

prefigurata sembra debba collocarsi anche la recente riforma disposta dalla leggina n. 273 del 1995 che, integrando la previsione dell'art. 32 l. n. 352 del 1970, ha attribuito all'ufficio centrale il compito di introdurre nelle schede di voto la «denominazione della richiesta di referendum [...] al fine dell'identificazione dell'oggetto del referendum».

Insomma, in tutte queste ipotesi si realizza, ad opera dell'ufficio centrale per il referendum, una sorta di — definitiva e irreversibile — scissione fra contenuto della richiesta referendaria e contenuto del quesito abrogativo da sottoporre al responso popolare, in grado di far rimarcare la differenza oggettiva fra atto di promozione del procedimento referendario e atto di promozione del giudizio di ammissibilità e, quindi, consequenzialmente a far affermare l'esclusiva idoneità dell'ordinanza ex art. 32 l. n. 352 a porsi quale atto instaurativo del giudizio della Corte costituzionale.

Pertanto, volendo mantenere il parallelo con l'ordinanza di rimessione del giudice *a quo* quale atto introduttivo del giudizio incidentale, si potrebbe ulteriormente opinare che, ai fini del sindacato di ammissibilità, fra richiesta referendaria e ordinanza definitiva dell'ufficio centrale per il referendum parrebbe correre l'analogo rapporto sussistente fra istanza di sollevazione della questione di legittimità costituzionale di una legge ad opera delle parti del giudizio principale e ordinanza del giudice che la solleva. In ambo i casi, infatti, l'atto originante la *quaestio* sottoponibile al giudizio della corte (richiesta di referendum-istanza della parte) non può porsi quale direttamente definitivo della *quaestio* medesima se non per tramite e nei limiti fissati dalla *interpositio iudicis* (ufficio centrale per il referendum-giudice *a quo*). Ciò, ancorché vada sottolineato come, nel caso che ci occupa — e diversamente che per il giudizio di legittimità costituzionale promovibile anche *ex officio iudicis* —, l'atto di impulso originario si ponga quale *condicio sine qua non* del giudizio costituzionale, coerentemente con la collocazione endoprocedimentale di quest'ultimo.

Peraltro, se sostanzialmente comune appare l'idoneità, sia dell'ordinanza di remissione che di quella dell'ufficio centrale per il referendum a definire il «chiesto» del «pronunciato» del giudice costituzionale nei giudizi rispettivi, ciò nondimeno non può sottacersi una diversità. Pur trattandosi, nel caso del sindacato di ammissibilità, di controllo di conformità-differenza di un atto avente contenuto normativo a parametri (giurisprudenziali-costituzionali), i «termini» della *quaestio* referendaria da sottoporre alla Consulta non risultano integralmente dettati dall'atto introduttivo del giudizio della corte, come invece si richiede per l'ordinanza del giudice *a quo* a pena di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, giacché l'ordinanza dell'ufficio centrale, definendo in via definitiva il contenuto della richiesta abrogativa popolare, fornisce l'oggetto del giudizio di ammissibilità referendaria, ma non anche il parametro costituzionale alla cui luce valutare l'ammissibilità stessa. Ma, ancora una volta, ciò si spiega con la *sedes* infraprocedimentale del giudizio affidato alla Corte costituzionale, giusta la configurazione del procedimento referendario data dalla l. n. 352.

