
AGGIORNAMENTI IN TEMA DI PROCESSO COSTITUZIONALE (2014-2016)

a cura di **Roberto Romboli**



G. Giappichelli Editore

2017

AGGIORNAMENTI IN TEMA
DI PROCESSO COSTITUZIONALE
(2014-2016)

PAOLO BIANCHI - GIUSEPPE CAMPANELLI - FRANCESCO DAL CANTO
GIANLUCA FAMIGLIETTI - ELENA Malfatti - MICHELE NISTICÒ - SAULLE PANIZZA
PAOLO PASSAGLIA - ANDREA PERTICI - ROBERTO ROMBOLI - EMANUELE ROSSI

AGGIORNAMENTI IN TEMA DI PROCESSO COSTITUZIONALE (2014-2016)

a cura di Roberto Romboli



G. Giappichelli Editore

2017

© Copyright 2017 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-1174-5

Composizione: La Fotocomposizione - Torino

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

*Al Prof. Alessandro Pizzorusso
come piccolo segno di grande riconoscenza*

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Premessa</i>	IX
I. Composizione, organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale (SAULLE PANIZZA)	1
II. Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale (ROBERTO ROMBOLI)	35
III. Il controllo di legittimità costituzionale degli Statuti ordinari (PAOLO PASSAGLIA)	149
IV. Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale (FRANCESCO DAL CANTO-EMANUELE ROSSI)	153
V. Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni (PAOLO BIANCHI)	275
VI. Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ELENA Malfatti-Michele Nisticò)	297
VII. Il giudizio di ammissibilità del <i>referendum</i> abrogativo (ANDREA PERTICI)	341
VIII. La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale (GIUSEPPE CAMPANELLI-GIANLUCA FAMIGLIETTI)	375
<i>Informazioni bibliografiche</i> (GIULIA BATTAGLIA)	451
<i>Indice delle decisioni richiamate nel testo</i> (BRUNO BRANCATI-CRISTINA LUZZI)	473
<i>Indice analitico</i>	491
<i>Indice-sommario</i>	499

PREMESSA

La presente pubblicazione, dedicata alla giurisprudenza costituzionale del triennio 2014-2016, rappresenta il decimo volume degli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale, il quale segue, nella sua impostazione, quelli relativi ai trienni immediatamente precedenti.

Il periodo del c.d. smaltimento dell'arretrato e l'assai elevato numero di decisioni che la Corte ebbe a pronunciare in quegli anni (1987-1989) costituirono, nel tentativo di darvi ordine, la principale motivazione del primo volume, mentre nel secondo si pensò di verificare, con riguardo al triennio successivo (1990-1992), se ed in che misura, venuto meno il carico pendente e quindi la causa che pareva giustificare un modo più sbrigativo di affrontare le questioni di costituzionalità, certe particolari tecniche di giudizio fossero cessate oppure ancora seguite dalla Corte.

Nell'esaminare la giurisprudenza del triennio 1993-1995 fu deciso di far precedere alla esposizione dei diversi temi processuali un breve riepilogo ricostruttivo della giurisprudenza costituzionale precedente e, in parte assai più limitata, della dottrina. Tale impostazione ha poi trovato conferma nel volume dedicato alla giurisprudenza costituzionale del triennio 1996-1998.

La discussione, da parte di un ristretto numero di amici e colleghi, del primo volume degli Aggiornamenti costituì, nel 1990, l'occasione per la formazione del "gruppo di Pisa", il quale ha poi continuato ad incontrarsi, annualmente, allo scopo di discutere su temi attinenti alla giustizia costituzionale. I risultati di questi seminari ed i consigli e suggerimenti che in quella sede ci sono pervenuti sono stati preziosi per migliorare, nei limiti in cui ci siamo riusciti, queste pubblicazioni, per le quali ci sentiamo altresì debitori, per gli stimoli e le osservazioni ricevute, nei confronti di quanti hanno partecipato alle attività del Dottorato di ricerca in "Giustizia costituzionale e diritti fondamentali" che ha sede presso il Dipartimento di giurisprudenza e che fa parte del Dottorato in scienze giuridiche dell'Università di Pisa.

Con il succedersi delle varie edizioni, il volume, se è venuto a rendersi più “autonomo” nei confronti di un manuale di giustizia costituzionale rispetto a quanto non lo fossero i primi volumi (specie le prime due edizioni), è altresì inevitabilmente venuto a subire un costante aumento quantitativo, soprattutto per la finalità di contenere una parte (che potremmo chiamare “manualistica”) introduttiva ricostruttiva dei diversi temi affrontati dalla giurisprudenza costituzionale ed una parte, più aderente allo spirito originario dei volumi, relativa ad aggiornare il lettore sugli sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di processo costituzionale nei tre anni presi in esame.

Anche in considerazione delle esigenze derivanti dal nuovo ordinamento didattico universitario, abbiamo deciso, a partire dalla edizione 1999-2001 degli Aggiornamenti, di “sdoppiare” i due contenuti, procedendo alla predisposizione, nel 2003, anche di un manuale di Giustizia costituzionale, oggi giunto alla quinta edizione (2016).

Il presente volume, relativo agli anni 2014-2016, è rivolto pertanto, come quelli immediatamente precedenti, ad evidenziare solamente i temi ed i profili processuali emersi dalla giurisprudenza costituzionale del triennio esaminato.

Il sempre maggiore interesse nei confronti della posizione assunta dalla Corte costituzionale nei riguardi della Corte europea dei diritti dell’uomo e della Corte di giustizia dell’Unione europea hanno fatto ritenere opportuna la presenza, oramai stabile, dell’inserimento di un Capitolo (VIII) dedicato agli aspetti processuali, emersi nella giurisprudenza costituzionale nel triennio esaminato, relativi a questioni costituzionali coinvolgenti il diritto internazionale e/o il diritto dell’Unione europea.

In considerazione anche della sua destinazione principalmente alla preparazione di seminari ed esercitazioni nell’ambito dei corsi di Giustizia costituzionale, il volume è anche quest’anno corredato da un indice delle decisioni richiamate nel testo, da un indice analitico e da un indice sommario.

A partire dalla decisione, nel 1990, di pubblicare un volume di aggiornamenti in tema di processo costituzionale e poi, a cadenza triennale, per tutte le successive edizioni, ognuno di noi ha costantemente fatto riferimento, per informazioni e indicazioni, al nostro comune Maestro, il quale è stato, come sempre, prodigo di illuminanti consigli oltre che disponibile a discutere con noi anche i minimi dettagli.

Anche di questo, unitamente all’insegnamento che quotidianamente ha saputo e voluto darci, gli siamo e saremo grati.

Questa edizione degli Aggiornamenti è la prima che viene pubblicata dopo la Sua, per noi e per molti, dolorosa scomparsa.

La dedica al Suo ricordo, come ulteriore piccolo segno di grande riconoscenza, è – per noi – insieme doverosa e gratificante.

CAPITOLO I

COMPOSIZIONE, ORGANIZZAZIONE
E FUNZIONAMENTO
DELLA CORTE COSTITUZIONALE

di SAULLE PANIZZA

SOMMARIO: 1. La composizione della Corte costituzionale. – 2. L'organizzazione della Corte costituzionale: le garanzie di autonomia e indipendenza dell'organo e lo *status* dei giudici costituzionali. – 2.1. Il Presidente e le altre articolazioni interne del collegio. – 3. Il funzionamento della Corte costituzionale: quadro statistico. – 3.1. Udienza pubblica e camera di consiglio. – 3.2. Sentenze e ordinanze. – 3.3. Giudice relatore e giudice redattore. – 4. Alcune notazioni particolari.

1. *La composizione della Corte costituzionale*

In relazione all'andamento della giustizia costituzionale nel triennio 2014-2016, un primo aspetto da esaminare concerne la composizione della Corte costituzionale, con particolare riferimento agli avvicendamenti intervenuti ¹.

Com'è noto, la struttura dell'organo è stabilita dalla Costituzione, che all'art. 135 prevede la presenza di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, scelti fra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni d'esercizio. Ulteriori specificazioni in ordine alla nomina dei giudici costituzionali si ricavano dalla l. cost. n. 2/1967

¹ Per l'esame delle vicende anteriori al periodo qui considerato, a partire dal 1987, si vedano le precedenti edizioni degli *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, Giappichelli, Torino, rispettivamente 1990, 1993, 1996, 1999, 2002, 2005, 2008, 2011 e 2014; per una ricostruzione complessiva del nostro sistema di giustizia costituzionale, sia consentito rinviare a E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, V edizione, Giappichelli, Torino, 2016.

e dalla l. n. 87/1953, quest'ultima contenente le norme sulla (prima) sostituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale². Essi sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno dal giorno del giuramento, e alla scadenza del termine cessano dalla carica e dall'esercizio delle funzioni, con esclusione, dunque, di qualunque forma di *prorogatio*.

Come evidenziato anche in passato, il più grave inconveniente in ordine alla composizione del collegio è costituito dalla possibilità che si verifichino ritardi nella designazione dei giudici da parte degli organi competenti, in violazione del termine di un mese prescritto dall'art. 5, 2° comma, l. cost. n. 2/1967³. Ciò determina un pregiudizio ai valori sottesi alla completezza del *plenum*, primo fra tutti la funzione di sintesi ed equilibrio che dovrebbe derivare, oltre che dalla diversità dei soggetti ai quali la nomina è affidata, dalla composizione mista dell'organo (tecnico-giuridica e politico-istituzionale), e, più in generale, dal pluralismo (non soltanto ideologico, ma altresì di esperienze, umane e professionali, e di sensibilità) dei membri della Corte.

Per varie ragioni, alcune delle quali fisiologiche e facilmente intuibili, altre più censurabili, è al Parlamento in seduta comune che si debbono sia il maggior numero di giudici eletti con ritardo sia la maggior consistenza dei ritardi, secondo una tendenza che ha trovato conferma anche nel periodo esaminato⁴.

Scadenza dei
mandati

Complessivamente, nel triennio qui analizzato è giunto a scadenza naturale il mandato di cinque giudici, tre eletti dal Parlamento in seduta comune (Gaetano Silvestri e Luigi Mazzella, cessati nel giugno 2014; Paolo Ma-

² Per quanto riguarda i giudici di nomina presidenziale, è l'art. 4, l. n. 87/1953 a prevedere che ciò avvenga con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri; l'art. 2 fissa invece i tre distinti collegi elettorali (Corte di cassazione, cui spettano tre nomine; Consiglio di Stato e Corte dei conti, cui spetta una nomina ciascuno) dai quali scaturiscono i giudici nominati dalle supreme magistrature; mentre è la l. cost. n. 2/1967 a stabilire le maggioranze necessarie, tanto per le nomine spettanti alle magistrature (maggioranza assoluta dei voti dei componenti del collegio, ovvero, qualora non sia raggiunta nella prima votazione, maggioranza relativa nella votazione di ballottaggio tra i candidati, in numero doppio dei giudici da eleggere, che abbiano raggiunto il maggior numero di voti) (art. 4), quanto per quelle di competenza del Parlamento in seduta comune (due terzi dei componenti l'Assemblea nei primi tre scrutini, mentre nei successivi è sufficiente la maggioranza, comunque qualificata, dei tre quinti) (art. 3).

³ L'inizio del procedimento per la sostituzione del giudice scaduto, automatico nell'ipotesi di scadenza naturale del termine novennale, è in ogni altro caso sollecitato dal Presidente della Corte attraverso l'immediata comunicazione all'organo competente.

⁴ Per la ricostruzione delle difficoltà del Parlamento in seduta comune a eleggere i giudici della Corte, con la conseguente sequela di scrutini che, sovente, si rendono allo scopo necessari, v. U. ADAMO, *In attesa della Riforma costituzionale. Quando l'incapacità decisionale del Parlamento riunito in seduta comune compromette la completezza del plenum e la stessa capacità decisionale della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, novembre 2015.

ria Napolitano, nel luglio 2015), due nominati dal Presidente della Repubblica (Giuseppe Tesauro e Sabino Cassese, nel novembre 2014). Oltre a ciò, sono cessati (anticipatamente) altri due giudici, entrambi a loro volta eletti, a suo tempo, dal Parlamento in seduta comune: Sergio Mattarella (a febbraio 2015)⁵, a seguito dell'elezione a Capo dello Stato, e Giuseppe Frigo (novembre 2016)⁶, a seguito di dimissioni.

Nell'insieme, dunque, considerando la successiva cessazione di Alessandro Criscuolo (eletto dalla Corte di cassazione, in carica dall'11 novembre 2008), avremo nell'arco di un triennio (da novembre 2014 a novembre 2017) il rinnovo di oltre metà della Corte (8 giudici su 15) e, nello specifico, di tutta la componente di elezione parlamentare. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, non sembra, al momento, che tale circostanza abbia condotto alla formazione di una qualche convenzione tra le forze politiche, in grado di assicurare una sostituzione più tempestiva dei giudici costituzionali da eleggersi dal Parlamento in seduta comune.

Per ciò che concerne il rispetto dei termini per la sostituzione dei giudici cessati, si segnala, innanzitutto, la consueta tempestività da parte del Presidente della Repubblica, che ha provveduto alla nomina di Daria de Pretis e Nicolò Zanon (entrambi in carica dall'11 novembre 2014).

*Sostituzione dei
giudici cessati*

Diverso, invece, il caso del Parlamento in seduta comune, che ha fatto registrare, per l'ennesima volta, vicende assai tormentate.

Le Camere riunite sono state chiamate, in prima battuta, alla sostituzione dei giudici Silvestri e Mazzella, cessati, come ricordato, nel giugno 2014. In passato, in qualche occasione, il rinnovo contemporaneo di due o più giudici aveva consentito alle forze parlamentari di raggiungere più agevolmente il consenso (incrociato o trasversale) necessario per le maggioranze qualificate richieste. Non in questo caso, allorché, dopo oltre quattro mesi, nel mese di novembre, il Parlamento è riuscito a eleggere solo uno dei due giudici, nella persona di Silvana Sciarra. Trascorsi altri mesi e avvenuta, nel frattempo, l'elezione del nuovo Capo dello Stato, il Parlamento si è trovato nella condizione di eleggere di nuovo due membri alla Corte, per la cessazione come giudice di Mattarella. Tentativi infruttuosi hanno condotto fino al luglio 2015, quando è venuto a cessare anche il mandato di Napolitano, per cui il Parlamento si è trovato nella necessità di eleggere ben tre giudici della Corte (quest'ultima essendo costretta, nell'attesa, a operare a ranghi ulteriormente ridotti). Si è dovuto attendere il 16 dicembre 2015 e la trentacinquesima seduta del Parlamento a Camere riunite nel corso della legislatura per registrare il superamento del *quorum* di voti previsto, ad opera, contestualmente, di Franco Modugno, Augusto Antonio Barbera e Giulio Prosperetti⁷.

⁵ Eletto dal Parlamento il 5 ottobre 2011, aveva giurato il successivo 11 ottobre.

⁶ Eletto dal Parlamento il 21 ottobre 2008, aveva giurato il successivo 23 ottobre.

⁷ Sulla vicenda che si è determinata, con particolare riferimento agli schieramenti e alle votazioni avvenute in Parlamento, v. C. CERUTTI, *Il suffragio più lungo della storia*

A distanza di meno di un anno da quelle vicende, le dimissioni di Frigo hanno determinato, ancora una volta, la necessità per il Parlamento di provvedere alla sostituzione di un giudice della Corte. A distanza di sei mesi, il Parlamento non era stato ancora in grado di assolvere ai suoi compiti, determinando, tra l'altro, una severa presa di posizione del Presidente della Repubblica. Incontrando i Presidenti di Camera e Senato, il Presidente Mattarella ha, infatti, sottolineato l'esigenza che il Parlamento provveda sollecitamente al compimento di due importanti adempimenti istituzionali: la nuova normativa elettorale e, appunto, l'elezione di un giudice della Corte costituzionale⁸.

2. *L'organizzazione della Corte costituzionale: le garanzie di autonomia e indipendenza dell'organo e lo status dei giudici costituzionali*

Passando a esaminare i profili organizzativi, occorre dire che si tratta di aspetti che si connettono in prevalenza con la posizione della Corte e dei suoi componenti nel sistema, concorrendo a definire il grado di autonomia e indipendenza dell'organo e le modalità di svolgimento delle funzioni proprie della giustizia costituzionale.

Status dei giudici

Lo status del giudice costituzionale è nozione tradizionalmente ricondotta a quel complesso di disposizioni, nel nostro caso contenute in varie fonti normative, relative ai motivi di cessazione e sospensione dalla carica, alle cause di incompatibilità, alle garanzie (di inamovibilità dall'ufficio, di immunità per le opinioni espresse e i voti dati, di improcedibilità, senza l'autorizzazione della Corte, delle azioni penali mosse nei loro confronti), alla retribuzione, ecc., con una sorta di appendice, rappresentata da quanto accordato ai giudici per il periodo successivo alla scadenza del mandato⁹. Quest'ulti-

della Repubblica italiana: la successione dei giudici della Corte costituzionale Luigi Mazzella e Gaetano Silvestri, in *www.diritto.it*, 20 ottobre 2015.

⁸ Si può vedere al riguardo il comunicato del 26 aprile 2017 sul sito *www.quirinale.it*; il Presidente della Repubblica ha altresì chiesto ai Presidenti dei due rami del Parlamento di rappresentare ai rispettivi gruppi parlamentari l'urgenza che rivestono entrambe le questioni per il funzionamento del sistema istituzionale.

⁹ La nozione di *status* appare di non semplice definizione, rappresentando un concetto di per sé piuttosto generico, costituito da un contenuto variegato e di difficile delimitazione. Si può tuttavia intenderlo, analogamente del resto a quel che accade anche per altri soggetti pubblici, come il complesso di situazioni giuridiche connesse, nella fattispecie, alla funzione di giudice costituzionale, a partire dal momento della nomina o elezione, ovvero, più correttamente, a partire dal momento della immissione nell'esercizio delle funzioni (con il giuramento), e fino al momento della cessazione dalla carica e dall'esercizio delle funzioni. Sul punto si veda, volendo, S. PANIZZA, *Lo status dei giudici costitu-*

ma situazione, in particolare, che si traduce nel riconoscimento della qualifica di “giudice emerito”¹⁰, ha suscitato nel tempo un certo interesse, vuoi con riguardo alla problematica, a lungo dibattuta, sull’opportunità, o meno, di prevedere specifiche incompatibilità alla scadenza del mandato o un qualche periodo di intervallo prima di poter assumere nuovi compiti, vuoi, di contro, con riguardo alla circostanza di promuovere da più parti la candidatura di *ex* giudici e soprattutto *ex* Presidenti della Corte in svariati ruoli, sia politici sia più propriamente istituzionali.

Da segnalare al riguardo, come ricordato, l’evento assolutamente eccezionale che ha caratterizzato il triennio da questo punto di vista, con il “passaggio”, senza soluzione di continuità, di Sergio Mattarella da giudice costituzionale (in carica) a Presidente della Repubblica. In passato, come noto, il più significativo “intreccio” tra ruoli ricoperti all’interno delle due istituzioni di garanzia in parola fu quello costituito da Enrico De Nicola, Capo provvisorio dello Stato durante il periodo costituzionale transitorio, (primo) Presidente della Repubblica all’inizio del periodo repubblicano e (primo) Presidente della Corte costituzionale (dal gennaio 1956 al marzo 1957) in avvio di funzionamento della giustizia costituzionale.

Oltre a quelle relative alla posizione dei giudici singolarmente considerati e al loro *status*, le fonti sulla Corte costituzionale contengono anche numerose disposizioni che prevedono le garanzie più specificamente poste a tutela dell’organo nel suo complesso.

*Garanzie a tutela
della Corte*

Tra esse, ve ne sono alcune più direttamente incidenti, a loro volta, sullo *status* dei singoli giudici, come la competenza della Corte ad accertare l’esistenza dei requisiti soggettivi di ammissione dei propri componenti (art. 2, l. cost. n. 2/1967) e a pronunciare sulle cause di decadenza, rimozione o sospensione di essi (artt. 3, l. cost. n. 1/1948; 7 e 8, l. cost. n. 1/1953; 11, l. n. 87/1953).

Altre descrivono, più nello specifico, il livello di autonomia dell’organo, nelle varie, possibili, declinazioni.

In primo luogo, l’autonomia normativa (artt. 14, 1° comma, e 22, l. n.

zionali, in A. ANZON-G. AZZARITI-M. LUCIANI (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Giappichelli, Torino, 2004, 143 ss. Sulla questione del regime di immunità dei giudici costituzionali, con particolare riferimento alla operatività della prerogativa, v. Corte di cassazione, sez. III civ., sent. 17 giugno 2013 n. 15112, in *Foro it.*, 2014, I, 2202 ss., secondo cui essa presuppone, “sia prima che dopo la riforma del 1993 e – per quel che qui rileva – se non altro quanto ai giudizi civili, un indissolubile nesso tra l’espletamento della funzione, in vista della quale quella è concessa, ed i fatti per cui è causa. Pertanto, non opera in favore del giudice costituzionale alcuna delle prerogative previste dall’art. 3 l. cost. n. 1/1948, in un giudizio civile per fatti anteriori all’assunzione del relativo ufficio, né è necessario alcun previo interpello della Corte costituzionale sulla sussistenza di un nesso tra una condotta pregressa ed il successivo espletamento della funzione”.

¹⁰ L’art. 20 del Regolamento generale prevede che “i giudici cessati dall’ufficio, sempre che siano stati in carica per almeno quattro anni, assumono il titolo di giudice emerito”.

87/1953), in virtù della quale la Corte può disciplinare l'esercizio delle sue funzioni con proprio regolamento e può stabilire norme integrative (rispetto a quelle legislative) per i giudizi che si svolgono innanzi ad essa ¹¹.

In secondo luogo, l'autonomia amministrativa e finanziaria (art. 14, 2° comma, l. n. 87/1953), per cui la Corte, nei limiti di un fondo stanziato a tale scopo con legge del Parlamento, provvede alla gestione delle spese, dei servizi e degli uffici, stabilendo il numero, la qualità, gli assegni e, in generale, i diritti e i doveri dei funzionari addetti ai vari uffici.

Quindi la c.d. giustizia domestica (art. 14, 3° comma, l. n. 87/1953), o autodichia, per cui è la stessa Corte, come accade per altri organi costituzionali, ad essere competente in via esclusiva a giudicare sui ricorsi dei propri dipendenti ¹².

Altre previsioni riguardano la inapplicabilità delle norme relative all'astensione e ricusazione dei giudici (art. 29 delle Norme integrative), cui si riconnette la composizione dei collegi giudicanti per i vari affari da trattare, con l'obbligo per i membri della Corte di intervenire a tutte le udienze, salvo siano legittimamente impediti (art. 16, l. n. 87/1953), e di esprimere in ogni caso il proprio voto, favorevole o contrario, senza che sia loro consentito astenersi.

Completano il quadro la garanzia della sede permanente dell'organo, cui sono destinati il palazzo della Consulta, compresi gli accessori, le pertinenze e gli arredi (art. 1, l. n. 265/1958), oltre alla tutela penale (artt. 289, 290 e 313 c.p.), riguardante l'attentato contro organo costituzionale e il vilipendio dell'istituzione, con autorizzazione a procedere di spettanza della stessa Corte.

Come ricordato, all'interno di tale complesso di disposizioni si fa, tra l'altro, riferimento alle ipotesi di rimozione e sospensione dall'ufficio, oltre che, più in generale, ai provvedimenti che la Corte può adottare nei confronti dei giudici. È poi l'art. 16 del Regolamento generale a stabilire la disciplina in concreto applicabile allorché si debba "procedere alla sospensione o rimozione o alla pronuncia di decadenza di un giudice ai sensi del-

¹¹ Della avvenuta riscrittura delle Norme integrative, operata dalla Corte nel 2008, con le varie modifiche apportate (formali e sostanziali), si è dato specificamente conto in una precedente edizione degli *Aggiornamenti*, 2011, Capitolo I, par. 3.

¹² Nel periodo esaminato si segnala, sul tema della giustizia domestica nell'ordinamento, l'ord. n. 91/2016, con cui la Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato proposto dal Tribunale di Roma nei confronti della Camera dei deputati, nel quale l'organo giurisdizionale lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita in conseguenza dell'affermata mancanza, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere della Camera di deliberare norme regolamentari che precludano l'accesso dei propri dipendenti alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro; nei primi mesi del 2017 è poi intervenuta l'ord. n. 57/2017, che ha dichiarato l'improcedibilità del ricorso, per essere avvenuto fuori termine il deposito degli atti notificati presso la cancelleria della Corte.

l'art. 3 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e degli articoli 7 e 8 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1".

È, infine, a livello di sola autonormazione della Corte, sempre nel Regolamento generale, questa volta all'art. 17, che si fa riferimento all'istituto delle *dimissioni* del giudice costituzionale, prevedendosi che esse "devono essere presentate alla Corte" e che la deliberazione con la quale la Corte accetta le dimissioni è depositata in Cancelleria.

*Le dimissioni
dei giudici*

A fronte dello scarno dato normativo, qualche elemento ulteriore si è aggiunto in occasione delle rare circostanze in cui in concreto l'istituto ha operato¹³. Dopo la prima, che vide coinvolto, agli inizi del funzionamento della Corte (nel 1957), l'allora Presidente De Nicola, e la seconda, trent'anni più tardi, correlata a una contrapposizione all'interno del collegio in occasione dell'elezione del nuovo Presidente¹⁴, più recentemente il caso ha avuto per protagonista, nel 2007, il giudice Vaccarella¹⁵.

Nel triennio in esame, con riguardo al tema sono da registrare le dimissioni del giudice Frigo, per motivi di salute (come da comunicato della Corte del 7 novembre 2016, rinvenibile sul sito, mediante cui l'organo ha dato conto della relativa accettazione, con conseguente comunicazione ai Presidenti della Repubblica, delle Camere e del Consiglio)¹⁶.

Per connessione al tema delle dimissioni, pur se non formalmente richiamate come tali, si può segnalare che, in occasione dell'elezione di Mattarella a Presidente della Repubblica, sopra ricordata, un comunicato stampa della Corte (2 febbraio 2015) dava conto della riunione dell'organo in sede non giurisdizionale per la presa d'atto della nota con la quale il Presidente della Repubblica eletto "ha comunicato di non poter più esercitare le funzioni di giudice costituzionale, in seguito alla sua elezione"¹⁷.

¹³ Per una sua ricostruzione, v. gli *Aggiornamenti*, 2008, 5 ss., nonché Corte cost., delibere 2 maggio 2007 e 4 maggio 2007, in *Foro it.*, 2007, I, 1998, con nota di R. ROMBOLI.

¹⁴ Per maggiori dettagli sulla specifica vicenda v. gli *Aggiornamenti*, 1990, 6 ss.

¹⁵ V. gli *Aggiornamenti*, 2008, 7.

¹⁶ Da segnalare, al riguardo, come la decisione e la relativa deliberazione abbiano forse rappresentato il momento finale di una vicenda le cui avvisaglie erano più risalenti. In data 29 ottobre 2015 era apparso un comunicato della Corte contenente la precisazione secondo cui "in relazione a notizie apparse ultimamente su organi di stampa, si precisa che il giudice costituzionale Giuseppe Frigo ha partecipato all'udienza pubblica del 20 ottobre u.s. in cui è stata trattata la q.l.c. relativa alla c.d. "Legge Severino" e alla successiva camera di consiglio che ne ha deliberato l'infondatezza", puntualizzandosi ulteriormente che il giudice "si riserva il diritto di querelare per le notizie non veritiere diramate dagli organi di stampa". Meno di un mese dopo, un nuovo comunicato della Corte del 27 novembre 2015 precisava, in relazione a quanto riportato da alcuni organi di stampa, che "non risponde a verità la notizia secondo cui il giudice costituzionale Giuseppe Frigo sarebbe intenzionato a dimettersi".

¹⁷ Nell'occasione, si legge sempre nel comunicato, la Corte ha formulato al neoeletto fervidi auguri di buon lavoro e gli ha conferito il titolo di giudice costituzionale emerito.

2.1. Il Presidente e le altre articolazioni interne del collegio

Con riguardo all'organizzazione dei tribunali costituzionali, tra i vari aspetti di interesse riveste un particolare significato la normativa sul Presidente dell'organo, anche per il grande rilievo che questa articolazione assume, di norma, in riferimento alle varie funzioni del collegio, giurisdizionali e non ¹⁸.

*L'elezione del
Presidente*

Nel nostro caso, alla sua elezione provvede il collegio fra i propri componenti, secondo le norme stabilite dalla legge; esso rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice (art. 135, 5° comma, Cost.).

Alla riserva di legge prevista dalla Costituzione ha dato attuazione l'art. 6, l. n. 87/1953, il quale stabilisce che l'elezione avviene a maggioranza dei componenti, mentre nel caso che nessuno la riporti si deve procedere "a una nuova votazione e, dopo di questa, eventualmente alla votazione di ballottaggio tra i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti", proclamandosi eletto chi abbia riportato la maggioranza, ovvero, in caso di parità, il più anziano di carica, e, in mancanza, il più anziano di età.

Ulteriori specificazioni sono contenute nell'art. 7, 1° comma, del Regolamento generale, nella formulazione risultante dalla deliberazione adottata dalla Corte il 25 maggio 1999, secondo cui "l'elezione del Presidente ha luogo a scrutinio segreto sotto la presidenza del giudice più anziano di carica", e "nel caso in cui venga a scadenza il mandato di giudice del Presidente, la Corte deve essere convocata per una data compresa fra il giorno del giuramento del giudice che lo sostituisce e i dieci giorni successivi", con l'ulteriore precisazione che, qualora la sostituzione non sia ancora intervenuta, "la Corte deve essere convocata per una data non anteriore alla scadenza del termine di cui all'art. 5, 2° comma, l. cost. 22 novembre 1967 n. 2, e non successiva al decimo giorno dalla scadenza medesima" ¹⁹. La for-

Si può a quest'ultimo riguardo osservare che la Corte ha evidentemente ritenuto di poter prescindere da quanto richiesto, allo scopo, dall'art. 20 del Regolamento generale (l'essere stato in carica per almeno quattro anni), dal momento che questa condizione non pare, salvo errore, essersi formalmente integrata con riguardo a Mattarella (che aveva giurato l'11 ottobre 2011).

¹⁸ Una ricostruzione complessiva della figura si rinviene ora in S. ROSSI-N. SCARPELLINI, *Il direttore d'orchestra e lo spartito. Riflessioni sul ruolo del Presidente della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2016, 19 aprile 2016.

¹⁹ Sul punto, si era avuto modo di osservare (sin dagli *Aggiornamenti*, 1990, 9 s.) che la formulazione precedente e l'interpretazione fino a quel momento seguita dalla Corte avevano finito per far oltrepassare alla disposizione in parola i limiti dell'oggetto che verosimilmente essa intendeva disciplinare, riducendo, fin quasi ad annullarla, la sfera di operatività della parte della disposizione che prevedeva, in origine, la presidenza affidata al giudice più anziano, completamente lasciata alla discrezionalità del Presidente uscente, che poteva scegliere se partecipare o meno all'elezione del suo successore. E si concludeva suggerendo una modifica regolamentare che facesse definitivamente chiarezza, renden-

mulazione in vigore è da valutare positivamente, dal momento che esclude la facoltà presidenziale in ordine alla scelta se partecipare, o meno, all'elezione del successore, eliminando così ogni rischio di valutazioni opportunistiche, con le connesse illazioni, che in anni meno recenti avevano ingenerato, come ricordato, episodi talora anche spiacevoli nella vita della Corte.

A completare il quadro delle previsioni normative, sempre l'art. 7 del Regolamento generale stabilisce che per l'elezione fungano da scrutatori i due giudici meno anziani e che, avvenuta la proclamazione, "gli scrutatori distruggono le schede della votazione". Rispetto a questa singolare previsione di segretezza, tradizionalmente giustificata con l'esigenza di armonia di funzionamento del Collegio e di salvaguardia e valorizzazione della funzione di sintesi e di rappresentanza del Presidente, paiono in qualche modo in contraddizione episodi talora occorsi in passato, quando l'esito della votazione è trapelato all'esterno²⁰. Anche nel triennio in esame si registra un caso analogo (si veda il comunicato del 24 febbraio 2016, rinvenibile sul sito), allorché si è dato conto che il collegio ha provveduto all'elezione del Presidente (Grossi) "all'unanimità"²¹.

Passando a esaminare il profilo dei criteri di scelta del Presidente da parte del collegio, è noto come la tendenza prevalente, seppure con alcune eccezioni, sia risultata quella di seguire l'anzianità di carica²², con la conseguenza, tra l'altro, di un progressivo accorciamento della durata media dei mandati presidenziali, a partire soprattutto dalla fase successiva allo smaltimento dell'arretrato, sul finire degli anni ottanta del secolo scorso²³.

La "regola" della
anzianità

do obbligata la procedura da seguire, ciò che si è poi in effetti opportunamente verificato con la delibera richiamata.

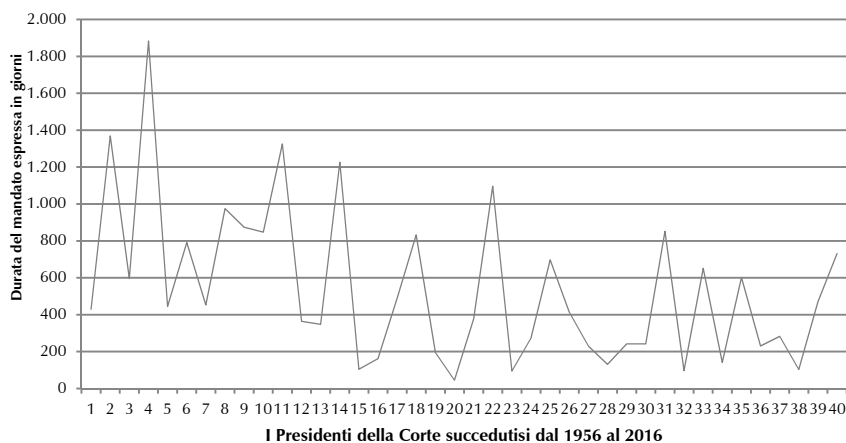
²⁰ Per un caso, dove l'esito è stato certificato addirittura ad opera di un comunicato stampa della Corte, v. gli *Aggiornamenti*, 2011, 9.

²¹ Né a giustificare l'esternazione può valere il fatto che in questo caso l'elezione sia avvenuta all'unanimità, anche perché questo rischierebbe di indurre il convincimento, magari errato, che tutte le volte in cui non se ne è dato conto – come è ad es. il caso, per limitarsi al triennio in esame, delle elezioni di Tesaro (comunicato del 30 luglio 2014) e di Criscuolo (comunicato del 12 novembre 2014) – vi fosse stato un voto non unanime da parte del collegio.

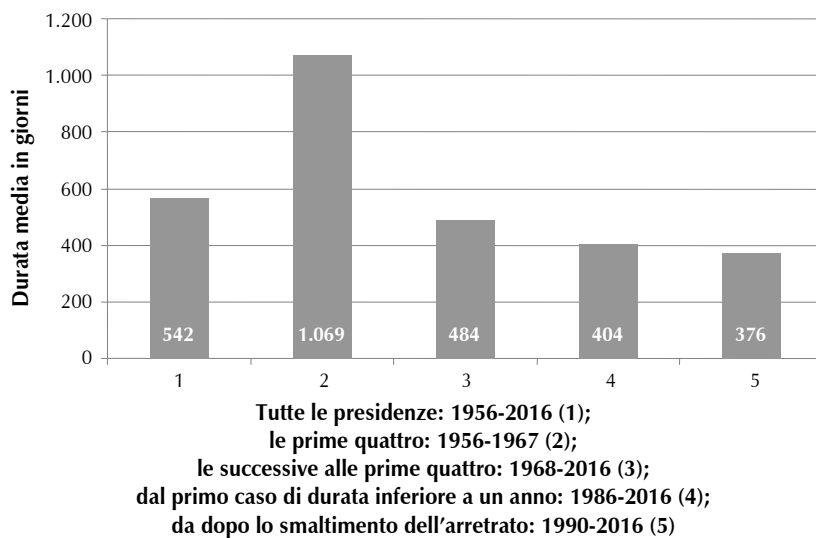
²² L'individuazione dell'anzianità di carica come (principale) criterio adottato dalla Corte nella scelta del Presidente rappresenta, peraltro, un'inevitabile semplificazione; talora la contrapposizione di una candidatura all'altra ha relegato in secondo piano il criterio dell'anzianità di carica, pur quando questo si sia poi inverato e possa essere apparso prevalente, almeno all'esterno, anche per la mancanza di più certi punti di riferimento. Tra i molti fattori in grado di condizionare la scelta del Presidente vi è la maggiore visibilità che la carica conferisce rispetto a quella di giudice, e, solo per esemplificare, lo stesso atteggiamento tenuto dal predecessore con riguardo all'esercizio di taluni poteri, ad es. quello di esternazione, sembra aver rappresentato un elemento di rilievo, almeno in alcune occasioni, ai fini dell'individuazione del successore.

²³ Sullo smaltimento dell'arretrato, v. gli *Aggiornamenti*, 1990, 25 ss.; sulle polemiche riguardanti le c.d. "presidenze brevi" della Corte, la quale si è vista costretta a repli-

Durata del mandato dei Presidenti della Corte (1956-2016)



Durata media dei mandati dei Presidenti in vari periodi della vita della Corte



care con secche prese di posizione mediante appositi comunicati stampa, v. gli *Aggiornamenti*, 2014, 9 s.

Nel triennio in esame, terminato il mandato di Gaetano Silvestri (eletto il 19 settembre 2013, cessato dalla carica di Presidente e di giudice il 28 giugno 2014), sono stati eletti in qualità di Presidente Giuseppe Tesauro (dal 30 luglio 2014 al 9 novembre 2014), Alessandro Criscuolo (dal 12 novembre 2014 al 24 febbraio 2016) e Paolo Grossi (il 24 febbraio 2016), in carica al momento in cui si scrive²⁴. All'elezione di Grossi si è pervenuti a seguito delle dimissioni dall'incarico di Presidente (ma non di giudice) di Criscuolo, determinate "esclusivamente da motivi di origine familiare"²⁵. Forse proprio la sottolineatura del carattere personale delle dimissioni contribuisce a spiegare il richiamo, sopra ricordato, all'elezione del suo successore avvenuta all'unanimità, quasi a testimoniare, attraverso quella compattezza in qualche modo esibita, l'assenza di qualunque contrasto all'interno del collegio.

Accanto al Presidente, un'altra articolazione interna della Corte a carattere individuale è costituita dal vice Presidente (art. 6, l. n. 87/1953 e art. 22-*bis* del Regolamento generale), il quale è designato dal Presidente, quale suo primo atto, subito dopo l'insediamento nella carica. Come per l'elezione di quest'ultimo, la scelta del vice Presidente è stata molto spesso guidata dal criterio dell'anzianità come giudice²⁶. In realtà, proprio nel triennio in esame tale prassi non è stata sempre seguita. Il neo eletto Presidente Criscuolo aveva infatti designato quali vice Giorgio Lattanzi e Marta Cartabia, così "saltando", per così dire, alcuni giudici che in quel momento potevano vantare una maggiore anzianità di mandato²⁷. Nel momento in cui si scrive, la situazione sembra essersi "normalizzata", con il Presidente attualmente in carica che ha nominato tre vice Presidenti a far data dal 24 febbraio 2016, nelle persone di Lattanzi, Carosi e Cartabia (vale a dire i tre giudici più anziani per mandato, eccettuando Criscuolo).

Il vice Presidente

Esistono, infine, ulteriori articolazioni interne a carattere collegiale, costituite in particolare dall'Ufficio di presidenza (artt. 25 e 26 del Regola-

Le altre articolazioni interne

²⁴ Grossi è il quarantesimo Presidente dall'inizio della storia della Corte, in circa sessant'anni di vita dell'organo.

²⁵ Secondo quanto si ricava dal comunicato stampa dell'11 febbraio 2016, dove le dimissioni di Criscuolo da Presidente venivano preannunciate. Come si evince dalle date riportate nel testo, Criscuolo si è poi effettivamente dimesso dall'incarico in data 24 febbraio, in concomitanza con l'elezione e l'assunzione delle funzioni da parte dell'attuale Presidente.

²⁶ È prevista, inoltre, la figura del "giudice più anziano", chiamato a presiedere la Corte in caso di assenza del Presidente e del vice Presidente, al quale, a partire dal 1996 (allorché la norma fu verosimilmente introdotta per far fronte a una situazione contingente, determinata dalla maggiore anzianità di carica posseduta da ben tre giudici, a suo tempo nominati contemporaneamente) può essere conferito dalla Corte, su proposta del Presidente, il titolo di vice Presidente.

²⁷ Per un commento della vicenda, si veda, volendo, S. PANIZZA, *Anzianità di mandato e presidenza della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 423 ss.

mento generale), dalla Commissione per gli studi e per i regolamenti e dalla Commissione per la biblioteca (artt. 27-29 del Regolamento generale), che hanno subito una serie di ritocchi nel corso del tempo, soprattutto con riguardo alla composizione e, in minor misura, alle attribuzioni.

Ai sensi della disciplina vigente, l'Ufficio di presidenza è costituito dal Presidente (o dal vice Presidente) e da due giudici designati dalla Corte mediante sorteggio, che durano in carica per un triennio. Sempre mediante sorteggio viene altresì designato un giudice supplente. La Commissione per gli studi e per i regolamenti è composta da tre giudici sorteggiati tra quelli che non fanno parte dell'Ufficio di presidenza ed è presieduta dal componente più anziano. La Commissione per la biblioteca è composta da tre giudici sorteggiati tra quelli che non fanno parte né dell'Ufficio di presidenza né della Commissione per gli studi e per i regolamenti ed è presieduta dal componente più anziano. I componenti di entrambe le Commissioni durano in carica per un triennio²⁸.

3. *Il funzionamento della Corte costituzionale: quadro statistico*

Concluso l'esame degli aspetti riguardanti la composizione e l'organizzazione della Corte costituzionale, si può passare ad analizzarne il concreto funzionamento, cominciando con un quadro statistico dell'attività svolta nel triennio in relazione alle varie competenze.

Nel corso del 2014, la Corte ha emanato 286 pronunce (tra cui 3 ordinanze di correzione degli errori materiali, qui non considerate in riferimento al tipo di giudizio cui si riferiscono e non inserite nella tabella sottostante), così ripartite²⁹:

<i>Anno 2014</i>	<i>Incidentale</i>	<i>Principale</i>	<i>Conflitto tra enti</i>	<i>Conflitto tra poteri</i>	<i>Referendum</i>
Numero di pronunce	171	91	7	14	1
Percentuale sul totale	59,79	31,81	2,44	4,89	0,34

²⁸ Il Regolamento interno stabilisce, per tutte le articolazioni ricordate nel testo, che non possano partecipare al sorteggio i giudici che ne abbiano fatto parte la volta precedente, così da garantire una fisiologica rotazione negli incarichi. Sulla organizzazione interna della Corte, con particolare riferimento al ruolo e all'evoluzione del Servizio studi, v. ora l'approfondita ricostruzione di E. ROSSI, *Le vicende e le attività del Servizio studi della Corte costituzionale (in ricordo di Giustino D'Orazio)*, www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/03/RelazioneER_convDorazio-2.pdf.

²⁹ La sent. n. 258/2014, che decide insieme un giudizio in via incidentale e un conflitto di attribuzioni tra enti, è conteggiata in entrambi.

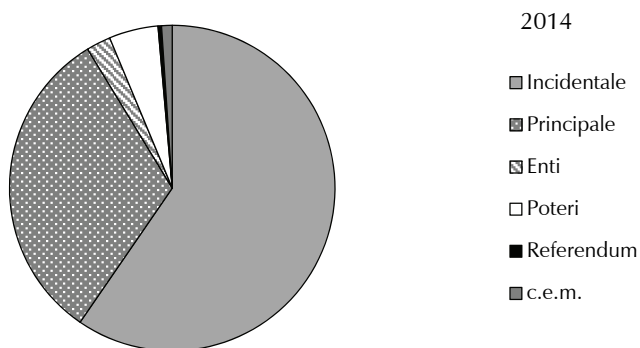
Nel 2015, la Corte ha emanato 276 pronunce (tra cui 1 ordinanza di correzione degli errori materiali, qui non considerata in riferimento al tipo di giudizio cui si riferisce e non inserita nella tabella sottostante), così ripartite:

Anno 2015	<i>Incidentale</i>	<i>Principale</i>	<i>Conflitto tra enti</i>	<i>Conflitto tra poteri</i>	<i>Referendum</i>
Numero di pronunce	145	113	8	7	2
Percentuale sul totale	52,53	40,94	2,89	2,53	0,72

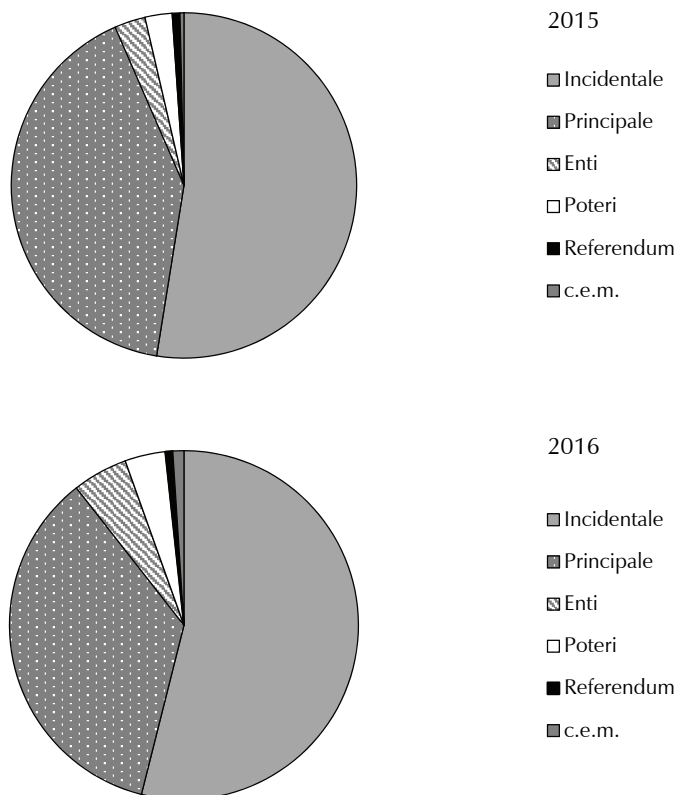
Nel 2016, la Corte ha emanato 292 pronunce (tra cui 3 ordinanze di correzione degli errori materiali, qui non considerate in riferimento al tipo di giudizio cui si riferiscono e non inserite nella tabella sottostante), così ripartite³⁰:

Anno 2016	<i>Incidentale</i>	<i>Principale</i>	<i>Conflitto tra enti</i>	<i>Conflitto tra poteri</i>	<i>Referendum</i>
Numero di pronunce	158	104	15	11	2
Percentuale sul totale	54,10	35,61	5,13	3,76	0,68

Ripartizione pronunce per tipo di giudizio (Anno 2014, Anno 2015, Anno 2016)



³⁰ La sent. n. 228/2016, che decide insieme un giudizio in via incidentale e uno in via principale, è conteggiata in entrambi.



Questi dati, per loro natura parziali, possono essere meglio analizzati alla luce di quelli del periodo precedente, in particolare a partire dal fenomeno dello smaltimento dell'arretrato, consentendo di evidenziare alcune linee di tendenza che hanno caratterizzato l'attività della Corte negli ultimi anni.

*La "produttività"
della Corte*

Prima di esaminare i singoli giudizi, si impone però una osservazione più generale sulla "produttività" della Corte nel triennio. Da oltre trent'anni – l'ultima volta era occorsa nel 1982! – la Corte costituzionale italiana non scendeva al di sotto delle trecento pronunce per anno. Ebbene, nel periodo in esame quella soglia non è stata raggiunta in nessuno dei tre anni, attestando la produzione complessiva a 854 pronunce (286, 276, 292). Le ragioni possono naturalmente essere molteplici³¹, ma i ritardi nella sostitu-

³¹ Nei Dati quantitativi e di analisi predisposti dal Servizio studi della Corte in relazione alla giurisprudenza costituzionale dell'anno 2016 si osserva, ad es., a tal proposito, che minore è stata la quantità degli atti di promovimento dei giudizi di legittimità costi-

zione dei giudici scaduti e la necessità di operare per lungo tempo a ranghi ridotti sembrano aver avuto un peso non trascurabile nel determinare un simile effetto.

Esaminando i singoli tipi di giudizi a partire da quello in via incidentale, e dalle percentuali di esso sul totale delle decisioni emanate anno per anno, si osserva che le relative pronunce avevano oscillato – prima del prodursi degli effetti della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (e dunque fino al 2002 compreso) – tra il 76,84% (del 1988) e il 90,04% (del 1987), rappresentando, mediamente, ben oltre i quattro quinti di tutte le decisioni rese dalla Corte. L'impatto della revisione costituzionale riguardante il Titolo V ha condotto a una drastica riduzione dell'incidentale (in evidente correlazione con l'aumento del giudizio in via principale), fino ad arrivare ai dati minimi del triennio precedente a quello ora esaminato, allorché esso contò soltanto 482 pronunce su 984 totali, un dato dunque inferiore alla metà³². Sia nel 2012 sia nel 2013, in particolare, per la prima volta nella storia della Corte, il giudizio in via incidentale non aveva rappresentato l'attribuzione più rilevante da un punto di vista quantitativo, superata in entrambi i casi dal giudizio in via principale.

*Il giudizio
in via incidentale e
in via principale*

Nel triennio in esame, tale tendenza più recente sembra essersi arrestata e invertita, con il giudizio in via incidentale che in tutti e tre gli anni ha segnato oltre la metà delle pronunce (la media complessiva è superiore al 55%). Non si tratta, certo, di un ritorno ai dati precedenti la riforma del Titolo V, ma essi appaiono comunque significativi. Correlativamente, il dato dei giudizi in via principale si è attestato, tra il 2014 e il 2016, al 36% (mentre era prossimo al 40% nel triennio precedente).

Passando a esaminare le altre competenze, occorre subito rimarcare, da un punto di vista statistico, come l'insieme delle pronunce rese in esse, nell'intera storia della Corte, in valore assoluto meno di duemila, sia inferiore al 10% del totale, secondo una tendenza che trova conferma anche nel triennio in esame. Il dato d'insieme deve, però, essere scorporato in relazione ai vari giudizi.

A proposito del conflitto di attribuzioni tra enti, si era osservato in passato come, accanto a una media generale attorno al 5%, vi fosse, sì, una notevole differenza tra la percentuale minima e quella massima (rispettivamente il 2,95% del 1987 e l'11,06% del 1988), ma limitatamente, in vero, alla fase dello smaltimento dell'arretrato, per molti versi *sui generis*, sembrando più stabile l'andamento degli anni successivi. In epoca più recente, in realtà, in due occasioni (2000 e 2002) si erano registrate percentuali assai mo-

*Il conflitto di
attribuzioni tra enti*

tuzionale rispetto agli anni precedenti, ma bisognerebbe allora chiedersi come mai non siano diminuite le pendenze, né in assoluto (550 contro le 540 a fine 2015), né con riguardo al giudizio in via incidentale (405 contro 374), mentre una qualche riduzione si è registrata per quel che riguarda i conflitti.

³² V. gli *Aggiornamenti*, 2014, 13.

deste, di poco superiori al 2%, e nel 2012 il dato è addirittura sceso sotto quella soglia (1,89%). Nel complesso del triennio in esame le pronunce (30 in tutto) risultano essere il 3,51% del totale.

*Il conflitto
di attribuzioni
tra poteri*

Un discorso a sé stante è necessario fare per le pronunce rese sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato e sulla ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo, dal momento che si trattava, in passato e tradizionalmente, di competenze che la Corte non esercitava con particolare frequenza, essendo anzi accaduto, in più di un'occasione, che nel corso di un intero anno essa non fosse chiamata a occuparsene nemmeno una volta. Negli ultimi anni, in realtà, il quadro è mutato.

Quanto al conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, si sfiorano ormai le settecento pronunce complessive (tra ordinanze e sentenze, conteggiando sia l'ammissibilità sia il merito); nel triennio in esame, peraltro, si è assistito a un certo ridimensionamento, con 32 pronunce, che rappresentano meno del 4% del totale.

Il referendum

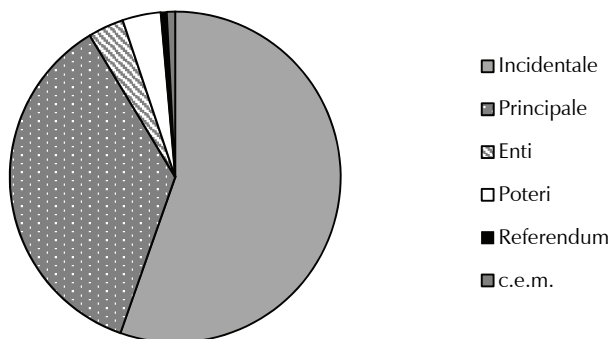
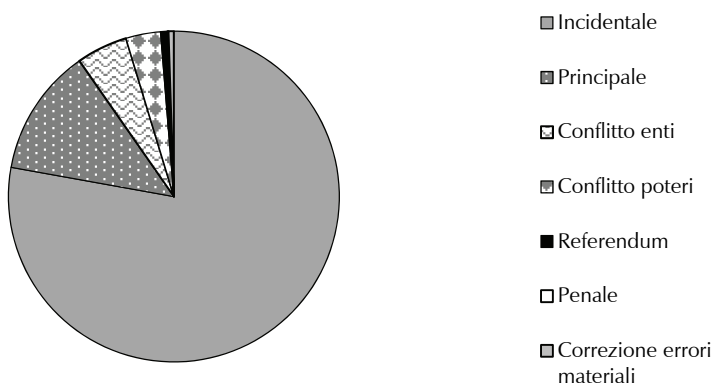
Con riguardo, invece, al referendum, le pronunce (al 2016) sono state 135, prevalentemente concentrate negli ultimi venticinque anni, ma con marcate oscillazioni di anno in anno, evidentemente correlate alla stessa normativa sull'istituto, al procedimento e alle tempistiche da essa previste.

*Le ordinanze
di correzione*

Un cenno, infine, alle ordinanze di correzione delle omissioni o degli errori materiali contenuti nelle sentenze e nelle ordinanze, cui la Corte provvede, in camera di consiglio, ai sensi dell'art. 32 delle Norme integrative; tali pronunce sono risultate, com'è naturale, piuttosto numerose nel periodo attorno allo smaltimento dell'arretrato (negli anni dal 1988 al 1994 se ne sono registrate ben 46), mentre il loro numero è diminuito negli anni successivi³³. Sono state 7 nel triennio considerato, meno dell'1% del totale.

I grafici sottostanti mettono a raffronto la ripartizione delle pronunce per i vari tipi di giudizio nel triennio in esame e nella storia complessiva della Corte.

³³ Per una ricostruzione dell'istituto, volendo, v. S. PANIZZA, *Una analisi giurisprudenziale sulla correzione delle omissioni o degli errori materiali contenuti nelle pronunce della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, II, 1647 ss.

Ripartizione pronunce per tipo di giudizio nel triennio 2014-2016*Le pronunce della Corte costituzionale per tipo di giudizio (1956-2016)**3.1. Udienza pubblica e camera di consiglio*

Un importante fattore per la comprensione dei meccanismi di funzionamento della Corte costituzionale è rappresentato dalla scelta tra il ricorso all'udienza pubblica, ciò che dovrebbe essere la regola, o alla camera di consiglio.

Sulla scelta del rito sussistevano, particolarmente in passato, differenze di rilievo tra le varie competenze.

Quanto al giudizio in via incidentale, la regola era (teoricamente) rappresentata dall'udienza pubblica, dal momento che l'art. 26, l. n. 87/1953 stabiliva che soltanto se nessuna delle parti si fosse costituita in giudizio, ovvero se si ravvisasse il caso della manifesta infondatezza della questione sollevata, il Presidente potesse convocare l'organo in camera di consiglio.

Il rito nel giudizio in via incidentale

La previsione normativa era stata però autonomamente integrata da parte della Corte in due direzioni: da un lato, mediante la possibilità di far ricorso alla camera di consiglio anche nell'ipotesi di manifesta inammissibilità, oltre che di manifesta infondatezza, della questione (attraverso una deliberazione del 5 maggio 1981), e, dall'altro, non considerando parte processuale il Presidente del Consiglio dei ministri (o il Presidente della Giunta regionale) eventualmente intervenuto in giudizio (sent. n. 210/1983).

Tali scelte sono risultate particolarmente funzionali all'opera di smaltimento dell'arretrato, allorché il collegio veniva a essere convocato, in via normale, in camera di consiglio, allo scopo di snellire i tempi di decisione delle cause. Ma di esse la Corte ha continuato a fare largo uso anche una volta cessata, per così dire, l'emergenza derivante dalla necessità di smaltire il carico delle cause pendenti, avvalendosi in misura consistente del rito della camera di consiglio, sicuramente più rapido e snello della pubblica udienza, ma forse meno adatto a far emergere in maniera altrettanto compiuta le ragioni delle parti del giudizio, almeno quando esse si siano costituite.

Non è questa, peraltro, la posizione espressa dalla Corte sul punto. Sollecitata nel corso di un giudizio, essa ha precisato (ord. n. 451/1995) che la convocazione in camera di consiglio nel caso possa ricorrere la manifesta infondatezza consente alla parte costituita di dedurre anche in ordine alla determinazione in rito, potendo la Corte rinviare la causa alla pubblica udienza quando non sussista la manifesta infondatezza. Sempre a giudizio della Corte, non può in nessun caso considerarsi violato il diritto di difesa delle parti costituite, le quali, nelle forme proprie del procedimento in camera di consiglio, possono partecipare a una effettiva dialettica processuale, mediante il deposito di memorie.

Il ricorso all'udienza pubblica o alla camera di consiglio nel giudizio in via incidentale è stato oggetto di intervento in occasione della riscrittura nel 2008 delle Norme integrative.

L'art. 9 stabilisce ora che "se nessuna delle parti si è costituita in giudizio, il Presidente può convocare con decreto la Corte in camera di consiglio" (1° comma); sempre il Presidente, ma dopo aver sentito il giudice per l'istruzione, "può convocare ugualmente la Corte in camera di consiglio, qualora ravvisi che possa ricorrere il caso di manifesta infondatezza, di manifesta inammissibilità, di estinzione ovvero di restituzione degli atti al giudice rimettente" (2° comma). Il 3° comma prevede le modalità di comunicazione del decreto alle parti costituite e la possibilità per queste di illustrare, con memoria, "le ragioni per le quali [ritengono] che la causa debba essere discussa nella pubblica udienza"; infine, "la Corte, se ritiene che la causa non debba essere decisa in camera di consiglio, dispone che sia discussa nella pubblica udienza" (4° comma).

*Il rito nel giudizio
in via principale*

Passando al giudizio in via principale, l'art. 34, l. n. 87/1953 – che rinvia, in quanto applicabili, alle disposizioni previste per il giudizio in via incidentale – era stato in passato integrato in via di autonormazione da parte della Corte, prevedendosi la possibilità, per il Presidente, sentito il giudice

per l'istruzione, di convocare la Corte in camera di consiglio se ravvisava che potesse ricorrere la manifesta infondatezza della questione.

Anche in questo caso occorre ora fare riferimento alle nuove Norme integrative, che all'art. 23 espressamente rinviano, tra gli altri, all'art. 9, 2°, 3° e 4° comma.

Alle medesime disposizioni dell'art. 9, 2°, 3° e 4° comma, rinvia altresì l'art. 24 delle Norme integrative nell'ipotesi di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, fermo restando in questo caso che il giudizio si svolge in due fasi distinte, nella prima delle quali la Corte decide con ordinanza in camera di consiglio sull'ammissibilità del ricorso. Così come analogo richiamo alle previsioni stabilite per il giudizio in via incidentale è disposto da parte dell'art. 25 delle Norme integrative per il conflitto di attribuzioni tra enti.

Il rito nei conflitti

Regole particolari valgono, invece, per l'ammissibilità del referendum abrogativo, a proposito del quale il Presidente, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale che dichiara la legittimità di una o più richieste, fissa il giorno della deliberazione in camera di consiglio, ai sensi dell'art. 33, 1° comma, l. n. 352/1970.

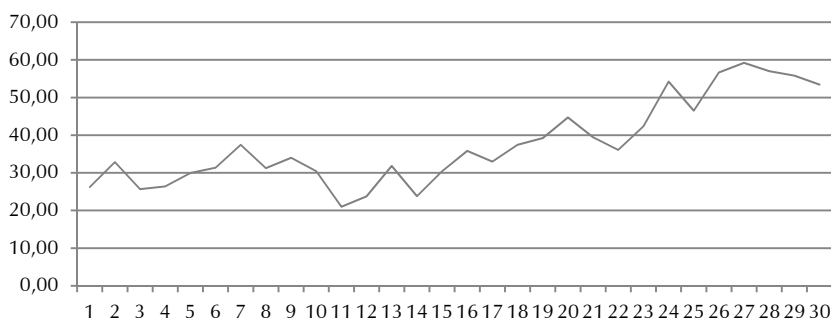
Il rito nel referendum

Dopo aver descritto il quadro normativo di riferimento, è ora possibile passare all'analisi dei dati, specie quelli del triennio.

Se si esamina la serie a partire dallo smaltimento dell'arretrato in avanti, ne risulta che la media delle percentuali di casi discussi in udienza pubblica negli ultimi trent'anni è di circa il 37,5% del totale. La situazione è peraltro significativamente cambiata nel corso degli anni duemila, soprattutto a causa dell'aumento dei giudizi nelle competenze diverse dall'incidentale. Se si analizza il periodo 2002-2016 la media sale di quasi nove punti percentuali (46%), e un particolare contributo viene dal triennio in esame, allorché sono stati frutto di discussione in udienza pubblica 473 provvedimenti su 854 complessivi, con una percentuale superiore al 55%.

I dati complessivi

La percentuale, anno per anno, dei casi discussi in udienza pubblica (periodo 1987-2016)



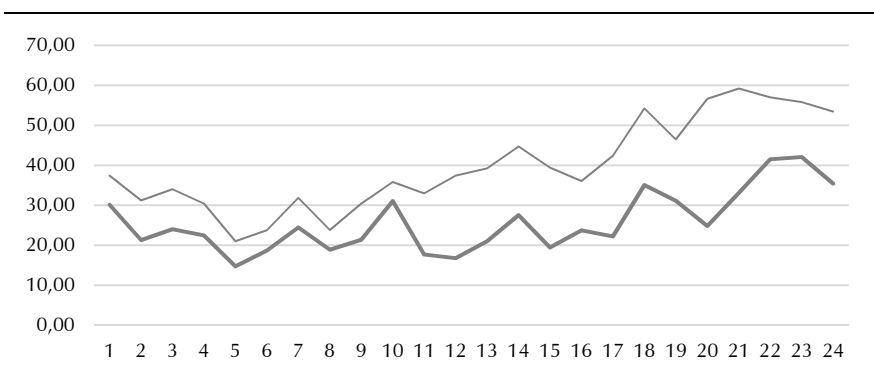
Il dato complessivo, tuttavia, va scorporato per i vari giudizi, consentendo così di ricavare informazioni sulle opzioni effettuate nelle singole competenze, e ciò rileva in particolare nel giudizio in via incidentale, poiché sono

piuttosto ampi i margini di cui la Corte dispone, in questo caso, nell'assegnare il carattere "manifesto" a una certa questione, con conseguente possibilità di ricorrere al rito della camera di consiglio laddove si prospetti la manifesta inammissibilità o la manifesta infondatezza (anziché quelle "semplici") della questione di legittimità costituzionale sollevata.

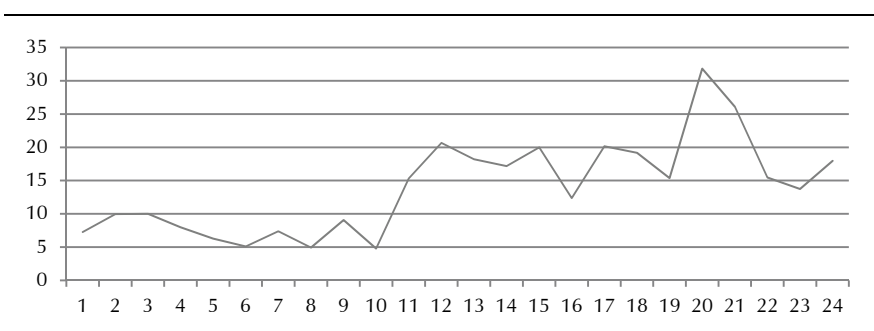
Negli ultimi ventiquattro anni, le percentuali di ricorso all'udienza pubblica per l'incidentale sono in media attorno al 25%, anche se va registrata una forte ripresa nel triennio in esame (188 su 474, pari a quasi il 40%), che consolida una tendenza già emersa in quello precedente³⁴.

Sempre significativo risulta, peraltro, nei vari anni, lo scostamento tra l'utilizzo in generale e l'utilizzo nel giudizio in via incidentale, con differenze anche nell'ordine di venti punti percentuali.

Le percentuali dell'udienza pubblica nei vari giudizi e nel solo giudizio in via incidentale (periodo 1993-2016)



Lo scostamento tra l'utilizzo dell'udienza pubblica in generale e nel giudizio in via incidentale



³⁴ V. gli *Aggiornamenti*, 2014, 17 s.

3.2. Sentenze e ordinanze

Altro importante fattore, accanto al rito, per la comprensione dei meccanismi di funzionamento della Corte costituzionale è costituito dalla scelta del tipo di provvedimento, sulla base della distinzione tracciata, in generale, dall'art. 18, l. n. 87/1953, per il quale la Corte giudica in via definitiva con sentenza, mentre adotta con ordinanza tutti gli altri provvedimenti di sua competenza³⁵. È risaputo, peraltro, come tale distinzione abbia trovato una solo parziale attuazione nella giurisprudenza costituzionale, la quale ha ben presto mostrato l'uso di ordinanze (di manifesta infondatezza, di inammissibilità, semplice o manifesta, di restituzione degli atti, ecc.) che certamente concludono la fase del giudizio che si svolge dinanzi alla Corte (e in questo senso sono definitive), pur senza necessariamente escludere che la questione venga in un secondo momento riproposta³⁶.

Soprattutto nel periodo dello smaltimento dell'arretrato, le ordinanze – in particolare quelle di manifesta infondatezza e di manifesta inammissibilità – sono state utilizzate con tale frequenza che il loro numero ha finito per sopravanzare in maniera consistente quello delle sentenze, ridotte a poco più di un terzo del totale dei provvedimenti emanati. Una progressiva inversione di tendenza si era registrata negli anni successivi, allorché le sentenze avevano nuovamente sopravanzato le ordinanze, per poi assistersi, però, a un deciso calo a partire dal 1998 (nel 2002, in particolare, il numero complessivo delle sentenze è risultato appena al di sopra di un quarto del totale). Un mutamento del *trend* si è registrato negli anni successivi, non però grazie al giudizio in via incidentale ma al maggior peso degli altri giudizi, soprattutto quello in via principale, e al minor utilizzo in essi dell'ordinanza (oltre che, come detto, della camera di consiglio).

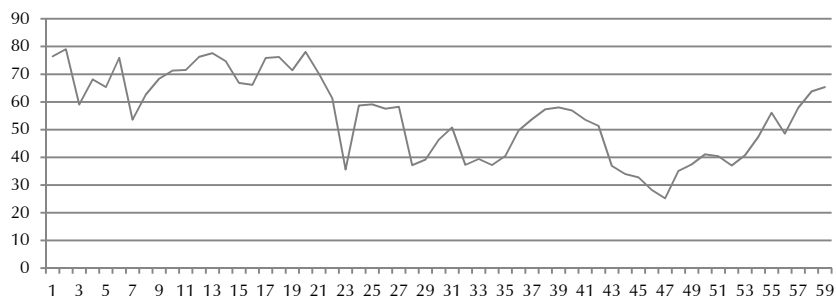
Nel triennio in esame, il numero delle sentenze è risultato addirittura superiore al 60% (534 provvedimenti su 854 complessivi), con un picco nel 2014, allorché quasi due provvedimenti su tre hanno rivestito tale forma (187 su 286).

