglio, come aree di “co-governo” (pp. 159).

⁶ Cfr. G. U. RESCIGNO, *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane: nota a Corte cost. n. 244 del 2005*, in *Quad. reg.*, 2005, pp. 2120 e ss.; S. MANGIAMELI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane, nota a Corte cost. n. 244 del 2005*, in *Giur. Cost.*, 2005, pp. 2122 e ss.; M. GIORDANO, *Ordinamento delle Comunità montane e competenze legislative regionali, nota a Corte cost. n. 456 del 2005* in *Giust. Amm.*, n. 6 del 2005, pp. 1266 e ss.; P. VIPIANA, *In margine a due recenti pronunce della Corte costituzionale sulle Comunità montane: commento congiunto delle sentenze nn. 244 e 456 del 2005*, in *Quad. reg.*, 2006, pp. 699 e ss..

la spesa pubblica, non può legittimare vincoli troppo specifici (o addirittura *ad vocem*) tali da comprimere la libera scelta delle Regioni⁷.

In questo quadro, il Parlamento ha introdotto *ope legis* una serie di previsioni rivolte alle Regioni per razionalizzare il tessuto delle Comunità montane insistenti sui rispettivi territori, anche al fine di contribuire al contenimento della spesa pubblica⁸.

La decisione in esame contiene molteplici profili critici, ciascuno dei quali meriterebbe un'analisi approfondita. In particolare, essa fornisce interessanti spunti di riflessione soprattutto con riferimento al rapporto tra legge statale e legge regionale; più specificamente, rileva la creazione della nuova (e *sui generis*) categoria dei “principi fondamentali solo in senso formale” posti con legge statale nella materia di legislazione concorrente del “coordinamento della finanza pubblica”, materia questa che svolge un'azione di erosione “trasversale” delle competenze legislative regionali residuali.

Le norme della legge statale *sub iudice* prevedono che le Regioni debbano procedere, entro certi termini, alla riorganizzazione e all'accorpamento delle Comunità montane esistenti sul proprio territorio al fine di limitare la spesa corrente prevista per tali enti. Nell'opera di razionalizzazione, il legislatore regionale è chiamato a “tenere conto” di una serie di “criteri” posti dalla stessa legge n. 244 del 2007 (contenuti, specificamente, nei commi 17 e 18 dell'art. 2)⁹, criteri questi dei quali si pone il problema della qualificazione giuridica.

⁷ La giurisprudenza costituzionale ha definito il legittimo intervento legislativo statale, cfr., in particolare, visto che riguardava le spese per l'indennità degli eletti regionali, la sent. n. 157 del 2007 nella quale si legge che “il censurato comma 54 [dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, legge finanziaria 2006], nel fissare la riduzione delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali «nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005», pone un precetto specifico e puntuale, comprimendo l'autonomia finanziaria regionale ed eccedendo dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 417 del 2005). La legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), non [può] imporre alle Regioni minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. Ciò si risolve «in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali» (si vedano, tra le molte, le sentenze n. 88 del 2006 e n. 449 del 2005)”.

⁸ Dubbi sulla legittimità costituzionale delle previsioni oggetto del giudizio della Corte costituzionale erano state espresse in A. STERPA, *L'attuazione della riforma*, in A. D'ATENA, a cura di, *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2008, pp. 39-40.

⁹ Nello specifico, “17. Le Regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono con proprie leggi, sentiti i consigli delle autonomie locali, al riordino della disciplina delle comunità montane, ad integrazione di quanto previsto dall'articolo 27 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in modo da ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane stesse per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario di cui al comma 16, assegnata per l'anno 2007 all'insieme delle comunità montane presenti nella Regione. 18. Le leggi regionali di cui al comma 17 tengono conto dei seguenti principi fondamentali: a) riduzione del numero complessivo delle comunità montane, sulla base di indicatori fisico-geografici, demografici e socioeconomici e in particolare: della dimensione territoriale, della dimensione demografica, dell'indice di vecchiaia, del reddito medio pro capite, dell'acclività dei terreni, dell'altimetria del territorio comunale con riferimento all'arco alpino e alla dorsale appenninica, del livello dei servizi, della distanza dal capoluogo di provincia e delle attività produttive extra-

Lo Stato – si legge nella sentenza della Corte costituzionale – si limita “a fornire al legislatore regionale alcuni «indicatori» che si presentano *non vincolanti, né dettagliati, né autoapplicativi* e che tendono soltanto a dare un orientamento di massima alle modalità con le quali *deve* essere attuato tale riordino” [corsivo nostro]. “L’espressione «tengono conto» [impiegata dal legislatore statale] va intesa nel senso della *non vincolatività per le Regioni delle suddette indicazioni*, le quali, pertanto, pur qualificate formalmente alla stregua di «principi fondamentali», di tale categoria condividono solo *la necessità per la loro attuazione dell’intervento del legislatore regionale, ma non l’obbligo per quest’ultimo di confermare la sua azione all’osservanza dei principi stessi*” [corsivo nostro].