Invero, in quell'impianto positivo l'ordinanza dell'ufficio centrale per il referendum e la sentenza di ammissibilità della Corte costituzionale si configurano quali atti decisori di giudizi che, assumendo ad oggetto un identico atto — la richiesta di abrogazione popolare per come definitivamente conformata dallo stesso ufficio centrale per il referendum, differiscono e tendono a mantenersi separati proprio in ordine al diverso parametro cui commisurare il sindacato: in linea di (larga) massima la legge ordinaria del 1970, per il primo, l'art. 75 Cost., sia pur sistematicamente interpretato, per il secondo. Ora, l'ordinanza della Cassazione viene, sì, a configurarsi, come detto, quale atto introduttivo del giudizio di ammissibilità, ma ciò solo in ragione (e limitatamente al fatto) di essere atto di decisione del previo giudizio di legittimità-regolarità sulla proposta referendaria. Quindi, essa rende possibile l'attivazione del giudizio della Corte costituzionale limitandosi a fornire a quest'ultimo l'*obiectum decidendi*, se ed in quanto positivamente valutato alla stregua del parametro legislativo assunto, al fine di attivare il diverso sindacato parametro sulla disciplina costituzionale predetta, altrimenti operando uno sconfinamento nell'ambito di un accertamento di esclusiva competenza del giudice costituzionale. Del resto, in ambo i giudizi in questione il referente normativo cui ancorare la valutazione di conformità-differenza risulta, a differenza che degli altri giudizi di legittimità costituzionale di competenza della Consulta, specificamente predeterminato; onde la

quaestio referendaria può, per così dire, definirsi parzialmente prefigurata e sottratta alla disponibilità dello stesso organo giudicante (trattandosi di riscontro necessario alla luce di tutti i diversi requisiti di legittimità e ammissibilità da possedersi da parte della proposta abrogativa).

Tutto questo, infine, rende altresì ragione della pressoché totale assenza di un potere di sindacato da parte della Corte costituzionale-giudice di ammissibilità sull'instaurazione del proprio giudizio; sindacato, invece, largamente esercitato nel corso dei giudizi di legittimità costituzionale mediante il controllo sull'ammissibilità delle *quaestiones legitimitatis* o dei ricorsi promossi. Nel caso che ci occupa, infatti, il controllo della Consulta, ove eccedente il mero riscontro sulla provenienza dell'atto introduttivo dal soggetto competente e sulla positività del giudizio di conformità ivi espresso, si risolverebbe in un'indebita intromissione della corte nell'ambito di cognizione riservato all'ufficio centrale, la quale si porrebbe in chiaro contrasto con la logica di tendenziale separazione delle competenze che risulta complessivamente animare il procedimento referendario in ordine ai rapporti fra le attribuzioni dei diversi soggetti intervenienti nelle diverse fasi dello stesso (trasformando, altresì, quello di ammissibilità come una sorta di giudizio di appello nei confronti della decisione dell'ufficio centrale per il referendum, tantopiù inammissibile, ove si propenda per la tesi della natura giurisprudenziale di quest'ultimo).

Anche per questo aspetto, pertanto, non sembra possa prescindersi dalla considerazione della collocazione endoprocedimentale del sindacato affidato alla Corte costituzionale.

PAOLO CARNEVALE

VI

Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di «doppia pregiudizialità», comunitaria e costituzionale

1. - La distinzione delle competenze della Corte costituzionale da quelle della Corte di giustizia europea nelle questioni attinenti al diritto comunitario a prima vista risulta essere tracciata da confini precisi, di modo che il giudice ordinario non dovrebbe, in linea di principio, trovarsi nell'imbarazzo di dover decidere quale dei due organi adire in via pregiudiziale al fine di risolvere questioni rilevanti per la decisione delle cause principali di cui è investito.

Infatti, nei giudizi in via incidentale le competenze della Corte costituzionale in materia comunitaria si riducono a due ipotesi: essa si pronuncia sulla legittimità costituzionale delle norme interne che contrastino con il diritto comunitario solo quando quest'ultimo non produce effetti diretti, perché diversamente l'antinomia è risolta dal giudice comune (sent. n. 170 del 1984); inoltre essa ha mantenuto la competenza a sindacare la compatibilità del diritto comunitario, per il tramite di una valutazione della legge di esecuzione dei trattati istitutivi, esclusivamente per violazione dei principi inviolabili dell'ordinamento costituzionale (sent. nn. 183 del 1973; 232 del 1989; 509 del 1995).

