

# Riflessioni sparse su alcune “questioni aperte” nei rapporti tra Stato e Regioni\*\*

di Marco Ruotolo\*

SOMMARIO: 1. Su alcune “questioni aperte” nei rapporti tra Stato e Regioni, a partire da un recente libro – 2. L’evoluzione del regionalismo attraverso il “filtro” della giurisprudenza costituzionale: a) alcuni “profili sostanziali” – 3. Segue: b) alcuni “profili processuali” – 4. Altre “questioni aperte” nei rapporti tra Stato e Regioni

## 1. *Su alcune “questioni aperte” nei rapporti tra Stato e Regioni, a partire da un recente libro*

Il breve contributo che si propone coinvolge tematiche assai care al Collega che qui si onora<sup>1</sup> e prende le mosse dai risultati di una ricerca riguardante le *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e Regioni*, curata in forma di volume da Daria de Pretis e Carlo Padula<sup>2</sup>. Ne ripercorrerò brevemente i contenuti, cercando di aggiungere al riferimento agli stessi qualche riflessione su altre “questioni aperte” che sembrano affacciarsi nei rapporti tra Stato e Regioni.

---

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università Roma Tre, Dipartimento di Giurisprudenza.

\*\* Contributo destinato agli *Scritti in onore di Giovanni Serges*.

<sup>1</sup> Il *Diritto regionale* ha costituito materia di insegnamento del Prof. Giovanni SERGES sin dai tempi in cui era ricercatore presso la Facoltà di Scienze Politiche dell’Università di Roma “La Sapienza”, nonché oggetto di molteplici contributi che hanno attraversato il suo intero percorso di studi, dal suo primo lavoro intitolato *Giudizio amministrativo e conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni*, in *Dir. e Soc.*, 1981, 635 ss., al più recente scritto su *Delegazione legislativa, legislazione regionale e ruolo del potere regolamentare*, in *Giur. Cost.*, 2017, 1082 ss.

<sup>2</sup> D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e Regioni*, Torino, 2023.

2. *L'evoluzione del regionalismo attraverso il "filtro" della giurisprudenza costituzionale: a) alcuni "profili sostanziali"*

Il richiamato libro si divide in due sezioni dedicate, rispettivamente, ai profili sostanziali e processuali, nella costante ricerca di aspetti che non abbiano trovato un adeguato o compiuto assestamento nella giurisprudenza costituzionale.

Si parte con alcune considerazioni sul c.d. *punto di equilibrio*, riguardato sia come esito di un compromesso legislativo sia come approdo del giudizio su di esso<sup>3</sup>. Nello specifico contesto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, ad entrare in gioco è, anzitutto, la classica tematica dello "standard minimo" la cui fissazione da parte dello Stato ben può trovare fondamento in una delle tante materie trasversali che sono enumerate nel secondo comma dell'art. 117 Cost. È un profilo che ha da sempre suscitato l'interesse della Corte costituzionale, specialmente nelle decisioni immediatamente successive all'entrata in vigore del "nuovo" Titolo V. La riflessione proposta al riguardo da Stefania Parisi sembra ben riassumere un'esigenza di differenziazione emergente, anche se forse non ancora nitidamente, dalla giurisprudenza costituzionale: «lo standard minimo è innalzabile, integrabile e quindi modificabile *in melius* mentre l'equilibrio è il frutto di un'operazione di bilanciamento che il legislatore regionale non può alterare»<sup>4</sup>. E il punto di equilibrio non trova spazio solo nelle materie esclusivo-trasversali, potendosi ben inverare in un principio fondamentale in una materia di potestà legislativa concorrente.

