



C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, Bononia Press, 2020, pp. 460*

Le Relazioni annuali dei Presidenti della Corte Costituzionale confermano, dalla ormai ventennale entrata in vigore della Riforma del Titolo V, il crescere dell'incidenza (non soltanto) numerica dei ricorsi in via principale. Al di là delle “vette” raggiunte nel biennio 2012-2013, in cui il peso del giudizio in via d'azione ha eccezionalmente superato quello del giudizio in via incidentale (si parlò del 47,46% nel 2012 e del 45,7% nel 2013 rispetto al rapporto totale delle decisioni), va comunque osservato come l'indice del contenzioso rimanga, ancor oggi, elevato. I dati numerici rappresentano, tuttavia, una sola delle facciate del complesso prisma del giudizio in via principale e anch'essi mostrano solo un frammento della complessità del reale: del resto, non tutte le decisioni hanno la stessa estensione, peso specifico e complessità. Se i numeri, da soli, costituiscono un indice della rilevanza del tema, si aggiungono ulteriori elementi che contribuiscono ad evidenziare l'attualità di uno studio sul giudizio in via principale, come quello affrontato da Corrado Caruso.

Tra questi, ad esempio, l'atteggiamento oscillante dello Stato, parte del giudizio, che decide, talvolta, di non ricorrere avverso alcune leggi regionali che potrebbero invece presentare profili critici dal punto di vista della legittimità costituzionale, mentre in altre occasioni rinuncia all'impugnazione in pendenza di giudizio (pp. 19 e 20). Va altresì considerato il crescere dell'onere della Corte costituzionale nell'affrontare le controversie sottoposte alla propria decisione che – complice il cosiddetto “effetto di polverizzazione” (Barbera A., *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 561) delle materie dovuto (anche) alla modifica del riparto delle competenze del 117 Cost. – si allontanano da una struttura semplice di ragionamento: più difficilmente vengono assunte decisioni “sulla base di sillogismi giudiziari perfetti, ove la premessa maggiore è data dalle norme costituzionali e la premessa minore dalla norma oggetto di giudizio, bensì (*derivano n.d.r.*) dalla ponderazione di interessi che giustificano dall'esterno la decisione” (p. 20).

Questi appena esposti costituiscono alcuni fattori che giustificano un approfondimento su una pagina della giustizia costituzionale a cui, spesso, si riserva una più modesta attenzione. In realtà, il giudizio in via d'azione pare un nodo irrisolto proprio in quanto presenta caratteri di

* Contributo sottoposto a *peer review*.

ambiguità che rendono complicata o quantomeno controversa l'individuazione della sua natura.

Tradizionalmente, afferma l'Autore in premessa, sono due le letture elaborate dalla dottrina circa la natura del giudizio in via principale. Da un lato, si è ipotizzato che questo sia un giudizio “di controllo” sulle norme, finalizzato, dal punto di vista dello Stato, ad “assicurare la coerenza e l'uniformità giuridica dell'ordinamento” e ad assicurare e difendere, dal punto di vista della Regione, l'autonomia legislativa regionale.

Questa impostazione, che corrisponde sostanzialmente all'idea che gli stessi Costituenti desideravano imprimere al disegno costituzionale, implica il considerare alcune conseguenti ineludibili asimmetrie tra la posizione delle parti del giudizio.

Al polo opposto si pone un'altra visione del giudizio in via d'azione. Autorevoli voci hanno individuato la natura di tale giudizio come “regolamento di competenza” delle attribuzioni legislative tra Stato e Regione. Compito del Giudice delle Leggi, in questo caso, è quello di farsi arbitro in grado di collocare da una parte o dall'altra l'attribuzione della competenza. Funzione, peraltro, resa ancor più complessa a seguito dell'organizzazione delle materie dopo il 2001.

