



2025 FASCICOLO II

Chiara Cuccuru

**L'intervento delle Regioni "terze"
nel giudizio di legittimità costituzionale in via di azione**

26 maggio 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Chiara Cuccuru
L'intervento delle Regioni "terze"
nel giudizio di legittimità costituzionale in via di azione*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. L'intervento delle Regioni nei giudizi in via principale: evoluzione normativa e apertura giurisprudenziale alla luce delle modifiche alle Norme integrative. – 3. La rilevanza della potestà legislativa contestata. – 4. La natura del giudizio in via principale tra controllo oggettivo e giudizio di parti. – 5. Controinteressati e giudizio sulle leggi: i limiti strutturali del rinvio al processo amministrativo. – 6. Conclusioni.

ABSTRACT: This article examines the procedural legitimacy and substantive role of regions that are not directly involved in constitutional legitimacy proceedings but seek to intervene as "third" parties. The study analyzes the legal framework governing such interventions, considering both constitutional principles and jurisprudential developments. Special attention is given to the conditions under which these regions may assert their interests, the impact of their participation on the balance of powers, and the potential implications for regional autonomy. By exploring key case law and legislative provisions, the article provides a critical assessment of the evolving role of third-party regional interventions in the Italian constitutional system.

1. Considerazioni introduttive

La [sentenza n. 192 del 2024](#) della Corte costituzionale marca un precedente importante in ordine alla partecipazione dei soggetti interessati nei giudizi costituzionali in via principale. In particolare, la decisione affronta la delicata questione dell'ammissibilità degli interventi *ad opponendum* da parte delle Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia, sollevando interrogativi sui confini della legittimazione processuale in questa tipologia di giudizi.

Nel giudizio in via principale la giurisprudenza della Corte ha tradizionalmente escluso l'intervento di soggetti diversi rispetto allo Stato e alle Regioni. Invero, si pone il quesito se tra i soggetti legittimati a intervenire possano essere incluse le Regioni che condividono un interesse alla declaratoria di incostituzionalità di una norma statale, ovvero che si trovino in



* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Chiara Cuccuru è Assegnista di ricerca di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi di Sassari.



una posizione di controinteresse qualora sia impugnata una legge adottata da un'altra Regione¹.

Il presente contributo si propone di analizzare criticamente [la decisione](#) della Corte costituzionale, con particolare riferimento alle argomentazioni sviluppate in merito all'interesse qualificato delle Regioni intervenienti. Verranno esaminati i presupposti teorici e giurisprudenziali che giustificano o escludono tale intervento, con un *focus* sulle differenze tra giudizio in via principale e giudizio in via incidentale.

2. L'intervento delle Regioni nei giudizi in via principale: evoluzione normativa e apertura giurisprudenziale alla luce delle modifiche alle Norme integrative.

Le Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia, nel corso dell'udienza del 12 novembre 2024, hanno tutte fatto riferimento, al fine di giustificare la loro legittimazione processuale, all'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il quale prevede che possano intervenire nel giudizio di legittimità costituzionale promosso in via incidentale «*i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio*». Tale disposizione sarebbe applicabile anche al giudizio in via principale in virtù dell'art. 31, comma 1, delle medesime Norme integrative, il quale afferma che «*nei giudizi regolati ai capi secondo e terzo si osservano, in quanto applicabili, gli articoli da 2 a 20*».

Preliminarmente, è utile ricordare che le norme integrative sul processo costituzionale hanno subito recenti modifiche. Nella versione precedente, l'art. 23, riguardante i giudizi in via d'azione, sanciva l'applicabilità dell'art. 4, limitatamente ai commi da 1 a 6, escludendo il comma 7, che disciplinava l'intervento dei titolari di un interesse qualificato. Poiché tale disposizione era specificamente riferita al procedimento in via incidentale, in quanto legata al rapporto dedotto nel giudizio *a quo*, si poteva ritenere che la Corte avesse deliberatamente inteso escludere un'analogia previsione per il procedimento in via d'azione². Ma la situazione è cambiata con le nuove modifiche, pubblicate in Gazzetta Ufficiale il 3 novembre 2021: l'art. 31 prevede ora, per i giudizi in via principale e i conflitti di attribuzione, un rinvio a tutte le norme che regolano il procedimento in via incidentale, in quanto applicabili. In particolare, è previsto anche il rinvio al nuovo art. 4, che al comma 3 prevede una disciplina degli interventi analoga a quella del precedente comma 7. Nonostante il permanere di un riferimento al rapporto dedotto nel processo, che riporta all'idea del giudizio in via incidentale, con la

¹ C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2020, 204.

² F. DAL CANTO, [Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020](#), in questa [Rivista](#), 2020/II, 324 ss.



modifica del 2021 e il rinvio operato dall'art. 31, potrebbe sembrare che la Corte abbia inteso eliminare l'ostacolo all'intervento dei terzi anche nelle altre tipologie di giudizi.

Resta comunque il fatto che il comma terzo dell'art. 4 delle Norme integrative afferma che si possano estendere al procedimento in via principale le regole proprie di quello in via incidentale ma solo in quanto esse siano applicabili. Si deve, pertanto, riflettere sulla possibilità o meno di estendere l'applicazione dell'art. 4, comma 3.

Invero, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, generalmente, non è ammessa la partecipazione di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa oggetto di contestazione³. Una tale affermazione induceva a ritenere di dover escludere la possibilità di un intervento *ad adiuvandum* o *ad opponendum* di altre Regioni, diverse dalle ricorrenti. Nel caso di specie, invece, le Regioni che hanno richiesto l'intervento hanno portato all'attenzione della Corte un suo orientamento parzialmente diverso da quello enunciato, citando quelle sentenze in cui si è affermato che «*il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi*»⁴. L'unico requisito della titolarità della potestà legislativa – senza che sia specificato che essa debba essere “oggetto di contestazione” – renderebbe, pertanto, legittimo l'intervento di altre Regioni.