La chiave di volta sembra risiedere nella ricerca di un'adeguata dimensione del c.d. regionalismo cooperativo, ponendosi il problema dell'assenza di sedi organiche di raccordo in grado di incidere sulla dimensione legislativa. Come ha scritto Gennaro Ferraiuolo, la dinamica cooperativa è «destinata a scivolare dal piano della produzione normativa a quello del raccordo tra esecutivi, in una dimensione amministrativa»<sup>5</sup>. Si coglie così un punto fondamentale, opportunamente affiancato alla più generale considerazione circa le troppe ambiguità che ancora circondano la nozione di materia trasversale<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> S. PARISI, *La teoria del punto di equilibrio*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte*, cit., 3 ss.

<sup>4</sup> S. PARISI, *La teoria del punto di equilibrio*, cit., 15.

<sup>5</sup> G. FERRAIUOLO, *Materie trasversali e leale collaborazione*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte*, cit., 33 s.

<sup>6</sup> Il punto è sviluppato nel libro pure da F. CORTESE, *Livelli essenziali delle prestazioni*

Ecco allora che si impone una riflessione sul reale spazio di intervento regionale nelle materie esclusive statali, che si è provato a rivendicare nella ricerca – che mi sembra comunque di difficile realizzazione – di un «*nucleo minimo incomprimibile di contenuto per le competenze regionali*» da opporre proprio agli interventi trasversali statali<sup>7</sup>. È considerazione conseguente al rilievo della insufficienza delle sedi di raccordo tra Stato e regioni, alla invocazione della necessità di guardare alla dimensione dei raccordi in sede legislativa o (meglio) della rappresentanza regionale, proprio in quei procedimenti legislativi statali chiamati a concretizzare il punto di equilibrio tra istanze unitarie e istanze di differenziazione.

Sulla potestà legislativa concorrente si sofferma il saggio di Giacomo D’Amico, offrendo, tra i tanti, spunti rilevanti con riguardo al tema dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Una sorta di nuova clausola di supremazia<sup>8</sup> che testimonia la persistente attualità di quelle esigenze unitarie che qualcuno voleva considerare spazzate via per effetto della scomparsa nel testo costituzionale del riferimento all’interesse nazionale<sup>9</sup>. Il tema si lega a quello dell’autonomia finanziaria regionale e alla distanza della pratica anche giurisprudenziale rispetto al modello delineato con la riforma del 2001. Sul punto è molto ricco il saggio di Monica Bergo, la cui lettura lascia nitidamente emergere la natura “ibrida” di un modello che per molti aspetti si conforma ancora al precedente regime costituzionale<sup>10</sup>.

*e procedimento amministrativo*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte*, cit., 57 ss., con specifico riguardo al tema dei livelli essenziali delle prestazioni considerato nella prospettiva della disciplina del procedimento amministrativo. L’esigenza unitaria emerge qui in modo prepotente nella direzione del consolidamento di una «potestà legislativa statale assai diffusa circa il tema procedimentale», come rileva nelle conclusioni del suo saggio.

<sup>7</sup> E. GIANFRANCESCO, *Attribuzione di potestà legislativa alle Regioni in materie esclusive statali*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte*, cit., 92.

<sup>8</sup> G. D’AMICO, *La potestà legislativa concorrente tra incertezze, precarietà e rinnovata centralità*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte*, cit., 120.

<sup>9</sup> È un rilievo ricorrente in dottrina. Tra i tanti, si veda proprio G. SERGES, *Legge regionale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. IV, Milano, 2006, 3447: «alla scomparsa dell’interesse nazionale [...] può affermarsi che si sostituisca oggi un modello che consente, attraverso una intensa flessibilità del sistema ed in particolare delle materie affidate alla legislazione esclusiva dello Stato, la tutela, spesso assai pervasiva, di interessi unitari, con incidenza estesa anche nel campo della potestà residuale delle Regioni».

<sup>10</sup> M. BERGO, *L’autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L’esperienza dei fondi settoriali*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte*, cit., 141.