Questi due ordini di competenze non dovrebbero in alcun modo intrecciarsi con quelle della Corte di giustizia, dato che ai sensi dell'art. 177 del trattato Ce essa si pronuncia in via pregiudiziale su questioni relative alla interpretazione del trattato e degli atti delle istituzioni comunitarie, nonché sulle questioni di validità del diritto comunitario derivato, alla luce dei principi comunitari.

Nonostante questa apparente estraneità dei compiti spettanti a ciascuna delle due corti, esistono dei punti di interferenza che possono dare luogo, per il giudice *a quo*, al problema di stabilire a) se sia necessario un rinvio ad entrambe le corti b) in caso affermativo a quale dei due rimedi accordare la priorità.

Del resto questa evenienza non è affatto remota se solo si considera che più di una questione «storica» per i rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali — quale ad esempio il caso *Costa/Enel*, il caso *Simmenthal* ed altri ancora — sono stati originati da giudici italiani, che hanno ritenuto di dover coinvolgere tanto la Corte di giustizia, quanto la Corte costituzionale italiana.

2. - Le ragioni per cui le competenze della Corte costituzionale italiana e quelle della Corte di giustizia possono condizionar-

si reciprocamente, o comunque venire in contatto, sono date principalmente dalle seguenti circostanze.

a) La Corte costituzionale, per valutare la ammissibilità di una questione di compatibilità tra il diritto interno e il diritto comunitario sottoposta al suo esame in via incidentale deve preventivamente sincerarsi che la norma di diritto comunitario che funge da parametro (interposto) nel giudizio non abbia i caratteri dell'effetto diretto, perché diversamente spetterebbe al giudice comune risolvere l'antinomia. Ma la valutazione di tali caratteri rientra nella competenza della Corte di giustizia, la quale ha costantemente affermato che nell'ambito delle sue competenze ad interpretare il diritto comunitario rientra anche quella di stabilire se una norma ha effetto diretto.

b) Anche una volta stabilito che la norma comunitaria che funge da parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale non ha effetto diretto, la soluzione della questione di compatibilità tra la norma interna impugnata e la norma comunitaria di raffronto presuppone che la Corte costituzionale svolga una attività interpretativa di entrambi i termini della questione, ivi compresa, quindi, la norma comunitaria. Ma questa attività di interpretazione del diritto comunitario è esattamente ciò che spetta alla Corte di giustizia in virtù dell'art. 177 del trattato Ce, al fine di preservare l'uniforme applicazione del diritto comunitario in tutto il territorio europeo.

c) D'altra parte anche la Corte di giustizia, sconfinando invero dalle sue competenze, viene a sovrapporsi ai compiti riservati ai giudici nazionali e in particolare alla Corte costituzionale. È ampiamente noto, infatti, che la Corte di giustizia non si esime, in sede di interpretazione del diritto comunitario, da valutazioni sulla compatibilità delle norme interne con quelle europee, benché dal punto di vista formale ciò non rientri nella sua competenza (sent. 29 novembre 1978, *Pigs Marketing Board*). In particolare, gli orientamenti più recenti della giurisprudenza comunitaria, in virtù dei quali essa svolge un controllo più severo sulla rilevanza nel giudizio principale (la «necessità», per usare le parole del trattato) della questione sottoposta al suo esame, e che si manifesta nella richiesta che il giudice rimettente fornisca alla corte tutti gli elementi di fatto e di diritto della causa (sent. 26 gennaio 1993, *Telemarsica Abruzzo*), la conducono ad orientare le proprie interpretazioni del comunitario alla luce delle esigenze della causa pendente davanti al giudice nazionale. Cosicché, anche se formalmente la Corte di giustizia non si spinge a dichiarare l'invalidità degli atti nazionali che le appaiono contrari ai precetti europei, essa spesso formula «principi guida» così dettagliati, che di fatto instradano il giudice nazionale nella direzione da essa prescelta. Questa interferenza viene ad interessare anche la Corte costituzionale nei casi in cui si tratti di norme comunitarie non direttamente applicabili, che, come si è detto, in tali casi la questione sfugge dal potere di disapplicazione del giudice comune e configura una questione di costituzionalità, di competenza della Corte costituzionale.