La stessa Consulta, con [l'ordinanza dibattimentale](#) letta all'udienza pubblica del 12 novembre 2024, ha inizialmente ricordato il suo costante orientamento, secondo il quale «*nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione, fra le tante la [sentenza 117 del 2022](#). [...] Considerato che ad analoga conclusione questa Corte è pervenuta in numerose occasioni successive, tra le più recenti [l'ordinanza](#) letta all'udienza del 6 giugno 2023 e allegata alla [sentenza n. 136 del 2023](#)»⁵. Nonostante queste premesse, la Corte ha precisato che «*con la [sentenza 353 del 2001](#), ha ritenuto legittimati a intervenire nel giudizio in via principale soggetti titolari di potestà legislativa, (ossia, le Province autonome di Trento e di Bolzano) diversi dalla parte ricorrente e da quella il cui esercizio del potere era oggetto di contestazione, osservando come la questione di legittimità costituzionale avesse «per oggetto una norma di attuazione dello statuto speciale riguardante specificatamente attribuzioni costituzionalmente garantite**

³ Sul punto si veda C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bononia University Press, Bologna, 2020, 55 ss. e 243 ss.

⁴ In particolare, la regione Piemonte ha citato [l'ordinanza](#) letta in udienza il 25 febbraio 2020 e allegata alla [sent. n. 56 del 2020](#).

⁵ Il testo è tratto dalla [videoregistrazione dell'udienza](#) del 12 novembre 2024, pubblicato sul sito *web* della Corte costituzionale. In particolare, il virgolettato costituisce la trascrizione di ciò che afferma il Presidente dal minuto 57 della registrazione.



*alle stesse Province autonome (analogamente, [sentenza n. 251 del 2015](#))»⁶. Alla luce di questo precedente, la Consulta ha pertanto ritenuto ammissibile l'intervento *ad opponendum* delle Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia, «essendo oggetto delle presenti questioni di legittimità costituzionale una legge che definendo i principi, le procedure e i limiti per l'attribuzione alle regioni che ne facciano richiesta di ulteriori e più ampie competenze legislative e amministrative, nelle materie indicate nella Costituzione, riguardano l'assetto complessivo dell'ordinamento regionale»⁷.*

3. La rilevanza della potestà legislativa contestata.

Da un'analisi della giurisprudenza costituzionale emerge che nei casi in cui la Consulta ha sancito il limite della sola titolarità della potestà legislativa, lo ha fatto per negare l'intervento di soggetti diversi da Stato e Regioni (associazioni, enti locali, ecc.), e dunque con l'intento di precisare che costoro non possono far parte del giudizio costituzionale, appunto riservato ai titolari della potestà legislativa. Anche nelle sentenze citate dalla Corte per avvalorare la sua tesi, tra cui la [117 del 2022](#) e [la 136 del 2023](#), sono stati dichiarati inammissibili, rispettivamente, gli interventi di una società e di un privato cittadino⁸. Pertanto, questi precedenti non riguardano un caso come quello in esame e non possono da soli giustificare una automatica ammissibilità di un successivo intervento di altre Regioni. Non consentire la partecipazione di soggetti privi della potestà legislativa non equivale ad affermare, come hanno tentato di sostenere gli intervenienti, che sia comunque ammesso l'intervento di soggetti titolari della detta potestà.

Invero, nelle circostanze in cui la Corte si è pronunciata con riferimento all'intervento di un'altra Regione o Provincia autonoma, e quindi in casi maggiormente assimilabili a quello che oggi analizziamo, ha precisato che, ai fini dell'ammissibilità a partecipare al giudizio non è

⁶ Si veda la citata [videoregistrazione](#) dal minuto 58.

⁷ Minuto 59 della [videoregistrazione](#) citata.

⁸ Seguiranno alcuni esempi in cui la Corte ha affermato che il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, senza specificare che la potestà legislativa debba essere quella oggetto di contestazione. In tutti questi casi, la Corte ha utilizzato questa affermazione per non ammettere l'intervento di soggetti privi di potestà legislativa: nella [sent. 259 del 2022](#) la Corte ha dichiarato inammissibile l'intervento di Enel produzione spa; nella [sent. 121 del 2022](#) l'intervento di Enel Green Power srl; nella [sent. 134 del 2020](#) l'intervento dell'Associazione Verdi Ambiente e Società (VAS); nella [sent. 140 del 2018](#) l'intervento di WWF Italia ONLUS. Anche nella [sentenza](#) citata dalla regione Piemonte sono stati dichiarati inammissibili gli interventi di "Associazione EFFE SERVIZI" e "C.RO.NO. Service società cooperativa", nonché gli interventi di "Federazione Nazionale UGL Taxi" (UGL TAXI), "Associazione Tutela Legale Taxi", "Federazione Taxi CISAL Provinciale Roma" (FEDERTAXI), "A.T.I. TAXI", "TAM - Tassisti Artigiani Milanesi", "ANAR - Associazione Nazionale Autonoleggiatori Riuniti", "TAXIBLU - Consorzio Radiotaxi Satellitare società cooperativa" e dei rispettivi rappresentanti legali, in proprio.



sufficiente la mera titolarità della potestà legislativa in generale, ma di quella il cui atto è oggetto di contestazione, e ha conseguentemente ritenuto inammissibile l'intervento stesso⁹.

Anche le sentenze [353 del 2001](#) e [251 del 2015](#) citate dalla Corte, pur facendo riferimento all'intervento di soggetti certamente titolari di potestà legislativa, non possono essere ritenute analoghe al caso di specie. Infatti, a conferma del ragionamento precedente, in questi casi le Province autonome di Trento e di Bolzano sono state ammesse ad intervenire non perché in possesso di potestà legislativa in generale, ma in quanto titolari della potestà legislativa oggetto di contestazione, dal momento che la questione si riferiva ad una norma di attuazione dello statuto speciale, cioè a una norma il cui procedimento formativo prevede una partecipazione regionale nella commissione paritetica che predispone lo schema di decreto¹⁰. È una peculiarità, questa, che non ricorre nel caso di specie, poiché la potestà legislativa contestata era esclusivamente statale e non già partecipata anche dalle Regioni intervenienti. Al limite, il precedente si attaglia alla potestà legislativa statale ex art. 116, terzo comma, Cost., che infatti prevede il coinvolgimento regionale sia nella fase dell'iniziativa che in quella dell'intesa.