Per tentare una qualificazione del giudizio in via principale in un senso o nell'altro – giudizio “di controllo” o giudizio “tra parti” – l'Autore affronta la ricostruzione del tema sin dalla discussione in Costituente, cogliendo poi le fasi di “evoluzione” del procedimento. In particolare, il volume distingue tra le tendenze del giudizio prima e dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V. Distinzione che non sarebbe stata possibile se non a seguito di una pregevole opera di sistematizzazione di dati dottrinari, legislativi e giurisprudenziali, che Corrado Caruso sa compiere con il rigore del costituzionalista. Va comunque detto che l'Autore, nel tracciare l'evoluzione dell'atteggiarsi del giudizio in via principale prima e dopo il Titolo V, dà ampio rilievo delle oscillazioni, più o meno intense, che gli esiti della giurisprudenza costituzionale ha potuto mostrare nel tempo. Dunque, la sistematizzazione di Caruso non traccia linee di demarcazione nette tra un momento e l'altro, ma si interessa dei più o meno fisiologici cambi di rotta giurisprudenziali, così come delle battute in arresto e dei salti in avanti.

Se prima del 2001 all'interrogativo circa la corrispondenza all'uno o all'altro modello non pare esserci una soluzione definitiva, la riforma del Titolo V avrebbe dovuto rappresentare il tramonto (p. 147 ss.) della connotazione del giudizio in via principale quale giudizio di controllo. Difatti, alcuni elementi, a prima vista considerati, hanno fatto “presumere” un accrescimento del peso delle Regioni. In prima battuta, in una lettura superficiale dell'articolo 114 Cost. si sarebbe potuto cogliere una visione policentrica della Repubblica italiana; ancora, l'articolo 117 Cost. ha ripartito le competenze concedendo alle Regioni la potestà residuale, consentendo a queste ultime di legiferare per tutto quanto non riservato allo Stato. La riforma ha escluso, poi, alcuni strumenti che facevano prevalentemente orientare l'ago della bilancia verso lo Stato: il rinvio governativo, il controllo preventivo statale; l'interesse nazionale; la (mai attivata) verifica parlamentare. Parallelamente si sono armonizzati i termini consentiti a Stato e Regione necessari per proporre impugnazione.

Tuttavia, la riforma ha realmente avuto l'effetto di far acquistare alle Regioni una soggettività, nel contesto del giudizio in via principale, pari a quella dello Stato? Si è dunque delineato un giudizio in via principale suscettibile alla forma del regolamento di competenza? L'Autore giunge ad una risposta prendendo in considerazione alcune tendenze giurisprudenziali.

A prima vista, alcune di esse andrebbero proprio nella direzione di ricomprendere il giudizio in via principale nell'alveo del giudizio "tra parti". In primo luogo, segnala l'Autore, rispetto ad un'iniziale resistenza della Corte ad avvalersi delle regole dei giudizi comuni (v. p. 74 ss.), la riforma del Titolo V segna un cambio di passo. Il giudizio in via principale, pur mantenendo la sua autonomia e specificità, assume una struttura porosa rispetto alle regole o ai principi caratterizzanti altri procedimenti. Sulla stessa linea si pongono quelle tendenze che irrobustiscono la valenza del contraddittorio tra Stato e Regione, sottolineandone la parità nel giudizio. In questo senso si rileva, tra tutti, il maggiore rigore con cui il Giudice delle Leggi si impegna a misurare la completezza del ricorso e valutare la predeterminazione del *thema decidendum* nell'atto introduttivo. Viene dunque riconfermato l'orientamento espresso dalla sentenza n. 384/1999: grava sul ricorrente identificare i termini della questione di legittimità costituzionale e cioè le disposizioni impugnate, i parametri evocati (il ricorso "deve identificare la questione nei suoi termini normativi, deve cioè indicare dove siano poste o da dove si possano o si debbano ricavare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità" così la sentenza n. 384/1999) e le ragioni delle violazioni prospettate. In sostanza, la motivazione deve essere "non meramente assertiva" (v. *ex multis* e da ultimo anche le sentenze n. 95/2021 e n. 171/2021). Proprio in riferimento a questo ultimo profilo, la Corte sostiene che la motivazione "si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali, nei quali il giudice rimettente non assume propriamente il ruolo di un ricorrente e al quale si richiede, quanto al merito della questione di costituzionalità che esso solleva, una valutazione limitata alla non manifesta infondatezza". L'Autore non manca però di annotare anche una tendenza apparentemente meno rigorosa: il giudizio della Corte si ammorbidisce nel valutare la realizzazione del contraddittorio quando decide di non sanzionare, attraverso l'inammissibilità, l'atto di costituzione "in bianco" di parte resistente (a p. 184 viene riportato il precedente della sentenza n. 168/2010).