I dati del triennio

³⁵ La norma puntualizza, altresì, che i provvedimenti del Presidente sono adottati con decreto e che le sentenze sono pronunciate in nome del popolo italiano e debbono contenere, oltre alla indicazione dei motivi di fatto e di diritto, il dispositivo, la data della decisione e la sottoscrizione dei giudici e del cancelliere, mentre le ordinanze sono succintamente motivate. Quanto alle regole concernenti la deliberazione delle ordinanze e delle sentenze, invece, esse si rinviogono nell'art. 17 delle Norme integrative.

³⁶ Sul punto, in generale, v. A. PIZZORUSSO, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *sub* art. 137, Zanichelli editore-Società editrice del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1981, 297 ss., il quale osserva come già l'art. 29, l. n. 87/1953 contenesse, probabilmente per un'esigenza di simmetria rispetto agli analoghi provvedimenti che possono essere adottati dal giudice *a quo* ai sensi dell'art. 24, una esplicita deroga al criterio distintivo operato dall'art. 18, riferendosi alla "ordinanza con la quale è dichiarata la manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità".

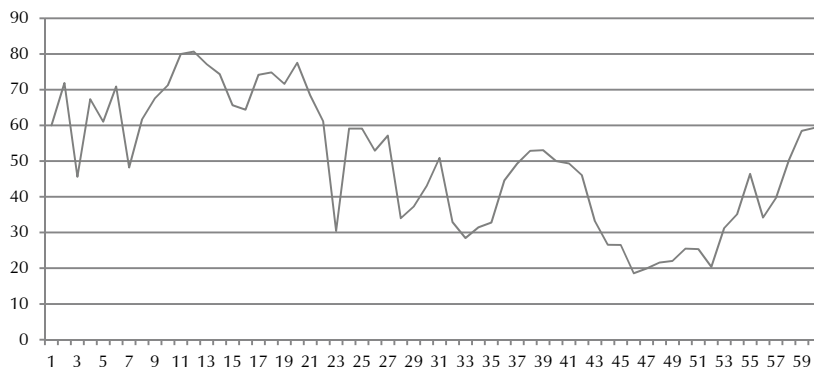
La percentuale, anno per anno, delle sentenze sul totale dei provvedimenti



Una tendenza simile si riscontra, in vero, anche nel giudizio in via incidentale, dove pure il ricorso alla sentenza rimane più basso di quanto non sia nell'insieme delle competenze della Corte. Con riguardo al triennio precedente si era osservato come la percentuale, in decisa crescita, avesse oltrepassato il 40%, e come nel 2013 le sentenze fossero tornate a superare, anche se di poco, le ordinanze (73 a 72), ciò che non accadeva da venti anni³⁷.

Nel triennio in esame il dato appare ancor più rimarchevole, poiché in ognuno degli anni le sentenze hanno sopravanzato le ordinanze, rappresentando nell'insieme il 58% dei provvedimenti (275 su 474), avvicinandosi sensibilmente al dato relativo all'insieme delle competenze della Corte (permane uno scarto, ma di soli 4,5 punti percentuali).

La percentuale, anno per anno, delle sentenze nel giudizio in via incidentale



³⁷ V. gli *Aggiornamenti*, 2014, 20.

3.3. Giudice relatore e giudice redattore

Oltre che per il rito e per il tipo di provvedimenti utilizzati, la comprensione del modo in cui la Corte costituzionale opera passa in misura significativa anche attraverso l'esame di una delle principali articolazioni interne a carattere individuale, quella rappresentata dal giudice per l'istruzione e per la relazione della causa – nominato dal Presidente ai sensi dell'art. 7 delle Norme integrative – al quale viene trasmesso, per ciascun affare da trattare, il relativo fascicolo.

Nel complesso delle funzioni attribuite al giudice “relatore” vi sono, tra le altre, quella di fornire al Presidente un parere circa la possibilità di convocazione della Corte in camera di consiglio (fuori dall'ipotesi di mancata costituzione delle parti, allorché il Presidente decide autonomamente) e quella di curare l'assunzione dei mezzi di prova eventualmente disposti; all'udienza, poi, egli “espone in modo sintetico le questioni della causa” (art. 16 delle Norme integrative); infine, nella fase deliberativa dell'ordinanza o della sentenza in camera di consiglio (art. 17 delle Norme integrative), il relatore vota per primo (seguito dagli altri giudici, cominciando dal meno anziano per nomina, e da ultimo dal Presidente).

Una volta avvenuta la votazione, l'*iter* formativo del provvedimento prevede l'intervento di un'ulteriore articolazione interna, sempre a carattere individuale, rappresentata dal giudice “redattore” dell'ordinanza o della sentenza.

Con riguardo a questo profilo, in particolare, la riscrittura delle Norme integrative nel 2008 ha apportato alcune modifiche.

*La modifica delle
Norme integrative
nel 2008*

Secondo il vecchio testo, infatti, dopo la votazione era la Corte a nominare il giudice per la redazione dell'ordinanza o della sentenza, il cui testo veniva quindi approvato dal collegio in camera di consiglio. La data della decisione coincideva con la data di tale ultima approvazione. Seguiva, infine, la fase della sottoscrizione, prevista originariamente ad opera di tutti i giudici, ma limitata al Presidente e allo stesso giudice redattore a partire dalla deliberazione del 7 luglio 1987 con cui la Corte aveva modificato, sul punto, l'art. 18, ultimo comma, delle Norme integrative allora vigenti³⁸.

Le Norme integrative del 2008 hanno modificato in più punti tali passaggi³⁹.

³⁸ Come la prassi, con rare eccezioni, ha ampiamente dimostrato, per ciascun giudizio le due articolazioni interne del giudice *relatore* e del giudice *redattore* finivano normalmente per coincidere nella stessa persona, anche quando il relatore fosse rimasto in minoranza nella deliberazione della sentenza o dell'ordinanza; anzi, i casi in cui non vi era coincidenza venivano solitamente considerati sintomatici di una contrapposizione particolarmente accentuata (e in qualche modo non sanata) all'interno del collegio. Sul cambiamento delle regole in ordine alla sottoscrizione dei provvedimenti, v. gli *Aggiornamenti*, 1990, 13 ss.

³⁹ V. al riguardo, in maggior dettaglio, gli *Aggiornamenti*, 2011, 20 ss.

Ribadita la previsione sull'ordine di votazione (art. 17, 3° comma), si stabilisce ora che, "dopo la votazione, la redazione delle sentenze e delle ordinanze è affidata al relatore, salvo che, per indisponibilità o per altro motivo, sia affidata dal Presidente ad altro o a più giudici" (4° comma). Viene dunque sancito normativamente l'automatismo relatore-redattore, ma si prevede che il relatore possa non svolgere la redazione per indisponibilità o altro motivo, nel qual caso sarà il Presidente (e non più la Corte) ad affidare la redazione ad altro o a più giudici⁴⁰. Altra modifica attiene alla data della decisione, che viene ora fatta coincidere (secondo l'art. 17, 5° comma) con quella dell'approvazione di cui all'art. 17, 3° comma, delle Norme integrative, allorché i giudici si sono espressi con il voto sulla questione sottoposta, una data di norma precedente rispetto alla redazione e alla approvazione del testo da parte del collegio in camera di consiglio, e alla conseguente sottoscrizione ad opera del Presidente e del giudice redattore (6° comma).

Più in generale, attorno alla figura del giudice relatore-redattore si sono nel tempo presentati soprattutto due ordini di problemi, in parte connessi: da un lato, la posizione differenziata rispetto a quella degli altri giudici in riferimento alla questione esaminata, con il rischio di pregiudizio per l'effettiva collegialità di funzionamento dell'organo; dall'altro, i criteri adottati per la sua scelta, che la prassi ha mostrato a lungo ispirati a una marcata specializzazione, in particolare nel giudizio sulle leggi, con conseguente "personalizzazione" della giurisprudenza costituzionale, almeno in date materie⁴¹.

Soprattutto in passato, si osservavano con una certa frequenza scarti abbastanza significativi nel numero delle pronunce affidate ai vari giudici, così come numerose erano le conferme del ricorso al criterio della specializzazione, con materie affidate in misura rilevante a un solo giudice, che in alcuni casi finiva per svolgere la relazione-redazione di un numero di pronunce prossimo o persino superiore alla metà del complesso delle decisioni della Corte in quella materia nell'intero periodo. Casi di marcata specializzazione che si registravano persino in settori quantitativamente assai rilevanti, in grado di assorbire una parte cospicua delle questioni portate all'esame della Corte (l'ambito previdenziale, quello lavoristico, quello processual-penalistico, ecc.).

⁴⁰ Da segnalare come la disposizione resti vaga sui motivi altri rispetto alla indisponibilità del relatore, con la conseguenza che, teoricamente, potrebbe forse esservi spazio addirittura per l'affidamento della redazione ad altro relatore pur in presenza della indisponibilità del relatore a farlo. Da notare, altresì, la formula "più giudici" in alternativa ad "altro giudice", ciò che tra l'altro permette, in astratto, di affidare la redazione a più giudici tra cui anche il relatore, in ipotesi, magari, di una sua indisponibilità (non totale e di insieme, ma) da riferirsi a una parte della pronuncia o solo ad alcuni tra i dispositivi adottati.

⁴¹ Il tema si è posto con particolare rilevanza a partire dalla fase di smaltimento dell'arretrato; v. in proposito gli *Aggiornamenti*, 1990, 10 ss. e, in particolare, 14 s.

Tali fenomeni sono parsi in realtà meno rilevanti in anni più recenti⁴², e anche il triennio in esame sembra confermare questa tendenza. Oltre tutto, la minor produttività complessiva di questi anni e il rilievo, maggiore che in passato, delle competenze altre rispetto al giudizio in via incidentale rende più complessa un'analisi in tal senso della giurisprudenza della Corte, dal momento che, soprattutto nel giudizio in via principale, il profilo dell'oggetto si interseca con quello della "sede", secondo direttive inevitabilmente meno univoche (ricorso statale o regionale, relativo a regioni ordinarie ovvero speciali, ecc.).

È invece cresciuto di interesse, in anni recenti, un diverso profilo sempre riguardante il giudice relatore-redattore, dato dai casi in cui le due figure del relatore e del redattore (per il medesimo provvedimento) non coincidono⁴³.

La dissociazione tra giudice relatore e giudice redattore

Un momento di svolta fu rappresentato, al riguardo, dalla relazione annuale del Presidente della Corte dedicata alla giustizia costituzionale nel 2003, all'interno della quale, per la prima volta, si esplicitava l'esistenza di un – "solo" – caso di dissociazione tra giudice relatore e giudice redattore. Al di là del tentativo operato di proporre una lettura minimalista del fatto, ad assumere rilievo decisivo era la circostanza che le dissociazioni (non soltanto si verificavano, come del resto in passato, ma) diventavano oggetto di franca ammissione da parte della Corte, fino a venir annoverate nella relazione annuale sulla giurisprudenza costituzionale, unitamente agli altri dati di funzionamento del collegio.

Da quel momento in avanti, almeno per i primi anni successivi al 2003, il dato sulle dissociazioni si trova riproposto, in termini oltre tutto quasi assolutamente identici, anche proprio da un punto di vista linguistico, nelle relazioni sulla giustizia costituzionale, sempre, in vero, in una chiave di lettura minimalista, tendente a enfatizzare l'episodicità dei riscontri.

Un elemento di ulteriore novità si è riscontrato a partire dall'ultimo caso di dissociazione occorso nell'anno 2006, la sent. n. 393/2006. In essa, infatti, prima del *Ritenuto in fatto* e subito dopo aver dato conto di aver "udito nella camera di consiglio ... il Giudice relatore ...", si è precisato per la prima volta in maniera espressa nel corpo della pronuncia che il relatore è stato "sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice ...". Prassi che poi è stata sempre seguita dalla Corte nei casi successivi, compresi quelli del triennio in esame.

⁴² Come si è segnalato soprattutto a partire dalla edizione degli *Aggiornamenti*, 2011, 21 ss.

⁴³ Si tratta di un tema che ha punti di contatto con quello dell'opinione dissenziente, istituito, come noto, non previsto nella nostra esperienza di giustizia costituzionale, che continua a ispirarsi al principio, rigidamente inteso, della segretezza della decisione assunta in camera di consiglio. Per la questione della riconducibilità delle ipotesi di dissociazione tra relatore e redattore nell'alveo del "dissenso", v. E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, V edizione, cit., 76 ss.

Da osservare, però, che negli anni successivi al 2011 le relazioni di fine anno dei Presidenti della Corte hanno omesso il riferimento alle ipotesi di mancata coincidenza tra giudice relatore e giudice redattore, che pure continuano a verificarsi. Scompare, anzi, proprio dalla relazione quel paragrafo contenuto nell'Introduzione dedicato – dopo il richiamo ai dati statistici – al “collegio giudicante”, in passato *sedes materiae* anche per questi riferimenti, oltre che per gli avvicendamenti nel collegio.

La relazione del 2012 (Presidente Gallo) non contiene, dunque, l'Introduzione, e ai dati delle discrepanze nel collegio non si fa riferimento nemmeno nel testo di saluto del Presidente alla stampa e alle autorità; analogamente in quella del 2013 (Presidente Silvestri). In parte diverso è il caso del 2014 (Presidente Criscuolo), perché, a fronte dell'assenza di riferimenti nella relazione, si registra una articolata riflessione sulla collegialità, anche in collegamento con il tema dell'opinione dissenziente, nel testo di saluto alla stampa e alle autorità⁴⁴.

Una diversa soluzione è quella fatta propria in relazione alla giustizia costituzionale nel 2015 (Presidente Grossi). Il riferimento alle discrepanze, scomparso, come detto, nelle relazioni degli anni immediatamente precedenti, torna, ma in maniera solo accennata e all'interno del testo di saluto del Presidente (non, dunque, nella relazione sulla giustizia costituzionale dell'anno), dove si osserva, sinteticamente, che “in soli cinque casi il redattore della decisione è stato diverso dal relatore”, senza nemmeno indicare quali. Con riguardo, infine, all'ultima relazione disponibile, quella del 2016 (Presidente Grossi), non sembra presente, salvo errore, alcun riferimento alle ipotesi di discrepanza, così come non se ne tratta nel volume sui dati quantitativi che accompagna la relazione (dove pure si dedica un cenno ai fattori che hanno riguardato il collegio giudicante nell'anno di riferimento).

La dimensione
del fenomeno

Al di là della differente sottolineatura da parte della Corte, ciò che, peraltro, induce a interrogarsi sul senso di questa sorta di “via italiana” al *dissent*⁴⁵, si può osservare che nel periodo 2014-2016 si sono registrati 7 casi di discrepanza tra relatore e redattore (2 nell'incidentale, 4 nel principale e

⁴⁴ In occasione dell'incontro, affrontando il tema del bilanciamento dei valori costituzionali, il Presidente Criscuolo osserva, tra l'altro, che esso è fisiologicamente condizionato dalla diversa composizione del collegio, sottolineando il ruolo della collegialità, ritenuto “ancor più significativo in un sistema di giustizia costituzionale il quale – a differenza di altre Corti costituzionali e diversi organi giudiziari di altri paesi – non prevede, allo stato, la pratica della cosiddetta opinione dissenziente, per cui le eventuali opinioni diverse contribuiscono allo sviluppo del processo decisionale destinato ad essere espresso da una pronuncia unica ed impersonale”.

⁴⁵ Cfr. al riguardo, volendo, S. PANIZZA, *L'emersione del dissenso nella Corte costituzionale italiana attraverso i casi di sostituzione del giudice relatore*, in corso di pubblicazione negli Atti del Seminario svoltosi a Milano, dal titolo “Dissenting opinion. International Conference”, il 17 marzo 2017.

1 in sede di conflitto tra poteri dello Stato)⁴⁶, che portano a 31 quelli dal 2003 in avanti (con una media di oltre due per anno).

Come emerge dalla tabella, gli episodi sono relativi a tutte le competenze della Corte, il giudizio in via incidentale (10), il giudizio in via principale (9), il conflitto di attribuzione tra enti (2), il conflitto di attribuzione tra poteri (6), il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo (4). Le questioni affrontate, spesso di grande rilievo⁴⁷, sono state decise da pronunce sia processuali sia di merito, con sentenza o con ordinanza, con però una netta prevalenza della prima (28 casi contro 3). Da segnalare, poi, che quelli coinvolti nei 31 casi sono ben 19 relatori diversi (molti dei quali, 14 su 19, sono stati a loro volta redattori in sostituzione del relatore in altra occasione). In alcuni casi le “parti” si sono, per così dire, scambiate, all’interno del collegio, nel senso che il giudice relatore è stato sostituito da un collega il quale, a sua volta, in altra occasione, è stato sostituito nella redazione di un provvedimento dal primo.

Un’ultima notazione riguarda la segnalata modifica delle Norme integrative nel 2008, con la conseguente competenza riconosciuta al Presidente di affidare ad altro giudice la redazione del provvedimento in caso di indisponibilità del relatore. Da quando la regola è vigente, in una sola occasione è accaduto, nel passato, che il Presidente abbia affidato a sé stesso la redazione di un provvedimento in sostituzione del giudice relatore⁴⁸. Non si registrano casi analoghi nel triennio in esame.

⁴⁶ Con riguardo a quanto accaduto nel triennio precedente, v. gli *Aggiornamenti*, 2014, 23. In riferimento all’attuale triennio, si è ritenuto di non considerare, ai fini dell’indagine, le sentt. nn. 17 e 18/2015, allorché la sostituzione del giudice relatore Mattarella (udienza pubblica del 27 gennaio e camera di consiglio del 28), ai fini della redazione, da parte del Presidente Criscuolo, deve all’evidenza riferirsi all’intervenuta elezione di Mattarella a Presidente della Repubblica (31 gennaio 2015) e al deposito delle pronunce intervenute nel successivo mese di febbraio. Si tratta, infatti, di ipotesi di sostituzione del giudice relatore che nulla hanno a che vedere con la tematica del dissenso, come emerge, tra l’altro, oltre che dalla tempistica e dalla peculiarità della vicenda, dalla stessa redazione ad opera del Presidente.

⁴⁷ Alcune delle quali, oltre tutto, riconducibili a un medesimo aspetto problematico (ad es., la procreazione medicalmente assistita, le immunità parlamentari, le minoranze linguistiche, ecc.), evidentemente tale da costituire un argomento capace di evidenziare in modo particolare contrapposizioni all’interno del collegio.

⁴⁸ V. gli *Aggiornamenti*, 2014, 25.

I casi di discrepanza tra relatore e redattore (2003-2016)

N. progressivo	Anno	N. pronuncia	Tipo di giudizio	Tipo di provvedimento	Oggetto	Dispositivo	Relatore	Redattore	Presidente	Segnalazione
1	2003	116	Conflitto poteri	Sentenza	Immunità parlamentari	Inammissibilità	Neppi Modona	Capotosti	Chieppa	Relazione fine anno
2	2004	2	Principale	Sentenza	Statuto regione Calabria	Illegittimità (2); illegittimità ex art. 27; non fondatezza (3); manifesta infondatezza della q.l.c. avanzata in subordine dalla regione	Capotosti	De Siervo	Chieppa	Relazione fine anno
3	2004	35	Incidentale	Sentenza	Revisori contabili	Illegittimità nella parte in cui	Contri	Onida	Chieppa	Relazione fine anno
4	2004	169	Incidentale	Ordinanza	Paternità naturale	Manifesta inammissibilità	Marini	Amirante	Zagrebel'sky	Relazione fine anno
5	2005	45	Referendum	Sentenza	Procreazione medicalmente assistita	Inammissibilità	Bile	De Siervo	Onida	Relazione fine anno
6	2005	46	Referendum	Sentenza	Procreazione medicalmente assistita	Ammissibilità	Amirante	Marini	Onida	Relazione fine anno
7	2005	339	Conflitto enti	Sentenza	Commissario Autorità portuale Livorno	Non spettava allo stato	Vaccarella	Flick	Capotosti	Relazione fine anno
8	2006	369	Incidentale	Ordinanza	Procreazione medicalmente assistita	Manifesta inammissibilità	Finocchiaro	Vaccarella	Bile	Relazione fine anno
9	2006	390	Incidentale	Sentenza	Avvocato	Inammissibilità; non fondatezza	Cassese	Vaccarella	Bile	Relazione fine anno

Segue

N. progressivo	Anno	N. pronuncia	Tipo di giudizio	Tipo di provvedimento	Oggetto	Dispositivo	Relatore	Redattore	Presidente	Segnalazione
10	2006	393	Incidentale	Sentenza	Prescrizione	Illegittimità limitatamente	Flick	Quaranta	Bile	In epigrafe
11	2008	15	Referendum	Sentenza	Elezioni	Ammissibilità	De Siero	Silvestri	Bile	In epigrafe
12	2008	17	Referendum	Sentenza	Elezioni	Ammissibilità	Amirante	Bile	Bile	In epigrafe
13	2008	135	Conflitto poteri	Sentenza	Immunità parlamentari	Non spettava al senato	Napolitano	Bile	Bile	In epigrafe
14	2008	324	Incidentale	Sentenza	Reati	Inammissibilità (4); non fondatezza (3)	Silvestri	Napolitano	Bile	In epigrafe
15	2009	159	Principale	Sentenza	Minoranze linguistiche	Illegittimità; non fondatezza	De Siero	Napolitano	Amirante	In epigrafe
16	2009	232	Principale	Sentenza	Ambiente	Illegittimità nella parte in cui (3); cessata materia del contendere; inammissibilità (15); non fondatezza (22); riservata a separate pronunce	Silvestri	Mazzella	Amirante	In epigrafe
17	2009	241	Conflitto poteri	Sentenza	Reati ministeriali	Non spettava al collegio per i reati ministeriali; non spettava al tribunale omettere di rilevare	De Siero	Frigo	Amirante	In epigrafe
18	2010	188	Conflitto poteri	Sentenza	Immunità parlamentari	Spettava al senato negare l'autorizzazione (2)	Silvestri	Frigo	Amirante	In epigrafe
19	2010	328	Conflitto enti	Sentenza	Istruzione pubblica	Non spettava alla provincia autonoma di Bolzano	Frigo	De Siero	Amirante	In epigrafe
20	2011	88	Principale	Sentenza	Minoranze linguistiche	Inammissibilità; non fondatezza	Napolitano	De Siero	De Siero	In epigrafe
21	2012	40	Conflitto poteri	Sentenza	Segreto di stato	Spettava al presidente del consiglio dei ministri	Tesauro	Frigo	Quaranta	In epigrafe

Segue

<i>N. progressivo</i>	<i>Anno</i>	<i>N. pronuncia</i>	<i>Tipo di giudizio</i>	<i>Tipo di provvedimento</i>	<i>Oggetto</i>	<i>Dispositivo</i>	<i>Relatore</i>	<i>Redattore</i>	<i>Presidente</i>	<i>Segnalazione</i>
22	2012	277	Incidentale	Sentenza	Ordine mauriziano	Illegittimità (2)	Napolitano	Lattanzi	Quaranta	In epigrafe
23	2013	159	Incidentale	Sentenza	Diritto privato (e finanza regionale)	Illegittimità	Carosi	Criscuolo	Gallo	In epigrafe
24	2013	222	Principale	Sentenza	Assistenza sociale	Illegittimità (3); inammissibilità; non fondatezza (2)	Frigo	Lattanzi	Gallo	In epigrafe
25	2014	28	Principale	Sentenza	Energia	Manifesta inammissibilità (2); non fondatezza (2); riservata a separate pronunce	Criscuolo	Cassese	Silvestri	In epigrafe
26	2014	210	Principale	Sentenza	Usi civici	Illegittimità	Amato	Coraggio	Cassese	In epigrafe
27	2015	125	Principale	Sentenza	Sanità pubblica	Illegittimità (3); inammissibilità; riservata a separate pronunce	Napolitano	Carosi	Criscuolo	In epigrafe
28	2015	172	Principale	Ordinanza	Sanità pubblica	Estinzione del processo; riservate a separate pronunce	Napolitano	Carosi	Criscuolo	In epigrafe
29	2015	234	Incidentale	Sentenza	Professioni	Non fondatezza	Frigo	Lattanzi	Criscuolo	In epigrafe
30	2016	52	Conflitto poteri	Sentenza	Confessioni religiose	Non spettava alla corte di cassazione e per l'effetto annulla	Lattanzi	Zanon	Cartabia	In epigrafe
31	2016	56	Incidentale	Sentenza	Edilizia	Illegittimità	Frigo	Coraggio	Criscuolo	In epigrafe

4. Alcune notazioni particolari

Dopo aver descritto il quadro complessivo dell'attività svolta dalla Corte nel triennio, si possono segnalare, in conclusione, alcuni elementi particolari riscontrati in esso.

a) *I ritardi nella trasmissione delle ordinanze di rimessione nel giudizio in via incidentale.* Già in passato si è avuto modo di segnalare, con riguardo al giudizio in via incidentale, i ritardi, talora ingenti, accumulati dalle cancellerie dei giudici *a quibus* nella trasmissione delle ordinanze di rimessione. Si tratta di casi spesso stigmatizzati dalla Corte costituzionale mediante un'espressa segnalazione nel corpo della pronuncia. Anche nel presente triennio se ne registrano di significativi, con trasmissione delle ordinanze di rimessione con molti anni di ritardo, a testimonianza dei problemi di funzionamento del complesso della macchina giudiziaria⁴⁹.

*I ritardi
delle ordinanze
di rimessione*

Rimane, semmai, non chiarito come, in altre ipotesi, dove parrebbe di essere di fronte a situazioni analoghe (vale a dire, ordinanze di rimessione assai risalenti e verosimilmente trasmesse con ritardo), manchi nella pronuncia della Corte una precisa indicazione di quando l'ordinanza sia pervenuta, così che non è reso esplicito se il lasso di tempo intercorrente con il momento dell'iscrizione nel registro delle ordinanze (avvenuta a distanza di anni dalla emanazione dell'atto ad opera del giudice *a quo*) sia dovuto al ritardo nella trasmissione o ad altri fattori⁵⁰.

Per ovviare a tale incertezza, si potrebbe sommessamente suggerire che la Corte indichi in ogni caso la data di deliberazione e quella di trasmissione dell'ordinanza, non trattandosi, per essa, di un adempimento di particolare onerosità nel corpo della pronuncia.

Sempre con riferimento ai ritardi, un caso particolare è quello deciso con l'ord. n. 21/2015, originata da un'ordinanza di una Commissione tributaria provinciale del 19 ottobre 2004, pervenuta alla Corte il 17 dicembre 2013, restituita in pari data per difetti nelle notificazioni, nuovamente pervenuta il 1° agosto 2014, dichiarata infine manifestamente infondata (per muovere da "premesse ermeneutiche che questa Corte già da tempo, più volte, ha chiarito di non condividere")⁵¹.

⁴⁹ Si vedano, ad es., le questioni decise con l'ord. n. 16/2014 (ord. 29 marzo 2007, pervenuta presso la cancelleria della Corte costituzionale il 13 novembre 2012), con l'ord. n. 20/2014 (ord. 27 ottobre 2005, pervenuta alla Corte il 10 dicembre 2012), ecc.

⁵⁰ Si veda, ad es., la questione decisa con l'ord. n. 122/2015, promossa da una Commissione tributaria provinciale con ord. 23 gennaio 2009, di cui è detto unicamente che è stata iscritta nel registro ord. n. 22/2014.

⁵¹ Nella motivazione si rimarca, tra l'altro, la trasmissione avvenuta "con patologico ritardo".

La nomina di più
giudici relatori

b) *La nomina di più giudici relatori.* L'art. 7 delle Norme integrative prevede, come ricordato, il potere del Presidente della Corte di nominare “uno o più giudici per l'istruzione e per la relazione”. In realtà, sono assai rari i casi in cui venga nominato più di un giudice relatore per ciascuna causa da trattare. Nel triennio precedente ciò era accaduto per la vicenda, particolarmente complessa, sorta in seguito alle intercettazioni casuali delle comunicazioni telefoniche del Presidente della Repubblica⁵². In quello in esame, si registrano la sent. n. 102/2016, relativa alla tematica del *ne bis in idem*, affidata alla relazione-redazione di Lattanzi e Cartabia, e l'ord. n. 112/2016, sempre in riferimento alla stessa tematica, con il coinvolgimento dei medesimi giudici.

I comunicati stampa

c) *I comunicati stampa relativi ai provvedimenti.* Nel corso del triennio in esame si registrano, come già in passato, comunicati stampa della Corte che anticipano all'opinione pubblica gli esiti di pronunce che vengono poi depositate a distanza di tempo⁵³. Secondo quanto già osservato, si tratta di atti di cui è dubbia la base normativa, incerta la collocazione e problematici gli effetti, rispetto ai quali si può qui solo osservare come il fenomeno appaia, almeno da un punto di vista quantitativo, meno rilevante rispetto al recente passato.

Tra le questioni che hanno indotto la Corte a far uso della prassi dei comunicati, fino a quello finale sull'esito della pronuncia, ve ne è una che riveste una posizione particolare, vale a dire la legislazione elettorale per il Parlamento. Con riferimento ad essa, si è avuto, infatti, un vero e proprio susseguirsi di comunicati, qui riassunti, in ordine cronologico: 19 settembre 2016 (decisione del Presidente, sentito il collegio, di rinviare a nuovo ruolo la trattazione delle questioni in merito all'*Italicum*, prevista per l'udienza pubblica del 4 ottobre 2016); 6 dicembre 2016 (fissazione dell'udienza del 24 gennaio 2017); 7 dicembre 2016 (“in relazione alla scelta dell'udienza del 24 gennaio 2017, per la trattazione delle questioni relative alla legge elettorale, si sottolinea che la Corte costituzionale opera secondo le regole degli organi giurisdizionali”); 4 gennaio 2017 (comunicazione relativa alla firma del decreto del Presidente di fissazione dell'udienza pubblica per il 24 gennaio); 17 gennaio 2017 (aggiornamento relativo alle questioni di legittimità costituzionale concernenti l'*Italicum*); 17 gennaio 2017 (in cui si precisa che nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2017 la Corte discuterà delle questioni concernenti l'*Italicum* e che il Presidente ha disposto, sentiti i relatori, il rinvio a nuovo ruolo delle altre cause per le quali era prevista la discussione nelle udienze pubbliche del 24 e del 25 gennaio); 24 gennaio 2017 (due pagine per riportare l'ordinanza letta all'udienza con cui sono stati dichiarati inammissibili gli interventi spiegati nei giudizi di legittimità costituzionale);

⁵² V. gli *Aggiornamenti*, 2014, 27.

⁵³ V. gli *Aggiornamenti*, 2014, 27 ss.

25 gennaio 2017 (un'intera pagina di comunicato, che si conclude con l'affermazione secondo cui "all'esito della sentenza, la legge elettorale è suscettibile di immediata applicazione"). Com'è noto, la sentenza (n. 35/2017) sarebbe poi stata depositata il 9 febbraio successivo⁵⁴.

⁵⁴ Su di essa, con particolare attenzione alla coerenza della Corte con la propria precedente giurisprudenza in tema, v. R. ROMBOLI, *L'incostituzionalità dell'«Italicum»: la Consulta conferma il superamento della storica «zona franca» delle leggi elettorali, ma anche la creazione di una nuova per le leggi costituzionalmente necessarie*, in *Foro it.*, 2017, I, 782 ss., dove si osserva anche il legame con la riforma costituzionale sottoposta al corpo elettorale sul finire del 2016, la decisione di rinviare a nuovo ruolo la decisione e dunque alcuni dei passaggi cui si accenna nel testo.

CAPITOLO II

IL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI IN VIA INCIDENTALE

di ROBERTO ROMBOLI

SOMMARIO: 1. Premessa. Dati e percentuali. – 2. La crisi del giudizio incidentale ed il mutamento delle condizioni in cui opera la giustizia costituzionale: ripensare alla introduzione di un ricorso diretto individuale? – 3. La risposta di Lussemburgo al primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale nell'ambito del giudizio in via incidentale e la "seconda volta" con il "caso Taricco". – 4. L'instaurazione del processo costituzionale in via incidentale: la nozione di "giudice". – 5. *Segue*: la nozione di "giudizio": la legittimazione della cassazione a sollevare questioni nel procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge. – 6. Il parametro costituzionale: i principi supremi dell'ordinamento. – 7. *Segue*: gli altri parametri costituzionali. – 8. L'oggetto del giudizio: la determinazione del "*thema decidendum*" da parte del giudice ed i poteri delle parti. La inidoneità delle situazioni patologiche o di mero fatto a costituire oggetto del giudizio costituzionale sulle leggi. – 9. *Segue*: le leggi di interpretazione autentica ed il "dialogo" con la Corte EDU, le leggi ad efficacia retroattiva e le leggi-provvedimento. – 10. *Segue*: la decretazione d'urgenza: i requisiti di necessità ed urgenza, la nozione di "evidente mancanza" ed il rapporto tra decreto legge e legge di conversione ed i limiti entro cui sono costituzionalmente ammissibili modifiche in sede parlamentare. – 11. *Segue*: la delegazione legislativa: la legge di delegazione ed il decreto legislativo; i decreti legislativi integrativi e correttivi; i regolamenti parlamentari; le norme consuetudinarie internazionali; le fonti anteriori alla Costituzione; gli atti privi di forza di legge. – 12. La rilevanza (la c.d. autosufficienza dell'ordinanza di rinvio ed il divieto di motivazioni *per relationem*, l'irilevanza sopravvenuta) e la non manifesta infondatezza. – 13. Il carattere pregiudiziale della questione di costituzionalità e la necessaria differenza di *petitum* fra il giudizio comune e quello costituzionale. L'ammissibilità delle questioni di costituzionalità sulla legge elettorale nelle sentt. nn. 1/2014 e 35/2017. – 14. La necessaria verifica dell'interpretazione conforme e la significativa integrazione alla consolidata giurisprudenza costituzionale. I rapporti con la dottrina del diritto vivente. – 15. L'ordinanza di remissione: la veste formale, i vizi della notifica ed i ritardi nella trasmissione alla cancelleria della Corte. Gli adempimenti spettanti al giudice *a quo* ed i vizi rilevati dalla Corte costituzionale: le questioni perplesse, contraddittorie, eventuali, ipotetiche, ancipiti, generiche; la inesatta determinazione del *petitum*; l'erronea indicazione della disposizione di legge o dei presupposti interpretativi. L'uso improprio della questione di costituzionalità. – 16. Il contraddittorio: le ordinanze senza numero, la costituzione delle parti e l'intervento degli enti locali territoriali. L'intervento del Presidente del consiglio dei ministri. – 17. *Se-*

que: l'intervento di terzi nel giudizio costituzionale. – 18. Le decisioni processuali: la restituzione degli atti al giudice “*a quo*”, la inammissibilità (semplice e manifesta) e la correzione di errori materiali. – 19. Le decisioni di infondatezza (semplice e manifesta) ed i limiti alla riproposizione della stessa questione nell'ambito del medesimo giudizio. – 20. Le sentenze interpretative di rigetto e l'obbligo di interpretazione conforme. – 21. Le decisioni di accoglimento, le “manipolative”, i moniti. Le sentenze interpretative di accoglimento e le additive di principio. Il limite delle leggi costituzionalmente necessarie: una “zona franca” di origine giurisprudenziale? – 22. Gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità e la modulazione degli stessi: la inapplicabilità al giudizio *a quo* di norme dichiarate incostituzionali *ab origine* e la illegittimità costituzionale sopravvenuta. La illegittimità costituzionale consequenziale.

1. *Premessa. Dati e percentuali*

Come giustificazione dei dati, in sé aridi e noiosi per il lettore, che vado ad indicare con riferimento al triennio 2014-2016, mi è di aiuto una frase della relazione annuale dell'allora Presidente Alessandro Criscuolo sulla giurisprudenza costituzionale dell'anno 2014.

In quella occasione egli ha sostenuto che i dati statistici “pur nella loro apparente aridità, forniscono indicazioni obiettive sul lavoro della Corte quale organo deputato al controllo di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge”¹.

Nel periodo indicato si registra una ulteriore diminuzione del numero complessivo delle pronunce che si ferma a 854, rispetto alle 984 del triennio precedente.

Nessuno degli anni presi in considerazione supera il numero di 300 decisioni: infatti le pronunce sono 286 nel 2014, 276 nel 2015 e 292 nel 2016. Per trovare un anno con un numero di decisioni inferiore a 300 occorre andare indietro di trentacinque anni, al 1982 quando furono 266.

Decisioni

Con riguardo al giudizio in via incidentale le pronunce del triennio sono 474, di poco inferiori, come numero assoluto, rispetto al triennio precedente (482), ma superiori in proporzione al numero complessivo, infatti in tutti e tre gli anni presi in considerazione le decisioni che hanno risolto giudizi attivati attraverso la via incidentale, hanno superato la metà del totale: 171 nel 2014 pari a 59,79%, 145 nel 2015 pari al 52,53% e 158 nel 2016, pari al 54,1%.

Un elemento di assoluta novità, seppure iniziato in misura più limitata nel corso del 2013, è quello relativo al rapporto tra i giudizi decisi con sentenza e quelli invece conclusi con ordinanza.

¹ Relazione del Presidente Alessandro Criscuolo del 12 marzo 2015 sull'attività della Corte costituzionale nell'anno 2014.

Come noto, la differenza tra i due tipi di pronuncia ha ricadute importanti sia sul rito, sia soprattutto sulla motivazione della decisione.

... sentenze e
ordinanze ...

L'ordinanza infatti viene (o dovrebbe essere) utilizzata nei casi in cui la questione appare di più facile risoluzione nel senso di una pronuncia a carattere processuale (manifesta inammissibilità) oppure di merito (manifesta infondatezza). L'aggettivo "manifesta" sta appunto ad indicare questa caratteristica.

Logico quindi che la pronuncia risulti per questo motivata in maniera più sommaria, stante il carattere di "evidenza" che assume la soluzione e, quanto al rito, che la stessa venga presa dalla Corte a seguito di camera di consiglio e non di udienza pubblica.

La natura "oggettiva", legata cioè alla reale consistenza della eccezione di costituzionalità, in realtà è stata nel tempo piegata alle esigenze della specifica "stagione" della giustizia costituzionale.

In tal senso l'esempio più eclatante è quello relativo al triennio 1987-1989, durante il quale, sotto la presidenza Saja, fu perseguito ed ottenuto il risultato dello smaltimento dell'arretrato. Ciò anche grazie ad un diverso utilizzo della tipologia delle decisioni ed in particolare del rapporto tra sentenza e ordinanza: le questioni che prima erano dichiarate infondate attraverso una sentenza divennero in molti casi manifestamente infondate e decise quindi con ordinanza e lo stesso avvenne nel rapporto tra inammissibilità e manifesta inammissibilità.

Terminata l'operazione di eliminazione delle questioni pendenti, la Corte ha comunque continuato – anche allo scopo di evitare il formarsi di nuovo arretrato – in un uso massiccio delle pronunce di "manifesta" e quindi del ricorso alla forma dell'ordinanza, anziché della sentenza, tanto che il rapporto tra le due è sempre stato fortemente sbilanciato a favore della prima.

Il triennio 2014-2016 segna invece una storica inversione di tendenza, con proporzioni che mostrano la consistenza del fenomeno, anche se rapportate solo al triennio precedente durante il quale la tendenza era già in corso.

Nel triennio in esame infatti il rapporto tra sentenze di infondatezza e ordinanze di manifesta infondatezza è di 129 contro 44, quando nel triennio precedente era stato di 65 contro 68 e quello tra sentenze di inammissibilità e ordinanze di manifesta inammissibilità è pari a 88 contro 131, mentre nel precedente triennio era stato di 57 contro 203.

Le ragioni di un simile, evidente cambiamento è, a mio avviso, difficile desumerle dal contenuto delle questioni esaminate dalla Corte, la cui infondatezza o inammissibilità risulterebbe nel nostro caso non più "manifesta", quanto nella diminuzione del numero delle questioni di costituzionalità in via incidentale da esaminare e del numero di questioni o di ricorsi in generale.

In base a ciò, molte delle questioni prima dichiarate manifestamente infondate o manifestamente inammissibili, adesso sono tornate ad essere decise nel senso della infondatezza e della inammissibilità e quindi motivate in

maniera più approfondita, a tutto vantaggio per la più piena comprensione delle soluzioni accolte dal Giudice delle leggi².

L'onda lunga del periodo dello smaltimento dell'arretrato pare quindi essersi arrestata, con l'inversione netta del rapporto tra sentenze e ordinanze.

Le pronunce processuali sono state complessivamente 253 (88 di inammissibilità, 131 di manifesta inammissibilità, 34 di restituzione degli atti ai giudici *a quibus*), mentre di poco superiori sono state quelle di merito pari a 279 (106 di incostituzionalità, 129 di infondatezza e 44 di manifesta infondatezza).

... gli atti di
promovimento ...

In lieve aumento rispetto al triennio precedente sono state le ordinanze di rimessione pervenute alla cancelleria della Corte nel triennio in esame (893 contro 883): 266 nel 2014, 348 nel 2015 e 279 nel 2016.

Con riguardo alle autorità giudiziarie rimettenti, anche in questo triennio il primato spetta ai tribunali (267 questioni di costituzionalità sollevate), seguite dai Tribunali amministrativi regionali (167), e poi dalle corti d'appello (82), dalla Cassazione (37), dalle Commissioni tributarie provinciali (36), dal Consiglio di Stato e dai giudici di pace (entrambi 23), dal giudice delle indagini preliminari (22), dalla Corte dei conti (19) e dal giudice della udienza preliminare (9)³.

... tempi dei giudizi

Sul versante dei tempi dei giudizi sollevati in via incidentale e calcolati dal momento della pubblicazione dell'ordinanza di rinvio sulla *Gazzetta ufficiale*, questi hanno subito un allungamento rispetto alla media di sei mesi e mezzo del triennio precedente, facendo registrare tempi medi di circa 10 mesi (in dettaglio, rispettivamente, 266 giorni nel corso del 2014, 275 giorni nel 2015 e un periodo inferiore all'anno nel 2016).

La destinazione del lavoro essenzialmente alla didattica e alle esercitazioni in ambito universitario e la sua natura di osservatorio sulla giurisprudenza costituzionale, suggeriscono di ridurre ulteriormente, rispetto alle precedenti edizioni, i riferimenti bibliografici, anche in considerazione della facilità del loro reperimento attraverso i siti specializzati e le molte banche dati.

² Nella relazione del Presidente Paolo Grossi dell'11 aprile 2016 sull'attività della Corte costituzionale nell'anno 2015 viene sottolineato come "la valorizzazione del confronto orale tra le difese in udienza ha, del resto, trovato naturale corrispondenza nell'adozione di provvedimenti più eloquentemente enunciativi delle vicende del processo e della decisione; e, viceversa, l'assenza di contraddittorio ha fisiologicamente lasciato prevalere, insieme agli atti scritti, la forma di pronunce più scarse ed essenziali".

³ Seguono poi le Commissioni tributarie regionali ed i tribunali dei minorenni (entrambi 6), i collegi arbitrali (5), i tribunali di sorveglianza (4), il gip presso il tribunale dei minorenni (3), i giudici istruttori presso il tribunale, il magistrato di sorveglianza, le corti di assise d'appello, il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, la Commissione giurisdizionale della Camera dei Deputati (tutti 2), il tribunale superiore delle acque, il giudice delegato al fallimento, la sezione disciplinare del Csm, il giudice dell'esecuzione del tribunale (tutti 1).

2. La crisi del giudizio incidentale ed il mutamento delle condizioni in cui opera la giustizia costituzionale: ripensare alla introduzione di un ricorso diretto individuale?

Nonostante che nel triennio in esame le decisioni pronunciate nell'ambito di giudizi di costituzionalità in via incidentale siano nuovamente superiori (seppure di poco) alla metà del totale delle decisioni, resta comunque confermata quella che viene chiamata la "crisi del giudizio incidentale" a causa della notevole diminuzione di pronunce rispetto agli anni passati. Si pensi che nel 2002 le pronunce erano state pari all'85%, quindi un calo di quasi il 35% rispetto ai dati del triennio 2014-2016.

*Crisi del giudizio
incidentale*

Questo risultato è certamente imputabile a diverse ragioni, quali il formarsi su molti temi di una giurisprudenza consolidata della Corte, che vale a orientare i giudici e quindi ad escludere nuove questioni di costituzionalità; il diffondersi, dietro forte sollecitazione della Corte costituzionale, della tecnica della c.d. interpretazione conforme, attraverso la quale il giudice è stato spinto a risolvere da solo i dubbi di costituzionalità, ogni qualvolta ciò risulti possibile facendo uso (che a volte è divenuto anche "abuso") dei propri poteri interpretativi⁴; l'esplosione negli ultimi anni della tutela multilivello e soprattutto, per quanto riguarda il nostro tema, l'utilizzo da parte dei giudici comuni dello strumento della pregiudizialità eurounitaria e della possibilità – a seguito della risposta della Corte di giustizia dell'Unione europea oppure anche a prescindere dal rinvio pregiudiziale, quando non si nutrano dubbi in proposito – di procedere alla immediata disapplicazione delle leggi nazionali quando siano ritenute in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

Tale ultima possibilità è venuta ad assumere un significato ancora più pregnante a seguito del Trattato di Lisbona e dell'attribuzione di efficacia giuridica pari a quella dei trattati alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

I mutamenti adesso sommariamente accennati, unitamente ad altri minori, non potevano non esercitare una influenza sul controllo delle leggi in via incidentale e su come lo stesso era stato esercitato nel nostro modello di giustizia costituzionale per i primi trentacinque anni di funzionamento della Corte.

Il richiamato fenomeno della "crisi" necessita di un'attenta riflessione, in considerazione soprattutto del ruolo esercitato dal giudizio in via incidentale-

⁴ Del fenomeno ha parlato il Presidente Paolo Grossi nella sua relazione del 9 marzo 2017 sull'attività della Corte costituzionale nell'anno 2016, sostenendo che sullo stesso "è probabile che incidano sia la prassi dell'interpretazione conforme o adeguatrice, oramai sufficientemente diffusa presso i giudici comuni, sia anche, su un altro piano, l'esiguo numero di riforme legislative di sistema, per loro natura destinate a suscitare, almeno nelle prime fasi, dubbi applicativi".

le nell'economia della giustizia costituzionale italiana e dell'essere il medesimo l'unico strumento attraverso il quale al cittadino è data la possibilità di tutelare i propri diritti fondamentali allorché questi siano, a suo giudizio, violati o limitati da parte del legislatore.

La soluzione italiana alla giustizia costituzionale presenta un momento di sicura originalità nel fatto di non contenere nel testo costituzionale uno degli elementi essenziali del sistema, ovvero le vie di accesso al Giudice costituzionale, le quali, come noto, a seguito dell'emendamento Arata, furono poi indicate nella l. cost. n. 1/1948.

In maniera più o meno consapevole le vie di accesso furono ridotte alla sola via incidentale, dal momento che furono poi escluse altre modalità di accesso previste e discusse in seno all'Assemblea costituente e quella in via principale (stato-regione) restò per molti anni quasi inutilizzata a causa dalla presenza delle sole regioni a statuto speciale.

In particolare era stata prevista anche la possibilità di un ricorso individuale diretto da parte di coloro che ne avessero interesse, ma l'ipotesi fu ritenuta assorbita dalla possibilità della parte di un giudizio di proporre al giudice di sollevare la questione di costituzionalità.

La via incidentale ha determinato l'individuazione di un terzo modello di giustizia costituzionale, definito "misto" o "europeo", che si viene a porre tra i due tradizionali modelli accentrato e diffuso, un sistema "accentrato, ma ad iniziativa diffusa".

La particolarità del sistema italiano fa sì che, nella famiglia dei modelli "misti", quello italiano possa ritenersi dall'origine il più vicino al modello diffuso, in quanto, limitando in sostanza l'accesso alla via incidentale, ha riconosciuto una posizione di assoluta centralità e di decisiva importanza all'autorità giudiziaria.

Anche in ragione di ciò nella precedente edizione degli *Aggiornamenti*, avevo avanzato la proposta di procedere di un passo ancora rispetto all'evoluzione finora verificatasi, introducendo in Italia un sistema "duale", caratterizzato dalla convivenza di un controllo diffuso e di un controllo accentrato, tra loro ovviamente coordinati.

A fronte di un supposto contrasto tra legge o atto avente forza di legge nazionale rispetto alla Costituzione, alla CEDU o al diritto dell'UE, la posizione del giudice potrebbe essere sempre la stessa, ponendo cioè l'alternativa tra la disapplicazione e la proposizione della questione di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale⁵.

⁵ Cfr. *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, 34 ss. In quella sede proponevo di riconoscere a tutti i giudici la facoltà di scegliere se sollevare questione o disapplicare, ovviamente in questa seconda ipotesi con efficacia solo *inter partes* e per il processo in corso. Ciò potrebbe derivare, a giudizio del giudice, dalla novità o meno della eccezione, dall'esistenza di precedenti specifici della Corte costituzionale, dalla natura manifesta della violazione o da altro ancora.

I giudici di ultima istanza potrebbero ugualmente, se ritenuto necessario, procedere

Quest'ultima verrebbe in tal modo ad assumere un ruolo fondamentale di raccordo a livello interno circa l'interpretazione della Costituzione e della legge alla luce della stessa e soprattutto di interlocutore attivo e privilegiato nei riguardi delle Corti europee, rispetto alle quali potrebbe con maggiore efficacia far valere le esigenze e le posizioni emergenti a livello nazionale, quanto a tradizioni costituzionali ed al margine di apprezzamento statale.

Le mutate condizioni rispetto al momento in cui furono operate le scelte che hanno poi caratterizzato il nostro sistema di giustizia costituzionale, a partire dalla posizione della magistratura e dalla ormai acquisita sensibilità della stessa ai principi ed ai valori costituzionali, unitamente a questioni sollevate o "segnali" ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale, potrebbero far riflettere su quello che è stato definito "un fiume carsico"⁶ nelle discussioni relative alle modifiche al nostro sistema di giustizia costituzionale, vale a dire il ricorso individuale diretto a tutela dei propri diritti costituzionali.

*Ripensare
il modello?*

L'ipotesi, pur rimanendo sempre minoritaria, è stata infatti avanzata in Italia con molta frequenza e fin dai primi anni di funzionamento della giustizia costituzionale.

*L'ipotesi di un
ricorso diretto*

Le ragioni addotte a sostegno della introduzione di un ricorso diretto del singolo sono state di volta in volta diverse e appaiono, entro certi limiti, espressione del momento particolare in cui la proposta è stata avanzata.

Così in una prima fase la richiesta venne sostenuta con lo specifico fine di rafforzare e completare un sistema che era di per sé certamente valido ed efficace, come nel caso della proposta di azione popolare avanzata nel 1966 da Aldo Mazzini Sandulli ed espressa in un articolato approvato al termine di una tavola rotonda organizzata da Giuseppe Maranini, secondo cui "tutti i cittadini, entro il termine di un anno dall'entrata in vigore di una legge o di un atto avente forza di legge possono proporla direttamente l'impugnazione davanti alla Corte costituzionale"⁷.

alla disapplicazione nel caso concreto, ma con l'obbligo di rimettere altresì la questione alla Corte costituzionale, con eliminazione quindi del requisito della rilevanza e sulla base della sola non manifesta infondatezza. Nel caso in cui il giudice ritenesse di dover disapplicare l'atto normativo nazionale, l'ordinanza di rinvio assumerebbe il significato di provvedimento "nell'interesse della legge", privo cioè di effetti sul giudizio *a quo*.

Questo consentirebbe alla Corte di intervenire per pronunciarsi sulla questione, potendo procedere alla dichiarazione di incostituzionalità ed alla eliminazione quindi in maniera definitiva dell'atto normativo dall'ordinamento oppure comunque di fornire utili indicazioni ai fini dell'interpretazione ed applicazione della norma impugnata.

Il descritto modello "duale" dovrebbe ovviamente valere pure per l'ipotesi di supposto contrasto di una legge o atto avente forza di legge nazionale con disposizioni della CEDU, quale norma interposta rispetto all'art. 117, 1° comma, Cost. ed anche per l'ipotesi di supposto contrasto di una legge nazionale con il diritto dell'UE.

⁶ P. PASSAGLIA, *Sull'inopportunità di introdurre il ricorso diretto individuale: il dibattito italiano*, in R. TARCHI (a cura di), *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso diretto di costituzionalità*, Torino, 2012, 323.

⁷ G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, 1966.

In un secondo momento il ricorso diretto fu sostenuto come il rimedio per fare fronte a lacune o zone franche che il sistema nella sua applicazione pratica aveva mostrato.

Successivamente l'attenzione fu puntata nei riguardi di possibili erranee interpretazioni o applicazioni da parte dei giudici, ritenendo non accettabile l'impossibilità di far valere tali violazioni dei diritti in assenza di un giudice disponibile a sollevare la questione di costituzionalità. Ciò anche a seguito dell'obbligo di interpretazione conforme, la quale avrebbe condotto a sostituire una regola rigida con altra flessibile ed adattabile al caso concreto. La sostituzione di una regola generale con un diritto casistico, avrebbe reso allora preferibile che fosse la Corte costituzionale a decidere su singoli casi attraverso un ricorso diretto.

In questi stessi anni la commissione bicamerale D'Alema approvò un progetto di riforma costituzionale, il quale conteneva la previsione di "ricorsi per la tutela, nei confronti dei pubblici poteri, dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, secondo condizioni, forme e termini di proponibilità stabiliti con legge costituzionale".

La previsione appariva assolutamente generica, facendo riferimento a qualsiasi comportamento (anche omissivo) dei pubblici poteri ritenuto lesivo di un diritto fondamentale del cittadino e l'istituto appariva infatti come una scatola vuota, un istituto ancora senza volto, che avrebbe potuto assumere i contenuti o le sembianze più diverse a seconda di ciò che avrebbe stabilito il futuro legislatore.

A partire dagli anni 2000 la necessità di introdurre in Italia un ricorso diretto individuale viene legata allo sviluppo della tutela sovranazionale ed alla esigenza di realizzare un dialogo in particolare tra la nostra Corte costituzionale e le Corti europee.

In tal senso viene specificamente sottolineato il rischio di un possibile conflitto, o difficoltà di dialogo, derivante dalla diversità di accesso alla Corte costituzionale rispetto alla Corte EDU, con la conseguenza che mentre la prima si trova a giudicare su norme, la seconda giudica su casi concreti.

Dalla constatazione dei molti casi di condanna dell'Italia da parte della Corte europea se ne trae la conclusione che la giurisdizione costituzionale, nei termini attuali, evidentemente non funziona o non è un rimedio idoneo. Quindi viene invocato il ricorso diretto come strumento per diminuire le ipotesi di condanna dell'Italia e favorire il dialogo.

Curiosamente in Spagna proprio l'esistenza del ricorso diretto (amparo costituzionale) ed in specie il numero eccessivo degli stessi è stata spesso portata come causa delle difficoltà di dialogo con le Corti europee, la quale è valsa, unitamente ad altre diverse motivazioni, a giustificare una profonda modifica della disciplina dell'amparo realizzata con la l. org. 24 maggio 2007, n. 6.

Alla possibilità che il ricorso alle Corti europee possa servire a coprire alcune delle lacune mostrate dal nostro ordinamento di protezione dei diritti viene opposta la conseguenza che in tal modo la Corte costituzionale ri-

sulterebbe di fatto scavalcata o addirittura contraddetta dalla Corte EDU e paventato il rischio che la Corte italiana, per il fatto di dover giudicare su norme anziché su casi al pari delle Corti consorelle, diverrebbe uno degli ultimi giudici “nazionali”, una “Corte regionale”, come tale periferica rispetto agli sviluppi dei processi di internazionalizzazione del diritto costituzionale.

Più recentemente è stato individuato un preciso fondamento normativo che giustificerebbe e richiederebbe l'introduzione di un ricorso diretto individuale, indicandolo nell'art. 13 CEDU, il quale prevede il diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un giudice nazionale in caso di supposta violazione dei diritti riconosciuti dalla Carta anche quando la violazione sia stata commessa da persone agenti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.

Una ulteriore riflessione circa l'opportunità della introduzione in Italia del ricorso diretto individuale viene suggerita da una serie di elementi – che si aggiungono a quelli appena ricordati circa la copertura delle lacune e del rapporto con la tutela sovranazionale e con l'attività delle corti europee – tra cui la ricordata netta diminuzione dei giudizi in via incidentale.

Un ulteriore elemento che esprime in qualche modo la “voglia di ricorso diretto” si è manifestato particolarmente in relazione a situazioni dove più evidente appare la difficile tutela dei diritti fondamentali, come accade in materia elettorale o di fronte alla previsione di posizioni di immunità per certi organi dello Stato o per la mancata osservanza, da parte dei giudici comuni, specie se di ultima istanza, dell'obbligo di pregiudiziale comunitaria.

Una simile esigenza pare essere, specie negli ultimi anni, dimostrata anche dall'uso improprio fatto dello strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello stato, utilizzato da soggetti privati o da associazioni con l'evidente scopo di impugnare atti legislativi o giurisdizionali ritenuti lesivi dei propri diritti (ad esempio ordd. nn. 69 e 296/2006, 99/2008, 189/2008, 284/2008, 367/2008, 434/2008, 85/2009).

Ciò è avvenuto con riguardo alla materia elettorale e specificamente alla disciplina del voto dei cittadini all'estero, del voto di preferenza nelle elezioni politiche, dei criteri di assegnazione del premio di maggioranza, dei rimedi giurisdizionali riguardo alla fase prodromica delle elezioni politiche, della soglia di sbarramento per le elezioni del parlamento europeo, del diritto costituzionale di petizione.

In tutti questi casi, richiamandosi al dettato normativo ed alla propria giurisprudenza consolidata, la Corte costituzionale ha agevolmente dichiarato inammissibili i ricorsi in quanto privi dei requisiti soggettivi (ed in alcuni casi pure oggettivi) del conflitto tra poteri dello Stato, non potendo i ricorrenti essere qualificati come “potere dello Stato”.

Nell'ambito della medesima classica “zona franca” della materia elettorale, nel triennio in esame si sono avute una serie di pronunce della Corte costituzionale, le quali hanno molto fatto discutere, anche con riguardo alla ammissibilità delle relative questioni, per le quali alcuni hanno parlato di una forma di ricorso diretto introdotto per via giurisprudenziale (v., *infra*, par. 13).

*Necessità di una
modifica delle leggi
costituzionali e
ordinarie sulle vie di
accesso alla giustizia
costituzionale*

Credo non possa dubitarsi che in proposito la via da seguire non può essere quella giurisprudenziale, ad opera cioè del raccordo tra giudice comune e Corte costituzionale, bensì quella legislativa di modifica delle leggi costituzionali ed ordinarie che fissano le vie di accesso alla giustizia costituzionale.

La Corte costituzionale gode di notevoli margini di scelta, certamente superiori rispetto a quelli di un normale giudice, ma il metodo giurisdizionale attraverso il quale essa opera rappresenta la base fondamentale della sua legittimazione e della sua differenziazione dagli organi politici, che fondano la propria legittimazione sul voto popolare.

Per quanto concerne invece il merito, ritengo debba distinguersi a seconda che il ricorso diretto venga pensato allo scopo di coprire le zone franche che si sono manifestate nella esperienza di giustizia costituzionale oppure per sanzionare la violazione di diritti quando essa sia contenuta in una sentenza di un giudice, specie se di ultimo grado.

Nel primo caso in particolare l'esperienza spagnola, dovrebbe ammonire circa il rapporto costi-benefici conseguenti alla introduzione di un ricorso diretto del tipo dell'*amparo* costituzionale, per cui continuo ad essere convinto di quanto avevo avuto modo di sostenere diversi anni orsono, nella convinzione che il sistema aveva dato in sostanza una buona prova di sé⁸, per cui appariva preferibile operare al fine di migliorarlo, muovendosi nella stessa lunghezza d'onda, anziché pensare ad interventi tali da produrre la sua destrutturazione.

In quella occasione avevo proposto un procedimento speciale, sul tipo dell'*amparo* giudiziario spagnolo, per la tutela dei diritti costituzionali, vale a dire un procedimento più rapido ed agile con cui far valere la violazione degli stessi davanti al giudice comune, al quale potrebbe essere riconosciuto il potere di concedere una tutela cautelare immediata, ad evitare il verificarsi di danni irreparabili.

Nell'ambito dell'apposito giudizio il giudice, ricorrendone i presupposti, avrebbe la possibilità di investire la Corte costituzionale della questione di costituzionalità della legge o dell'atto avente forza di legge ritenuto in possibile contrasto con il diritto costituzionale invocato e potremmo anche pensare alla ulteriore possibilità, per colui che non ha trovato nei vari gradi del giudizio un giudice disposto a sollevare la questione, di ricorrere direttamente alla Corte costituzionale oppure, preferibilmente, potrebbe essere previsto un obbligo, per il giudice di ultima istanza, di rimettere la questione di costituzionalità propositagli alla Corte costituzionale, riconoscendo allo stesso solamente il filtro della rilevanza, ma non anche quello della non manifesta infondatezza.

⁸ Per una valutazione, positiva, della esperienza del giudizio in via incidentale v. M. CARTABIA, *La fortuna del giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, vol. I, 481 ss.; F. SORRENTINO, *Il controllo concreto di costituzionalità delle leggi in Italia: le ragioni del suo successo*, in *Lo Stato*, 2017, 119 ss.

Si tratterebbe in questi casi evidentemente di un ricorso avente ad oggetto non la sentenza del giudice o la denuncia di una violazione da parte di questi del diritto fondamentale (il che trasformerebbe la Corte in un giudice di grado ulteriore), ma sempre il contrasto tra una legge o atto avente forza di legge e la Costituzione.

Attraverso la rimessione della questione di costituzionalità alla Corte, questa verrebbe quindi posta in condizione di proseguire sulla linea intrapresa negli ultimi anni di valorizzazione dell'apporto del giudice e quindi dell'opera di collaborazione con lo stesso, rafforzando il ruolo della Corte costituzionale come quello di un soggetto che fissa i principi generali e quindi decide la "politica" dei diritti fondamentali e dei loro limiti, lasciando poi ai giudici comuni l'applicazione concreta di quei principi.

Riguardo ad un ricorso diretto alla Corte costituzionale avente ad oggetto specificamente le sentenze dei giudici per supposta violazione dei diritti fondamentali, appare evidente, anche sulla base delle esperienze di altri paesi, la quasi certa trasformazione del ricorso in un ulteriore grado di giudizio (con possibile prosecuzione davanti alla Corte EDU, per realizzare quella che Favoreu chiamava la "festa degli avvocati").

Al proposito potremmo chiederci, in una prospettiva futura, se davvero possa ritenersi una migliore garanzia e protezione dei diritti fondamentali la previsione di un ricorso diretto al Giudice costituzionale rispetto ad un ricorso interno all'apparato giudiziario, il quale certamente può ritenersi esposto ai rischi di frammentazione e disomogeneità della tutela dovuti al carattere "diffuso" del potere giudiziario, ma al tempo stesso appare meno controllabile da parte del potere politico. Più facile in altri termini, anche attraverso una modifica formale oppure solo sostanziale delle modalità di scelta dei giudici costituzionali, "politicizzare" in una determinata direzione l'attività della Corte costituzionale, che non fare altrettanto nei riguardi di una magistratura, proprio in quanto espressione di un "potere diffuso".

La protezione dei diritti trova il suo elemento centrale nei giudici comuni, vero perno di garanzia delle situazioni soggettive e dei diritti costituzionali nel nostro paese, per cui un miglioramento dello stesso non può non comportare, prima di ogni altra cosa, il rafforzamento dell'autonomia, della indipendenza e quindi della imparzialità del giudice e l'impegno a garantire una maggiore efficienza della macchina giudiziaria.

*Il ricorso diretto
offre una migliore
garanzia dei diritti?*

3. La risposta di Lussemburgo al primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale nell'ambito del giudizio in via incidentale e la "seconda volta" con il "caso Taricco"

La Corte costituzionale, come ricordato nella precedente edizione di que-

sti *Aggiornamenti*⁹, ha escluso, per un lungo periodo, di poter essere qualificata come “organo giurisdizionale”, ai sensi dell’art. 267 del Trattato sull’Unione europea e quindi legittimata (*rectius* obbligata, in quanto giudice di ultima istanza) a proporre questioni pregiudiziali alla Corte di Lussemburgo.

Questa posizione era stata generalmente criticata dalla dottrina, che aveva posto in rilievo il rischio di un isolamento della nostra Corte dal “dialogo”, specie dopo che la Carta dei diritti fondamentali dell’Ue aveva visto riconosciuto il valore giuridico del Trattato.

La ragione “politica” di un simile atteggiamento era abbastanza facilmente individuabile nella volontà di sottrarsi all’obbligo di osservare le decisioni interpretative della Corte di giustizia, le quali si facevano sempre più penetranti ed invadenti per l’ordinamento nazionale. Meglio allora un dialogo “per interposta persona”, cioè attraverso il giudice, riservandosi così maggiori possibilità di intervento e margini di interpretazione.

La più significativa ragione “giuridica” invece trovava fondamento nell’affermazione secondo la quale le funzioni della Corte costituzionale e la sua collocazione nel sistema non consentivano di qualificare la medesima come “organo giurisdizionale”, il che all’evidenza eliminava alla radice qualsiasi possibilità per la Corte di operare un rinvio pregiudiziale interpretativo.

Nel 2008 si è verificato il primo importante mutamento di giurisprudenza e la Corte ha effettuato il suo primo rinvio alla Corte di Lussemburgo, con il quale è stata riconosciuta invece la propria legittimazione, pur sottolineando come questa possibilità dovesse essere ritenuta ammissibile solo con riguardo ai giudizi sulle leggi in via principale, in ragione dell’assenza di un giudice, con esclusione quindi del giudizio attivato in via incidentale¹⁰.

Delle due affermazioni era stato facile sottolineare come la prima dovesse considerarsi di fondamentale importanza, in quanto superava la precedente giurisprudenza e come invece la seconda fosse nel tempo difficile da confermare, potendosi dare casi in cui alla Corte, una volta ritenuta “organo giurisdizionale”, ai sensi dell’art. 267 TFUE, sarebbe risultato pressoché impossibile non proporre il rinvio, allorché quei casi si fossero presentati nel corso di un giudizio sulle leggi in via incidentale.

Nel fare esempi di casi che avrebbero costretto la nostra Corte al rinvio pregiudiziale, era stata avanzata l’ipotesi che si fosse trattato del contrasto con diritto eurounitario non direttamente applicabile e/o il giudice, perché non obbligato o perché convinto della inutilità, non avesse ritenuto di effettuare il rinvio alla Corte di giustizia oppure allorché fosse venuto in considerazione un problema di controlimiti.

Entrambi i casi hanno visto in un breve arco temporale la loro concreta realizzazione ed hanno quindi rappresentato la prima e la seconda ipotesi di rinvio alla Corte di giustizia da parte della Corte costituzionale.

⁹ *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2011-2013), Torino, 2014, 40 ss.

¹⁰ *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2008-2010), Torino, 2011, 336 ss.

*Il rinvio
pregiudiziale alla
Corte di giustizia
nel giudizio in via
principale ...*

*... e il primo rinvio
pregiudiziale nel
giudizio in via
incidentale*

Nel primo caso i giudici *a quibus* avevano rilevato un sicuro contrasto della disciplina nazionale rispetto alla normativa eurounitaria e, proprio stante l'evidenza della stessa, avevano ritenuto di nessuna utilità rivolgersi alla Corte di giustizia a fini interpretativi. Dal momento che si trattava di normativa dell'Unione non direttamente applicabile, i giudici, non potendo procedere alla diretta disapplicazione della legge nazionale, avevano quindi rimesso la questione alla Corte costituzionale per supposta violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost.¹¹

Come evidenziato nella precedente edizione¹², nello stesso periodo anche altre importanti Corti costituzionali europee avevano proposto, per la prima volta, questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia: Tribunal constitucional spagnolo (2011), Conseil constitutionnel francese (2013), Tribunale costituzionale tedesco (2014).

Nel triennio in esame tutte le “prime volte” hanno avuto il loro seguito.

Alla Corte costituzionale italiana ha dato risposta la Corte di giustizia con la sent. 26 novembre 2014¹³, la quale ha ritenuto la disciplina italiana dei contratti a termine nel settore scolastico in contrasto con il diritto dell'UE.