La Corte prosegue ritenendo che questi “principi fondamentali solo in senso formale”, questi “indicatori”, “pur idonei a costituire un valido parametro di riordino, tuttavia, in tanto possono contribuire alla richiamata finalità di contenimento della spesa corrente, in quanto se ne valorizza l’adeguatezza, rispetto a tale obiettivo, in ragione delle caratteristiche di ciascun territorio regionale, secondo una valutazione operata, in piena autonomia, da ogni Regione”.

Peraltro, anche le norme del D. lgs. n. 267 del 2000 relative alle Comunità montane costituiscono degli “indicatori” per il legislatore regionale: il legislatore nazionale ha dunque operato in modo da “porre a disposizione delle Regioni una serie di indicazioni che vengono ad integrare, in un rapporto di complementarietà” le norme del T.U.E.L., “partecipando della medesima loro natura non vincolante, né autoapplicativa”.

Preme rilevare sin da ora che la pronuncia *de qua* aggiorna l’elenco dei titoli di legittimo intervento del legislatore nazionale in ragione dell’istituzione della nuova categoria degli “indicatori” (definiti dalla stessa Corte costituzionale anche con il termine “indicazioni”) che – contrariamente a quanto sostenuto dalla stessa Corte – non sono riconducibili alla categoria dei “principi fondamentali” statali¹⁰.

Da quanto sin qui affermato, si ricava che – dopo la definizione della categoria delle “materie trasversali” statali, la creazione dell’istituto della “sussidiarietà legislativa”, il

agricole; b) riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi delle comunità montane; c) riduzione delle indennità spettanti ai componenti degli organi delle comunità montane, in deroga a quanto previsto dall’articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni”.

¹⁰ Nella sent. n. 237 del 2009, invece, si legge che “deve ritenersi che le disposizioni contenute nel comma 17 in esame costituiscono effettivamente espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, proprio per la chiara finalità che, mediante il divisato riordino delle Comunità montane, si propongono di raggiungere e per la loro proporzionalità rispetto al fine che intendono perseguire. Ciò in quanto il loro scopo è quello di contribuire, su un piano generale, al contenimento della spesa pubblica corrente nella finanza pubblica allargata e nell’ambito di misure congiunturali dirette a questo scopo nel quadro della manovra finanziaria per l’anno 2008”.

riconoscimento dell'ammissibilità dei principi fondamentali statali in materia concorrente ritenuti legittimamente "penetranti" fino al particolare nella disciplina della materia e, ancora, dopo l'avallo della legittima "trasversalità" delle stesse materie concorrenti e dei rispettivi principi fondamentali statali, nonché dell'ammissibilità – in alcuni casi – di normativa legislativa statale "cedevole" in materia concorrente o regionale, in caso di materie di esclusiva competenza legislativa regionale *ex art. 117, comma quarto, Cost.* (per l'appunto, le "Comunità montane"), lo Stato possa adottare norme primarie in materia concorrente non recanti "veri e propri" principi fondamentali, che indichino al legislatore regionale la via da percorrere.

A differenza degli altri "titoli" che negli anni successivi alla riforma costituzionale del 2001 hanno contribuito in modo decisivo all'ampliamento degli spazi normativi del legislatore statale, in questo caso *non è più in discussione il semplice e reciproco ampliarsi o restringersi degli spazi dei due legislatori della Repubblica (Stato e Regioni), ma la stessa natura normativa del contenuto dell'atto legge (statale).*

La Corte costituzionale ha creato una categoria di previsioni di legge statale a-normative in veste formale di "principi fondamentali" aventi una portata giuridica fin dall'origine inesistente, considerato che la loro "giuridicizzazione" dipende unicamente dalla volontà del legislatore regionale di "asseccarli" attraverso l'esercizio della propria autonoma competenza legislativa.

La categoria dei "principi fondamentali solo in senso formale" appare di difficile ricostruzione teoretica se si utilizzano i tradizionali concetti della scienza giuridica, soprattutto per il fatto che tali "principi" possono essere elusi dal legislatore regionale, non svolgendo *a priori* alcuna funzione normativa e non essendo "giustiziabili".

Considerato che nelle materie concorrenti "spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato", detti principi devono essere "fondamentali" in senso non solo formale, ma anche sostanziale: in caso contrario, verrebbe meno la loro funzione di norme cornice con le quali lo Stato "concorre" normativamente alla disciplina della materia.

La dottrina e la giurisprudenza costituzionale si sono occupate a) della definizione dei caratteri propri dei principi fondamentali nelle materie concorrenti, nonché b) del tema della loro immediata precettività.

a) Riguardo la definizione dei principi fondamentali, benché la dottrina sia divisa sull'utilizzo di un criterio formale (*come è scritta*) ovvero sostanziale (*cosa prevede*)¹¹, non è mai stata posta in discussione la necessaria normatività delle stesse previsioni che devono avere una portata vincolante ed essere giustiziabili in sede di giudizio costituzionale¹².