Insomma, nel caso che oggi ci riguarda, le Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia sono certamente titolari di potestà legislativa, ma non specificamente di quella il cui esercizio era oggetto di contestazione. Infatti, come affermato anche nelle memorie della Regione Sardegna, l'accoglimento dei motivi di impugnazione sollevati dalle ricorrenti con riferimento all'art. 11 non ha inciso sulle potestà legislative delle altre Regioni, e neppure avrebbe potuto limitarne la facoltà di avviare un'iniziativa ai sensi dell'art. 116, terzo comma. Tale facoltà, infatti, non deriva dalla legge n. 86/2024, bensì direttamente dalla Costituzione, che ne disciplina l'esercizio in via primaria¹¹.

⁹ Ad esempio, nella [sent. n. 219 del 2013](#) la Corte ha dichiarato l'inammissibilità dell'intervento della Regione Molise nel giudizio promosso dalla Regione Emilia-Romagna, affermando che «*Nel giudizio di legittimità costituzionale di talune disposizioni d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), promosso dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento a plurimi parametri, è inammissibile l'intervento spiegato dalla Regione Molise, infatti, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione*».

¹⁰ In particolare, sul punto la [sent. 353 del 2001](#) afferma che «*nei giudizi di legittimità costituzionale in via di azione contro norme di attuazione dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige, che coinvolgano interessi giuridicamente rilevanti della Provincia autonoma e la sfera di sua competenza, le Province autonome non possono essere considerate estranee. Esse sono legittimate a stare in giudizio avanti alla Corte, tenuto conto della speciale procedura paritetica prevista dall'art. 107 dello statuto speciale*», v. punto 2 del considerato in diritto.

¹¹ Si veda pag. 4 delle memorie illustrative della Regione Sardegna.



Tuttavia, anche qualora si volesse ritenere applicabile al giudizio in via principale il terzo comma dell'art. 4 delle Norme integrative, resta da verificare se le Regioni intervenienti vantassero un «*interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio*». Sul punto, la Regione Piemonte sosteneva di possedere un interesse diretto, concreto e giuridicamente qualificato nel procedimento in corso, in quanto strettamente coinvolta nella questione oggetto di contestazione: un interesse fondato sul fatto che la Regione avesse già formalmente intrapreso, attraverso gli organi competenti, un percorso per ottenere forme di autonomia differenziata, avendo dato avvio a negoziazioni ufficiali con il Governo per definirne le modalità e i contenuti. Nelle sue memorie è citato l'art. 11, comma 1, della legge 86/2024, il quale afferma che «*gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge*». In base a questa proposta ricostruttiva le disposizioni della legge impugnata sarebbero applicabili nei confronti di tutte le Regioni che abbiano già avviato iniziative ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e che, conseguentemente, abbiano intrapreso negoziati con il Governo. Questa circostanza, secondo la tesi sostenuta nelle memorie, renderebbe la Regione Piemonte un destinatario specifico dell'art. 11 della legge n. 86/2024, che fa riferimento espressamente alle Regioni che, prima dell'entrata in vigore della normativa, avevano già presentato atti di iniziativa e avviato il confronto con il Governo. Di conseguenza, la Regione Piemonte rientrerebbe nella categoria dei soggetti interessati e, in quanto tale, legittimata a costituirsi quale parte del giudizio.

Anche la Regione Veneto rivendica un interesse qualificato alla conservazione della legge n. 86/2024, ritenendo che la sua iniziativa abbia portato al *referendum* consultivo del 2017, all'avvio del negoziato con lo Stato, alla stipula di un accordo preliminare nel 2018 e, infine, all'approvazione della legge impugnata¹². Seguendo tale ragionamento sarebbe analogamente controinteressata la Regione Lombardia, che insieme al Veneto ha sottoscritto con il Governo una intesa successiva al *referendum* del 2017¹³.

Come già precisato sopra, queste argomentazioni non dimostrano l'esistenza di un interesse qualificato, dal momento che l'accoglimento dei motivi di impugnazione relativi all'art. 11 non avrebbe potuto limitare la possibilità di avviare un'iniziativa ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, facoltà che, infatti, non dipende dalla legge n.

¹² V. p. 41 delle memorie della Regione Veneto.

¹³ Sia nella Regione Veneto che nella Regione Lombardia il 22 ottobre 2017 si svolse un *referendum* consultivo per verificare il sostegno popolare all'avvio del processo richiesta di maggiori forme di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. A seguito del voto, il 28 febbraio 2018 i presidenti Zaia e Maroni sottoscrissero con il Governo un accordo preliminare per l'intesa sull'autonomia differenziata.



86/2024¹⁴. Di conseguenza, la caducazione dell'art. 11 della legge impugnata non avrebbe potuto modificare la sfera di competenza delle Regioni intervenienti – che è definita dalle norme costituzionali – né incidere sulle iniziative già avviate. L'eventuale dichiarazione di illegittimità non ostacolerebbe il proseguimento del percorso di autonomia né comprometterebbe le azioni intraprese a tal fine.

Inoltre, si potrebbe osservare che se l'interesse delle Regioni intervenienti si fonda sull'aver esercitato l'iniziativa, al più si sarebbe potuto giustificare un intervento a difesa del solo art. 11, e non dell'intera legge. La Regione Sardegna, nelle sue memorie, afferma sul punto che l'interesse giuridicamente qualificato che la Regione Piemonte sostiene di possedere non potrebbe essere sufficiente a legittimare un intervento con riguardo ai motivi di impugnazione ulteriori, «*non ridondando essi sulla sfera di competenza della Regione Piemonte*»¹⁵.

Quello descritto dalle Regioni intervenienti, pertanto, non può essere ritenuto un interesse qualificato idoneo ad ammettere la partecipazione al giudizio. Per comprendere meglio la nozione stessa di interesse, si possono citare le osservazioni di Carlo Padula con riferimento all'interesse a ricorrere nel giudizio costituzionale, il quale precisa che tale istituto è «*frutto della giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha fatto costante uso dell'istituto dell'interesse a ricorrere, intendendolo come requisito di ammissibilità del ricorso*»¹⁶. L'autore ha pure affermato che, secondo una concezione astratta di interesse ad agire, la sentenza deve essere necessaria e giuridicamente utile ai fini della rimozione della lesione denunciata dall'attore¹⁷. L'interesse concreto, invece, consisterebbe nel vantaggio pratico derivante dalla sentenza al ricorrente¹⁸. La medesima linea ricostruttiva si evince dalla costante giurisprudenza costituzionale, in base alla quale «*il giudizio in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto. Questo non esclude, comunque, che debba sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un'utilità diretta e immediata*»¹⁹. In

¹⁴ Si veda pag. 4 delle memorie illustrative della Regione Sardegna.