*La risposta della
Corte di giustizia*

La nostra Corte, nel dare attuazione alla interpretazione fornita da Lussemburgo, ha espresso in una maniera più chiara di quanto non avesse fatto nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale, la propria legittimazione. Essa infatti ha affermato di aver così “ritenuto di avere legittimazione a disporre il rinvio pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario, anche nei giudizi incidentali, in relazione a norme prive di efficacia diretta (nell'ordinanza n. 103 del 2008 aveva già affermata la sussistenza delle condizioni perché, quale giurisdizione nazionale, potesse effettuare il rinvio pregiudiziale)”.

Nel merito la Corte ha preso atto della risposta della Corte di giustizia ed ha quindi dichiarato la incostituzionalità della normativa impugnata, mentre, con riguardo al diritto al risarcimento in capo ai soggetti che avessero subito un danno a seguito dell'inadempimento dello Stato italiano, ha ritenuto che il *dictum* della Corte di giustizia dovesse essere integrato da parte della stessa Corte costituzionale¹⁴.

¹¹ La Corte (ord. n. 207/2013), pur dichiarandosi a conoscenza della giurisprudenza sul punto della Corte di giustizia, ha ritenuto ciò nonostante necessario chiedere alla stessa la corretta interpretazione della clausola eurounitaria che funziona come norma interposta per la questione di costituzionalità, sussistendo qualche dubbio in ordine alla puntuale interpretazione della stessa.

¹² *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, 42, nota 10.

¹³ Corte giust., 26 novembre 2014, cause riunite C-22, 61-63, 418/13, Mascolo ed altri, in *Foro it.*, 2014, IV, 569.

¹⁴ Corte cost. n. 187/2016. Per una ricostruzione ed un commento analitico della vicenda v., *infra*, Capitolo VIII, par. 3.1.

Per quanto riguarda le altre esperienze straniere ricordate, al TC spagnolo, che po-

*Il secondo rinvio
pregiudiziale
nel giudizio in via
incidentale*

Appena quattro anni dopo dalla “prima volta” di un rinvio pregiudiziale nell’ambito di un giudizio in via incidentale, si è verificata pure la seconda delle due ipotesi prospettate (presenza di controlimiti).

Oggetto del rinvio questa volta non è stata la richiesta della corretta interpretazione del diritto dell’Unione europea, bensì di una interpretazione fornita dalla Corte di giustizia in una propria decisione.

Con questa decisione la Corte di giustizia ha affermato che l’art. 325 TFUE¹⁵ impone al giudice nazionale di non applicare il combinato disposto degli artt. 160, ultimo comma, e 161, 2° comma, c.p. quando ciò gli impedirebbe di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell’Unione, ovvero quando frodi che offendono gli interessi finanziari dello Stato membro sono soggette a termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per le frodi che ledono gli interessi finanziari dell’Unione¹⁶.

neva sia questioni interpretative, sia questioni di validità della normativa dell’UE, ha risposto Corte giust., 26 febbraio 2013, causa C-399/11, Melloni c. Ministero fiscal, che ha respinto sia l’interpretazione suggerita dal TC, sia i rilievi sulla validità. Il TC ha preso atto della suddetta decisione ed ha respinto il ricorso di amparo con sent. 13 febbraio 2014, n. 26.

Al Conseil constitutionnel ha risposto Corte giust., 30 maggio 2013, con la quale ha sostenuto che la normativa indicata dal Giudice costituzionale francese nel suo rinvio, non poteva dirsi imposta dal diritto dell’UE, ma rientrando nella discrezionalità del legislatore francese. Di conseguenza il Conseil ha dichiarato l’incostituzionalità della normativa con sent. 14 giugno 2013, n. 314.

Al Tribunale costituzionale tedesco ha risposto Corte giust., 16 giugno 2015, C-62/14, Gauweiler ed altri/Deutscher Bundestag, fornendo una interpretazione della normativa dell’Ue che in realtà accoglieva molti dei rilievi critici contenuti nel rinvio pregiudiziale. Il Giudice costituzionale tedesco, proprio ponendo a base l’interpretazione “correttiva” adottata dalla Corte di giustizia, ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità (sent. 21 giugno 2016, 2BvR 2728/13).

¹⁵ Secondo l’art. 325 TFUE: “gli stati combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell’Unione mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli stati membri”.

¹⁶ Corte giust., 8 settembre 2015, Taricco, in *Foro it.*, 2015, IV, 609.

In specifico oggetto della pronuncia è la disciplina italiana della interruzione della prescrizione, nella parte in cui prevede che in nessun caso l’interruzione della prescrizione può comportare l’aumento di più di un quarto del tempo necessario a prescrivere, rispetto alla quale il rilievo era stato che in Italia, stante il suddetto regime della prescrizione, l’impunità diviene la regola.

La Corte di giustizia ha rilevato che, se è vero che gli stati hanno libertà di scelta delle sanzioni applicabili, tuttavia gli stessi debbono assicurarsi che in casi di frode grave ci siano sanzioni penali effettive ed a carattere dissuasivo e che tali misure non possono essere meno efficaci di quelle che gli stati adottano per combattere casi di frode di pari gravità che ledono i loro interessi finanziari.

Secondo la Corte, qualora il giudice nazionale giungesse alla conclusione che le disposizioni nazionali non soddisfano gli obblighi dell’Ue relativi al carattere effettivo e dissuasivo delle pene, esso sarebbe tenuto a garantire la piena efficacia del diritto dell’Ue, disapplicando tali disposizioni.

La risposta, da parte dei giudici nazionali, è stata diversificata e mentre alcuni hanno ritenuto, sulla base della pronuncia di Lussemburgo, di dover disapplicare la normativa nazionale¹⁷, altri hanno ritenuto invece non applicabile tale pronuncia al caso di specie¹⁸ ed altri ancora hanno invece sollevato questione di costituzionalità della norma che ha introdotto in Italia il Trattato, in quanto la disposizione dell'art. 325, come interpretata dalla Corte di giustizia, si porrebbe contro principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale¹⁹.

Affrontando tali questioni, la Corte costituzionale ha ritenuto opportuno avanzare una interpretazione dell'art. 325 TFUE, tale da escludere il contrasto dello stesso con i principi supremi della nostra Costituzione e quindi di sottoporla all'esame della Corte di giustizia sotto forma di "richiesta di interpretazione dell'interpretazione" fornita nella sentenza Taricco²⁰.

La Corte costituzionale passa a verificare se la regola tratta dalla sentenza Taricco soddisfi i requisiti della determinatezza derivante dal principio di legalità e svolge la verifica su due piani: a) se la soluzione interpretativa della Corte di giustizia, sulla base del dato normativo, fosse ragionevolmente prevedibile e percepibile dalla persona che ha realizzato la condotta avente rilievo penale, concludendo in senso negativo; b) se può dirsi rispettata la riserva di legge in ragione del grado di determinatezza della fattispecie derivante dall'art. 325, anche con riguardo ai poteri riconosciuti al giudice nel nostro ordinamento, in applicazione del principio di separazione dei poteri. Anche in questo caso la risposta è negativa, in considerazione della natura ambigua del riferimento al "numero considerevole di casi", concetto non riempibile di contenuto attraverso l'attività interpretativa del giudice; dell'aver così assegnato al giudice obiettivi di risultato²¹.

La Corte costituzionale chiede quindi alla Corte di giustizia di confermare l'interpretazione secondo cui dalla sentenza Taricco può trarsi una inter-

¹⁷ Cass., 17 settembre 2015, Pennacchini, in *Foro it.*, 2016, II, 87.

¹⁸ Cass., 25 gennaio 2016, Tormenti, in *Foro it.*, 2016, II, 232.

¹⁹ App. Milano, ord. 18 settembre 2015, in *Giust. pen.*, 2015, I, 258; Cass., ord. 8 luglio 2016, Cestari, G.U., 1° ss., n. 41/2016; Trib. Siracusa, ord. 25 maggio 2016, G.U., 1° ss., n. 46/2016.

I giudici *a quibus* hanno sollevato la questione di costituzionalità in riferimenti a diversi parametri costituzionali, in particolare gli artt. 3, 11, 25, 2° comma, 27, 3° comma, 101, 2° comma.

²⁰ Corte cost., ord. 26 gennaio 2017, n. 24, la quale esce, per pochi giorni, dal triennio in esame, ma che vale la pena di segnalare, in attesa della risposta della Corte di giustizia, per essere la "seconda volta" del rinvio pregiudiziale nell'ambito del giudizio in via incidentale.

²¹ Non è possibile, a giudizio della nostra Corte, che "il diritto dell'Unione fissi un obiettivo di risultato al giudice penale e che, in difetto di una normativa che predefinisca analiticamente casi e condizioni, quest'ultimo sia tenuto a raggiungerlo con qualunque mezzo rinvenuto nell'ordinamento".

pretazione nel senso che l'art. 325 TFUE è applicabile solo se è compatibile con l'identità costituzionale dello Stato membro e che spetta alle competenti autorità di quello Stato farsi carico di una siffatta valutazione²².

4. *L'instaurazione del processo costituzionale in via incidentale: la nozione di "giudice"*

Il triennio in esame non ha fatto registrare mutamenti di rilievo in ordine alla legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale da parte di un "giudice", nell'ambito di un "giudizio", ma solamente una serie di conferme, con qualche interessante specificazione.

*La Corte
costituzionale come
giudice a quo*

Innanzitutto da segnalare l'ipotesi in cui la Corte costituzionale ha funzionato nella veste di giudice "a quo", sollevando davanti a sé medesima una questione nell'ambito di un giudizio in via principale.

Cosa che si è verificata per la prima volta, come sottolineato nella relazione annuale dal Presidente Criscuolo, nell'ambito di un giudizio in via principale, ma che certamente non è una novità nella giurisprudenza costituzionale, costituendo una delle ipotesi, da ritenersi consolidata, di legittimazione del giudice "ai limitati fini" del giudizio costituzionale, di "giudice" cioè in senso sostanziale.

Il Commissario dello Stato per la regione siciliana aveva sollevato, in via preventiva, la questione di costituzionalità di una delibera approvata dall'assemblea regionale. Successivamente, seguendo una prassi assolutamente consolidata, la delibera in questione era stata promulgata e pubblicata, con omissione della disposizione oggetto di censura (c.d. promulgazione parziale).

La cosa avrebbe dovuto dar luogo, sempre secondo una giurisprudenza assolutamente consolidata, ad una decisione di cessata materia del contendere, sulla base del principio di unicità del potere di promulgazione, il quale, una volta esercitato, non ha più possibilità di essere ripetuto con riguardo a quel determinato provvedimento normativo.

La Corte costituzionale (ord. n. 114/2014) invece, in maniera del tutto innovativa ed inattesa, ha deciso di riesaminare la disciplina vigente nella regione siciliana in ordine al controllo di costituzionalità delle leggi e, dopo aver ripercorso i diversi interventi svolti in proposito, ha concluso che la spe-

²² La Corte conclude nel senso che "nell'ordinamento italiano ciò può avvenire attraverso l'iniziativa del giudice che, chiamato ad applicare la regola, chiede a questa Corte di saggiarne la compatibilità con i principi supremi dell'ordine costituzionale. È poi dovere di questa Corte accertare, se del caso, l'incompatibilità, e conseguentemente escludere che la regola possa avere applicazione in Italia. Se questa interpretazione dell'art. 325 del TFUE e della sentenza resa in causa Taricco fosse corretta, cesserebbe ogni ragione di contrasto e la questione di legittimità costituzionale non sarebbe accolta".

cialità della disciplina si è ormai ridotta al controllo preventivo del commissario dello Stato nei riguardi delle leggi regionali, in difformità con quanto previsto, dopo la riforma del Titolo V, per tutte le altre regioni, ordinarie e speciali, per le quali il controllo è ormai solamente successivo.

La Corte ha mostrato quindi un ripensamento rispetto alla precedente giurisprudenza, anche puntuale (sent. n. 314/2003) e, seppure in sede deliberatoria circa la non manifesta infondatezza, ha ritenuto non palesemente infondato il dubbio di costituzionalità della residua normativa speciale siciliana circa il controllo delle leggi, in considerazione particolarmente della natura preventiva del controllo, mostrandosi quindi favorevole a considerare il procedimento di impugnazione delle leggi regionali di cui all'art. 127 Cost. una forma di "autonomia più ampia" rispetto a quella vigente e finora applicata in Sicilia²³.

Come ampiamente prevedibile, e come per lo più già accaduto in tutte le ipotesi in cui la Corte ha assunto la veste di giudice *a quo*, la decisione è stata poi di accoglimento e quindi di eliminazione del regime "speciale" di impugnazione delle leggi per la regione siciliana (sent. n. 255/2014)²⁴.

Forse anche in considerazione della prevedibilità della conclusione cui sarebbe pervenuta la Corte, nonostante l'indubbio interesse della questione assai dibattuta in dottrina, non si sono costituiti in giudizio né il presidente del consiglio dei ministri, né il commissario dello stato per la regione siciliana, né la regione Sicilia.

Sempre in ordine alla figura sostanziale di "giudici", ai limitati fini del giudizio in via incidentale, è stata esaminata la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, in sede di giudizio di parificazione del bilancio con riguardo alle disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e degli altri precetti costituzionali che custodiscono la sana gestione finanziaria.

*La Corte dei conti
in sede di giudizio
di parificazione
del bilancio*

²³ Su tale pronuncia v., tra gli altri, A. RUGGERI, *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane* e G. MOSCHELLA-A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore, delle norme dello statuto siciliano relative all'impugnazione delle leggi regionali ed effetti sui ricorsi pendenti*, entrambe in *Consulta Online*, Studi, 2014; F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia costituzionale "alla siciliana"*, in *Federalismi.it*.

²⁴ La Corte costituzionale ha affermato esplicitamente la necessità di rivedere la propria precedente giurisprudenza e di dover superare l'argomento che, da ultimo, le aveva impedito di entrare nel merito, finendo nella sostanza per legittimare la disciplina vigente. La Corte infatti ritiene che l'argomento della "eccentricità" della peculiare disciplina statutaria regionale non può impedire l'estensione dell'art. 127 Cost., così come accaduto anche con riguardo a regioni, quali in particolare il Trentino-Alto Adige, pure caratterizzate da un regime particolare di controllo di costituzionalità delle leggi. Quale conseguenza della dichiarazione di incostituzionalità il Giudice costituzionale rileva che gli artt. 27, 28, 29 e 30 dello Statuto speciale siciliano non trovano più applicazione per effetto della estensione alla regione del sistema di impugnazione delineato dall'art. 127 Cost.

Sulla pronuncia v., *infra*, Capitolo IV, par. 14.

La Corte ha rilevato come fino all'entrata in vigore dell'art. 1, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, 1° comma, l. 7 dicembre 2012, n. 213, la parificazione del bilancio era prevista solo per lo Stato e per le autonomie speciali. Per effetto della richiamata disposizione, la stessa è oggi estesa alle regioni a statuto ordinario.

In definitiva, non v'è dubbio che la novella del 2012 abbia esteso alle regioni a statuto ordinario l'istituto della parifica del rendiconto e la conseguente disciplina di carattere processuale e sostanziale. Dal che discende automaticamente l'ammissibilità delle questioni in esame sotto il profilo della legittimazione dell'organo rimettente a sollevarle.

In particolare, ricorrono integralmente nel caso del procedimento di parifica tutte le condizioni per le quali la Corte ha ammesso la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità della Corte dei conti: applicazione di norme di legge, rimanendo la verifica di conformità del rendiconto soggetta solo alla legge; esito del procedimento vincolato al parametro normativo, cosicché nell'una e nell'altra ipotesi, la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono. Per questo la Corte ribadisce anche per il procedimento di parifica davanti alla sezione di controllo che lo stesso non è un giudizio in senso tecnico-processuale, ma ai limitati fini dell'art. 1, l. cost. n. 1/1948 e dell'art. 23, l. n. 87/1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi all'interno della pubblica amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui è affidato. Si aggiunge che non mancano nel procedimento in oggetto elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio, per cui è garantita la possibilità che gli interessi ed il punto di vista dell'amministrazione, nelle sue varie articolazioni, siano fatti valere nel corso del procedimento. D'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione viene giustificato anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte (sent. n. 181/2015).

Viene confermata la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità da parte degli arbitri nell'ambito dell'arbitrato rituale (ord. n. 123/2014,

sentt. nn. 108/2015, 262/2015, ord. n. 99/2016, sentt. nn. 248, 250/2016).

Da rilevare come le questioni di costituzionalità proposte dai collegi arbitrali spesso hanno ad oggetto la disciplina relativa alla loro competenza oppure alla composizione del collegio o alla clausola compromissoria.

Così ad esempio per la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, 25° comma, l. 6 novembre 2012, n. 190, nella parte in cui non esclude dall'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, 19° comma, della stessa legge, anche gli arbitrati che sono stati «conferiti» dopo l'entrata in vigore della l. n. 190/2012, sulla base di clausole compromissorie pattuite anteriormente o dell'art. 1, 19° comma, stessa legge, nella parte in cui prevede che le controversie su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, possono essere deferite ad arbitri, previa autorizzazione motivata da parte dell'organo di governo dell'amministrazione e che l'inclusione della clausola compromissoria, senza preventiva autorizzazione, nel bando o nell'avviso con cui è indetta la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito, o il ricorso all'arbitrato, senza preventiva autorizzazione, sono nulli (sent. n. 108/2015).

Ugualmente per la questione di costituzionalità dell'art. 241, 5° comma, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, nel testo modificato dall'art. 5, 1° comma, lett. c), d.lgs. 20 marzo 2010, n. 53, nella parte in cui stabilisce che il presidente del collegio arbitrale è scelto tra coloro che nell'ultimo triennio non hanno esercitato le funzioni di arbitro di parte o di difensore in giudizi arbitrali disciplinati nello stesso articolo, ad eccezione delle ipotesi in cui l'esercizio della difesa costituisca adempimento di dovere d'ufficio del difensore dipendente pubblico e che la nomina del presidente del collegio effettuata in violazione determina la nullità del lodo ai sensi dell'art. 829, 1° comma, n. 3, c.p.c. (sent. n. 250/2016).

Richiamandosi alla precedente giurisprudenza, la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibile la questione di costituzionalità sollevata dal giudice di rinvio, dal momento che se è vero che il giudice di rinvio è tenuto ad applicare la norma nel senso indicato dalla Corte di cassazione, è anche vero che nel farne applicazione il giudice non può non essere legittimato ad eccepire l'illegittimità costituzionale, dato che la norma alla quale si riferisce il principio di diritto affermato dalla Corte di cassazione deve essere ulteriormente applicata nel giudizio di rinvio (ord. n. 118/2016).

Il giudice di rinvio

Questo vale nel caso in cui nella sentenza di annullamento è affermato un principio di diritto relativo a una norma che deve trovare ulteriore applicazione nel giudizio di rinvio, perché in questo caso, da un lato, «non si è al cospetto di un rapporto “esaurito”; dall'altro la proposizione di una simile questione di legittimità costituzionale rappresenta l'unico mezzo a disposizione del giudice del rinvio per contestare la *regula iuris* che sarebbe costretto altrimenti ad applicare.

In ragione di ciò la Corte ha invece escluso la legittimazione del giudice di rinvio, allorché questo non deve fare alcuna applicazione delle disposizio-

ni censurate, in quanto le stesse sono state applicate direttamente dalla Corte di cassazione e rilevato come in questi casi la questione di costituzionalità verrebbe a tradursi nella richiesta alla Corte costituzionale di operare una sorta di “revisione in grado ulteriore” della sentenza della Corte di cassazione che ha dato origine al giudizio *a quo*, e cioè di svolgere un ruolo di giudice dell’impugnazione che ovviamente non le compete (sent. n. 270/2014).

Risulta confermata la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità del giudice dell’udienza preliminare, trattandosi senza alcun dubbio di una autorità giurisdizionale tenuta ad applicare la norma impugnata nel corso del giudizio (sent. n. 200/2016) e pure confermata l’inammissibilità di questioni sollevate dal giudice singolo relativamente a disposizioni che debbono essere applicate dal collegio.

In tal senso la Corte si è espressa con riguardo alle cause di cui all’art. 50-bis, c.p.c., per le quali, a norma degli artt. 187, 188, 189 e 275 c.p.c., il potere di definire il giudizio compete unicamente al collegio, ribadendo che la legittimazione del magistrato facente parte di un organo collegiale a sollevare questioni di legittimità sussiste solo con riferimento a questioni concernenti disposizioni di legge che il giudice istruttore deve applicare per provvedimenti rientranti nella sua competenza, mentre non sussiste quando la norma impugnata assuma rilevanza per la risoluzione della causa (ord. n. 266/2014).

Risulta confermata pure la giurisprudenza costituzionale nel senso che il giudice, per essere legittimato a rimettere la questione all’esame della Corte, non deve aver esaurito il proprio potere decisorio, nel qual caso la questione risulterebbe all’evidenza irrilevante per il giudizio *a quo*.

Il problema si è posto in maniera particolare con riguardo alla possibilità di sollevare questioni di costituzionalità nell’ambito del giudizio cautelare, in quanto escludere la possibilità di concedere la tutela cautelare per attendere l’esito dell’incidente di costituzionalità potrebbe portare al definitivo sacrificio del diritto fatto valere nel giudizio *a quo*, mentre la concessione della tutela porterebbe, secondo i principi affermati in generale dalla giurisprudenza costituzionale, a dover ritenere che il giudice ha ormai fatto applicazione della norma impugnata e quindi è carente di poteri decisorii.

La Corte ha seguito una nozione più ampia di rilevanza ed ha infatti affermato che il giudice ben può sollevare questione di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando non provveda sulla domanda cautelare, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva, per le ragioni addotte a suo fondamento, nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice fruisce: con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale è inammissibile – oltre che, ovviamente, se la misura è espressamente negata – quando essa sia concessa sulla base di ragioni, quanto al *fumus boni iuris*, che prescindono dalla non manifesta infondatezza della questione stessa e che la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di

*L'esaurimento
del potere decisorio
del giudice*

*Il promovimento
della questione nel
giudizio cautelare*

legittimità costituzionale, dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale e che la sospensione *ex art. 23, l. n. 8/1953* investe, conseguentemente, la fase cautelare del giudizio amministrativo, dipendendo dall'esito del giudizio di legittimità costituzionale la sorte dell'ordinanza cautelare emessa «nelle more» del relativo giudizio (ordd. nn. 58, 59/2014, sentt nn. 162/2014, 96/2015, 84/2016, 133/2016).

In un caso la Corte ha riaffermato come, perché non si verifichi l'esaurimento del potere cautelare del rimettente, con conseguente inammissibilità della questione di costituzionalità per irrilevanza nel giudizio *a quo*, è necessario che il provvedimento cautelare sia «interinale» ovvero «*ad tempus*» o ancora «provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale».

La Corte ha poi proceduto a calare tali principi nel giudizio amministrativo, osservando come, prima della riforma, era stato affermato che se il giudice amministrativo solleva la questione di legittimità costituzionale della norma relativa al merito del ricorso, contestualmente alla decisione, senza alcuna riserva, di accoglimento o di rigetto sulla domanda di sospensione del provvedimento impugnato, la questione risulta, per un verso, non rilevante nell'autonomo contenzioso sulla misura cautelare – esauritosi con la relativa pronuncia –, e per altro verso intempestiva in rapporto alla seconda ed eventuale sede contenziosa, posto che, prima del perfezionamento dei requisiti processuali prescritti (domanda di parte, assegnazione della causa per la sua trattazione), l'organo giurisdizionale è sprovvisto di potestà decisoria sul merito e sulle questioni di costituzionalità ad esso relative, ancorché questa delibazione sia limitata alla non manifesta infondatezza delle eccezioni e solo strumentale alla predetta seconda fase del giudizio.

Senonché nel nuovo processo amministrativo la concessione della misura cautelare, ai sensi dell'art. 55, 11° comma, d.lgs. n. 104/2010, comporta l'instaurazione del giudizio di merito senza necessità di ulteriori adempimenti, con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale non è intempestiva rispetto a tale sede contenziosa, essendo ora il giudice provvisto di piena potestà decisoria (sent. n. 200/2014).

In altro caso si è trattato di questione sollevata in un procedimento civile di urgenza, nell'ambito del quale, il Tribunale adito – ravvisato nella non manifesta infondatezza di detta questione il *fumus boni iuris* della domanda cautelare proposta da un paziente affetto da sclerosi laterale amiotrofica e volta alla tutela del suo diritto alla salute – ha ordinato all'azienda ospedaliera resistente di somministrare la terapia a base di cellule staminali richiesta dal ricorrente «sino all'esito della decisione (...) da parte della Corte» della questione medesima.

La Corte ha ritenuto che, nel disporre la sospensione della procedura cautelare, differendo al suo esito ogni pronunzia sulle spese, e nel condizionare

la conservazione dell'efficacia della concessa misura di urgenza «sino all'esito della decisione (...) della questione di costituzionalità», il Tribunale rimettente ha, con ciò, comunque presupposto la prosecuzione innanzi a sé dello stesso giudizio cautelare, al fine di pervenire alla conferma o meno del provvedimento adottato, in dipendenza dell'esito – di fondatezza o non – della questione medesima, giudicando così superata in senso affermativo la verifica di sussistenza della sua legittimazione a sollevare, nella fattispecie considerata, l'incidente di costituzionalità (sent. n. 274/2014).

Partendo dal presupposto comunemente accolto della natura giurisdizionale della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, la Corte ha proceduto, sulla base di questione di costituzionalità sollevata da una diversa autorità giudiziaria, a verificare la presenza delle condizioni di indipendenza e di imparzialità che debbono necessariamente sussistere per un organo giurisdizionale.

A seguito di un'ampia e puntuale rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia, la Corte ha rilevato come la fonte e la modalità di nomina (anche governativa) del giudice non sono di per sé momenti decisivi della verifica, assumendo piuttosto rilievo centrale il grado di autonomia che il legislatore ha garantito all'organo giurisdizionale rispetto all'autorità designante nel concreto esercizio della funzione. Il legislatore avrebbe dovuto garantire una sorta di neutralizzazione preventiva delle possibili situazioni di condizionamento che possano, anche solo teoricamente, mettere in discussione l'autonomia di giudizio dell'organo decidente²⁵.

*La rilevanza del
difetto di
giurisdizione del
giudice "a quo"*

La sussistenza della competenza o della giurisdizione in capo all'autorità giudiziaria rimettente viene a collocarsi in una posizione particolare per la verifica della stessa da parte della Corte costituzionale, in quanto espressiva del modo come viene inteso il rapporto tra le vicende processuali del giudizio *a quo* e la regolare instaurazione del processo costituzionale.

In ragione di ciò la Corte tende sempre a sottolineare la necessaria presenza di due elementi: che la carenza di competenza o di giurisdizione non risulti di tutta evidenza e che la motivazione del giudice circa la sussistenza

²⁵ La Corte costituzionale ha in particolare ritenuto che la normativa censurata non offriva tali garanzie, individuandone i seguenti motivi: a) la nomina dei componenti di matrice ministeriale appariva sganciata da ogni riferimento normativo che valesse preventivamente a determinarne l'ambito attitudinale e le competenze, indicazioni non validamente surrogate dal generico riferimento alla qualifica che gli stessi devono rivestire; b) la possibile conferma del mandato, anche questa lasciata alla mera discrezionalità dell'autorità designante; c) la circostanza in forza della quale i citati componenti rimanevano incardinati, dopo la designazione, nella stessa amministrazione di riferimento: lo status economico e giuridico del dirigente scelto non mutava, infatti, dopo la nomina, nonostante la quale l'attività dello stesso dirigente rimaneva soggetta anche al controllo disciplinare del ministero designante; d) il componente di matrice governativa, restava soggetto a possibile azione disciplinare, anche per le condotte legate all'agire della commissione, esercitabile da parte dell'amministrazione di appartenenza.

della propria competenza sia plausibile e che la valutazione della Corte abbia carattere “esterno”, strumentale al riscontro della rilevanza della questione (ord. n. 147/2014, sentt. nn. 200/2014, 154/2015, 178/2015).

La Corte ha sottolineato come il riscontro dell’interesse ad agire e la verifica della legittimazione delle parti, nonché della giurisdizione del giudice rimettente, ai fini dell’apprezzamento della rilevanza dell’incidente di legittimità costituzionale sono rimessi alla valutazione del giudice *a quo* e non sono suscettibili di riesame da parte della stessa, qualora sorretti da una motivazione non implausibile (sent. n. 1/2014) ed a meno che i presupposti del giudizio non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti ovvero la motivazione della loro esistenza sia manifestamente implausibile (sent. n. 193/2015).

In un caso l’Avvocatura dello Stato aveva contestato la competenza della corte d’appello in ordine alla omologazione sia delle delibere del consiglio notarile che riabilitano il notaio, sia di quelle che ne respingono la richiesta, contestando specificamente la sussistenza della competenza nel secondo caso.

La Corte ha respinto l’eccezione rilevando come la motivazione contraria offerta dal giudice *a quo* e relativa alla sussistenza di un interesse pubblico che il giudice è chiamato ad apprezzare anche nel caso di diniego della riabilitazione, “per quanto opinabile, è pur sempre non priva di plausibilità” (sent. n. 234/2015).

Nel giudizio avente ad oggetto la legittimità costituzionale della c.d. legge Severino (d.lgs. n. 235/2012), la questione era stata sollevata dal Tar Campania, il quale con la stessa ordinanza aveva pure adottato una misura cautelare interinale di sospensione del provvedimento prefettizio di sospensione dalla carica di sindaco. In ordine a quest’ultimo aspetto l’ordinanza era stata impugnata davanti al Consiglio di Stato, il quale aveva confermato la correttezza dell’operato del tribunale amministrativo. Successivamente era stato proposto regolamento preventivo di giurisdizione, ai sensi dell’art. 41 c.p.c., davanti alle sezioni unite civili della Corte di cassazione, la quale con ord. 28 maggio 2015, n. 11131 aveva dichiarato, diversamente da quanto affermato dal Tar Campania e, indirettamente, dal Consiglio di Stato, la giurisdizione del giudice ordinario.

La Corte costituzionale ha rilevato come il difetto di giurisdizione del giudice *a quo*, affermato dalle sezioni unite della Cassazione successivamente al proponimento della eccezione di costituzionalità, debba essere valutato in base al principio più volte affermato relativamente alla rilevanza nel giudizio costituzionale dei vizi del processo principale, nel senso che essi debbono risultare manifesti e immediatamente evidenti. Cosa che la Corte ha escluso che potesse dirsi verificata nel caso di specie, stante la presenza di differenti posizioni giurisprudenziali a favore dell’una o dell’altra soluzione (sent. n. 236/2015).

Una questione di costituzionalità, sostanzialmente analoga, è stata sollevata sia parte di un giudice ordinario, sia da parte di un giudice amministrativo.

La Corte ha dichiarato la questione manifestamente inammissibile, in quanto entrambi i giudici rimettenti, trascurando di compiere una esauriente ricognizione del contesto regolativo di riferimento, hanno completamente o-messo di esaminare e di risolvere motivatamente il problema relativo alla sussistenza della rispettiva giurisdizione in ordine alla specifica domanda a ciascuno devoluta, rilevando come i giudici *a quibus* si trovavano a giudicare in ordine a vicende del tutto analoghe anche sotto il profilo della normativa applicabile, le quali risulterebbero tuttavia contemporaneamente attribuite sia alla giurisdizione ordinaria sia a quella amministrativa (ord. n. 90/2015).

Gli stessi principi validi per gli organi giurisdizionali sono stati dalla Corte applicati anche con riferimento agli arbitri, ritenuti, come si è detto, legittimati a proporre, nel corso dell'arbitrato rituale, questioni di costituzionalità.

In specifico la Corte ha rilevato la necessità, tenuto conto delle modalità di designazione degli arbitri, di verificare la validità della clausola compromissoria, il cui mancato esame si risolve in una carenza argomentativa in ordine alla *potestas iudicandi* degli stessi, che comporta la manifesta inammissibilità della questione (ord. n. 123/2014; sent. n. 262/2015).

5. Segue: la nozione di “giudizio”: la legittimazione della cassazione a sollevare questioni nel procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge

*La nozione
di giudizio*

Con riguardo alla nozione di “giudizio”, nel corso del triennio ha suscitato un certo interesse²⁶ la questione di costituzionalità sollevata dalla Corte di cassazione nell'ambito del procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, 3° comma, c.p.c.

*Il procedimento
di enunciazione
del principio di
diritto nell'interesse
della legge ...*

La questione era stata proposta, nell'ambito di un “giudizio” iniziato d'ufficio dallo stesso giudice allo scopo di pronunciare un principio di diritto, ai sensi dell'art. 363, 3° comma, c.p.c., dovendosi dichiarare inammissibile il ricorso proposto e ritenendo la questione decisa di particolare importanza²⁷.

²⁶ Cfr., tra gli altri, R. ROMBOLI, *La legittimazione della Cassazione a sollevare questioni di costituzionalità nell'ambito del procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, 3° comma, c.p.c.*, in *Consulta Online*, 5 maggio 2015, II, 352 ss.; M. RUOTOLO, *Principio di diritto nell'interesse della legge e questioni di legittimità costituzionale: tra le astratte simmetrie formali del diritto processuale e l'esigenza di “rendere giustizia costituzionale”*, in *Rivista AIC*, 6 marzo 2015, n. 1.

²⁷ Il giudizio di merito riguardava la lesione del diritto di non discriminazione, lamentata da un cittadino pakistano, da parte della disposizione dei bandi di ammissione al servizio civile nazionale, per la parte in cui, in attuazione di quanto prescritto dall'art. 3, d.lgs. 5 aprile 2002, n. 77, prevedevano il requisito del possesso della cittadinanza italiana.

Per la particolare importanza del tema, la Corte di cassazione aveva ritenuto che, di fronte ad contrasto di giurisprudenza fra giudici di merito in ordine alla interpretazione della normativa in questione, ricorressero le condizioni per pronunciare d'ufficio il principio di diritto, ai sensi dell'art. 363, 3° comma, c.p.c., nell'ambito della propria funzione di nomofilachia. La questione è stata infatti ritenuta dalla Corte nuova e relativa ad un settore nevralgico della vita sociale di molti giovani. Esclusa una possibile interpretazione conforme della disposizione normativa, la cassazione ha ritenuto quindi di dover sollevare una questione di costituzionalità, giudicando la stessa rilevante, in quanto la norma appariva destinata a trovare applicazione in sede di legittimità ai fini della formulazione del principio di diritto, ai fini cioè di una regola di giudizio che, sebbene non influente nella concreta vicenda processuale, doveva servire tuttavia come criterio di decisione di casi analoghi.

Il dubbio riguardava la possibilità di qualificare come "giudizio" il procedimento, attivato d'ufficio dalla cassazione, per la pronuncia del principio di diritto al quale il giudice di merito avrebbe dovuto attenersi.

Nel corso del primo quindicennio di funzionamento la Corte costituzionale, ispirandosi al principio della massima espansione del controllo di costituzionalità, aveva ritenuto sufficiente allo scopo la sicura sussistenza dell'elemento soggettivo, cioè che la questione venisse sollevata da un soggetto qualificabile come "giudice". Con ciò accogliendo la tesi avanzata in dottrina da Virgilio Andrioli, secondo cui il presupposto in base al quale riconoscere la legittimazione a proporre questioni di costituzionalità è che "la questione gli venga, per così dire, incontro nell'esercizio delle sue funzioni, quali che esse siano"²⁸.

*Evoluzione della
giurisprudenza
costituzionale sulla
nozione di giudice
e giudizio*

Appare evidente come, qualora la suddetta giurisprudenza fosse stata confermata anche negli anni successivi, nessun dubbio si sarebbe potuto nutrire circa la legittimazione della Corte di cassazione a sollevare questioni nell'ambito del procedimento ai sensi dell'art. 363 c.p.c.

A partire dal 1971 la Corte ha invece mutato giurisprudenza, richiedendo, accanto al requisito soggettivo, pure la condizione oggettiva dell'esercizio di funzioni giurisdizionali.

Oggi la giurisprudenza costituzionale è, come noto, consolidata nel ritenere che non è sufficiente il solo requisito soggettivo, in quanto l'intervento

I giudici di primo e di secondo grado avevano ritenuto di poter superare il carattere discriminatorio del bando attraverso una interpretazione dello stesso e del d.lgs. costituzionalmente conforme ad una lettura evolutiva della nozione di "difesa della patria" di cui all'art. 52 Cost., tale da poter ritenere ammessi al servizio civile pure gli stranieri.

La Cassazione, davanti alla quale il presidente del consiglio dei ministri aveva fatto ricorso, avrebbe dovuto concludere il giudizio nel senso della inammissibilità per sopravvenuto difetto di interesse, dal momento che, nel frattempo, il ricorrente aveva ottenuto la cittadinanza italiana ed il bando impugnato aveva ormai perduto qualsiasi efficacia.

²⁸ V. ANDRIOLI, *Questioni d'incostituzionalità e affari non contenziosi*, in *Giur. cost.*, 1958, 403.

di un magistrato, di per sé solo, non è idoneo ad alterare la struttura di un procedimento ed a connotarlo per ciò stesso quale “giudizio”, restando escluso che ciò accada nel caso in cui tale intervento consista nello svolgimento di una funzione di carattere formale, per una finalità garantistica, e sia preordinato alla verifica della regolarità della documentazione necessaria per ottenere una determinata iscrizione ovvero per ordinarla d’ufficio. Affinché la questione possa ritenersi sollevata nel corso di un “giudizio”, l’applicazione della legge da parte del giudice deve essere caratterizzata da entrambi gli attributi dell’obiettività e della definitività, nel senso dell’idoneità (del provvedimento reso) a divenire irrimediabile attraverso l’assunzione di un’efficacia analoga a quella del giudicato, poiché è in questo caso che il mancato riconoscimento della legittimazione comporterebbe la sottrazione delle norme al controllo di costituzionalità.

Il procedimento ex art. 363, 3° comma, c.p.c. ha natura giurisdizionale?

Il problema quindi si poneva nel valutare se al procedimento *ex art. 363, 3° comma, c.p.c.* potesse o meno riconoscersi natura giurisdizionale, come aveva ritenuto la cassazione nella ordinanza di rinvio, dove si legge: “il primato della Costituzione rigida, assistito dal controllo di costituzionalità delle leggi affidato alla Corte costituzionale implica che anche nell’esercizio della funzione giurisdizionale cui il giudice di legittimità può essere chiamato a norma dell’art. 363, 3° comma, c.p.c. vi sia il potere-dovere di provocare l’incidente di costituzionalità”.

I dubbi in proposito potevano essere fondati, come rilevato da parte della dottrina processualcivilistica, sul rilievo che si tratta di un procedimento del tutto sganciato dalla composizione di interessi di parte e rivolto all’interesse pubblico alla corretta ed uniforme interpretazione della legge e non quindi alla risoluzione di una controversia e che concerne solo una stretta finalità nomofilattica e quindi un’attività rivolta solamente al futuro, senza alcun possibile riflesso sul provvedimento del giudice di merito.

Sulla base anche di questi rilievi, alcuni hanno qualificato come “para-normativa” la funzione nomofilattica esercitata dalla Cassazione attraverso il procedimento di cui all’art. 363 c.p.c., sollevando addirittura dubbi in ordine alla conformità dell’istituto all’art. 102, 1° comma, Cost. che assegna alla magistratura funzioni solo giurisdizionali e non normative²⁹.

Secondo altri la modifica della disciplina, intervenuta nel 2006, la quale ha soppresso i riferimenti al “ricorso” ed alla “cassazione della sentenza”, avrebbe rafforzato la tesi, già sostenuta in dottrina sulla base del vecchio testo, della natura non giurisdizionale dell’istituto, nel senso di un autonomo procedimento finalizzato solo all’esercizio della nomofilachia, quale funzione distinta che non può farsi rientrare in quella giurisdizionale, ancorché ad essa collegata³⁰.

²⁹ Così G. AMOROSO, *Il giudizio civile di cassazione*, Milano, 2012, 151 ss.

³⁰ Cfr. G. REALI, *Principio di diritto nell’interesse della legge*, in F. CIPRIANI (a cura di), *La riforma del giudizio di cassazione*, Padova, 2009, 331 ss.

Altri ancora, pur senza esprimersi esplicitamente sulla natura del procedimento, hanno sottolineato l'ampia discrezionalità nell'utilizzo dell'istituto da parte della Corte di cassazione³¹.

Al di là della complessa questione della natura del procedimento *ex art.* 363 c.p.c., ampiamente discussa e controversa nella dottrina processualcivile, per le strette finalità del processo costituzionale era stata sottolineata la possibilità, per il Giudice costituzionale, di ricorrere ad una pronuncia di ammissibilità "ai limitati fini" del giudizio costituzionale³², come già accaduto in precedenti casi nei quali la Corte ha evitato di addentrarsi nella difficile analisi della natura giurisdizionale del soggetto rimettente, limitandosi ad affermarne la legittimazione, a prescindere dai possibili esiti di tale analisi.

La Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimazione della Corte di cassazione, in sede di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge a sollevare la questione di costituzionalità, rilevando che com'è indubitabile che la Corte di cassazione sia organicamente inserita nell'ordine giudiziario, altrettanto indubitabile è l'inerenza alla funzione giurisdizionale dell'enunciazione del principio di diritto da parte del giudice di legittimità, quale massima espressione della funzione nomofilattica che la stessa Corte di cassazione è istituzionalmente chiamata a svolgere. La Corte ha poi escluso la necessità che il procedimento *a quo* si concluda con una decisione che abbia tutti gli effetti usualmente ricondotti agli atti giurisdizionali e rilevato che la funzione nomofilattica svolta dalla Corte di cassazione con l'enunciazione del principio di diritto, ai sensi dell'art. 363, 3° comma, c.p.c., costituisca, infatti, espressione di una giurisdizione che è (anche) di diritto oggettivo, in quanto volta a realizzare l'interesse generale dell'ordinamento all'affermazione del principio di legalità, che è alla base dello stato di diritto (sent. n. 119/2015).

Sempre in ordine alla nozione di "giudizio", la Corte costituzionale ha avuto occasione di tornare ancora sulla legittimazione del Consiglio di Stato a sollevare questioni in sede di ricorso straordinario al capo dello Stato³³, per ribadire che la l. n. 69/2009 la quale ha normativamente riconosciuto tale legittimazione, contenuta in una legge ordinaria, è coerente con i criteri posti dall'art. 1, l. cost. n. 1/1948, ai sensi del quale la questione di legittimità costituzionale deve essere rilevata o sollevata «nel corso di un giudizio» e deve essere ritenuta non manifestamente infondata da parte di un «giudice». La Corte a tal fine ha valorizzato in modo particolare la previsione contenuta nella nuova normativa secondo la quale, a differenza di quanto accadeva

... legittimazione della Corte di cassazione a sollevare questione di legittimità costituzionale

Legittimazione del Consiglio di Stato a sollevare questioni in sede di ricorso straordinario al capo dello Stato

³¹ M. BARGIS-H. BELLUTA, *Impugnazioni penali. Assestamenti del sistema e prospettive di riforma*, Torino, 2013, 264 ss.; A. BRIGUGLIO, *Commentario alla riforma del processo civile*, a cura di A. BRIGUGLIO-B. CAPPONI, Padova, 2009, vol. III/1, 110 ss.

³² R. ROMBOLI, *La legittimazione della Cassazione*, cit.

³³ Per una ricostruzione della vicenda prima e dopo il riconoscimento della legittimazione del Consiglio di Stato per via legislativa, v. *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2015, 51 ss.

precedentemente, il parere del Consiglio di Stato ha acquisito natura vincolante, assumendo così carattere di decisione e trasformando quindi l'antico ricorso amministrativo in un rimedio giustiziale, che è sostanzialmente assimilabile ad un "giudizio", quantomeno ai fini dell'applicazione dell'art. 1, l. cost. n. 1/1948 e dell'art. 23, l. n. 87/1953 (sent. n. 73/2014 e analogamente ord. n. 266/2015, sent. n. 133/2016).

La Corte costituzionale ha inoltre confermato che non è consentito sollevare nel procedimento di esecuzione un incidente di legittimità costituzionale concernente una norma applicata nel giudizio di cognizione, in quanto la questione avrebbe dovuto essere proposta nell'ambito di quest'ultimo, e che l'unica eccezione è rappresentata dall'ipotesi in cui venga in discussione, in riferimento all'art. 117, 1° comma, Cost., la necessità di conformarsi ad una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia sostanziale, in fattispecie che non richieda la riapertura del processo, ma possa trovare direttamente rimedio in sede esecutiva (sent. n. 100/2015).

*Il procedimento
sulla concessione
del patrocinio a
spese dello Stato*

Pure confermata è l'ammissibilità di questioni di costituzionalità sollevate nell'ambito del procedimento circa la spettanza o meno del patrocinio a carico dello Stato, dal momento che, nel decidere se spetti il patrocinio a spese dello Stato, il giudice esercita appieno una funzione giurisdizionale avente ad oggetto l'accertamento della sussistenza di un diritto, peraltro dotato di fondamento costituzionale, sicché i provvedimenti nei quali si esprime tale funzione hanno il regime proprio degli atti di giurisdizione, revocabili dal giudice nei limiti e in base ai presupposti espressamente previsti, e rimuovibili, negli altri casi, solo attraverso gli strumenti di impugnazione, che nella specie sono quelli previsti dalla legge che istituisce il patrocinio a spese dello Stato (ord. n. 128/2016).

6. *Il parametro costituzionale: i principi supremi dell'ordinamento*

Nel triennio in esame meritano innanzi tutto di essere segnalate tre decisioni (la terza del gennaio 2017), le quali valorizzano il parametro dei principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, quali elementi che caratterizzano la nostra identità costituzionale.

*La questione relativa
al recepimento di
una norma
consuetudinaria di
diritto internazionale*

Questo avviene con riguardo al recepimento di norma consuetudinaria di diritto internazionale, ai sensi dell'art. 10, 1° comma, Cost., alle disposizioni della CEDU ed alla relativa interpretazione da parte della Corte di Strasburgo, nonché al diritto dell'Unione europea ed alla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo.

Nel primo caso la questione di costituzionalità era stata sollevata nell'ambito di un giudizio promosso da cittadini italiani contro la Repubblica federale di Germania per ottenere la condanna di quest'ultima al risarcimento dei danni patiti nel corso della seconda guerra mondiale da tre cittadini ita-

liani, catturati nel territorio italiano da forze militari tedesche e deportati in Germania per essere adibiti al lavoro forzato nei campi di concentramento.

La questione aveva ad oggetto la norma prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, 1° comma, Cost., della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, così come interpretata dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza Germania c. Italia del 3 febbraio 2012. Tale decisione aveva ritenuto compresi tra gli atti *iure imperii* sottratti alla giurisdizione di cognizione anche i crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, commessi in Italia e in Germania nei confronti di cittadini italiani nel periodo 1943-1945 dalle truppe del Terzo Reich, nonché le disposizioni di adattamento alla Carta delle nazioni unite, nella parte in cui obbligano il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della CIG, anche quando essa ha stabilito l'obbligo dello stesso di negare la propria giurisdizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi *iure imperii* dal Terzo Reich nel territorio italiano.

La Corte costituzionale rileva come i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale ed i diritti inalienabili della persona costituiscano un limite all'ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, 1° comma, Cost.

La Corte passa quindi ad accertare se la norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri, come interpretata nell'ordinamento internazionale, possa entrare nell'ordinamento costituzionale, in quanto non contrastante con principi fondamentali e diritti inviolabili, dal momento che il verificarsi di tale ultima ipotesi, esclude l'operatività del rinvio alla norma internazionale, con la conseguenza inevitabile che la norma internazionale, per la parte confliggente con i principi ed i diritti inviolabili, non entra nell'ordinamento italiano e non può essere quindi applicata.

La conclusione è quindi nel senso che la norma sull'immunità viene a porsi in contrasto con uno dei principi fondamentali dell'ordinamento, tra i quali certamente deve inserirsi il diritto di agire e di resistere in giudizio a difesa dei propri diritti riconosciuto dall'art. 24 Cost. e ciò a maggior ragione, quando il diritto in questione è fatto valere, come nella specie, a tutela dei diritti fondamentali della persona³⁴.

³⁴ Corte cost., 22 ottobre 2014 n. 238, sulla quale v., tra gli altri, B. CONFORTI, *La Corte costituzionale ed i diritti umani misconosciuti sul piano internazionale*, C. PINELLI, *Diritto alla difesa e immunità degli Stati dalla giurisdizione straniera sul risarcimento per danni da crimini di guerra e contro l'umanità*, M. BRANCA, *Il punto sui "controlimiti"*, R. CAPONI, *Immunità dello Stato dalla giurisdizione, negoziato diplomatico e diritto di azione nella vicenda delle pretese risarcitorie per i crimini nazisti*, F. RIMOLI, *La Corte e la Shoah: osservazioni brevi su una sentenza coraggiosa*, tutti in *Giur. cost.*, 2014, 3885 ss.

La questione
relativa alle
disposizioni della
CEDU e alla relativa
interpretazione da
parte della
Corte EDU

Il secondo caso riguarda pure una decisione molto importante nel “dialogo” con la Corte europea dei diritti dell’uomo, intervenuta su una fattispecie (confisca urbanistica in caso di lottizzazione abusiva) che aveva già visto diversi successivi interventi delle due Corti³⁵.

La giurisprudenza della Corte di cassazione aveva seguito prevalentemente l’interpretazione secondo la quale la confisca dei terreni può essere disposta anche in presenza di una causa estintiva del reato, quale la prescrizione, purché fosse accertata la sussistenza della lottizzazione abusiva sotto il profilo oggettivo e soggettivo, nell’ambito di un giudizio che assicurasse il contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati, e che verificasse l’esistenza di profili quantomeno di colpa sotto l’aspetto dell’imprudenza, della negligenza e del difetto di vigilanza dei soggetti nei confronti dei quali la misura veniva ad incidere³⁶.

La Corte ha quindi dichiarato infondata la questione di costituzionalità della norma consuetudinaria di diritto internazionale in quanto non entrata nel nostro ordinamento, mentre ha dichiarato la incostituzionalità dell’art. 1, l. n. 848/1957, limitatamente all’esecuzione data all’art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l’umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, nonché dell’art. 3, l. n. 5/2013, nella parte in cui prevede l’obbligo del giudice italiano di adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l’umanità, commessi *iure imperii* da uno Stato straniero nel territorio italiano, senza che sia prevista alcuna altra forma di riparazione giudiziaria dei diritti fondamentali violati.

³⁵ Cfr. CEDU 20 gennaio 2009, Soc. Sud Fondi c. Italia, *Foro it.*, 2010, IV, 1, secondo cui, in caso di assoluzione dal reato di lottizzazione abusiva, motivata da errore di diritto inevitabile/scusabile, la confisca *ex art.* 19, l. 28 febbraio 1985, n. 47 (oggi art. 44, 2° comma, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) dell’insieme dei terreni abusivamente lottizzati e degli immobili abusivamente costruiti lede l’art. 7 della convenzione europea dei diritti dell’uomo e l’art. 1 del protocollo 1 alla stessa convenzione, trattandosi di sanzione penale la cui applicabilità al caso di specie non era chiaramente prevista dalla legge, e sproporzionata rispetto allo scopo di tutela ambientale perseguito.

Ad essa ha fatto seguito Corte cost., 24 luglio 2009, n. 239, che ha ritenuto inammissibile, per insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza e per non aver il giudice dimostrato l’impossibilità di un’interpretazione della disposizione impugnata in conformità alla normativa internazionale (di cui alla CEDU) come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 44, 2° comma, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, nella parte in cui impone al giudice penale, in presenza di accertata lottizzazione abusiva, di disporre la confisca dei terreni e delle opere abusivamente costruite anche a prescindere dal giudizio di responsabilità e nei confronti di persone estranee ai fatti. In quella occasione la Corte costituzionale ha precisato che “solo ove l’adeguamento interpretativo, che appaia necessitato, risulti impossibile o l’eventuale diritto vivente che si formi in materia faccia sorgere dubbi sulla sua legittimità costituzionale, questa corte potrà essere chiamata ad affrontare il problema della asserita incostituzionalità delle disposizioni di legge”.

³⁶ Cass. 4 febbraio 2013, n. 17066, in *Foro it.*, Rep. 2013, voce *Edilizia e urbanistica*,

Il nuovo intervento della Corte europea aveva ravvisato una violazione dell'art. 7 CEDU e dell'art. 1, prot. n. 1 nel caso in cui la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e degli immobili realizzati sugli stessi fosse stata ordinata dal giudice penale con la sentenza di proscioglimento per estinzione del reato dovuta a prescrizione³⁷.

La Cassazione ha quindi sollevato questione di costituzionalità dell'art. 44, 2° comma, d.P.R. n. 380/2001, per la parte in cui, a seguito della sentenza Varvara della Corte europea, avrebbe vietato di applicare la confisca urbanistica nel caso di dichiarazione di prescrizione del reato anche qualora la responsabilità penale fosse stata accertata in tutti i suoi elementi.

La Corte costituzionale³⁸ ha rilevato come il corretto riferimento fatto dal giudice *a quo* all'obbligo di conformarsi, quando la legge nazionale lo consenta, alla interpretazione della CEDU fornita dalla Corte di Strasburgo, non deve far dimenticare che ciò è, ovviamente, subordinato al prioritario compito di adottare una lettura costituzionalmente conforme, poiché tale modo di procedere riflette il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU.

In conseguenza di tale predominio, allorché non risulti possibile conciliare l'interpretazione conforme a Costituzione con quella conforme a CEDU, è fuor di dubbio che il giudice debba obbedienza anzitutto alla Carta repubblicana.

La Corte costituzionale quindi conclude nel senso che il giudice *a quo* non avrebbe potuto assegnare, in sede interpretativa, all'art. 44, 2° comma, d.P.R. n. 380/2001, un significato che la stessa Corte di cassazione reputa incostituzionale. La pretesa antinomia venutasi a creare tra il diritto nazionale interpretato in senso costituzionalmente orientato, e dunque fermo nell'escludere che la confisca urbanistica esiga una condanna penale, e la CEDU, che a parere del rimettente esprimerebbe una regola opposta, avrebbe perciò dovuto essere risolta ponendo in dubbio la legittimità costituzionale della legge di adattamento, in quanto essa permette l'ingresso nell'ordinamento italiano di una simile regola³⁹.

n. 604; Cass. 27 ottobre 2011, n. 46343, *id.*, Rep. 2012, voce cit., n. 534; Cass. 13 luglio 2009, Apponi, *id.*, Rep. 2010, voce cit., n. 648; Cass. 30 aprile 2009, Casasanta, *id.*, Rep. 2009, voce cit., n. 610.

³⁷ CEDU 29 ottobre 2013, Varvara c. Italia, in *Foro it.*, Rep. 2009, voce *Diritti politici e civili*, n. 254, commentata da A. BALSAMO, in *Cass. pen.*, 2014, 1392.

³⁸ Corte cost., 26 marzo 2015, n. 49. Per un commento della stessa v. V. MANES, in *Cass. pen.*, 2015, 2195, da G. REPETTO-V. MONGILLO, in *Giur. cost.*, 2015, 391, da M. BIGNAMI-G. MARTINICO-D. PULITANO-A. RUGGERI-F. VIGANÒ, in *Dir. pen. contemporaneo*, 2015; R. CONTI, in *Consultaonline*, 2015, Studi; D. RUSSO, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015/2; G. CIVELLO-A. DELLO RUSSO, in *Arch. pen.*, 2015; D. TEGA-G. SORRENTI, in *Forumquaderniconstituzionali*, 30 aprile e 7 dicembre 2015; V. G. ZAGREBELSKY, in *Rivista Aic*, maggio 2015; N. COLACINO, in *Ordine internaz. e diritti umani*, 2015, 555.

³⁹ La Corte rileva altresì come nei rapporti tra giudici nazionali e Corte EDU, i primi

*Il profilo del
contrasto del diritto
dell'unione europea
con i principi
supremi*

Il terzo caso riguarda una vicenda che già abbiamo ricordato a proposito del secondo rinvio pregiudiziale nel corso di un giudizio in via incidentale alla Corte di giustizia (*retro*, par. 3).

Il c.d. caso Taricco ha posto al centro del dibattito dottrinale il tema dei controlimiti e del loro concreto utilizzo a garanzia della identità costituzionale del nostro paese.

Il contatto diretto fra la Corte costituzionale e la Corte di Lussemburgo, ovviamente favorito dalla decisione della prima di utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale, ha in qualche misura determinato anche il pericolo di un conflitto di giudicati, ad evitare il quale infatti sono stati individuati in dottrina ed in giurisprudenza tutta una serie di strumenti, tra i quali pure la valorizzazione dei controlimiti⁴⁰.

Il risultato è stato quello per cui è divenuto reale uno strumento, elaborato principalmente dalla Corte costituzionale italiana e da quella tedesca, che fino ad un certo momento era stato considerato solo come una minaccia, con la quasi certezza che lo stesso non sarebbe mai stato davvero utilizzato.

Nel sollevare il rinvio pregiudiziale (ord. n. 24/2017), la Corte costituzionale, dopo aver affermato che l'interpretazione dell'art. 325 TFUE fornita dalla sentenza Taricco della Corte di Lussemburgo contrasta con principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale (*in primis* il principio di legalità e quello della separazione dei poteri), si chiede se la Corte di giustizia abbia ritenuto che il giudice nazionale debba dare applicazione alla regola anche quando essa confligge con un principio cardine dell'ordinamento italiano.

La Corte costituzionale si richiama all'art. 4.3. del Trattato per derivarne il principio secondo cui le parti debbono essere "unite nella diversità" ed osservare come non vi sarebbe rispetto se le ragioni dell'unità pretendessero di cancellare il nucleo stesso dei valori su cui si regge lo Stato membro e non vi sarebbe neppure se la difesa della diversità eccedesse quel nucleo giungendo ad ostacolare la costruzione del futuro di pace, fondato su valori comuni, di cui parla il preambolo della Carta di Nizza.

La conclusione pertanto è nel senso che il diritto dell'Unione e le sentenze della Corte di giustizia che ne specificano il significato ai fini di un'uni-

non debbono ritenersi passivi recettori di un comando esegetico impartito in una pronuncia della seconda ma – proprio la logica del confronto costruttivo tra diversi giudici e quindi del carattere progressivo del diritto giurisprudenziale, privo di un vertice – impone che solo un "diritto consolidato", generato dalla giurisprudenza europea, il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo interpretativo, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano espressive di un orientamento oramai divenuto definitivo, tranne nel caso di "sentenza pilota".

⁴⁰ In senso analogo v. S. ROMBOLI, *La nuova stagione dei controlimiti: il caso Taricco all'esame della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, 22 dicembre 2016, III, 456 ss. e "Los contralimites en serio" y el caso Taricco: el largo recorrido de la teoría hasta la repuesta contundente pero abierta al diálogo de la Corte constitucional italiana, in corso di pubblicazione in *Revista de derecho europeo*, 2017, 2.

forme applicazione, non possono interpretarsi nel senso di imporre allo Stato membro la rinuncia ai principi supremi del suo ordine costituzionale.

Da sottolineare altresì come, a fronte dell'emergere di un'ipotesi di controlimiti, la Corte costituzionale indica il percorso che deve essere seguito affinché gli stessi siano fatti valere, il quale viene individuato nella necessaria iniziativa del giudice chiamato ad applicare la regola, il quale deve sollevare la questione di costituzionalità, chiedendo alla Corte di valutare la conformità con i principi supremi dell'ordine costituzionale, "È poi dovere di questa Corte accertare, se del caso, l'incompatibilità e conseguentemente escludere che la regola possa avere applicazione in Italia".

Con tale affermazione la Corte sembra all'evidenza voler escludere che un compito simile possa essere svolto dal giudice direttamente, come si era verificato nel passato ad opera del Consiglio di Stato⁴¹.

7. Segue: *gli altri parametri costituzionali*

La previsione, a partire dagli *Aggiornamenti (2008-2010)*, di un'autonoma trattazione degli aspetti processuali relativi ai rapporti tra la Corte costituzionale e le Corti europee (v. Capitolo VIII) comporta che le tematiche relative ai richiami, come parametri, agli artt. 10, 11 e 117, 1° comma, Cost., alle fonti dell'Unione europea ed alla CEDU come parametro interposto, un tempo presenti in questo paragrafo, trovino adesso la loro più naturale collocazione in quella sede, alla quale faccio pertanto integrale rinvio.

La Corte costituzionale (sent. n. 191/2015) ha in un caso sottolineato come i parametri costituzionali debbono essere letti alla luce dell'evoluzione dei costumi e dei rapporti regolati. Ciò è accaduto a proposito della questione di costituzionalità della disposizione che subordinava il diritto alla pensione della madre del militare o del civile deceduto, che visse effettivamente separata dal marito, alla condizione del mancato ricevimento dallo stesso degli alimenti, anche nel caso in cui questi ultimi, aggiunti ad altri eventuali redditi, fossero di ammontare non superiore al limite di reddito stabilito per la madre vedova.

La Corte ha rilevato come la normativa impugnata rifletteva una non più accettabile concezione dei rapporti patrimoniali tra i coniugi, da ritenersi superata nel costume e nella coscienza sociale diffusa, caratterizzata dalla dipendenza economica della moglie separata dal marito, cui è riconosciuto, in via

*Lettura dei
parametri secondo
l'evoluzione dei
costumi?*

⁴¹ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2005, n. 4207, in *Foro it.*, 2008, III, 188, commentata da F. DAL CANTO, *Il Consiglio di Stato tra normativa comunitaria, controlimiti e giudizio costituzionale*, in *Giur. it.*, 2007, 587, il quale si richiamò ai controlimiti per giustificare la inutilità di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e per poter procedere alla disapplicazione del diritto nazionale.

prioritaria, il ruolo di provvedere al suo sostentamento. Da ciò deriva, a giudizio della Corte, l'ingiustificata disparità di trattamento riservata alla madre separata rispetto alla madre vedova, la quale non trova idonea giustificazione nella particolare natura del reddito derivante dall'assegno periodico alimentare (o di mantenimento) corrisposto dal coniuge, ma lascia trapelare una concezione dei rapporti familiari caratterizzata da una mancanza di autonomia economica della moglie, superata dall'ormai acquisito principio della parità tra i coniugi.

*Errori
nell'invocazione
dei parametri*

Con riguardo all'obbligo per il giudice, di indicare, ai sensi dell'art. 23, l. n. 87/1953, accanto alle disposizioni di legge o agli atti aventi forza di legge sospettati, le disposizioni costituzionali che si assumono violate, la Corte costituzionale in varie occasioni ha rilevato come i parametri invocati fossero del tutto inconferenti rispetto alla questione sollevata (sent. n. 148/2016).

*Le fonti di rango
primario quali
norme interposte*

Il parametro può essere rappresentato in via diretta anche da una fonte di rango primario, allorché la violazione della stessa comporti una indiretta violazione di una disposizione costituzionale, secondo la nota tecnica della c.d. norma interposta.

Nel triennio in esame, oltre alle ipotesi di applicazione di tale tecnica alle disposizioni della CEDU, alla Corte sono state proposte questioni per violazione diretta di atti aventi forza di legge ordinaria ed indirettamente della Costituzione.

Questo si è verificato con riguardo ad una questione di costituzionalità avente ad oggetto disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, nella parte in cui, nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985, non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio Unesco. In proposito il giudice *a quo* richiamava, quale parametro costituzionale, anche l'art. 117, 1° comma, in relazione ai parametri interposti di cui agli artt. 4 e 5 della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972 e recepita in Italia con l. 6 aprile 1977, n. 184.

La Corte costituzionale ha rilevato come gli artt. 4 e 5 della Convenzione pongono, sì, degli obblighi in capo agli Stati firmatari, tra cui spicca, per quanto qui rileva, quello di garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale situato sul loro territorio, ma lasciano anche liberi gli Stati medesimi di individuare i provvedimenti giuridici, scientifici, tecnici, amministrativi e finanziari adeguati per l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e rianimazione di questo patrimonio (sent. n. 22/2016).

Un secondo caso è relativo alla questione di costituzionalità avente ad oggetto la disposizione che stabiliva l'attribuzione automatica del cognome paterno al figlio nato in costanza di matrimonio, in presenza di una volontà contraria di entrambi i genitori.

Il giudice *a quo* richiamava, quale norma interposta rispetto all'art. 117, 1° comma, Cost., l'art. 16, 1° comma, lett. g), della Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata e resa esecutiva con l. 14 marzo 1985, n. 132, la quale impegna gli Stati contraenti ad adottare tutte le misure adeguate per eliminare tale discriminazione in tutte le questioni derivanti dal matrimonio e nei rapporti familiari e, in particolare, ad assicurare «gli stessi diritti personali al marito e alla moglie, compresa la scelta del cognome».

La Corte costituzionale ha accolto la questione sollevata con riferimento alla denunciata violazione degli artt. 2, 3 e 29 Cost., ritenendo di conseguenza «assorbita» la censura relativa all'art. 117, 1° comma, Cost. (sent. n. 286/2016).

Con riguardo al parametro di cui all'art. 81 Cost., esso è stato, come noto, modificato nel 2012. In un caso il giudice *a quo* aveva fatto riferimento al testo vigente a seguito della modifica, anche se il comma di riferimento era quello della originaria formulazione.

*Il parametro
dell'art. 81 Cost.
modificato nel 2012*

La Corte costituzionale ha osservato come la indicazione del parametro fosse inficiata da un duplice errore: il riferimento al sesto anziché al 3° comma dell'art. 81 Cost. nel testo introdotto dalla l. cost. n. 1/2012 – secondo cui «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte» – e la sua pretesa applicazione alla fattispecie in esame, non tenendo conto di quanto stabilito dall'art. 6, 1° comma, della medesima legge costituzionale, che ne determina l'operatività «a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014». La Corte ha precisato come, al contrario di quanto affermato nell'ordinanza, al caso poteva trovare applicazione solamente l'art. 81, 4° comma, Cost. nel testo in vigore al momento della rimessione, ritenendo comunque tali errori non preclusivi per l'esame del merito in relazione al parametro della copertura della spesa, giacché risulta chiaro il senso del richiamo del giudice *a quo* al precetto costituzionale, anche in considerazione del fatto – almeno per quanto attiene al rapporto tra la presente fattispecie ed i valori prescrittivi di riferimento – che tra il vecchio parametro e quello sopravvenuto sussiste una sostanziale continuità (sent. n. 132/2014).

Con riguardo alla legislazione regionale ed ai rapporti di competenza legislativa tra lo Stato e le regioni, la Corte ha ribadito che nei giudizi incidentali il giudice comune è legittimato a sollevare questione di costituzionalità anche in riferimento al parametro costituzionale (art. 117 Cost.) che disciplina il riparto delle competenze legislative.

Nel triennio in esame assai numerose sono infatti le questioni aventi ad oggetto leggi regionali denunciate per supposta violazione in particolare dell'art. 117 Cost. (sentt. nn. 13, 46, 64, 67, 100, 166, 177, 211, 212, 258, 278/2014; 33, 47, 58, 228/2015, 11, 30, 49, 130, 186, 203, 224, 228, 245, 248, 267, 283, 285/2016; ordd. nn. 179/2014, 35, 39, 102, 133/2015, 33,

*Il parametro
dell'art. 117 Cost.
sul riparto di
competenze
legislative nel
giudizio incidentale*

172, 247/2016) o comunque di disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione ed in particolare dei criteri di riparto delle competenze tra Stato e regioni (sentt nn. 100, 151, 171, 220, 231, 241, 258, 278/2014; 188, 193/2015; 10, 129, 130, 157, 219, 243/2016; ordd. nn. 179/2014; 24, 39/2015; 115, 164, 246, 280/2016).

*Onere di motivare
il contrasto
tra norme legislative
e parametri*

In alcune occasioni la Corte costituzionale ha sottolineato e sanzionato il fatto che l'autorità giudiziaria rimettente non fornisse alcuna motivazione in ordine alle ragioni in base alle quali riteneva violata una determinata disposizione costituzionale, osservando che il giudice rimettente non può in alcun modo sottrarsi all'onere di motivare adeguatamente e specificamente in punto di non manifesta infondatezza il denunciato contrasto tra le norme legislative censurate e i parametri costituzionali esplicitamente invocati o limitarsi ad enunciare i suddetti parametri, senza svolgere alcuna specifica considerazione al riguardo ⁴².