Alle esigenze del coordinamento statale e alle sue implicazioni sul riparto delle competenze sono dedicati, poi, i lavori di Iannuzzi e Ambrosi. Andrea Ambrosi mette sul tappeto la questione centrale del coinvolgimento regionale nell'esercizio della funzione di indirizzo, anche nella prospettiva della realizzazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97<sup>11</sup>. Iannuzzi approfondisce il tema delle regole tecniche e del fondamento giustificativo della legittimità dell'intervento statale realizzato con atti formalmente regolamentari nelle materie di competenza concorrente o residuale. La problematica compatibilità con quanto statuito nel sesto comma dell'art. 117 conduce l'Autore a interrogarsi sul necessario recupero del principio del coordinamento tecnico, meritevole, a suo giudizio, di inserimento in Costituzione o almeno di una esplicita affermazione giurisprudenziale. Qui si pone anche la questione – assai importante – della regola tecnica che si fa “corpo unico” con la disposizione legislativa di riferimento e della difficoltà di un sindacato della Corte costituzionale sulla stessa<sup>12</sup>.

È un tema rispetto al quale mi pare ancora riscontrabile una consistente ritrosia da parte della Corte, propensa ad escludere la rilevanza, ai fini del suo giudizio, dell'esistenza di un diritto vivente di origine amministrativa, limitando questa nozione al solo consolidamento degli indirizzi della giurisprudenza. Note sono le riflessioni di Carlo Esposito e Gustavo Zagrebelsky in tema<sup>13</sup>, e davvero assai condivisibili sono le considerazioni offerte ormai trenta anni fa da Andrea Pugiotto<sup>14</sup>. La questione delle regole tecniche può ben essere inserita in questa più generale riflessione che coinvolge le circolari e gli atti amministrativi generali, non sembrando soddisfacente la formalistica risposta di chi afferma che l'obbligatorietà dell'interpretazione fornita dai vertici dell'amministrazione si dispiega solo nei rapporti gerarchici interni che ne caratterizzano le dinamiche, potendo la stessa essere “superata” (nella forma dell'annullamento o della disapplicazione, a seconda dei casi) dal giudice chiamato ad applicare la

---

<sup>11</sup> A. AMBROSI, *La funzione di indirizzo dopo il 2001*, in D. DE PRETIS – C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte*, cit., 181,

<sup>12</sup> A. IANNUZZI, *Riparto di competenze regolamentari fra Stato e Regioni: problemi e proposte di soluzione*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte*, cit., specie 158 ss.

<sup>13</sup> C. ESPOSITO, *Diritto vivente, legge e regolamento di esecuzione*, in *Giur. Cost.*, 1962, 605 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La dottrina del diritto vivente*, in *Giur. Cost.*, 1986, I, 101 ss.

<sup>14</sup> A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e diritto vivente*, Milano, 1994, specie 464 ss. e 518 ss.

legge. Il punto è che fino a che non si avrà quella “rimozione” sarà proprio l’interpretazione o lo sviluppo amministrativo ad essere “preferito” sulla base della presunzione della sua non contrarietà al dettato legislativo. Ove non venga all’attenzione del giudice o qualora questi, investito di specifica controversia, non la ritenga contraria alla legge, l’interpretazione offerta dall’Amministrazione finirà per essere, insomma, quella da “preferire” nella regolazione dei rapporti che ne costituiscono oggetto, esplicando un’efficacia sostanzialmente normativa, che spesso, in ragione dei contenuti, si dispiega anche nei confronti dei terzi<sup>15</sup>.

La norma, in altre parole, si trova proprio nella circolare o nella regola tecnica che specifica i contenuti della disposizione di partenza o di riferimento. Si può fare ancora finta di nulla rispetto a ciò? A me pare che la Corte sottovaluti il problema, ancora ritenendo possibile il “suggerimento”, nella forma della sentenza interpretava di rigetto, di soluzioni interpretative alternative rispetto a quelle consolidate nella prassi amministrativa<sup>16</sup>, cosa che non farebbe a fronte di un diritto vivente giurisprudenziale, ormai considerato, nella scia del risalente insegnamento crisafulliano, quale “resistenza insuperabile” alla ricerca di una soluzione conforme a Costituzione<sup>17</sup>.