¹⁵ Questa opinione è espressa dalla Regione Sardegna a pag. 4 delle memorie illustrative.

¹⁶ C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle regioni davanti alla Corte costituzionale*, CEDAM, Padova, 2005, 161 ss. Dello stesso autore si veda anche *La Corte costituzionale e l'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale: verso la fine delle oscillazioni?*, in *Le Regioni*, 4/2006, 771.

¹⁷ C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 183. La Corte ha più volte dichiarato l'inammissibilità del ricorso perché la sentenza richiesta non era necessaria o giuridicamente utile ai fini della rimozione della lesione, o perché non avrebbe recato un'utilità pratica al ricorrente (v. Corte cost. [n. 189 del 2022](#); [n. 187 del 2021](#); [n. 44 del 2018](#); [n. 367 del 2007](#); [n. 216 del 2006](#); [n. 414 del 2004](#); [n. 197 del 2003](#)).

¹⁸ C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 193.

¹⁹ V. sentt. [n. 107 del 2021](#), [n. 56 del 2020](#), [n. 195 del 2017](#), [n. 262 del 2016](#) e [n. 118 del 2015](#). Sul punto si veda anche L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1998, 744.



definitiva, applicando questi requisiti anche all'interesse all'intervento nel caso in esame, parrebbe non potersi individuare alcuna necessità o utilità concreta della sentenza per le Regioni intervenienti, né sostanziali vantaggi derivanti dalla loro partecipazione al giudizio.

Ciò è confermato anche dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale che, seppur con riferimento al giudizio in via incidentale (alla disciplina del quale, comunque, si rifanno le Regioni intervenienti), afferma che *«all'intervento non sono legittimati i soggetti che non sono parti del giudizio a quo, né portatori di un interesse differenziato, suscettibile di essere pregiudicato immediatamente e irrimediabilmente dall'esito di tale giudizio»*²⁰. Altre pronunce hanno precisato che tale interesse qualificato deve essere *«immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura»*²¹. Come si legge, altresì, nelle memorie della Regione Sardegna, proprio il fatto che da tempo le Regioni intervenienti avessero avviato dei negoziati prima dell'entrata in vigore della legge n. 86/2024 dimostra che essa non è da ritenersi necessaria per l'attivazione dell'art. 116, comma 3, Cost., da considerarsi come una disposizione "auto-applicativa", che non necessita di una normativa di attuazione²².

4. La natura del giudizio in via principale tra controllo oggettivo e giudizio di parti.

Le difficoltà nell'applicare al giudizio in via principale la disciplina prevista per quello in via incidentale derivano essenzialmente dalle profonde differenze che caratterizzano le due tipologie di processo.

²⁰ [Sent. n. 35 del 2023](#). Precedenti citati: sentt. [n. 15 del 2023](#), [n. 14 del 2023](#), [n. 263 del 2022](#), [n. 31 del 2022](#).

²¹ [Sent. n. 46 del 2021](#). Precedenti citati: sentt. [n. 158 del 2020](#), [n. 119 del 2020](#), [n. 30 del 2020](#), [n. 253 del 2019](#), [n. 206 del 2019](#), [n. 173 del 2019](#), [n. 98 del 2019](#), [n. 180 del 2018](#) e [n. 345 del 2005](#). Si vedano anche le sentt. [n. 13 del 2019](#) e [n. 217 del 2018](#).

²² Di questa opinione sono O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, relazione al Convegno ASTRID – CRANEC, Autonomie regionali: specialità e differenziazioni, Roma, 27 giugno 2017, leggibile in *Diritto e Storia*, 15/2017; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, 154 ss.; F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *federalismi.it*, 9 maggio 2018, 5. Altri autori, tuttavia, ritengono che l'art. 116, terzo comma, richieda una legge di attuazione, tra questi A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato, Commento all'articolo 116, terzo comma della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1/2007, 139 ss. L'autore afferma che anche in assenza di un obbligo costituzionale specifico, una legge di attuazione sarebbe necessaria per evitare frammentazioni procedurali e normative (v. 153 ss.). Analogamente, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di "governance" in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1153 ss. A pag. 1166 l'autore precisa che *«qui non si intende affatto sostenere che tutti i problemi di carattere generale posti dall'attuazione dell'art. 116 debbano essere risolti con legge dello Stato (e meno che mai con una normale legge ordinaria) ma solo che tali problemi esistono e difficilmente possono tutti essere risolti di volta in volta singolarmente e all'interno delle singole procedure di concertazione»*.



Una prima diversità risiede nel fatto che in quello in via incidentale il controllo di legittimità costituzionale è di natura concreta, in quanto svolto dal giudice nell'ambito di una controversia specifica e successivamente all'applicazione della legge contestata. Al contrario, nel giudizio in via principale si procede ad una valutazione astratta, che si concentra perlopiù sulla conformità della norma alla Costituzione indipendentemente dalla sua applicazione e, in alcuni casi, anticipandola²³. Vengono poste in relazione logica soltanto le norme senza prendere in considerazione i fatti ai quali si applicherebbero. Il giudizio della Corte costituzionale in via principale è infatti storicamente inteso come un controllo che prescinde dalla verifica di specifiche lesioni di diritti o interessi di soggetti privati²⁴. Anche nella [sentenza 192 del 2024](#) la Consulta afferma che «*il giudizio promosso in via principale si configura come successivo e astratto e presuppone la mera pubblicazione di una legge regionale che possa ledere il riparto delle competenze, "a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto" (tra le tante, [sentenza n. 262 del 2016](#), punto 4.2. del Considerato in diritto)*»²⁵. Il giudizio in via di azione si configurerebbe, pertanto, come un controllo di compatibilità logica tra norme, con il solo scopo di analizzare le disposizioni prese in esame²⁶. Citando le parole di Onida, «*mentre nel giudizio incidentale la legge viene in rilievo solo in quanto (e nel momento in cui) viene in applicazione in un giudizio comune, e perciò in stretto rapporto con le sue potenzialità applicative nel caso concreto in occasione del quale la questione si pone, il giudizio in via principale verte su disposizioni di legge così come sono formulate, indipendentemente dalle loro potenzialità applicative, e quindi non ancora chiarite nella loro portata, in quanto non sono state ancora oggetto di applicazione in via giudiziale e talvolta neanche in via amministrativa*»²⁷.