In un caso la questione di costituzionalità sollevata poneva quale parametro l'art. 116, 3° comma, Cost., relativo alla possibilità delle regioni ordinarie di richiedere in determinate materie specificamente indicate ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Ad avviso del giudice *a quo* la suddetta disposizione costituzionale ha segnato l'ingresso nell'ordinamento regionale del decentramento non solo della funzione legislativa ma anche della giurisdizione, in quanto detta norma, con l'introduzione della clausola di asimmetria, rimette all'iniziativa regionale il compito di tracciare il riparto di competenze in ordine alla dislocazione e alla organizzazione degli uffici giudiziari, ai requisiti e ai procedimenti di nomina e formazione dei giudici, ponendo in essere una rivisitazione del principio di sussidiarietà nell'ambito del quale le regioni debbono essere considerate un laboratorio di giustizia e non già un solo collaboratore dello Stato.

La Corte costituzionale ha precisato come il procedimento previsto dall'art. 116, 3° comma, Cost., richiede l'approvazione di una legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, con voto favorevole delle camere a maggioranza assoluta dei propri componenti e sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione e come, nella specie, alla regione Piemonte, con il procedimento di cui all'art. 116, 3° comma, Cost., non era stata riconosciuta la maggiore autonomia dedotta dal giudice *a quo*, per cui il parametro costituzionale invocato, allo stato, non ha ancora avuto attuazione (ord. n. 202/2015 e, nell'ambito di un giudizio in via principale, sent. n. 118/2015).

*Violazione del
giudicato
costituzionale*

In un caso era stata denunciata la violazione del giudicato costituzionale ed invocato quindi come parametro l'art. 136 Cost., in ragione della sostanziale identità della fattispecie normativa dichiarata incostituzionale e di quella, a giudizio del giudice *a quo*, riproposta in una successiva legge.

⁴² Cfr. sentt. nn. 7, 241, 251/2014; 27, 100, 120, 126, 178, 248/2015; 10, 59, 78, 120, 133, 173, 192, 219, 240, 267/2016; ordd. nn. 16, 20/2014; 22, 29, 39, 52, 112, 115/2015; 93, 172, 180, 247/2016.

La Corte ha escluso che la nuova legge riproducesse la norma dichiarata incostituzionale e che potesse pertanto ritenersi elusiva del giudicato costituzionale, dal momento che la nuova disposizione non disciplina le stesse fattispecie già regolate dalla precedente, né surrettiziamente proroga gli effetti di quella norma dopo la sua rimozione dall'ordinamento giuridico (sent. n. 173/2016).

8. *L'oggetto del giudizio: la determinazione del "thema decidendum" da parte del giudice ed i poteri delle parti. La inidoneità delle situazioni patologiche o di mero fatto a costituire oggetto del giudizio costituzionale sulle leggi*

Nel triennio in esame trova conferma la giurisprudenza, ormai assolutamente consolidata, in base alla quale la determinazione dell'oggetto del giudizio costituzionale (disposizioni di leggi o atti aventi forza di legge impugnate e parametri costituzionali) deve essere effettuata dal giudice e risultare chiaramente e compiutamente dall'ordinanza di remissione (c.d. autosufficienza dell'ordinanza di rinvio). Costante è infatti l'affermazione secondo cui la delimitazione del *thema decidendum*, che segna il limite all'intervento del Giudice costituzionale, deve risultare solo ed esclusivamente dal provvedimento dell'autorità giudiziaria rimettente, da cui deriva l'impossibilità di un suo ampliamento o modificazione successiva da parte dello stesso giudice o delle parti costituite o intervenute nel giudizio costituzionale. Ciò in quanto l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale «deve ritenersi limitato alle norme ed ai parametri indicati nelle ordinanze di remissione, poiché (...) non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze» (ordd. nn. 122, 200/2015).

La determinazione dell'oggetto del giudizio da parte del giudice rimettente

Conseguentemente sono state dichiarate inammissibili le deduzioni delle parti private, costituite in giudizio, dirette ad estendere il *thema decidendum* non soltanto attraverso l'evocazione di ulteriori parametri costituzionali, ma anche attraverso la denuncia di norme ulteriori rispetto a quelle sospettate di illegittimità costituzionale dal giudice rimettente (158/2014, 209, 231, 276/2015).

In varie occasioni la Corte ha avuto modo di rilevare come non possono formare oggetto di una questione di costituzionalità la denuncia, da parte del giudice, di situazioni di mero fatto e assolutamente particolari o difficoltà di applicazione della legge o ancora situazioni patologiche derivanti da alcune

Situazioni di mero fatto e difficoltà applicative

applicazioni di disposizioni di legge, cui non è direttamente e necessariamente ricollegabile l'effetto denunciato.

Per alcuni esempi possono essere ricordate:

a) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 197, 1° comma, lett. d), c.p.p., nella parte in cui non consente di assumere come testimoni coloro che, nel medesimo procedimento, hanno svolto la funzione di giudice – in particolare, quali componenti di un collegio – neppure nel caso in cui la prova testimoniale sia finalizzata esclusivamente ad accertare l'esistenza di un errore materiale nella redazione del verbale che documenta gli atti ai quali hanno partecipato. Nella specie si supponeva che vi fosse stato un errore materiale nella redazione del verbale di udienza, il cui accertamento avrebbe consentito di superare l'eccezione di nullità formulata dalla difesa e che, al fine di confermare una simile ipotesi, si rendeva necessario procedere all'esame testimoniale dei giudici dianzi indicati ovvero del cancelliere che aveva redatto il verbale. La Corte ha rilevato che quello denunciato non è altro che un inconveniente di fatto, legato alle particolari modalità di svolgimento del giudizio *a quo* e non certo un effetto collegato alla struttura della norma censurata (ord. n. 66/2014);

b) la questione di legittimità costituzionale relativa al meccanismo di individuazione dei centri di identificazione ed espulsione degli stranieri da parte del ministero dell'interno di concerto con altri ministeri, per la quale il giudice *a quo* faceva riferimento all'inadeguatezza dei locali messi a disposizione per l'effettuazione del giudizio di convalida; alle esigenze di sicurezza non adeguatamente soddisfatte; alla varietà delle sedi presso le quali effettuare le convalide, con possibili effetti disfunzionali per il giudice chiamato a celebrare l'udienza in tempi ristretti; alla devoluzione al solo potere esecutivo del compito di identificare il Centro presso il quale ricoverare lo straniero cui la misura del trattenimento si riferisce; alla mancanza di prescrizioni precise da parte della normativa di settore su aspetti che si reputano fondamentali per l'amministrazione della giustizia. La Corte rileva come le censure finiscono per risolversi in questioni di mero fatto del tutto avulse da vizi ascrivibili alle disposizioni denunciate e quindi insuscettibili, come tali, di formare oggetto di un dubbio di legittimità costituzionale (ord. n. 93/2014);

c) la questione di costituzionalità relativa alla disparità di trattamento circa la remunerazione spettante al difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato e quanto dovuto, secondo la tariffa professionale, ai difensori delle altre parti. Il giudice *a quo* poneva in rilievo come la parte abbiente si avvantaggerebbe della condizione economica disagiata della controparte ammessa al gratuito patrocinio e agirebbe sapendo di godere di un trattamento privilegiato in ordine alle spese processuali. La Corte rileva come le censure si risolvono in realtà nella prospettazione di eventuali ricadute pratiche, vale a dire di mero fatto, in sede di applicazione della normativa censurata, sia in relazione all'accesso al gratuito patrocinio a spese dello Stato a favore della parte non abbiente, la quale potrebbe non farne richiesta o potreb-

be vedere l'istanza respinta, sia in relazione all'esito del giudizio che conduca alla soccombenza a carico della parte abbiente, la quale, quindi, per beneficiare del presunto privilegio dovrebbe risultare soccombente (ord. n. 122/2016);

d) la questione di costituzionalità della disciplina del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali responsabili di violazioni della CEDU per gli oneri finanziari sostenuti in esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di Strasburgo nei confronti dello Stato, per la quale il giudice *a quo* faceva riferimento alla situazione di inerzia difensiva dello Stato italiano nell'ambito di tale giudizio. La Corte rileva come tale rilievo si limita ad evidenziare un inconveniente di mero fatto, come tale non attinente al profilo (astratto) della legittimità costituzionale della norma (sent. n. 219/2016).

In un caso la Corte costituzionale ha invece respinto l'eccezione avanzata dall'Avvocatura dello Stato nel senso che trattavasi di questione di mero fatto, come tale non suscettibile di formare oggetto di controllo di costituzionalità. Ciò è accaduto con riguardo alla questione relativa alla competenza delle commissioni tributarie provinciali per le controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione che hanno sede nella loro circoscrizione anche nel caso in cui tale sede ricada in una circoscrizione diversa da quella in cui ricade la sede dell'ente locale concedente. La Corte ha osservato che, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura, la prospettazione della commissione tributaria provinciale non è correlata ad un mero «caso» ipotizzato come possibile, posto che le problematiche lamentate sono una fisiologica ricaduta della norma, ovvero un effetto collegato alla struttura della norma censurata. Oggetto della censura, quindi, non è un inconveniente di fatto legato alle particolari modalità di svolgimento del giudizio *a quo* o comunque alle «asserite difficoltà non discendenti in via diretta ed immediata dalla norma censurata (sent. n. 44/2016).

9. Segue: *le leggi di interpretazione autentica ed il “dialogo” con la Corte EDU, le leggi ad efficacia retroattiva e le leggi-provvedimento*

Nella precedente edizione di questi Aggiornamenti⁴³, avevamo posto in particolare rilievo il “dialogo”, non privo di qualche divergenza, tra la Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo in ordine ai limiti entro i quali il legislatore nazionale poteva ritenersi legittimato ad intervenire con leggi di interpretazione autentica, per loro natura dotate di effetti retroattivi.

⁴³ *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, 62 ss.

*Puntualizzazione
della giurisprudenza
della Corte EDU
sulle leggi di
interpretazione
autentica da parte
della Corte
costituzionale*

La giurisprudenza della Corte EDU aveva senz'altro avuto l'effetto di rendere quella della nostra Corte meno accondiscendente verso il legislatore ed aveva infatti condotto ad una serie di dichiarazioni di incostituzionalità di leggi di interpretazione autentica.

Nel corso del triennio in esame la Corte costituzionale ha proceduto ad una interpretazione e puntualizzazione della giurisprudenza europea.

La Corte ha sottolineato come la regola di diritto ricavabile dalla giurisprudenza europea è che, se in linea di principio il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio di prevalenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'art. 6 CEDU ostano, salvo che per ragioni imperative d'interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte. Tale regola viene dalla Corte letta nel senso che sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da «motivi imperativi di interesse generale» che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla Convenzione europea ai singoli ordinamenti statali.

A giudizio della Corte dai principi della CEDU non deriva alcun divieto assoluto di norme interpretative, suscettibili di ripercuotersi sui processi in corso, infatti è la stessa giurisprudenza della Corte di Strasburgo, con il riferimento ai motivi imperativi d'interesse generale, ad evocare l'idea di un bilanciamento, che possa giustificare, in un disegno coerente che rafforzi ed armonizzi le tutele, una legislazione interpretativa. I principi di rango costituzionale e i principi affermati dalla CEDU sono chiamati, pertanto, ad interagire in un sistema di tutele che, attraverso la clausola riferita ai motivi imperativi d'interesse generale, consenta di individuare un punto di equilibrio nella dialettica tra i valori in gioco e di emanciparli da una considerazione atomistica ed irrelata.

Tale clausola concorre ad attuare un ragionevole bilanciamento tra i diritti dei singoli (diritto ad un processo equo, affidamento nella stabilità delle relazioni giuridiche), che rivestono anche una rilevanza superindividuale, e l'ispirazione solidaristica immanente alla Carta costituzionale, che individua le finalità perequative e di riequilibrio in un sistema più vasto di interessi costituzionalmente protetti.

In base a ciò se il legislatore ha superato una situazione di oggettiva incertezza, contribuendo così a realizzare principi d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale, quali sono la certezza del diritto e l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge oppure ha svolto un ragionevole bi-

lanciamento tra la tutela previdenziale e le inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica e di salvaguardia della concreta ed attuale disponibilità delle risorse finanziarie, la legge può ritenersi rispettosa dei limiti indicati dalla Corte EDU (ord. n. 92/2014, sent. 227/2014, sent. n. 127/2015).

La giurisprudenza costituzionale del triennio in esame, anche dietro la spinta della Corte di Strasburgo, ha sostenuto la irrilevanza della natura innovativa o meno della legge di interpretazione autentica, incentrando il controllo di costituzionalità principalmente sui limiti dell'effetto retroattivo della legge ed in particolare, sul rispetto del principio di affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico come specchio della ragionevolezza della legge (sent. n. 69/2014).

Affidamento dei consociati e certezza dell'ordinamento giuridico

In alcuni casi comunque la Corte ha tenuto a sottolineare come nella specie si trattasse di una “vera” legge di interpretazione autentica e come tale non a carattere innovativo, la quale interveniva in una reale situazione di oggettiva incertezza (sent. n. 156/2014), mentre in altri ha rilevato l'assoluta dissonanza della interpretazione autentica rispetto al significato delle parole contenute nella legge interpretata. In questa ipotesi la Corte ha ritenuto che la norma impugnata si poneva in contrasto, in pari tempo, con l'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica e con le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria. L'affidamento risultava corroborato da un assetto normativo risalente e da una giurisprudenza che gli stessi lavori parlamentari menzionano e che la legge interpretativa consapevolmente ribalta, ripercuotendosi sui giudizi in corso e su vicende non ancora definite, mentre la disciplina impugnata, priva di un appiglio semantico con la norma oggetto di interpretazione, lede, inoltre, l'autonomo esercizio della funzione giurisdizionale, in quanto è suscettibile di definire i giudizi in corso, travolgendo gli effetti delle pronunce già rese (sent. n. 260/2015).

In particolare ha ritenuto che la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (ord. n. 92/2014), seppure ascrivibile ad un orientamento giurisprudenziale minoritario (ord. n. 227/2014; sent. n. 127/2015).

In un caso il governo aveva aggiunto, successivamente alla nomina del Commissario straordinario per il comune di Roma, un nuovo requisito (elevata professionalità acquisita nel “settore privato”) con il risultato di revocare il già nominato Commissario (giudice della Corte dei conti, che pertanto aveva acquisito la propria professionalità nel settore pubblico) e sostituirlo con altro. Il tutto attraverso una norma avente carattere interpretativo, inserita in un decreto legge.

La Corte costituzionale ha affrontato e risolto la questione richiamando la propria giurisprudenza e quella della Corte EDU in tema di limiti che il legislatore incontra nell'approvare leggi di interpretazione autentica e del principio di parità delle armi nell'ambito del processo, ai sensi dell'art. 6 CEDU.

In particolare la Corte ha rilevato come appaia chiaro che la disposizione impugnata, modificando durante il corso del mandato del Commissario straordinario del governo i requisiti professionali di cui egli deve essere in possesso, intendeva legittimare l'operato del governo che, proprio privilegiando l'esperienza nel settore privato, anziché in quello pubblico, aveva revocato e sostituito il Commissario straordinario precedentemente nominato.

Il Commissario sostituito già aveva ottenuto l'annullamento del primo provvedimento di revoca da parte del giudice amministrativo, il cui intervento è stato, però, vanificato dalla introdotta disposizione normativa, che ha fornito base legale alla sostituzione successivamente reiterata dal governo. Il secondo decreto del presidente del consiglio dei ministri, di revoca e sostituzione del Commissario straordinario del governo in carica, è quindi intervenuto subito dopo l'entrata in vigore della normativa che ha modificato i requisiti di professionalità richiesti, cosicché il contenzioso nuovamente intentato dal Commissario sostituito avrebbe un esito irrimediabilmente pregiudicato in senso favorevole al governo medesimo, parte del giudizio, proprio in virtù della normativa sopravvenuta.

La Corte ha concluso nel senso che l'intervento legislativo disposto dal governo con d.l. aveva determinato fatalmente l'esito della controversia in corso a favore del governo stesso, parte della controversia medesima in spregio alla parità processuale delle parti (sent. n. 191/2014).

Per certi aspetti particolare è anche la questione risolta da Corte cost. 132/2016, la quale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una legge la quale aveva fornito l'interpretazione autentica di disposizioni che avevano determinato il formarsi di una differente lettura nella giustizia amministrativa, contrapponendo quella consolidata del Consiglio di Stato a quella del Tar Lombardia, la cui interpretazione era stata poi accolta dal legislatore. Conseguentemente il Consiglio di Stato ha impugnato lo *ius superveniens*, denunciandone il carattere falsamente interpretativo (ma in realtà innovativo) e la violazione del principio di eguaglianza, nonché dei principi espressi dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo relativamente ai limiti di utilizzabilità di leggi di interpretazione autentica.

La Corte costituzionale ha sottolineato come nella specie esistesse una reale situazione di incertezza interpretativa e come la legge abbia quindi indicato uno dei possibili significati derivabili dalla normativa interpretata e, richiamandosi alla propria precedente giurisprudenza, ha ribadito come non risulti comunque essenziale la qualificazione della legge come autenticamente interpretativa, essendo sufficiente che la retroattività della legge non superi i limiti in proposito fissati dalla Costituzione (analogamente pure sent. n. 150/2015).

*Divieto di
retroattività con
rango costituzionale
in materia penale ...*

La Corte ha ribadito, nel triennio in corso, che il divieto di retroattività della legge, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. e che il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare, dunque, disposizioni re-

troattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale» ai sensi della Corte EDU.

La Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

A quest'ultimo proposito la Corte ha osservato che non si può dire che l'autonomia della magistratura sia violata per il solo fatto che il legislatore intervenga con una disposizione destinata a muoversi sul piano generale ed astratto delle fonti e a costruire il modello normativo, cui la decisione del giudice si deve attenere. La legge interpretativa, nel porre una disciplina generale ed astratta, opera su un piano diverso da quello dell'applicazione giudiziale della regola di diritto a singole fattispecie e deve solamente essere rispettosa del giudicato formatosi, limite invalicabile di ogni legge di interpretazione autentica e di ogni legge retroattiva (sent. n. 127/2015).

Con riguardo al principio di irretroattività delle leggi in materia civile – sancito dall'art. 11 delle preleggi, e che non ha valenza costituzionale a differenza di quanto espressamente previsto in materia penale dall'art. 25, 2° comma, Cost. – la Corte ha chiarito come al legislatore non sia precluso di emanare norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale» ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU (sent. n. 146/2015).

In tema di controllo di costituzionalità delle leggi-provvedimento la Corte ha ribadito le condizioni necessarie per la ascrivibilità di una disposizione alla categoria delle leggi-provvedimento, rilevando che possono definirsi tali quelle che contengono disposizioni dirette a destinatari determinati ovvero incidono su un numero determinato e limitato di destinatari, che hanno contenuto particolare e concreto, anche in quanto ispirate da particolari esigenze e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa. Il Giudice costituzionale ha altresì ribadito la compatibilità della legge-provvedimento con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, poiché nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto, pur ribadendo al contempo che le leggi provvedimento debbono soggiacere ad uno scrutinio stretto di

*... e deroghe in altri
ambiti dettate dai
"motivi imperativi di
interesse generale"*

*Il controllo di
costituzionalità
delle leggi-
provvedimento*

costituzionalità sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sent. n. 64/2014).

In applicazione di tali principi la Corte ha escluso che potessero essere qualificate come leggi provvedimento le leggi provinciali di determinazione del canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico (sent. n. 64/2014), la disposizione che prevede che tutte le funzioni e i compiti delle gestioni commissariali governative ferroviarie siano attribuite alla competente Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e che, a far data dall'entrata in vigore del decreto-legge in cui la disposizione è inserita, i commissari governativi nominati cessino dall'incarico e dall'esercizio delle funzioni (ord. n. 72/2015), la disposizione che ha abrogato la previsione per cui la contrattazione collettiva del comparto ministeri disciplinasse l'istituzione di un'apposita separata area della vicedirigenza nella quale sarebbe stato ricompreso il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3 che avesse maturato complessivamente cinque anni di anzianità in tali posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento (sent. n. 214/2016).

In alcuni casi sono state denunciate leggi provvedimento in quanto limitative delle garanzie di difesa dei soggetti interessati. Così per la questione sollevata lamentando una limitazione dei diritti di difesa dell'interessato quale conseguenza dell'aver la regione adottato il provvedimento attraverso una legge, come tale sindacabile solo nel giudizio di costituzionalità. La Corte ha dichiarato infondata la questione, richiamando in proposito la propria consolidata giurisprudenza in tema di controllo di costituzionalità delle leggi-provvedimento e precisando che l'impossibilità per il destinatario della disposizione censurata di ottenere tutela direttamente dal giudice comune non comporta, in quanto tale, la lesione del suo diritto alla tutela giurisdizionale, ma solo il trasferimento di tale tutela all'ambito proprio della giustizia costituzionale (sent. n. 231/2014).

Lo stesso nel caso della questione di costituzionalità della disposizione che ha previsto, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle Province di Treviso e Vicenza, che "restano fermi gli effetti" della deliberazione del Consiglio dei ministri 31 luglio 2009, e, segnatamente, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31 luglio 2009, n. 40191 (e successive proroghe) nonché dell'ord. del Presidente del Consiglio dei ministri 15 agosto 2009, n. 3801, provvedimenti che hanno, rispettivamente, dichiarato la situazione emergenziale ed attuato la gestione commissariale nell'ambito dei lavori per la realizzazione dell'opera viaria denominata strada pedemontana veneta.

Il giudice *a quo* denunciava che, attraverso l'atto impugnato qualificabile come legge-provvedimento, si sarebbe realizzata una "legificazione", attraverso lo strumento del rinvio materiale, della normativa precedentemente contenuta in atti di natura amministrativa, con conseguente riduzione delle garanzie di difesa degli interessati.

La Corte ha rilevato come sussista una presunzione di rinvio formale, rispetto al carattere sostanziale dello stesso e come ciò appare confermato da tutta una serie di elementi, tratti in particolare anche dal dibattito parlamentare che ha condotto alla approvazione del decreto legge impugnato ed ha concluso che si deve escludere, contrariamente a quanto prospettato dal giudice *a quo*, che attraverso la disposizione contenuta nel 1° comma, l'art. 6-ter, d.l. n. 79/12 aggiunto dalla legge di conversione n. 131/2012 il legislatore abbia inteso effettuare un rinvio materiale – con effetto di novazione della fonte – alla disciplina emergenziale e all'attività compiuta dal Commissario delegato nell'ambito del procedimento di realizzazione della superstrada pedemontana veneta e dichiara pertanto infondata la questione sollevata, in quanto il valore normativo primario della disposizione non è, contrariamente a quanto dedotto dal rimettente, nel senso di «legificare» detti provvedimenti, ma di escludere l'applicabilità della nuova normativa dettata dal d.l. n. 59/12 ai provvedimenti amministrativi approvati (sent. n. 250/2014).

10. *Segue: la decretazione d'urgenza: i requisiti di necessità ed urgenza, la nozione di “evidente mancanza” ed il rapporto tra decreto legge e legge di conversione ed i limiti entro cui sono costituzionalmente ammissibili modifiche in sede parlamentare*

Nel triennio 2014-2016 la Corte costituzionale ha in larga misura confermato la propria giurisprudenza in ordine ai limiti costituzionali della decretazione d'urgenza, relativamente agli ormai tradizionali settori relativi: a) ai requisiti costituzionali della necessità ed urgenza e della omogeneità del decreto legge; b) alla nozione di “evidente mancanza” di necessità ed urgenza; c) al rapporto tra decreto legge e legge di conversione ed ai limiti alla possibilità, da parte del parlamento, di introdurre emendamenti in sede di conversione.

In riferimento al primo aspetto, da segnalare – pur se pronunciate in sede di giudizio in via principale, ma in quanto attinenti alle condizioni legittimanti in generale il ricorso al decreto legge – la pronuncia sul sistema della gestione dei rifiuti e quella sul sistema bancario.

In entrambi i casi veniva denunciato, sulla scia di quanto deciso dalla Corte a proposito del riordino delle province, che si trattava di una riforma strutturale per la quale lo strumento del decreto legge sarebbe stato inutilizzabile.

In particolare veniva osservato come, nel caso della gestione dei rifiuti non si sarebbe trattato di una soluzione di natura emergenziale, ma di un vero e proprio intervento di riassetto ordinamentale, che sarebbe del tutto estraneo alla natura del decreto-legge e che le misure da esso introdotte non avrebbero

I requisiti di necessità e urgenza

Preclusione all'uso del decreto legge per riforme strutturali

... in materia di gestione dei rifiuti ...

potuto considerarsi di immediata applicazione, comportando tempi rilevanti ed accertamenti in via amministrativa complessi. Veniva poi rilevato il difetto di omogeneità del decreto-legge, che sarebbe ravvisabile sia dall'epigrafe del provvedimento, sia dall'ampio preambolo, dove si attesterebbe la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere con misure eterogenee.

La Corte costituzionale ha sostenuto come la urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare.

La Corte ha pure richiamato nell'occasione la categoria dei «provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo», di per sé non esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità, ma ha precisato che, nella specie, le molteplici disposizioni che lo compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo, essendo tutte preordinate all'unitario obiettivo di accelerare e semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche, nel più ampio quadro della promozione dello sviluppo economico e del rilancio delle attività produttive (sent. n. 244/2016).

... e di modifica del
sistema bancario

Nel caso della modifica del sistema bancario, veniva denunciato il fatto che la riforma sarebbe il frutto della libera scelta del governo di incidere in un settore strategico nazionale con una nuova disciplina "a regime" adottata mediante la corsia accelerata della legge di conversione, affrontando problemi noti e dibattuti da decenni, che sarebbe stata caratterizzata da disposizioni non autoapplicative, esprimendo altresì forti dubbi sulla loro omogeneità.

La Corte fa riferimento al preambolo del decreto legge ed alla relazione che accompagna il disegno di legge di conversione per ricavarne che non poteva dirsi sussistere una condizione di evidente mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza. In particolare il Giudice costituzionale sottolinea la presenza di ragioni, che collegano le esigenze di rafforzamento patrimoniale, di competitività e di sicurezza delle banche popolari, sia all'adeguamento del sistema bancario nazionale a indirizzi europei e di organismi internazionali, sia ai noti e deleteri effetti sull'erogazione creditizia della crisi economica e finanziaria in atto (sent. n. 287/2016).

In un caso relativo alla riduzione del periodo di ferie per i magistrati, che per alcuni giorni è stato al centro di un ampio dibattito anche negli organi di stampa, il giudice *a quo* poneva alla Corte il dubbio di costituzionalità relativamente all'utilizzazione allo scopo dello strumento del decreto-legge, in ragione della evidente mancanza di necessità ed urgenza, dal momento che la nuova disciplina aveva decorrenza solo dall'anno 2015.

La Corte non è entrata nel merito dei profili di costituzionalità denunciati, osservando la mancanza di motivazione in ordine alla rilevanza e sembrando

voler indicare la natura strumentale dell'uso della eccezione di costituzionalità da parte del giudice *a quo*, specie allorché ha sottolineato come questo aveva posto particolare attenzione all'aspetto relativo alla riduzione del periodo di ferie per i magistrati (sent. n. 222/2015).

Quanto al merito appariva però nel caso difficilmente contestabile l'assenza dei presupposti di necessità ed urgenza, data l'entrata in vigore della normativa a partire dal 2015, il che sembrava determinare quella "evidente" mancanza richiesta dalla giurisprudenza costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale ha da tempo provveduto, a proposito della mancanza dei requisiti costituzionali di necessità ed urgenza, a distinguere tra la "semplice" loro mancanza, non sindacabile da parte del Giudice costituzionale ma risolvibile solo nell'ambito del rapporto di fiducia tra governo e parlamento e la "evidente" mancanza, la quale al contrario determina la incostituzionalità del decreto (ed eventualmente della legge di conversione).

La "evidente" mancanza dei presupposti costituzionali

In conseguenza di tale giurisprudenza la Corte si è pertanto trovata in varie occasioni a verificare se la mancanza dei suddetti requisiti dovesse ritenersi "semplice" oppure "manifesta" (aspetto *sub b*).

Nel triennio in esame ha quindi escluso in un caso il carattere di "evidenza", sulla base della notoria situazione di emergenza economica posta alla base del decreto e del fatto che le impugnate disposizioni – in quanto hanno introdotto un'«addizionale» per reperire nuove entrate al fine di fronteggiare la predetta emergenza e ridistribuire la pressione fiscale – risultano coerenti con le finalità del provvedimento e con i presupposti costituzionali su cui esso si fonda (sent. n. 10/2015).

Sempre il richiamo alla "notoria situazione di emergenza economica" consente alla Corte di ritenere sussistenti i requisiti costituzionali per la decretazione d'urgenza nel caso del provvedimento relativo al completamento delle procedure di trasferimento alle regioni dei compiti e delle funzioni di programmazione ed amministrazione relativi alle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa (ord. n. 72/2015).

Con riguardo alla abolizione dell'istituto del trattenimento in servizio anche per i docenti universitari era stata sollevata questione di costituzionalità, denunciando che il preambolo del decreto faceva riferimento a finalità ed ambiti privi di attinenza alla materia disciplinata e che non sussistevano i requisiti di necessità ed urgenza. La Corte rileva al contrario come il decreto costituisce un primo intervento, peraltro puntuale e circoscritto, di un processo laborioso, destinato a dipanarsi in un arco temporale più lungo, volto a realizzare il ricambio generazionale nel settore e come tale esso è strumentale a una più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici e non contraddice la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere sul punto (sent. n. 133/2016).

Più numerose e di maggiore interesse le decisioni attinenti al terzo dei profili indicati (*sub c*), ossia quello dei rapporti tra il decreto legge e la legge di conversione e della natura speciale del procedimento di approvazione di quest'ultima.

Il rapporto tra il decreto legge e la legge di conversione

La Corte costituzionale ha con alcune decisioni proceduto ad una sorta di interpretazione autentica e di specificazione delle affermazioni contenute nella precedente sent. n. 22/2012, in cui aveva affermato che la necessaria omogeneità del d.l. deve essere osservata dalla legge di conversione e che l'esigenza di non inserire norme "intruse" in sede di conversione è imposta dalla Costituzione e non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza per le norme eterogenee aggiunte, "ma per l'uso improprio, da parte del parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto legge".

Successivamente con l'ord. n. 34/2013, la Corte aveva rilevato come il giudice *a quo* si fosse basato su una erronea lettura della suddetta pronuncia, avendo ritenuto sufficiente per la eterogeneità delle norme inserite in sede di conversione che si fosse trattato di una disposizione originariamente contenuta in altro, diverso d.l. e poi inserita in sede di conversione del decreto oggetto della questione di costituzionalità.

*L'omogeneità del
decreto legge ...*

La Corte aveva precisato come l'esame della eterogeneità vada condotto di volta in volta sui singoli casi e come il decreto certamente possa essere emendato in sede di conversione, seppure entro certi limiti e che le Camere possono emendare il testo del decreto-legge nel rispetto del contenuto o della finalità del provvedimento governativo, in quanto «ciò che esorbita dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, 2° comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica» e, nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto eterogeneo, il limite all'introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è costituito dal rispetto della *ratio*.

Nel corso del triennio la Corte è giunta alla conclusione che le norme inserite in sede di conversione devono presentare un contenuto all'evidenza omogeneo a quello delle disposizioni contenute nell'originale decreto-legge (sent. n. 32/2014) ed ha concluso, sempre sulla base di quanto affermato nella ricordata sent. n. 22/2012, che le disposizioni impugnate, inserite in sede di conversione, denotavano una evidente estraneità rispetto ai contenuti ed alle finalità del d.l. in cui sono state inserite, tanto che il parlamento aveva addirittura dovuto modificare il titolo originario del d.l.

La Corte costituzionale tende inoltre a sottolineare come, nella specie, si sia trattato di una penetrante ed incisiva riforma della disciplina dei reati in materia di stupefacenti, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, la quale avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile solo se si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge.

In un caso proposto all'esame del Giudice delle leggi, si era verificato che il contenuto di un d.l. (n. 211/2005) era stato interamente trasfuso, attraverso la tecnica del maxi-emendamento, in una legge di conversione relativa ad altro d.l. (n. 203/2005). Il giudice *a quo* lamentava sia la non riferibilità dei

caratteri di necessità ed urgenza posti a base del d.l. da convertire, sia la disomogeneità del contenuto del d.l. n. 211/2005 rispetto a quello della legge di conversione.

Tale disomogeneità era fondata anche sul fatto che, a seguito dell'intervento legislativo di interpretazione autentica, anche in giurisprudenza era ormai ritenuta pacifica la natura non tributaria dei diritti aeroportuali, mentre la legge di conversione faceva riferimento a "disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria".

La Corte ha dichiarato infondata la questione attraverso una motivazione che mostra evidente gli sforzi e le piccole forzature alle quali il Giudice costituzionale è dovuto ricorrere per giungere a tale conclusione.

La Corte infatti, da un lato, ha ritenuto di doversi riportare al momento della legge di conversione impugnata, per rilevare come allora sussisteva una obiettiva incertezza interpretativa sulla natura dei diritti aeroportuali e l'orientamento prevalente tendeva ad ascriverli all'ambito tributario.

Dall'altro lato, e con riguardo alla propria precedente e recente giurisprudenza in tema di rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, introduce – come già fatto per la mancanza di necessità ed urgenza – la nozione di "evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge", concludendo che "la violazione dell'art. 77, 2° comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente 'estrane' o addirittura 'intruse', cioè tali da interrompere, in parte qua, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione" (sent. n. 251/2014).

... e la mancanza di interrelazione tra le disposizioni della legge di conversione e quelle del decreto legge

La trasposizione della nozione di "evidenza" dalla mancanza di necessità ed urgenza al nesso di interrelazione tra decreto legge e legge di conversione viene poi ribadito a proposito della disciplina con cui è stato sostituito il regime fiscale speciale antecedentemente previsto per gli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico.

La Corte in questa occasione valorizza alquanto il titolo dei provvedimenti normativi, sottolineando come, ai sensi dell'art. 15, 3° comma, l. n. 400/1988, il contenuto del decreto-legge «deve essere [...] corrispondente al titolo», per cui deve ritenersi che, abrogando e sostituendo il regime precedente, le norme censurate abbiano trovato nel contesto normativo in cui sono state inserite una sede idonea, in tal modo identificandosi un ulteriore profilo di omogeneità oggettiva.

Rispetto alla circostanza che il governo, nonostante la delicatezza e l'innovatività delle modifiche apportate al regime fiscale degli immobili di interesse storico o artistico, abbia fatto ricorso ad un maxiemendamento in sede di conversione, su cui ha posto la questione di fiducia, la Corte rileva come la procedura parlamentare seguita non comporta l'illegittimità delle disposizioni impugnate in ragione della specificata correlazione oggettiva (sent. n. 145/2015).

*Divieto di introdurre
norme disomogenee
rispetto al decreto
in sede di
conversione*

Sul divieto, per la legge di conversione, di inserire nella stessa norme disomogenee rispetto al contenuto originario del decreto legge, la Corte ha richiamato la più recente giurisprudenza sul punto, ribadendo che l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'art. 77, 2° comma, Cost., la quale non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, ma scaturisce dall'uso improprio, da parte del parlamento, di un potere che la Costituzione attribuisce ad esso, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge e che la legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto, come del resto prescrive, in particolare, l'art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati. A pena di essere utilizzate per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso (sentt. nn. 251/2014; 154/2015).

In maniera assolutamente convincente la Corte costituzionale (sent. n. 154/2015) respinge la "particolare" tesi, prospettata da una delle parti, della "omogeneità transitiva", la quale consisterebbe nel fatto che, qualora venga inserita in sede di conversione una norma omogenea al testo originario del decreto legge, è poi possibile introdurre un'altra norma omogenea a quella inserita, anche se del tutto disomogenea rispetto al decreto. Accogliendo tale effetto transitivo, sarebbe infatti un gioco da ragazzi aggirare la sopra richiamata giurisprudenza costituzionale.

In un caso era stata sollevata la questione di costituzionalità di una disposizione che, inserita nell'ambito dell'iter legislativo della conversione di un decreto-legge, dispone la proroga del termine di chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari, in quanto secondo l'autorità giudiziaria rimettente non potrebbe ravvisarsi la necessità e l'urgenza di introdurre modifiche strutturali di istituti secolari come la pericolosità sociale, indirettamente stravolti dall'intervento riformatore, che spezzerebbero il nesso di "interrelazione funzionale" e di "sostanziale omogeneità" tra decreto-legge e legge di conversione. La Corte ha ritenuto che, nella specie, si trattasse di emendamenti che integrano l'originaria disposizione del decreto-legge con un contenuto normativo del tutto omogeneo i quali, completando la disposizione, risultano ugualmente necessari e urgenti, anche se necessità e urgenza sono requisiti che riguardano le disposizioni del decreto e non i relativi emendamenti (sent. n. 186/2015).

In altra ipotesi invece la Corte è giunta al risultato opposto di ritenere le nuove norme inserite dalla legge di conversione palesemente estranee rispetto ai contenuti ed alle finalità del decreto legge in cui erano inserite (sent. n. 94/2016).

11. Segue: *la delegazione legislativa: la legge di delegazione ed il decreto legislativo; i decreti legislativi integrativi e correttivi; i regolamenti parlamentari; le norme consuetudinarie internazionali; le fonti anteriori alla Costituzione; gli atti privi di forza di legge*

Molte sono state le occasioni nelle quali, nel corso del triennio in esame, la Corte è stata chiamata a verificare la legittimità costituzionale della legge delega oppure del rispetto della stessa ad opera del decreto legislativo, secondo la nota tecnica della norma interposta per il vizio di eccesso di delega.

Il vizio di eccesso di delega

In generale la Corte costituzionale ha ribadito che il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi e che il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata. La delega legislativa non esclude, ad avviso della Corte, ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega, per cui, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, al fine di verificare se la norma delegata sia con questa coerente. In particolare, circa i requisiti che devono fungere da cerniera tra i due atti normativi, i principi e i criteri direttivi della legge di delegazione devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega.

Interpretazione della legge di delega e del decreto delegato

Con riguardo alle deleghe per il riordino o il riassetto di settori normativi, la Corte ha inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto ed ha rimarcato che, a proposito di deleghe che abbiano ad oggetto la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato, giacché quest'ultimo non può innovare al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega, specificando che per valutare se il legislatore abbia ecceduto i – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega.

La «pregiudizialità
logico-giuridica»
delle censure riferite
all'art. 76 Cost.

Circa l'ordine di esame delle questioni sollevate dai giudici *a quibus*, la Corte ha ricordato la «pregiudizialità logico-giuridica» delle censure riferite all'art. 76 Cost., giacché esse investono il corretto esercizio della funzione legislativa e, quindi, la loro eventuale fondatezza eliderebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame, per questo devono essere esaminate in primo luogo le questioni di legittimità costituzionale prospettate in relazione all'art. 76 Cost. e fra queste, seguendo la medesima linea di pregiudizialità logico-giuridica, quelle relative alla genericità e indeterminatezza della delega, indipendentemente dall'ordine seguito dal giudice rimettente (sentt. nn. 47, 50, 94, 132, 153, 229/2014; 146, 194/2015; 59, 278/2016).

... come esercizio
illegittimo della
funzione legislativa
da parte del Governo

La Corte ha osservato che la denuncia di un difetto di delega, se esistente, comporta un esercizio illegittimo da parte del governo della funzione legislativa. L'abrogazione della fattispecie criminosa mediante un decreto legislativo, adottato in carenza o in eccesso di delega, si porrebbe infatti, a giudizio della Corte, in contrasto con l'art. 25, 2° comma, Cost., che demanda in via esclusiva al parlamento, in quanto rappresentativo dell'intera collettività nazionale, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, precludendo al governo scelte di politica criminale autonome o contrastanti con quelle del legislatore delegante. Secondo il Giudice costituzionale se si escludesse il sindacato costituzionale sugli atti legislativi adottati dal governo anche nel caso di violazione dell'art. 76 Cost., si consentirebbe allo stesso di incidere, modificandole, sulle valutazioni del parlamento relative al trattamento penale di alcuni fatti, per cui la Corte, deducendo la violazione dell'art. 76 Cost., conclude che, quando, si propone una questione di legittimità costituzionale di una norma di rango legislativo adottata dal governo su delega del Parlamento, il sindacato della stessa non può essere precluso invocando il principio della riserva di legge in materia penale. Questo principio rimette al legislatore, nella figura appunto del soggetto-parlamento, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare, ed è violato qualora quella scelta sia invece effettuata dal governo in assenza o fuori dai limiti di una valida delega legislativa. La verifica sull'esercizio da parte del Governo della funzione legislativa delegata diviene strumento di garanzia del rispetto del principio della riserva di legge in materia penale, sancito dall'art. 25, 2° comma, Cost., e non può essere limitata in considerazione degli eventuali effetti che una sentenza di accoglimento potrebbe produrre nel giudizio *a quo*. Si rischierebbe, a giudizio della Corte, altrimenti di creare zone franche dell'ordinamento, sottratte al controllo di costituzionalità, entro le quali sarebbe di fatto consentito al governo di effettuare scelte politico-criminali, che la Costituzione riserva al parlamento, svincolate dal rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal legislatore delegante, eludendo così il disposto dell'art. 25, 2° comma, Cost. (sent. n. 5/2014).

Per quanto concerne il vizio di eccesso di delega più frequentemente la Corte costituzionale è pervenuta ad una pronuncia di infondatezza (ordd. nn. 14/2014, 235/2016; sentt. nn. 65, 73, 184, 229, 235/2014; 146/2015; 59, 106, 232, 276, 278/2016).

In altri casi invece ha accolto la questione, dichiarando incostituzionale la normativa contenuta nei decreti delegati per violazione dei principi e criteri direttivi della legge delega. Questo è avvenuto specificamente con riguardo:

*Incostituzionalità
per violazione dei
principi e dei
criteri direttivi*

– alla prevista abrogazione del decreto legislativo sul divieto delle associazioni di carattere militare da parte del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 avente ad oggetto il nuovo codice dell'ordinamento militare (sent. n. 5/2014);

– alla disciplina di un meccanismo di sostituzione sanzionatoria della durata del contratto di locazione per uso abitativo e di commisurazione del relativo canone in caso di mancata registrazione del contratto entro il termine di legge, riguardo alla quale la Corte ha rilevato emergere con evidenza che la disciplina oggetto di censura – sotto numerosi profili “rivoluzionaria” sul piano del sistema civilistico vigente – si presenti del tutto priva di “copertura” da parte della legge di delegazione: in riferimento sia al relativo ambito oggettivo, sia alla sua riconducibilità agli stessi obiettivi perseguiti dalla delega (sent. n. 50/2014);

– alle disposizioni che avevano trasferito alla giurisdizione esclusiva, con cognizione estesa al merito, del giudice amministrativo le controversie relative a provvedimenti sanzionatori di natura pecuniaria adottati dalla Banca d'Italia, per violazione dei principi e criteri enunciati dalla delega, i quali richiedevano di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori (sent. n. 94/2014);

– alle disposizioni che stabilivano sanzioni più gravi, rispetto alla precedente normativa, in materia di organizzazione dell'orario di lavoro, in contrasto con il criterio direttivo contenuto nella legge delega, per cui in materia di sanzioni amministrative, nel passaggio dal precedente al nuovo regime, in ogni caso «saranno previste sanzioni identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi» (ord. n. 152/2014);

– alla disposizione che prevedeva che gli enti pubblici economici e i privati che conferiscono incarichi retribuiti a dipendenti pubblici che omettevano, entro quindici giorni dalla erogazione del compenso, la comunicazione all'amministrazione di appartenenza dell'ammontare dello stesso erogato, fossero assoggettati ad una sanzione pecuniaria pari al doppio degli emolumenti corrisposti sotto qualsiasi forma a dipendenti pubblici. La Corte costituzionale procede ad una ricostruzione della complessa normativa in materia, dovuta in particolare alla successione di diverse leggi di delega, in parte poi modificate, per concludere che al momento della approvazione del d.lgs. impugnato, il quadro normativo vigente prevedeva l'applicazione di sanzioni amministrative nei confronti di coloro che avessero omissso di comunicare alle amministrazioni di appartenenza gli incarichi conferiti a pubblici dipendenti, ma non sanzionava in alcun modo la mancata comunicazione dei compensi erogati (sent. n. 98/2015);

– alla disposizione relativa ai requisiti richiesti per presiedere il collegio arbitrale per appalti nel settore dei contratti pubblici, rispetto alla quale la Corte costituzionale ha rilevato come, nella specie, il criterio direttivo che in qualche misura faceva riferimento ad un riordino ed alla “razionalizzazione” della disciplina dell’arbitrato non poteva ritenersi tale da legittimare le innovazioni introdotte a proposito dei requisiti per poter esser nominati presidente del collegio arbitrale e degli effetti in caso di difetto dei medesimi (sent. n. 250/2016).

Caso della delega per l’attuazione di una direttiva UE

La Corte costituzionale – in ordine ad una questione relativa ai limiti orari alla trasmissione di spot pubblicitari più restrittivi per le emittenti televisive a pagamento di quelli previsti per le emittenti cosiddette “in chiaro” – ha ribadito (sent. n. 210/2015) che, nel valutare la supposta esorbitanza del legislatore delegato rispetto ai limiti posti dalla legge delega, allorché si tratti di delega per l’attuazione di una direttiva comunitaria anche i principi di quest’ultima possono essere equiparati ai principi e criteri direttivi della legge delega ed integrare gli stessi ai fini del controllo di costituzionalità del decreto legislativo⁴⁴.

In una occasione la Corte ha sottolineato come, al fine di pronunciarsi in ordine ad un supposto vizio di eccesso di delega, il parere espresso dalle commissioni parlamentari non è vincolante e non esprime interpretazioni autentiche della legge delega, ma costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa (sent. n. 250/2016).

I decreti legislativi integrativi e correttivi

In riferimento ai cosiddetti decreti legislativi integrativi e correttivi, la Corte, nel riconoscerne l’ammissibilità da un punto di vista costituzionale, ha tuttavia precisato che ciò che conta è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega “principale”; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l’esercizio della delega “principale”. Il che significa che il medesimo criterio direttivo, ancorché dettato per l’esercizio della delega principale,

⁴⁴ Nella motivazione la Corte fa riferimento in larga misura alla decisione pronunciata, proprio sulla medesima vicenda oggetto del giudizio *a quo*, dalla Corte di giustizia dell’Unione europea, la quale ha ritenuto che l’art. 4, par. 1, direttiva 2010/13/UE del parlamento europeo e del consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi) nonché il principio della parità di trattamento e l’art. 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano, in linea di massima, ad una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, la quale prescrive limiti orari di affollamento pubblicitario più bassi per le emittenti televisive a pagamento rispetto a quelli stabiliti per le emittenti televisive in chiaro, sempre che sia rispettato il principio di proporzionalità, circostanza che dev’essere verificata dal giudice del rinvio (Corte giust. UE, 18 luglio 2013, n. 234/12, in *Foro it.*, Rep. 2013, voce *Unione europea e Consiglio d’Europa*, n. 2446).

deve ovviamente valere anche in sede di emanazione del decreto integrativo e correttivo (sent. n. 153/2014).

A distanza di oltre venti anni dall'ultima pronuncia in tema, nel triennio in esame è tornata innanzi alla Corte costituzionale la questione relativa alla sindacabilità dei regolamenti parlamentari.

Ciò è accaduto in relazione alla impugnazione attraverso la via incidentale di una disposizione del regolamento del senato relativa alla c.d. autodichia, la quale attribuisce al senato il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti dei propri dipendenti, con conseguente esclusione del sindacato di qualsiasi giudice esterno in ordine alle controversie che attengono allo stato ed alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti stessi.

La Corte rileva come i regolamenti parlamentari non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell'art. 134 Cost. – vale a dire tra le «leggi» e «gli atti aventi forza di legge» – che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità e che nel sistema delle fonti delineato dalla stessa Costituzione, il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall'art. 64 come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire.

L'art. 134 Cost., indicando come sindacabili la legge e gli atti che, in quanto ad essa equiparati, possono regolare ciò che rientra nella competenza della stessa legge, non consente, ad avviso della Corte, di includere tra gli stessi i regolamenti parlamentari. Risiede dunque in ciò, e non in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative, la ragion d'essere attuale e di diritto positivo dell'insindacabilità degli stessi regolamenti in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

La Corte specifica altresì che se tuttavia, adesso come allora, la *ratio* dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari è costituita – sul piano sistematico – dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere, ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne, essendo invece fonti dell'ordinamento generale della repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza (sent. n. 120/2014).

Alla Corte non sfugge l'aspetto relativo alla possibilità che alcune previsioni contenute in tali fonti possano risultare lesive dei diritti costituzionali inviolabili, i quali non possono essere compromessi in nome del principio di indipendenza delle camere, ma individua la soluzione in uno strumento diverso da quello del giudizio sulle leggi, indicando la via del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. «In tale sede la Corte può ristabilire il confine – ove questo sia violato – tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così as-

Esclusione del sindacato sui regolamenti parlamentari in via incidentale ...

... e la via del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato

sicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello stato di diritto”.

Facendo seguito a tale ultima affermazione nel triennio in corso sono stati sollevati due conflitti aventi ad oggetto il potere di autodichia sui propri dipendenti da parte della presidenza della repubblica e del senato (ordd. nn. 137 e 138/2015) ⁴⁵.

*Il controllo sulle
consuetudini
internazionali
formatesi
precedentemente
alla Costituzione*

Nel corso del triennio alla Corte costituzionale si è posta altresì l'opportunità di chiarire meglio la propria posizione in ordine alla sottoponibilità al proprio controllo delle norme consuetudinarie internazionali, ai sensi dell'art. 10, 1° comma, Cost. ed in particolare di quelle formatesi in epoca anteriore all'entrata in vigore della Costituzione.

Sul primo aspetto la Corte osserva come l'art. 134 Cost. assoggetta al controllo accentrato di costituzionalità tutte le leggi, gli atti e le norme le quali, pur provviste della stessa efficacia delle leggi formali, ordinarie e costituzionali, siano venute ad esistenza per vie diverse dal procedimento legislativo, essendo esclusi soltanto gli atti che hanno un rango ed una forza inferiori rispetto alla legge. Per questo, ad avviso della Corte, non sussistono, sul piano logico e sistematico, ragioni per le quali il controllo di legittimità costituzionale dovrebbe essere escluso per le consuetudini internazionali o limitato solo a quelle posteriori alla Costituzione, tenuto conto che a queste ultime è riconosciuta la medesima efficacia delle consuetudini formatesi in epoca precedente ed il medesimo limite del rispetto degli elementi identificativi dell'ordinamento costituzionale, vale a dire dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona.

Con riguardo al fatto che la consuetudine in questione si era formata in epoca anteriore all'entrata in vigore della Costituzione, l'Avvocatura dello Stato richiamava un precedente (sent. n. 48/1979) in cui la Corte pareva aver escluso in questo caso la sindacabilità.

La Corte chiarisce in maniera perentoria che, quale che sia la lettura più corretta di quel precedente, “ora (...) questa Corte intende confermare specificamente quanto rilevato con chiarezza nella sentenza n. 1 del 1956: ‘l'assunto che il nuovo istituto della ‘illegittimità costituzionale’ si riferisca solo alle leggi posteriori alla Costituzione e non anche a quelle anteriori non può essere accolto, sia perché, dal lato testuale, tanto l'art. 134 della Costituzione quanto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, parlano di questioni di legittimità costituzionale delle leggi, senza fare alcuna distinzione, sia perché, dal lato logico, è innegabile che il rapporto tra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse rispettivamente spetta nella gerarchia delle fonti non mutano affatto, siano le leggi ordinarie anteriori, siano posteriori a quelle costituzionali’”.

Per cui la conclusione è nel senso che il controllo di legittimità costituzionale riguarda sia norme posteriori che norme anteriori alla Costituzione

⁴⁵ Sui quali v., *infra*, Capitolo VI, par. 3.2.

repubblicana e vale anche per le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute di cui al meccanismo di adattamento automatico dell'art. 10, 1° comma, Cost. che si siano formate prima o dopo la Costituzione (sent. n. 238/2014).

Circa gli atti aventi valore regolamentare, la Corte conferma la propria giurisprudenza, costante nell'escludere la loro sindacabilità nel giudizio di costituzionalità, riservato a "leggi ed atti aventi forza di legge", a meno che l'effetto normativo denunciato dal giudice *a quo* si mostri come il risultato del combinato disposto della legge e del regolamento senza poter esattamente distinguere tra quali effetti siano rapportabili alla prima e quali al secondo.

In applicazione di tali principi la Corte, in un caso, ha dichiarato la manifesta inammissibilità di una questione nella quale le censure del giudice *a quo* si appuntavano esclusivamente nei confronti di una disciplina sicuramente di rango regolamentare, specificando come in questi casi è demandato ai giudici comuni il sindacato delle fonti di normazione secondaria (ord. n. 81/2016).

Al contrario, risolvendo una questione di costituzionalità relativa alla disciplina dei requisiti necessari ai fini del riconoscimento della parità degli istituti scolastici, la Corte ha ritenuto che le censure avevano ad oggetto principalmente l'atto avente forza di legge, mentre le disposizioni regolamentari contestualmente impugnate contribuivano a chiarire il contenuto applicativo della disposizione legislativa, della quale costituivano mera specificazione (sent. n. 242/2014).

In un caso erano stati posti ad oggetto di una questione di costituzionalità i regolamenti riconducibili ad un processo di privatizzazione degli enti pubblici di previdenza e assistenza che si inserisce nel contesto del complessivo riordinamento o della soppressione di enti previdenziali, in corrispondenza ad una direttiva più generale volta ad eliminare duplicazioni organizzative e funzionali nell'ambito della pubblica amministrazione. Tale assetto è stato realizzato attraverso una "sostanziale delegificazione" della materia.

La Corte ha ribadito che la giurisdizione del giudice costituzionale è limitata alla cognizione dell'illegittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, ai sensi dell'art. 134 Cost. e non si estende a norme di natura regolamentare, come i regolamenti di "delegificazione" (ord. n. 254/2016).

Il Giudice costituzionale ha altresì specificato che, con riferimento alle fonti di valore regolamentare, adottate in sede di "delegificazione", la garanzia costituzionale è normalmente da ricercare, volta a volta, a seconda dei casi, o nella questione di legittimità costituzionale sulla legge abilitante il governo all'adozione del regolamento, ove il vizio sia ad essa riconducibile, per avere, in ipotesi, posto principi incostituzionali o per aver omesso di porre principi in materie che costituzionalmente li richiedono o nel controllo di legittimità sul regolamento, nell'ambito dei poteri spettanti ai giudici ordinari o amministrativi, ove il vizio sia proprio ed esclusivo del regolamento stesso.

Esclusione della sindacabilità degli atti privi di forza di legge

12. *La rilevanza (la c.d. autosufficienza dell'ordinanza di rinvio ed il divieto di motivazioni per relationem, l'irrilevanza sopravvenuta) e la non manifesta infondatezza*

*L'applicabilità
della norma
nel giudizio a quo*

La giurisprudenza costituzionale in ordine alla nozione di rilevanza non vede nel triennio in esame cambiamenti di rilievo, vedendo confermata la consolidata posizione nel senso che a rendere ammissibili le questioni incidentali è sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio *a quo* e, dunque, a determinare effetti su di esso, senza che rilevi il “senso” di tali effetti per le parti in causa, dal momento che la valutazione del modo in cui il sistema normativo reagisce ad una sentenza costituzionale di accoglimento non è, infatti, compito di questa Corte, in quanto la stessa spetta al giudice del processo principale, unico competente a definire il giudizio da cui prende le mosse l'incidente di costituzionalità (sent. n. 46/2014).

La nozione di concretezza cui è legata la rilevanza della questione, è stato osservato, non si traduce nella necessità di una concreta utilità per le parti del giudizio di merito, in quanto il giudizio di legittimità costituzionale si svolge oltre che nell'interesse privato anche ed in primo luogo in quello pubblico e per questo non lo influenzano le vicende che lo hanno occasionato (sent. n. 119/2015).

Nella decisione con cui la Corte ha deciso che la dichiarazione di incostituzionalità in essa contenuta non sarebbe stata applicabile al giudizio *a quo* né ai giudizi pendenti (v., *infra*, par. 22), il Giudice costituzionale ha affermato che “una simile regolazione degli effetti temporali deve ritenersi consentita anche nel sistema italiano di giustizia costituzionale”, non ponendosi essa in contrasto con il carattere incidentale del giudizio, in quanto il requisito della rilevanza opera solo “in entrata”, vale a dire per quanto concerne l'ammissibilità della questione sollevata dal giudice, ma non per la Corte ai fini della decisione della eccezione di costituzionalità (sent. n. 10/2015).

È pacifico che il requisito della rilevanza vada verificato con riguardo al momento in cui il giudice decide di proporre la questione alla Corte, risultando privi di rilievo eventi o atti successivi a tale momento che pure determinino la sicura irrilevanza della questione (v., *infra*, in questo stesso paragrafo).

La particolarità nel caso *de quo* era che la irrilevanza era determinata non da un avvenimento successivo o da una modifica normativa che rendeva certamente inapplicabile la norma nel giudizio *a quo*, ma dalla decisione della stessa Corte che accoglieva la questione proposta dal giudice e che decideva che la norma dichiarata incostituzionale dovesse ugualmente essere applicata nel giudizio *a quo*. Con ciò ribadendone la rilevanza-applicabilità, ma escludendo la utilizzabilità per quel giudizio degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità.

Viene confermata quella giurisprudenza che ha superato i dubbi che erano sorti in ordine alla possibilità di dichiarare la incostituzionalità delle c.d. norme penali di favore e quindi di pronunce in *malam partem*, in considerazione della loro “istituzionale” irrilevanza nel giudizio *a quo*. Sotto il profilo sostanziale (principio di legalità) la Corte ha rilevato come la riserva al legislatore sulle scelte di criminalizzazione resta salva: l’effetto in *malam partem* non discende dall’introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti da parte della Corte, la quale si limita a rimuovere la disposizione giudicata lesiva dei parametri costituzionali, ma rappresenta, invece, una conseguenza dell’automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria (sentt. nn. 5 e 46/2014).

L’ipotesi della dichiarazione di legittimità delle norme penali di favore

Quanto all’ordine di trattazione delle questioni proposte la Corte ha affermato che non è richiesto al giudice *a quo* di osservare un rigido ordine nell’affrontare le diverse domande proposte in giudizio, nel senso di individuare questioni pregiudiziali e preliminari, da ritenersi prioritarie nell’ordine di trattazione rispetto alla questione di costituzionalità e quindi tali da essere necessariamente esaminate prima di proporre quest’ultima, salvo che la valutazione dell’ordine delle questioni sottoposte al suo giudizio non trasmodi in manifesta arbitrarietà, comportando la mancata trattazione di domande o motivi aventi «priorità logica» o la prospettazione di questioni di legittimità costituzionale che, avuto riguardo al giudizio principale, si presentano astratte o premature, essendo il loro esame solo ipotetico ed eventuale (ord. n. 179/2014, sent. n. 200/2014).

L’ordine di trattazione delle questioni

In proposito la Corte ha riaffermato per il giudice *a quo*, nel caso che gli si ponga contemporaneamente la necessità di sollevare una questione di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale ed altresì un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per superare un dubbio in ordine alla interpretazione del diritto dell’Unione europea, l’obbligo di dare la priorità al rinvio pregiudiziale, dal momento che una eventuale soluzione nel senso della non applicazione del diritto nazionale in conflitto con quello dell’Unione renderebbe la questione non rilevante (sulla c.d. doppia pregiudizialità v. *infra*, Cap. VIII, Sez. II, par. 1).

Trova conferma, nel triennio in esame, la posizione espressa in ordine alla necessità che il giudice fornisca una compiuta ed esauriente motivazione circa la sussistenza delle condizioni della rilevanza e della non manifesta infondatezza, allo scopo anche di consentire alla Corte di svolgere il proprio controllo sull’effettiva rilevanza della questione e di delimitare i termini della stessa. Assai numerose sono infatti le questioni dichiarate inammissibili o manifestamente inammissibili per mancata o insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza o alla non manifesta infondatezza (v., *infra*, par. 18).

Tutto ciò viene espresso attraverso il richiamo al principio della c.d. autosufficienza dell’ordinanza di rimessione nel senso che tutti gli elementi richiesti per l’ammissibilità della questione debbono risultare esclusivamente dal

Autosufficienza della ordinanza di rimessione

*Esclusione
della motivazione
per relationem*

provvedimento di rinvio e non possono essere eventualmente tratti dagli atti del giudizio *a quo* o da provvedimenti diversi dall'ordinanza di rimessione.

Sulla base del suddetto principio trova pure conferma la costante giurisprudenza costituzionale che esclude, per il giudice, la possibilità di far rinvio, *per relationem* ad atti esterni al provvedimento di rimessione, dovendosi, invece, escludere che il mero recepimento o la semplice prospettazione di argomenti sviluppati dalle parti o rinvenuti nella giurisprudenza, anche costituzionale, equivalgano a chiarire, per sé stessi, le ragioni per le quali “quel” giudice reputi che la norma applicabile in “quel” processo risulti in contrasto con il dettato costituzionale (sent. n. 22/2015).

In ragione di ciò sono state dichiarate inammissibili o manifestamente inammissibili le questioni di costituzionalità in cui i giudici *a quibus* si limitavano a richiamare l'eccezione sollevata dal difensore dell'imputato ed a evocare i parametri costituzionali, senza argomentare in modo sufficiente in ordine alla loro violazione (ord. n. 20/2014), a fare rinvio alla istanza depositata dal p.m. nel giudizio principale “da intendersi integralmente richiamata” nell'ordinanza di rinvio, ma neppure allegata (ord. n. 33/2014), a fare riferimento ad una precedente pronuncia di restituzione degli atti da parte della Corte (ord. n. 59/2014), ad operare un semplice rinvio all'eccezione sollevata dalla parte ricorrente e ad una rievocazione, peraltro generica, dei principi posti a base di numerose pronunce della Corte costituzionale relativamente alla stessa materia (sent. n. 22/2015), a fare riferimento ad altra ordinanza pronunciata da altra autorità giudiziaria (sent. n. 170/2015).

In altri casi invece la Corte ha ammesso la questione di costituzionalità considerando sufficiente che il giudice *a quo*, richiamando una precedente ordinanza di rimessione di altra autorità giudiziaria, ne abbia riprodotto per sintesi i contenuti, dichiarando di aderirvi (sent. n. 216/2016) oppure ha ritenuto che il rimettente possa riferire il contenuto di pronunce della Corte costituzionale o di altri atti del procedimento *a quo*, purché corroborato da proprie considerazioni con le quali illustri, in relazione al giudizio principale, le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale prospettati (sent. n. 224/2016; analogamente sentt. nn. 10 e 51/2015).

Già da tempo la dottrina ha posto in rilievo come il controllo sul giudizio di rilevanza e la conclusione negativa sulla sussistenza della medesima da parte della Corte costituzionale può rischiare di produrre una situazione di evidente disagio per il giudice *a quo*, il quale ritenga invece al contrario di dover fare applicazione di una determinata disposizione, venendosi a trovare nella condizione di dover applicare una norma della cui conformità a Costituzione dubita oppure, contro i principi del nostro sistema accentrato di costituzionalità, procedere direttamente ad una sua disapplicazione.

La Corte ribadisce il principio, più volte affermato, secondo cui, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il remittente deve fare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della que-

stione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appare assolutamente non plausibile o priva di fondamento (sentt. nn. 67, 171, 193/2014; sent. n. 71/2015).

Nel triennio in esame viene confermata la non influenza per il giudizio costituzionale attivato in via incidentale del sopravvenire di fatti o atti che facciano venir meno la rilevanza della questione (c.d. irrilevanza sopravvenuta), la quale deve essere valutata alla luce delle circostanze di fatto sussistenti al momento della ordinanza di rimessione.

*La non influenza
della irrilevanza
sopravvenuta*

Per alcuni esempi:

a) l'Avvocatura dello Stato aveva fatto presente che, successivamente all'ordinanza di rimessione, la cartella di pagamento impugnata nel processo principale era stata annullata in via di autotutela ed aveva chiesto alla Corte di valutare la persistenza o meno di un interesse alla pronuncia. La Corte ha richiamato l'art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo cui «la sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio davanti alla Corte costituzionale» ed ha quindi escluso che l'eventuale estinzione del processo pendente davanti alla Commissione tributaria provinciale rimettente per cessazione della materia del contendere a séguito dell'annullamento dell'impugnata cartella di pagamento, possa avere effetti sul giudizio di legittimità costituzionale (sent. n. 98/2014);

b) in un giudizio avente ad oggetto la disciplina della procreazione medicalmente assistita, era stato fatto presente che sarebbe sopravvenuta la separazione personale dei coniugi ricorrenti. La Corte rileva come, indipendentemente da ogni considerazione in ordine alla prova di siffatta sopravvenienza, la stessa non può esplicare effetti sul giudizio di legittimità costituzionale, in quanto questo, una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente, non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato (sent. n. 162/2014);

c) in un giudizio avente ad oggetto la disciplina relativa al riconoscimento della parità degli istituti scolastici, le parti avevano richiesto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, in considerazione dell'avvenuto completamento del corso per il quale era stata chiesta la parità. Richiesta non accolta dalla Corte la quale si è richiamata all'art. 21 (*rectius* 18) delle norme integrative;

d) in una questione avente ad oggetto la previsione della legge Gelmini in ordine alla necessità per poter accedere alle cariche accademiche (nella specie di rettore) di assicurare un periodo di servizio almeno pari alla durata del mandato, era stato annunciato che il ricorrente aveva ritirato ufficialmente la propria candidatura. La Corte ha rilevato come il giudizio costituzionale non sia suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato (ord. n. 253/2014);

e) in un caso la Corte ha respinto la richiesta di rinvio della trattazione

della questione, avanzata dalle parti sul presupposto della sottoscrizione di una transazione che avrebbe dovuto condurre alla dichiarazione di cessata materia del contendere nel giudizio *a quo* (sent. n. 120/2015);

f) la Corte ha ritenuto che non presentava specifico rilievo, ai fini del controllo di ammissibilità, il fatto che, dopo la pronuncia sul regolamento di giurisdizione, il processo principale (sospeso per la questione di costituzionalità davanti al Tar) fosse proseguito presso il giudice ordinario davanti al quale era stato riassunto, dal momento che come l'estinzione del giudizio principale non ha effetti sul giudizio davanti a questa Corte allo stesso modo su quest'ultimo giudizio non può produrre effetti di sorta la eventuale riassunzione del giudizio *a quo* davanti al giudice di un'altra giurisdizione (sent. n. 236/2015);

g) in un caso il giudizio per ricorso straordinario al Capo dello Stato, nell'ambito del quale il Consiglio di Stato aveva sollevato questione di costituzionalità, era stato trasposto dinanzi al Tar. La Corte ha ritenuto che, sebbene a seguito della trasposizione l'amministrazione e il Consiglio di Stato si vedano spogliati di ogni potere decisionale e il relativo giudizio divenga improcedibile, ciò non incide in alcun modo sull'ordinanza con cui lo stesso Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale, prima della trasposizione del giudizio nella sede giurisdizionale, in quanto prevale il principio dell'ininfluenza delle vicende relative al giudizio principale sul giudizio di legittimità costituzionale, che sia stato ritualmente promosso (sent. n. 133/2016).

*La non manifesta
infondatezza*

L'esame deliberatorio del giudice in ordine alla sussistenza delle condizioni di "non manifesta infondatezza" del dubbio di costituzionalità è sembrato, negli ultimi anni, porsi in stretto rapporto con le pronunce di manifesta infondatezza della Corte costituzionale (v., *infra*, par. 19). Sebbene quest'ultima non possa certamente ritenersi una forma di controllo sull'esame deliberatorio svolto dal giudice, pare indubbio che l'oggetto su cui sono chiamati a svolgere il proprio giudizio il giudice *a quo* prima e la Corte costituzionale dopo, è sostanzialmente identico, consistendo nel valutare se la questione proposta appaia sorretta da qualche fondamento oppure non sia chiaramente priva di qualsiasi reale consistenza, nel qual caso il giudice non deve rimettere la questione al giudizio della Corte e questa, qualora ciò avvenga, può dichiarare la manifesta infondatezza con ordinanza emessa in camera di consiglio. Per questo le decisioni della Corte, anche in considerazione dei contorni non esattamente definiti del concetto di "manifesta infondatezza", sembrano porsi come indirizzo e guida per l'autorità giudiziaria per la valutazione dello stesso, indicando in quali ipotesi e sussistendo quali caratteristiche la questione di costituzionalità non deve neppure essere inviata alla Corte, ma deve essere bloccata nella fase preliminare del giudizio di costituzionalità.