d) Inoltre, la competenza della Corte di giustizia di sindacare in via pregiudiziale la validità degli atti comunitari alla luce dei principi superiori non scritti dell'ordinamento europeo può trovarsi ad interferire con la competenza, alla quale la Corte costituzionale non ha mai rinunciato, di giudicare la compatibilità delle norme comunitarie con i principi inviolabili della Costituzione. Infatti, considerato che tra i parametri di validità impiegati dalla Corte di giustizia rientrano anche quei principi (comunitari) che derivano dalle «tradizioni costituzionali comuni» agli Stati membri e in particolare dai diritti fondamentali protetti dalle costituzioni nazionali, in alcuni casi la medesima questione di validità di una norma europea potrebbe essere prospettata tanto alla Corte costituzionale per violazione di principi inviolabili, quanto alla Corte di giustizia per violazioni dei principi superiori del diritto comunitario, derivati dalle costituzioni nazionali.

3. - Come è evidente, anche a volerci limitare a queste principali ipotesi — che si potrebbe ancora menzionare il caso della *incorporation*, in virtù della quale la Corte di giustizia attrae nel suo giudizio di validità anche le norme interne strettamente collegate con quelle comunitarie — i casi di sovrapposizione tra le competenze della Corte costituzionale italiana e quelle della Corte di giustizia costituiscono evenienze tutt'altro che rare e quindi il giudice può in più di una occasione trovarsi di fronte ad ipotesi di «doppia pregiudizialità», costituzionale e comunitaria, venendo dunque caricato del compito di stabilire quale delle due debba avere la priorità. L'imbarazzo del giudice ordinario sarebbe in larga misura sdrammatizzato se, come ac-

cadeva in passato, la Corte costituzionale si ritenesse abilitata a presentare essa stessa, laddove ne ravvisasse la necessità, una questione pregiudiziale di interpretazione o di validità del diritto comunitario alla Corte di giustizia. Se così fosse, infatti, il giudice non dovrebbe avere preoccupazioni né esitazioni nell'adire la Corte costituzionale, la quale potrebbe darsi carico eventualmente di coinvolgere la Corte di giustizia. Questa soluzione sarebbe anche la più coerente con i principi che governano i due rimedi pregiudiziali, perché mentre di fronte ad un dubbio di legittimità costituzionale il giudice è tenuto a rivolgersi alla Corte costituzionale, viceversa di fronte alle questioni di interpretazione e di validità del diritto comunitario il giudice che non sia di ultima istanza ha facoltà, ma non obbligo, di rivolgersi alla Corte di giustizia.

Ma come è noto la Corte costituzionale ha di recente rifiutato la possibilità di adire la Corte di giustizia, rovesciando un precedente orientamento (sent. n. 168 del 1991), in quanto in essa «non è ravvisabile quella giurisdizione nazionale alla quale fa riferimento l'art. 177 del trattato» (ord. n. 536 del 1995), cosicché grava sul giudice individuare quale delle due pregiudiziali risulta di volta in volta logicamente prioritaria.

A conferma di questa imputazione al giudice comune del compito di scegliere a quale corte accordare la precedenza si può richiamare quell'orientamento della Corte costituzionale, pure consolidatosi negli anni più recenti, secondo il quale il giudice che intenda allegare una norma comunitaria ad una censura di incostituzionalità deve risolvere i problemi di interpretazione e di validità della norma stessa ricorrendo preventivamente alla Corte di giustizia. Diversamente la Corte costituzionale restituisce gli atti al giudice *a quo*, affinché sia risolta la questione a livello comunitario, prima di intentare nuovamente il giudizio di costituzionalità (ord. n. 536 del 1995 e ord. n. 319 del 1996). A dispetto del fatto che il rinvio alla Corte di giustizia sia facoltativo per il giudice non di ultima istanza, la Corte costituzionale esige che il giudice comune risolva ogni questione attinente al diritto comunitario con l'intervento della Corte di giustizia, quale *condicio sine qua non* per l'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale: essa infatti declina l'esame delle questioni non ancora chiarite a livello europeo (con una ordinanza di restituzione atti) e declina altresì il compito di rivolgersi essa stessa al giudice comunitario, con indubbi svantaggi per l'economia processuale.