Inoltre, la Corte, segnala Caruso, non si limita a verificare i contorni del ricorso, ma compie un'ugualmente rigida valutazione circa la corrispondenza tra la delibera di autorizzazione a ricorrere dell'organo e il ricorso giurisdizionale. Abbandonato un atteggiamento più permissivo, il Giudice delle Leggi dichiara l'inammissibilità del ricorso se la delibera di promovimento difetta di copertura parametrica. Quasi che l'atto di promovimento si traduca in una sorta di procedimento complesso che inizia con la volontà dell'organo politico, la cui espressione è la delibera dell'organo, e finisce con il ricorso. Insomma, entro la "politicalità" della delibera trova il suo perimetro nella difesa tecnica.

L'Autore annovera tra gli indici del progressivo avvicinamento del giudizio in via principale alla categoria del giudizio tra parti l'incidenza dello *ius superveniens* rispetto al parametro e

all'oggetto della questione di legittimità. Le modifiche che interessano il parametro della questione, per la Corte costituzionale, hanno un esito differente a seconda che il ricorso sia di matrice statale o regionale. Infatti, per quanto riguarda i ricorsi di matrice statale, la Corte dichiara, nel caso in cui il parametro cambi, l'improcedibilità. Ciò consente, differentemente da una pronuncia di merito, di lasciare intatta la possibilità per la parte statale di impugnare nuovamente la legge regionale a seguito della sua entrata in vigore. Lo stesso generoso trattamento non viene riservato alle Regioni, i cui ricorsi – all'operare dello *ius superveniens* incidente sul parametro – vengono comunque decisi nel merito. Tale assetto, dunque, contribuisce ad aumentare la divaricazione tra le due posizioni. Si noti, poi, che in caso di impugnazione di una legge regionale, se lo *ius superveniens* interessa il parametro interposto statale, la questione di costituzionalità viene rigettata o dichiarata inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse. Quindi, l'interesse a garantire “nel tempo la conformità della legge regionale alla superiore fonte statale recede” (p. 195) rispetto all'armonia prodottasi della legge statale alla norma regionale (così nelle sentt. nn. 17/2014 e 32 del 2012).

Invece, nel caso in cui lo *ius superveniens* incida sull'oggetto della questione, la Corte dichiara la cessazione o la estinzione del giudizio. I due modi di definizione del giudizio appaiono, da una ricostruzione della giurisprudenza, quasi perfettamente fungibili. Entrambi si verificano quando il Giudice delle Legge, non senza una discreta quota di discrezionalità, prendendo atto della sopravvenuta carenza di interesse del ricorrente, valuta la “satisfattività della modifica intervenuta rispetto alla pretesa avanzata dal ricorrente” (p. 198) e della mancata applicazione della disposizione impugnata *medio tempore*. L'Autore evidenzia come l'attività della Corte, in questi casi, sia nient'altro che un'operazione meccanica e notarile: è chiamata a distinguere tra casi in cui le modifiche all'oggetto presentano un livello di marginalità tale da non intaccare il significato, l'essenza del disposto normativo, da casi in cui lo *ius superveniens* produce, invece, un cambiamento significativo sull'oggetto della questione di legittimità, alterando “la portata precettiva della norma impugnata” (sent. n. 192/2012). Se nella prima ipotesi la Corte dispone il trasferimento della questione, nel secondo questo non è possibile.