Il fatto che queste due tipologie di giudizio abbiano caratteristiche e natura così diverse si riflette nel fatto che le regole dell'uno non possano essere applicate automaticamente anche all'altro. La previsione normativa che subordina il rinvio delle norme relative al giudizio in via incidentale alla condizione della loro "applicabilità" conferma la necessità di una attenta verifica prima di estendere gli articoli dal 2 al 20 delle Norme integrative anche al

²³ V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni*, 1, 2007, 13 ss. Sulla distinzione tra sindacato astratto e concreto si veda anche L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 701 ss.

²⁴ E. GIANFRANCESCO, *L'intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d'azione, in Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, a cura di V. Angiolini, Giappichelli, Torino, 1998, 225 ss.

²⁵ Vedi punto 5.2. della citata sentenza.

²⁶ E. GIANFRANCESCO, *L'intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d'azione*, cit., 225 ss.

²⁷ V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, cit., 14. Sul punto, si veda anche C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica*, cit., 61, dove l'autore afferma che: «*L'emanazione di un atto legislativo lesivo delle norme costituzionali di ripartizione della competenza integra il presupposto «necessario e sufficiente» del potere regionale di impugnazione della legge statale*».



procedimento in via d'azione. L'astrattezza del giudizio in via d'azione potrebbe giustificare l'esclusione dell'intervento di terzi, al fine di mantenere il procedimento focalizzato sulla verifica generale della conformità delle norme alla Costituzione.

Un altro aspetto da considerare per tracciare le differenze tra le due tipologie di giudizio attiene al problema se quello in via principale possa intendersi come un controllo di diritto oggettivo, finalizzato alla salvaguardia dell'ordinamento nel suo complesso. Sul punto si possono registrare almeno due posizioni ben differenziate.

Secondo l'opinione di alcuni autori, quando il giudizio di legittimità costituzionale sollevato in via principale si configura come un «*giudizio sulla legittimità delle leggi, destinato alla garanzia della conformità alla costituzione delle fonti a essa subordinate*», esso è «*orientato primariamente e direttamente all'interesse oggettivo dell'ordinamento, all'eliminazione delle leggi incostituzionali e solo secondariamente e conseguentemente in vista dell'interesse soggettivo dell'ente ricorrente all'integrità delle proprie attribuzioni legislative*»²⁸. Infatti, se il giudizio di costituzionalità in via principale consiste di un confronto tra una norma legislativa e il parametro costituzionale, volto a esprimere una valutazione di conformità o difformità della prima rispetto al secondo, il profilo relativo alla tutela di soggetti che abbiano un interesse qualificato assume un ruolo del tutto marginale e non essenziale. L'interesse soggettivo dell'ente ricorrente, legato alla protezione delle proprie attribuzioni legislative, assume in questo quadro un ruolo secondario, poiché la sua tutela avviene solo come conseguenza del perseguimento dell'interesse generale all'integrità dell'ordinamento costituzionale. In sintesi, secondo questo orientamento il giudizio in via principale può essere inteso come un «*procedimento astratto, instaurato a prescindere dalla sussistenza di una concreta controversia, e oggettivo, funzionale a garantire l'ordine dei valori costituzionali in assenza di un concreto legame con la posizione della Regione e, dunque, con la sua pretesa a vedere restaurata la competenza violata*»²⁹. Ammettere soggetti terzi, portatori di interessi particolari, potrebbe trasformare il controllo di legittimità in un confronto tra posizioni soggettive, estranee alla funzione generale di tutela dell'ordine costituzionale. Pertanto, se si accoglie la concezione del giudizio in via principale come controllo di diritto oggettivo, la legittimazione ad intervenire dovrebbe essere limitata ai soggetti strettamente necessari al perseguimento di tale finalità, ovvero ricorrente e resistente.

Secondo una diversa prospettiva dottrinale il procedimento in via principale è finalizzato ad un controllo di natura soggettiva, e ciò a causa di alcune sue caratteristiche peculiari che mal si conciliano con una giurisdizione di diritto oggettivo. In primo luogo, il giudizio in via

²⁸ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Il Mulino, Bologna, 2018, 153 ss.

²⁹ C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, in *Le Regioni*, 3/2019, 645.



principale si instaura e si estingue grazie all'impulso delle parti, ricorrente e resistente, le quali infatti dispongono della propria azione. Inoltre, la stessa esistenza di un breve termine di decadenza entro cui il ricorso deve essere presentato avvalorà il carattere soggettivo dello stesso³⁰. Infine, anche la circostanza che le Regioni debbano dimostrare di avere interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione depone a favore del fatto che le stesse non agiscano a tutela dell'ordinamento costituzionale nel suo complesso, bensì con l'intento di difendere la loro sfera costituzionale di competenza. Alla luce di tali considerazioni, questa corrente di pensiero ritiene che il giudizio in via principale si avvicini più a un procedimento soggettivo, definito anche un "giudizio di parti", in quanto legato a interessi specifici delle parti legittimate e influenzato dalla loro volontà, piuttosto che a un sindacato di diritto oggettivo volto esclusivamente alla tutela dell'ordinamento costituzionale. Lo stesso Zagrebelsky afferma che una tale configurazione del giudizio in via principale si avrebbe quando esso assume la natura di un conflitto di attribuzioni legislative, «*destinato alla tutela degli ambiti di competenza soggettiva configurati dalla Costituzione*»³¹.