4. - Questo orientamento risponde evidentemente all'esigenza per la Corte costituzionale di essere in possesso di tutti i fattori relativi alla validità, agli effetti, all'interpretazione delle norme comunitarie che le consentano dapprima di valutare l'ammissibilità della questione e poi di svolgere agevolmente il proprio giudizio di legittimità costituzionale. Tuttavia, esso non va esente da alcune valutazioni critiche, anche per gli inconvenienti cui potrebbe dare luogo.

Anzitutto, e di ciò si è già fatto cenno, è discutibile che la Corte costituzionale esiga dal giudice *a quo* che egli si rivolga necessariamente alla Corte di giustizia prima di sollevare una questione di legittimità costituzionale attinente al diritto comunitario, dato che il rinvio pregiudiziale ex art. 177 del trattato Ce si configura come mera facoltà per i giudici non di ultima istanza. D'altra parte, proprio il fatto che i trattati istitutivi abbiano concepito il rinvio pregiudiziale in termini di «facoltà» per i giudici nazionali sta a significare che ad essi, così come alla Corte costituzionale, è lasciato un margine di libertà nella interpretazione del diritto comunitario. In questo disegno, la Corte di giustizia non dovrebbe monopolizzare l'attività interpretativa, che spetta, al contrario, a tutti gli organi chiamati a dare applicazione al diritto europeo. Il suo compito si dovrebbe limitare, piuttosto, a quello di risolvere i dubbi di interpretazione del diritto comunitario, che altrimenti tutti i giudici, in ogni occasione in cui si trovano ad applicare il diritto comunitario dovrebbero sempre interpellare la Corte di giustizia, che verrebbe letteralmente inondata da questioni. In questo senso depone l'ormai consolidata teoria dell'«atto chiaro», che libera il giudice nazionale anche di ultima istanza dall'obbligo di proporre rinvio pregiudiziale ex 177 Ce quando vi siano precedenti pronunce della Corte di giustizia ovvero quando la norma non si presti a dubbi interpretativi (sent. 6 ottobre 1982, *Cilfit*), teoria ribadita anche nella recente nota informativa diramata dalla Corte di giustizia ai giudici nazionali, che riepiloga i criteri da seguire per la proposizione di questioni pregiudiziali (ottobre 1996).

...In secondo luogo, data la tendenza della Corte di giustizia ad offrire, in sede di interpretazione, soluzioni ai problemi di

valutazione sulla compatibilità tra le norme interne e le norme comunitarie, la sentenza della Corte comunitaria che precede il giudizio di costituzionalità potrebbe pregiudicare o addirittura vanificare il giudizio della Corte costituzionale, riducendolo ad una mera «ratifica» del giudizio espresso dalla Corte di giustizia, tanto più che essa si è impegnata a ritenere vincolanti le decisioni giurisdizionali emesse a seguito di procedura incidentale ex art. 177 Ce (sent. n. 113 del 1985 e più di recente n. 249 del 1995).

Infine, almeno in alcuni casi gioverebbe sia al sistema costituzionale nazionale, sia al sistema comunitario una preventiva presa di posizione della Corte costituzionale rispetto ad eventuali giudizi in sede europea. Il riferimento è in particolare a quei casi, estremi ma non meno cruciali, di violazione da parte del diritto comunitario di principi inviolabili delle Costituzioni nazionali. Una pronuncia della Corte costituzionale sul punto potrebbe agevolare anche l'opera della Corte di giustizia, impegnata ad elaborare i «principi superiori del diritto comunitario» traendoli dagli ordinamenti costituzionali nazionali. Come è accaduto in alcune passate occasioni (anche originate da sentenze italiane, v. n. 232 del 1989, che ha ricevuto un seguito nella sentenza 26 aprile 1994, *Roquette II*, della Corte di giustizia) le posizioni assunte dai giudici costituzionali nazionali sono state tenute in adeguata considerazione dalla Corte di giustizia, con indubbio vantaggio sia per le costituzioni interne, sia per la Comunità.