A completare il quadro, appaiono compatibili con l'interpretazione del giudizio quale conflitto “intersoggettivo” anche l'impiego di alcune tecniche di scrutinio della Corte riservate alla legge statale. Si fa riferimento, in particolare, alla tendenza del Giudice delle Leggi di valutare le norme statali impugnate per mezzo della lente degli interessi territoriali; ossia nei casi in cui lo scrutinio di legittimità riguarda le concrete modalità con cui è stata esercitata la funzione legislativa da parte dello Stato. Dunque “se per un verso, la giurisprudenza sulle materie trasversali o sulla lettura finalistica dei principi fondamentali riesuma, sotto rinnovate spoglie, la clausola dell'interesse nazionale, salva comunque una verifica di proporzionalità e adeguatezza dell'intervento legislativo, l'attrazione in sussidiarietà o l'intreccio inestricabile di competenze conferiscono flessibilità alla ripartizione di competenze, consentendo l'intervento statale a condizione di un coinvolgimento, particolarmente intenso, delle Regioni” (p. 232). In questo modo, afferma l'Autore, si ha una sostanziale fluidità del sistema di riparto delle materie; la suddivisione tra le materie spettanti allo Stato e quelle che attengono alla competenza della Regione non è più netta: si consente l'intervento del primo su campi di pertinenza delle seconde

a patto, però, che queste ultime vengano “coinvolte”, secondo forme individue in via pretoria dal Giudice delle Leggi. Nota l’Autore: è come se la Corte sindacasse non più soltanto sull’atto (l’astratta disposizione legislativa), ma sul “fatto” (ossia sulle concrete modalità con cui gli enti territoriali si rapportano tra loro) (p. 233).

“Il tentativo di trasformare il giudizio in via principale in giudizio tra parti volto alla risoluzione, per via giudiziale, di conflitti politico-territoriali sull’esercizio delle competenze legislative non sembra però essere perfettamente riuscito” afferma Caruso. Alcuni aspetti, in particolare in riferimento alla fase preliminare alla instaurazione del giudizio dinnanzi alla Corte, paiono suggerire una sorta di vicinanza rispetto alla scansione procedimentale che caratterizzava la richiesta di riesame previgente alla entrata in vigore del Titolo V. Ora, il procedimento che consente allo Stato di impugnare una legge regionale si svolge in tre momenti. In prima istanza, c’è una fase “amministrativa”, ove il Dipartimento degli Affari Regionali, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, compie uno spoglio delle leggi regionali pubblicate richiedendo al Ministero competente per la segnalazione di eventuali criticità. I ministeri, poi, segnalano al Dipartimento i potenziali elementi di incostituzionalità. Da questo momento in poi, il Dipartimento è investito dello svolgimento dell’istruttoria e svolge le attività di concertazione e contrattazione con i rappresentanti delle Regioni. Spetta al Consiglio dei Ministri decidere circa l’opportunità di impugnare o meno la legge regionale, per cui un certo indice di politicità pare ineliminabile. Non si può affermare di essere di fronte ad un procedimento di natura interamente politica o esclusivamente tecnica, considerato che il ricorso sarà elaborato dall’Avvocatura dello Stato, ma, al tempo stesso, dovrà essere parametrato sulla delibera ministeriale. La complessità dell’atto si colloca, infatti, “al termine di una scansione processuale “mista” contraddistinta dalle valutazioni giuridiche dell’amministrazione statale, integrate dalle argomentazioni della difesa tecnica, le prime recepite, le seconde autorizzate politicamente dal Consiglio dei Ministri” (p. 165).