Sul punto, non esiste oggi un orientamento univoco della giurisprudenza costituzionale. Più specificamente, la Corte, in quanto organo deputato a giudicare sulla natura della norma (stante l'irrilevanza dell'autoqualificazione da parte del legislatore statale), ha talvolta utilizzato un criterio di tipo "strutturale"¹³, in altre occasioni un criterio di tipo "sostanziale"¹⁴, in altri casi entrambi i criteri (v., ad es., sent. n. 117 del 1988¹⁵) al fine di discernere i principi fondamentali dalle restanti norme¹⁶. Al riguardo si consideri che il citato criterio sostanziale è stato talvolta supportato da "giustificazioni di ordine costituzionale" (quale, ad es., il diritto allo studio nella sent. n. 281 del 1992), mentre in altri casi da esigenze materiali di uniformità (tecnica ed economica¹⁷), fino a giungere al riconoscimento della

¹¹ Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti...cit.*, pp. 160 e ss..

¹² Cfr. R. NANIA, *Limite dei "principi" e autonomia legislativa regionale*, in *Giur. Cost.*, 1980, il quale evidenzia le implicazioni delle due estreme alternative teoriche che hanno caratterizzato il dibattito sul limite dei principi fondamentali, ossia che detti principi "si identificano con i principi informatori dell'ordinamento statale vigente, sebbene colti al livello delle sue specifiche articolazioni, ovvero costituiscono dei principi del tutto «nuovi» perchè frutto di un indebito bilanciamento, che sarà operato dal Parlamento in sede di adozione delle leggi cornice, tra i valori dell'unità e dell'autonomia" (p. 1776).

¹³ Cfr. sentt. nn. 49 del 1958; 41/66; 88/73; 97/74; 36/77; 83/82; 153/85; 446/88. In tali decisioni la Corte ha sottolineato come la struttura della norma di principio statale non debba comportare il rischio che la potestà legislativa regionali degeneri a "semplice potere regolamentare"; cfr. P. GASPARRI, *Legge regionale* in *Nuov.mo Dig. It.*, Torino, 1972, *ad vocem*, p. 688, secondo il quale "la Corte costituzionale, dal canto suo, avrà il potere di depennare dalle leggi-cornice quei precetti che essa ritenga esservi stati inseriti erroneamente, per non avere il grado di genericità sufficiente ad attribuire ad essi tale qualifica" (p. 693).

¹⁴ Cfr. sentt. n. 102/79; 482/95; 186/90. "La qualità delle norme di principio o di dettaglio – ha avuto occasione di dichiarare il Giudice di legittimità costituzionale – deriva dall'oggettiva natura della norma stessa e non già da una mera definizione formale, che non sarebbe vincolante nel caso di contrasto tra Stato e Regione, per questa Corte". (sentenza n. 192 del 1997, in *Giur. Cost.*, 1987, pp. 1407 e ss.); cfr. A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Milano, 2001, pp. 32 e ss.. Alcune di queste pronunce collegano espressamente il carattere di principio fondamentale della norma alla sua *ratio* (102/79; 186/90); altre, invece, ad un valore (ad es., sentt. nn. 255 e 256 del 2004).

¹⁵ La pronuncia della Corte parla dei principi fondamentali quali "norme espressive di scelte politico-legislative fondamentali o quantomeno, di criteri o di modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale", le quali non siano caratterizzate da un tale "basso grado di astrattezza che, per il loro carattere di estremo dettaglio, non solo sono in suscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori, ma richiedono, ai fini della loro concreta applicazione, soltanto un'attività di materiale esecuzione".

¹⁶ Come giustamente notato, "la Corte, in questo come in altri campi, non è riuscita ad elaborare un modello astratto di riferimento, preferendo piuttosto ispirarsi – si potrebbe dire – al principio della giustizia del caso concreto"; così, T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1992, p. 241; nonché ID., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1997, p. 245; nello stesso senso P. GASPARRI, *Legge regionale...cit.*, che scrive: "in ultima analisi la decisione sul punto se un dato precetto di legge statale sia o no talmente importante da dover essere rispettato dai legislatori regionali rimane di competenza della Corte costituzionale" (p. 693): si noti l'improprio, ma felice uso del termine "importanza".

¹⁷ Sul rapporto tra normazione tecnica e riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, cfr. F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, 2001, spec. pp. 130 e ss.

qualifica di principio fondamentale all'obbligo di sterilizzazione dei gatti in libertà (sent. n. 123 del 1992).