Se dunque in alcuni casi può apparire opportuno (ma non necessario) che un rinvio alla Corte di giustizia preceda la proposizione della questione di legittimità costituzionale, in altri una preventiva pronuncia della Corte costituzionale agevolerebbe una proficua cooperazione tra le corti. In ogni caso sembra ingiustificato sul piano giuridico irrigidire i rapporti tra il rinvio ex art. 177 Ce e il rinvio alla Corte costituzionale in modo tale che il primo debba sempre precedere il secondo. Occorrerebbe, al contrario, che tanto i giudici comuni, quanto la Corte costituzionale valorizzassero gli spazi di libertà interpretativa loro concessi dall'ordinamento europeo, di modo che nei rapporti tra il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e l'eccezione di legittimità costituzionale domini un fattore di flessibilità che favorisca la più proficua collaborazione tra i diversi ordini giurisdizionali.

MARTA CARTABIA

VII

Promuovere nuovi giudizi davanti a una Corte costituzionale «revisionata»?

A differenza delle precedenti commissioni parlamentari per le riforme istituzionali, quella attuale trova iscritto al proprio ordine del giorno anche il tema delle garanzie costituzionali. Questo ampliamento dell'agenda delle riforme istituzionali è stato forse sancito definitivamente dalla stessa l. cost. 1/97, apparentemente ispirata ad un giudizio di inadeguatezza dell'attuale art. 138 Cost. Il tema era stato peraltro già affrontato dalla relazione finale del comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali istituito con d.p.c.m. del 14 luglio 1994. L'interesse per una riforma costituzionale della giustizia costituzionale potrebbe essere spiegato da un lato con l'idea che i mutamenti attuali e futuri della forma di governo debbano essere accompagnati da riforme atte a «salvaguardare e rafforzare il sistema di garanzie a tutela dei cittadini nei diversi settori» (comitato ministeriale), dall'altro lato con le esperienze dell'attuale forma di Stato che è stata fortemente condizionata dai procedimenti di risoluzione delle controversie costituzionali tra lo Stato e le regioni.

Il dibattito sulla riforma degli istituti della giustizia costituzionale è un dibattito aperto da anni non solo in Italia, ma anche all'estero. È appena il caso di ricordare la (forse incompiuta) riforma della *Cour d'arbitrage* in Belgio, la fallita proposta di introdurre una forma di accesso in via incidentale (con filtri speciali) al *Conseil constitutionnel* francese, la perenne discussione austriaca sui rimedi contro la lottizzazione partitica del *Verfassungsgerichtshof*, l'istituzione di una commissione ministeriale in Germania incaricata di elaborare una «riforma della riforma» delle condizioni di accesso diretto dei cittadini al *Bundesverfassungsgericht*, i lunghi dibattiti pubblici sulla revi-

sione totale delle funzioni di giustizia costituzionale del *Bundesgericht* svizzero ecc. Gran parte delle proposte di legge assegnate alla commissione parlamentare per le riforme istituzionali istituita con la l. cost. 1/97 propongono la recezione di istituzioni, principi o regole che caratterizzano sistemi di giustizia costituzionale di questi paesi, peraltro senza tenere sempre conto delle riforme in corso.