Un altro elemento contribuisce a tratteggiare la peculiare natura del ricorso statale: il crescere dei casi in cui viene dichiarata l’estinzione del giudizio per rinuncia per via dell’accettazione o della mancata costituzione di controparte. Nella propria Relazione sull’attività della Corte, la Presidente Marta Cartabia ha sottolineato che - pur riconoscendo come sia la stessa Corte a richiamare, di frequente, Stato e Regioni alla leale collaborazione – un numero significativo di casi “si risolvono con la cessazione della materia del contendere o l’estinzione del giudizio, in seguito a modifiche apportata alla normativa in questione durante la pendenza del giudizio, spesso all’esito di negoziazioni tra Stato e Regioni” (*Relazione* sull’attività della Corte costituzionale nel 2019, p. 8). Tendenza questa che ha caratterizzato 35 casi nel 2019, mentre la Relazione del 2020 segnala come vi siano state 25 decisioni di estinzione e 10 di cessazione della materia del contendere.

La stessa Corte si è espressa circa la sintomaticità di questa prassi: “la Corte non può che rallegrarsi se, dopo che è sorta una controversia tra Stato e Regioni, si riesce poi a trovare una composizione politica dell’antinomia. Così si ricompono a valle la leale collaborazione che può essere mancata a monte e si torna, sia pure *a posteriori*, alla fisiologia costituzionale. Tuttavia, questo sistema presenta alcune disfunzioni: da un lato, l’impugnazione finisce per configurarsi

come una sorta di rimedio cautelativo, esperito in vista di ulteriori valutazioni ed eventuali accordi; dall'altro lato, se gli accordi giungono a ridosso della discussione dei ricorsi, essi non risparmiano il cospicuo investimento di tempo, energie e risorse che la Corte profonde nell'analisi e nella preparazione di ciascuna causa, prima della discussione" (*Relazione* sull'attività della Corte costituzionale nel 2019, p. 8).

Il dato sulle rinunce suggerisce all'Autore come il ricorso governativo possa, di frequente, atteggiarsi a strumento di pressione sulla Regione. Quest'ultima, valutata l'incertezza del giudizio, sia in termini di esito che di durata, abroga o modifica la disposizione impugnata. In questi termini pare limpido come il giudizio in via principale assuma una natura di "controllo".

D'altra parte, Caruso nota come il giudizio in via principale inteso come strumento di "controllo" implichi ragionamenti differenti per quanto attiene al versante della Regione. Infatti, non mancano i casi in cui la parte regionale ha presentato ricorsi avverso atti legislativi di maggioranza, giocando perciò il ruolo di opposizione politica "fuori" dal contesto parlamentare. Prassi, che si può rilevare specialmente nei ricorsi proposti negli ultimi anni e che comunque – per via della frequente rinuncia da parte della Regione al ricorso – non può da sola corroborare la visione del giudizio in via d'azione come una "guerriglia" tra parti (p. 173). Rileva invece che la politicità dell'impugnazione viene specialmente in essere quando le Regioni instano per la tutela degli interessi territoriali di riferimento (sentt. nn. 110, 142/2016 e nn. 114, 142/2017) e per evitare la cristallizzazione di effetti pregiudizievoli causati da leggi statali.

L'istituto della ridondanza (p. 282) potrebbe presentare, invece, difficoltà di inquadramento. Sicuramente - questa è la premessa dell'Autore - comporta un ampliamento della legittimazione ad agire. Difatti, se lo Stato può compiere una valutazione "a tutto campo" della costituzionalità delle leggi regionali (Rossi E., *Il giudizio in via principale tra motivi di crisi e prospettive di rilancio*, in *Quad. cost.*, 2018), valutando se la Regione "ecceda" la propria competenza, la Regione può impugnare la legislazione statale solo quando questa "leda" la sua sfera di competenza. È attraverso l'istituto della ridondanza che la Regione evoca in giudizio parametri che non rientrano nello stesso perimetro della delimitazione delle competenze, ma alla sola condizione che la violazione di questi parametri "ridondi" sulle attribuzioni regionali. Il punto su cui la dottrina, ancora, non ha individuato una risposta univoca è la misura esatta del rapporto tra il vizio extra-competenziale e l'attribuzione evocata in giudizio; dubbio da cui deriva l'incertezza sulla ampiezza, minore o maggiore, della legittimazione ad agire della Regione e, al tempo stesso, l'incertezza sull'ampiezza dei poteri della Corte. A questo proposito, l'Autore affronta il tema della invocazione in giudizio da parte delle Regioni di parametri "sostanziali" distanti dalla lesione delle competenze regionali. In questo contesto, il volume non tace una possibile deriva del giudizio in via d'azione: "l'evocazione di parametri sostanziali relativi a principi e diritti fondamentali, richiamati attraverso labili connessioni con il riparto di competenza, rischia di condurre a una mutazione genetica del giudizio in via principale: concreto è il rischio che detta attribuzione si trasformi in un giudizio astratto a tutela di valori costituzionali innescato da un'azione diretta a titolarità regionale" (p. 303).