Negli anni successivi alla riforma del 2001, la Corte costituzionale ha oscillato tra decisioni fortemente garantiste dell'autonomia regionale (sent. n. 282 del 2002) e pronunce nelle quali si è di fatto ampliato lo spettro di azione dei principi fondamentali statali (*in primis* sent. n. 196 del 2004), fino alla sentenza in commento, la quale fornisce una definizione – in chiave finalistica – delle norme statali di principio fondamentale tanto ampia da includervi le “indicazioni” di cui al comma 17 dell'art. 2 della legge impugnata¹⁸.

b) Riguardo gli effetti dei “principi fondamentali”, la dottrina è divisa tra chi rinvia ogni effetto giuridico dei principi fondamentali all'entrata in vigore delle leggi regionali¹⁹ e chi, diversamente, propende per l'immediata precettività degli stessi; ciò nonostante, non è stata mai messa in dubbio l'intrinseca giuridicità della categoria dei principi fondamentali statali in materia di legislazione concorrente. Persino chi rinvia l'effetto giuridico dei principi statali all'intervento del legislatore regionale non è mai giunto a definire la categoria di principi fondamentali quali previsioni *ab origine* carenti di carattere normativo²⁰.

Alla luce dell'attuale quadro dottrinario e giurisprudenziale, la sent. n. 237 del 2009 presenta indubbiamente aspetti di novità.

La decisione in esame qualifica come principi fondamentali (formali) previsioni legislative che tali non possono essere in quanto non si pongono come norme vincolanti e non svolgono il ruolo di necessario termine di raffronto in un rapporto giuridico

¹⁸ “In tal caso, il vaglio di costituzionalità dovrà verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, che deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (citata sentenza n. 181 del 2006)”; nella sent. n. 237 del 2009, inoltre, si legge che “deve ritenersi che le disposizioni contenute nel comma 17 in esame costituiscono effettivamente espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, proprio per la chiara finalità che, mediante il divisato riordino delle Comunità montane, si propongono di raggiungere e per la loro proporzionalità rispetto al fine che intendono perseguire. Ciò in quanto il loro scopo è quello di contribuire, su un piano generale, al contenimento della spesa pubblica corrente nella finanza pubblica allargata e nell'ambito di misure congiunturali dirette a questo scopo nel quadro della manovra finanziaria per l'anno 2008”.

¹⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, p. 863, il quale ricorda l'ipotesi della sospensione dell'entrata in vigore della legge cornice fino al momento dell'entrata in vigore delle leggi regionali; G. SILVESTRI, *Le leggi-cornice*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1970, pp. 1017 e ss. il quale pone il risalto al legame normativo tra le due fonti.

²⁰ L. PALADIN, *La potestà...cit.*, p. 150; C. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961, p. 108 e ss.; A. RUGGERI, *Ancora in tema di leggi statali e regionali su materie di competenza ripartita*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1977, p. 271; A. PIZZORUSSO, *Legge cornice*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1997, *ad vocem*, pp. 746 e ss.; A. PAOLETTI, *Leggi-cornice...cit.*, p. 47.

(formalizzato dalle rispettive fonti primarie del diritto) tra l'ordinamento statale e quello regionale, costituendo, invece, la premessa per una relazione politica tra i due livelli di governo.

La costruzione teoretica delle “norme di principio fondamentale non vincolanti” che dei principi fondamentali “condividono [*rectius*, condividerebbero] solo la necessità per la loro attuazione dell'intervento del legislatore regionale”²¹, comporta che tra i principi fondamentali statali possano essere annoverate anche *previsioni solo eventualmente normative*, ossia proposizioni letterali a carattere solo in potenza (e solo indirettamente) giuridico.

La capacità normativa degli “indicatori” statali sarebbe quindi condizionata dall'intervento del legislatore regionale, quale vero e proprio arbitro della loro trasformazione in norme comunque non più statali e non più recanti principi fondamentali della materia.

La sensazione, in chi legge, è che si torni indietro nel tempo, negli anni in cui, all'inizio dell'esperienza regionalista, si pose la questione se fosse necessario un previo intervento del legislatore statale nelle materie concorrenti per permettere alle Regioni di esercitare la funzione legislativa. Allora, dopo la scelta “statalista” della legge n 62 del 1953 (art. 9 c.d. legge Scelba), il legislatore statale²² prima e la Corte costituzionale poi riconobbero alle Regioni la facoltà di adottare leggi a prescindere dal previo intervento del legislatore statale, ciò al fine di non sottoporre l'autonomia regionale alle decisioni del legislatore statale²³.

Oggi sembrerebbe proporsi una situazione analoga, ma a parti invertite e con contenuti più radicali: sarebbe necessario l'intervento legislativo regionale per rendere gli “indicatori” (statali) previsioni di legge (regionale).

Ciò detto, ben può ritenersi che una norma di legge statale per essere qualificata “principio fondamentale” deve essere comunque una norma vincolante, sia che la si ritenga precettiva fin dal momento della sua adozione, sia che lo diventi a seguito dell'intervento del legislatore regionale.

La categoria dei “principi fondamentali in senso formale” non può certo costituire una *species* di principi fondamentali *in potenza* o, se si vuole, *fantasma*: ciò

²¹ Sarebbe interessante soffermarsi sulla definizione di principi fondamentali utilizzata in questa sentenza, ma purtroppo l'economia del nostro lavoro non lo consente.