13. *Il carattere pregiudiziale della questione di costituzionalità e la necessaria differenza di petitum fra il giudizio comune e quello costituzionale. L'ammissibilità delle questioni di costituzionalità sulla legge elettorale nelle sentt. nn. 1/2014 e 35/2017*

La “pregiudizialità” attiene, come noto, più specificamente al rapporto che viene a porsi tra il giudizio comune ed il giudizio costituzionale⁴⁶.

La giurisprudenza costituzionale, che trova conferma nel triennio in esame, è consolidata nel senso che il carattere pregiudiziale della questione di costituzionalità presuppone che il *petitum* del giudizio non coincida con la proposizione della questione stessa. Il giudizio *a quo* deve avere, da un lato, un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità e, dall'altro, un suo autonomo svolgimento, nel senso di poter essere indirizzato ad una propria conclusione, al di fuori della questione di legittimità costituzionale la quale non può rappresentare l'unico motivo di ricorso dinanzi al giudice *a quo*. Per l'ammissibilità della questione occorre che sia individuabile, nel giudizio principale, un *petitum* che presenti i requisiti sopra indicati, sul quale l'autorità giudiziaria remittente sia chiamata a pronunciarsi (sentt. nn. 64, 162/2014, 178, 191/2015).

Pregiudizialità della questione e petitum del giudizio a quo

Parrebbe pertanto doversi ritenere una mera svista da parte della Corte il caso in cui nel “ritenuto in fatto” veniva posto in risalto che la parte aveva impugnato l'atto davanti al giudice amministrativo “con un unico motivo, consistente nella illegittimità derivata dalla incostituzionalità” e che il giudice *a quo* aveva rilevato come la questione “sostanzialmente coincide(ss) con l'unica ed articolata censura dedotta dall'impresa ricorrente”.

Tali affermazioni potevano apparire come la logica premessa ad una pronuncia di inammissibilità per coincidenza del *petitum* del giudizio principale con la questione di costituzionalità, facendo venir meno il requisito della pregiudizialità.

Nella parte del “considerato in diritto” invece la Corte lascia del tutto cadere tale premessa e, senza alcuna motivazione, giudica implicitamente ammissibile la questione (sent. n. 30/2016).

Questo aspetto della pregiudizialità è divenuto, nel triennio in esame, di particolare importanza per il fatto di essere uno degli elementi importanti per l'ammissibilità di due questioni di costituzionalità relative alle leggi elettorali del 2005 (c.d. *porcellum*) e del 2015 (c.d. *italicum*).

Le questioni di costituzionalità relative alla leggi elettorali

⁴⁶ Il rapporto è stato, nel tempo e nelle varie “stagioni” percorse dalla nostra giustizia costituzionale, inteso in vario modo, nel senso di autonomia oppure di maggiore o minore dipendenza dell'uno dall'altro, soprattutto in ragione del prevalere di quella che viene indicata come l'“anima oggettiva” del giudizio incidentale, vale a dire l'esigenza di eliminare leggi contrarie a Costituzione oppure di quella indicata come l'“anima soggettiva”, ossia il fine di fornire tutela ai diritti fondamentali, garantiti dalla Costituzione. Prevalendo la prima, il caso concreto è ritenuto strumentale alla questione di costituzionalità, mentre, prevalendo la seconda, è la questione di costituzionalità ad essere vista come strumentale al caso concreto.

Nei precedenti Aggiornamenti (2011-2013) avevamo ritenuto di inserire anche la prima di tali decisioni (sent. n. 1/2014), in ragione della sua importanza e della contiguità temporale con l'ultimo anno del triennio esaminato; le medesime ragioni ci inducono a fare lo stesso con riguardo alla seconda (sent. n. 35/2017).

La sentenza
n. 1/2014

In occasione della prima pronuncia la Corte aveva giudicato ammissibile, e quindi deciso nel merito, la questione di costituzionalità della l. elettorale n. 270/2005.

In quella occasione l'ammissibilità della questione sollevata fu giustificata dalla Corte attraverso due differenti argomentazioni, seguendo in ciò le due linee argomentative sostenute dalla Cassazione nell'ordinanza di rinvio.

La prima
argomentazione
in ordine
all'ammissibilità

La prima, più aderente alla normativa processuale ed alla precedente giurisprudenza, attraverso la quale la Corte aveva teso a dimostrare come esistesse la rilevanza e soprattutto un *petitum* che non si esauriva nella questione di costituzionalità, non risultando l'accertamento domandato al giudice comune totalmente assorbito dal richiesto intervento della Corte, con ciò ribadendo pertanto la necessità di una tale diversificazione ai fini dell'ammissibilità della questione.

La seconda
argomentazione
in ordine
all'ammissibilità

La seconda, introdotta dall'espressione "per di più" – la quale parve quindi denotare il suo carattere solo rafforzativo e comunque non necessario ai fini della ammissibilità – attraverso la quale la Corte aveva fondato invece le ragioni della ammissibilità sulla peculiarità ed il rilievo costituzionale del diritto costituzionale al voto oggetto dell'accertamento. Il Giudice costituzionale aveva affermato altresì che leggi quale quella elettorale, che definisce le regole essenziali per il funzionamento di un sistema democratico, non possono essere immuni dal sindacato della Corte, pena il determinarsi di una zona franca e quindi di un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato. Senza dubbio questa seconda parte aveva rappresentato l'aspetto più innovativo rispetto alla precedente giurisprudenza costituzionale, in quanto ispirata al più generale principio di legittimità costituzionale.

Successivamente, in altra questione di costituzionalità relativa stavolta alla legge elettorale per il parlamento europeo (sent. n. 110/2015), l'esistenza di una zona franca e l'impossibilità di giungere per altra via all'esame della Corte, da argomento "*ad abundantiam*" è divenuto elemento decisivo per dichiarare l'inammissibilità di una questione di costituzionalità (sul presupposto cioè che la medesima poteva giungere per altra via al controllo di costituzionalità)⁴⁷.

⁴⁷ In dottrina qualcuno ha ritenuto con ciò modificato il sistema di accesso alla Corte e, di conseguenza il nostro modello di giustizia costituzionale, parlando della creazione di una sorta di "azione popolare" (G.U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2014, 27) o di una via "semi-incidentale" (M. BIGNAMI, *La Corte costituzionale interviene in via "semi-incidentale"*

In un momento precedente alla dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale del 2005, era stata sollevata una questione di costituzionalità relativamente ad una legge sugli stranieri, in quanto approvata da un parlamento eletto sulla base di una legge incostituzionale.

Il presupposto sul quale il giudice *a quo* fondava i suoi dubbi di costituzionalità è stato poi ritenuto fondato dalla Corte, la quale però non ha invece condiviso le conseguenze che il giudice *a quo* faceva discendere dalla dichiarazione di incostituzionalità. La Corte costituzionale infatti ha sostenuto che la dichiarazione di incostituzionalità non “tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli atti adottati dal parlamento eletto”.

Le conseguenze sugli atti posti in essere dal Parlamento

La Corte, sia nella motivazione che nel dispositivo, ha ritenuto di “spezzare” la decisione, risolvendo separatamente la questione posta nei confronti della legge elettorale rispetto a quella delle disposizioni denunciate in quanto approvate da un parlamento “incostituzionale”. In tal modo essa è giunta facilmente a sostenere che il giudice *a quo* certamente non era chiamato ad applicare, nel suo giudizio, le leggi elettorali, rilevando come le ordinanze di rinvio si potessero configurare quasi come un tentativo di proporre, surrettiziamente e contro quanto previsto dalla legge, un controllo di costituzionalità in via diretta (ord. n. 57/2014).

Nella decisione sulla legge elettorale del 2015 (sent. n. 35/2017), la Corte costituzionale opera una sorta di interpretazione autentica del proprio precedente, in parte anche “innovativa”, individuando in esso quattro diversi argomenti, stavolta posti tutti sullo stesso piano; non viene infatti ripetuta l’espressione “per di più” che nella precedente decisione separava gli argomenti classici da quelli innovativi, facendo risultare i secondi come richiamati *ad abundantiam*.

La sentenza n. 35/2017

Questi in particolare gli argomenti: a) per la rilevanza, la necessità di una motivazione sufficiente e non implausibile, da parte del giudice *a quo*, circa l’interesse ad agire dei ricorrenti nel giudizio principale; b) per la pregiudizialità, l’esclusione della sovrapposibilità tra il giudizio principale e quello di costituzionalità, nel senso che la dichiarazione di incostituzionalità non deve risultare l’unico motivo del giudizio principale; c) la peculiarità

sulla legge elettorale: un approccio prudente per un caso eccezionale, in M. D’AMICO-S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014, 27 ss.).

In proposito ho espresso invece la convinzione che la sent. n. 1/2014 possa essere inserita in quella giurisprudenza che ha determinato un ampliamento delle modalità di accesso “ai limitati fini”, quindi come eccezione alla regola. Questo soprattutto sulla base di quanto affermato dalla Corte, nella parte in cui ha teso a sottolineare le particolarità, rispetto agli altri diritti fondamentali, del diritto di voto e della legge elettorale e soprattutto che trattasi di legge “che più difficilmente verrebbe per altra via sottoposta alla Corte” (R. ROMBOLI, *In margine alla lectio magistralis di Paolo Caretti*, in A. CARDONE-F. DONATI-M.C. GRISOLIA-G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio*, Napoli, 2016, 59 ss.).

rità ed il rilievo costituzionale del diritto oggetto di accertamento nel giudizio *a quo* (il diritto di voto); d) l'esigenza di evitare in una materia quale quella elettorale l'esistenza di zone franche dal controllo di costituzionalità della Corte.

La rilevanza:
motivazione
sufficiente e non
implausibile

Con riguardo alla rilevanza l'elemento decisivo pare derivare da una corretta ricostruzione dell'azione di accertamento di un diritto fondamentale e delle condizioni che processualmente sono necessarie per fondare l'interesse a ricorrere davanti al giudice comune.

A quest'ultimo pertanto spetta, come abbiamo visto, svolgere il relativo giudizio in applicazione delle regole che disciplinano il giudizio principale, mentre alla Corte spetta sindacare solamente che lo stesso non presenti evidenti e macroscopici vizi, come tali rilevabili dal Giudice costituzionale.

La soluzione seguita dalla Corte nel caso in esame sembra pertanto, in linea di principio, da condividere, non sembrando argomento valido quello per cui la Corte spesso non si è attenuta a questo criterio, andando nello specifico a giudicare la rilevanza della questione e sostituendosi – pur dietro lo scudo del “controllo esterno” – ad un compito che invece deve spettare al giudice comune.

A far data addirittura dai primi anni di funzionamento della giustizia costituzionale, autorevole dottrina non ha mancato di stigmatizzare l'invasione di competenza operata dalla Corte in merito alla rilevanza, ponendo con ciò in grave difficoltà e senza risposta il giudice che invece riteneva di dover ciò nonostante far applicazione della norma impugnata.

In proposito potremmo solo dire “meglio tardi che mai”, mentre parrebbe inopportuno criticare la Corte che finalmente riconosce i suoi limiti in ordine al controllo della rilevanza. Altra cosa ovviamente qualora dovessimo ritenere che, contrariamente a quanto affermato dal Giudice costituzionale, la sussistenza dell'interesse a ricorrere per l'azione di accertamento affermata dai giudici *a quibus*, risulta *ictu oculi* priva di fondamento o palesemente in contrasto con la giurisprudenza consolidata dei giudici comuni e della Corte di cassazione in particolare.

La pregiudizialità:
il problema
della coincidenza
dei petita

Con riguardo invece alla pregiudizialità, la Corte si limita ad affermare che “nel giudizio principale il *petitum* consiste nella richiesta di accertare la pienezza costituzionale del diritto di voto; nel giudizio costituzionale invece, si chiede di dichiarare che il diritto di voto è pregiudicato dalla disciplina vigente”.

L'affermazione ripete quella già contenuta nella sent. n. 1/2014 ed in quella occasione il seguito dato alla pronuncia di incostituzionalità, da parte della Corte di cassazione che aveva sollevato la questione, a seguito di riassunzione della causa, mi pare abbia dimostrato la sostanziale coincidenza dei *petita* ed il carattere artificioso della loro separazione⁴⁸.

⁴⁸ Logica e scontata pertanto la reiezione, da parte della Cassazione (16 aprile 2014, n. 8878, in *Foro it.*, 2014, I, 3225), dell'eccezione proposta dall'Avvocatura dello Stato

Difficile non vedere una diversa valutazione da parte della Corte nelle due decisioni in discorso circa l'esistenza di un *petitum* distinto da quello del giudizio principale.

In proposito pare però opportuno sottolineare come le conclusioni cui giunge la consolidata giurisprudenza appena richiamata non sono tratte da specifiche disposizioni normative, ma sono al contrario frutto della stessa giurisprudenza costituzionale e come la *ratio* e le finalità perseguite attraverso tale giurisprudenza siano individuabili essenzialmente nella necessità di evitare *lites fictae*⁴⁹.

La possibilità che la giurisprudenza costituzionale sulla necessaria differenza del *petitum* conduca ad una mancanza di tutela dei diritti costituzionalmente garantiti coinvolti, era stata sottolineata già dai primi commentatori, tra cui Paolo Barile, il quale considerò paradossale la insindacabilità di tutte le leggi *in privos latae* e la paralisi della Corte costituzionale proprio quando l'illegalità commessa dal legislatore è maggiore perché colpisce direttamente i singoli⁵⁰.

In ogni caso, se quella indicata è la finalità, potremmo chiederci a chi spetti in concreto vigilare in proposito, ossia controllare che non si tratti di liti finte e credo di condividere quanto scriveva in proposito lo stesso Barile, secondo cui "la competenza sull'incidentalità spetta al giudice *a quo*: la chiave della Corte costituzionale è nelle sue mani; aperta la porta della Corte, non può la Corte stessa richiuderla, così come non potrebbe aprirla contro la volontà del giudice *a quo*".

secondo la quale, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità della l. n. 270/2005, si sarebbe dovuta dichiarare cessata la materia del contendere. La Cassazione infatti ribadisce l'autonomia, rispetto al giudizio costituzionale, dell'accertamento dell'avvenuta violazione del diritto di voto nel periodo successivo all'entrata in vigore della l. n. 270 e prima della dichiarazione di incostituzionalità, la quale ha ripristinato la legalità solo per il futuro. La conclusione, nel senso che in realtà la lesione del diritto di voto effettivamente vi è stata, appare degna di Monsieur de la Palisse, tanto è conseguenza automatica e inevitabile della pronuncia costituzionale. La decisione in discorso infatti pare mostrare come i ricordati dubbi circa l'ammissibilità della questione di costituzionalità sollevata dalla Cassazione non fossero del tutto privi di fondamento.

⁴⁹ Si vedano in proposito le puntuali osservazioni di G. REPETTO, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di cassazione in tema di legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 21 settembre 2013, n. 3.

Trattandosi principalmente del frutto della giurisprudenza costituzionale, con riguardo alla sent. n. 1/2014 si poteva pensare ad un primo segnale della volontà della Corte di modificare la propria giurisprudenza in ordine alla necessaria presenza di un distinto *petitum* nel giudizio principale rispetto a quello costituzionale, ma ciò è smentito dalla successiva giurisprudenza che ha continuato a fare riferimento alla necessaria differenza dei *petita*, anche in ipotesi per le quali si poteva davvero dubitare della sua esistenza (sentt. nn. 119/2015 e 35/2017).

⁵⁰ Cfr. P. BARILE, *Competenza della Corte costituzionale sulle leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1957, 679.

Questa conclusione è stata condivisa dieci anni dopo altresì da Aldo Mazzini Sandulli, il quale ha sostenuto che spetta al giudice risolvere il problema dell'accertamento della natura artificiosa del processo inscenato in vista della proposizione di una questione di legittimità costituzionale⁵¹, nonché più di recente da Zagrebelsky, secondo cui la valutazione dell'interesse ad agire è questione di giurisdizione comune e non costituzionale⁵².

*Il controllo
sulle liti fittizie*

Il controllo circa la esistenza di liti finte dovrebbe pertanto rientrare tra i compiti del giudice *a quo* nell'ambito del giudizio principale, mentre con riferimento al giudizio costituzionale la relativa problematica dovrebbe inserirsi in quella dei vizi del giudizio *a quo* e dei limiti della loro rilevanza da parte della Corte, limitata, per giurisprudenza costante, ai casi di palese evidenza.

14. La necessaria verifica dell'interpretazione conforme e la significativa integrazione alla consolidata giurisprudenza costituzionale. I rapporti con la dottrina del diritto vivente

La giurisprudenza costituzionale assolutamente consolidata, a partire dalla metà degli anni Ottanta del secolo scorso, richiede al giudice *a quo* di sperimentare la possibilità di superare il dubbio di costituzionalità attraverso l'utilizzo dei propri poteri interpretativi, senza così sollevare la questione di costituzionalità.

*Interpretazione
costituzionalmente
conforme*

La decisione unanimemente riconosciuta come la capofila di questa giurisprudenza è la sent. n. 356/1996, dove si legge: “le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali”.

A partire dal 1998 la Corte costituzionale ha poi proceduto, in assenza della dimostrazione di aver sperimentato la possibilità di una interpretazione conforme, a “sanzionare” il giudice con la pronuncia processuale di inammissibilità, semplice o manifesta.

Questo si verifica in molti casi quando la Corte rileva come una lettura costituzionalmente conforme sia possibile, portando a dimostrazione di ciò il fatto che questa sia stata adottata da altre autorità giudiziarie.

Nel triennio in esame, e soprattutto nel corso del 2014 e buona parte del 2015, la Corte costituzionale, in varie occasioni, ha avuto modo di confermare la posizione espressa in questi ultimi anni, in base alla quale, di fronte

⁵¹ A.M. SANDULLI, *Il giudizio sulle leggi*, Milano, 1967, 5 ss.

⁵² G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 2014, 2972 ss.

a più possibili interpretazioni, allorché su nessuna di esse si sia formato un diritto vivente, il giudice ha innanzi tutto l'obbligo di sperimentare la possibilità di una interpretazione conforme (sentt. nn. 191, 202, 220/2014; 113/2015; 85/2016; ordd. nn. 58/2014, 92/2015).

Così ad esempio ha criticato che il giudice avesse ommesso di considerare che l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa, sia di legittimità che di merito, aveva condotto ad esprimere una interpretazione che avrebbe superato i dubbi di costituzionalità, pur in presenza di una diversa giurisprudenza, nella quale il giudice *a quo* si era riconosciuto (sent. n. 220/2014).

In alcuni casi la mancata sperimentazione di una interpretazione conforme o l'esistenza di una diversa lettura della disposizione impugnata seguita in giurisprudenza hanno determinato una decisione di infondatezza o di manifesta infondatezza (ord. n. 25/2014, sent. n. 51/2014; sentt. nn. 3, 11, 206/2015).

La questione è stata comunque ritenuta ammissibile allorché risulti, in maniera plausibile, che il giudice ha sperimentato la possibilità di una interpretazione conforme, giungendo ad una conclusione negativa (sentt. nn. 206, 219, 221/2015).

Questo in maniera particolare allorché il giudice affermi in maniera esplicita che la formulazione letterale del testo non consente una interpretazione conforme a Costituzione (sentt. nn. 191, 215, 226/2014; 78, 96, 150/2015; 11, 36, 45, 204, 241/2016).

Così la Corte ha ritenuto di dover concordare con il giudice *a quo* che aveva considerato una certa interpretazione non praticabile, avendo escluso di poter «piegare la disposizione fino a spezzarne il legame con il dato letterale», che esprime «una scelta precisa del legislatore» (sent. n. 78/2015), per cui «il rito nasce *ab origine* come affidato al medesimo giudice», mentre in altro caso ha ritenuto corretto il comportamento del giudice, il quale aveva escluso la praticabilità di una esegesi correttiva delle disposizioni censurate, in senso estensivo dell'accesso alle tecniche di PMA, anche in favore delle coppie ricorrenti, atteso l'univoco e non superabile tenore letterale della prescrizione per cui il ricorso a dette tecniche «è comunque circoscritto ai casi di sterilità o infertilità» (sent. n. 96/2015).

La Corte costituzionale ha altresì avuto modo di affermare in proposito che l'obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione cede il passo all'incidente di legittimità costituzionale ogni qual volta essa sia incompatibile con il disposto letterale della disposizione e si riveli del tutto eccentrica e bizzarra, anche alla luce del contesto normativo ove la disposizione si colloca e che l'interpretazione secondo Costituzione è doverosa ed ha un'indubbia priorità su ogni altra, ma appartiene pur sempre alla famiglia delle tecniche esegetiche, poste a disposizione del giudice nell'esercizio della funzione giurisdizionale, che hanno carattere dichiarativo. Ove, perciò, sulla base di tali tecniche, non sia possibile trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione, il giudice è tenuto ad investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale (sent. n. 36/2016).

*Il caso di questione
ammessa anche in
presenza di "altre"
interpretazioni
conformi seguite in
giurisprudenza ...*

*... la sentenza
n. 221/2015*

Nel corso del 2015 abbiamo assistito ad una modificazione, o forse più correttamente ad una significativa integrazione, della giurisprudenza costituzionale sulla interpretazione conforme⁵³, la quale ha contribuito, come già abbiamo detto, alla c.d. crisi della via incidentale ed altresì fatto ritenere da qualcuno che si fosse così realizzata una modificazione del nostro modello di giustizia costituzionale per via giurisprudenziale, passando da un modello misto ad un modello a carattere diffuso.

La decisione capofila di questa modifica-integrazione giurisprudenziale può essere individuata nella sent. n. 221/2015, la quale era chiamata a giudicare in ordine alla legittimità costituzionale della disposizione che subordina la rettificazione di attribuzione di sesso all'intervenuta modificazione dei caratteri sessuali primari.

In materia la giurisprudenza comune era abbastanza divisa, ma certamente esisteva una posizione espressa dalla Corte di cassazione⁵⁴ e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel senso che l'intervento chirurgico non poteva ritenersi indispensabile per richiedere ed ottenere la rettificazione del sesso anagrafico.

Il giudice *a quo*, nel motivare la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, aveva ritenuto di non poter superare i dubbi di costituzionalità attraverso una lettura costituzionalmente conforme della disciplina impugnata, prendendo allo scopo specificamente in considerazione anche le innovazioni legislative successive all'entrata in vigore della l. n. 164/1982, quali l'abrogazione dell'art. 3 e la previsione dell'art. 31, 4° comma, d.lgs. n. 150/2011.

L'Avvocatura dello Stato aveva proposto una dichiarazione di inammissibilità per non aver il giudice rimettente adeguatamente verificato la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata.

La Corte costituzionale non ha accolto tale eccezione, rilevando come al contrario il giudice aveva mostrato di aver sperimentato tale possibilità, pur giungendo alla conclusione che il testo della legge non avrebbe consentito di giungere, dati i limiti inerenti ai poteri interpretativi del giudice, ad un risultato in linea con i principi costituzionali, il quale poteva essere perseguito solo attraverso la dichiarazione di incostituzionalità.

La Corte riconosce che il giudice *a quo* ha correttamente ed adeguatamente tentato una lettura costituzionalmente conforme e l'ha consapevolmente

⁵³ Cfr. in proposito le puntuali osservazioni di C. TOMBA, *Il "depotenziamento" dell'obbligo di interpretazione conforme a Costituzione. Un "nuovo" riflesso sulle tecniche decisorie?*, in *Giur. cost.*, 2015, 2063 ss.

⁵⁴ Cass. 20 luglio 2015 n. 15138, *Foro it.*, 2015, I, 3137, con nota di G. CASABURI, la quale ha ritenuto che, ai fini della rettificazione anagrafica del sesso, non è necessario un previo intervento chirurgico demolitivo e/o modificativo dei caratteri sessuali anatomici primari, allorché vi sia stato l'adeguamento dei caratteri sessuali secondari estetico-somatici e ormonali e sia stata accertata l'irreversibilità, anche psicologica, della scelta di mutamento del sesso da parte dell'istante.

esclusa, concludendo però, al contrario di quanto accadeva precedentemente, nel senso che tale lettura era in realtà possibile, come dimostrato dalla giurisprudenza che l'aveva seguita.

La Corte costituzionale in particolare rileva come “la compiuta valutazione di tali argomenti, ancorché inidonea ad escludere possibili soluzioni difformi, appare indicativa del tentativo, in concreto effettuato dal giudice *a quo*, di utilizzare gli strumenti interpretativi a sua disposizione per verificare la possibilità di una lettura alternativa della disposizione censurata, eventualmente conforme a Costituzione. Tale possibilità viene consapevolmente esclusa dal rimettente, il quale ravvisa nel tenore letterale della disposizione un impedimento ad un'interpretazione costituzionalmente compatibile. La possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità”.

Seguendo la precedente, consolidata giurisprudenza la Corte avrebbe dovuto dichiarare l'inammissibilità della questione con invito al giudice a seguire l'interpretazione conforme, mentre adesso fa rientrare la verifica della interpretazione conforme nel merito della questione, riassumendo quindi almeno in parte la competenza a giudicare sulla stessa e dando così nuovo spazio alle sentenze interpretative di rigetto che rischiavano di scomparire (v., *infra*, par. 20).

La frase della sent. n. 356/1996 citata una infinità di volte nella giurisprudenza successiva (“le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma *perché è impossibile* darne interpretazioni costituzionali”), viene adesso modificata nel senso che è sufficiente per il giudice motivare in modo plausibile la scelta di non seguire una interpretazione che supera i dubbi di costituzionalità, la fondatezza delle diverse interpretazioni attiene al merito della questione (sent. n. 262/2015, sentt. nn. 45, 95, 111, 204, 240/2016).

Così in un caso la Corte ha ritenuto di non poter contestare al giudice di non aver esperito un tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme della norma impugnata, dato che tale interpretazione è impedita, a parere del giudice *a quo*, dalla formulazione letterale della disposizione. Nel merito ha poi dichiarato infondata la questione perché basata “su un erroneo presupposto interpretativo” (sent. n. 204/2016).

L'obbligo del giudice di seguire l'interpretazione conforme e di mostrare di averla sperimentata viene ad assumere, nella giurisprudenza costituzionale, un significato ed una vincolatività diversa a seconda che possa o meno ritenersi che vi sia sul punto una giurisprudenza consolidata, ossia che possa o meno dirsi formato un diritto vivente.

La Corte ha ricordato che ad una adeguata operazione ermeneutica non

Sufficienza di una motivazione plausibile sulla scelta di non poter seguire un'interpretazione conforme

Il limite della formulazione letterale della disposizione

è estranea, fra l'altro, l'evoluzione dell'ordinamento giuridico, in quanto la norma non rimane cristallizzata, ma partecipa delle complesse dinamiche che nel tempo investono le fonti del diritto a livello nazionale e sovranazionale, che l'interprete deve necessariamente prendere in esame, al fine di preservare attualità ed effettività delle tutele, in particolare sotto il profilo del corretto bilanciamento degli interessi presi in considerazione, essendo la "vivenza" della norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali (sent. n. 51/2014).

Il "diritto vivente"

Nel triennio 2014-2016 la Corte infatti ha confermato che, pur essendo indubbio che nel vigente sistema non sussiste un obbligo di conformarsi agli orientamenti della Corte di cassazione (salvo che nel giudizio di rinvio), è altrettanto vero che quando questi orientamenti sono stabilmente consolidati nella giurisprudenza – al punto da acquisire i connotati del "diritto vivente" – è ben possibile che la norma, come interpretata dalla Corte di legittimità e dai giudici di merito, venga sottoposta a scrutinio di costituzionalità, poiché la norma vive ormai nell'ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore o di questa Corte. In altre parole, in presenza di un diritto vivente non condiviso dal giudice *a quo* perché ritenuto costituzionalmente illegittimo, questi ha la facoltà di optare tra l'adozione, sempre consentita, di una diversa interpretazione, oppure – adeguandosi al diritto vivente – la proposizione della questione davanti a questa Corte, mentre in assenza di un contrario diritto vivente il giudice rimettente ha il dovere di seguire l'interpretazione ritenuta più adeguata ai principi costituzionali (sent. n. 191/2016).

Circa la nozione di "diritto vivente", la Corte ha escluso che lo stesso possa ritenersi formato sulla base di due pronunce di sezioni singole della Cassazione, ampiamente divaricate sul piano temporale (ord. n. 96/2014) oppure in presenza di una cospicua giurisprudenza della Cassazione in senso opposto (sent. n. 11/2015) o ancora di fronte ad una sola pronuncia del Consiglio di Stato, seppure seguita da altre decisioni conformi di vari organi giurisdizionali di primo grado (sent. n. 240/2016).

Al contrario è stata considerata una interpretazione costitutiva di diritto vivente (ord. n. 201/2015; sentt. nn. 51/2014, 11, 109, 113, 126, 201/2015, 109/2016), in quanto enunciata dalle sezioni unite nell'esercizio della propria funzione nomofilattica (sent. n. 11/2015 e ord. n. 153/2016) o dalla giurisprudenza delle sezioni unite della Corte dei conti (sent. n. 208/2014) o dal Consiglio di Stato (sentt. nn. 242/2014, 240/2016).

Nel caso in cui l'autorità giudiziaria rimettente dubiti proprio della costituzionalità della disposizione così come interpretata secondo il diritto vivente, ad evitare "sentenze-suicida", la Corte ritiene opportuno che il giudice sollevi questione di costituzionalità, quando anche astrattamente fossero possibili letture costituzionalmente conformi.

Anche quando non possa dirsi formato un vero e proprio diritto vivente la Corte ha osservato che deve tenersi conto della circostanza che un'even-

tuale pronuncia di dissenso da parte del Tar di fronte ad una decisione del Consiglio di Stato avrebbe esposto il primo ad una assai probabile riforma della propria decisione. In situazioni come queste, se il giudice non si determinasse a sollevare la questione di legittimità costituzionale, l'alternativa sarebbe dunque solo adeguarsi ad una interpretazione che non si condivide o assumere una pronuncia in contrasto, probabilmente destinata ad essere riformata. In tale ipotesi, quindi, la via della proposizione della questione di legittimità costituzionale costituisce l'unica idonea ad impedire che continui a trovare applicazione una disposizione ritenuta costituzionalmente illegittima (sent. n. 240/2016).

15. *L'ordinanza di rimessione: la veste formale, i vizi della notifica ed i ritardi nella trasmissione alla cancelleria della Corte. Gli adempimenti spettanti al giudice a quo ed i vizi rilevati dalla Corte costituzionale: le questioni perplesse, contraddittorie, eventuali, ipotetiche, ancipiti, generiche; la inesatta determinazione del petitum; l'erronea indicazione della disposizione di legge o dei presupposti interpretativi. L'uso improprio della questione di costituzionalità*

L'autorità giudiziaria procedente, verificata la sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge, deve sollevare questione di costituzionalità con ordinanza, in cui indicare esattamente le disposizioni di legge ed i parametri costituzionali e sospendere il giudizio principale, il quale potrà essere riassunto solo a seguito della risposta della Corte al dubbio di costituzionalità sottoposto dal giudice.

Con riguardo alla veste formale del provvedimento di rinvio, la Corte ha confermato, nel triennio in esame, l'indirizzo secondo cui la circostanza che gli atti di promovimento abbiano una forma diversa da quella prescritta dell'ordinanza non comporta la inammissibilità della questione.

Così nel caso in cui alcune questioni di costituzionalità erano state sollevate con la forma del decreto la Corte ha escluso l'inammissibilità della questione, posto che, come risulta dalla lettura degli atti introduttivi, nel sollevare la questione di legittimità costituzionale, i giudici *a quibus*, dopo la positiva valutazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della stessa, avevano disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria della Corte, sicché agli stessi atti, anche se assunti con la forma del decreto, è stata riconosciuta la sostanziale natura di ordinanza (ord. n. 124/2014).

I vizi riscontrati relativamente alla notifica dell'ordinanza di rinvio alle parti del giudizio *a quo* ed al Presidente del consiglio dei ministri (o della

*Veste formale
del provvedimento
di rinvio*

Vizi della notifica

giunta regionale) fino ad un certo momento venivano sanzionati dalla Corte costituzionale con il provvedimento di inammissibilità, semplice o manifesta.

Successivamente, in maniera espressa, la Corte ha ritenuto più opportuno cambiare giurisprudenza ed utilizzare la restituzione degli atti da parte del Presidente della Corte oppure, in mancanza di ciò, la restituzione degli atti attraverso un provvedimento collegiale e numerato⁵⁵.

Nel corso del triennio in esame il Presidente della Corte ha fatto uso di questo potere restituendo l'ordinanza di rinvio al giudice *a quo* "per difetti nelle notificazioni" (ord. n. 21/2014).

*Il ritardo
nella trasmissione
alla cancelleria
della Corte*

Quanto invece ai tempi impiegati dall'ordinanza di rinvio per raggiungere la cancelleria della Consulta possono essere segnalate due ipotesi, entrambe imputabili allo stesso giudice (la Commissione tributaria provinciale di Padova), nella prima delle quali l'ordinanza pronunciata il 1° marzo 2005 è pervenuta alla cancelleria della Corte costituzionale il 1° agosto 2014 (ord. n. 12/2014), mentre nella seconda l'ordinanza del 19 ottobre 2004 è pervenuta il 17 dicembre 2013 (ord. n. 21/2014, dove la Corte sottolinea il "patologico ritardo").

In un caso la Corte di cassazione, nel giudicare su vicende analoghe relative ai criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione nella provincia autonoma di Bolzano, aveva in un caso cassato la decisione impugnata e rinviata la causa al giudice di merito, mentre in altro aveva ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale.

Il giudice di rinvio aveva in un primo momento rinviato la decisione (senza quindi pronunciare un'autonoma ordinanza di rinvio), in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

⁵⁵ Il cambiamento è evidenziato nell'ord. n. 47/2012, con cui la Corte ha deciso consapevolmente di mutare giurisprudenza, rilevando, sulla base del carattere sanabile del vizio, come in fondo la svista in questi casi è commessa pure dal Presidente della Corte il quale avrebbe dovuto verificare la regolarità delle notificazioni prima di procedere alla pubblicazione dell'ordinanza di rinvio sulla *Gazzetta ufficiale*, secondo quanto prescrivono le norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale (art. 2 "il presidente della Corte, accertata, sulla base delle verifiche effettuate dal cancelliere ai sensi del regolamento di cancelleria, la regolarità dell'ordinanza e delle notificazioni, dispone che l'ordinanza stessa sia pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale*").

La Corte rileva come questo implicitamente consente al Presidente, in caso di rilevata mancata notificazione ad una delle parti di causa, di non procedere alla pubblicazione ufficiale (nella *Gazzetta ufficiale* o nel Bollettino regionale, a seconda dei casi) dell'ordinanza e di restituire il fascicolo d'ufficio al giudice rimettente affinché la sua cancelleria provveda alla notificazione ed alla successiva nuova trasmissione degli atti alla Corte, per cui non sarebbe ragionevole ritenere che l'intero collegio della Corte costituzionale, solo perché il difetto di notificazione dell'ordinanza ad una parte sia stato riscontrato in pubblica udienza o nella riunione in camera di consiglio, non possa esercitare (in luogo del Presidente) quel potere di restituire gli atti al rimettente per integrare il contraddittorio che, prima della pubblicazione ufficiale dell'ordinanza di rimessione, sicuramente compete al Presidente.

La questione era stata risolta con decisione processuale di inammissibilità (sent. n. 213/2014), motivata in base alla considerazione che i rilievi di costituzionalità assumono rilevanza solo nella sede rescissoria e non in quella rescindente del giudizio di cassazione, in cui il giudice di legittimità si limita a cassare la sentenza impugnata per la dedotta violazione di legge ed a devolvere la causa ad altro giudice.

In base a ciò, il giudice ha quindi ritenuto di dover sollevare analoga questione, stavolta in sede di giudizio di merito (sent. n. 90/2016).

Nell'esercitare il controllo sulla ordinanza di rinvio e sugli adempimenti richiesti al giudice rimettente, la Corte costituzionale, in linea con la precedente giurisprudenza, ha innanzi tutto evidenziato una serie di casi in cui il giudice avrebbe sollevato eccezioni di costituzionalità in modo non corretto, in quanto avrebbe posto la questione in maniera perplessa, contraddittoria, eventuale o ipotetica (sentt. nn. 163, 220, 248, 276/2014; 247/2015; ordd. nn. 21, 43, 48, 84, 93, 109, 123, 146, 147/2014) o ancipite (sentt. nn. 228, 248/2014; ordd. nn. 91/2014, 41, 207/2015; 4, 18, 46/2016).

Questioni perplesse, contraddittorie o ipotetiche

In un caso la Corte ha addirittura parlato di "inesistenza giuridica" con riguardo ad un provvedimento di rinvio che non indicava le disposizioni censurate, né i parametri costituzionali violati (ord. n. 33/2014).

Sul presupposto che la chiarezza dell'esposizione costituisce requisito necessario per una adeguata valutazione in ordine sia alla rilevanza che alla non manifesta infondatezza della questione, la Corte ha, in varie occasioni, rilevato la genericità e la mancanza di tale carattere nelle ordinanze di remissione dell'autorità giudiziaria⁵⁶.

Questioni non chiare

In altri casi la Corte ha fatto notare alcuni vizi presenti nel provvedimento di remissione del giudice ed attinenti specificamente all'oggetto della questione, sottolineando che risultava non individuata la norma impugnata (sentt. nn. 218/2014; 26, 49, 85, 113/2015; 140/2016; ordd. nn. 39, 128, 187/2015; 24, 47, 88, 153, 169, 182, 227, 246/2016) o indeterminato o ambiguo il *petitum* (sentt. nn. 60, 81, 218, 220/2014; 14, 126, 184, 210, 247/2015; 32, 102, 130/2016; ordd. nn. 52, 96/2014; 29, 39, 101, 104, 122, 136, 148, 269/2015; 47, 177, 227/2016) o era stato impugnato un intero testo normativo o un gruppo ampio di disposizioni (sentt. nn. 218/2014; 101/2015; 88, 169/2016).

Mancata individuazione della norma impugnata, petitum indeterminato

In altri casi invece la Corte ha fatto notare l'erroneità dei presupposti interpretativi sui quali il giudice fondava i sospetti di incostituzionalità (sentt. nn. 18, 60, 64, 218, 235, 250, 258/2014; 11, 14, 49, 51, 66, 108, 178, 186, 240, 241/2015; 13, 45, 85, 95, 203, 204, 214, 219/2016; ordd. nn. 124, 179, 204, 240, 258, 280; 165/2015; 73, 136, 226/2016) o l'erroneo o mancato

Erroneità dei presupposti interpretativi e del quadro normativo

⁵⁶ Sentt. nn. 6, 50, 80, 98, 128, 241/2014; 18, 22, 25, 45, 49, 70, 100, 114, 126, 178, 185, 223, 241, 248/2015; 59, 76, 78, 85, 97, 102, 120, 133, 134, 173, 192, 219, 240, 267, 276/2016; ordd. nn. 16, 20, 21, 48, 52, 57, 76, 77, 84, 91, 146, 176, 183/2014; 24, 29, 36, 52, 57, 80, 90, 92, 104, 112, 122, 136, 147, 161, 162, 183, 187, 207, 209, 269, 270/2015; 15, 33, 46, 55, 70, 88, 93, 114, 118, 122, 128, 153, 165, 172, 177, 196, 222, 237, 247, 290/2016.

esame del quadro normativo di riferimento (sentt. nn. 236, 251/2014; 18, 27/2015; 130/2016; ordd. nn. 9, 14, 116/2014; 29, 36, 115, 209/2015; 33, 136, 153, 246, 247/2016).

Tra i rilievi fatti dalla Corte costituzionale nei confronti del modo come l'autorità giudiziaria rimettente aveva impostato la questione di costituzionalità figurano alcune ipotesi in cui essa ha sottolineato come il giudice avesse fatto un uso improprio dello strumento.

Questo è accaduto principalmente allorché la Corte ha individuato un uso strumentale della questione di costituzionalità in quanto il giudice tendeva all'evidenza con essa a ricevere un avallo alla propria interpretazione della disposizione impugnata, con la finalità, in certi casi, di proteggere l'emananda pronuncia dall'alea dell'eventuale annullamento da parte del giudice dell'appello (ordd. nn. 91, 96, 205/2014; 92, 161/2015; 33, 87/2016).

*Un caso di errore
palese nella
ricostruzione del
quadro normativo
relativamente alla
ratifica della CEDU*

Una ipotesi un po' particolare di errore commesso dal giudice *a quo* è accaduta con riguardo ad una questione di costituzionalità sollevata dalla Corte di cassazione e fondata sulla interpretazione e sulla valutazione circa l'attualità della pronuncia con cui la Corte costituzionale nel 1995 aveva sostenuto la legittimità dell'iniziativa d'ufficio del commissario regionale per gli usi civici per cause sulle quali lui stesso è poi chiamato a decidere (sent. n. 46/1995, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 29, 2° comma, l. n. 1766/1927, nella parte in cui non consentiva la permanenza del potere del commissario agli usi civili di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative previste dal 1° comma della stessa norma).

La Cassazione sottolineava come la sentenza del Giudice costituzionale fosse una dichiarazione di incostituzionalità "provvisoria", vale a dire segnata dalla particolare situazione normativa e tendente ad evitare una situazione di maggiore incostituzionalità rispetto a quella che avrebbe eliminato.

Tale conclusione sarebbe avvalorata dai riferimenti fatti dalla Corte costituzionale ad un futuro "riordino generale della materia degli usi civici" oppure ad "una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice".

In assenza di un riordino degli usi civici, la Cassazione individuava un elemento di novità, successivo alla pronuncia costituzionale, nella intervenuta revisione costituzionale dell'art. 111 Cost. e nella entrata in vigore per l'Italia della CEDU, con particolare riguardo all'art. 6 della medesima.

Circa la seconda "novità", la Cassazione cadeva in un fatale errore di data, riferendo la ratifica della CEDU ad una l. 4 agosto 1995, n. 848 (anziché, come ai più è noto, alla l. 4 agosto 1955, n. 848).

Poco male se si fosse trattato di mero *lapsus calami*, il peggio per la Suprema Corte era che la motivazione mostrava come essa fosse davvero convinta che la CEDU fosse stata ratificata dall'Italia, e fosse quindi entrata in vigore nel nostro paese, nel 1995. Da questo dato infatti la Suprema Corte trae argomento per motivare l'ordinanza di rinvio e la nuova sottoposizione

della questione alla Corte costituzionale: in ragione cioè anche della sopravvenuta entrata in vigore della CEDU (*sic!!*).

La Cassazione infatti rileva come sia “certamente intervenuta l’auspicata normativa di ordine costituzionale e *comunitario* che ha indiscutibilmente sancito in modo rigoroso la terzietà ed imparzialità del giudice tra i principi fondamentali del giusto processo (...) è stata certamente attuata – *in epoca successiva alla pronuncia n. 46 del 1995* – tale nuova specifica disciplina, costituita dalla modifica dell’art. 111 Cost., disposta con l. cost. n. 2/1999, nonché dall’art. 6 della Convenzione di Strasburgo ratificata con l. 4 agosto 1995, n. 848. Non può infatti negarsi che le nuove disposizioni – *sopravvenute alla pronuncia n. 46 della Corte costituzionale in esame* – hanno sancito e rafforzato in modo indiscutibile (...) il principio di terzietà del giudice” (corsivi aggiunti).

La Corte costituzionale si è limitata a rilevare come non fosse ravvisabile la sopravvenienza di alcun mutamento del quadro normativo e che “la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, è stata ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848, quarant’anni prima della citata sentenza n. 46 del 1995” (ord. n. 21/2014).

16. *Il contraddittorio: le ordinanze senza numero, la costituzione delle parti e l’intervento degli enti locali territoriali. L’intervento del Presidente del consiglio dei ministri*

Con riguardo alla scelta fatta dalla Corte costituzionale nel 1995 di pubblicare in allegato alla decisione finale, l’ordinanza interlocutoria con la quale essa si è pronunciata in ordine alle richieste di intervento nel processo costituzionale, è da segnalare come nel triennio in esame la Corte abbia utilizzato questa procedura con molta più frequenza e continuità⁵⁷ rispetto agli anni passati, pur non mancando diversi casi in cui invece ha preferito darne conto nella motivazione della decisione e, in alcune ipotesi, pure nel dispositivo.

*Le ordinanze
senza numero*

La giurisprudenza del triennio ha confermato il carattere perentorio dei termini stabiliti per la costituzione in giudizio dall’art. 25, 2° comma, l. n. 87/1953, come integrato (o modificato) dall’art. 3 delle norme integrative (venti giorni dalla pubblicazione dell’ordinanza sulla Gazzetta ufficiale) (nn. 128, 220/2014; 27/2015; 57, 84, 102, 173, 187, 194, 195/2016).

*Perentorietà dei
termini per la
costituzione
in giudizio*

In alcuni casi le parti hanno chiesto alla Corte una rimessione in termini,

⁵⁷ Corte cost. nn. 100, 120, 128, 146, 162, 170, 236, 244/2014; 9, 37, 39, 71, 178, 200, 210, 221, 236/2015; 2, 84, 173, 187, 206, 214, 240, 243, 276, 285, 286/2016.

adducendo le ragioni per le quali non avevano potuto costituirsi tempestivamente.

In uno di questi il difensore delle parti aveva dichiarato di essersi trovato senza sua colpa nella impossibilità formale e materiale di consultare la G.U., in quanto a quella data (e fino al 24 agosto 2013) egli si trovava all'estero per ragioni personali e di lavoro, aggiungendo che le parti in quel periodo anch'esse all'estero sarebbero state quindi nell'impossibilità di sottoscrivere la procura speciale per la costituzione in giudizio.

La Corte ha respinto la richiesta, rilevando come, per un verso, la permanenza all'estero del difensore, per un tempo superiore ai 20 giorni dalla (non imprevedibile) pubblicazione in G.U. dell'ordinanza di rinvio, non può considerarsi oggettivamente impeditiva della cognizione della suddetta pubblicazione, agevolmente invece conseguibile attraverso il controllo di un collaboratore di studio, all'uopo incaricato, o comunque a mezzo degli strumenti informatici che consentono la consultazione, da qualunque luogo – mediante l'utilizzo della rete Internet – della G.U. e, per altro verso, anche la procura per questo giudizio ben avrebbe potuto essere preventivamente richiesta ed ottenuta dal difensore, in prospettiva del suo viaggio all'estero, nel periodo (di oltre sei mesi) intercorso tra il deposito dell'ordinanza di remissione e la sua pubblicazione nella G.U. (ord. all. a sent. n. 84/2016).

La Corte ha respinto altresì la richiesta avanzata da un comune, parte del giudizio *a quo*, il quale aveva eccepito la invalidità della notifica dell'ordinanza di remissione perché avvenuta mediante posta elettronica certificata. La Corte ha infatti rilevato come tale forma di notificazione sia regolare, in quanto l'art. 149-*bis* c.p.c. è applicabile al giudizio costituzionale in forza del rinvio di cui all'art. 39, d.lgs. n. 104/2010, a sua volta richiamato dall'art. 22, l. n. 87/1953 (sent. n. 219/2016).

In altra ipotesi in cui la parte aveva fatto valere, a giustificazione del ritardo, non meglio precisate irregolarità della notifica dell'ordinanza di rinvio, la Corte costituzionale ha ritenuto di poter accettare la giustificazione e quindi di ammettere la costituzione della parte (ord. all. sent. n. 285/2016).

In proposito un primo rilievo da farsi è che, ai sensi dell'art. 2 delle norme integrative, la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'ordinanza di rinvio non sarebbe dovuta avvenire.

In base a tale disposizione infatti “il presidente della Corte accertata, sulla base delle verifiche effettuate dal cancelliere ai sensi del regolamento di cancelleria, la regolarità dell'ordinanza e delle notificazioni, dispone che l'ordinanza stessa sia pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della repubblica”.

Un secondo rilievo va fatto per sottolineare la novità della soluzione adottata dalla Corte con l'ordinanza in epigrafe, dal momento che finora, in presenza di vizi dell'ordinanza di remissione, la Corte, come abbiamo visto, aveva sempre dichiarato la inammissibilità della questione o la restituzione degli atti al giudice *a quo*, indipendentemente dal fatto che la parte si fosse costituita oppure no.

Un ultimo rilievo va fatto in ordine alla ricordata prassi di allegare alla sentenza che definisce il giudizio l'ordinanza letta in udienza relativamente alla regolarità del contraddittorio di fronte alla Corte costituzionale. Questa prassi era stata da molti salutata con soddisfazione dal momento che rendeva così trasparenti le ragioni della ammissione o meno delle parti o di terzi al giudizio davanti alla Corte. Nel nostro caso non può non rilevarsi come tali finalità risultano del tutto inappagate, dal momento che non è dato capire quali siano le irregolarità della notifica denunciate e quindi le ragioni poste a fondamento della richiesta, accolta dalla Corte, di derogare al principio della tassatività dei termini per la costituzione della parte nel giudizio costituzionale.

Anche nel triennio 2014-2016 è risultata decisamente maggiore la presenza davanti alla Corte costituzionale del Presidente del consiglio dei ministri, il quale è intervenuto complessivamente 343 volte (cui debbono aggiungersi 15 interventi del presidente della giunta regionale), rispetto a quella delle parti dei giudizi *a quibus*, le quali invece si sono costituite solamente in 199 casi. In entrambi i casi le percentuali di presenza sono decisamente più alte rispetto a quelle del triennio precedente.

*Intervento del
Presidente del
consiglio*

Ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, la Corte fa di regola riferimento esclusivamente alla qualifica formale di parte nel giudizio principale, fotografando, con i suoi vizi e le sue irregolarità, la situazione al momento dell'emanazione dell'ordinanza di rinvio e prescindendo da una qualsiasi valutazione ed accertamento circa la sussistenza di uno specifico interesse di questa ad essere presente nel giudizio costituzionale.

*La qualifica formale
di parte del giudizio*

La Corte in proposito ha rilevato come la data cui deve farsi riferimento per l'ammissione delle parti del giudizio *a quo* nel giudizio costituzionale è quella della pronuncia dell'ordinanza di remissione, essendo irrilevante, a questi fini, il successivo svolgimento del giudizio *a quo* (ord. all. sent. n. 236/2015).

In ragione di ciò ha dichiarato inammissibile la costituzione in giudizio di quei soggetti che erano intervenuti nel giudizio *a quo* dopo tale momento (ord. all. alla ord. n. 24/2015, ord. all. alla sent. n. 37/2015), così come di coloro che erano intervenuti nel giudizio principale prima di tale momento, ma il loro intervento era stato dichiarato inammissibile dal giudice *a quo* (ord. all. sent. n. 276/2016).

Una ipotesi particolare è stata quella relativa ad una questione sollevata da un giudice amministrativo, rispetto alla quale successivamente all'ordinanza di rinvio era intervenuta la decisione della Cassazione la quale, in sede di regolamento di giurisdizione, aveva dichiarato la sussistenza in materia della giurisdizione ordinaria.

*Inammissibilità
della costituzione
di parte
successivamente
costituita a seguito
di traslatio iudicii*

A seguito della decisione della Corte di cassazione gli atti del giudizio sono stati trasmessi al giudice ordinario, il quale ha ritenuto di limitarsi a prendere atto della valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza operata dal giudice amministrativo, mostrando di ritenersi vincolato alla stessa.

Il giudice non ha infatti ritenuto di dover autonomamente valutare la sussistenza delle condizioni per sollevare la questione di costituzionalità, limitandosi a dichiarare di attendere il giudizio della Corte su questione proposta da altro giudice, poi dichiarato privo di giurisdizione.

Così facendo non ha dato alcun apporto alla soluzione della questione, attraverso proprie valutazioni e soprattutto ha impedito a quanti si erano costituiti in giudizio dopo l'ordinanza di rinvio, ma prima della decisione del giudice ordinario, di potersi validamente costituire nel giudizio costituzionale.

La Corte costituzionale infatti ha ritenuto che la *translatio iudicii* dal giudice amministrativo a quello ordinario sia da avvicinare alla fattispecie della continuazione del giudizio *a quo*, più che a quella della estinzione e riassunzione, seppure comunque l'estinzione del giudizio *a quo* non ha alcuna incidenza sulla prosecuzione del giudizio costituzionale. Il Giudice costituzionale ha rilevato come il difetto di giurisdizione del giudice *a quo*, affermato dalle sezioni unite della Cassazione successivamente al proponimento della eccezione di costituzionalità, debba essere valutato in base al principio più volte affermato relativamente alla rilevanza nel giudizio costituzionale dei vizi del processo principale, nel senso che essi debbono risultare manifesti e immediatamente evidenti. Cosa che la Corte ha escluso che potesse dirsi verificata nel caso di specie, stante la presenza di differenti posizioni giurisprudenziali a favore dell'una o dell'altra soluzione.

In ragione di ciò è stata dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio di una parte, la quale era intervenuta nel giudizio davanti al giudice ordinario (ord. all. sent. n. 236/2015).

*Ammissibile
costituzione in caso
di successione delle
parti nel processo*

A proposito della successione delle parti nel processo comune e quindi in quello davanti alla Corte costituzionale, in un caso la curatela fallimentare non aveva assunto la qualità di parte nel processo *a quo*, nel quale si era invece costituita la società interessata, la quale era stata dichiarata fallita, in data successiva alle ordinanze di rimessione, allorché quindi il processo *a quo* era già stato sospeso.

La Corte ha ritenuto che nel caso di specie l'intervento della curatela fallimentare si dovesse qualificare in termini di successione nel rapporto processuale già instaurato dalla società e che l'interesse prospettato dalla curatela, pertanto, coincideva con le posizioni soggettive dedotte dalla società, sicché ha dichiarato ammissibile il suo intervento nel giudizio costituzionale (sent. n. 34/2015).

*Inammissibile
costituzione di
soggetti parti in
processi analoghi ...*

La Corte costituzionale, seguendo una giurisprudenza consolidata, ha escluso l'ammissibilità della costituzione di soggetti i quali assumevano di essere parti di giudizi ritenuti "analoghi" a quello in cui è stata emessa l'ordinanza di rinvio o in cui deve farsi applicazione della medesima norma censurata.

A giudizio della Corte l'inammissibilità dell'intervento non viene meno in forza della pendenza di un procedimento analogo a quello principale, posto che la contraria soluzione risulterebbe elusiva del carattere incidentale

del giudizio di legittimità costituzionale, implicando l'accesso delle parti prima che, nell'ambito della relativa controversia, sia stata verificata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione e che tale considerazione resta valida anche per il caso che, nel diverso giudizio, sia già stata prospettata, e non ancora delibata dal giudice procedente, una questione di legittimità (asseritamente) analoga a quella in considerazione (ord. all. sent. n. 236/2014; in tal senso pure sentt. nn. 162/2014; 39, 70, 71/2015; 100, 173, 214/2016).

Assai più discutibili, per la natura "incolpevole ed impotente" degli interessati, appaiono le decisioni attraverso le quali la Corte costituzionale ha negato la possibilità di intervenire da parte di soggetti i cui giudizi, aventi ad oggetto controversie identiche o analoghe, sono stati dai giudici *a quibus* sospesi in attesa della pronuncia della Corte sulla questione sollevata dagli stessi giudici nell'ambito di differenti giudizi (sentt. nn. 33/2015; 173/2016).

Se è vero infatti che la Corte ha sempre negato la possibilità, per il giudice, di limitarsi a sospendere il proprio giudizio in attesa della pronuncia della Corte sulla stessa questione sollevata dal medesimo giudice o da altri, non può non essere considerata, allorché l'autorità giudiziaria ciò nonostante lo faccia (come accaduto nel caso di specie), la posizione "incolpevole" della parte che, nonostante ne avesse tutte le condizioni, si trova a non poter partecipare ad un giudizio che si concluderà con una pronuncia che andrà ad incidere sulla sua posizione e sui suoi interessi fatti regolarmente valere davanti ad un giudice.

L'esigenza sottesa al pur ridotto ampliamento del contraddittorio nel giudizio in via incidentale è stata, come espressamente sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale, quella di garantire comunque il diritto di difesa (art. 24 Cost.) delle parti e potremmo chiederci se proprio tale finalità non potrebbe suggerire alla Corte di ammettere, in casi quale quello di specie, la presenza dei soggetti "incolpevoli" suddetti, sembrando tutt'altro che insormontabili le giustificazioni poste dalla Corte per negare l'ammissibilità dell'intervento.

Da segnalare alcune decisioni con le quali la Corte costituzionale ha esaminato la richiesta di costituzione in giudizio da parte di enti territoriali locali.

In particolare con riguardo alla richiesta di intervento di alcuni comuni in ordine alla questione di costituzionalità avente ad oggetto la riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari, la Corte ha osservato che – se anche la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ha disegnato di certo un nuovo modo di essere del sistema delle autonomie e, nella versione attuale dell'art. 114 Cost., gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare – tuttavia, il rafforzato carattere esponenziale degli enti locali territoriali non può comportare la titolarità di un interesse

... e il caso dei giudici meramente sospesi in attesa della decisione della Corte

Le richieste di intervento degli enti locali

generale della collettività locale sganciato dalla cura, ancorché mediata, delle proprie attribuzioni (ord. n. 15/2014).

Al contrario, in questione avente ad oggetto la disciplina del ciclo integrato dei rifiuti, è stato dichiarato ammissibile l'intervento della provincia interessata, in considerazione della diretta ed immediata applicabilità delle norme censurate alle amministrazioni provinciali della regione Campania (sent. n. 100/2014).

La Corte ha poi escluso la ammissibilità dell'intervento nel giudizio costituzionale dell'Unione delle province del Friuli-Venezia Giulia, in un giudizio avente ad oggetto il sistema elettivo, di secondo grado, degli organi della provincia, rilevando che essa risulta titolare non già di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, sibbene di un mero indiretto, e più generale, interesse, connesso al suo scopo statutario, a sviluppare, studiare e coordinare gli interessi delle province della regione negli ambiti di loro interesse anche al fine di favorire riforme delle vigenti leggi ed atti amministrativi (ord. all. ord. 39/2015).

Infine è stato dichiarato ammissibile l'intervento del Comun general de Fascia, per il quale vale una disciplina diversa rispetto a quella prevista per le altre comunità di Valle, rispetto ad una questione di costituzionalità avente ad oggetto la disciplina che istituisce le comunità di valle e determina le loro competenze (ord. all. ord. n. 115/2016).

*Modalità
di intervento
del Presidente
del consiglio*

Trovano conferma, nel triennio in esame, le modalità con le quali, di norma, si svolge l'intervento nel giudizio incidentale sulle leggi da parte del Presidente del consiglio dei ministri (o della giunta regionale) e quindi le finalità cui lo stesso pare ispirarsi. Il ruolo dell'interventore può infatti essere ricostruito come quello di *defensor legis*, secondo cui l'intervento dello stesso viene inteso in stretta connessione alla posizione del governo, come principale propulsore della iniziativa legislativa, per cui questo è visto come il vero soggetto controllato dalla Corte costituzionale. La decisione di intervenire infatti è equivalsa automaticamente a difesa della legge impugnata, non essendosi mai verificato, nel periodo in considerazione, che il Presidente del consiglio si sia costituito per sostenere la fondatezza della questione di costituzionalità sollevata, avanzando, al massimo, una lettura "conforme" della disposizione impugnata; nei casi in cui la disposizione impugnata risulti invece assolutamente indifendibile il Presidente del consiglio preferisce non intervenire. L'intervento inoltre è per lo più articolato attraverso la presentazione di una serie di eccezioni di tipo processuale, che mostrano come l'interesse perseguito, al di là di una pronuncia nel merito, sia quello di evitare comunque una dichiarazione di incostituzionalità.

Può essere sottolineata la decisione di intervenire in giudizio da parte del Presidente del consiglio con riguardo alla questione di costituzionalità avente ad oggetto la legge elettorale del 2015 (c.d. *italicum*) (sent. n. 35/2017), dopo che, al contrario, aveva deciso di non farlo per la legge elettorale del 2005 (c.d. *porcellum*) (sent. n. 1/2014).

La costituzione delle parti del giudizio *a quo* – a differenza dell'intervento del Presidente del consiglio o della giunta regionale – obbliga la Corte a procedere attraverso l'udienza pubblica, potendo procedere attraverso il rito della camera di consiglio solo nel caso in cui essa ritenga la questione manifestamente infondata o manifestamente inammissibile o di dover restituire gli atti al giudice *a quo*.

In un caso, risolto con una pronuncia di incostituzionalità, nonostante l'avvenuta costituzione in giudizio di una delle parti, la Corte ha deciso a seguito di camera di consiglio (sent. n. 228/2015).

17. Segue: *l'intervento di terzi nel giudizio costituzionale*

Il triennio 2014-2016 fa registrare un chiaro aumento delle richieste di intervenire nel giudizio costituzionale da parte di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo* e dal Presidente del consiglio dei ministri o della giunta regionale.

La Corte costituzionale, dopo aver abbandonato negli anni Novanta del secolo scorso la posizione di assoluta chiusura, ha consentito a soggetti terzi di intervenire, richiamando in proposito il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., ma precisando come allo scopo non può ritenersi sufficiente un generico interesse, comune a tutti i possibili destinatari dell'atto impugnato, ma deve essere dimostrato un interesse diretto e individualizzato, riconoscibile, nel caso di soggetti non aventi titolo a intervenire nel giudizio *a quo*, quando l'esito del giudizio di costituzionalità sia destinato a incidere direttamente su una posizione giuridica specificamente propria dell'interveniente.

A seguito del consolidarsi di tale giurisprudenza si è pertanto posta la necessità di specificare, sempre per via giurisprudenziale e con riguardo ai casi pratici che si sarebbero presentati, cosa dovesse intendersi per “interesse diretto e individualizzato” e quando potesse dirsi che la decisione della Corte era destinata “a incidere direttamente su una specifica posizione giuridica”, quando cioè potesse dirsi che l'interveniente era titolare di un “interesse qualificato”.

*La regola
dell'interesse diretto
ed individualizzato*

L'esame della precedente giurisprudenza costituzionale, ed in particolare delle ordinanze senza numero, mostra come la Corte, dopo un primo momento durante il quale ha interpretato in maniera abbastanza ampia la nozione di “interesse qualificato”, abbia successivamente ristretto assai la medesima ed infatti le ipotesi di soggetti terzi ammessi al giudizio costituzionale nel precedente triennio erano state solamente due.

In particolare la Corte ha escluso in molti casi che possa ritenersi “interesse qualificato” quello di soggetti, portatori di un interesse sostanziale, che però non avevano assunto la veste di parte del giudizio *a quo* e ugualmente

il Giudice costituzionale ha, di regola, non ammesso l'intervento di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria (associazioni sindacali, associazioni professionali, federazioni di aziende, associazioni a tutela di diritti, ecc.).

*Interventi ritenuti
inammissibili per
soggetti che
non avevano
la veste di parte nel
giudizio a quo ...*

Per le ipotesi del primo tipo:

a) sent. n. 236/2014, in cui la Corte ha dichiarato inammissibile l'intervento della società Italia 7 Gold in un giudizio costituzionale avente ad oggetto la legittimità costituzionale della disciplina che stabilisce per le emittenti televisive a pagamento limiti orari alla trasmissione di spot pubblicitari più restrittivi di quelli previsti per le emittenti cosiddette "in chiaro". La società interveniente sosteneva che la questione di costituzionalità ineriva in maniera diretta ed immediata al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, in quanto dall'accoglimento della questione poteva derivare un aumento della percentuale di spot pubblicitari consentiti a Sky, con grave pregiudizio per l'attività della società interveniente;

b) sent. n. 236/2015 (ord. all.), con cui è stato dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio di un soggetto che faceva valere la sua posizione di membro della maggioranza, eletto nell'assemblea metropolitana di Napoli, la quale, a giudizio della Corte, non lo rende titolare di un interesse qualificato, bensì di un interesse di mero fatto, indiretto e riflesso, all'accoglimento della questione di legittimità della norma in tema di mera sospensione dalla carica di sindaco;

c) sent. n. 243/2016 (ord. all.), che ha dichiarato inammissibile l'intervento del segretario politico e del segretario amministrativo del partito "Democrazia Cristiana", dal momento che la decisione in ordine alla legittimità costituzionale della legge elettorale regionale non sarebbe destinata a produrre, nei confronti dei predetti intervenienti, effetti immediati e neppure indiretti, tenendo anche conto che il partito da essi rappresentato non ha concorso all'assegnazione dei seggi nel consiglio regionale.

In un caso la Corte ha ritenuto non esservi luogo a provvedere, con riguardo ad una richiesta di intervento la quale risultava menzionata solo nel documento, privo di alcuna sottoscrizione, che accompagnava l'atto di intervento depositato da altri soggetti, ma non indicata nell'epigrafe dell'atto di intervento, né risultava che fosse stato conferito alcun mandato difensivo per la costituzione nel giudizio costituzionale (sent. n. 128/2014).