Risolvere il dilemma da cui lo studio prende le mosse – ci si domanda se il giudizio in via principale abbia la natura di un procedimento di controllo o di un regolamento di competenza – ha significato per Caruso ricostruire l'andamento della giurisprudenza costituzionale in relazione all'impiego di alcuni istituti e tendenze. L'operazione di studio della complessa tela di apporti legislativi, dottrinali e giurisprudenziali avrebbe potuto comportare il rischio di giungere ad una ricostruzione frammentaria o meramente ricognitiva; il pregio dell'Autore è invece quello di cogliere, anche nell'atteggiarsi non sempre lineare delle pronunce della Corte, un filo conduttore. Filo che porta l'Autore a sostenere la propria tesi: vi sono alcune tendenze che segnano la sostanziale continuità del giudizio in via principale rispetto all'assetto configurato precedentemente all'entrata in vigore del Titolo V e dalle quali si desume la natura di tale giudizio, configurabile, quindi, come giudizio di controllo.

Alcuni indici, fattori o “tendenze”, in particolare, (p. 235 ss.) conducono l'Autore a sostenere con fermezza la propria tesi. Il primo è quello che riguarda la diversità dell'atteggiarsi dell'interesse ad agire dello Stato da quello della Regione. Infatti, se da un lato l'interesse statale si confonde con la legittimazione ad agire, perché il giudizio promosso dallo Stato ha come unica condizione quella di vertere su un atto perfezionato e pubblicato, tanto che non rileva l'accertamento dell'intervenuto avverarsi della produzione di effetti della legge regionale, lo stesso ragionamento non vale per la Regione. Essa è vincolata alla esistenza di “un interesse attuale e concreto a proporre impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un'utilità diretta e immediata” (sent. n. 195/2017). Va detto che l'intensità con cui la Corte valuta l'attualità e la concretezza dell'interesse a ricorrere varia a seconda dei casi, di cui l'Autore dà puntualmente nota. Quanto emerge dal testo, tuttavia, è che la Corte non valuta specularmente l'interesse dello Stato e della Regione. Del resto: “lo Stato non possiede un interesse processuale distinto dalla sua funzione di controllo, così agendo a tutela della Costituzione; la Regione invece, è la sua competenza: essa agisce per garantire la ragione della sua esistenza giuridica, e cioè la titolarità della funzione legislativa” (p. 242).

La posizione processuale differente si riflette anche su una seconda tendenza su cui l'Autore si sofferma, ossia quella della diversità della legittimazione ad agire: più ampia per lo Stato che ha una cosiddetta legittimazione piena su tutti i parametri costituzionali, differentemente dalla Regione che, invece, rimane ancorata ai parametri del Titolo V. L'Autore rileva come “nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto - lo Stato, appunto - avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento” ed infatti nemmeno l'articolo 114 Cost. comporta “una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione

costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa” (sent. n. 274/2003). Ultima tendenza è quella della illegittimità consequenziale, che travolge prevalentemente, se non esclusivamente, le leggi regionali, pur con il limite di non incidere sulle leggi di altre Regioni rispetto a quelle che propongono ricorso.