²² Legge n. 281 del 1970; cfr., Corte cost., sentt. nn. 39/71, 10/80, 69/83 e 63/90. In particolare, quest'ultima pronuncia ha negato la natura di legge costituzionalmente necessaria della legge quadro consentendo che su di essa fosse svolgibile il referendum abrogativo ex art 75 Cost.. “il cui nucleo normativo non può essere alterato o privato di efficacia senza disposizioni di livello costituzionale”.

²³ Cfr. A. PAOLETTI, *Leggi-cornice...cit.*, pp. 10 e ss.

significherebbe che nell'ordinamento si aggirano disposizioni statali in attesa che una legge regionale li trascini nel regno del giuridicamente rilevante.

2. La Corte costituzionale ancora custode del rapporto tra il legislatore statale e quello regionale?

È evidente che gli “indicatori”, così come concepiti dalla decisione in esame, altro non sono che statuizioni volitive che fungono da presupposto per una trattativa politica tra lo Stato e le Regioni in funzione dell'esercizio, da parte di quest'ultime, delle proprie competenze legislative: può accadere che ciascuna Regione concretizzi i contenuti di alcuni “indicatori” senza trasformarli in “principi fondamentali a tutti gli effetti”, visto che il disegno normativo della materia sarebbe realizzato dalla legge regionale, lasciandone invece altri allo *status* a-normativo originario.

Nulla esclude, ovviamente, che ciascuna Regione possa scegliere in modo diverso quali “indicatori” seguire tra quelli previsti dallo Stato, così facendo venir meno la funzione unificatrice propria della categoria dei principi fondamentali che opererebbero, invece, quale elemento di differenziazione orizzontale da Regione a Regione²⁴.

Prima dell'intervento del legislatore regionale, gli “indicatori-principi fondamentali formali” non potrebbero abrogare la disciplina vigente²⁵, collocando la problematica dell'effetto abrogativo dei nuovi principi fondamentali statali in una nuova prospettiva, ben oltre i confini sin qui tracciati dalla dottrina²⁶ e dalla giurisprudenza costituzionale²⁷.

Una volta esercitata siffatta funzione legislativa da parte delle Regioni, la Corte costituzionale non sarà nelle condizioni di giudicare sulla disciplina di legge in vigore (e sul

²⁴ Cfr. B. CARAVITA, *Federalismo e devoluzione*, in *www.federalismi.it*, 2002 il quale già allora ravvisava lo sviluppo di una forte differenziazione del nostro regionalismo (p. 2).

²⁵ Si fa riferimento al noto problema del rapporto tra la disciplina concorrente previgente (statale e regionale) ed i nuovi principi fondamentali statali.

²⁶ Cfr. A. PAOLETTI, *Leggi-cornice...cit.*, pp. 43 e ss., A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1973, *ad vocem*; A. PIZZORUSSO, *Legge cornice...cit.*, p. 746.

²⁷ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 40 del 1972 nella quale si legge che la “tra la competenza legislativa dello Stato e quella delle Regioni sulle materie elencate nell'art. 117 non c'è netta separazione di materie: sulla stessa materia, al contrario, devono concorrere la legge statale e la legge regionale, l'una ponendo (e potendo successivamente modificare) i principi fondamentali, all'altra essendo riservato porre le norme ulteriori. E perciò, in conseguenza del subentrare, nella legislazione statale, di nuovi principi (espressi od impliciti che siano), bene può verificarsi l'abrogazione di precedenti norme regionali ove ricorrano in concreto gli estremi richiesti dall'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, premesse al codice civile, per aversi abrogazione. Ciò non toglie che quando il contrasto tra principi di fonte statale e norme regionali anteriori non si configuri in termini di vera e propria incompatibilità, tale da dar luogo ad abrogazione, possa proporsi una questione di legittimità costituzionale delle norme regionali diventate difformi dai nuovi principi, essendo la legislazione regionale costituzionalmente subordinata al rispetto dei principi fondamentali delle leggi statali”.

rapporto tra legge statale e regionale), non potendo assumere gli “indicatori” (divenuti norme di una fonte primaria del diritto regionale) quale oggetto ovvero parametro del proprio giudizio. Così si legge nella sent. n. 237 del 2009: l’espressione per cui le Regioni “tengono conto” degli “indicatori”, impiegata dal legislatore statale, “va intesa nel senso della *non vincolatività per le Regioni delle suddette indicazioni*, le quali, pertanto, pur qualificate formalmente alla stregua di “principi fondamentali”, di tale categoria condividono solo *la necessità per la loro attuazione dell’intervento del legislatore regionale, ma non l’obbligo per quest’ultimo di confermare la sua azione all’osservanza dei principi stessi*” [corsivo nostro].

In assenza di un obbligo per le Regioni di conformare la propria azione legislativa agli “indicatori”, viene meno tanto la possibilità per quest’ultimi di trasformarsi *ex post* in principi fondamentali statali della materia, quanto la loro giustiziabilità ed il loro ruolo di parametro (e di oggetto) in sede di giudizio costituzionale.