### 3. *Segue: b) alcuni “profili processuali”*

Altrettanto interessante è la seconda sezione del libro, dedicata ai profili processuali.

Questa parte si apre con il saggio di Carlo Padula sulla possibilità di affermare una legittimità sopravvenuta della legge regionale, che fa il paio con la possibilità di dichiarare l’illegittimità della regionale “fino al momento” del mutamento del parametro di riferimento, che restituisca “competenza” all’intervento normativo che originariamente non l’aveva<sup>18</sup>. Ma come va considerato il vizio relativo al riparto di competenza? Se lo si trattasse alla stregua di vizio formale non vi sarebbe spazio per questa

<sup>15</sup> M. RUOTOLO, *Corso di diritto costituzionale*, II ed., Torino, 2022, 122 s.

<sup>16</sup> Ne è esempio recente la sent. n. 105 del 2023.

<sup>17</sup> V. CRISAFULLI, *Il “ritorno” dell’art. 2 della legge di pubblica sicurezza dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1961, 895.

<sup>18</sup> C. PADULA, *Il mutamento del parametro: la legittimità sopravvenuta delle leggi regionali*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte*, cit., 191 ss.

tesi, che richiede, come suo presupposto essenziale, l'adesione alla ricostruzione del vizio da incompetenza come vizio materiale o come *tertium genus*. La conclusione di Padula è netta: l'abrogazione o la modifica del parametro interposto può far venir meno il vizio della legge regionale, se del caso limitando temporalmente l'illegittimità riscontrabile prima della modifica del parametro.

Al saggio di Padula si lega quello di Marta Caredda, in una prospettiva teorica che ruota tutta attorno al rapporto tra abrogazione e invalidità sopravvenuta rispetto all'ipotesi di mutamento del principio fondamentale in materia di potestà legislativa concorrente. Qui, come è noto, la legge Scelba prevede l'abrogazione della legge regionale in caso di mancato intervento del legislatore regionale entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge recante il nuovo principio (art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62). Ma se il giudice non dovesse rilevare l'intervenuta abrogazione? La risposta di Caredda è che la Corte non si potrebbe sottrarre alla rilevazione del vizio sopravvenuto, peraltro assicurando la certezza del diritto attraverso il ricorso alla decisione di accoglimento, nella forma, appunto, dell'incostituzionalità sopravvenuta<sup>19</sup>. L'efficacia *erga omnes* della pronuncia di accoglimento della Corte appare sotto questo aspetto elemento dirimente per sancire la "preferenza" per la decisione di incostituzionalità, con un'argomentazione che mi sembra rievocare, seppure indirettamente, e avendo piena consapevolezza della diversità delle fattispecie, quella offerta in una nota sentenza riguardante la c.d. doppia pregiudizialità, ove si affermò la possibilità del sindacato di costituzionalità (senza necessità di previo ricorso alla Corte di giustizia) a fronte di disposizioni normative che fossero in potenziale contrasto sia con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sia con la Costituzione: in casi simili «va preservata l'opportunità di un intervento con effetti *erga omnes* di questa Corte» (sent. n. 269 del 2017). Pure in questo saggio, come in quello di Padula, si arriva poi a trattare la questione della possibile modulazione degli effetti della decisione di incostituzionalità, opportunamente riguardata, nella scia del pensiero di Carlo Mezzanotte, come problema di diritto costituzionale sostanziale<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> M. CAREDDA, *Il mutamento del parametro: illegittimità sopravvenuta, abrogazione e principio di continuità nel rapporto tra leggi regionali e leggi statali*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte*, cit., 213 ss., in particolare 223. L'Autrice aderisce alla tesi sostenuta da A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni*, Milano, 2001, 62 e, prima, da A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, 94.