Parte della dottrina ha proposto un'ulteriore soluzione, secondo la quale il giudizio avrebbe i caratteri del controllo di diritto oggettivo quando a ricorrere è lo Stato contro la Regione. Il Governo, infatti, può rilevare qualsiasi vizio di costituzionalità, agendo così da garante dell'ordinamento. Al contrario, il ricorso delle Regioni sarebbe finalizzato a difendere posizioni soggettive, con la conseguenza che solo quest'ultimo potrebbe dare avvio ad un giudizio di parti³². In effetti, diverse sentenze della Corte hanno affermato che, a differenza dello Stato, la Regione può ricorrere solo a tutela di quelle norme che le conferiscono delle competenze, con l'onere di dimostrarne l'effettiva violazione³³. Tale orientamento trae

³⁰ C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 364 ss.

³¹ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*. II., cit., 154.

³² Questa opinione è stata sostenuta da L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, CEDAM, Padova, 1958, il quale afferma che, nei giudizi in via principale, a distinguere la posizione giuridica del Governo e delle Regioni è il diverso interesse ad agire: «*tale diversità di posizione giuridica è chiaramente provata dal fatto stesso che il Governo miri a prevenire qualunque invasione, da parte regionale, in una sfera di competenza altrui, compresa, ad esempio, quella di un'altra Regione; mentre l'impugnativa diretta della Regione è volta unicamente a tutelare l'integrità della propria sfera di competenza legislativa*», v. 174. Anche Zagrebelsky sostiene che «*incoerente con una ricostruzione unitaria del giudizio principale, ma coerente con la diversità di posizione riconosciuta rispettivamente allo Stato e alla Regione, è la soluzione che la Corte ha dato al problema dell'interesse a ricorrere, come condizione di ammissibilità del ricorso stesso. Poiché si considera che lo Stato agisca a difesa dell'integrità dell'ordinamento costituzionale come tale, si è ritenuto che tale condizione non assuma un rilievo a sé nell'iniziativa contro le leggi regionali: ogni qual volta si ritenga che una legge regionale violi una norma costituzionale, per ciò solo lo Stato è interessato e abilitato ad agire. Invece, [...] si è ritenuto che un ricorso regionale contro leggi statali possa ammettersi solo quando la legge sia tale da determinare hic et nunc effetti lesivi della sfera di competenza regionale concretamente esistente*», v. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*. II., cit., 166.

³³ Ad esempio, la [sent. n. 302 del 1988](#) della Corte costituzionale afferma che «*la Regione non può validamente prospettare nel proprio ricorso la violazione di qualsivoglia norma costituzionale, ma può soltanto*



origine da una lettura estensiva dell'art. 127 Cost., il quale prevede che una Regione possa impugnare una legge statale solo eccependo l'invasione di una propria competenza, mentre lo Stato può contestare una legge regionale anche per altri profili di contrasto con la Costituzione, al di là della ripartizione stabilita dal Titolo V. In questa prospettiva il Governo agirebbe a tutela dell'ordinamento giuridico nel suo complesso³⁴.

Questa ricostruzione rispecchia la normativa precedente alla riforma del 2001, dalla quale derivava, a parere della giurisprudenza costituzionale, un'inequivocabile asimmetria tra Stato e Regioni³⁵. A partire dalla [sentenza n. 30 del 1959](#), la Corte aveva ritenuto che lo Stato fosse legittimato a invocare qualsiasi parametro costituzionale, anche se non direttamente connesso alla delimitazione delle competenze³⁶. Anche il nuovo testo dell'art. 127 Cost., invero, conserva una forma di asimmetria tra le discipline del ricorso dello Stato e delle Regioni. Sul punto, la [sentenza n. 274 del 2003](#) ha ritenuto che «*nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare. [...] In conclusione, pur dopo la riforma, lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale*»³⁷. Contro tale orientamento, che attribuisce un carattere oggettivo al giudizio avviato dallo Stato, si è osservato che quest'ultimo potrebbe essere

invocare quelle disposizioni della Costituzione la cui violazione comporta per ciò stesso la lesione di una propria competenza costituzionalmente garantita». Un orientamento della Corte, tuttavia, ha affermato che «*esse possono evocare altri parametri soltanto qualora la violazione di questi comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, sia possibile verificare la ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione*» (v. [Corte cost. n. 205 del 2013](#), punto 3 del Considerato in diritto). Questa teoria è detta della "ridondanza" o della lesione indiretta di competenza, v. *ex plurimis*: sentt. [n. 194 del 2019](#); [n. 196 del 2018](#); [n. 151 del 2017](#); [n. 80](#) e [n. 22 del 2012](#); [n. 128](#) e [n. 33 del 2011](#); [n. 326](#) e [n. 40 del 2010](#); [n. 341 del 2009](#); [n. 303 del 2003](#). Per un approfondimento si veda M. CECCHETTI, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro atti legislativi dello Stato*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Milano, 2011, 279 ss.; B. LIBERALI, *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2/2021; E. ROSSI, [La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale](#), in [Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Nuovi scenari per la giustizia costituzionale nazionale e sovranazionale \(vol. III\)](#), 2020, 291 e ss.; C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 271 ss.; C. MASCIOTTA, *La "ridondanza" nel giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, in [federalismi.it](#), 16/2020, 206 ss.

³⁴ V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale, Vol. 2, L'ordinamento costituzionale italiano (la Corte costituzionale)*, CEDAM, Padova, 1984, 308.

³⁵ Infatti, il testo originario dell'art. 127 Cost. prevedeva genericamente che lo Stato potesse impugnare qualunque legge regionale che eccedesse la competenza della Regione; inoltre, l'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie di indipendenza della Corte costituzionale) stabiliva che la Regione potesse ricorrere contro una legge statale o di un'altra Regione che invadesse la sfera di competenza della ricorrente.

³⁶ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2005, 320.

³⁷ V. punto 2.1. del Considerato in diritto.



titolare di una posizione giuridica soggettiva indipendentemente dal suo potere di intervenire in relazione a qualsiasi vizio di incostituzionalità³⁸. A conferma di ciò vi sarebbero i già descritti caratteri del giudizio in via principale, ovvero la sua disponibilità, il breve termine di decadenza e la necessità (anche per lo Stato) di dover dimostrare un interesse al ricorso: indubbiamente tratti tipici di un giudizio di tipo soggettivo, difficilmente conciliabili con l'esigenza di tutela dell'ordinamento costituzionale nel suo complesso³⁹.