A sommosso avviso di chi scrive, la Corte costituzionale ha implicitamente riconosciuto che le aree *grigie* del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni devono necessariamente essere oggetto di una relazione di tipo politico tra l’ordinamento statale e quello regionale, più che di una relazione di natura giuridica tra legge statale e legge regionale. È in queste aree che potrebbe maturare l’idea che non esistono, nel nostro ordinamento, le condizioni per sottoporre al giudizio di legittimità tutto il riparto di competenze costituzionalmente (pre)definito.

Difatti, per quanto si tenti di costruire un esatto riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, esistono aree, parti, settori di materie e sub-materie la cui riconducibilità ad uno solo dei due legislatori appare comunque materialmente impossibile. Ne è testimonianza la giurisprudenza costituzionale che ha elaborato la teoria del criterio della materia prevalente ed ha declinato l’applicazione del principio della leale collaborazione proprio al fine di porre rimedio alla difficile “giustiziabilità” del riparto di competenze legislative²⁸.

²⁸ Sul punto, cfr. Corte costituzionale, *ex plurimis*, sentt. nn. 430 del 2007, 169 del 2007, 165 del 2007, 181 del 2006. Nella stessa sent n. 237 del 2009 la Corte costituzionale ricorda che “la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, nel caso in cui una normativa interferisca con più materie attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall’altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l’ambito materiale che possa considerarsi nei singoli casi prevalente. E, qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l’applicazione del principio di leale collaborazione sentenza n 50 del 2008), il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie”.

Riguardo le possibili concretizzazioni del principio di leale collaborazione, la stessa giurisprudenza costituzionale ha assunto un ruolo determinante, sino a giungere alla formalizzazione di un principio di “proporzionata collaborazione” tra Stato e Regioni²⁹.

Gli istituti e le procedure attraverso le quali opera detto principio contribuiscono sensibilmente allo sviluppo di fonti atipiche (statali e regionali), in quanto esso è “suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme ed intensità”: nell’ambito delle relazioni tra le sfere di competenza degli enti, interessa “addivenire a forme di esercizio delle funzioni, da parte dell’ente competente, attraverso le quali siano efficacemente rappresentati tutti gli interessi”³⁰.

Questi “principi-strumento”, d’altro canto, pur costruendo un complesso sistema di intese e pareri tra Stato e Regioni³¹, non possono essere considerati risolutivi in ogni situazione: in casi come quello in esame è stato persino necessario esplorare territori nuovi dove attestare la relazione tra legge statale e legge regionale per garantire il funzionamento del regionalismo italiano.

La Corte costituzionale, con la decisione in commento, ha di fatto riconosciuto l’esistenza di condizioni tali da lasciare alla trattativa politica Stato-Regioni una parte della divisione delle competenze nella disciplina delle materie in questione ed ha rinunciato *apertis verbis* a sottoporre il rapporto tra legge statale e legge regionale al proprio sindacato di costituzionalità in aree come queste dove la confusione di competenze assurge al massimo livello.

In ogni caso, tale decisione deve essere letta nel quadro complessivo di sviluppo del regionalismo italiano nel quale si assiste alla crescita, come già accaduto in altri ordinamenti regional-federali, della “trattativa” tra lo Stato e le Regioni per quanto concerne l’esercizio della potestà legislativa sia statale che regionale.

Senza la Seconda Camera che rappresenti gli interessi regionali e locali, senza l’integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali (*ex art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001*), *a latere* del sistema delle Conferenza (Stato-Regioni, Stato-autonomie locali e Unificata), si sta sviluppando un processo di trattativa politico-legislativa che, in

²⁹ A. COSTANZO, *Il principio di proporzionata collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2006, pp. 2799 e ss.

³⁰ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 308 del 2003.; cfr., nello stesso senso, sentt. nn. 96 del 2003 e 422 del 2002, e n. 21 del 1991.

³¹ Cfr. S. AGOSTA, *Un confuso affresco (in larga misura ancora) da definire: a proposito degli effetti delle intese sulla potestà legislativa regionale*, in R. TARCHI, *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2006, pp. 153 e ss.; G. SCACCIA, *Note sull’avocazione delle competenze in sussidiarietà*, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 1555 e ss.; Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in www.forumcostituzionale.it.

parte, avviene con l'utilizzo di norme statali (anche non vincolanti come nel caso degli "indicatori") o regionali (c.d. "contro leggi"³²), in altra parte con l'uso (le modalità d'uso ovvero il mancato uso) del contenzioso costituzionale che diviene terreno di trattativa tra il legislatore centrale ed i legislatori regionali.

Il timore di una "giustizia costituzionale fai da te" nei rapporti tra lo Stato e le Regioni è un tema attuale del nostro ordinamento, tant'è che la Corte costituzionale, nella pronuncia *de qua*, osserva che "né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi per il tramite di proprie disposizioni di legge".

Si tratta di un ammonimento non isolato nella giurisprudenza costituzionale, visto che già nella sent. n. 198 del 2004 la Corte ha esplicitato che "il Titolo V della parte II della Costituzione, così come le corrispondenti disposizioni degli statuti speciali, presuppongono che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale certo non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promuovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali". Oggetto di quest'ultima pronuncia è una "legge di reazione" regionale, in relazione alla quale la Corte ha precisato che è "implicitamente escluso dal sistema costituzionale [...] che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost. Dunque 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".