Tuttavia, l’Autore comprende come la scelta tra una direzione o l’altra (giudizio in via principale come giudizio di controllo o regolamento di competenza) orientata solo sulla base delle sole tendenze giurisprudenziali avrebbe fondamenta cedevoli. Infatti, spesso, “i fini contingenti” che la Corte costituzionale persegue mal si conciliano con la necessità di contenere l’intervento giurisprudenziale entro la complessiva *ratio* del giudizio in via principale. Nonostante la Corte abbia dato prova, nel tempo, di come la sua posizione non possa essere determinata “esclusivamente in via deduttiva o analitica”, ma al contrario “in via induttiva e sintetica, a partire dagli esiti complessivi della sua attività” (p. 321), l’Autore avverte del rischio di legittimare, seguendo questo iter argomentativo, qualsiasi sconfinamento operato dalla Corte in nome del fine contingente: la salute della costituzione o l’effettività dell’intervento, ad esempio. Da qui la necessità, espressa nell’ultimo capitolo, di “ritornare” ad un rito coerente con la lettura sistematica della Carta.

Un’interpretazione in via sistematica della Costituzione, considerando anche le innovazioni del Titolo V, parrebbe smentire, infatti, una concezione del giudizio in via principale come un regolamento di competenza. Nonostante l’eliminazione dell’istituto del rinvio governativo ad opera dell’articolo 127 Cost. e della nuova ripartizione delle competenze operata dall’art. 117 Cost., una lettura ragionata dell’art. 114 Cost. assieme con l’art. 5 Cost fa emergere come l’unità della Repubblica sia ancora “piramidale”, fondata sulla supremazia dello Stato – unico ente territoriale originario – sulle Regioni” (p. 326 ss.). Questo, soprattutto in assenza della contemporanea introduzione di istituti propri delle organizzazioni federali, considerato, parimenti, di come la Repubblica italiana rifugga dalla genesi politica che ha portato alla creazione degli Stati federali. Dunque, lo Stato è e rimane l’unico responsabile dell’estensione della propria competenza: è allo Stato che è attribuita la procedura di revisione costituzionale, il potere sostitutivo nei confronti delle Regioni, l’attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative ed è lo Stato che può sciogliere i consigli regionali. Ancora, rimarcando il tenore letterale dell’articolo 127 Cost. si vede come sia lo Stato il portatore “di un interesse obiettivo al mantenimento dell’unità giuridica repubblicana” quando la Regione ecceda le proprie competenze.

Dunque, il giudizio in via principale, pur essendo “contraddistinto dall’accesso diretto di soggetti predeterminati e diseguali” è volto ad assicurare “il rispetto della Costituzione da parte di atti legislativi appartenenti ad ordinamenti distinti per estensione e funzioni, accumulati però dalla pari subordinazione alla Costituzione, atto normativo che fonda la superiore legalità costituzionale dell’ordinamento giuridico complessivo” (p. 349). Non pare, infatti, un giudizio sui “diritti soggettivi” alla competenza degli enti territoriali, quanto piuttosto “un procedimento giurisdizionale avente ad oggetto norme, orientato a garantire”, come ricorda il titolo del volume, “l’unità della Repubblica *nella* Costituzione” (p. 349). Si tratta, più precisamente, di una “*garanzia oggettiva* rivolta alla difesa dell’integrità dell’ordinamento nel suo «valore normativo»”

e di un “meccanismo istituzionale di *protezione specifica* dell’unità repubblicana” (p. 350). Garantire l’unità della Repubblica significa perseguire una doppia funzione: per il fronte statale, il ricorso veicola istanze di unità e, se accolto, porta alla tutela della coerenza normativa e alla uniformità dell’ordinamento; per la Regione, l’impugnazione della legge statale ambisce a realizzare una differenziazione normativa in armonia con l’assetto pluralista.

La tutela dell’unità “assume, anzitutto, una valenza prettamente giuridica: necessariamente *posta* dalla Costituzione, essa implica un principio di ordine che annovera, tra i suoi corollari, *coerenza normativa e certezza delle relazioni territoriali*?” (p. 351), ma non è tutto. Infatti, il giudizio in via principale sottintende anche una riflessione circa la congruità degli interessi coinvolti e la fonte scelta per la loro regolazione. In questo contesto, “il concetto di unità cui è preordinato il giudizio in via principale incorpora anche elementi di politicità, e rimanda ad un processo dinamico di unificazione attraverso l’inveramento di valori costituzionali” (p. 352); processo che non può comportare un’attività di “libera” ponderazione degli interessi territoriali e tale da rendere la Corte la protagonista della realizzazione dell’integrazione politica tra livelli di governo.