<sup>20</sup> C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento*

Rilevanti sono le indicazioni che si traggono dalla lettura degli altri saggi: dall'invito di Caruso a evitare la qualificazione di «norme prive di portata precettiva» per negare la giuridicità di previsioni che altrimenti sarebbero soggette alla scure dell'incostituzionalità, evitando insomma l'inammissibilità per inidoneità lesiva della norma impugnata<sup>21</sup>, all'auspicio di Liberali per una diversa considerazione del rapporto tra la delibera con la quale l'organo legittimato (Governo o Giunta) ha deciso di impugnare e la redazione del ricorso, permettendo anche l'integrazione del parametro da parte della difesa tecnica, sia pure entro i confini della scelta politica (non dunque una delega in bianco per la determinazione dei parametri ma una possibilità di integrazione degli stessi pur sempre conforme agli obiettivi delineati nella delibera)<sup>22</sup>.

Davvero approfonditi e puntuali sono poi gli studi di Pieroni e Malfatti, rispettivamente dedicati al giudizio di parificazione del rendiconto generale e alla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in tale sede e ai poteri istruttori nel giudizio in via principale. Per quanto riguarda il primo tema emerge l'estrema e comprensibile cautela della Corte rispetto alla legge statale di bilancio e la maggiore possibilità di intervento sulle determinazioni regionali, avendo la Corte chiarito che l'eventuale incostituzionalità di una «legge regionale sottesa al rendiconto, in considerazione della concatenazione dinamica del ciclo del bilancio, comporta che l'Ente sarà chiamato a rideterminare, sanandola, l'infedele determinazione del risultato di amministrazione dell'anno cagionata a cascata sugli esercizi successivi»<sup>23</sup>. Infine, nel saggio di Malfatti si mette in rilievo come l'uso degli strumenti istruttori abbia permesso di introdurre elementi di concretezza in un giudizio astratto quale quello in via principale, anche qui valorizzando, specie nelle controversie in materia finanziaria, le implicazioni del principio di leale collaborazione, nella prospettiva della sua concreta realizzazione. Il momento

---

*come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in CORTE COSTITUZIONALE, *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989, 44.

<sup>21</sup> C. CARUSO, *Norme innocue: l'inidoneità lesiva delle disposizioni legislative nel giudizio in via principale*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte*, cit., 235 ss.

<sup>22</sup> B. LIBERALI, *L'autonomia del difensore nell'individuazione dei parametri*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte*, cit., 253 ss.

<sup>23</sup> M. PIERONI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di costituzionalità in tale sede*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte*, cit., 281 ss., specie 311.

istruttorio permette indubbiamente di rimediare ad eventuali omissioni nel deposito di documenti e comunque di creare un quadro conoscitivo rilevante ai fini della decisione, acquisendo una progressiva centralità nel giudizio in via principale<sup>24</sup>.

#### 4. *Altre “questioni aperte” nei rapporti tra Stato e Regioni*

Ripercorsi, sia pure sinteticamente, i contenuti del libro dal quale prende le mosse questo scritto, vorrei aggiungere alcune considerazioni su altre “questioni aperte”, che interessano in particolare il futuro del giudizio sulla legge regionale, riprendendo uno spunto di de Pretis e Padula presente nella introduzione al libro. I curatori rilevano, infatti, il leggero calo delle questioni concernenti i rapporti tra Stato e regioni nell’ultimo quinquennio, notando come le stesse stiano prendendo piede nel giudizio in via incidentale<sup>25</sup>.

Dalla lettura di comunicati stampa redatti a conclusione delle riunioni del Consiglio dei Ministri emerge chiaramente che, almeno nel primo periodo dell’esperienza del Governo Meloni, a fronte di molte disposizioni legislative regionali esaminate, la decisione politica è stata quasi sempre di non impugnarle.