L'attenzione della Corte costituzionale a questo processo di "de-costituzionalizzazione" del riparto di competenze si è formalizzata anche con le pronunce con le quali la stessa Corte ha negato la possibilità per lo Stato e le Regioni di modulare, con un accordo, le aree della materia di rispettiva competenza (cfr. sent. n. 63 del 2006).

³² Così R. BIN, *Sulle "leggi di reazione"*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2004, pp. 1374 e ss.

Si segnalano altresì le sentt. n. 98 e 367 del 2007, relative ad intese tra Regioni e Stato sulle materie oggetto del contenzioso costituzionale che la Corte qualifica in modo differente.

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

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

Indizi utili a confermare la trasformazione in atto nella “gestione” del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni non si trovano solo nella giurisprudenza costituzionale, ma anche nelle concrete esperienze di legislazione.

Le necessarie ed incompressibili istanze di leale collaborazione tra Stato e Regioni hanno costituito uno dei fattori di trasformazione della stessa funzione legislativa, nel tracciato del già delineato contesto della “crisi della legge”³³; una crisi che si sostanzia per

³³ Cfr. A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni I*, Torino, 1896, pp.

l'incidenza delle trasformazioni formali (legate al procedimento, con l'incremento di fonti atipiche e rinforzate) e sostanziali (con riferimento alla natura provvedimentale, al contenuto della legge e all'attuazione del diritto comunitario) che hanno interessato l'atto tipico con il quale il popolo sovrano detta norme eguali e vincolanti per tutti³⁴.

Conferme della crescita della componente relazionale tra ordinamento statale e ordinamento regionale nell'esercizio della funzione legislativa si trovano nel processo di procedimentalizzazione nell'adozione delle fonti primarie, non solo all'interno dell'*iter legis*, ma anche dopo l'adozione dell'atto che reca il *nomen iuris* di legge, come nel caso di specie e nei complessi ed articolati meccanismi di esercizio delle deleghe legislative da parte del Governo quanto esse coinvolgono le Regioni; ne sono un chiaro esempio la legge n. 131 del 2003, nonché la legge n. 42 del 2009, caratterizzate da una complessità del sistema di intese, pareri, nonché dall'istituzione di nuovi organi e procedure di leale collaborazione³⁵.

Addirittura nel contenzioso costituzionale emergono dati che confermano la crescita del livello di trattativa "politica" tra Stato e Regioni nell'esercizio delle rispettive competenze legislative, anche attraverso l'uso dello strumento dell'impugnativa in via principale della legge.

Vale la pena ricordare i ricorsi per i quali è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere ovvero l'estinzione del processo per l'avvenuta rinuncia di una delle parti³⁶ oppure in ragione di modifiche condivise alle norme impugnate. Nelle decisioni adottate nel corso dell'anno 2009 (su un totale di 250 decisioni depositate al mese di luglio) si contano ben tredici casi di rinuncia al ricorso di una delle due parti (Governo o Regione) e conseguente estinzione del processo sulla base dell'art. 25 delle norme integrative. In alcuni casi si è anche in presenza di rinunce parziali, che hanno interessato solo parte della normativa impugnata (cfr sent. n. 247 del 2009).

534 e ss.; F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930; S. LABRIOLA, *Crisi della legge e principio di rappresentanza*, in *Dir. soc.*, 1983; F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989; G. CIAURRO, *La crisi della legge*, in *Rass. parl.*, 1989; F. MODUGNO, A. CELOTTO, M. RUTOLO, *Considerazioni sulla crisi della legge*, in *S. parl. pol. cost.*, 1999, 125-126; F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000.

³⁴ A. CELOTTO, E. CONTE, *Legge (teoria e storia)*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, i quali evidenziano la "perdita della funzione solo normativa della legge, con propagazione dei tipi di leggi" e la "moltiplicazione dei tipi di atti primari e conseguente perdita della centralità della legge", *ad vocem*.

³⁵ Cfr. C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, spec. pp. 16-55 e A. STERPA, *Il sistema delle conferenze nell'attuazione del Titolo V della Costituzione*, in B. CARAVITA, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, pp. 309 e ss..

³⁶ Come noto, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia non regolarmente accettata dalla controparte, pur non comportando l'estinzione del processo (art. 25 norme integrative), può fondare, unitamente ad altri elementi, una dichiarazione di cessazione della materia del contendere per carenza di interesse del ricorrente (*ex plurimis*, sentenze n. 320 del 2008 e n. 451 del 2007; ordinanza n. 345 del 2006).