Tuttavia, anche la qualificazione del procedimento in via principale come un giudizio di parti non pare essere, di per sé, sufficiente a giustificare l'ammissibilità dell'intervento di terzi. In primo luogo, perché il legislatore, nonostante le recenti modifiche alle Norme integrative, ha deliberatamente scelto di non prevedere tale possibilità, al contrario di quanto stabilito per il giudizio in via incidentale. Inoltre, le profonde differenze, sopra evidenziate, tra i due procedimenti, rendono ancor più problematica l'applicazione della disciplina del giudizio in via incidentale anche al giudizio in via principale.

Invero, la circostanza che il procedimento in via principale venga definito come un giudizio di parti dimostra che esso è posto a tutela delle sole posizioni giuridiche del ricorrente e del

³⁸ C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 366: «il fatto che lo Stato possa agire per qualsiasi vizio di incostituzionalità non è incompatibile con l'individuazione in capo ad esso di una posizione giuridica soggettiva. Lo Stato agisce a tutela del proprio potere di disporre dell'applicabilità delle norme costituzionali, che si traduce, nei rapporti con le Regioni, in una situazione giuridica attiva, consistente appunto nella garanzia del rispetto della Costituzione da parte delle regioni ed attivabile con il ricorso davanti alla Corte». L'autore prosegue affermando che, sebbene il giudizio in via principale si svolga nell'interesse pubblico al rispetto della Costituzione, «ciò non toglie che tale interesse pubblico coincida con le posizioni soggettive dei ricorrenti, consistenti appunto nella garanzia del rispetto della propria sfera costituzionale di competenza, con la precisazione che la "competenza" statale include il potere di disporre dell'applicabilità delle norme costituzionali e, dunque, la pretesa al rispetto di esse da parte delle leggi regionali. Se lo Stato avesse veramente il compito di tutelare il diritto (costituzionale) oggettivo, sarebbe abilitato ad impugnare anche le proprie leggi, così come accade in Germania. Da qualunque parte sia promosso, dunque, il giudizio in via principale sembra poter essere considerato prevalentemente "soggettivo", in armonia con la sua facoltatività e la sua rinunciabilità.», v. 368.

³⁹ V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, cit., 308. L'autore, dopo aver descritto la tesi secondo cui il ricorso dello Stato si configurerebbe come oggettivo, la mette in discussione affermando che «contro una siffatta ricostruzione, che ha una sua linearità logica innegabile, sta l'obiezione che il Governo dello Stato può ricorrere o non ricorrere, operando di volta in volta una scelta politica tra le due alternative; così come può, in seguito, rinunciare al ricorso già proposto, con la conseguente estinzione del giudizio instaurato; [...] mentre se l'impugnativa fosse rivolta alla tutela dell'ordine costituzionale delle competenze, il proporla dovrebbe a rigore dirsi doveroso e mal si giustificerebbe la possibilità della rinuncia, in ordine alla quale la giurisprudenza testé ricordata finisce col mettere sul medesimo piano i ricorsi dello Stato e quelli delle Regioni». Tale opinione è espressa anche da T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2005, 318, e da Carlo Padula, il quale afferma che «il ruolo dello Stato di tutore della legalità costituzionale, di soggetto che agisce per un interesse pubblico oggettivo e nell'esercizio di una funzione di controllo, mal si inserirebbe in un "processo di parti", cioè mal si concilierebbe con la facoltatività e la rinunciabilità del ricorso statale (caratteristiche tipiche di un processo in cui i soggetti agiscono a tutela della propria sfera di competenza).», v. C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 241.



resistente, i quali conservano su di esso un potere dispositivo. Sintetizzando le riflessioni che precedono, pertanto, è lecito ritenere che la qualificazione del procedimento in via principale come giudizio di parti non possa essere considerata, da sola, base sufficiente per legittimare l'intervento di soggetti ulteriori.

5. *Controinteressati e giudizio sulle leggi: i limiti strutturali del rinvio al processo amministrativo.*

Le Regioni intervenienti hanno, altresì, motivato il loro interesse alla luce delle norme del processo amministrativo, richiamando l'art. 22, primo comma, della legge n. 87/1953⁴⁰, ai sensi del quale «*nel procedimento davanti alla Corte costituzionale, salvo che per i giudizi sulle accuse di cui agli articoli 43 e seguenti, si osservano, in quanto applicabili, anche le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale*». La Regione Piemonte, in particolare, ha sostenuto la propria legittimazione a intervenire nel giudizio evidenziando come essa sia da ritenersi un soggetto controinteressato ai sensi dell'art. 41, comma 2, del Codice del processo amministrativo, anche in virtù della notifica effettuata dalla ricorrente a tutte le Regioni e Province autonome, che sarebbe idonea a riconoscere a queste ultime la qualifica di parti controinteressate⁴¹.

Senonché, si può obiettare che il valore della notifica del ricorso alle Regioni e Province autonome, assume una funzione meramente notiziale e non può essere interpretata come un riconoscimento formale della loro qualifica di soggetti controinteressati da parte della Regione ricorrente. Tale notifica, infatti, non implica automaticamente il riconoscimento di un interesse giuridicamente qualificato alla conservazione della norma impugnata, ma si limita ad una informativa circa l'esistenza del giudizio, senza attribuire alcun ruolo processuale.

Per quanto riguarda, invece, le norme del processo amministrativo, così come per l'art. 31 delle Norme integrative, anche l'art. 22, comma 1 della legge n. 87/1953 afferma che queste si osservano solo «*in quanto applicabili*». Potrebbe, perciò, sostenersi che dal novero delle norme applicabili al processo costituzionale (in virtù del rinvio ex art. 22) vadano escluse quelle che attengono alla legittimazione processuale dei controinteressati, «*perché nel*

⁴⁰ In particolare, fanno riferimento a tale disposizione le memorie delle Regioni Piemonte e Veneto.