*... e per soggetti
rappresentativi di
interessi collettivi o
di categoria*

Per le ipotesi del secondo tipo:

1) sent. n. 15/2014 che, con riguardo a questione avente ad oggetto la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, ha dichiarato inammissibile l'intervento della Associazione nazionale avvocati italiani sezione di Latina, dell'Associazione avvocati sud pontino;

2) sent. n. 146/2014 che, con riguardo a questione concernente la nomina dei giornalisti preposti all'ufficio stampa e documentazione presso la pre-

sidenza della regione siciliana, ha dichiarato inammissibile l'intervento dell'Associazione siciliana della stampa e della sezione Assostampa provinciale di Palermo;

3) sent. n. 162/2014 che, con riguardo a questione relativa alla disciplina della procreazione medicalmente assistita, ha dichiarato inammissibile l'intervento della Associazione Vox-Osservatorio italiano sui diritti, dell'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica, dell'Associazione Amica cicogna onlus, dell'Associazione Cerco un bimbo, dell'Associazione Liberi di decidere;

4) sentt. nn. 170/2014 (ord. all.) e 76/2016 che, con riguardo alla questione di legittimità costituzionale del c.d. divorzio imposto e del riconoscimento dei provvedimenti stranieri in materia di adozioni, hanno dichiarato inammissibile l'intervento della Avvocatura per i diritti Lgbti;

5) sent. n. 216/2014, che ha dichiarato inammissibili l'intervento dell'Associazione Li.F.I. (Liberi farmacisti italiani), poiché la medesima non può definirsi ente esponenziale rispetto alla categoria dei farmacisti ed è, comunque, portatrice solo di un generico interesse all'accoglimento della prospettata questione relativa alla disciplina della distribuzione dei farmaci;

6) sent. n. 240/2014, che ha dichiarato inammissibile l'intervento dell'Associazione Cittadinanzattiva in un giudizio relativo alla durata ragionevole dei processi, rilevando come l'interesse collettivo prospettato dall'interveniente non è correlato con le specifiche e peculiari posizioni soggettive dedotte nel giudizio *a quo* e, pertanto, tale Associazione non può vantare una posizione giuridica individuale, suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale, con conseguente inammissibilità dell'intervento dalla stessa spiegato;

7) sent. n. 37/2015 (ord. all.), che ha dichiarato inammissibile l'intervento della Codacons, in quanto i rapporti sostanziali dedotti in causa concernano profili attinenti alla posizione dei funzionari e dei dirigenti pubblici, i quali non hanno alcuna incidenza diretta sulla posizione giuridica del Codacons e solo in via indiretta ed eventuale possono riguardare gli interessi della collettività indistinta dei consumatori;

8) sent. n. 178/2015 (ord. all.) che ha dichiarato inammissibili gli interventi spiegati da Gilda-Unams e Confedir, in quanto soggetti sindacali che mancavano di qualsiasi collegamento con il rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo*;

9) sent. n. 221/2015 (ord. all.) che, in relazione ad una questione di costituzionalità avente ad oggetto la regolamentazione della rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso, ha dichiarato inammissibili gli interventi nel giudizio costituzionale dell'Associazione radicale Certi diritti, dell'Associazione Osservatorio nazionale sull'identità di genere, della Fondazione genere identità cultura, dell'Associazione onlus Movimento d'identità transessuale e dell'Associazione di Volontariato libellula;

10) sent. n. 2/2016 (ord. all.), che ha dichiarato inammissibile l'interven-

to di due Associazioni impegnate nel rispetto dei diritti alla salute ed alla assistenza sociale in un giudizio costituzionale avente ad oggetto la legittimità costituzionale della disciplina che, ai fini della determinazione della compartecipazione alle spese di servizi sociali, fa riferimento al reddito del nucleo familiare, anziché a quello personale dell'assistito;

11) sent. n. 84/2016 (ord. all.) sulla questione relativa alla fecondazione medicalmente assistita, ha dichiarato inammissibile l'intervento dell'Associazione Vox-Osservatorio italiano sui diritti;

12) ord. n. 169/2016 che ha dichiarato inammissibile l'intervento della Confedilizia, in quanto non suscettibile di essere incisa, se non in maniera mediata e riflessa, dalla pronuncia della Corte sulla normativa di istituzione e disciplina dell'Imu;

13) sent. n. 187/2016 (ord. all.), che ha dichiarato inammissibili gli interventi di soggetti che avevano presentato osservazioni nel giudizio pregiudiziale sollevato dalla Corte costituzionale di fronte alla Corte di giustizia dell'Ue, ma in quanto parti di un diverso giudizio principale nell'ambito del quale era stata pure sollevata questione pregiudiziale;

14) ord. n. 206/2016 (ord. all.), che ha dichiarato inammissibile l'intervento, in un giudizio sulla costituzionalità della disciplina delle spese ed onorari dei difensori d'ufficio, dell'Associazione difensori d'ufficio e dell'Unione camere penali italiane, in quanto portatrici di un interesse solo generico al merito della questione;

15) sent. n. 214/2016 (ord. all.) che ha dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio della Dirpubblica (federazione del pubblico impiego), in quanto titolare di un interesse collettivo differente rispetto agli interessi dedotti nel giudizio principale;

16) ord. n. 227/2016 che ha dichiarato inammissibile l'intervento nel giudizio costituzionale avente ad oggetto l'ordinamento ed organizzazione delle commissioni tributarie, dell'Associazione magistrati tributari, in quanto la stessa non è titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, che ne legittimi l'intervento, poiché essa non vanta una posizione giuridica individuale suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale, non essendo sufficiente sostenere, in senso contrario, che l'oggetto delle questioni sollevate rientra nell'ambito degli scopi statutari perseguiti dall'interveniente, e in particolare nell'ambito della tutela dell'indipendenza dei giudici tributari, in quanto l'interesse collettivo prospettato non è correlato con le specifiche e peculiari posizioni soggettive dedotte dalle parti nel giudizio *a quo*;

17) sent. n. 286/2016 (ord. all.) che ha dichiarato inammissibile l'intervento dell'Associazione Rete per la parità, rilevando che il giudizio costituzionale, avente ad oggetto l'automatica attribuzione del cognome paterno al figlio legittimo, in presenza di una diversa contraria volontà dei genitori, non sarebbe stato destinato a produrre, nei confronti della stessa, effetti immediati, neppure indiretti.

Sette i casi in cui la Corte costituzionale ha invece deciso di ammettere terzi al giudizio costituzionale:

*Interventi ritenuti
ammissibili*

I-II) ord. n. 15/2014, la quale, in un giudizio avente ad oggetto la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, ha riconosciuto la legittimazione ad intervenire ai consigli dell'ordine degli avvocati di Bassano del Grappa e di Rossano e ord. n. 200/2015, che, in analogo giudizio, ha riconosciuto la legittimazione ad intervenire al consiglio dell'ordine degli avvocati di Pinerolo, in ragione delle ricadute della disciplina sospettata di illegittimità costituzionale sulla sua stessa esistenza;

III) sent. n. 120/2014, la quale, in un giudizio avente ad oggetto il problema dell'autodichia riferita al Senato della repubblica, ha ammesso l'intervento della Camera dei deputati, alla quale è stata riconosciuta la titolarità di un interesse qualificato, suscettibile di essere direttamente inciso dalla pronuncia della Corte;

IV-V) sent. n. 244/2014 (ord. all.) che ha ammesso l'intervento dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, in quanto portatore di un interesse qualificato, suscettibile di essere inciso dall'esito del processo principale, in quanto ente erogatore del trattamento di fine servizio per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni ripristinato dalla normativa oggetto del giudizio di costituzionalità e sent. n. 240/2016 (ord. all.), che ha riconosciuto l'ammissibilità dell'intervento dello stesso Istituto in quanto portatore di un interesse qualificato, suscettibile di essere inciso dall'esito del processo principale, in quanto i ricorsi sono stati proposti anche al fine del riconoscimento del diritto alla c.d. "supervalutazione" dei servizi resi per conto dell'Onu in zona d'intervento, con riflessi quindi sia sul trattamento pensionistico, sia sull'indennità di buonuscita, prestazioni entrambe gestite ed erogate dall'INPS;

VI) sent. n. 178/2015 (ord. all.) che ha ritenuto ammissibile l'intervento di CSE, organizzazione sindacale intercategoriale senza fini di lucro, alla quale aderiscono FLP e FIALP, parti ricorrenti nel giudizio principale, in considerazione del fatto che essa aveva sottoscritto, unitamente a FLP, sindacato ricorrente nel giudizio principale, il contratto nazionale di lavoro relativo al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri e il contratto collettivo relativo al medesimo comparto, per cui, in quanto organizzazione rappresentativa e firmataria della contrattazione rilevante nel giudizio *a quo*, vanta un interesse qualificato, che si differenzia rispetto all'interesse generale della più vasta platea delle organizzazioni sindacali, configurandosi un interesse direttamente connesso con la posizione soggettiva dedotta in giudizio da FLP, in considerazione dell'unitarietà della situazione sostanziale dei sindacati ammessi alla medesima procedura di contrattazione collettiva e firmatari del medesimo contratto.

La settima ipotesi di intervento ammesso da parte di terzi riveste qualche particolarità relativamente alla motivazione addotta dalla Corte.

In un giudizio avente ad oggetto la disciplina della gestione dei rifiuti in

Campania è stato giudicato ammissibile l'intervento in giudizio da parte della provincia di Avellino. Solleva infatti qualche perplessità la specifica motivazione, contenuta nello stesso provvedimento, con la quale viene giustificata l'ammissibilità dell'intervento in giudizio del terzo. Si legge infatti nell'ordinanza che "nell'intervento della provincia di Avellino sono sollevati profili comuni e sostanzialmente sovrapponibili a quelli dedotti nei giudizi *a quibus* e pertanto sussiste un interesse qualificato della provincia ad intervenire nei sopra indicati giudizi di legittimità".

La perplessità sorge dalla presenza di una giurisprudenza assolutamente consolidata nel senso della inammissibilità dell'intervento in giudizio da parte di soggetti che avrebbero potuto costituirsi nel giudizio *a quo* e che, per diverse anche incolpevoli ragioni, non l'hanno fatto. Pare ovvio che tutti questi soggetti nei loro interventi davanti alla Corte avrebbero sollevato "profili comuni e sostanzialmente sovrapponibili a quelli dedotti nei giudizi *a quibus*".

18. *Le decisioni processuali: la restituzione degli atti al giudice "a quo", la inammissibilità (semplice e manifesta) e la correzione di errori materiali*

La restituzione degli atti al giudice *a quo* è un tipo di decisione creato dalla Corte costituzionale in via giurisprudenziale e quindi non regolato da specifiche disposizioni normative. Ciò ha determinato un uso abbastanza libero dell'istituto da parte del Giudice costituzionale, con maggiori possibilità di adattamento alle specifiche esigenze del caso o del periodo. La restituzione degli atti è qualificabile, com'è noto, come una decisione di tipo processuale, la quale viene quindi a collocarsi accanto all'altra pronuncia a carattere processuale – l'unica prevista dalla legge – rappresentata dalla inammissibilità (semplice o manifesta).

*La restituzione
degli atti per ius
superveniens*

La restituzione degli atti, specie nella giurisprudenza costituzionale più recente, è legata al fenomeno dello *ius superveniens*, mentre la stessa giurisprudenza è assolutamente consolidata, come detto, nell'escludere che ciò possa verificarsi a seguito di un *factum superveniens*, sul presupposto che l'esistenza della condizione della rilevanza debba essere valutata al momento della pronuncia dell'ordinanza di rinvio e che il sopravvenire di fatti che inequivocabilmente la facciano venir meno non rilevano in un giudizio avente ad oggetto leggi e diretto quindi a risolvere non una questione del processo *a quo*, ma di interesse generale.

Nel triennio 2014-2016 le ipotesi di restituzione degli atti sono tutte in riferimento ad un mutamento, sopravvenuto rispetto al momento della pronuncia dell'ordinanza di rinvio, in ragione del quale la Corte chiede al giudice di rinnovare il proprio giudizio sulla (persistente) rilevanza e sulla non

manifesta infondatezza allo luce dello *ius superveniens* (ordd. nn. 56, 75, 140, 149, 152, 195, 247, 253, 267/2014; 12, 20, 35, 42, 53, 80, 102, 190, 225, 256, 266/2015; 14, 41, 89, 112, 115, 116, 163, 164, 194, 195, 209, 229, 230, 258/2016).

In alcuni casi il *novum* normativo è causato da una pronuncia di accoglimento della Corte costituzionale, alla quale spesso ha fatto seguito un intervento del legislatore (ordd. nn. 195, 267/2014; 12, 42, 190/2015) oppure da una decisione interpretativa della Corte di giustizia dell'Unione europea, alla quale viene riconosciuta la efficacia di fonte del diritto (ordd. nn. 80/2015; 194, 195/2016).

Una ipotesi per certi versi particolare è costituita dalla restituzione degli atti operata con la ord. n. 20/2015. Il giudice aveva sollevato questione di costituzionalità con ord. 29 novembre 2013, successivamente era entrato in vigore il d.l. 31 marzo 2014, n. 52 (convertito, con modificazioni, in l. 30 maggio 2014 n. 81), il quale aveva modificato in maniera sostanziale la disciplina oggetto della questione di costituzionalità.

In data 12 giugno 2014 il giudice *a quo* aveva fatto pervenire alla cancelleria della Corte un provvedimento con cui dava atto dello *ius superveniens* e ne faceva già applicazione nel giudizio principale.

La Corte osserva che il giudice rimettente, “con motivazione plausibile”, ritiene che, in assenza di disposizioni transitorie, la nuova disposizione trovi immediata applicazione in forza dell'art. 200 c.p., del principio del *tempus regit actum* ivi sancito e del principio del *favor rei* e che, a fronte di questo *ius superveniens*, spetta al giudice rimettente la valutazione circa la perdurante rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione sollevata.

Ciò che desta stupore è che il giudizio principale avrebbe dovuto restare sospeso sino alla pronuncia della Corte costituzionale, alla quale infatti debbono essere trasferiti i relativi atti.

L'altro tipo di decisione di carattere processuale è quella di inammissibilità, la quale viene ad assumere un carattere residuale, essendo impiegata in tutte le occasioni in cui la Corte ritiene di non poter scendere ad un esame del merito della questione, ad eccezione dei casi già visti in cui opera la restituzione degli atti al giudice *a quo*, mentre la pronuncia di manifesta inammissibilità risulta essere un sotto-tipo rispetto alla inammissibilità, in cui l'aggettivo “manifesta” dovrebbe indicare che l'eccezione, in ragione di precedenti interventi in materia da parte della Corte costituzionale o di altri diversi motivi, si presenta come di facile, pronta soluzione da parte della Corte, mentre il sostantivo è significativo del tipo di decisione cui essa può, più agevolmente giungere. Per questo la forma della decisione di “manifesta” è quella della ordinanza, più succintamente motivata, mentre per la inammissibilità semplice si fa ricorso alla sentenza.

*L'inammissibilità
semplice o manifesta*

Nel corso del triennio in esame in alcuni casi il dispositivo di manifesta inammissibilità è contenuto in una sentenza (nn. 219, 227/2014; 22, 100/2015), mentre in altri casi il dispositivo di inammissibilità è contenuto in una ordina-

za (n. 21/2014; 187/2015; 19, 47, 208/2016). In un caso la questione indicata come “manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza” in motivazione, diviene poi solo “inammissibile” nel dispositivo (ord. n. 80/2015).

Anche questo aspetto formale conferma che spesso le ragioni in base alle quali la Corte sceglie di avvalersi della formula della manifesta inammissibilità, anziché di quella della inammissibilità semplice, non sono esattamente rilevabili e l’una e l’altra vengono utilizzate con frequenza per indicare lo stesso, identico motivo che le impedisce di scendere nel merito della questione.

Nel triennio 2014-2016 la Corte ha fatto ricorso alla formula della inammissibilità (semplice o manifesta) per indicare che:

a) la questione doveva ritenersi irrilevante nel giudizio *a quo* (7, 15, 57, 60, 90, 95, 98, 151, 159, 163, 174, 182, 213, 270/2014; 25, 71, 85, 95, 133, 162, 192, 193, 231/2015; 20, 36, 46, 47, 57, 92, 93, 100, 102, 208, 276, 283/2016);

b) la questione era già stata precedentemente decisa nel senso della inammissibilità o della incostituzionalità (7, 42, 48, 76, 77, 101, 261/2014; 70, 222/2016);

c) la questione era già stata precedentemente decisa nel senso della incostituzionalità, essendo in tal caso la disposizione impugnata ormai espunta dall’ordinamento (37, 57, 63, 74, 82, 83, 122, 133, 148, 164, 186, 206, 219, 252, 261, 272, 283/2014; 28, 30, 41, 88, 103, 129, 173, 207, 212, 226/2015; 4, 18, 26, 46, 54, 102, 135, 181, 208, 271/2016);

d) la questione era stata sollevata dal giudice in maniera generica, ipotetica, in termini perplessi o contraddittori o in forma alternativa o ancipite (96, 248/2014; 161, 247/2015; 259, 280/2016);

e) il giudice *a quo* non era legittimato o era manifestamente incompetente o la questione non era stata sollevata nel corso di un giudizio (266/2014; 90, 100/2015);

f) il giudice non aveva adeguatamente motivato in ordine alla rilevanza e/o alla non manifesta infondatezza⁵⁸;

g) il giudice fondava la questione su un presupposto interpretativo erroneo (218, 258/2014; 30, 49, 187, 192, 241/2015; 136, 280/2016);

h) il giudice non aveva esattamente individuato la disposizione di legge o il parametro costituzionale (26, 49, 85, 91, 128, 202, 264/2015; 47, 76, 148/2016);

i) il giudice non aveva dimostrato di aver tentato una interpretazione conforme della disposizione impugnata (58, 202, 220/2014; 92/2015; 153, 203/2016);

⁵⁸ Corte cost. 7, 16, 20, 43, 50, 52, 58, 59, 80, 84, 93, 109, 116, 123, 128, 146, 147, 176, 183, 194, 220, 241, 248, 251, 276/2014; 18, 22, 24, 27, 29, 36, 39, 49, 52, 57, 70, 92, 104, 112, 114, 100, 115, 120, 122, 126, 128, 147, 148, 161, 178, 183, 185, 207, 209, 222, 241, 248, 270/2015; 10, 15, 34, 55, 59, 76, 78, 85, 88, 93, 97, 114, 118, 120, 128, 133, 134, 136, 153, 169, 172, 173, 177, 180, 192, 196, 219, 237, 240, 246, 247, 259, 267, 290/2016.

l) mancava il carattere “incidentale” dell’eccezione di costituzionalità (278/2014);

m) mancava o risultava incerto il *petitum* (60, 96, 218, 220/2014; 29, 39, 101, 136, 148, 184/2015; 32, 47, 177, 227/2016);

n) l’atto impugnato era privo di forza di legge (1, 120/2014; 81, 254/2016);

o) il giudice chiedeva un avallo alla propria opzione interpretativa (91, 96, 205, 270/2014; 92, 161/2015; 33, 87/2016);

p) la questione coinvolgeva scelte discrezionali spettanti esclusivamente al legislatore o richiedeva interventi additivi in materia riservata al legislatore o comunque non a “rime obbligate” (30, 60, 81, 214, 243, 248, 276/2014; 101, 104, 122, 223, 231, 269/2015; 19, 22, 23, 25, 34, 53, 84, 122, 134, 140, 153, 227, 254, 281/2016);

q) la questione aveva ad oggetto aspetti di mero fatto o denunciava una patologica applicazione della legge (93/2014);

r) la questione denunciava un effetto non riconducibile alla norma impugnata (157/2015, 24, 182/2016).

Un altro tipo di decisione che possiamo definire di carattere procedurale, in quanto non tocca il merito della decisione, è l’ordinanza di correzione di errori materiali.

L’ordinanza di correzione degli errori materiali

La possibilità per la Corte costituzionale di procedere alla correzione di errori materiali, eventualmente contenuti nei propri provvedimenti, è espressamente disciplinata dall’art. 32 delle norme integrative, in base al quale è previsto che la correzione di errori materiali o omissioni contenuti nelle sentenze o nelle ordinanze pronunciate dalla Corte può avvenire d’ufficio o su istanza di parte, attraverso un’ordinanza emessa in camera di consiglio, di cui deve essere dato previo avviso alle parti costituite.

In particolare la Corte ha fatto ricorso sette volte nel triennio alla correzione di errori materiali, con riferimento a decisioni pronunciate nell’ambito del giudizio sulle leggi (in via incidentale o in via principale):

1) per correggere un errore in cui la Corte era incorsa nella sent. n. 39/2014, dove nel dispositivo era indicato “comma 11, primo periodo”, anziché “comma 10, secondo periodo e comma 11, primo periodo” (ord. n. 131/2014);

2) per correggere gli errori contenuti nella sent. n. 141/2014, in particolare nel “Considerato in diritto”, al punto 2), non era indicato il comma «169», tra i commi «168» e «170» e al punto 6) era indicato «(sub comma 27)», anziché «(sub comma 37)» e nel dispositivo, al punto 1), tra le disposizioni dichiarate illegittime, era indicato il comma «75», che va invece espunto (ord. n. 234/2014)»;

3) per correggere un errore contenuto nel dispositivo, nel quale era stata omessa una dichiarazione di inammissibilità (ord. n. 262/2014);

4) per correggere gli errori contenuti nelle sentt. nn. 10, 11, 13, 14, 15, per le quali era stata indicata una data della decisione sbagliata (ord. n. 69/2015);

5) per correggere l'errore contenuto nella sent. n. 10/2016, dove venivano indicate le parole "del ricorso", anziché le parole "delle ordinanze" e venivano indicate come parti promotrici le province di Novara e di Asti, anziché il Tar Piemonte (ord. n. 113/2016);

6) per correggere l'errore contenuto nel considerato in diritto della sent. n. 63/2016, nel cui dispositivo era indicati i "commi 4 e 7", anziché i "commi 4, primo periodo e 7" (ord. n. 150/2016);

7) per correggere gli errori contenuti nella sent. n. 103/2016, nel cui dispositivo era riportato il periodo «in esecuzione dell'art. 35, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214», anziché il periodo «in esecuzione dell'art. 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27» (ord. n. 198/2016).

19. *Le decisioni di infondatezza (semplice e manifesta) ed i limiti alla riproposizione della stessa questione nell'ambito del medesimo giudizio*

Per le decisioni di rigetto il dispositivo può essere di infondatezza⁵⁹ oppure di manifesta infondatezza per le quali, al pari di quanto detto per pronunce di manifesta inammissibilità, l'aggettivo "manifesta" sta ad indicare che l'eccezione, in ragione di precedenti interventi in materia della Corte o di altri, diversi motivi, si presenta come di facile, pronta soluzione, mentre il sostantivo è significativo del tipo di decisione cui essa può, più agevolmente, giungere.

*La manifesta
infondatezza*

Seguendo l'ormai consolidata giurisprudenza la Corte ha pronunciato la manifesta infondatezza principalmente in due occasioni, ossia nell'ipotesi di: a) questioni già decise nel senso della infondatezza⁶⁰ b) questioni affrontate

⁵⁹ Sentt. nn. 7, 18, 45, 46, 47, 64, 65, 73, 98, 100, 112, 132, 139, 154, 155, 156, 157, 159, 171, 172, 182, 192, 198, 201, 203, 208, 212, 215, 216, 219, 225, 226, 229, 230, 231, 235, 242, 243, 244, 250, 251, 254, 274, 275, 278, 279/2014; 11, 14, 34, 51, 56, 66, 70, 71, 76, 78, 95, 100, 106, 108, 119, 127, 132, 139, 145, 150, 178, 186, 192, 193, 194, 198, 206, 210, 220, 221, 229, 234, 236, 237, 240, 248/2015; 2, 12, 13, 36, 45, 49, 59, 79, 90, 95, 96, 109, 111, 120, 121, 126, 132, 133, 146, 152, 157, 162, 173, 179, 191, 192, 193, 203, 204, 214, 216, 219, 225, 232, 233, 240, 241, 274, 276, 278, 280/2016.

⁶⁰ Ordd. nn. 3, 10, 15, 42, 59, 113, 180, 204, 245, 280/2014; 21, 174, 200, 232, 242, 274, 275/2015; 50, 72, 99, 207, 234, 290/2016.

per la prima volta e ritenute *ictu oculi* prive di qualsiasi fondamento⁶¹, mentre decisamente minore è il caso di questioni pregiudicate da precedenti decisioni della Corte relative a casi analoghi (227/2014; 70, 222, 226/2016).

Nel triennio in esame, oltre alle tre ipotesi ricordate, la formula della manifesta infondatezza è stata impiegata anche a sottolineare che:

a) la questione si fondava su un presupposto interpretativo errato (124, 179, 204, 240, 280/2014; 165/2015; 73, 226/2016);

b) la questione faceva riferimento ad un *tertium comparationis* non conferente (230/2014);

c) la censura del giudice riguardava una scelta del legislatore chiaramente non irragionevole (14, 15, 66, 92/2014; 200, 242/2015; 50, 122/2016);

d) il parametro richiamato non era pertinente (66, 158/2014; 206/2016);

e) la questione poneva in raffronto situazioni o norme non omogenee (14, 15, 101/2014; 165, 201/2015; 50, 70, 122, 206, 220, 222/2016);

f) la questione aveva ad oggetto un mero fatto (66, 158/2014; 122, 206/2016);

g) esisteva una lettura costituzionalmente conforme della disposizione impugnata (25/2014).

Per quanto concerne gli effetti delle pronunce di rigetto, nel triennio in esame la Corte ha avuto modo di affermare che non è esatto che l'esistenza di una precedente pronuncia di non fondatezza (ed anche di manifesta infondatezza) di una questione (ove pur) identica a quella riproposta dal giudice *a quo*, sia ostativa all'ammissibilità di quest'ultima, potendo un tal precedente unicamente, invece, rilevare nella successiva fase di esame del merito della questione stessa, alla luce degli eventuali nuovi profili argomentativi a suo supporto offerti dal rimettente (sent. n. 139/2014).

*Gli effetti delle
pronunce di rigetto ...*

La Corte ha esaminato, in varie occasioni, ipotesi in cui la medesima questione di costituzionalità era stata sollevata dallo stesso giudice nell'ambito dello stesso procedimento.

Ciò si è verificato sia a seguito di restituzione degli atti, sia di inammissibilità semplice o manifesta.

In quest'ultimo caso il dispositivo di inammissibilità parrebbe porsi come preclusivo per il giudice *a quo*, impedendogli di riproporre la medesima questione. A seguito dell'utilizzo della dichiarazione di inammissibilità non solo nelle ipotesi di vizi insanabili (difetto di legittimazione del giudice, atto privo di forza di legge ecc.), ma anche in quelle di vizi sanabili, ne è derivato di conseguenza che in questi casi il giudice può riproporre la medesima questione, ovviamente dopo aver provveduto a sanare il vizio rilevato dalla Corte.

⁶¹ Ordd. nn. 14, 15, 66, 92, 101, 124, 158, 223/2014; 72, 165, 201/2015; 73, 133, 206, 220/2016.

Così nelle ipotesi in cui la questione era stata dichiarata inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza (sent. n. 235/2014) o manifestamente inammissibile per la medesima ragione (sentt. nn. 5/2014, 262/2015) o per non avere il giudice tenuto in conto di una norma intervenuta prima della pronuncia dell'ordinanza di rinvio (sent. n. 279/2014).

... e il "dialogo"
tra Corte e
giudice a quo

Nel caso di riproposizione della medesima questione a seguito di ordinanza di restituzione degli atti ai giudici *a quibus*, il giudice deve previamente dimostrare di aver adeguatamente assolto al compito richiestogli dalla Corte, ossia di aver rivalutato la persistente rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione alla luce dello *ius superveniens* (sentt. nn. 5, 46, 64, 162/2014), potendo il giudice fare ampio riferimento alla precedente ordinanza di rinvio, con l'aggiunta di considerazioni, sia pure sintetiche, sul carattere innovativo dello *ius superveniens* (ord. n. 224/2016).

Così per la questione che era stata sollevata la prima volta nel 2008, ma restituita per il riesame della rilevanza, in quanto la disposizione censurata era stata abrogata (ord. n. 309/2009). Il giudice aveva quindi nuovamente riproposto la questione, ma questa era stata dichiarata manifestamente inammissibile, dal momento che non venivano correttamente operate le valutazioni richieste dalla Corte (ord. n. 156/2012). Finalmente il giudice, che per buona sorte – visto l'esito finale – non si è perso d'animo, ha riproposto per la terza volta la questione, nell'ambito ovviamente del medesimo giudizio (sospeso dal 2008), la quale questa volta è stata accolta (sent. n. 58/2015).

Nessun problema ovviamente allorché lo stesso giudice sollevi la medesima questione nell'ambito di giudizi differenti. Quando ciò avvenga in tempi ravvicinati la Corte provvede a riunire le questioni, risolvendole con una sola pronuncia (sent. n. 139/2014).

Una restituzione degli atti per molti versi particolari è quella di cui abbiamo ampiamente esposto le caratteristiche nella precedente edizione di questi Aggiornamenti⁶² e relativa alla questione di costituzionalità della inseminazione artificiale eterologa.

Restituzione
degli atti per
sopravvenuta
riforma di una
sentenza
della Corte EDU

In quel caso la restituzione degli atti avvenne sulla base di un *novum superveniens* rappresentato dal fatto che la decisione di una sezione della Corte di Strasburgo (richiamata dai giudici *a quibus* a supporto della loro denuncia di incostituzionalità del mancato riconoscimento della suddetta forma di inseminazione artificiale), era stata ribaltata, nelle sue conclusioni, da altra, successiva pronuncia della Grande camera della stessa Corte, ritenuta appunto dalla nostra Corte un "*novum superveniens*", tale da giustificare la restituzione degli atti per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

Tra i vari commenti a quella decisione non erano mancate le critiche fondate sul rilievo che i giudici *a quibus* avevano denunciato la legge non sola-

⁶² *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, 106 ss.

mente per supposta violazione della CEDU e quindi indiretta dell'art. 117, 1° comma, Cost., ma anche per violazione di una serie di ulteriori disposizioni della nostra Costituzione.

Alcuni avevano pure tentato di prevedere gli “scenari futuri”⁶³ che si presentano ai giudici a seguito della restituzione degli atti, valutando separatamente la riproposizione della stessa questione per supposta violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost. oppure per gli altri, ulteriori parametri costituzionali.

Riguardo alla prima è stato affermato da Ruggeri⁶⁴ che il mutato indirizzo giurisprudenziale, fortemente sottolineato dalla Corte nell'ordinanza in esame, “obbliga a ripercorrere la via dell'interpretazione conforme a CEDU, originariamente battuta senza successo proprio (o anche) in considerazione dell'originario indirizzo interpretativo” espresso dalla Corte di Strasburgo.

In proposito penso sia utile precisare il modo tutto particolare in cui nel nostro caso si dovrebbe comunque parlare di interpretazione conforme.

Con l'espressione “interpretazione conforme a Costituzione” si intende esprimere il concetto in base al quale il giudice è tenuto, a fronte di più possibili letture della legge da applicare nel suo giudizio, a ricercare e, se individuata, a seguire, quella conforme ai principi costituzionali e tale quindi da escludere un contrasto tra le due fonti. Allorché ciò non sia tecnicamente possibile attraverso l'uso dei poteri interpretativi, al giudice non resta che sollevare la questione di costituzionalità.

Se questo è l'uso comune dell'espressione di cui sopra, va precisato come nel nostro caso non si trattasse affatto di possibili differenti norme ricavabili dalla disposizione legislativa impugnata, la quale inequivocabilmente escludeva la inseminazione eterologa. L'esistenza di diverse interpretazioni riguardava invece il parametro – *rectius* la norma interposta – del quale era stata fornita una differente interpretazione, la prima nel senso di ritenere con esso confliggente una normativa nazionale contraria all'inseminazione eterologa, la seconda in senso opposto.

Pertanto con riguardo alla posizione dei giudici *a quibus*, tutto si doveva risolvere in ragione del grado di vincolatività che all'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo viene riconosciuto nei riguardi dei giudici nazionali. Qualora avessimo dovuto ritenere che questi ultimi siano in ogni caso obbligati ad applicare le disposizioni della CEDU nel significato loro riconosciuto dalla Corte EDU, la conclusione parrebbe inequivocabilmente es-

⁶³ R. ROMBOLI, *Lo strumento della restituzione degli atti e l'ordinanza 150/2012: il mutamento di giurisprudenza della Corte Edu come ius superveniens e la sua incidenza per la riproposizione delle questioni di costituzionalità sul divieto di inseminazione eterologa*, in *ConsultaOnline*, 2012.

⁶⁴ A. RUGGERI, *La Corte costituzionale, i parametri “conseguenziali” e la tecnica dell'assorbimento dei vizi rovesciata*, in *ConsultaOnline*, 12 giugno 2012.

sere nel senso che la questione sollevata in riferimento all'art. 117, 1° comma, Cost. non avrebbe avuto ragione di essere riproposta⁶⁵.

Con riferimento invece alla violazione degli "altri" parametri invocati (artt. 2, 3, 29, 31, 32 Cost.) assumeva, nelle ordinanze di rinvio, una propria autonomia rispetto al denunciato contrasto con l'art. 117, 1° comma, Cost., ed il richiamo alla prima sentenza della Corte di Strasburgo era avvenuto *ad adiuvandum*, al solo scopo di supportare una certa lettura dei principi costituzionali.

Per questo, a differenza di quanto visto con riguardo alla supposta violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., per quanto concerne gli altri principi costituzionali richiamati, il *novum* sembrava dover comportare per i giudici *a quibus* solamente la necessità di riformulare e di "ricalibrare" la motivazione tenendo conto del mutamento di giurisprudenza sopravvenuto, ponendo, a giudizio di alcuni⁶⁶, trarre dallo stesso anche elementi utili per avvalorare i dubbi di costituzionalità.

In conclusione il sopravvenuto mutamento giurisprudenziale, sul quale si è fondata la decisione di restituzione degli atti, non sembrava, per le ragioni appena richiamate, tale da superare i dubbi di costituzionalità che avevano fondato la denunciata violazione degli "altri" parametri costituzionali, per cui era da attendersi che i giudici *a quibus* avrebbero riproposto i dubbi di costituzionalità già sollevati e rimasti senza una risposta da parte del Giudice costituzionale. In caso contrario avrebbe potuto sembrare realizzarsi nella sostanza una sorta di revoca da parte dei giudici *a quibus* di una questione di costituzionalità già sollevata e, senza apparenti valide ragioni, non esaminata.

Due dei tre giudici *a quibus* hanno infatti riproposto la questione di costituzionalità, senza far riferimento alla indiretta violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., mentre il terzo lo ha fatto anche con riguardo a quest'ultimo, motivando specificamente le ragioni.

La Corte ha accolto la questione, dichiarando la incostituzionalità della legge per la parte in cui non consentiva l'inseminazione artificiale eterologa (sent. n. 162/2014)⁶⁷.

⁶⁵ Le decisioni della Corte EDU, come noto e sottolineato anche dalla Corte costituzionale, sono comunque pronunciate con riguardo ad un caso concreto ed anche la lettura dei principi convenzionali non può non risentire delle particolarità di quel caso. In base a questo avrebbe potuto sussistere un margine per i giudici *a quibus* di riproporre ugualmente la supposta violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., facendo valere in particolare gli elementi di differenziazione esistenti, quanto a contenuti specifici e quanto ai tempi di approvazione, tra la legislazione austriaca (oggetto delle pronunce della Corte EDU) e quella italiana e motivando quindi specificamente sul punto.

⁶⁶ G. REPETTO, *Ancora sull'ordinanza n. 150 del 2012 della Corte costituzionale: alcune ragioni per fare di necessità virtù*, *www.diritticomparati.it*, 25 giugno 2012.

⁶⁷ Cfr. in proposito le osservazioni di C. TRIPODINA, *Il "diritto al figlio" tramite fecondazione: la Corte costituzionale decide di decidere*, in *Giur. cost.*, 2014, 2593 ss.

20. Le sentenze interpretative di rigetto e l'obbligo di interpretazione conforme

Dalla già ricordata necessità per il giudice di dimostrare di aver esaurientemente sperimentato la possibilità di una lettura conforme a Costituzione della disposizione sospettata di incostituzionalità, tale da poter superare i dubbi di costituzionalità, ne derivava, in ordine logico prima che giuridico, la necessaria scomparsa di una tipologia “storica” delle decisioni della Corte costituzionale, vale a dire le sentenze interpretative di rigetto, utilizzate a partire dal 1957.

Obbligo di interpretazione conforme e sentenze interpretative

Questo nella considerazione che se la possibilità di un'interpretazione conforme deve sempre condurre, in base alla giurisprudenza costituzionale inaugurata dalla sent. n. 356/1996 (v., *retro*, par. 14), ad una pronuncia processuale di inammissibilità, non parrebbe rimanere alcuno spazio ad una pronuncia della Corte di infondatezza, con la proposizione della interpretazione che può salvare la legge dalla dichiarazione di incostituzionalità⁶⁸.

Questo rilievo trova conferma nel fatto che, negli ultimi anni, abbiamo assistito ad un notevole calo quantitativo delle pronunce interpretative di rigetto, il quale certamente non può ritenersi compensato dal fenomeno delle c.d. interpretative “mascherate”, vale a dire decisioni che si distinguono dalle classiche interpretative di rigetto solo perché nel dispositivo non figura la formula “nei sensi di cui in motivazione”, ma non per l'andamento reale della motivazione.

Questo vale ad esempio, nel triennio 2014-2016, per la sent. n. 204/2016, circa la questione di costituzionalità relativa alla possibilità di ristoro economico per condannati alla pena dell'ergastolo che abbiano già scontato una frazione di pena che renda ammissibile la liberazione condizionale, collegata all'avvenuta condanna dell'Italia da parte della Corte EDU in ragione della situazione di sovraffollamento carcerario.

La Corte costituzionale risolve la questione con una pronuncia interpretativa di rigetto – anche se ritiene di non evidenziarla nel dispositivo attraverso la classica formula della infondatezza “nei sensi di cui in motivazione” – segnalando l'erroneo presupposto interpretativo sul quale era fondata la motivazione dell'ordinanza di rimessione. A differenza infatti delle conclusioni cui il giudice *a quo* era pervenuto, la Corte rileva come la lettera della disposizione ed una interpretazione logico-sistematica della medesima conducono a ritenere che la priorità del rimedio costituito dalla riduzione della pena, non può significare preclusione del ristoro economico nel caso in cui (come nella specie) non vi sia alcuna detrazione da operare (per altre ipotesi di interpre-

⁶⁸ Con riguardo alla modifica subita, nel triennio in esame, da tale giurisprudenza v., *retro*, par. 14.

tative di rigetto “mascherate”, sentt. nn. 98, 100, 242, 250, 278/2014; 11, 14, 51, 66, 108, 178, 186, 240/2015; 13, 45, 95, 203, 214/2016).

*Le sentenze
interpretative
di rigetto*

Nel triennio precedente era stato raggiunto il limite minimo in assoluto, dal momento che le sentenze interpretative di rigetto erano state solamente quattro, mentre in quello in esame il numero è tornato a salire e le decisioni di questo tipo sono state complessivamente dieci.

Tra queste possiamo distinguere tre differenti categorie: a) la Corte rileva l'esistenza in giurisprudenza o comunque la chiara possibilità di una interpretazione conforme ma, anziché concludere per questo con una pronuncia di inammissibilità, dichiara la questione infondata, avanzando esplicitamente la lettura costituzionalmente corretta; b) la Corte rileva come il presupposto interpretativo dal quale muove il giudice *a quo* è erroneo e procede quindi a risolvere la questione con una interpretativa di rigetto; c) la Corte conclude il giudizio, indicando direttamente l'interpretazione che può salvare la disposizione dalla dichiarazione di incostituzionalità.

*Ipotesi in cui la
Corte ha dichiarato
l'infondatezza
in presenza di una
chiara possibilità
di interpretazione
conforme*

Nella prima categoria possono essere inserite quattro decisioni del triennio 2014-2016:

1) sent. n. 51/2014, in ordine alla questione di costituzionalità della disposizione che, per l'imputato che sia stato prosciolto a seguito di dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione, fa decorrere, in assenza di notifica, il termine di centoventi giorni per l'avvio del procedimento disciplinare dalla data di pubblicazione della sentenza, anziché dalla data in cui l'amministrazione ne ha avuto notizia. Nonostante l'esistenza di due diverse linee giurisprudenziali, una delle quali favorevole ad una interpretazione adeguatrice, il giudice *a quo* aveva ritenuto che, sulla base del dato normativo a suo giudizio inequivoco sul punto, non era possibile dare delle disposizioni impugnate una interpretazione costituzionalmente conforme. La Corte costituzionale invece ha proceduto ad un'ampia ed articolata ricostruzione del quadro normativo e della sua evoluzione, allo scopo di dimostrare come la disposizione impugnata potesse essere al contrario interpretata in senso conforme, nel senso cioè di escludere l'effetto denunciato come contrario ai principi costituzionali;

2) sent. n. 71/2015, la quale aveva ad oggetto la disciplina dell'utilizzazione senza titolo, da parte della pubblica amministrazione, di un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità. La Corte rileva come i giudici rimettenti – basandosi sul solo dato letterale e trascurando una visione di sistema – non hanno sperimentato la praticabilità di un'interpretazione che, facendo riferimento genericamente al «valore venale del bene», consenta di ritenere riconducibili ad esso anche le somme corrispondenti al valore delle colture effettivamente praticate sul fondo e al valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola e come sia possibile scegliere – tra le molteplici elaborate – un'in-

interpretazione idonea ad evitare il pregiudizio consistente nell'asserita esposizione in perpetuo al potere di acquisizione, senza in alcun modo forzare la lettera della disposizione;

3) sent. n. 206/2015, nella quale si trattava di interpretare una normativa relativa agli operai forestali impiegati dalla regione Sicilia nel senso che questa dovesse valere a regime oppure solo in sede di prima applicazione della legge regionale. Il giudice *a quo* aveva sostenuto che la disposizione, alla luce del suo univoco tenore letterale, fosse tale da precludere un'esegesi secondo il canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata. La difesa della regione aveva eccepito l'inaammissibilità della questione perché il rimettente, malgrado avesse preso in considerazione un'interpretazione costituzionalmente conforme nel senso da lui stesso auspicato, non l'aveva poi adottata. La Corte, da un lato ha rigettato l'eccezione, ritenendo che il giudice *a quo* avesse fornito, nell'ordinanza di rimessione, una motivazione adeguata in ordine all'affermata impossibilità di adottare la citata soluzione interpretativa, ritenuta conforme alla Costituzione e, dall'altro, ha però concluso nel senso che, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice *a quo*, l'indicata interpretazione conforme non poteva considerarsi preclusa dal dettato normativo, solo che della disposizione venisse data un'interpretazione non meramente letterale, come quella adottata dal giudice *a quo*, ma tale che tenesse conto del contesto normativo in cui la disposizione denunciata si inserisce, valorizzando la sua *ratio*;

4) sent. n. 221/2015, relativa alla necessità o meno dell'intervento chirurgico per poter procedere alla rettificazione degli atti di stato civile relativi all'attribuzione del sesso. In materia erano presenti due diverse linee giurisprudenziali, tra le quali la prevalente (con adesioni pure da parte della Corte di cassazione) si era espressa nel senso della non obbligatorietà del trattamento chirurgico. Il giudice aveva invece ritenuto di non poterla seguire a causa dell'insuperabile tenore letterale del testo normativo e la Corte costituzionale ha ritenuto che questi abbia correttamente ed adeguatamente tentato, e consapevolmente escluso, una lettura costituzionalmente conforme, ma ha poi concluso che, al contrario, una simile lettura era invece possibile.

Nella seconda categoria possiamo inserire tre pronunce del triennio:

5) sent. n. 60/2014, relativa al trattamento giuridico-economico riservato agli atenei "non virtuosi" rispetto a quelli "virtuosi", in cui la Corte rileva come la ricostruzione del dato normativo operata dal rimettente si fonda su un erroneo presupposto interpretativo (nel senso che le università "virtuose" sarebbero state escluse dalla possibilità di completare le assunzioni dei ricercatori) e conclude nel senso che la normativa impugnata deve essere interpretata nel senso che anche le università rispettose dei parametri legislativi possono completare le assunzioni dei ricercatori vincitori dei concorsi e, conseguentemente, il limite del cinquanta per cento deve essere inteso come relativo alla assunzione di personale ulteriore rispetto ai ricercatori;

Ipotesi di erroneo presupposto interpretativo del giudice a quo

6) sent. n. 200/2014 sulla misura della ritenuta sulle vincite eccedenti i 500 euro ottenute mediante gli apparecchi di gioco, la Corte, dopo aver respinto l'eccezione relativa alla mancata sperimentazione dell'interpretazione conforme da parte del giudice *a quo*, ha ritenuto non corretto l'assunto del ricorrente, sulla base della ricostruzione del quadro normativo di riferimento ed ha indicato la interpretazione costituzionalmente conforme, una volta ricostruito il quadro normativo;

7) sent. n. 106/2016, in tema di termini stabiliti per la opposizione al decreto di pagamento del compenso all'ausiliario del giudice. La Corte rileva come la questione fosse fondata su una non completa ricognizione del quadro normativo di riferimento, procedendo ad una diversa ricostruzione della disciplina e ad una interpretazione conforme della medesima.

*Ipotesi in cui
la Corte fornisce
direttamente
l'interpretazione che
salva la disposizione
dalla censura*

Nella terza categoria possono essere inserite tre decisioni del triennio in esame:

8) sent. n. 3/2015 avente ad oggetto la disposizione concernente la decorrenza del termine "lungo" per l'impugnazione nel caso in cui le attività di deposito della sentenza e di effettiva pubblicazione della stessa abbiano luogo in due momenti diversi. La questione era stata sollevata da una sezione civile della Cassazione la quale, pur convinta della percorribilità di una interpretazione conforme, aveva posto ad oggetto il "diritto vivente", derivante dalla giurisprudenza delle sezioni unite civili.

La Corte costituzionale procede ad una interpretazione del "diritto vivente", in modo da superare i dubbi di costituzionalità avanzati dalla sezione della cassazione:

9) sent. n. 71/2015 (già ricordata al n. 2), nella quale si legge che la disciplina impugnata deve essere interpretata nel senso che l'adozione dell'atto è consentita – una volta escluse, all'esito di una effettiva comparazione con i contrapposti interessi privati, altre opzioni, compresa la cessione volontaria mediante atto di compravendita – solo quando non sia ragionevolmente possibile la restituzione, totale o parziale, del bene, previa riduzione in pristino, al privato illecitamente inciso nel suo diritto di proprietà. Solo se così interpretata la norma consente infatti di garantire le esigenze costituzionalmente rilevanti emerse nel giudizio principale;

10) sent. n. 219/2016, avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale della disposizione che prevede il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali responsabili di violazioni della CEDU, per gli oneri finanziari sostenuti in esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di Strasburgo nei confronti dello Stato. La Corte costituzionale esclude che la disposizione impugnata possa essere intesa nel senso di stabilire una sorta di automatismo nella condanna dell'amministrazione locale in sede di rivalsa e quindi una deroga al principio della imputabilità. Al contrario, a giudizio della Corte, il requisito dell'imputabilità risulta immanente al

concetto stesso di responsabilità ed è coerente con la *ratio* dell'intera normativa sull'esercizio della ritorsione per violazioni del diritto europeo, con riferimento sia alle condanne della Corte di giustizia, sia a quelle della Corte EDU, in quanto volta alla prevenzione di tali violazioni attraverso la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del diritto europeo.

Un'ultima sentenza interpretativa di rigetto riguarda la questione, già ricordata ad altro proposito (*retro*, par. 11), relativa alla richiesta di risarcimento dei danni patiti nel corso della seconda guerra mondiale da cittadini italiani, catturati nel territorio italiano da forze militari tedesche e deportati in Germania nei campi di concentramento, alla quale era stata opposta la consuetudine internazionale sulla immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per atti ritenuti *iure imperii*.

La Corte costituzionale ha giudicato la questione – prospettata dal giudice rimettente con riguardo alla norma prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, 1° comma, Cost. – della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità non fondata, considerato che la norma internazionale alla quale il nostro ordinamento si è conformato in virtù dell'art. 10, 1° comma, Cost. non comprende l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile in relazione ad azioni di danni derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, i quali risultano per ciò stesso non privi della necessaria tutela giurisdizionale effettiva (sent. n. 238/2014).

21. *Le decisioni di accoglimento, le “manipolative”, i moniti. Le sentenze interpretative di accoglimento e le additive di principio. Il limite delle leggi costituzionalmente necessarie: una “zona franca” di origine giurisprudenziale?*

Attraverso le sentenze di accoglimento la Corte ha provveduto a dichiarare l'incostituzionalità totale o, più spesso, parziale delle disposizioni impugnate⁶⁹.

In molti casi la Corte utilizza dispositivi a carattere manipolativo, attra-

Decisioni manipolative

⁶⁹ Sentt. nn. 1, 5, 6, 13, 32, 50, 67, 69, 80, 94, 98, 105, 106, 135, 142, 143, 153, 162, 166, 170, 174, 184, 187, 191, 193, 211, 212, 228, 238, 239, 254, 255, 273/2014; 1, 10, 22, 23, 33, 37, 43, 45, 47, 48, 58, 83, 94, 96, 97, 98, 109, 113, 119, 139, 154, 169, 170, 178, 181, 184, 185, 188, 191, 192, 205, 216, 228, 229, 230, 260, 262/2015; 10, 11, 20, 30, 36, 44, 56, 74, 94, 108, 125, 129, 174, 186, 187, 200, 201, 213, 215, 224, 236, 243, 248, 250, 267, 269, 274, 275, 283, 285, 286/2016.

verso decisioni di tipo “additivo”⁷⁰ o anche “sostitutivo” (sentt. nn. 1, 184/2015; 44, 236, 243/2016), attraverso le quali essa ha proceduto direttamente ad una modificazione ed integrazione delle disposizioni sottoposte al suo esame, in modo tale che le stesse sono venute ad assumere un contenuto diverso da quello originario.

*Il “monito”
al legislatore*

Allorché la Corte ravvisa una situazione di incostituzionalità, ma anche la presenza di condizioni – specialmente la presenza di una pluralità di possibili soluzioni la cui scelta non può che rientrare nelle scelte discrezionali del legislatore – che escludono il ricorso ad una pronuncia di carattere additivo, per la mancanza delle c.d. rime obbligate, può decidere di inserire nella motivazione della pronuncia di inammissibilità un monito, espresso in termini più o meno perentori, al legislatore, affinché intervenga a porre rimedio alla situazione denunciata.

Così risulta assai fermo e deciso il richiamo al legislatore con riguardo alle conseguenze della non ragionevole durata dei processi, rispetto alla cui disciplina rileva come il *vulnus* riscontrato e la necessità che l’ordinamento si doti di un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo, se non inficiano la ritenuta inammissibilità della questione sollevata e se non pregiudicano la priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario, impongono tuttavia di evidenziare che non sarebbe tollerabile l’eccessivo protrarsi dell’inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia (sent. n. 30/2014).

Certamente meno forte il monito contenuto nella sent. n. 220/2015 in tema di omessa corresponsione dell’assegno divorzile, nell’ambito della quale la Corte svolge una notazione conclusiva, nella quale rileva come non si possa misconoscere che il sistema delle incriminazioni relative ai rapporti familiari risulti, nel suo complesso, frammentario e disarmonico e come peraltro – in assenza di discrasie qualificabili in termini di manifesta irrazionalità – il compito di ricomporre le predette disarmonie, sulla base di una ponderata valutazione degli interessi coinvolti, resta affidato al legislatore.

*Il monito congiunto
ad una dichiarazione
di incostituzionalità*

In un caso il monito segue ad una dichiarazione di incostituzionalità relativamente alla disciplina dei requisiti per la titolarità della carta di soggiorno per gli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio italiano e sollecita un intervento legislativo ad essa conseguente. La Corte infatti osserva che deve da ultimo, ma non per ultimo, formularsi l’auspicio che il legislatore, tenendo conto dell’elevato numero di pronunce caducatorie adottate a proposito della disposizione ora nuovamente censurata, provveda ad una organica ricognizione e revisione della disciplina, ad evitare, tra l’altro, che il ripetersi di interventi necessariamente frammentari, e condizionati dalla natura stessa del

⁷⁰ Sentt. nn. 1, 6, 135, 170, 184, 193, 273/2014; 43, 45, 48, 94, 96, 97, 109, 113, 139, 181, 188, 192, 262/2015; 10, 108, 129, 201, 213, 268, 274, 285, 286/2016.

giudizio incidentale di legittimità costituzionale, possa avere riverberi negativi sul piano della tutela dell'eguaglianza sostanziale (sent. n. 230/2015).

In altra ipotesi invece la Corte motiva la dichiarazione di incostituzionalità relativa alla mancata rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici anche con riguardo alla mancata osservanza del monito. La Corte rileva che il legislatore non ha ascoltato il monito in essa contenuto ed ha valicato i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività. In conclusione la Corte ammonisce il legislatore ad esercitarsi nel proporre un corretto bilanciamento ed a motivare chiaramente la propria scelta, lamentando che nel caso di specie si sia limitato a richiamare genericamente la «contingente situazione finanziaria», senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi (sent. n. 70/2015).

*Incostituzionalità
per mancata
osservanza
del monito*

In una occasione la Corte ha fatto ricorso a una decisione di accoglimento di tipo interpretativo, nel dichiarare la incostituzionalità della norma che non includeva il convivente tra i soggetti legittimati a fruire del permesso mensile retribuito per l'assistenza alla persona con handicap in situazione di gravità, in alternativa al coniuge, parente o affine entro il secondo grado. Il giudice *a quo*, nel provvedimento di rinvio, faceva riferimento alla mancata previsione nella norma impugnata della situazione di convivenza "*more uxorio*", mentre nella motivazione con cui la Corte accoglie la questione tale limitazione scompare e si parla solamente di una situazione di "convivenza", sottolineata nel dispositivo dalla espressione impiegata, inusuale nelle sentenze di accoglimento e tipica invece delle decisioni interpretative di rigetto ("nella parte in cui non include il convivente, *nei sensi di cui in motivazione*") (sent. n. 213/2016).

Con riguardo alle sentenze additive di principio, da segnalare nel triennio in esame una pronuncia per alcuni aspetti singolare nell'ambito di questa tipologia di decisioni.

*Le sentenze additive
di principio ...*

La sentenza (n. 170/2014) si pone in stretta connessione con la precedente n. 138/2010, con la quale la Corte aveva, da un lato, escluso la incostituzionalità della mancata previsione di un diritto al matrimonio per le coppie omosessuali, secondo una lettura dell'art. 29 Cost. come riferito alle sole coppie eterosessuali e dall'altro aveva però affermato il diritto fondamentale della coppia omosessuale a vivere una vita familiare e di relazione, invocando in tal senso un intervento del legislatore.

Il caso della più recente decisione era assai particolare, trattandosi di coppia etero regolarmente unita in matrimonio in cui uno dei coniugi aveva però proceduto alla rettificazione del sesso anagrafico, con il risultato che la coppia era, *post matrimonium*, divenuta omosessuale.

Oggetto della questione di costituzionalità era la disposizione legislativa

che prevede, in questo caso, l'effetto automatico dello scioglimento del matrimonio, anche nell'ipotesi in cui nessuno dei due coniugi lo richieda o addirittura anche in caso di loro contraria volontà (per questo si parla di divorzio imposto).

... in particolare
il caso dello
scioglimento
automatico
del matrimonio a
seguito di rettifica
dell'attribuzione di
sesso di cui alla
sent. n. 170/2014

La Corte costituzionale ha risolto la questione con una pronuncia additiva di principio, la quale risulta composta di due parti distinte: una demolitoria della norma impugnata e l'altra contenente un principio, frutto di un bilanciamento dei principi costituzionali operato dalla Corte. Le due parti risultano non solo distinte, ma anche dotate di differente efficacia, essendo la prima vincolante e ponendosi invece la seconda a livello di indicazione, monito o suggerimento con forza meramente persuasiva, salva ovviamente la possibilità, per la Corte, di "doppiare" la pronuncia con altra di incostituzionalità totale.

Nel caso in esame è venuta a mancare la parte demolitoria, in quanto ad essere dichiarata incostituzionale non è stata una norma, bensì una pura omissione del legislatore e la norma impugnata in effetti non solo non è stata ritenuta incostituzionale, ma addirittura costituzionalmente necessaria, perché, a giudizio della Corte, l'introduzione, nei casi quali quello in esame, di un divorzio a domanda "equivarrebbe a rendere possibile il perdurare del vincolo matrimoniale tra soggetti del medesimo sesso, in contrasto con l'art. 29 Cost."

La "novità" crea quindi difficoltà nell'applicare le disposizioni relative all'efficacia delle sentenze di incostituzionalità e fa addirittura sorgere dubbi su quale sia il seguito da dare alla pronuncia.

Così in dottrina, mentre alcuni si erano espressi nel senso che l'efficacia della pronuncia doveva in sostanza ritenersi identica a quella di una decisione di inammissibilità o di infondatezza con monito, riconoscendo ad essa al più l'effetto di rendere quest'ultimo più pressante, secondo altri, allo scopo di superare comprensibilmente la frustrazione di una dichiarazione di costituzionalità *inutiliter data*, avevano ritenuto inapplicabili le disposizioni dichiarate incostituzionali fintanto che il legislatore non intervenisse a dettare la nuova disciplina invocata dalla Corte⁷¹.

Questo l'anomalo dispositivo della sent. n. 170 "dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4, l. n. 164/1982, nella parte in cui non prevedono che la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei coniugi, *che provoca lo scioglimento del matrimonio o la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio*, consenta, comunque, ove entrambi lo richiedano, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata, che tuteli adeguatamente i diritti ed obblighi della coppia medesima, *con le modalità da stabilirsi dal legislatore*", (corsivi aggiunti).

⁷¹ Per un quadro delle posizioni emerse in dottrina v. P. VERONESI, *Un'anomala additiva di principio in materia di "divorzio imposto": il "caso Bernaroli" nella sentenza 170/14*, in *Studium iuris*, 2014.

Da esso si ricava quindi che la sentenza di rettificazione provoca lo scioglimento del matrimonio o la cessazione degli effetti civili e che, a differenza di quanto accaduto in molte circostanze anche recenti, in questo caso la Corte costituzionale non fa alcun riferimento all'attività del giudice allo scopo di individuare le regole di convivenza registrata, tali da tutelare adeguatamente i diritti della coppia.

Spesso infatti proprio la Corte costituzionale ha espressamente invitato il giudice, attraverso le sentenze additive di principio o in una situazione di vuoto o di lacuna normativa ed in attesa dell'intervento del legislatore, a trovare una soluzione, sulla base dei principi generali, per il caso concreto.

Ciò non avviene in questa occasione, nella quale la Corte afferma che "la disciplina rimane demandata alla discrezionalità di scelta del legislatore", il quale è l'unico richiamato nel dispositivo.

Il giudice *a quo* (nella specie la Corte di cassazione), riassunto il giudizio non pare proprio avere tenuto in grande conto nessuno dei due punti sopra evidenziati.

Essa infatti ha ritenuto la dichiarazione di incostituzionalità come una pronuncia a carattere autoapplicativo e tale da determinare la inapplicabilità delle norme stesse a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza sulla *Gazzetta ufficiale*.

La quasi ovvia conseguenza avrebbe dovuto pertanto essere quella per cui a seguito della dichiarazione di incostituzionalità la sentenza di rettificazione del sesso di uno dei coniugi non determina lo scioglimento del matrimonio, fintanto che il legislatore non interverrà ad eliminare l'effetto incostituzionale derivante dalle disposizioni dichiarate incostituzionali.

Tale soluzione discutibile, ma chiara, non pare essere quella seguita dalla Cassazione⁷², la quale evidentemente si accorge che finirebbe così per giustificare, seppure in via transitoria e temporanea, un matrimonio tra persone del medesimo sesso.

La via seguita è infatti quella di escludere il permanere in vita del matrimonio e di "creare" in via giurisprudenziale quella disciplina che il legislatore finora non ha approvato, individuandola in quella che regola i rapporti tra coniugi uniti in matrimonio.

La norma, ricavata dalle disposizioni impugnate, dichiarata incostituzionale non sarebbe pertanto quella per cui il mutamento di sesso di uno dei coniugi determina lo scioglimento automatico del matrimonio – la quale risulterebbe pertanto sicuramente applicabile – bensì quella relativa alla mancanza di qualsiasi tutela per la coppia, stante il vuoto normativo.

Il matrimonio quindi, nella specie, risulta sciolto e la soluzione alla dichiarazione di incostituzionalità viene individuata nel riconoscimento alla coppia dello stesso *status* proprio dei coniugi uniti in matrimonio, fintanto

⁷² Cass. 21 aprile 2015, n. 8097, *Foro it.*, 2015, I, 2385.

che il legislatore non provvederà a dettare una specifica disciplina per il caso⁷³.

*Introduzione
giurisprudenziale
del limite delle leggi
costituzionalmente
necessarie nel
giudizio in via
incidentale*

Attraverso due decisioni del triennio molto conosciute (anche se la seconda è di inizio 2017), la Corte costituzionale pare introdurre, per via giurisprudenziale, una assai discutibile “zona franca” dal proprio controllo sulle leggi, con riguardo alle leggi c.d. costituzionalmente necessarie.

Mi riferisco alla affermazione della Corte, introdotta per la prima volta con la sent. n. 1/2014 e poi ribadita in termini assolutamente analoghi con la n. 35 del 2017, secondo la quale essa non potrebbe dichiarare la incostituzionalità di una legge costituzionalmente necessaria allorché dalla dichiarazione non residuassee una normativa comunque immediatamente applicabile.

Si tratta come noto di principi affermati nell’ambito di giudizi attinenti alla ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo (v., *infra*, Cap. VII, par. 6), con i quali, in maniera assai creativa, la Corte ha posto limiti al referendum, ma mai finora trasferiti al giudizio di costituzionalità sulle leggi in via incidentale, che risponde a criteri e presupposti assai diversi.

Tanto importante è stato considerato un simile risultato da essere esplicitamente ricordato nel comunicato stampa con cui la Corte costituzionale ha annunciato il 25 gennaio scorso l’esito del giudizio (“All’esito della sentenza, la legge elettorale è suscettibile di immediata applicazione”).

La cosa è stata espressamente ricordata con riguardo ad entrambe le dichiarazioni di incostituzionalità contenute nella sentenza del 2017.

*L'immediata
applicabilità della
normativa di risulta*

A proposito della disciplina del ballottaggio la Corte infatti precisa che “la normativa che resta in vigore a seguito della caducazione (...) è idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell’organo costituzionale elettivo (...). Infatti, qualora, all’esito del primo turno, la lista con la maggiore cifra elettorale nazionale non abbia ottenuto almeno il 40 per cento del totale dei voti validi espressi, s’intende che resta fermo il riparto dei seggi tra le liste che hanno superato le soglie di sbarramento” secondo il criterio proporzionale.

Nel caso della libera scelta del capolista della circoscrizione in cui risultare eletto, la Corte procede “in via meramente esemplificativa” ad indicare alcune possibili soluzioni alternative a quella dichiarata incostituzionale, pur avvertendo che “appartiene con evidenza alla responsabilità del legislatore

⁷³ Ritenere diversamente che il matrimonio rimane valido ed è sottoposto alla clausola risolutiva dell’intervento del legislatore che solo produrrebbe lo scioglimento del matrimonio, facendo venir meno la ragione di incostituzionalità delle norme impugnate, equivarrebbe a sostenere che lo scioglimento del matrimonio dovrebbe avvenire sulla base delle norme dichiarate incostituzionali, ma che, a seguito dell’intervento del legislatore, subirebbero un “effetto Lazzaro”, tornando miracolosamente in vigore.

L’effetto di incostituzionalità in questo caso deriverebbe infatti proprio dal previsto scioglimento automatico che, dichiarato incostituzionale, non sarebbe applicabile, dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione sulla *Gazzetta ufficiale*, ma che, a seguito dell’approvazione di una disciplina delle unioni civili, tornerebbe a svolgere i suoi effetti nel caso di cambiamento di sesso e rettificazione di stato civile di uno dei coniugi.

sostituire tale criterio [dichiarato incostituzionale] con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori”.

Alla Corte preme comunque di segnalare che, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità, permane, nella stessa disposizione, quale criterio residuale, quello del sorteggio.

Ciò in quanto “tale criterio è già previsto dalla porzione di disposizione non coinvolta dall’accoglimento della questione, e non è dunque introdotto *ex novo*, in funzione sostitutiva dell’opzione arbitraria caducata: è in realtà ciò che rimane, allo stato, dell’originaria volontà del legislatore espressa nella medesima disposizione coinvolta dalla pronuncia di illegittimità costituzionale. Il permanere del criterio del sorteggio restituisce pertanto, *com’è indispensabile*, una normativa elettorale di risulta anche per questa parte immediatamente applicabile all’esito della pronuncia, idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell’organo costituzionale elettivo” (corsivo aggiunto).

La soluzione suscita, a mio avviso, molte perplessità in relazione al ruolo che la nostra Costituzione assegna alla Corte costituzionale come controllo e garante della costituzionalità delle leggi.

Evidente il rischio che una simile motivazione possa divenire una sorta di *passe-partout* valido per qualsiasi opzione decisoria e comunque il compito della Corte è quello di giudicare sulla costituzionalità di una legge, mentre altri sono i soggetti ai quali spetta ricercare le soluzioni alternative a quella incostituzionale. Il rischio per la Corte è pertanto quello di spingersi in un terreno che non le appartiene, snaturando il proprio ruolo.

Un limite quale quello sopra indicato delle leggi costituzionalmente necessarie, comporta che per una categoria di leggi estremamente importanti (tanto da essere appunto costituzionalmente necessarie) la Corte si trova nella condizione, anche di fronte a situazioni di palese incostituzionalità, di non poter procedere alla dichiarazione di incostituzionalità qualora a seguito di quest’ultima non risulti una normativa immediatamente applicabile.

Un tipo di limitazione quindi assai rilevante, nella misura in cui certamente la Corte non possiede tutti gli strumenti necessari allo scopo e può pertanto rischiare di svolgere un ruolo che non le è proprio, come sembrano mostrare i casi risolti con le sentt. nn. 1/2014 e 35/2017.

Nel primo caso essa ha operato in modo che la lacuna non si creasse, attraverso una dichiarazione di incostituzionalità che, a suo giudizio, reintroduce il sistema proporzionale e soprattutto con una additiva in materia di voto di preferenza che, proprio sulla base della motivazione della Corte, non poteva ritenersi “a rime obbligate”.

Lo stesso Giudice costituzionale ha indicato infatti varie possibili soluzioni alternative alle liste bloccate della l. n. 270/2005 dichiarate incostituzionali, salvo individuare, in attesa di un intervento del legislatore, quella della preferenza unica, senza che questa sia ricavata da una norma giuridicamente esistente e pur se una simile soluzione non fosse mai stata prevista per l’elezione del senato.

Perplessità sulla compatibilità di una tale giurisprudenza con il ruolo assegnato alla Corte

Nel secondo caso potremmo innanzi tutto fortemente dubitare che il sistema “residuale” del sorteggio vada esente da dubbi di conformità a quei principi costituzionali ritenuti dalla Corte violati dalla libera scelta del capolista.

Inoltre qualora ad esempio, come assolutamente possibile, il legislatore non avesse previsto che, in caso di mancata scelta dell’eletto entro otto giorni dalla data dell’ultima proclamazione, si procede con il sorteggio, la Corte non avrebbe potuto dichiarare la incostituzionalità della scelta arbitraria del capolista eletto in più circoscrizioni, pur essendo la stessa, secondo le parole della Corte, “in contraddizione manifesta con la logica dell’indicazione personale dell’eletto da parte dell’elettore” e tale da “condizionare l’effetto utile dei voti di preferenza espressa dagli elettori”.

La decisione sarebbe dovuta essere in questo caso di inammissibilità, trattandosi di legge costituzionalmente necessaria e non essendovi una normativa di risulta immediatamente applicabile.

Lo stesso, *mutatis mutandis*, potrebbe essere ripetuto anche per la dichiarazione di incostituzionalità della disciplina del premio di maggioranza attribuito a seguito del turno di ballottaggio.

Paradossalmente la ricordata giurisprudenza della Corte costituzionale viene così ad eliminare una “storica” zona franca del controllo sulle leggi elettorali ed al tempo stesso però ne crea una nuova: quella delle leggi costituzionalmente necessarie non eliminabili attraverso una incostituzionalità non manipolativa.

Potremmo addirittura pensare che, come qualcuno ha detto con riguardo alla approvazione di leggi “a prova di referendum”, una simile giurisprudenza potrebbe indurre il legislatore ordinario ad approvare, per gli aspetti più importanti o controversi, leggi costituzionalmente necessarie in una forma tale che non consenta, in caso di dichiarazione di incostituzionalità, di residuare una normativa immediatamente applicabile, con ciò impedendo alla Corte di dichiararne la incostituzionalità.

22. *Gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità e la modulazione degli stessi: la inapplicabilità al giudizio a quo di norme dichiarate incostituzionali ab origine e la illegittimità costituzionale sopravvenuta. La illegittimità costituzionale consequenziale*

Effetti delle sentenze di incostituzionalità. Le sentt. nn. 1/2014 e 10/2015

Il tema degli effetti delle sentenze di incostituzionalità è stato molto discusso in occasione della sent. n. 1/2014 che ha dichiarato incostituzionale la legge elettorale del 2005, di cui abbiamo trattato in occasione della precedente edizione degli Aggiornamenti⁷⁴.

⁷⁴ *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, 130 ss.

Nel triennio in esame la Corte è intervenuta per regolare gli effetti delle proprie decisioni di incostituzionalità e la decisione più discussa e discutibile risulta senz'altro la sent. n. 10/2015, la quale ha dichiarato la incostituzionalità della l. n. 133/2008 (c.d. *robin tax*), stabilendo però che la stessa avrebbe dovuto avere efficacia solo *pro futuro*, con esclusione pertanto anche del giudizio *a quo* e quindi del caso che aveva originato la questione di costituzionalità (una questione decisa dalla Corte dopo quattro anni dalla pronuncia dell'ordinanza di rimessione).

La modulazione degli effetti delle decisioni di incostituzionalità

Anche in precedenti occasioni – più precisamente negli anni 1988-1992⁷⁵ – era accaduto che la Corte avesse utilizzato un tipo di pronuncia chiamato di “illegittimità costituzionale sopravvenuta” con la quale aveva giustificato la inapplicabilità della dichiarazione di incostituzionalità nel giudizio *a quo*, in quanto appunto sopravvenuta rispetto al medesimo.

La illegittimità costituzionale sopravvenuta ...

Rispetto ai ricordati precedenti la Corte, per la prima volta, non fa alcun riferimento a situazioni di illegittimità costituzionale sopravvenuta o di gradualità nella realizzazione di principi costituzionali⁷⁶, ma al contrario riconosce che la normativa impugnata era illegittima *ab origine*, sottolineando addirittura che le modifiche della stessa intervenute successivamente alla proposizione della questione di costituzionalità hanno reso, se possibile, ancora più incostituzionale la normativa impugnata.