Il numero dei casi è in crescita rispetto al 2008, quando, su 449 decisioni, si contano undici rinunce che hanno portato alla cessazione della materia del contendere ovvero all'estinzione del processo³⁷ alle quali si aggiungono le pronunce nn. 416 e 439 del 2008 nelle quali si assiste alla cessazione della materia del contendere per intervenuta modifica della disciplina oggetto del giudizio; nel 2007 in diciannove casi la Corte ha dichiarato la cessazione o l'estinzione del giudizio per la rinuncia di una delle parti³⁸, ai quali si aggiungono i cinque casi di *ius superveniens* originato da modifiche della normativa impugnata ad opera di una delle parti³⁹.

A queste pronunce andrebbero sommati i casi di rinunce all'intervento da parte del Consiglio dei Ministri (almeno quattro nel 2009) ed i casi di (mancata) richiesta (o tentata rinuncia) della sospensione dell'efficacia della norma impugnata *ex lege* n. 131 del 2003⁴⁰.

È dunque evidente che la Corte costituzionale si trova ad operare in un contesto di profonda trasformazione dell'esercizio della funzione legislativa statale e regionale e ed è altrettanto chiaro che il Giudice delle leggi fornisce, con la categoria delle "indicazioni", una traccia visibile delle esigenze di "trattativa" politica (e giuridica?) relativamente alla divisione di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, senza però evitare che se ne facciano interpreti unicamente i due legislatori.

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

La decisione in esame, se da un lato conferma che nel nostro ordinamento sono presenti in modo sempre meno latente indizi che testimoniano che il rapporto tra il legislatore

³⁷ Cfr. le decisioni nn. 27, 42, 73, 145, 198, 283, 320, 342, 353, 388 e 418 del 2008. In particolare, nella pronuncia n. 342 del 2008 si è assistito ad una rinuncia parziale.

³⁸ Cfr. le decisioni nn. 69, 89, 90, 175, 178, 188, 230, 299, 313, 346, 378, 398, 412, 422, 423, 427, 428, 441, 442 del 2007.

³⁹ Si tratta delle decisioni nn. 41, 138, 275, 289 e 451 del 2007. Cfr. anche decisione n. 194 del 2007.

⁴⁰ La Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, come modificato dall'art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, può valutare esclusivamente la possibilità di disporre d'ufficio la sospensione dell'esecuzione delle norme impuginate; Corte costituzionale, sent. n. 245 del 2006 con nota di P. MILAZZO, *L'impugnativa regionale del «codice dell'ambiente»: un'occasione per qualche riflessione sulla struttura ed i limiti del potere di sospensione delle leggi nell'ambito dei giudizi in via d'azione introdotti dalle Regioni*, in www.forumcostituzionale.it; cfr., anche, la Direttiva sul contenzioso costituzionale del Ministro per gli affari regionali on. Linda Lanzillotta in www.affariregionali.it.

statale e quello regionale necessiti sempre più sedi di gestione politica ed extra giudiziaria, dall'altra ci suggerisce di cominciare a ragionare di un processo fisiologico simile a quello che ha già portato in altri ordinamenti di stampo regional-federalista a porre gli spazi di competenza del legislatore statale e di quello regionale nella disponibilità degli accordi tra questi ultimi, aderendo ad un'impostazione contrattualistica del modello autonomistico territoriale⁴¹. D'altronde, si tratta di un *modus operandi* non sconosciuto neanche dal diritto comunitario, in ragione dell'applicazione del principio di sussidiarietà nella divisione delle competenze tra Unione e Stati membri e, in particolare, nelle materie di legislazione comunitaria "concorrente" dove è l'esercizio concreto della funzione "legislativa" a definire gli spazi di competenza.

Il cambiamento in atto nel nostro modello regionale potrebbe portare ad un ampliamento della "contrattualizzazione" della divisione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, senza che per questo motivo si debba necessariamente rinunciare alla centralità della Consulta come soggetto chiamato a sciogliere le complicate relazione tra legge statale e legge regionale.

Una evoluzione di questo tipo, infatti, potrebbe comportare una trasformazione del ruolo del giudice di legittimità costituzionale e costituire un presupposto utile per riformare la composizione della Corte costituzionale con una componente di "estrazione" regionale, assegnando così ad essa un ruolo arbitrale alla luce sia delle previsioni costituzionali che degli accordi "intergovernativi" sulle rispettive competenze sottoscritti da Stato e Regioni.

Si tratta di questioni che oggi sono divenute centrali nel dibattito sul nostro regionalismo; benché dette questioni esulino da un commento a prima lettura della sentenza n. 237 del 2009, le parole della Corte costituzionale nutrono in chi scrive la convinzione che nella decisione in esame lo studioso possa trovare utili "indicazioni" per affrontarle.

⁴¹ Cfr. D. J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo* (1987), Milano, 1998, il quale sottolinea come "in un sistema federale l'indirizzo politico viene deciso e realizzato tramite una forma di negoziato, in modo che tutti possano partecipare ai processi di elaborazione e di esecuzione delle decisioni del sistema stesso" (p. 7); J. POIRIER, *Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale: aux confins du droit et non-droit*, Paper, *Convegno internazionale sul federalismo*, Università McGill di Montreal, Canada, 8-10 novembre 2002; B. CARAVITA, *Stato federale*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, *ad vocem*.