È prevedibile, dunque, un calo sensibile del giudizio in via principale, almeno nella forma dell’impugnativa statale delle leggi regionali, che trova conferma nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 25 ottobre 2023<sup>26</sup>. La direttiva punta alla razionalizzazione della fase pre-contenziosa, chiedendo la collaborazione degli Uffici dei vari dicasteri competenti per materia nel valutare non solo i profili di incostituzionalità delle leggi regionali ma anche i margini di possibile negoziazione in vista di auspicabili modifiche degli atti legislativi regionali (indicando, «in un paragrafo finale, il suggerimento alla regione o alla provincia autonoma, nello spirito della leale collaborazione, di una

<sup>24</sup> E. MALFATTI, *Le recenti istruttorie*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte*, cit., 317 ss., specie 338 s.

<sup>25</sup> D. DE PRETIS, C. PADULA, *Questioni vecchie e nuove nei rapporti tra Stato e Regioni*, in ID. (a cura di), *Questioni aperte*, cit., XV.

<sup>26</sup> Sulla quale v. F. POLITI, *La direttiva sulla “razionalizzazione” della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni*, nella Rubrica *Lettere AIC* (11/2023) della *Rivista AIC*.

o più modifiche legislative, idonee a far venire meno le censure di incostituzionalità»). Sarà poi il Dipartimento per gli affari regionali, alla luce dei pareri raccolti, non solo a eventualmente proporre di impugnare, ma anche, per evitarlo, ad avviare le necessarie interlocuzioni con la Regione interessata. E qui sta un elemento davvero importante: anche «l’impegno ad abrogare» assunto dal Presidente della Giunta potrà essere considerato elemento rilevante nella scelta politica di non impugnare. Un impegno la cui forma è difficile da cogliere, visto che nella direttiva si scrive che, «nelle more di un accordo» in sede di Conferenza per i rapporti Stato Regioni «relativo alle modalità per l’assunzione dell’impegno», «si continuano a prendere in considerazione, di norma, gli impegni sottoscritti per ciascun ente territoriale dal rispettivo Presidente della Giunta».

Alla luce di questa direttiva, nonché della prassi di non impugnare alla quale facevo prima riferimento, è facile prevedere un drastico calo del giudizio in via principale, per effetto di una negoziazione anticipata (e preclusiva) rispetto alla proposizione del ricorso.

Qui si pone il problema, la questione aperta. Il vizio di incompetenza finirà per emergere, sempre più, nella sede, che non è ideale, del giudizio in via incidentale, a fronte – e questo è un elemento di criticità – di atti legislativi regionali che hanno già prodotto significativi effetti, non tempestivamente rimossi come si potrebbe nel giudizio in via principale, che comunque si situa a ridosso dell’entrata in vigore dell’atto secondo le prescrizioni dell’art. 127 Cost.

La razionalizzazione del contenzioso, se spinta oltre ragionevoli confini, potrebbe dunque produrre effetti non positivi, caricando sempre più il giudizio in via incidentale anche del compito di sindacare il rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni. E conseguenze potrebbero aversi anche nel conflitto tra enti, ad esempio con la rimozione dello “sbarramento” dato dalla inammissibilità di ricorsi che abbiano per oggetto atti meramente esecutivi (o confermativi, riproduttivi, esplicativi) della legge, proprio in quanto l’interessato avrebbe dovuto tempestivamente impugnare la legge nei modi e nei termini di cui all’art. 127 Cost. Se l’interessato non impugna quasi più, come potrà reggere questo pur ragionevole “paletto”?