Dall'insieme delle proposte è possibile desumere una sorta di questionario che investe da un lato le funzioni e i procedimenti, dall'altro lato la struttura della Corte costituzionale (che peraltro secondo alcune proposte «federaliste» potrebbe essere affiancata da corti costituzionali regionali e dovrebbe cambiare il nome in «Corte costituzionale federale» (C-2984 Olivieri/SD; C-3054 Cherchi/SD; S-1975 Speroni/LN; S-1978 Pinggera/SVP) o «Tribunale supremo federale» (C-3002 Caveri/UV)). Sotto il profilo funzionale si notano alcune linee di tendenza che convergono su un ampliamento delle competenze della Corte costituzionale, altre che convergono invece su un ridimensionamento degli effetti delle sue decisioni. Per quanto riguarda i giudizi di legittimità delle leggi, l'introduzione di nuove vie principali e di forme di controllo preventivo potrebbe ridimensionare il peso che fino ad oggi ha assunto la via incidentale nella giustizia costituzionale italiana. Sotto il profilo strutturale, le proposte sembrano mirare a rendere l'organo da un lato «più efficiente», cioè in grado di affrontare l'ampliamento delle funzioni, dall'altro forse anche «più funzionale», cioè in grado di arbitrare conflitti politici oltre che giurisdizionali che potrebbero diventare più «caldi».

Al fine di agevolare il dibattito e di renderlo trasparente nella sua complessità pare utile riassumere in una sorta di *checklist* l'intero quadro dei problemi del diritto costituzionale processuale che sono emersi dai *cahiers des doléances*. Tale quadro spiega innanzitutto perché la stessa presidenza della commissione ha riconosciuto la necessità di limitare il dibattito ai nodi essenziali. In effetti, servirebbe distinguere maggiormente le questioni di politica costituzionale dalle questioni che potrebbero essere lasciate alla politica normale, incluse eventuali ipotesi di «decostituzionalizzazione».

Al di là delle necessarie riflessioni metodologiche e procedurali (audizione della corte stessa, tempi e modi di ristrutturazione dell'organo e impatto sui lavori in corso), il quadro consente tuttavia anche di riflettere sull'impatto di una riforma degli strumenti di rilevazione della «domanda» di giustizia costituzionale e del promovimento dei giudizi della Corte costituzionale, impatto che riguarda non solo la funzionalità e la legittimazione democratica delle strutture, ma anche il rendimento effettivo del sistema delle garanzie della Costituzione.

A) Profili funzionali.

1. - Sono da riformare i giudizi in via principale promossi dallo Stato e dalle regioni?

Nell'ambito delle discussioni sulla forma dello Stato sono emerse varie proposte che tendono a superare l'attuale disciplina dell'art. 127 Cost.

Un primo modello propone l'abrogazione dell'intero articolo (S-1975 Speroni/LN; C-3035 Cento/Misto, S-2006 Folloni/CDU) o almeno l'abolizione del potere di rinvio del commissario di governo e del controllo preventivo. Di conseguenza si potrebbe (ri-)espandere l'ambito di applicazione dell'istituto dei conflitti di attribuzione (C-3065 Migliori/AN, S-2900 Emilia-R. ecc.) oppure potrebbe essere creato un controllo di legittimità costituzionale in via principale. Quest'ultimo si svolgerebbe «a posteriori» sulla base di poteri di iniziativa dello Stato equivalenti rispetto a quelli delle regioni nei confronti delle leggi statali (C-2651 Zeller/SVP; S-1978 Pinggera/SVP; C-3054 Cherchi/SD; C-2984 Olivieri/SD; C-3088 Matterella/PPI). Secondo una variante più federalista di questo modello mirante alla «parità delle armi», sia le leggi della Federazione sia quelle delle regioni federate potrebbero essere impugnate davanti all'organo di giustizia costituzionale e che l'impugnazione abbia in entrambi i casi effetto sospensivo (C-3002 Caveri/UV; S-2030 Rotelli/FI: solo per vizi di competenza e con effetto sospensivo solo per ricorsi dello Stato e di almeno dieci regioni).

Un secondo modello — promosso anche dalle regioni — consiste nell'abolizione del rinvio e nella conservazione di un controllo preventivo o successivo dello Stato sulle leggi regionali. Vengono previsti rigidi termini non solo per il ricorso del governo (15, 30, 40 giorni), ma anche per la decisione finale della Corte costituzionale (60 giorni) (S-2060 La Loggia/FI; C-3122