... e peculiare discostamento della sent. n. 10/2015

La motivazione infatti fa riferimento non ad elementi da valutare oggettivamente allo scopo di fissare il *dies a quo* per la decorrenza degli effetti della incostituzionalità, bensì esclusivamente all'attività di bilanciamento svolta dalla stessa Corte, allo scopo di pervenire alla soluzione costituzionalmente ritenuta più corretta e ponendo in tale attività sullo stesso piano elementi di ordine sostanziale con quelli di ordine processuale, elementi che dovrebbero ritenersi “interni” alla questione ed elementi invece necessariamente “esterni” alla medesima.

Bilanciamento della Corte e applicazione della norma incostituzionale al giudizio a quo

La via incidentale, come noto, ha inteso sollevare il giudice dall'obbligo

⁷⁵ Cfr. *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989) e (1990-1992)*, Torino, 1990, 108 ss. e 1993, 106 ss.

⁷⁶ Alla nozione di illegittimità costituzionale sopravvenuta la Corte ha fatto invece riferimento nella sent. n. 178/2015, a proposito del reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica nel pubblico impiego, in cui ha ritenuto che il carattere ormai sistematico di tale sospensione sconfina, dunque, in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, 1° comma, Cost.), indissolubilmente connessa con altri valori di rilievo costituzionale e già vincolata da limiti normativi e da controlli contabili penetranti (artt. 47 e 48, d.lgs. n. 165/2001), ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, 1° comma, Cost.).

La Corte ha osservato che “solo ora si è palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto, considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale, che spiega i suoi effetti a séguito della pubblicazione di questa sentenza”.

di applicare una legge incostituzionale e soprattutto dal punto di vista del soggetto destinatario della legge e titolare dei diritti costituzionali, rappresenta l'unico strumento che l'ordinamento gli riconosce per far valere il suo diritto nei confronti di una lesione di un diritto fondamentale da parte del legislatore, non essendo prevista alcuna forma di ricorso individuale diretto al Giudice costituzionale.

Difficile pertanto non rilevare come la soluzione di ritenere la norma dichiarata incostituzionale efficace nel giudizio *a quo* ha determinato un totale svuotamento del significato e della *ratio* sottesa alla via incidentale, con conseguente stravolgimento delle finalità ad essa sottese.

Il giudice *a quo* infatti e la parte che ha proposto l'istanza, sollevando dubbi circa la conformità di una norma alla Costituzione, si trovano a veder riconosciuto il fondamento degli stessi e quindi la lesione dei diritti costituzionali ad opera del legislatore, ma al tempo stesso a dover sopportare l'applicazione di una legge dichiarata incostituzionale.

Un simile risultato è perseguito dalla Corte non attraverso una sia pur ardita opera di interpretazione, bensì una sostanziale disapplicazione della stessa in ragione dell'esito di un bilanciamento tra principi costituzionali e regole processuali, costituzionalmente necessario allo scopo di temperare tutti i principi e diritti in gioco e per un risultato sostanziale che eviti di determinare una ancora maggiore situazione di incostituzionalità.

*Sostanziale deroga
all'art. 30, 3° comma,
l. n. 87/1953*

La Corte costituzionale procede infatti ad una sostanziale riscrittura dell'art. 30, 3° comma, l. n. 87/1953, stabilendo che essa, con decisione inoppugnabile e secondo un principio di stretta proporzionalità, può chiedere al giudice *a quo* o a quelli dei giudizi pendenti di derogare a tale disposizione, in presenza dei seguenti presupposti: "l'impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento e la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il temperamento dei valori in gioco".

Tutto ciò non significa affatto che le esigenze ed i disagi manifestati in questa ed in altre occasioni dalla Corte non siano reali e tutt'altro che trascurabili, derivanti da quelli che, oramai da tempo e da diverse parti, sono stati chiamati "gli ostacoli politici", i quali possono impedire alla stessa di svolgere appieno il proprio ruolo di garante dei principi costituzionali.

Tali ostacoli sono stati per lo più individuati nelle ipotesi in cui la dichiarazione di incostituzionalità di una legge potrebbe produrre situazioni di maggiore incostituzionalità oppure sconvolgere l'ordine e la gradualità dell'attuazione dei valori costituzionali o ancora determinare rilevanti conseguenze economico-sociali oppure l'azzeramento di tutta quanta l'attività processuale svolta in un determinato settore nel corso di un ampio periodo di tempo da parte di tutti i giudici italiani.

L'esistenza e serietà del problema è mostrata dal fatto che altri Giudici

costituzionali hanno mostrato analoghe difficoltà e per questo sono state approvate soluzioni e strumenti appositi⁷⁷.

La Corte costituzionale, di fronte alla endemica inerzia del legislatore assai disattento alle esigenze di cui stiamo parlando, potrebbe intervenire, nel rispetto delle proprie competenze, sollecitando esplicitamente l'intervento del legislatore e minacciando altrettanto espressamente la dichiarazione di incostituzionalità, come spesso, anche di recente, ha fatto.

Così, richiamandosi alla motivazione della sent. n. 10/2015, con cui la Corte costituzionale ha ritenuto di poter limitare gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità, forse essa avrebbe potuto sollevare davanti a se medesima una questione di costituzionalità dell'art. 30, l. n. 87/1953, richiamandosi al principio di stretta proporzionalità e nella parte in cui non prevede che il principio di non applicazione non sia suscettibile di deroga neppure in presenza di una "impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento", anche quando "la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco"⁷⁸.

Gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità, eccezionalmente, possono essere estesi ad altre norme, diverse da quelle oggetto della questione di costituzionalità, a seguito di espressa indicazione, nella motivazione e nel dispositivo della decisione, in applicazione di quanto stabilito dalla seconda parte dell'art. 27, l. n. 87/1953, secondo cui la Corte, in deroga al principio del chiesto e pronunciato, allorché perviene alla dichiarazione di incostituzionalità di una norma, "dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata" (c.d. illegittimità costituzionale consequenziale).

*L'illegittimità
costituzionale
conseguenziale*

La Corte costituzionale non ha operato un'applicazione puntuale e letterale di tale disposizione, ma ne ha accolto un'interpretazione abbastanza libera e ne ha fatto, di conseguenza, applicazione anche a casi che difficilmente avrebbero potuto rientrare nella fattispecie descritta dalla suddetta disposizione, se intesa letteralmente.

⁷⁷ In alcuni casi è la Costituzione che contiene una specifica disciplina, riconoscendo, entro certi limiti e sulla base di certi presupposti, il potere del Giudice costituzionale di dilazionare gli effetti delle decisioni di incostituzionalità (Portogallo), mentre in altri si è proceduto ad una soluzione in via legislativa (Germania) oppure giurisprudenziale, ma senza riconoscersi il potere di derogare alle regole sulla efficacia delle sentenze (Spagna).

⁷⁸ Nel corso del seminario dedicato dalla Corte costituzionale nel 1988 al problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità, Franco Modugno (*Considerazioni sul tema, in Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989, 15) aveva avanzato l'ipotesi che la Corte dichiarasse la incostituzionalità dell'art. 30, l. n. 87/1953, "in quanto esclude, indiscriminatamente, che le leggi dichiarate illegittime possano applicarsi in tutti i giudizi che abbiano per oggetto fatti che cadono in ordine temporale sotto il vigore delle leggi stesse".

Nel corso del triennio la Corte ha precisato che il suo apprezzamento, ai sensi dell'art. 27, l. n. 87/1953, non presuppone la rilevanza delle norme ai fini della decisione propria del processo principale, ma cade invece sul rapporto con cui esse si concatenano nell'ordinamento, con riguardo agli effetti prodotti dalle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionale (sentt. nn. 37/2015; 44/2016).

Sulla base della giurisprudenza costituzionale, è possibile raggruppare le varie ipotesi in cui la Corte ha fatto ricorso alla dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale in sette gruppi:

1) un primo gruppo comprende quelle ipotesi in cui la dichiarazione di incostituzionalità viene estesa ad altre, diverse disposizioni che concorrono, unitamente a quella/e impugnate a produrre l'effetto ritenuto dalla Corte incostituzionale;

2) un secondo gruppo è relativo a quelle decisioni con cui la Corte ha esteso la dichiarazione di incostituzionalità ad altre disposizioni che contengono la stessa, identica espressione ritenuta incostituzionale oppure hanno fatto espresso riferimento o richiamo alla disposizione impugnata o ancora hanno regolato nuovamente la stessa materia, riproducendo in maniera identica la disposizione dichiarata incostituzionale;

3) un terzo gruppo riguarda la dichiarazione di illegittimità costituzionale di disposizioni la cui unica ragione di essere era quella di dettare una disciplina strumentale o comunque strettamente connessa (*simul stabunt, simul cadent*) alla regola sostanziale ritenuta in contrasto con la Costituzione;

4) un quarto gruppo riguarda le ipotesi in cui l'estensione della pronuncia di incostituzionalità ad altre disposizioni è giustificata dalla considerazione che la sopravvivenza delle stesse si porrebbe in insanabile contrasto con la pronuncia di accoglimento e soprattutto con le finalità che con essa si sono volute raggiungere;

5) un quinto gruppo ricomprende le ipotesi in cui la Corte, dopo aver dichiarato incostituzionali le disposizioni impugnate, ha ritenuto di dover estendere la dichiarazione di incostituzionalità alla nuova disciplina che aveva nel frattempo abrogato quella impugnata nella considerazione che, quest'ultima, pur avendo disciplinato in maniera diversa la materia *de qua* non conteneva una disciplina sufficiente a sottrarre la stessa ai medesimi vizi riscontrati nei riguardi della regolamentazione precedente;

6) un sesto gruppo è relativo a quelle ipotesi in cui la Corte, per rendere effettivo il risultato perseguito attraverso la dichiarazione di incostituzionalità pronunciata *principaliter*, procede alla estensione della dichiarazione stessa alla disciplina strumentale, attraverso decisioni di tipo additivo, che vengono così a rappresentare la parte "costruttiva" di un intervento della Corte che vede il momento "demolitorio" nella pronuncia di incostituzionalità della disposizione impugnata;

7) un ultimo gruppo infine è quello nel quale possiamo inserire le ipotesi

in cui la Corte fa riferimento alla *ratio decidendi* contenuta nella decisione, giungendo a dichiarare costituzionalmente illegittima una disposizione diversa da quella impugnata dal giudice *a quo* e cui fa riferimento l'ordinanza di rimessione, in quanto ritenuta analoga o simile, ed affetta di conseguenza dallo stesso vizio di incostituzionalità.

Nel triennio 2014-2016 si sono avute dieci ipotesi di illegittimità consequenziale, cinque delle quali sono inquadrabili nel gruppo 2, dal momento che tutte fanno riferimento a decisioni che hanno dichiarato la illegittimità consequenziale di disposizioni analoghe o identiche oppure contenute in atti normativi successivi che riproducevano testualmente la norma dichiarata incostituzionale (sentt. nn. 170, 193/2014; 44, 215, 286/2016), mentre tre nel gruppo 3, in quanto la dichiarazione di incostituzionalità è estesa a norme strumentali rispetto a quelle dichiarate incostituzionali (sentt. nn. 166/2014; 33, 37/2015).

Delle restanti due, una risulta inquadrabile nel gruppo 4, dal momento che la dichiarazione di incostituzionalità della mancata esclusione dal divieto di concessione dei benefici penitenziari alla detenzione domiciliare speciale è stata estesa anche alla detenzione domiciliare ordinaria, ad evitare che quest'ultima posizione venisse irragionevolmente a trovarsi in una posizione peggiore rispetto alla prima (sent. n. 239/2014).

L'ultima (sent. n. 286/2016, seconda dichiarazione contenuta nella stessa sentenza) è invece inquadrabile nel gruppo 7, in quanto, dopo aver dichiarato la incostituzionalità della disposizione, nella parte in cui non consentiva ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno, ha esteso la dichiarazione alla disposizione che non consentiva ai coniugi, in caso di adozione compiuta da entrambi, di attribuire, di comune accordo, anche il cognome materno al momento dell'adozione.

CAPITOLO III

IL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI STATUTI ORDINARI

di PAOLO PASSAGLIA

Nel triennio 2014-2016, la Corte costituzionale ha esercitato in due occasioni la competenza conferitale dall'art. 123, 2° comma, Cost., relativamente al controllo degli statuti delle Regioni ordinarie. In entrambi i casi, è stata la Regione Calabria ad originare l'intervento della Corte.

(a) Nel giudizio definito con la sent. n. 35/2014, era stata impugnata la delibera legislativa statutaria che modificava lo Statuto nel senso di ridurre il numero dei componenti del Consiglio e della Giunta regionali.

*La sentenza
n. 35/2014*

Si contestava, in particolare, la circostanza che tale riduzione non fosse sufficiente a far rientrare gli organi politici della Regione nei parametri fissati dalle lett. a) e b), art. 14, 1° comma, d.l. 13 agosto 2011 n. 138, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, 1° comma, l. 14 settembre 2011 n. 148. Le previsioni legislative statali, nello stabilire soglie in relazione alla consistenza demografica delle Regioni, costituivano, ad avviso dello Stato ricorrente, principi di coordinamento della finanza pubblica, con il che si contestava la avvenuta violazione dell'art. 117, 3° comma, Cost.

Da notare che, in difetto di costituzione da parte della Regione, aveva presentato un atto di intervento il Consiglio regionale: sull'ammissibilità dello stesso non si è peraltro avuta una pronuncia, essendo stata constatata *in limine* la tardività.

Nel merito, la Corte, aderendo alla prospettazione erariale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate ed ha provveduto, con una pronuncia di tipo sostitutivo, a modificarne il testo, onde renderlo congruente alle soglie massime previste dal legislatore statale.

La scelta di optare per una pronuncia sostitutiva è stata criticata¹ per il fatto di aver inciso, non già su disposizioni in vigore, bensì su disposizioni che si inserivano all'interno di un procedimento, quello statutario, non ancora concluso, il che avrebbe reso possibile una rivisitazione in sede regionale,

¹ Da R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Regioni*, 2014, 827 s.

che meglio avrebbe garantito l'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti territoriali.

Nessun problema, invece, ha posto la declaratoria di inammissibilità che ha colpito le censure riferite all'art. 127 Cost.: nella specie, doveva infatti constatarsi una carenza assoluta di motivazione, «non avendo il Presidente del Consiglio dei ministri svolto alcuna argomentazione in merito alla violazione del predetto parametro costituzionale».

*L'ordinanza
n. 328/2016*

(b) Di maggiore interesse, da un punto di vista processuale, è forse la seconda decisione resa nel triennio: l'ord. n. 328/2016.

Il Consiglio regionale calabrese aveva approvato una delibera legislativa recante talune modifiche allo Statuto regionale. Su una delle previsioni adottate si era appuntato il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il ricorso non ostava alla promulgazione della legge di revisione statutaria, che avveniva una volta decorsi i tre mesi previsti per richiedere il *referendum*. Qualche settimana dopo la promulgazione, tuttavia, il Presidente della Regione adottava un «atto di annullamento parziale dell'atto di promulgazione» della legge, limitatamente alla disposizione oggetto del ricorso governativo. A distanza di alcuni mesi, il Consiglio regionale interveniva ulteriormente, abrogando quella stessa disposizione che era stata oggetto del ricorso e dell'annullamento della promulgazione.

Conseguito, nella sostanza, il risultato perseguito, il Presidente del Consiglio rinunciava al ricorso, «con la motivazione che detta sopravvenienza normativa e la produzione, da parte della Regione Calabria, di documentazione comprovante la mancata applicazione *medio tempore* delle disposizioni impugnate avevano fatto venire meno le ragioni dell'impugnazione». L'accettazione della rinuncia da parte regionale conduceva ad una pronuncia di estinzione.

Pare di poter rilevare che, una qualche presa di posizione da parte del giudice costituzionale sarebbe stata quanto meno opportuna, non fosse altro perché, nella sua complessità, la dinamica che si è qui sinteticamente riassunta appariva connotata da una indiscutibile originalità, oltre che da una opinabile disinvoltura².

La disposizione impugnata era stata, infatti, vigente per poco più di un mese, salvo poi essere retrocessa al limbo delle disposizioni perfette (perché approvate dal Consiglio) ma non efficaci (perché non – *più* – promulgate). Che si trattasse di un limbo era risultato chiaro quando, con la successiva legge regionale, erano state approvate ulteriori modifiche allo Statuto, tra le quali si era inserita anche l'abrogazione del comma che la disposizione oggetto di promulgazione annullata aveva introdotto. Il legislatore regionale

² Sul punto, sia consentito rinviare, per maggiori dettagli, a P. PASSAGLIA, *Il Presidente della Regione, un legislatore negativo? Osservazioni su un uso disinvolto del potere di promulgazione*, in *Le Regioni*, 2017, 470 ss.

aveva quindi agito come se l'annullamento della promulgazione non avesse avuto effetti.

Se l'esito del processo costituzionale appariva scontato, ciò non ostava a che la Corte spendesse qualche parola sull'anomala vicenda, anche al fine di evitare, *pro futuro*, che si potesse produrre una prassi tale per cui il Presidente della Regione, facendo leva sull'esistenza di un mero ricorso di legittimità costituzionale, si sentisse legittimato ad intervenire alla stregua di un legislatore negativo, capace di prescindere da una presa di posizione del Consiglio.

(c) A completamento del quadro, può menzionarsi l'ord. n. 34/2014, relativa, non già ad una delibera impugnata ai termini dell'art. 123 Cost., ma ad una delibera legislativa statutaria di una Regione a statuto speciale.

*L'ordinanza
n. 34/2014*

Oggetto del giudizio erano le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, 3° comma, della delibera legislativa statutaria della Regione autonoma Sardegna del 25 giugno 2013, in tema di presentazione della candidatura a Presidente della Regione.

La Regione Sardegna, non costituitasi in giudizio, aveva provveduto, nelle more della decisione della Corte, ad abrogare la disposizione oggetto del ricorso. Il Presidente del Consiglio dei ministri aveva quindi depositato atto di rinuncia al ricorso, adducendo il venir meno delle ragioni dell'impugnazione, stante anche la mancata applicazione della disposizione abrogata.

La rinuncia così motivata (senza che, nella specie, si ponesse neppure l'esigenza di un'accettazione da parte regionale) ha portato ad una decisione di estinzione del processo.

CAPITOLO IV

IL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI IN VIA PRINCIPALE

di FRANCESCO DAL CANTO-EMANUELE ROSSI*

SOMMARIO: I. *Profili introduttivi*. – 1. Dati statistici relativi alla giurisprudenza del triennio 2014-2016. – 2. *Segue*: il colore politico degli Esecutivi e la sua incidenza sulla conflittualità Stato-Regioni. – 3. *Segue*: considerazioni sugli esiti dei giudizi. – 4. Il tentativo (andato a vuoto) di riforma della Costituzione. – 5. Profili di conflittualità politica del contenzioso Stato-Regioni nei giudizi in via d'azione. – II. *I ricorsi del Governo e delle Regioni*. – 6. I caratteri del ricorso. Il necessario tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione: *revirement* o abbaglio? – 7. Sulla natura “politica” del ricorso governativo: un caso interessante affrontato nella sent. n. 107/2016. – 8. I rapporti tra la delibera di impugnazione e il ricorso. – 9. Gli atti oggetto del ricorso, con particolare riguardo alla legge di delega. – 10. I parametri invocabili dal Governo nei confronti delle leggi regionali. – 11. I parametri invocabili dalle Regioni e la “ridondanza”. – 12. I ricorsi contenenti questioni interpretative, cautelative ed eventuali. – 13. Il superamento della specialità della Sicilia nel controllo delle relative leggi. – 14. *Segue*: le ragioni del superamento della specialità siciliana e la “scoperta” (da parte della Corte) dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001. – III. *Lo svolgimento del giudizio*. – 15. La notifica e il deposito del ricorso. – 16. Lo stralcio e la riunione dei procedimenti. I poteri istruttori. – 17. L'ordine delle questioni, l'assorbimento e la tutela cautelare. – 18. Sulla costituzione in giudizio. – 19. L'intervento di terzi nel processo. – IV. *Il nuovo volto della contrattazione Stato-autonomie territoriali*. – 20. Osservazioni introduttive: gli “accordi” tra Governo nazionale e Regioni ad autonomia speciale. – 21. Tra *ius superveniens* e accordi sopravvenuti. – 22. *Segue*: rinvio a nuovo ruolo, rinuncia al ricorso e cessazione della materia del contendere. – 23. *Segue*: il trasferimento e l'estensione delle questioni di costituzionalità. – V. *Le decisioni della Corte*. – 24. Considerazioni generali. I casi di utilizzo dell'ordinanza come conclusione del giudizio. – 25. L'estinzione per rinuncia: a) profili sostanziali. – 26. *Segue*: b) profili processuali. – 27. La cessazione della materia del contendere. – 28. La fungibilità tra cessazione della materia del contendere e estinzione per rinuncia. – 29. Le decisioni di inammissibilità, semplice e manifesta. – 30. Le de-

* Il presente contributo è stato progettato ed elaborato congiuntamente dai due autori. La stesura delle singole parti può essere così attribuita: a Francesco Dal Canto i parr. 6, 9, 12, 15, 16, 17, 21, 22, 23, 28, 30, 31, 32, 33; a Emanuele Rossi i parr. 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 11, 13, 14, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 29. I parr. 7 e 27 sono opera di scrittura comune.

cisioni di infondatezza, semplice e interpretativa. – 31. Le decisioni di accoglimento. – 32. L'illegittimità costituzionale consequenziale, anche interpretativa. – 33. La correzione degli errori materiali, la violazione del giudicato costituzionale e il principio di unicità della giurisdizione costituzionale.

I. PROFILI INTRODUTTIVI

1. *Dati statistici relativi alla giurisprudenza del triennio 2014-2016*

Seguendo la tradizione, il presente capitolo si apre con uno sguardo sui dati emergenti, relativamente al giudizio in via principale, dalla giurisprudenza costituzionale nel periodo considerato nei presenti *Aggiornamenti*.

Proseguendo una tendenza ormai costante a far data dal 2004, la percentuale annuale delle pronunce rese in questo tipo di giudizio, rispetto al numero complessivo di decisioni della Corte, supera nettamente il 30%: prima del 2004, si ricorda, la percentuale era sempre stata nettamente inferiore al 10% (ad eccezione del 2003, quando giunse al 14,5%). In sostanza, dunque, il giudizio in via d'azione – pur considerando il riferimento del tutto grezzo ed impreciso dato dal numero delle decisioni – conferma la sua accresciuta rilevanza nell'attività complessiva della Corte.

I dati del triennio

Nello specifico, il totale delle decisioni rese su giudizio in via principale negli anni dal 2014 al 2016 è pari a 308 pronunce (o 313), su 847 (o 854) totali della Corte¹: per una percentuale pari pertanto al 36,4%, inferiore

¹ I numeri, come spesso avviene, devono essere spiegati. In primo luogo nel conto complessivo sono considerate anche le decisioni rese sulle leggi statutarie, che nelle precedenti edizioni degli *Aggiornamenti* erano trattate in altra parte. Peraltro tali pronunce sono soltanto due (le nn. 34 e 35/2014), quindi non incidono in modo sostanziale sul numero complessivo. Non sono invece considerate in tale computo le ordinanze senza numero (di cui si dirà), rese dalla Corte per dichiarare inammissibile la costituzione di soggetti terzi nel giudizio in via d'azione: anche computando queste ultime, tuttavia, la percentuale non varierebbe di molto, considerando che nel numero totale delle decisioni della Corte non sono considerate neppure le ordinanze senza numero emesse negli altri giudizi. Va anche segnalato che una pronuncia del 2016 (la n. 228) è relativa ad una disposizione legislativa la cui questione è stata sollevata sia in via principale che in via incidentale. Infine: il primo numero riportato (308) non tiene conto delle ordinanze di correzione di errore materiale, che nel sito ufficiale della Corte vengono classificate a parte; però le stesse sono considerate nel numero complessivo delle decisioni della Corte (come è giusto che sia). Siccome tuttavia delle sette ordinanze di correzione emesse nel triennio (3 nel 2014, 1 nel 2015 e 3 nel 2016) quattro riguardano esclusivamente pronunce emesse nel giudizio in via principale (le nn. 131/2014, 234/2014, 262/2014 e 150/2016) e una concerne sei sentenze, di cui una emessa in tale tipo di giudizio (la n.

alla media del triennio precedente (che era stata del 39,6%). Il dato varia leggermente nei tre anni considerati: nel primo anno (2014) la percentuale è stata del 32,1% (in netto calo rispetto ai due anni precedenti, quando era stata del 47,2% nel 2012 e del 45,7% nel 2013); nel 2015 del 40,9% e nel 2016 del 36%. In numeri assoluti, nel 2014 sono state emesse nel giudizio in via d'azione 91 pronunce su 283 totali; nel 2015 113 su 275; nel 2016 104 su 289². Tali numeri sono inferiori rispetto agli anni precedenti (negli anni 2012 e 2013 era stata toccata la punta più alta, con 149 decisioni per ciascun anno), ma in una tendenza di complessiva diminuzione del numero di decisioni della Corte (motivo per cui la percentuale resta alta). Il numero assoluto attesta tuttavia un ridimensionamento della tendenza all'espansione del giudizio in via principale, e della connessa conflittualità tra Stato e Regioni: a partire dal 2014, infatti, il giudizio in via incidentale è tornato ad essere quello che ha prodotto il maggior numero di decisioni della Corte (a differenza del 2012 e del 2013, dove tale "primato" era spettato al giudizio in via d'azione), mentre il giudizio in via principale è tornato ad occupare la seconda posizione. È significativo questo dato, specie in relazione al dibattito che si è svolto intorno alla riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2016, e di cui si dirà.

*Ridimensionamento
del giudizio in via
principale*

A giustificazione dell'osservazione, sopra appena accennata, sulla scarsa precisione del dato relativo al numero delle pronunce, va ricordato che – soprattutto in questo tipo di giudizio – molte pronunce contengono più dispositivi³, e che un consistente numero di esse sono riferite a più ricorsi (soprattutto sul versante delle impugnazioni regionali nei confronti di uno stesso atto legislativo statale: ma anche in alcuni casi di impugnazione governativa nei confronti di leggi di diverse regioni, come si dirà). A tale riguardo è interessante un dato: mentre in tutti gli anni precedenti il 2016 il numero di ricorsi decisi annualmente è sempre stato superiore al numero di decisioni, nel 2016 i due dati tendono a coincidere (103 ricorsi decisi con 104 pronunce). Il che indica che nell'ultimo anno il numero della separazione delle

69/2015), il conto percentuale andrebbe fatto o considerando tra le decisioni rese nel giudizio in via d'azione anche le ordinanze di correzione di errore materiale, oppure espungendo dal numero complessivo di decisioni della Corte tutte le ordinanze di correzione. Noi abbiamo scelto la seconda opzione.

² Si ribadisce che da tali numeri sono state espunte le ordinanze di correzione di errori materiali: altrimenti il numero totale di decisione della Corte (come riportato nelle Relazioni dei Presidenti oltre che sul sito ufficiale della Corte) sarebbe di 286 per il 2014, 276 per il 2015 e 292 per il 2016.

³ Dalle Relazioni dei Presidenti della Corte può ricavarsi, con una certa approssimazione, anche il numero dei dispositivi, che ammontano, nel triennio, a 764 (erano stati ben 1064 nel triennio precedente): se dividiamo tale numero per quello complessivo delle pronunce, otteniamo il risultato di 2,5 dispositivi per ciascuna decisione. Tale media è inferiore a quella degli anni precedenti (nel 2009 fu toccata la cifra più alta, con più di cinque dispositivi per decisione). Tra le decisioni che contengono più dispositivi possono segnalarsi la sent. n. 44/2014 con 42 dispositivi e la n. 39/2014 con 27 dispositivi.

questioni è risultato di poco superiore (o comunque sostanzialmente pari) al numero delle riunioni di giudizi.

Anche il numero dei ricorsi decisi nei tre anni indica una diminuzione del livello di conflittualità: se nel 2012 si era toccato il picco più alto del numero di ricorsi pervenuti (pari a 197 ricorsi complessivi!), negli anni qui considerati esso è stato considerevolmente inferiore (111 nel 2014, 129 nel 2015 e, come detto, 103 nel 2016⁴). In definitiva, dunque, l'“onda lunga” della litigiosità Stato-Regioni, innescata con la riforma del 2001, sembra attenuarsi, a evidente dimostrazione che – grazie soprattutto alla giurisprudenza costituzionale – molti dei problemi aperti dalla riforma stessa sono venuti chiarendosi (mentre non è dato da sapere quale effetto avrebbe potuto produrre la riforma costituzionale approvata definitivamente dal Parlamento nel 2016, qualora essa fosse stata approvata dal referendum). Ciò è stato riconosciuto anche dal Presidente della Corte nella Relazione relativa alla giurisprudenza del 2014: rilevando la significativa diminuzione del numero di ricorsi nell'anno in considerazione (con un calo del 38,92% rispetto all'anno precedente), il Presidente osserva come tale dato costituisce “un indice rivelatore della attenuata conflittualità fra Stato e Regioni che, forse non per caso, si manifesta dopo oltre un decennio di decisioni con cui la Corte ha individuato, di volta in volta, i limiti delle rispettive competenze legislative e amministrative come definite nel Titolo V della Costituzione”. “Tale dato, tuttavia – prosegue il Presidente – non fa venire meno l'auspicio di una riforma del detto Titolo ispirata a canoni di semplificazione e chiarezza”⁵. Torneremo su quest'ultimo punto quando si parlerà della riforma costituzionale; quanto al resto, merita rilevare un sostanziale assestamento del contenzioso Stato – Regioni, tanto che nella due Relazioni successive a quella richiamata i Presidenti della Corte non hanno fatto cenno al problema dell'alto numero di ricorsi, contrariamente a quanto avvenuto ad opera dei Presidenti negli anni precedenti al triennio qui considerato⁶.

*Ricorso regionale e
ricorso statale*

Venendo ad analizzare i dati in relazione al tipo di giudizio (ricorso regionale nei confronti di leggi ed atti aventi forza di legge dello Stato ovvero ricorso statale nei confronti di legge regionale, tralasciando per il momento le ulteriori ipotesi di ricorso), emerge una tendenza un po' diversa rispetto a quanto ricavato in passato: se infatti negli anni precedenti al 2014 (ed in

⁴ Anche su questi dati bisogna tener conto che i numeri indicati sono relativi al numero di ricorsi *decisi* e non di quelli *pervenuti*: tuttavia si tratta di una differenza che non muta la sostanza del dato.

⁵ Relazione del Presidente Alessandro Criscuolo sulla giurisprudenza costituzionale del 2014, in www.cortecostituzionale.it ed anche in *Giur. cost.*, 2015, 293 ss.

⁶ Il Presidente Gaetano Silvestri, in relazione alla giurisprudenza 2013, aveva osservato come il “sorpasso” che si era realizzato tra numero di pronunce rese nel giudizio in via d'azione rispetto a quelle rese in via incidentale esprimesse “in modo evidente la prevalenza, nel lavoro della Corte, del contenzioso Stato-Regioni”.

particolare nei tre anni immediatamente precedenti ad esso) la tendenza vedeva una netta prevalenza di ricorsi proposti dal Governo nazionale (nei confronti di leggi regionali) rispetto ai ricorsi proposti dalla Regioni e dalla Province autonome (il rapporto nel triennio 2012-2014 era stato di un ricorso regionale a fronte di tre ricorsi statali), viceversa nel periodo qui considerato le due percentuali si avvicinano considerevolmente, segnando un 55% complessivo di ricorsi statali a fronte di un 45% di ricorsi regionali. Addirittura, in uno degli anni considerati (il 2015) si sono avute più pronunce rese su ricorso regionale (62) che decisioni relative a ricorso statale (51). Anche questo dato merita di essere sottolineato, sia perché indica un minor attivismo statale nel controllo della legislazione regionale, sia perché consente di attestare la persistente “fiducia” da parte regionale nei confronti del potere arbitrale della Corte, nonostante l’alto numero di ricorsi regionali (e provinciali) respinti dalla Corte (o per questioni pregiudiziali o per ragioni di merito). Di questo comunque si dirà meglio.

Anche nel triennio in esame non vi sono state decisioni relative a ricorsi di una regione (o provincia autonoma) nei confronti di altre regioni. Va tuttavia segnalato un caso abbastanza singolare, e di cui si dirà più analiticamente, relativo ad un ricorso regionale avverso una disposizione di legge statale relativa – però – allo statuto di una regione ad autonomia differenziata: il ricorso è stato dunque proposto nei confronti della Presidenza del consiglio, ma anche nei riguardi della Regione autonoma del Trentino-Alto Adige e delle due Province autonome (mi riferisco alla vicenda conclusa con la sent. n. 251/2015).

“Altri” ricorsi

Da registrare anche che non vi sono stati casi di pronunce relative a ricorsi statali e regionali riuniti: prassi che invece era stata adottata, pur in casi assai limitati, negli anni precedenti. Non risultano infine adottate le procedure previste dagli artt. 32 e 33, l. n. 87/1953 (come modificati dalla n. 131/2003) e relative alla possibilità che la Conferenza Stato-Città e autonomie locali richieda al Consiglio dei ministri di presentare ricorso nei confronti di una legge regionale ovvero che il Consiglio delle autonomie locali avanzi la stessa richiesta al Presidente della Regione, nei confronti di un atto legislativo statale: ad indicare che quelle che erano state individuate come le maggiori innovazioni introdotte dalla legge di attuazione della riforma del Titolo V non hanno evidentemente prodotto alcun risultato significativo.

Scomponendo il dato generale sopra riportato in relazione alle annualità, si osserva che nel 2014 il rapporto è stato di 63 decisioni su ricorso statale contro le 28 su ricorso regionale; nell’anno successivo, come detto, il rapporto si è invertito (51 contro 62), mentre nel terzo anno si è registrata una leggera prevalenza di pronunce rese su ricorso statale (55 a 49).

Anche questi dati, tuttavia, devono essere valutati considerando che molte decisioni si riferiscono a più ricorsi riuniti⁷: anzi si può dire che, in caso

Giudizi riuniti

⁷ Secondo quanto si evince dalle Relazioni presidenziali, le decisioni assunte a segui-

di ricorso regionale, la riunione dei giudizi è la norma quando i ricorsi hanno ad oggetto il medesimo atto normativo (sebbene in molte circostanze la Corte, una volta riuniti i giudizi, stralcia alcune questioni e le rinvia ad un successivo giudizio⁸). Il caso più significativo è costituito dalla sent. n. 44/2014, con la quale la Corte ha riunito ben quindici ricorsi regionali, provenienti da dieci regioni diverse, riguardanti numerose norme del d.l. 13 agosto 2011 n. 138 (in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, 1° comma, l. 14 settembre 2011 n. 148.

In numero inferiore sono i casi in cui la Corte ha riunito ricorsi statali nei confronti di leggi regionali "simili": ciò è avvenuto in soli due casi, nei quali (sentt. nn. 16/2015 e 199/2016) sono stati riuniti due ricorsi avverso leggi di due diverse regioni⁹.

I dati riportati indicano un ridimensionamento della tendenza riscontrata negli anni precedenti e relativa ad attribuire la causa (o la ragione) dell'aumento del contenzioso Stato-Regioni sulle leggi al crescente numero di ricorsi statali su leggi regionali: se questa tendenza resta infatti nell'insieme confermata, l'avvicinamento delle percentuali attesta o una diminuzione dei ricorsi governativi o un aumento di quelli regionali.

2. Segue: *il colore politico degli Esecutivi e la sua incidenza sulla conflittualità Stato-Regioni*

Per quanto riguarda le Regioni dalle quali è stato proposto il ricorso avverso leggi statali, ovvero le cui delibere sono state oggetto di impugnazione da parte del governo, il dato complessivo è significativo per diversi motivi.

Occorre preliminarmente tenere conto che le decisioni considerate nel triennio sono state originate da ricorsi relativi a leggi approvate – grosso modo – tra il 2013 e il 2015: un arco temporale nel quale, a livello statale, è iniziata e proseguita la XVII legislatura, inaugurata con le elezioni politiche del 2013. A seguito di tali elezioni, e delle conseguenti scelte dei partiti politici, si sono costituiti i Governi guidati rispettivamente da Enrico Letta

to di giudizi riuniti sono state 16 nel 2014, 36 nel 2015 e 21 nel 2016, per un totale quindi di 73 pronunce (che, su un totale di 308, significa il 24%).

⁸ Sempre sulla base di quanto riportato nelle Relazioni presidenziali, le decisioni pronunciate a seguito di separazione delle questioni sono state 21 nel 2014, 42 nel 2015 e 39 nel 2016.

⁹ La sent. n. 16/2015 è riferita ai ricorsi governativi nei confronti di una legge della Regione Marche e di una del Friuli-Venezia Giulia entrambe in materia di risorse forestali (questioni entrambe rigettate), mentre la sent. n. 159/2016 riunisce i ricorsi del Governo avverso alle leggi delle regioni Umbria e Basilicata in materia di tasse automobilistiche (questioni in prevalenza accolte).

(dal 28 aprile 2013 al 21 febbraio 2014) e da Matteo Renzi (in carica dal 21 febbraio 2014 fino al 12 dicembre 2016). Tali Governi sono stati sostenuti da due maggioranze parzialmente diverse, vale a dire con una parte consistente di forze politiche coinvolte in entrambe, e con un'altra parte che invece ha partecipato alla prima fase del Governo Letta ma è passata all'opposizione nella seconda fase del medesimo Gabinetto e per tutta la durata del Governo Renzi. Nel complesso, e con una qualche approssimazione, possiamo comunque affermare che si è trattata di una maggioranza (stabile) di centro-sinistra per tutta la durata del periodo qui considerato.

Sul versante regionale, invece, nell'arco temporale in considerazione si sono svolte le elezioni in un numero consistente di regioni: cinque nel 2014¹⁰ e sette nel 2015¹¹. Tali elezioni hanno mutato il colore politico della Giunta regionale in sei regioni: di queste cinque sono passate da una giunta di centro-destra a una di centro-sinistra¹²; una invece da una Giunta di centro-sinistra a una di centro-destra¹³. Il quadro complessivo risultante da tali elezioni e da quelle svolte negli anni precedenti ha portato ad una netta prevalenza di regioni governate dal centro-sinistra (sostanzialmente tutte ad eccezione della Lombardia e del Veneto, nonché della Liguria dal 2015 e della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano), con una maggioranza dunque omogenea a quella statale: può essere utile avere presente tale contesto per analizzare il livello di conflittualità regionale di cui subito si dirà.

*Colore politico
nelle regioni*

¹⁰ Tra quelle ordinarie Piemonte, Emilia-Romagna, Calabria, Abruzzo; tra quelle speciali Sardegna.

¹¹ Veneto, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Campania e Puglia. Sul significato politico-istituzionale di tali elezioni v. M. COSULICH, *Sette Regioni per sette modelli (di competizione elettorale). Osservazioni sulle elezioni regionali del 2015*, in *Regioni*, n. 3/2015, 609 ss.; P. FELTRIN-S. MENONCELLO, *Le elezioni regionali del 2015: la conferma di una "crisi di legittimazione" annunciata*, in *Regioni*, n. 3/2015, 621 ss.

¹² Si tratta per la precisione del Piemonte (dove nel 2014 è stato eletto Sergio Ciambrino del PD, mentre in precedenza Presidente era Roberto Cota della Lega Nord, eletto nel 2010); della Calabria (con l'elezione nel 2014 di Mario Oliverio del centro-sinistra, che ha sostituito il Presidente del centro-destra Giuseppe Scoppelliti eletto nel 2010); dell'Abruzzo (passato da una Giunta di centro-destra guidata dal 2008 da Giovanni Chiodi a una di centro-sinistra presieduta da Luciano D'Alfonso, risultata vincitrice nelle elezioni del 2014); Campania (dove nel 2014 si è imposta la coalizione di centro-sinistra guidata da Vincenzo De Luca, che ha sostituito quella di centro-destra, in carica dal 2010 sotto la presidenza di Stefano Caldoro). A queste regioni a statuto ordinario deve aggiungersi la Sardegna, passata dalla Giunta di centro destra guidata da Ugo Cappellacci ad una di centro sinistra guidata da Francesco Pagliari con le elezioni del 2014.

¹³ Si tratta della Regione Liguria, che nelle elezioni del 2015 è passata da una Giunta di centro-sinistra guidata da Claudio Burlando a una di centro-destra con Presidente Giovanni Toti. Nelle altre Regioni, che sono andate al voto negli anni precedenti, la maggioranza è di centro-sinistra in Sicilia, Molise, Lazio, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia; di centro-destra in Lombardia; a prevalenza autonomista in Valle d'Aosta, Provincia di Trento (sebbene alleata alla sinistra), Provincia di Bolzano.

*Decisioni su
ricorso statale*

Partendo dalle decisioni rese su ricorso statale, si osserva come nel triennio considerato la regione che ha dovuto difendersi il maggior numero di volte nei confronti di ricorsi statali è stata, come per il triennio precedente, l'Abruzzo, cui sono riferite ben 22 decisioni rese dalla Corte su ricorso governativo, seguita ad una certa distanza dalla Sicilia (15 decisioni), dalla Sardegna (14), dal Veneto (11), dalla Liguria, dalla Toscana, dalla Calabria e dalla Basilicata (10)¹⁴. A differenza dei periodi presi in considerazione nelle precedenti edizioni di questi *Aggiornamenti*, nel triennio in esame una regione non ha mai dovuto difendersi da un ricorso statale: si tratta della Regione Emilia-Romagna, stranamente l'unica "immune" da censure governative, mentre tutte le altre hanno avuto almeno due decisioni riguardanti proprie leggi regionali. Il dato è certamente significativo, e lo è ancora di più se considerato insieme a quello relativo al triennio precedente, ove l'Emilia-Romagna era risultata tra le meno "controllate" dal Governo nazionale. È bensì vero che il numero di leggi complessive approvate dalla stessa Regione nel triennio 2013-2015 (quello che potrebbe riguardare le pronunce della Corte qui considerate) è pari a 79 (cui aggiungere, volendo, le 27 approvate nel 2016), dunque sensibilmente inferiore a quello, ad esempio, della Regione Abruzzo (che ne ha approvate, nello stesso periodo, 152, più 42 nel 2016): e tuttavia sembra potersi rilevare, al netto di valutazioni politiche, la particolare attenzione del legislatore emiliano-romagnolo. D'altro canto, va rilevato il dato relativo alla Regione Abruzzo, che conferma una tendenza già rilevata nel triennio precedente: da sei anni almeno è la Regione che "dà più da lavorare alla Corte", almeno relativamente ai ricorsi proposti dal Governo.

In generale può comunque osservarsi che il "colore" politico delle maggioranze regionali e di quella nazionale risulta sostanzialmente indifferente rispetto alle censure governative¹⁵, a conferma della natura prevalentemente "tecnica" del ricorso statale (pur con le ben note problematicità).

*Decisioni su
ricorso regionale*

Per quanto riguarda invece il versante opposto del giudizio in via principale (ovvero impugnazione regionale di atti statali) si conferma il dato relativo alla diffusione dei ricorsi tra quasi tutte le regioni, essendosi ormai definitivamente superato il rilievo – emergente fino ad una decina di anni fa – che vedeva i ricorsi contro leggi statali provenienti da alcune regioni soltanto, e di quelle del centro-nord in particolare (con l'unica eccezione della Sicilia). Nel triennio in esame, ad eccezione delle Regioni Molise e Basilicata,

¹⁴ Per completare il quadro, a 9 decisioni troviamo la Puglia; a 7 la Lombardia, il Friuli-Venezia Giulia, le Marche, la Campania; a 6 il Piemonte e la Provincia autonoma di Bolzano; a 5 la Valle d'Aosta, l'Umbria e il Molise; a 4 la Provincia autonoma di Trento; a 2 la Regione Trentino-Alto Adige e il Lazio. Spicca il dato dell'Emilia-Romagna, l'unica regione che, nel triennio, non ha mai dovuto difendersi davanti alla Corte a seguito di un ricorso governativo.

¹⁵ L'Abruzzo, lo si ricorda, ha avuto nel periodo considerato una maggioranza di centro-sinistra al pari di quanto avvenuto a livello nazionale: ciò non ha tuttavia impedito l'alto numero di ricorsi governativi nei confronti delle leggi regionali abruzzesi.

tutte le regioni si sono attivate almeno una volta, con un dato che tuttavia fa emergere la particolare conflittualità di alcune Regioni e Province autonome rispetto ad altre. La Provincia di Trento è stata infatti quella che ha provocato il maggior numero di decisioni della Corte (ben 45 del triennio), seguita dalla Provincia di Bolzano (39) e dalla Regione Veneto (32). Più indietro la Sicilia (30), la Valle d'Aosta (22) e la Sardegna (19)¹⁶. Anche questi dati sono assai significativi: ben 99 ricorsi (su un totale di 272, pari quindi al 36%¹⁷) provengono dall'ordinamento complessivamente inteso del Trentino Alto-Adige (Regione e due Province autonome); 187 ricorsi (quasi il 69%) dalle cinque regioni ad autonomia speciale. Ciò significa dunque che soltanto 85 ricorsi provengono da regioni a statuto ordinario: e di questi ben 32, come detto, dalla sola Regione Veneto. In sostanza, quindi, meno del 20% dei ricorsi complessivi provengono dal complesso delle regioni ordinarie, con esclusione del Veneto.

Il dato si commenta da solo. È evidente che la conflittualità conseguente alla legislazione statale si produce in misura assolutamente prevalente nelle regioni ad autonomia speciale e nella Regione Veneto¹⁸: a dimostrazione (come si dirà) che la riforma costituzionale del 2016, la quale riguardava soltanto le regioni ordinarie e non quelle speciali, avrebbe probabilmente mancato l'obiettivo dichiarato di ridurre la conflittualità tra Stato e regioni davanti alla Corte (almeno per quanto riguarda il giudizio in via principale)¹⁹.

Tra le regioni "meno conflittuali" spicca il dato relativo a regioni "grandi" e che in passato avevano proposto numerosi ricorsi: in particolare deve segnalarsi l'unico ricorso della Toscana, dell'Emilia-Romagna, della Calabria e della Liguria (Liguria che pure, come abbiamo visto, ha avuto per un periodo una Giunta di colore politico diverso rispetto a quello nazionale), ma anche i due ricorsi (soltanto) del Piemonte e i quattro del Lazio. Anche questo dato induce ad alcune considerazioni: è probabile infatti che la minore conflittualità sia dovuta, più che a scelte politiche complessive, agli scarsi risultati che i ricorsi producono (come si dirà subito in relazione ai dispositivi adottati dalla Corte). Certamente in questo caso, però, un qualche peso

*Regioni meno
conflittuali*

¹⁶ Per completare il quadro: a 17 decisioni troviamo il Friuli-Venezia Giulia; a 15 il Trentino-Alto Adige e la Campania; a 13 la Puglia; a 9 la Lombardia; a 4 il Lazio; a 3 l'Abruzzo; a 2 il Piemonte e le Marche; ad una soltanto Toscana, Liguria, Emilia-Romagna, Umbria e Calabria.

¹⁷ Si è qui considerato il numero complessivo dei ricorsi che hanno dato luogo a decisioni della Corte rese su atti normativi del Governo: ovviamente il numero dei ricorsi è superiore a quello delle pronunce, considerando che molte di queste sono relative a più ricorsi.

¹⁸ In relazione a quest'ultima va rilevato un dato abbastanza singolare: delle indicate 32 decisioni della Corte su ricorso del Veneto, ben 21 si riferiscono al solo anno 2016.

¹⁹ Per una attenta ricostruzione delle vicende relative alle regioni a statuto speciale in relazione alla diverse riforme costituzionali (realizzate o mancate) v. A. D'ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.

potrebbe avere anche il colore politico: non è un caso, infatti, che – a fronte di una maggioranza di centro-sinistra a livello nazionale – le regioni “rosse” siano risultate quelle meno attive, mentre la regione a statuto ordinario più conflittuale sia stata la Regione Veneto, non a caso governata da una maggioranza di centro-destra con a capo un esponente della Lega Nord.

Altri ricorsi

Venendo alle forme di impugnazione in via diretta diverse dalle due principali, si è già detto che non si è verificato nessun caso (dopo i precedenti costituiti dalle sentt. nn. 533/2002 e 296/2009), di una pronuncia resa su ricorso di una regione nei confronti di un'altra regione (ovvero di una Provincia autonoma nei confronti di una legge dell'altra Provincia autonoma). Come pure non si è avuto alcun ricorso *ex art.* 56 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige (impugnazione di una legge di quella Regione o di una Provincia da parte della maggioranza di uno dei gruppi linguistici), e neppure sono stati mai proposti ricorsi statali nei confronti di leggi provinciali di Trento e Bolzano e regionali del Trentino-Alto Adige non adeguate alla nuova legislazione nazionale contenente principi, sulla base di quanto previsto dal decreto legislativo n. 266/1992: da molti anni ormai queste modalità di ricorso non sono più state attivate e sembrano quindi non avere un grande futuro.

3. Segue: *considerazioni sugli esiti dei giudizi*

Sentenze e ordinanze

Quanto alla forma di conclusione del giudizio della Corte (sentenze o ordinanze), come si vedrà meglio dopo, si conferma l'orientamento che risulta ormai assolutamente consolidato: nel giudizio in via principale la regola è la sentenza e l'eccezione l'ordinanza. Su un totale di 308 pronunce, infatti, 225 sono sentenze (il 73%) e 83 ordinanze (il 27%): se si considera che tra le ordinanze ve ne sono diverse di “improcedibilità” a seguito del mutamento di giurisprudenza sulla procedura di controllo delle leggi siciliane (11 nel 2015), e che alcune ordinanze sono interlocutorie (rinvio a nuovo ruolo, auto-rimessione), la percentuale relativa alle sentenze tende ad aumentare. In ogni caso, a seguito della diminuzione del numero complessivo di decisioni rese nel giudizio in via d'azione, non si è più verificato il dato registrato nel 2010, allorché il numero delle sentenze nel giudizio in via d'azione aveva superato quello delle sentenze rese nel giudizio in via incidentale: negli anni qui considerati, le sentenze rese nel giudizio in via incidentale sono state sempre numericamente superiori²⁰.

Ordinanze

Nel triennio non si è avuta nessuna ordinanza per disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE (dopo il precedente dell'ord. n.

²⁰ In particolare, nel 2014 vi sono state 100 sentenze in via incidentale e 72 in via principale; nel 2015 rispettivamente 86 e 71; nel 2016 89 e 81.

103/2008)²¹; vi è stata invece un'ordinanza con cui è stata respinta la richiesta di sospensione dell'atto normativo impugnato (ord. n. 233/2014, che ha fatto seguito al precedente costituito dall'ord. n. 107/2010). Si è verificato poi un caso di autorimessione, nell'ambito di un giudizio in via principale, di una questione di costituzionalità: è il caso relativo al procedimento di controllo delle leggi siciliane, di cui si dirà (ord. n. 114/2014). Un'ordinanza ha rinviato la questione ad altro ruolo (n. 257/2014), mentre la vera novità è costituita dalle ordinanze di "improcedibilità", tutte relative al mutamento di giurisprudenza sul procedimento di controllo delle leggi della Regione Sicilia (ordd. nn. 105, 111, 123, 160, 163, 166, 167, 175, 177, 204 e 265/2015). Infine, vanno segnalate le già ricordate ordinanze di correzione di errori materiali.

Qualche rilievo finale sul tipo di dispositivo adottato.

In generale possiamo dire che i dispositivi che decidono le questioni nel merito, rispetto a quelli di tipo processuale, continuano ad essere la netta maggioranza nel giudizio in via principale. Per un puntuale riscontro numerico, i numeri forniti dalla stessa Corte nelle relazioni di fine anno indicano che nel 2014 i dispositivi di infondatezza sono stati 92 e quelli di illegittimità 90 (la cui somma corrisponde a circa il 65% dei dispositivi totali emessi nell'anno); nel 2015 i dispositivi di infondatezza sono stati 66 e quelli di illegittimità 42 (che fanno, insieme, una percentuale di poco inferiore al 50% del totale dei dispositivi); nel 2016 si registrano 97 dispositivi di infondatezza e 71 di accoglimento (poco meno del 64% complessivo). In sostanza, i dispositivi che hanno deciso nel merito sono stati circa il 60% di quelli complessivamente emessi nel triennio considerato, e di conseguenza quelli di tipo processuale sono stati circa il 40%. Tale dato evidenzia un leggero calo percentuale dei dispositivi sul merito delle questioni (negli anni passati il rapporto era stato di 70 a 30): in ogni caso si conferma la valutazione circa un soddisfacente esito dei ricorsi, anche tenendo conto del fatto che molti dei dispositivi processuali si riferiscono a profili che nulla hanno a che vedere con difetti nella prospettazione del ricorso (estinzione per rinuncia, cessazione della materia del contendere).

Tra le decisioni di merito, sarebbe assai utile considerare quanti dispositivi di accoglimento siano stati pronunciati su ricorso statale e quanti su ricorso regionale, per comprendere il grado di "successo" dei relativi ricorsi. Ricavare questo dato, tuttavia, risulta particolarmente complesso; nondimeno possiamo più facilmente rilevare un dato che, sebbene di minore precisione, tuttavia può offrire qualche indicazione al riguardo. Possiamo cioè

Tipo di dispositivo

Grado di "successo" dei ricorsi statali ...

²¹ Nella Relazione del Presidente Grossi relativa alla giurisprudenza del 2016 si legge che "risultano avanzate – e poi disattese – un numero molto limitato di richieste (da parte di regioni ricorrenti) di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia". In materia v., da ultimo, V. CAPUOZZO, *Il rinvio pregiudiziale nel binomio omogeneità europea e identità nazionali: recenti tendenze nella giurisprudenza e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto e società*, 2016, 85 ss.

considerare quante tra le decisioni del triennio – rispettivamente su ricorso statale e su ricorso regionale (o provinciale) – contengono almeno un dispositivo di accoglimento: il quadro che ne emerge è sicuramente interessante. Nel 2014, 41 decisioni rese dalla Corte su ricorso statale contengono almeno un dispositivo di accoglimento, a fronte delle 8 su ricorso regionale; nel 2015 il rapporto è di 25 a 12; nel 2016 di 29 a 12. Facendo una percentuale sul triennio, se si escludono le decisioni che si concludono totalmente con un'estinzione per rinuncia, o per cessazione della materia del contendere ovvero ancora per improcedibilità, abbiamo la conclusione che, quando a ricorrere è il Governo nazionale, nel 70% dei casi si ha una pronuncia di illegittimità costituzionale (o, per dir meglio, una pronuncia che contiene almeno un dispositivo di incostituzionalità); mentre se il ricorso proviene da una Regione o Provincia autonoma la percentuale di “successo” è pari al 30%.

Per quanto riguarda il 70% rilevato, occorre considerare altresì che in molti casi – come si dirà nel dettaglio – dopo il ricorso governativo e prima del giudizio della Corte la Regione provvede a modificare la legge impugnata, forse proprio per evitare un giudizio caducatorio (che, come si è visto, due volte su tre tende ad arrivare). Ciò contribuisce a spiegare la prassi appena indicata, e contribuisce a comprendere anche il perché con sempre maggiore frequenza le regioni rinuncino a costituirsi davanti alla Corte.

... e di quelli
regionali

Sul versante dei ricorsi regionali, il dato riportato è forse eccessivamente positivo, perché occorre considerare che queste pronunce contengono molti dispositivi, spesso anche in ragione dell'accorpamento di ricorsi, e che quindi il dato sul numero di decisioni con almeno un dispositivo di accoglimento è abbastanza relativo (senza considerare, inoltre, la “qualità” del dispositivo di accoglimento rispetto alle varie questioni sottoposte: ma tale rilievo può valere anche nel caso di ricorsi statali, sebbene in misura meno consistente). In ogni caso suscita un qualche stupore che le regioni continuino ad essere così fiduciose nel giudizio della Corte, sebbene soltanto una volta su quattro (ad essere molto generosi) il loro ricorso venga accolto²²; forse in ciò incidono ragioni diverse, tra cui la speranza di un'interpretazione, da parte della Corte, della disposizione impugnata che possa risultare favorevole al ricorrente.

In definitiva i numeri indicati, che confermano tendenze degli anni precedenti e analisi ampiamente condivise, giustificano un sostanziale disim-

²² Questo dato si iscrive peraltro in una tendenza, ampiamente descritta, che legge nella giurisprudenza costituzionale – complessivamente considerata – l'obiettivo di far prevalere le ragioni dell'unità, o meglio dell'uniformità, su quelle dell'autonomia: in tal senso, da ultimo, A. RUGGERI, *Teoria della Costituzione e tendenze della giustizia costituzionale, al bivio tra mantenimento della giurisdizione e primato della politica*, in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XX, Torino, 2017, 524. Per una attenta e documentata analisi di questa tendenza, nella giurisprudenza costituzionale più recente, v. S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, in part. 16 ss.

pegno regionale nella presentazione di ricorsi (come si è visto, se si escludono le regioni ad autonomia speciale e la Regione Veneto, le regioni non ricorrono quasi mai nei confronti della legislazione statale), e, d'altro canto, inducono le stesse regioni a “correre ai ripari” in presenza di un ricorso governativo, decidendo, anziché di costituirsi per difendersi davanti alla Corte, di modificare la legge impugnata prima della decisione della Corte. Di questo vedremo nel dettaglio.

4. Il tentativo (andato a vuoto) di riforma della Costituzione

Nel triennio considerato non vi sono state novità sul piano legislativo che abbiano riguardato il giudizio in via principale. Tuttavia pare opportuno dar conto, seppur sinteticamente, di alcuni contenuti della proposta di revisione costituzionale approvata dal Parlamento (legge costituzionale pubblicata in G.U. 15 aprile 2016, n. 88) e sottoposta a referendum in data 4 dicembre 2016, in quanto rilevante per il giudizio qui considerato.

Tale proposta di riforma costituzionale si fondava, come noto, su due pilastri: la riforma del bicameralismo e la revisione del Titolo V della Costituzione²³. Questo secondo tema originava proprio nell'esigenza – dichiarata a più riprese dai promotori e ribadita nel corso della campagna referendaria – di porre un freno al contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni che – si è sostenuto – la riforma del 2001 ha provocato: un contenzioso che si è riversato, in massima parte, sulla Corte costituzionale. E del resto anche i vari Presidenti della Corte che si sono succeduti hanno costantemente rilevato “la crescita della conflittualità tra potere centrale e autonomie territoriali”, osservando come essa esprima “in modo evidente la prevalenza, nel lavoro della Corte, del contenzioso Stato – Regioni, non sufficientemente pervenuto alla sua composizione in chiave politica”²⁴. Anche nella Relazione del Presidente sulla giurisprudenza del 2014 si è sostenuto, malgrado la diminuzione del numero di ricorsi pervenuti, che tale riduzione “non fa venire meno l'auspicio di una riforma del detto Titolo ispirata a canoni di semplificazione e chiarezza”.

Come si è detto in altra sede, se da un lato è certo che la redazione delle disposizioni del 2001 non brillassero di chiarezza, è anche vero che le cause del contenzioso costituzionale non sono soltanto da attribuire alle previsioni costituzionali, quanto anche alle norme (spesso assenti o inadeguate) det-

²³ Per un inquadramento complessivo del principio di autonomia territoriale nell'evoluzione dell'ordinamento italiano si v. A. CANDIDO, *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Milano, 2012.

²⁴ Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013, in www.cortecostituzionale.it.

*Riscrittura
dell'art. 117 Cost.*

tate per la loro attuazione. Ad ogni buon conto, la riforma costituzionale mirava a riscrivere le disposizioni dell'art. 117 eliminando la categoria delle materie di competenza concorrente (o ripartita) e distribuendo le materie comprese in quell'elenco tra quelle di competenza esclusiva dello Stato (la gran parte) e delle regioni (una minima parte). Il numero complessivo delle materie di competenza esclusiva statale sarebbe così aumentato da trenta (circa) attuali a una cinquantina, mentre nessuna delle trenta attuali sarebbe stata attribuita alle Regioni o in qualche modo limitata, sebbene la giurisprudenza costituzionale ne abbia nel corso del tempo ampliato significativamente la portata (si pensi, per fare un esempio, alla materia "ordinamento civile").

Forti dubbi aveva sollevato la scelta di attribuire alcune (molte) di tali materie non integralmente allo Stato, ma limitatamente alla predisposizione di "disposizioni generali e comuni" (ad esempio in materia di istruzione e formazione professionale, di politiche sociali e sicurezza alimentare, di attività culturali e turismo, ecc.), ovvero di "disposizioni di principio" (ad esempio sulle forme associative dei Comuni) e simili: prospettiva che, con ogni probabilità, avrebbe fatto sì che le materie di competenza concorrente, cacciate dalla porta, sarebbero potute rientrare dalla finestra (con conseguente immaginabile contenzioso costituzionale sui criteri mediante cui distinguere ciò che è "disposizione di principio" e ciò che invece tale non può essere considerata).

Per quanto riguarda invece le materie di competenza regionale, il disegno di legge di riforma avrebbe introdotto una sorta di doppio binario, individuando alcune materie – puntualmente indicate – di competenza regionale, ed al contempo attribuendo alle Regioni "ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato": con una scelta di discutibile coerenza logica, e comunque possibile fonte di ulteriore contenzioso costituzionale.

*Clausola di
salvaguardia*

Infine, il disegno di riforma si proponeva di introdurre la previsione della cosiddetta "clausola di salvaguardia" o di "supremazia" (detta anche "di prevalenza" o "di flessibilità"), così formulata: "su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale". Una previsione che rimandava, per quanto interessa in questa sede, a quell'"interesse nazionale" che era presente nel testo costituzionale del 1948, e che fu eliminato con la riforma costituzionale del 2001. Al legislatore statale sarebbe stato consentito di intervenire ogni volta che ritenesse sussistente una delle condizioni indicate: e la individuazione assai generica e quasi indeterminata delle condizioni legittimanti l'intervento statale ("unità giuridica", "unità economica", "interesse nazionale") avrebbe rimesso sostanzialmente al Parlamento nazionale la scelta sull'*an* e sul *quomodo* dell'intervento legislativo, con ulteriore possibile contenzioso costituzionale.

In definitiva, si può ritenere che la riforma costituzionale ben difficilmente avrebbe ottenuto l'obiettivo dichiarato di superare in modo significativo il livello di contenzioso costituzionale²⁵, mentre l'esito complessivo delle proposte di modifica (esito peraltro apertamente rivendicato dai proponenti) sarebbe stato nel senso di un forte indebolimento delle funzioni – e quindi del ruolo – delle regioni. È evidente che, quanto al primo punto, l'obiettivo indicato non teneva in considerazione i dati della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni: dove, come si è visto, il livello del contenzioso costituzionale si è consistentemente ridotto: e quanto ancora rimane non deriva esclusivamente dalle materie di competenza concorrente, quanto in buona misura dagli interventi sulle materie c.d. trasversali (le quali, con la riforma, non sarebbero diminuite bensì aumentate).

In ogni caso, come noto, il referendum del 4 dicembre 2016 ha bocciato la proposta di revisione costituzionale: ma non è escluso che di alcuni dei suoi contenuti si tornerà a parlare anche in ambito politico, soprattutto in considerazione del clima complessivo poco favorevole alle autonomie regionali (una volta esaurita quasi del tutto – almeno così pare – la spinta verso istanze federaliste).

*Composizione della
Corte costituzionale*

Da segnalare, infine, che l'art. 127 Cost. sarebbe rimasto identico, mentre sarebbero stati modificati i criteri di scelta di alcuni dei quindici giudici costituzionali: al posto dei cinque da eleggere ad opera del Parlamento in seduta comune sarebbe stata prevista l'elezione di tre giudici da parte della Camera dei deputati e di due ad opera del Senato. Tale previsione veniva giustificata, da parte di alcuni, con l'obiettivo di rafforzare gli interessi delle Regioni all'interno della Corte (essendo il "nuovo" Senato espressione delle autonomie regionali e di quelle comunali).

5. Profili di conflittualità politica del contenzioso Stato-Regioni nei giudizi in via d'azione

Nel primo paragrafo si è detto sulle parti del contenzioso Stato-regioni nel giudizio in via d'azione, e come si riscontri un consistente attivismo di alcune regioni a fronte di minor litigiosità di altre. Merita ora considerare alcuni aspetti, più di tipo qualitativo, sulle relazioni tra i diversi enti territoriali, per come essi sono emersi nella giurisprudenza costituzionale.

²⁵ In tal senso, fra i molti, v. U. DE SIERVO, *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016. Considerazioni critiche sul punto specifico del contenzioso costituzionale, tra le molte opere che sono state prodotte in relazione alla riforma costituzionale, possono leggersi nel fasc. n. 1/2015 della rivista *Regioni* contenente *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*. V. anche I. CIOLLI, *La riforma del Titolo V e i conflitti di fronte alla Corte costituzionale*, in *Gruppodipisa.it*.

*Materie oggetto
di ricorsi*

Per quanto riguarda le “materie” sulle quali si è sviluppata la maggiore conflittualità regionale nei confronti della legislazione statale, è facilmente rilevabile che tale contenzioso costituzionale riguarda prevalentemente la materia economica: le leggi “di stabilità” (o di bilancio o come in altro modo definite) costituiscono l’oggetto di buona parte della giurisprudenza costituzionale su ricorso regionale, specie considerando che detti interventi normativi incidono spesso in misura consistente sulle finanze regionali²⁶. Per avere contezza di tale affermazione si consideri come a tali profili siano riferite ben 64 decisioni sul totale del triennio: poche (5) alla legge di stabilità per il 2012 (l’ultima delle quali – la n. 19/2015 – intervenuta peraltro più di tre anni dopo l’entrata in vigore della legge (!)²⁷); più numerose, come è ovvio, quelle relative alla legge di stabilità dell’anno successivo (16 decisioni tra il 2014 e il 2015). La legge di stabilità per il 2014 ha provocato ben 25 decisioni (17 nel 2015 e 8 nel 2016); quella per il 2015 ben 18 decisioni nel solo 2016. In sostanza, quasi la metà delle decisioni emesse dalla Corte su ricorso regionale hanno avuto ad oggetto le varie leggi di stabilità; se a ciò si aggiungono i vari provvedimenti legislativi ad esse collegati, o comunque comportanti interventi di tipo economico, si ha chiaro il quadro delle ragioni di conflittualità regionale nei riguardi della legislazione statale.

*Ricorsi regionali su
materia finanziaria*

Tra le decisioni riguardanti interventi legislativi statali in materia finanziaria – ma non contenuti nelle leggi di stabilità –, deve essere segnalata la sent. n. 44/2014, che riunisce (come già segnalato) ben quindici ricorsi regionali: dieci relativi a numerose norme del d.l. 13 agosto 2011 n. 138 (ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, 1° comma, l. 14 settembre 2011 n.

²⁶ V., al riguardo, F. CORTESE, *La Corte conferma che le ragioni del coordinamento finanziario possono fungere da legittima misura dell'autonomia locale*, in *Regioni*, n. 4/2014, 791 ss. (in riferimento alla sent. n. 22/2014); G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai “tagli”*, in *Regioni*, n. 4/2014, 805 ss. (con riguardo alla sent. n. 23/2014).

²⁷ La decisione si riferisce a cinque ricorsi promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione Valle d’Aosta, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalla Regione Sicilia, notificati tra il 10 ed il 13 gennaio 2012; tali ricorsi sono stati discussi nell’udienza pubblica del 10 febbraio 2015 (quindi dopo tre anni esatti dalla notifica) e la sentenza è stata depositata il 26 febbraio 2015. Per molte delle questioni è stata pronunciata la cessazione della materia del contendere, mentre una è stata dichiarata inammissibile e due sono state rigettate nel merito. Nella parte dispositiva della pronuncia si fa presente che viene “riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale”: ma di tale ulteriore giudizio non sono riuscito, per il momento, ad avere traccia. Un altro caso di clamoroso ritardo è quello relativo alla sent. n. 159/2015, con la quale è stato discusso, in udienza pubblica del 24 marzo 2015, un ricorso presentato 25 mesi prima: il giudizio si è concluso con una pronuncia di manifesta inammissibilità per carenza di interesse della ricorrente a proseguire il giudizio.