Vi è poi anche la questione, non secondaria e sempre riguardante la possibile “alterazione” del giudizio incidentale, dell’ampliamento della legittimazione della Corte dei conti nella sollevazione di questioni di legit-

timità costituzionale in sede di giudizio di parificazione. Dalla originaria esclusione di un possibile sindacato di costituzionalità attivato dalla Corte dei conti sulle leggi di spesa e di bilancio<sup>27</sup> si è arrivati, progressivamente, per effetto della valorizzazione del giudizio innanzi ad essa svolto (in quanto non più solo raffronto tra scritture contabili<sup>28</sup>), ad affermare una legittimazione a sollevare questione di costituzionalità sui predetti oggetti e non soltanto per violazione dell'art. 81, ma anche con riguardo a parametri attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni<sup>29</sup>. In questo modo – nonostante la nobile motivazione di evitare il crearsi di “zone franche” nel giudizio di costituzionalità<sup>30</sup> – si è inevitabilmente creato un nuovo canale di accesso, ancorché nel sistema fosse già presente lo strumento del ricorso in via principale che ben consente un tempestivo sindacato sulle scelte legislative regionali che interessano il bilancio. Si è introdotta, probabilmente, una vera e propria nuova forma di controllo di legittimità sulla legge regionale, che rischia di contribuire ad alterare le specificità del sindacato incidentale<sup>31</sup>, rendendolo sempre più giudizio

<sup>27</sup> Sent. n. 142 del 1968.

<sup>28</sup> In particolare dopo l'introduzione delle specifiche previsioni costituzionali sull'equilibrio di bilancio e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche (legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), il giudizio di parificazione si configurerebbe come più ampio procedimento di verifica delle informazioni contabili rispetto al complesso della legislazione finanziaria, secondo quanto puntualmente descritto, tra gli altri, da G. RIVOCCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 27/2021, 143 ss., specie 160 ss.

<sup>29</sup> Si vedano sentt. n. 196 del 2018 e 138 del 2019; già aperture si erano avute con la sent. n. 181 del 2015, ma su parametri riguardanti l'equilibrio di bilancio e i limiti all'indebitamento degli enti sub-statali (artt. 97, primo comma, e 119 Cost.).

<sup>30</sup> L'esigenza di illuminare le «zone buie» del controllo di costituzionalità era già stata predicata nella sent. n. 226 del 1976, che riconosceva, appunto, la legittimazione della Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità a sollevare questioni di costituzionalità. Ma – come opportunamente rilevato da M. PIERONI, *Il giudizio di parificazione*, cit., 307, nota 67 – la più recente giurisprudenza che ammette il sindacato sul «vizio competenziale» promosso dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione supera la predetta condizione (legittimazione giustificata dalla «esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che [...] più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte»), «stante la legittimazione del Governo a sollevare, in via principale, entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione, ricorso di legittimità costituzionale (art. 127, primo comma, Cost.)».

<sup>31</sup> Si veda anche, in tema, A. CARDONE, *Quando portare la luce nelle “zone d'ombra” della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di*

sulla “competenza”. Senza dimenticare che, in caso di accoglimento delle questioni, si potrebbero determinare “tardivi” travolgimenti normativi che possono incidere anche sull’affidamento maturato dai cittadini a seguito delle determinazioni regionali.

Il tempo ci dirà se queste (e altre) “alterazioni” si verificheranno o consolideranno, se si delinearanno, quindi, ulteriori “questioni aperte” capaci di riflettersi sulle modalità stesse del controllo di costituzionalità, specie nella parte che interessa il giudizio sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

### Abstract

L’articolo esamina alcune “questioni aperte” nei rapporti tra Stato e Regioni, a partire dallo studio di un recente volume curato da Daria de Pretis e Carlo Padula. L’Autore si concentra, in particolare, su alcune problematiche che interessano il giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi regionali.

#### Reflecting on the “open issues” between State and Regions

The article examines some “open issues” between State and Regions, starting from the study of a recent book edited by Daria de Pretis and Carlo Padula. The Author examines, in particular, some problems concerning the constitutional judgment on regional laws.

---

*costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali*), in *Le Regioni*, 2019, 20 ss.