⁴¹ Invero la Regione Piemonte, nelle sue memorie di costituzione, afferma di essere stata «*evidentemente individuata, dalla stessa ricorrente che ha effettuato la notifica del ricorso, come parte controinteressata ai sensi dell'art. 41, comma 2, del Codice del processo amministrativo*» (v. Parte I, paragrafo 1.1. delle memorie). Per confermare questa tesi, nel successivo paragrafo 1.2. afferma che «*bene ha fatto l'odierna ricorrente a individuare anche la Regione Piemonte tra i soggetti controinteressati al presente giudizio, notificando l'atto introduttivo del medesimo. Ma da ciò deriva altresì, conseguentemente, la sicura legittimazione processuale della Regione Piemonte a costituirsi a tutti gli effetti quale parte del giudizio*».



giudizio sulle leggi non è configurabile l'idea stessa di controinteressato»⁴². Infatti, la natura stessa del giudizio in via di azione, che ha ad oggetto l'impugnazione di una legge, ossia un atto normativo caratterizzato per definizione da efficacia generale, che non consente di individuare un soggetto che possa vantare un interesse qualificato alla sua conservazione in misura diversa rispetto alla generalità indistinta dei suoi destinatari. Di conseguenza, non si configura una posizione soggettiva specifica che possa legittimare ad agire in opposizione, dal momento che la norma impugnata si applica in modo generale e astratto, senza determinare effetti diretti e individualizzati nei confronti di un singolo soggetto giuridico. C'è chi ritiene, in proposito, che di fronte ad una legge o un atto equiparato, che riguarda l'insieme dei consociati dato il suo carattere di generalità, non ci sarebbe neanche lo spazio per dei soggetti terzi, essendo tutti direttamente investiti della portata dell'atto normativo⁴³. Insomma, se le norme del processo amministrativo relative ai controinteressati consentono la partecipazione di quei soggetti che possono trarre un beneficio diretto e specifico dal provvedimento impugnato, al contrario nel processo costituzionale, avente a oggetto atti normativi generali, tale beneficio non è individuabile in capo a soggetti determinati⁴⁴.

Sul punto, il Consiglio di Stato, nella sentenza del 15 dicembre 2014, n. 6153, afferma che *«la figura del controinteressato in senso formale, peculiare del processo amministrativo, ricorre soltanto nel caso in cui l'atto sul quale è richiesto il controllo giurisdizionale di legittimità si riferisca direttamente ed immediatamente a soggetti, singolarmente individuabili, i quali per effetto di detto atto abbiano già acquistato una posizione giuridica di vantaggio; per definizione, tale figura non è ravvisabile nei riguardi dell'atto generale, atteso che esso non riguarda specifici destinatari, che sia a priori che a posteriori non sono individuabili (Cfr. Cons. St., sez. IV, 4 dicembre 2008 n. 5962)»*. È un orientamento che evidenzia una distinzione fondamentale tra atti generali e atti rivolti a soggetti determinati. Mentre i secondi possono attribuire vantaggi specifici a soggetti determinati, generando un interesse giuridicamente qualificato alla loro conservazione, i primi operano in modo astratto e indifferenziato, coinvolgendo l'intera collettività. Ne deriva che la legittimazione del controinteressato sussiste unicamente laddove il soggetto sia espressamente e chiaramente individuato dall'atto impugnato. Questo principio implica, di conseguenza, l'impossibilità di configurare controinteressati nei giudizi aventi ad oggetto atti di carattere generale, come le leggi, la cui efficacia si estende indistintamente a una pluralità di destinatari senza determinare effetti diretti e specifici su soggetti individuabili a priori.

⁴² V. pag. 2 della Memoria illustrativa della Regione Autonoma della Sardegna.

⁴³ R. MANFRELLOTTI, *I muscoli di Sisifo: la disciplina dell'intervento dei terzi nel processo costituzionale incidentale*, in federalismi.it, 2/2022, 515 ss.

⁴⁴ Sul punto si veda N. PIGNATELLI, *Il rinvio dell'art. 22 l. n. 87/1953 al r.d. n. 642/1907: l'utilità debole del processo amministrativo e l'anacronismo di un processo costituzionale "senza codice"*, in Rivista AIC, 3/2018.



6. Conclusioni

[La sentenza n. 192 del 2024](#) della Corte costituzionale rappresenta un interessante punto di svolta nella riflessione giuridica sul tema dell'intervento dei terzi nei giudizi costituzionali in via principale.

Nonostante il carattere innovativo della pronuncia, resta fermo che l'ammissione degli interventi di terzi debba essere considerata un'eccezione, applicabile solo in presenza di un interesse qualificato che sia immediato e diretto. Dalle motivazioni della Corte, infatti, è emerso che non è sufficiente la mera titolarità della potestà legislativa per giustificare l'intervento: è necessario dimostrare che la questione oggetto del giudizio incida concretamente sulle attribuzioni costituzionalmente garantite della Regione interveniente. In tal senso, le Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia hanno fondato le motivazioni della loro legittimazione sul percorso già avviato per l'autonomia differenziata e sui negoziati in corso con il Governo.

Tuttavia, il fatto che l'art. 116, terzo comma, della Costituzione attribuisca direttamente alle Regioni la facoltà di avviare il percorso verso l'autonomia differenziata, indipendentemente dalla legge statale impugnata, rende poco persuasiva la tesi dell'interesse qualificato. La caducazione dell'art. 11 della legge n. 86/2024, infatti, non incide sulle competenze legislative delle Regioni intervenienti, né ostacola le iniziative già intraprese.

Infine, è emerso che anche qualora si volesse valorizzare la natura del procedimento in via principale quale giudizio di parti, ciò implicherebbe soltanto che il suo scopo primario è quello di tutelare le posizioni giuridiche del ricorrente e del resistente, i quali mantengono su di esso un potere dispositivo. Di conseguenza, questa qualificazione, di per sé, non costituisce un fondamento sufficiente per ammettere l'intervento di soggetti ulteriori, il cui coinvolgimento richiederebbe un'autonoma e ulteriore giustificazione.

Resta da vedere se questa apertura si consoliderà nella giurisprudenza futura o se rimarrà circoscritta alla specificità del caso esaminato. È indubbio che il modo in cui la Corte gestirà eventuali richieste di intervento nei prossimi giudizi in via principale può influire sull'equilibrio complessivo tra i caratteri oggettivo e astratto del controllo di legittimità costituzionale in via principale e le istanze di partecipazione degli enti territoriali.