Da qui una riflessione sulle tecniche e sui criteri di giudizio. In caso di impugnazione della legge statale, ad esempio, essendo essa stessa fattore di unità, la Corte costituzionale dovrebbe desistere dall’utilizzo di tecniche argomentative altamente creative, quali la chiamata in sussidiarietà o l’intreccio (inestricabile) di competenze. Il rischio, infatti, è quello di ricadere in una valutazione fin troppo libera degli interessi e “a un incisivo giudizio sulle considerazioni di opportunità, circa l’*an* e il *quomodo* della disciplina, compiute dal Parlamento, sede dell’unitaria rappresentanza nazionale” (p. 356). Si dovrebbe tentare di evitare orientamenti giurisprudenziali che tendono sia a complicare i meccanismi decisionali e a offrire una sostanziale moltiplicazione delle sedi istituzionali di confronto politico, sia a far gravare sulla Corte costituzionale le aspettative di riconoscimento dei soggetti territoriali diversi dallo Stato.

Considerato che “gli studi di giustizia costituzionale non possono limitarsi, infatti, a registrare regolarità giurisprudenziali, ma debbono ambire ad individuare l’essenza delle diverse attribuzioni assegnate alla Corte costituzionale, ricostruendo, perciò, un *determinato archetipo*, utile non solo in funzione *conoscitiva* (...), ma anche in ottica *prescrittiva* (...)” (p. 322) al fine di rimediare all’allontanamento dalla reale *ratio* del giudizio in via principale, la soluzione che l’Autore individua è quella di un ritorno al passato, perseguibile attraverso (almeno) tre operazioni. In primo luogo, si dovrebbe moderare la rigidità della Corte nel valutare il *continuum* tra la delibera politica e il ricorso giurisdizionale, considerato che l’indicazione del parametro (e non dell’oggetto) in sede politica potrebbe essere successivamente rivista con la stesura del ricorso. Poi, valutati anche i moniti dei Presidenti della Corte, meriterebbe una riflessione l’ora “liberissima” disponibilità del ricorso in via principale - che soffre spesso, come anticipato, delle rinunce di parte – perché causa di dispendio di energie e studio da parte della Corte. Qui l’Autore individua la necessità di circoscrivere la possibilità di rinunciare al ricorso entro termini perentori e a condizioni tassative. Infine, si dovrebbe garantire una maggiore parità di trattamento delle Regioni mediante l’utilizzo dell’illegittimità consequenziale di norme

analoghe o identiche a quelle colpite dalla dichiarazione di illegittimità, magari previa attivazione di un contraddittorio in forma “snella”.

In conclusione, lo studio di Corrado Caruso spicca per completezza e audacia; caratteristiche che si legano l’una con l’altra a filo doppio. Completezza perché, coerente con la propria premessa, non compie solo una mera ricognizione delle tendenze giurisprudenziali assieme con un’analisi delle regole di procedura. Consapevole della differenza tra “giustizia costituzionale” e “processo costituzionale”, il solo studio della procedura non avrebbe consentito un preciso e rotondo inquadramento del giudizio in via d’azione. Inquadramento che si perfeziona, invece, perché l’Autore analizza la declinazione del rapporto tra unità statale e autonomia territoriale, in assenza del quale lo studio non sarebbe stato, come invece appunto è, completo.

Audacia, poiché l’aver realizzato un’analisi precisa e ragionata consente all’Autore di esprimere con limpidezza la propria tesi e addirittura fornire interessanti stimoli per “ripensare” e “correggere” con spirito riformatore le forme del processo in via d’azione.

Giulia Renzi