148; ulteriori cinque ricorsi riferiti all'art. 19, d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, 1° comma, l. 7 agosto 2012 n. 135, il quale ha sostituito alcuni commi del precedente decreto-legge. Dopo che la Corte, con ord. n. 227/2012, avuto riguardo alle modifiche normative sopravvenute e alla circostanza che le questioni non erano state ancora decise, ha rimesso a ruolo i giudizi di legittimità costituzionale sul primo atto normativo ("allo scopo di consentire ai difensori di dedurre in ordine alle modifiche stesse e alla possibile incidenza sulle questioni oggetto delle impugnazioni formulate"), cinque delle regioni ricorrenti hanno proposto ricorso sulla nuova disposizione. La Corte li ha quindi riuniti e ha deciso alcune delle questioni prospettate, riservando ad altre decisioni le ulteriori questioni.

Un'altra decisione da sottolineare è la sent. n. 82/2015, che ha riunito sette ricorsi di Regioni e Province autonome nei confronti degli artt. 28 e 48, d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, 1° comma, l. 22 dicembre 2011 n. 214. Anche tale decisione, come avviene ormai frequentemente, non risolve tuttavia tutte le questioni sottoposte dai ricorsi, ma riserva a separate pronunce la decisione di alcune di esse. Altre sentenze che riuniscono sette ricorsi sono le n. 77, 238 e 263/2015, tutte relative a leggi di stabilità (mentre la n. 239/2015 riunisce "soltanto" sei ricorsi regionali).

Tra le leggi statali di un certo rilievo generale, ma non riguardanti interventi di carattere finanziario, su cui si sono appuntati interventi regionali, devono segnalarsi i ricorsi proposti da quattro regioni ordinarie (Lombardia, Veneto, Campania e Puglia) nei confronti della l. 7 aprile 2014 n. 56 (nota come legge Delrio), e che hanno investito, complessivamente, cinquantotto commi del relativo art. 1. La sent. n. 50/2015, che sotto l'aspetto formale deve essere sottolineata per la particolarità di un *Ritenuto in fatto* assai breve e senza riferimenti ai contenuti dei ricorsi (al contrario di tutte le altre pronunce)²⁸, ha respinto tutte le questioni di costituzionalità proposte (salvo per due, per le quali è stata dichiarata cessata la materia del contendere). Due di tali censure riguardavano la configurazione delle città metropolitane e delle province come enti con organi di governo elettivi di secondo livello: secondo la Corte, "la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti"²⁹. Pe-

*Ricorsi avverso
la "legge Delrio"*

²⁸ Per considerazioni critiche sul punto v. A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *Federalismi.it*, 22 aprile 2015, 1-2.

²⁹ Per valutazioni critiche su tale parte della pronuncia v., fra gli altri, A. SPADARO,

raltro va ricordato come tale decisione sia temporalmente precedente alla riforma costituzionale che avrebbe inteso eliminare dal testo costituzionale il riferimento alle province, e la stessa legge Delrio (al 51° comma, art. 1) prevede che tale disciplina è stata approvata “in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione” (riforma che poi non si è realizzata a seguito del risultato del referendum costituzionale del 2016). La stessa motivazione della sentenza, nella parte riferita alle Città metropolitane, afferma che l’istituzione e la disciplina dell’ente territoriale, così detto di «area vasta», delle «Città metropolitane» risulta “funzionale al prefigurato disegno finale di soppressione delle Province con fonte legislativa di rango costituzionale”³⁰. A ciò si aggiunga che, nella parte della decisione relativa all’unione di comuni, la Corte sembra utilizzare come parametro una disposizione della legge costituzionale approvata dal Parlamento ma non confermata dal referendum costituzionale, vale a dire la competenza statale a disciplinare “l’ordinamento degli enti locali” quale titolo di intervento statale³¹.

*Ricorsi avverso la
“legge Madia”*

Un’altra decisione politicamente delicata – e su cui si tornerà – è quella relativa alla sent. n. 251/2016, con cui la Corte ha esaminato un ricorso proposto dalla Regione Veneto nei confronti di alcune disposizioni contenute negli artt. 1, 11, 16, 17, 18, 19 e 23, l. 7 agosto 2015 n. 124, nota come legge Madia di riforma della pubblica amministrazione, per ritenuto contrasto con gli artt. 3, 81, 97, 117, 2°, 3° e 4° comma, 118 e 119, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. La sentenza della Corte ha dichiarato illegittimi alcuni articoli di tale legge “nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni”. Tale pronuncia, benché “annunciata”³², “ha suscitato sia commenti pacati e riflessivi, sia prese di posizione decisamente sopra le righe, in sede scientifica, come giornalistica e politica”, come è stato rilevato³³. Lo stesso Presidente del Consiglio ha commen-

La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional, in Rivista AIC, n. 2/2015; L. VANDELLI, La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?, in Quaderni costituzionali, n. 2/2015, 393 ss.

³⁰ In dottrina, hanno sottolineato il valore “politico” della decisione G.C. DE MARTIN-M. DI FOLCO, *L’emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza “politica”*, in *Giur. cost.*, n. 2/2015, 463 ss.

³¹ Come rileva ancora A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”*, cit., 10 ss.

³² Così A.M. POGGI-G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *Federalismi.it.*, 28 dicembre 2016. Su tale pronuncia v. anche le note di commento indicate successivamente alla nota 72.

³³ E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l’intendenza seguirà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 gennaio 2017.

tato la decisione individuando in essa la prova che “il Paese è bloccato”, e che solo la riforma costituzionale l'avrebbe potuto “sbloccare”³⁴.

Anche sul versante opposto, vale a dire quello dei ricorsi statali nei riguardi di leggi regionali, molte decisioni sono riferite ad aspetti di natura finanziaria. Tra le questioni di una certa rilevanza politica ed istituzionale può essere segnalata la decisione relativa alle norme regionali in materia di costruzione di edifici di culto, di cui alla sent. n. 63/2016³⁵. La l. reg. Lombardia n. 12/2015, cui la sentenza è riferita, aveva distinto, nel capo dedicato alla realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi tre ordini di destinatari: gli enti della Chiesa cattolica, gli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato abbia già approvato con legge un'intesa, e gli enti di tutte le altre confessioni religiose. Agli enti di questa terza categoria, ovvero legati alle confessioni “senza intesa”, la legge regionale imponeva il rispetto di determinate condizioni (non richieste agli altri), quali la presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune, nonché l'esigenza che i relativi statuti esprimano il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione. La legge prevedeva altresì che la valutazione di tali requisiti fosse obbligatoriamente rimessa al vaglio preventivo di una consulta regionale, peraltro non ancora nominata. La Corte dichiara l'illegittimità di tali previsioni, affermando che non rientra nelle competenze regionali, “entrando in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza”, imporre “requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.”.

Ricorsi statali

Anche tale pronuncia ha sollevato un acceso dibattito politico, legato al messaggio della legge come “anti-moschee”, al punto da costringere il Presidente della Corte ad intervenire con un'intervista televisiva per affermare che “Noi abbiamo difeso quello che è il sacrosanto diritto di ogni cittadino all'espressione della propria dimensione religiosa, l'art. 19 della nostra carta costituzionale”³⁶.

³⁴ A quanto riportato dalla stampa, queste le parole del Presidente del consiglio a commento della decisione: “Pensate che abbiamo fatto una legge delega con i decreti legislativi, per rendere licenziabile un dirigente pubblico che non si comporta bene, e la Corte costituzionale ha detto che, siccome non c'è l'intesa con le Regioni, e avevamo chiesto i pareri, il decreto è illegittimo. E poi mi dicono che non devo cambiare le regole del Titolo V. Siamo circondati da una burocrazia opprimente”. Cfr. http://www.repubblica.it/economia/2016/11/25/news/corte_costituzionale_riforma_pubblico_impiego-152807582/.

³⁵ Su cui v. i rilievi critici di A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in *Regioni*, n. 3/2016, 599 ss.; F. RIMOLI, *Laicità, eguaglianza, intese: la Corte dice no agli atei (pensando agli islamici)*, in *Giur. cost.*, 2016, 637; M. CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, *ibid.*, 647.

³⁶ V. tali affermazioni riportate da S. MAGNANI, *L'esercizio pubblico del culto. Le preoc-*

*Ricorsi avverso
leggi statutarie*

Meritevoli di segnalazione sono tre decisioni relative a leggi regionali statutarie. Con la prima (ord. n. 34/2014), è stata dichiarata l'estinzione per rinuncia relativamente ad un ricorso promosso dal Governo nei confronti di una legge (statutaria) elettorale della Sardegna, la quale stabiliva che, nell'ipotesi in cui dovessero svolgersi le elezioni del Presidente e del Consiglio regionali senza che fosse stata approvata una legge di adeguamento al sistema elettorale introdotto con la stessa legge statutaria, il Presidente della Regione che si fosse dimesso dalla carica determinando la cessazione anticipata della legislatura non avrebbe potuto essere nuovamente candidato al successivo turno elettorale regionale. La questione è venuta meno in quanto, prima del giudizio della Corte, la Regione ha abrogato detta previsione, e il Governo ha di conseguenza rinunciato al ricorso, non avendo la norma mai trovato applicazione.

Con la seconda decisione (sent. n. 35/2014) è stata risolta una questione di costituzionalità relativa ad una delibera legislativa statutaria della Regione Calabria relativa al numero di consiglieri regionali: in sostanza, la legge regionale diminuiva da 50 a 40 il numero dei componenti del Consiglio regionale, e stabiliva che la Giunta regionale fosse composta dal Presidente e da un numero di Assessori non superiore a otto. Secondo il Governo tale previsione era in contrasto con le lett. *a)* e *b)*, 1° comma, art. 14, d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, 1° comma, l. n. 148/2011, che stabilisce che il numero di consiglieri nelle regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti (come è la Calabria³⁷) non possano superare le 30 unità, e che il numero massimo degli assessori regionali deve essere pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore (quindi, nel caso della Calabria, cinque assessori al massimo, oltre al Presidente).

La Corte accoglie entrambe le censure, adottando due dispositivi di tipo sostitutivo, sostituendo ciò "40" con "30" per quanto riguarda il numero dei consiglieri, e "8" con "6" relativamente agli assessori: il che pone peraltro problemi sistemici di un certo rilievo, considerando che la delibera statutaria non è una legge già vigente, ma deve essere promulgata e pubblicata³⁸.

La terza questione (risolta con l'ord. n. 238/2016), infine, ha avuto ad oggetto una delibera legislativa statutaria della Regione Calabria con cui si era previsto che la sospensione dall'incarico del consigliere regionale nominato assessore comportasse il temporaneo affidamento della supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato più votato della stessa

cupazioni della Corte costituzionale nel suo ruolo di custode "tutelatrice" dei diritti fondamentali, in Osservatorio costituzionale, n. 1/2017, 31 gennaio 2017.

³⁷ La quale, secondo quanto il Governo trae dalle rilevazioni statistiche dell'Istat, è pari a 1.958.418 abitanti: poco più di 41.000 dunque sotto la soglia dei due milioni.

³⁸ Sul punto v. R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Regioni*, n. 4/2014, 827 ss.

lista. In questo caso la Regione ha modificato la disposizione impugnata e il giudizio si è estinto per rinuncia del ricorrente.

Da segnalare, sempre per riflessi sul piano degli assetti istituzionali, anche il caso della sent. n. 181/2014, relativa ad una legge regionale approvata dal Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia due settimane dopo la fissazione dei comizi elettorali: secondo il Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha impugnato l'intero testo della legge regionale, con tale approvazione sarebbero stati violati i principi generali dell'ordinamento in tema di *prorogatio*. La Corte respinge tale questione ritenendo non pertinenti i parametri invocati, pur accogliendo alcune censure relative a specifiche disposizioni della legge regionale³⁹. Sempre in tema di *prorogatio*, vanno segnalate ben quattro decisioni del 2015 relative a cinque leggi approvate dal Consiglio regionale dell'Abruzzo successivamente alla scadenza della legislatura⁴⁰.

Una decisione che è stata accompagnata da ampio dibattito politico è quella relativa a due leggi del Veneto (sent. n. 118/2015) con cui tale regione intendeva indire altrettanti referendum regionali sulla propria autonomia e indipendenza⁴¹: il primo referendum (previsto dalla l. n. 15/2014), articolato in cinque quesiti, riguardava prevalentemente aspetti di autonomia finanziaria; l'altro intendeva chiedere agli elettori del Veneto se fossero d'accordo nel costituire la propria regione come una repubblica indipendente e sovrana. Si è trattato di una decisione che ha richiamato tentativi di secessione contemporaneamente avanzati in altri Paesi (Catalogna, Scozia)⁴², e che anche per tale ragione ha suscitato una certa attenzione da parte dell'opinione pubblica.

Ricorsi avverso leggi approvate in regime di prorogatio

Leggi del Veneto su referendum

³⁹ Su tale decisione v. G. PERNICIARO, *La Corte costituzionale pone un altro "tassello" in materia di prorogatio dei Consigli regionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 luglio 2014; F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio del Consiglio regionale*, in *Regioni*, 2014, 1212 ss.; E. ALBANESI, *La c.d. prescadenza dei Consigli regionali tra differenziazioni ed assimilazioni con l'istituto della prorogatio (sent. Corte cost. n. 181/2014)*, in *Rass. parl.*, 2014, p. 633 ss.

⁴⁰ Su di esse v. S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, 2015, 939 ss.; E. ALBANESI, *La Corte torna sull'attività dei Consigli regionali in prorogatio (sentt. Corte cost. nn. 44, 55, 64 e 81/2015)*, in *ConsultaOnLine, Studi*, 2015/II, 525 ss.; M. MEZZANOTTE, *La prorogatio del Consiglio regionale: il caso Abruzzo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 agosto 2015; D. PICCIONE, *Sottili scostamenti (o sordi scricchiolii) nella giurisprudenza costituzionale in materia di leggi regionali approvate in prorogatio*, in *Giur. cost.*, 2015, 362 ss.

⁴¹ F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, 759 ss.; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico*, in *Federalismi.it.*, 28 ottobre 2015.

⁴² D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Regioni*, 2015, 1141 ss.

*Leggi in materie
eticamente sensibili*

Sui temi etici – che raramente entrano nel giudizio in via principale – di notevole rilievo è la sent. n. 262/2016, relativa a due leggi del Friuli-Venezia Giulia in materia di dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e di raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti: la Corte dichiara illegittime entrambe, per violazione degli artt. 3 e 117, 2° comma, lett. l), Cost., in quanto tale materia – secondo la Corte – “necessita di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza”⁴³.

Di rilevante interesse istituzionale è infine la decisione n. 40/2014, con cui la Corte ha dichiarato illegittima una disposizione contenuta in una legge della Provincia di Bolzano che aveva spostato il sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali della Provincia autonoma dalla Corte dei conti allo stesso ente provinciale⁴⁴.

*Mancata costituzione
delle regioni*

Tornando ai profili generali di tipo processuale, un ulteriore aspetto meritevole di considerazione riguarda la decisione delle regioni di non costituirsi nel giudizio sollevato con ricorso statale. Si tratta di un fenomeno che pare in consistente aumento: in generale si osserva che, mediamente una volta su tre⁴⁵, le regioni decidono di non costituirsi e quindi rinunciano a difendere le proprie ragioni davanti alla Corte. Anche tale fenomeno non è tuttavia omogeneo nel contesto complessivo regionale: anzi si osserva che vi sono alcune regioni che si sono sempre costituite (il Veneto 11 volte su 11; la Puglia 9 volte su 9, la Campania, le Marche e la Lombardia 7 volte su 7⁴⁶); altre che si costituiscono nella grande maggioranza dei casi (la Toscana e la Liguria 9 volte su 10, la Sardegna 10 volte su 14 e così via⁴⁷); mentre per alcune la scelta di non costituirsi sembra rispondere ad un deciso orientamento politico. La Regione Sicilia, ad esempio, non si è mai costituita nelle 15 decisioni che hanno riguardato proprie leggi⁴⁸, come pure l'Umbria (mai co-

⁴³ Su tale pronuncia v. C. MAGNANI, *Sul testamento biologico altro scontro tra Stato e Regioni. Il Titolo V fa male alla salute?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 dicembre 2016. In termini critici sull'utilizzo della “mannaia dell'ordinamento civile” operata da tale decisione, ove invece sarebbe stato preferibile seguire il precedente del consenso informato, v. R. TOSI, *Il neocentralismo della Corte costituzionale: dei canili e di altre storie*, in *Regioni*, n. 4/2016, 621.

⁴⁴ Una decisione definita “esemplare” dalla dottrina: cfr. B. CARAVITA-E. JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti*, in *Federalismi.it*, 19 marzo 2014, 6.

⁴⁵ A quanto risulta dai miei conteggi, in 132 occasioni le regioni si sono costituite, in 72 no. Nel conto complessivo di tale conteggio si tenga conto che alcune decisioni, come detto, si riferiscono a più ricorsi regionali, e nei relativi giudizi alcune regioni si sono costituite ed altre no.

⁴⁶ Le altre regioni che si sono sempre costituite sono la Regione Piemonte (6 volte su 6); la Provincia autonoma di Trento (4 volte su 4), e il Lazio (2 volte su 2).

⁴⁷ Tra le altre possiamo segnalare: il Friuli-Venezia Giulia 5 volte su 7; la Provincia autonoma di Bolzano 4 volte su 6; la Valle d'Aosta 3 volte su 5.

⁴⁸ Sebbene su tale dato può avere esercitato una forte incidenza il mutamento di giurisprudenza della Corte sulla procedura di controllo delle leggi siciliane, di cui si dirà.

stituita in 5 processi). Rilevanti sono pure i dati della Regione Abruzzo (che si è costituita solo 6 volte su 22), della Basilicata (3 volte su 10), della Calabria (costituitasi 4 volte su 10) e del Molise (una volta su 5)⁴⁹. Questo quadro fa emergere una considerazione: le regioni che tendono quasi sempre a costituirsi sono quelle del centro-nord e quelle ad autonomia speciale (con l'eccezione della Sicilia, ma che trova altre spiegazioni), con l'eccezione delle regioni più "ricche" del sud (Campania e Puglia); tra quelle che invece rinunciano a difendersi vi sono le regioni del centro – sud (Abruzzo, Basilicata, Molise, Calabria), notoriamente più in difficoltà sul piano delle risorse economiche. Si tratta di un dato che meriterebbe di essere analizzato, anche per trovare soluzioni finalizzate a non aumentare, anche sul piano del giudizio di costituzionalità, il divario tra le regioni del nostro Paese.

La mancata costituzione può essere determinata da ragioni diverse: tra queste, la principale sembra essere l'approvazione, da parte regionale, di una nuova legge che abroga le disposizioni oggetto di ricorso statale. Come si vedrà in seguito, si tratta di una prassi largamente diffusa, ed anzi quasi generalizzata: in sostanza, allorché il Governo impugni una legge regionale davanti alla Corte la regione interessata, anziché difendersi in giudizio, preferisce approvare una nuova legge che abroghi o modifichi le parti impugnate. A quel punto il Governo rinuncia al ricorso (nella maggioranza dei casi) oppure la Corte, verificato che la legge oggetto di ricorso non ha mai trovato applicazione, procede a dichiarare cessata la materia del contendere. Si tratta di un modo di procedere tanto diffuso quanto discutibile: si pensi non soltanto all'aggravio per il procedimento legislativo regionale, quanto anche all'inutilità di buona parte del lavoro che la Corte è comunque tenuta a compiere. Ma di questo diremo più avanti.

Non in tutti i casi, tuttavia, la mancata costituzione è dettata dalle ragioni appena indicate: in altri casi la Regione decide di non essere parte del processo costituzionale perché ritiene – evidentemente – che le possibilità di successo siano assai ridotte o del tutto inesistenti. Ciò almeno per quelle regioni che sembrano decidere di volta in volta quando costituirsi e quando no: per quelle invece che decidono di non costituirsi mai, le ragioni si immaginano essere diverse (e probabilmente di natura economica). A conferma della prima parte di tale considerazione può rilevarsi il dato sull'esito del giudizio instaurato davanti alla Corte: nella stragrande maggioranza dei casi, infatti (e se si escludono i giudizi che si concludono con la rinuncia o la cessazione della materia del contendere), i dispositivi sono di illegittimità della legge regionale. Solo in quattro casi la sentenza della Corte contiene dispositivi che respingono nel merito le censure governative, ed in un solo caso il ricorso statale è stato dichiarato manifestamente inammissibile (si tratta dell'ord. n. 31/2014, di cui si dirà, con la quale la Corte ha pronunciato la manifesta inammissibilità del

*Ragioni della
mancata costituzione
in giudizio*

⁴⁹ Tra le regioni non ancora indicate, il Trentino-Alto Adige si è costituito in un giudizio su due.

ricorso per tardivo deposito dello stesso da parte del Presidente del consiglio). Delle quattro pronunce indicate, tuttavia, solo due possono essere ascritte ad una non fondatezza “piena”. La sent. n. 60/2015, infatti, dichiara infondata la questione di costituzionalità sollevata nei confronti di una legge regionale della Basilicata in materia di abbruciamento di residui vegetali, in quanto analoga questione era già stata sollevata nei confronti di leggi di altre Regioni recanti disposizioni simili, e approvate nel medesimo periodo di tempo: avendo la Corte giudicato non fondate analoghe censure, alla stessa conclusione giunge nei confronti della legge della Basilicata.

Anche la sent. n. 185/2016 è particolare, in quanto sebbene contenga un dispositivo di infondatezza, ne contiene anche quattro di illegittimità: e l'unico dispositivo di rigetto riguarda una disposizione che, a detta della Corte, “non ha, di per sé, un contenuto precettivo costituzionalmente illegittimo, limitandosi a regolare l'applicazione dello *ius superveniens* ai procedimenti amministrativi in corso, secondo il noto principio del *tempus regit actum*”. In sostanza, dunque, gli unici due casi in cui la Corte respinge *ex novo* il ricorso statale sono quelli delle sentt. nn. 60/2015 e 288/2016, entrambe relative a leggi della Basilicata.

Rinviando ad una parte successiva di questo capitolo l'analisi della prassi di accordi o intese tra il Governo nazionale e singole regioni a statuto speciale aventi come conseguenza la rinuncia ai ricorsi presentati (profili che saranno esaminati nei par. 20 ss.), possiamo concludere questa parte con una considerazione di carattere generale relativa ad entrambi i versanti del giudizio in via d'azione, ovvero quello generato dal ricorso regionale come quello introdotto da ricorso governativo. L'impressione complessiva che si trae da quanto sin qui detto e da quanto più avanti si dirà è che il ricorso introduttivo del giudizio di costituzionalità inizi un percorso i cui esiti sono molto spesso diversi da quelli cui il ricorso stesso dovrebbe essere finalizzato⁵⁰. In altri termini, ci si rivolge alla Corte quasi per “mettere la pistola sul tavolo”, al fine di aprire tavoli di negoziazione che – si immagina – non si potrebbero aprire (o sarebbero meno efficaci) senza il “timore” originato dal ricorso⁵¹. Questi tavoli di negoziazione sono dati, sul versante regionale, dalla “contrattazione” finalizzata all'approvazione di una nuova legge re-

Una valutazione
complessiva

⁵⁰ In taluni casi si ha anche l'impressione che, come qualcuno ha rilevato, la questione di costituzionalità venga sollevata dal Governo nazionale per ragioni di “posizionamento preventivo” rispetto a possibili ed eventuali atti delle regioni: così, relativamente al ricorso di cui alla sent. n. 8/2014, D. STEVANATO, *Progressività dell'imposta e federalismo fiscale*, in *Regioni*, n. 2/2014, 777.

⁵¹ Sul punto v. le considerazioni di F. DAL CANTO, *Il giudizio di costituzionalità promosso in via principale sull'orlo di una crisi di nervi*, in R. Romboli (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima “politica” e quella “giurisdizionale”*, Torino, 2017, 169 ss. Per usare le parole del Presidente della Corte Paolo Grossi, “l'impugnazione finisce per configurarsi come una sorta di rimedio cautelativo”.

gionale che modifichi o abroghi le disposizioni impugnate; sul versante statale (esclusivamente con riguardo alle regioni speciali⁵²) dall'apertura di un tavolo di contrattazione che cerchi di mediare tra i diversi interessi e dia soddisfazione alla regione ricorrente. In tutte queste circostanze la Corte si limita a restare alla finestra (né potrebbe fare diversamente), attendendo gli esiti del confronto politico e limitandosi a registrare le conclusioni cui lo stesso giunge. Ed insieme registrando, per usare le parole del suo Presidente, come "l'insieme delle operazioni svolte dalla Corte a seguito dell'atto di promovimento finisce per risolversi, nel complesso, in un dispendio di risorse, non influente, com'è ovvio, sulla stessa organizzazione dei lavori"⁵³.

II. I RICORSI DEL GOVERNO E DELLE REGIONI

6. I caratteri del ricorso. Il necessario tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione: revirement o abbaglio?

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 23 e 34, l. n. 87/1953, nonché dell'art. 19 delle Norme integrative, il ricorso deve contenere l'indicazione delle disposizioni che si ritengono viziato da illegittimità costituzionale, delle norme costituzionali che si assumono violate e l'illustrazione delle relative censure⁵⁴. Nel giudizio in via d'azione "l'oggetto del contendere verte sull'individuazione del titolo di competenza cui ascrivere le disposizioni legislative statali censurate, nei limiti dei motivi del ricorso" (sent. n. 7/2016).

Con il ricorso introduttivo viene definito il *thema decidendum*, senza alcuna possibilità per le parti, con una successiva memoria, di richiedere alla Corte una sua estensione, data la perentorietà dei termini per promuovere il ricorso (sentt. nn. 153/2015, 64, 65, 145, 168 e 272/2016). In particolare, "le deduzioni svolte dai ricorrenti nelle memorie successive al ricorso sono

*Thema decidendum
e memorie successive*

⁵² Restano esclusi da queste vicende i ricorsi proposti dalle regioni a statuto ordinario nei riguardi della legislazione statale, in relazione ai quali possono verificarsi ipotesi di *ius superveniens* (come si dirà più avanti). In ogni caso, merita sottolineare quanto si afferma nella sent. n. 141/2016: a fronte di un ricorso regionale l'Avvocatura dello Stato aveva sollevato un'eccezione di inammissibilità, basata sugli effetti di un'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni. La Corte ha respinto in modo *tranchant* tale eccezione ritenendo che "concludere un accordo imposto da una norma di legge mentre la si impugna non comporta alcuna acquiescenza nel giudizio in via principale".

⁵³ P. GROSSI, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2015*, in *www.corte costituzionale.it*, 11.

⁵⁴ Sul significato da attribuire alla richiesta di "illustrazione delle censure" v. *infra*, par. 18.

ammissibili solo nei limiti in cui prospettano argomenti a sostegno delle questioni di legittimità costituzionale già promosse nel ricorso stesso, non già, invece, censure ulteriori”, ovvero sono ammissibili quando costituiscono “sviluppo argomentativo logicamente conseguente dell’originaria prospettazione” (sent. n. 145/2016; analogamente, le sentt. nn. 64 e 65/2016).

Come il Giudice costituzionale ha sottolineato in numerose occasioni, nel ricorso in via principale le ragioni che rendono necessaria la precisa indicazione delle questioni rilevano in modo particolarmente stringente.

Tra le molte, nella sent. n. 11/2014⁵⁵ si afferma che l’atto introduttivo “deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l’oggetto della questione di costituzionalità”, dovendo altresì contenere “una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria d’incostituzionalità della legge”, ponendosi l’esigenza di una adeguata motivazione a supporto dell’impugnativa “in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali” (analogamente, cfr. sentt. nn. 39, 88, 126, 199, 256 e 259/2014, 32, 82, 142, 153, 218, 233 e 251 e 273/2015, 63, 64, 65, 69, 83, 131, 141, 151, 239, 244, 265, 273/2016).

*Difetto
di motivazione*

Diverse sono le decisioni d’inammissibilità, talora manifesta, per difetto assoluto di motivazione (decc. nn. 28, 35, 40, 61, 62, 104, 175, 181 e 269/2014, 63, 117, 188 e 265/2016). Inoltre, anche una motivazione non generica (sentt. nn. 11, 23, 36, 39, 44, 49, 85, 88, 126 e 165/2014, 82, 233, 273/2015, 38, 40, 131, 156, 231, 273 e 287/2016), ovvero non “confusa e contraddittoria” (sentt. nn. 233, 263/2015, 265/2016), “adeguata e non meramente assertiva” (sentt. 8, 36, 39, 49, 79, 145 e 165/2014, 60, 82, 142, 153 e 251/2015, 155 e 282/2016), e dunque idonea a “suffragare la censura proposta” attraverso argomentazioni “anche minime” (sent. n. 126/2014), è essenziale a pena di inammissibilità del ricorso. Sono d’altra parte numerose le decisioni nelle quali la Corte accerta che il ricorso contiene argomentazioni idonee a raggiungere una “soglia minima di chiarezza e completezza” (sentt. nn. 11 e 88/2014, 125, 249 e 252/2015 e 64, 69, 151, 249 e 282/2016).

La motivazione, inoltre, non può essere predisposta esclusivamente *per relationem* (sentt. nn. 175/2014, 19 e 252/2015), mentre è ammissibile “la motivazione tramite rinvio interno”, purché risulti chiara la portata della questione (sent. n. 83/2016).

Talora soltanto alcune singole censure vengono dichiarate inammissibili per ragioni riguardanti carenze nella motivazione; di conseguenza la questione viene esaminata nel merito con riguardo agli altri profili (sentt. nn.

⁵⁵ Sulla quale si vedano le osservazioni di G. COZZOLINO, *Natura giuridica delle linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e “ispessimento” del parametro del giudizio di costituzionalità*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2014.

23, 39, 44, 85, 145, 190, 269/2014, 82, 189 e 252/2015, 3, 38, 65, 239, 249 e 273/2016).

Talora la carenza di motivazione appare alla Corte così “insanabile” da rivelare “una utilizzazione impropria del giudizio in via principale, diretto non già alla definizione degli assetti e dei rapporti competenziali degli enti territoriali coinvolti, bensì alla manifestazione, squisitamente politica, di una generale insoddisfazione della ricorrente ...” (sent. n. 251/2015).

Nel triennio si segnala, inoltre, una novità piuttosto sorprendente.

La sent. n. 153/2015, infatti, sembrerebbe aver introdotto un ulteriore presupposto di ammissibilità del ricorso, vale a dire l’aver esperito, da parte del ricorrente, il tentativo d’interpretazione adeguatrice. Si tratta di una circostanza che sembrerebbe avvicinare il giudizio in via d’azione a quello promosso in via incidentale, e che, proprio per tale ragione, desta forti perplessità.

*Interpretazione
adeguatrice*

In breve, il caso. Nell’ambito di un giudizio promosso dalla regione Campania avverso un decreto legge, scrutinando una delle censure proposte, la Corte contesta l’interpretazione della disposizione impugnata prospettata dalla ricorrente osservando che “la questione, quindi, è inammissibile per mancato esperimento del tentativo d’interpretazione conforme a Costituzione”. “Difatti”, aggiunge il Giudice delle leggi, “secondo il costante insegnamento di questa Corte, di una disposizione legislativa non si pronuncia l’illegittimità costituzionale quando se ne potrebbe dare un’interpretazione in violazione della Costituzione, ma quando non se ne può dare un’interpretazione conforme a Costituzione”.

Ora, mentre la seconda affermazione è senz’altro condivisibile, la prima, laddove si censura il comportamento del ricorrente per non aver sottoposto la norma impugnata a interpretazione conforme a Costituzione, lo è assai meno. La perplessità deriva dalla circostanza che nel giudizio in via principale, a differenza di quanto accade in quello in via incidentale, a promuovere il giudizio non vi è un giudice, tenuto ad applicare, e dunque necessariamente interpretare, la legge nell’ambito di un contenzioso concreto, bensì un ente che dubita della legittimità costituzionale di un testo legislativo appena entrato in vigore e quindi, in linea di principio, in tutte le sue potenzialità normative; proprio per questo, del resto, nel giudizio attivato in via d’azione sono da tempo ammissibili questioni prospettate in via interpretativa, cautelativa e alternativa, ciò che rende del tutto contraddittoria la previsione di un obbligo in capo al ricorrente di indicare, a pena di inammissibilità, “la” soluzione ritenuta conforme alla Costituzione.

Nel caso di specie, dunque, l’errata interpretazione proposta dalla regione non avrebbe potuto giustificare un dispositivo d’inammissibilità bensì d’infondatezza. Ciò segnalato, è probabile, e in un certo senso anche auspicabile, che la decisione ora segnalata, per adesso un *unicum* nella giurisprudenza costituzionale, possa essere registrata come una sorta di abbaglio.

Oggetto del ricorso

Venendo alle decisioni che hanno messo a fuoco la questione riguardante la corretta individuazione dell'oggetto, il Giudice delle leggi ha avuto modo di ribadire che nel giudizio in via principale spetta al ricorrente la "necessaria individuazione del *thema decidendum*", essendo necessario precisare "l'oggetto del ricorso anche per consentire alla controparte di svolgere adeguatamente le proprie difese" (sent. n. 233/2015). Nella stessa pronuncia di osserva altresì che è inammissibile, in quanto oscura, la motivazione nella quale vengono censurate indistintamente tre disposizioni di una legge regionale senza che siano specificati, per ciascuna di esse, i profili di contrasto con le norme evocate a parametro, rendendo così impossibile identificare il *petitum*. Il ricorso, dunque, può avere ad oggetto una pluralità di disposizioni distinte solo a condizione che nella motivazione si dia atto che tra queste vi è una "connessione" e una "inscindibilità funzionale" (sentt. nn. 49 e 189/2014); in caso contrario, è motivo d'invalidità la denuncia di "disposizioni eterogenee" (sentt. nn. 39/2014, 233/2015).

Secondo una giurisprudenza ormai consolidata, l'impugnazione di un intero testo di legge è ammissibile solo se lo stesso è "caratterizzato da norme omogenee, tutte coinvolte dalle censure medesime" (sentt. nn. 181/2014, 44, 64, 81 e 158/2015, 131 e 262/2016). In senso contrario, è inammissibile l'impugnativa di un'intera legge quando non è possibile individuare la questione di costituzionalità oggetto dello scrutinio (sent. n. 195/2015).

Nella sent. n. 131/2016 la Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti di una legge regionale "nella sua interezza", dal momento che "l'impugnazione della legge nel suo complesso non è menzionata nella delibera del Governo di autorizzazione alla proposizione del ricorso".

*Ridefinizione del
thema decidendum*

Numerosi, come in passato, sono i casi in cui il Giudice costituzionale provvede a una rilettura del ricorso giungendo a una ridefinizione del *thema decidendum*, ovvero a una sua più precisa individuazione; con particolare riguardo all'oggetto dell'impugnativa, tale fenomeno si realizza quando esso ha un contenuto particolarmente articolato (sent. n. 67/2015; analogamente cfr. decc. nn. 118, 153 e 250/2015, 64, 124, 156, 183, 205, 287/2016). D'altra parte, quando il complessivo tenore del ricorso consente di individuare con precisione il *thema decidendum*, la Corte procede a esaminare nel merito la questione, anche chiudendo un occhio dinanzi ad una certa approssimazione degli estensori dell'atto introduttivo (sentt. nn. 39, 70, 188 e 209/2014).

Nella vicenda conclusasi con la sent. n. 188/2014 l'Avvocatura dello Stato, successivamente al deposito del ricorso, presenta una memoria precisando che "l'indicazione, quale norma impugnata, del comma 3 dell'art. 10 della citata legge provinciale sarebbe un mero errore materiale, in quanto dal contesto del ricorso ben si comprenderebbe che oggetto del medesimo non sia il comma 3 bensì il precedente comma 2 ...". La Corte accoglie tale precisazione, disattendendo l'eccezione d'invalidità della resistente per inconferenza della disposizione impugnata rispetto all'oggetto delle censure for-

multate, osservando benevolmente che, “pur essendo fuor di dubbio che il ricorrente non abbia indicato correttamente la norma censurata, l’incongruenza non si configura come errore concettuale bensì quale mero *lapsus calami*, che non preclude l’identificazione della questione e non pregiudica il diritto di difesa della parte resistente”.

Particolare, poi, il caso definito con la sent. n. 62/2014: qui la Corte dà atto che la legge regionale impugnata “è stata oggetto di una duplice pubblicazione”, in quanto, per mero errore materiale, nella prima pubblicazione, a seguito della quale vi era stata l’impugnativa, era stato omesso un articolo. Di conseguenza, a seguito della nuova pubblicazione, comprensiva dell’articolo precedentemente dimenticato, è cambiata la numerazione degli articoli della legge; ciò che suggerisce alla Corte di intendere la censura come riferita ad una disposizione diversa rispetto a quella formalmente indicata nel ricorso.

Per quanto concerne la necessaria indicazione del parametro, è motivo d’inammissibilità del ricorso l’omessa (sentt. nn. 61 e 88/2014, 215/2015), la generica (sentt. nn. 79/2014, 251/2015, 38 e 231/2016) oppure la non pertinente (sentt. nn. 44 e 181/2014) indicazione del parametro o delle norme interposte (sentt. nn. 79, 165 e 269/2014, 60/2015, 107/2016). È altresì motivo d’inammissibilità l’evocazione, “in modo cumulativo, generico e indistinto”, di una “pluralità di norme costituzionali senza che vengano specificate le ragioni del contrasto delle disposizioni impugnate con ciascuno dei parametri” (sent. n. 153/2015; analogamente, sent. n. 251/2015).

*Indicazione
del parametro*

Nel corso della vicenda processuale definita con la sent. n. 269/2014⁵⁶ la Provincia autonoma di Trento, resistente, eccepisce l’inammissibilità del ricorso per contraddittorietà interna dei parametri invocati, dal momento che “in più casi il ricorso parrebbe ricondurre la disciplina impugnata sia alla potestà legislativa concorrente sia, al tempo stesso, alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma”. Nel respingere il rilievo, la Corte ricorda che nel contenzioso tra Stato, Regioni e Province autonome “ben può accadere che la normativa oggetto di giudizio afferisca ad una pluralità di ambiti materiali e competenziali e che gli stessi limiti evocati dagli statuti speciali siano ribaditi in leggi dello Stato approvate nell’esercizio di competenze attribuite dall’art. 117, secondo e terzo comma, Cost.”. Di conseguenza, prosegue il Giudice delle leggi, è possibile che “in questo tipo di giudizi l’impugnativa prospetti una pluralità di questioni, anche alternative tra loro, riferite a diversi parametri costituzionali e dipendenti dalle diverse possibili qualificazioni della norma impugnata sotto il profilo della competenza”.

Proprio con specifico riguardo ai ricorsi promossi avverso leggi di enti ad autonomia speciale, la Corte ha avuto modo di osservare che “la compiuta definizione dell’oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non

*Indicazione
del parametro e
autonomie speciali*

⁵⁶ Cfr. le osservazioni di A. CERRI, *Il parametro e la sua interpretazione nel giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 2014, 4636 ss.

può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell'art. 117 Cost. ..." (sent. n. 151/2015; cfr. anche la sent. n. 89/2015). Nella stessa pronuncia la Corte precisa altresì che "è consentito porre a fondamento del ricorso contemporaneamente le norme dello Statuto speciale di autonomia e l'art. 117 Cost. se nell'esercizio di competenze conferite allo Stato sono stati posti in essere limiti comunque opponibili alle autonomie speciali a titolo di obblighi internazionali, di norme fondamentali delle riforme economico-sociali o di principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (...). Non è invece ammessa la proposizione di un ricorso che ometta persino di menzionare le attribuzioni recate dagli Statuti di autonomia speciale", atteso che, "qualora sia proposta l'impugnazione di una norma di legge di una regione di autonomia speciale, anche denunciandone l'eventuale contrasto con il diritto dell'Unione europea, il ricorrente ha l'onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l'art. 117 Cost. in luogo del parametro ricavabile dallo Statuto speciale".

Non c'è dubbio, infine, che la Corte tenga un atteggiamento talora piuttosto benevolo dinanzi a ricorsi nei quali l'individuazione del parametro appare compiuta in modo né attento né puntuale.

*Indicazione del
parametro e
benevolenza
della Corte*

Si prenda il caso definito con la sent. n. 263/2016: il Presidente del Consiglio dei ministri aveva promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, legge della Regione siciliana n. 14/2015, in materia di contratti pubblici, assumendo nell'epigrafe del ricorso esclusivamente la violazione dell'art. 117, 2° comma, lett. e), Cost. Il Giudice delle leggi dapprima estende il ricorso al parametro statutario osservando che la violazione "deve intendersi riferita anche all'art. 14, lettera g), dello Statuto speciale della Regione siciliana. Il ricorrente, infatti, nel corpo dell'atto ha chiaramente invocato tale ultimo parametro ...". Successivamente, la Corte opera una seconda estensione del parametro, evidenziando che "lo stesso sviluppo argomentativo del ricorso rende evidente come il richiamo alla tutela della concorrenza serva a lumeggiare la natura di parametro interposto delle norme del codice dei contratti, parametro che riempie di contenuto i limiti statutari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici ..."; sebbene, infatti, "nell'indicare i limiti statutari il ricorrente faccia riferimento solo a quelli derivanti dalle «leggi costituzionali dello Stato», il richiamo all'art. 14 dello statuto speciale e alla costante giurisprudenza costituzionale impone di ritenere invocati anche quelli derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dagli obblighi internazionali ...".

7. *Sulla natura “politica” del ricorso governativo: un caso interessante affrontato nella sent. n. 107/2016*

Circa il problema della natura (politica o neutrale) del ricorso statale avverso le leggi regionali va segnalata una interessante decisione della Corte (la sent. n. 107/2016⁵⁷), nella quale si prende posizione sul diverso trattamento tenuto dal Governo nei confronti di due leggi regionali ritenute identiche.

Nel giudizio conclusosi con la decisione richiamata, la Regione Molise, resistente, si era lamentata, tra l'altro, del fatto che lo Stato, che aveva impugnato alcune disposizioni della propria l. reg. n. 25/2014 in materia di assetto di bilancio di previsione, non aveva sollevato analoga questione di costituzionalità nei confronti di una legge della Regione Piemonte, “la quale avrebbe adottato identica soluzione normativa”. Seguendo un indirizzo consolidato, la Corte respinge l'eccezione, osservando come tale omissione da parte dello Stato non faccia sorgere alcuna legittima aspettativa di analogo trattamento a favore della regione Molise.

La Corte avrebbe potuto fermarsi qui: ma evidentemente ha avvertito che una risposta siffatta avrebbe potuto prestare il fianco a dubbi sul compito attribuito allo Stato di verificare il “rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale”. Così che essa non rinuncia a rivolgere un monito, ovvero un vero e proprio rimprovero, nei confronti dello Stato, di fatto imputando a quest'ultimo di aver tenuto un comportamento poco coerente; secondo la Corte, infatti, ad esso si richiedevano, in quanto custode della finanza pubblica, comportamenti imparziali, proprio al fine di evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali potessero riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica: di conseguenza – si legge nella motivazione – “sebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi. In tale caso, infatti, la tutela degli equilibri finanziari dei singoli enti pubblici di cui all'art. 97, primo comma, Cost. si riverbera direttamente sulla più generale

*Il monito
della Corte*

⁵⁷ Commentata ora da C. BUZZACCHI, *Il “custode della finanza pubblica allargata” e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Regioni*, n. 4/2016, 748 ss.; A. BRANCASI, *Il riequilibrio finanziario tra assenza o modifica del parametro di costituzionalità: il caso del Molise*, in *Giur. cost.*, 2016, 925 ss.

tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata, in relazione ai quali la situazione delle singole amministrazioni assume la veste di fattore determinante degli equilibri stessi”.

In sostanza, la Corte, con questa motivazione, indica, in primo luogo, che a fronte di un comportamento “parziale” del Governo essa non ha strumenti di contrasto, in quanto non può dichiarare inammissibile un ricorso sulla base del motivo per cui contemporaneamente non se ne è presentato un altro. Ci pare una posizione sostanzialmente corretta: né pare agevole trovare altre soluzioni in grado di risolvere la evidente (e peraltro da dimostrare caso per caso) disparità di trattamento che potrebbe conseguirne (come potrebbe essere, ad esempio, estendendo la pronuncia di incostituzionalità – qualora questa fosse la conclusione – anche all’altra legge regionale⁵⁸). La presente situazione fa dunque emergere un punto effettivamente critico del giudizio in via d’azione, connesso alla natura del ricorso governativo.

Al contempo, tuttavia, la Corte esprime un auspicio mediante il menzionato monito (non al legislatore bensì) al Governo, affinché questi si comporti in modo imparziale, trasparente e coerente specie quando siano in questione le leggi finanziarie regionali, giacché questo tipo di controllo, sembra affermare la Corte, è strettamente funzionale al rispetto di principi costituzionali (in particolare, l’art. 97 Cost.).

Tale ragionamento, per quanto forse comprensibile, appare potenzialmente contraddittorio. La Corte sembra in sostanza sostenere che la decisione del ricorrente di impugnare una certa legge – fermo restando il principio generale della piena disponibilità dell’azione – debba tenere conto del tipo d’interesse sotteso a tale impugnativa: vi sarebbero, in particolare, delle tipologie di leggi, come appunto quelle finanziarie, rispetto alle quali la predetta discrezionalità dovrebbe essere esercitata secondo canoni diversi da quelli ordinari, ovvero con imparzialità e trasparenza, e ciò per non incidere negativamente non tanto sull’*ininfluente* interesse delle parti alla parità di trattamento bensì sull’interesse generale all’integrità dell’erario pubblico.

In definitiva, il rimprovero della Corte sembra richiamare, da una parte, un tema antico, vale a dire l’idea per la quale lo Stato avrebbe una minore discrezionalità, rispetto alle regioni, nel decidere di promuovere o meno un giudizio, e ciò a fronte del suo ruolo di garante della legalità costituzionale; e dall’altra un tema nuovo, o quasi nuovo, ovvero l’idea che, quando a venire in gioco non è un qualsiasi interesse di rilievo costituzionale ma quello all’integrità dell’erario dello Stato, la discrezionalità di cui sopra sconta un’ulteriore limitazione.

⁵⁸ Il problema, in verità, non è così facile da risolvere, in quanto la soluzione indicata nel testo potrebbe anche realizzare una violazione del diritto di difesa della Regione la cui legge non è stata oggetto di ricorso; e sarebbe altresì difficile immaginare la possibilità per la Corte di sollevare la questione davanti a sé perché potrebbe difettare il requisito della rilevanza.

Detto questo in termini generali, è forse possibile anche valutare nel merito (cosa che la Corte giustamente non fa, attestandosi su una valutazione preliminare di non inammissibilità) se quell'identità eccepita dalla Regione resistente sussistesse realmente, e se di conseguenza il comportamento del Governo si dovesse ritenere effettivamente incoerente.

Differenze tra le due leggi

Dunque: la legge molisana impugnata dal Governo prevedeva l'obbligo per la Regione di riassorbire il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013 (pari a più di 60 milioni di euro) in minima parte nell'anno 2014 (circa 2 milioni e mezzo di euro) e per la restante parte nel decennio 2015-2024 (per poco meno di 6 milioni annui). La legge piemontese, invece, prevedeva di riassorbire il disavanzo finanziario presente alla chiusura del medesimo esercizio finanziario 2013 (pari in quel caso a 365 milioni di euro), interamente nell'ambito del bilancio pluriennale 2014-2016.

È innegabile, da un lato, che in entrambi i casi si poteva porre un problema di compatibilità con quanto disposto dalla normativa statale (la quale stabilisce che "in ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa"), nonché dall'art. 81, 3° comma, Cost., il quale dispone che "ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte": entrambe le leggi, infatti, nel rinviare ad esercizi successivi al 2014 la copertura del disavanzo finanziario 2013, determinano un ampliamento della capacità di spesa del bilancio 2014, privo di copertura finanziaria. E tuttavia non si può non sottolineare, sul piano sostanziale, una netta differenza tra le due disposizioni poste a raffronto: quella del Molise (impugnata dal Governo), scaricava il disavanzo sui bilanci dei successivi dieci anni, mentre quella del Piemonte si proponeva di annullare il disavanzo entro due anni. Si può comprendere che, sul piano del rispetto delle disposizioni costituzionali, entrambe le normative fossero discutibili, ma certamente sul piano degli effetti sostanziali le due disposizioni producono conseguenze ben diverse. Ad ogni buon conto, la Corte ha dichiarato infondata la questione relativa alla Regione Molise, ritenendo che la normativa oggetto di ricorso avesse implicita valenza retroattiva, e che quindi non si ponesse un problema di coerenza con i parametri invocati. Quindi altrettanto avrebbe fatto – con ogni probabilità – anche nei confronti della legge regionale piemontese, qualora il Governo l'avesse impugnata.

Da segnalare anche come il principio di cui ora si è detto debba trovare applicazione anche nell'ipotesi di leggi uguali provenienti dalla stessa regione (ovviamente in momenti diversi): la mancata impugnazione, da parte governativa, della prima legge non costituisce motivo di inammissibilità del ricorso sulla legge (ancorché identica) successiva, in base alla regola dell'inapplicabilità nel giudizio in via d'azione dell'istituto dell'acquiescenza (come da ultimo confermato nella sent. n. 39/2016⁵⁹).

⁵⁹ Su tale aspetto v., in termini adesivi, D. NOCILLA, *A proposito di regolamenti comunali e di atti aventi contenuto normativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 244.

8. I rapporti tra la delibera di impugnazione e il ricorso

La Corte continua a essere particolarmente attenta al rapporto che deve intercorrere tra il ricorso presentato dal Presidente del consiglio mediante l'Avvocatura dello Stato (nel caso di ricorso governativo), ovvero dal Presidente della Giunta (nell'ipotesi di ricorso regionale), e la previa e necessaria delibera dell'organo politico (Consiglio dei ministri o Giunta regionale) con cui tale ricorso viene deciso.

*Delibera del
Consiglio dei ministri*

Partiamo dal ricorso del Governo nazionale nei confronti della legislazione regionale.

Nel periodo considerato, la Corte se da un lato continua a considerare la relazione del Ministro per gli affari regionali, come subito si dirà, parte integrante della delibera del Consiglio dei ministri⁶⁰, dall'altro mostra (*recte*, continua a mostrare) una notevole elasticità nella valutazione dei requisiti indefettibili della delibera stessa.

Nelle decisioni in cui prevale il rigore, la Corte dichiara inammissibile la questione in primo luogo allorché la delibera non individui correttamente il *parametro*: e ciò in quanto – come si sottolinea nella sent. n. 239/2016 – “l’omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all’impugnazione dell’organo politico, comporta l’esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso”. Tale principio ha trovato applicazione anche nelle sentt. nn. 4/2014 (in cui né la delibera né la Relazione avevano indicato la ritenuta violazione dell’art. 97 Cost., viceversa evocato nell’epigrafe del ricorso introduttivo del giudizio⁶¹), 239/2016 (che non aveva indicato la supposta violazione dell’art. 117, 1° comma, Cost.), 265/2016 (anch’essa carente del riferimento all’art. 117, 1° comma, Cost., essendo i “principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza” richiamati solo in relazione all’art. 117, 2° comma, lett. e), Cost.).

Analogo rigore si registra nelle decisioni che dichiarano inammissibili le questioni per le quali non è individuato correttamente, nelle delibere del Consiglio dei ministri, l’*oggetto* del ricorso: così la sent. n. 40/2014 dichiara ammissibile la sola questione sollevata in riferimento ad un comma della legge provinciale di Bolzano, in quanto soltanto ad essa faceva riferimento la

⁶⁰ Si veda in particolare, oltre alle pronunce che verranno indicate nel testo, la sent. n. 175/2016, ove si precisa che “la delibera del Consiglio dei ministri del 18 maggio 2015 è corredata, con riguardo ai dubbi di costituzionalità sull’art. 7, da una diffusa argomentazione, che consente di riscontrare la corrispondenza tra la deliberazione con cui l’organo legittimato si determina all’impugnazione e il contenuto del ricorso”.

⁶¹ Da sottolineare, in relazione a detta pronuncia, che la dichiarazione di inammissibilità è dichiarata in motivazione, ma non contenuta nel dispositivo.

delibera consiliare, conformemente alla relazione del Ministro per gli affari regionali; nella sent. n. 55/2015 il ricorso è dichiarato invece inammissibile in quanto il Presidente del Consiglio aveva indicato, quale oggetto di impugnazione, l'art. 13 “nel testo modificato dall'art. 9, comma 1, L.R. 21 maggio 2014, n. 32”, mentre nella relazione del Ministro per gli affari regionali, sulla cui base il Consiglio dei ministri aveva deliberato l'impugnativa, era censurata la disposizione nella sua formulazione originaria e non nel testo modificato. Anche nell'ipotesi in cui la delibera faccia riferimento alla legge nel suo complesso, anziché alle specifiche disposizioni cui si riferisce il successivo ricorso, la decisione è nel senso dell'inammissibilità (sent. n. 131/2016, ove si precisa che “è consentita l'impugnativa di interesse leggi solo ove esse siano caratterizzate da norme omogenee, tutte coinvolte dalle censure medesime”: analogamente sent. n. 81/2015).

In altre pronunce (e sono la maggioranza), la Corte dimostra maggiore flessibilità, specie allorché l'eccezione di inammissibilità riguarda la imprecisa indicazione – nella delibera governativa – delle disposizioni da impugnare. Così, fra le altre, la sent. n. 141/2014 ritiene che “il necessario grado di determinatezza della delibera nell'individuazione delle disposizioni da impugnare emerge chiaramente dalla delibera stessa, che indica i commi da impugnare, sia pure in taluni casi aggregandoli”. Così pure la sent. n. 8/2015, in cui la Regione resistente aveva eccepito “la mancata esplicitazione delle ragioni alla base dell'asserita violazione dei parametri costituzionali ed, in particolare, all'oscurità delle censure rivolte alla determinazione delle partecipazioni ai servizi regionali, delle quali non si comprende se siano riferite ai soli servizi sanitari od anche agli altri servizi sociali identificati dall'intestazione della norma”: per la Corte, sebbene anche “la relazione ministeriale, integralmente recepita dalla deliberazione del Consiglio dei ministri, non afferma in modo esplicito che le censure sono rivolte unicamente alla parte della disposizione riferita ai servizi sanitari”, tuttavia “la formulazione della censura avanzata nei confronti dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Marche n. 49 del 2013, correlata ai parametri invocati ed alle norme interposte, lascia intendere, con sufficiente chiarezza, che le questioni sono limitate alle prestazioni afferenti alla compartecipazione alla spesa sanitaria”.

Anche con riguardo alla corretta indicazione del parametro la Corte si dimostra talvolta abbastanza elastica: nella sent. n. 269/2014, esempio, si legge che “il fatto che la delibera del Consiglio dei ministri abbia indicato solo alcuni dei rilevanti parametri interposti non costituisce elemento idoneo a determinare l'inammissibilità della censura, visto che la difesa tecnica, nell'esercizio della sua discrezionalità, ben può integrare una sola parziale indicazione dei motivi di censura”⁶².

*Maggiore flessibilità
nel controllo*

⁶² Per A. CERRI, *Il parametro e la sua interpretazione nel giudizio in via principale*, cit., 4637-4638, da tale passaggio della pronuncia si deduce che “la delibera di ricorso finisce con il condizionare, pur se in misura molto stretta, anche per i parametri, quanto

Come si è accennato, nei ricorsi governativi un ruolo decisivo continua ad essere svolto dalla Relazione del Ministro per gli Affari regionali, che viene allegata alla delibera del Consiglio dei ministri: nella sent. n. 224/2014, ad esempio, l'eccezione di parziale inammissibilità del ricorso sollevata dalla Provincia resistente viene respinta in quanto "il patrocinio erariale riproduce sostanzialmente la relazione del Ministero degli affari regionali cui interamente rinvia la deliberazione del Consiglio dei ministri".

A questo riguardo, la sent. n. 209/2014 precisa che tale Relazione può anche non essere depositata unitamente al ricorso, bensì successivamente, e – nel caso specifico – su richiesta del relatore, insieme alla istanza di discussione in udienza pubblica. In tale circostanza la Corte ammette "la possibilità che la delibera possa essere integrata *per relationem* attraverso il richiamo alla relazione ministeriale, acquisibile anche d'ufficio da questa Corte, senza che ciò menomi i diritti di difesa".

Alla luce di questo, continuiamo a non comprendere perché anche le regioni non utilizzino analoga procedura, evitando così di esporsi al rischio di una pronuncia di inammissibilità facilmente evitabile chiedendo ai propri uffici una relazione puntuale, da allegare alla deliberazione della Giunta regionale.

Per concludere la parte relativa alle decisioni su ricorso governativo, va nuovamente segnalata la sent. n. 188/2014⁶³, dove – a fronte di specifica eccezione della parte resistente – la Corte deve ammettere come "il ricorrente non abbia indicato correttamente la norma censurata – peraltro, replicando l'errore contenuto nella deliberazione del Consiglio dei ministri": tuttavia tale errore viene rubricato dalla Corte "quale mero *lapsus calami*, che non preclude l'identificazione della questione e non pregiudica il diritto di difesa della parte resistente", e ciò in quanto "il ricorrente, dopo avere indicato in modo erroneo gli estremi della disposizione impugnata, svolge inequivocabili censure nei confronti del comma 2 dell'art. 10", ed in quanto "a quest'ultima norma sono riconducibili con sufficiente chiarezza le argomentazioni svolte nel contesto dell'intero ricorso, tanto che la stessa Provincia autonoma – dopo averne eccepito l'inammissibilità – ha svolto puntuali difese proprio in relazione al citato comma 2 ed alle relative considerazioni formulate nel ricorso". Affermazione, quest'ultima, che può risultare discutibile, potendosi intendere come implicito invito (in altra occasione) a non difendersi sul contenuto sulla disposizione "sbagliata": ma con il rischio evidente che, una volta eventualmente superata dalla Corte l'eccezione di inam-

meno nel senso che le eventuali ulteriori indicazioni della difesa tecnica, pur possibili, debbano essere contenute nella medesima esigenza costituzionale che ha sollecitato detta delibera dell'organo politico".

⁶³ Commentata, relativamente ai profili di merito, da A. BRANCASI, *La Corte costituzionale alle prese con le regole di contabilità pubblica: questa volta tocca alle anticipazioni di cassa*, in *Giur. cost.*, 2014, 3092 ss.

missibilità, la parte resistente si privi della possibilità di far valere le proprie ragioni sul merito della stessa.

Sul versante dell'impugnativa regionale di legge statali i casi sono assai meno numerosi, forse anche perché l'Avvocatura dello Stato (per ragioni che non sono date da conoscere) evita di sollevare le relative eccezioni: così che sono rare le circostanze in cui la Corte deve valutare preliminarmente l'ammissibilità del ricorso regionale in relazione al punto specifico qui considerato. Tra i casi che si sono presentati, possiamo segnalare quelli risolti con le sentt. nn. 250/2015, che dichiara inammissibile un punto del ricorso che non trova alcuna corrispondenza nella delibera giuntale, e 1/2016, in cui sono dichiarate inammissibili alcune parti dei ricorsi delle Province autonome di Trento e Bolzano "per le quali non sussiste la necessaria piena corrispondenza tra i ricorsi e le delibere delle Giunte provinciali (ratificate dai rispettivi Consigli provinciali) che ne hanno autorizzato la proposizione"⁶⁴. Nel caso specifico, una delle due delibere non aveva rilevato la violazione dell'art. 117, 4° comma, Cost., in relazione all'art. 10, l. cost. n. 3/2001 e del d.P.R. n. 381/1974; l'altra, invece, non aveva indicato correttamente i parametri di riferimento. Analogamente, nella sent. n. 46/2015 viene dichiarato inammissibile un ricorso regionale in quanto basato su parametri di competenza non indicati nella delibera di Giunta che ne ha autorizzato la proposizione: in quel caso specifico la delibera giuntale si era limitata a rinviare, quanto ai parametri violati, ad altra delibera di Giunta, riferita ovviamente ad altro oggetto. In quest'ultima circostanza la Corte ribadisce che non è consentita una deliberazione che, *per relationem*, indichi i parametri di presunta incostituzionalità attraverso il richiamo ad altre delibere di Giunta: ma questo non escluderebbe, si ribadisce, che un rinvio *per relationem* ad apposita relazione degli uffici dovrebbe ritenersi invece ammissibile (per coerenza con i ricorsi statali).

La sent. n. 110/2016 torna poi sul vecchio problema (quasi scomparso dalla giurisprudenza degli ultimi anni) della necessaria precedenza della delibera di Giunta rispetto al ricorso presidenziale: in questo caso, il ricorso era stato promosso dal solo Presidente della Regione, con decreto del 12 gennaio 2015, e la Giunta regionale lo aveva ratificato il 5 febbraio 2015. Tale delibera è stata depositata nella cancelleria della Corte dopo la scadenza del termine di dieci giorni previsto per l'ultima notificazione del ricorso: pertanto, la Corte dichiara inammissibile il ricorso non in quanto la delibera giuntale è arrivata "dopo", ma in ragione della tardività del deposito della deliberazione della Giunta, adottata a ratifica dell'originario decreto presidenziale. E nella motivazione viene ribadita la necessità "che la volontà della Giunta regionale di promuovere ricorso avverso una legge dello Stato sia accertata, mediante acquisizione della deliberazione agli atti del

*Delibera di ricorso
della Giunta
regionale*

*Precedenza della
delibera di Giunta
rispetto al ricorso*

⁶⁴ Su tale pronuncia v. A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

*La particolare
situazione del
Trentino-Alto Adige*

processo, al più tardi al momento in cui il ricorso va depositato nella cancelleria di questa Corte, e cioè entro il termine perentorio ricordato”.

Un caso molto particolare di relazione tra ricorso e deliberazione “politica”, nonché di rilevanza del rispetto dei termini processuali, è costituito da quanto previsto per l’ordinamento del Trentino-Alto Adige: in relazione ad esso deve darsi conto di quanto successo dopo la svolta operata con la sent. n. 142/2012. Ricordiamo brevemente la vicenda.

Nel Trentino-Alto Adige (inteso sia come Regione che come Province autonome), ai sensi dello statuto di autonomia l’impugnazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato è di competenza del Presidente della Regione o di quello della Provincia, previa deliberazione del rispettivo *Consiglio* (anziché, come avviene per la restante parte del territorio nazionale, della *Giunta*). In caso di deliberazione d’urgenza, invece, lo statuto attribuisce alla Giunta il compito di deliberare l’impugnazione, e al Consiglio di ratificare la delibera della Giunta. Per completare il quadro normativo, occorre ricordare che – sia nel caso di ricorso regionale come di quello governativo – dal momento della notificazione decorre l’ulteriore termine previsto per il deposito del ricorso (dieci giorni dalla notificazione: artt. 31, 4° comma, 32, 3° comma, e 33, 3° comma, l. n. 87/1953), e che dalla scadenza del termine per il deposito decorre il termine per la costituzione della parte convenuta in giudizio (trenta giorni: art. 19, 3° comma, delle Norme integrative, come novellato nel 2008). La richiamata sentenza del 2012 “stabili” che, nei casi di urgenza, la ratifica da parte del Consiglio provinciale o regionale del provvedimento adottato in via d’urgenza dalla Giunta possa intervenire dopo la proposizione del ricorso, ma debba giungere prima della scadenza del termine previsto per il suo deposito, vale a dire entro dieci giorni dall’avvenuta notificazione. Se detta ratifica interviene dopo, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

Fin qui quanto stabilito nella sent. n. 142/2012.

La stessa sentenza, tuttavia, non dichiarò inammissibile il ricorso proposto (benché ratificato ben oltre il termine indicato) in quella circostanza, ritenendo che si dovesse tenere conto “della lunga prassi di questa Corte la quale, in numerose pronunce, non ha rilevato l’inammissibilità del ricorso sotto tale profilo. Siffatta prassi ha determinato, anche per l’obiettivo incertezza interpretativa delle norme processuali in materia, un errore scusabile tale da ingenerare nella Provincia autonoma un affidamento circa la non perentorietà del suddetto termine di deposito”. Un “atto di indulgenza” (secondo la definizione di Ruggeri⁶⁵) che fu rinnovato per cinque volte tra il 2012 e il 2013, e che nel triennio in questione ha dato luogo ad ulteriori set-

⁶⁵ A. RUGGERI, *Una inammissibilità accertata ma non dichiarata, ovvero sia l’errore processuale scusabile della parte, in quanto indotto dallo stesso ... giudice (a prima lettura di Corte cost. n. 142 del 2012)*, in *www.giurcost.it*, 2.

te decisioni in cui si è fatto valere il “periodo transitorio”⁶⁶: fino alla sent. n. 217/2014 in cui, finalmente, la minaccia si è trasformata in atto, e la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso provinciale in quanto la delibera consiliare era stata adottata successivamente alla scadenza del termine fissato per il deposito del ricorso.

Nella specie, la Giunta provinciale aveva deliberato la proposizione del ricorso in via d’urgenza il 17 ottobre 2013 (quindi dopo la pronuncia della Corte del 2012); tale ricorso è stato notificato il successivo 19 ottobre: da tale data è iniziato dunque a decorrere il termine di dieci giorni per il relativo deposito, termine entro il quale sarebbe dovuto intervenire l’atto di ratifica del Consiglio regionale (quindi 29 ottobre 2013). Il ricorso è stato depositato nei termini, ma senza l’allegazione dell’atto di ratifica: questi è invece intervenuto un mese e mezzo dopo la scadenza del termine (il 18 dicembre 2013) ed è stato depositato nella cancelleria della Corte il 2 gennaio 2014.

Era evidente che la Corte non potesse far finta di nulla, dopo aver atteso per due anni che la Provincia si adeguasse alla regola processuale indicata.

D’altro canto, però, la Provincia resistente qualche ragione – nel caso di specie – l’aveva. Come infatti essa ha provato a spiegare nella memoria difensiva, nel periodo in questione si erano svolte le elezioni (il 27 ottobre 2013) per il rinnovo del Consiglio provinciale: dunque, per tale motivo, erano mancati “i tempi tecnici per una ratifica fino al momento in cui il Consiglio provinciale nella nuova composizione non avesse provveduto agli adempimenti preliminari”. In effetti, se si analizzano i resoconti del Consiglio provinciale, si può verificare che la prima seduta dell’assemblea successiva alle elezioni si è tenuta il giorno 22 novembre, ed è stata interamente dedicata agli adempimenti propri di una prima seduta (giuramento dei consiglieri, elezione degli organi consiliari, presentazione del programma di legislatura, e così via). Dopo quella seduta, se ne sono svolte altre due (il 10 e l’11 dicembre), dedicate alla discussione sul programma di legislatura e alla comunicazione dei nominativi degli assessori: la ratifica della delibera di Giunta sull’impugnazione dell’atto normativo del Governo è stata pertanto approvata nella seduta ancora successiva, vale a dire il 18 dicembre 2013. Ma se anche la ratifica fosse intervenuta nella prima seduta del Consiglio, il termine del 29 ottobre era ormai passato da quasi un mese.

*Le ragioni
del ritardo*

La Corte, tuttavia, non si fa “intenerire” da tali ragioni, affermando al contrario che “non si tratta di circostanze straordinarie e impreviste tali da rendere impossibile il rispetto dei termini perentori, ma di situazioni che, pur rendendola meno agevole, non avrebbero impedito l’osservanza dei predetti termini qualora fossero state previamente adottate misure organizzative volte a gestire le difficoltà che una normale procedura di rinnovo consiliare determina”.

⁶⁶ Sentt. nn. 61, 72, 89, 99, 121, 138 e 169/2014.

Dunque, la partita è chiusa, e da ora in poi (salvo un cambiamento di giurisprudenza) le due Province e la Regione Trentino-Alto Adige dovranno adeguarsi (a meno di modifiche delle disposizioni statutarie). Cosa che in verità hanno cominciato a fare, considerato che dopo quella pronuncia non vi sono stati altri casi di inammissibilità del ricorso per le ragioni indicate: anzi, nella sentenza di pochi giorni successiva alla n. 217/2014 (la n. 235/2014), tutto sembra essere filato liscio, come pure in tutti i giudizi successivi proposti e conclusi nel 2015 e nel 2016. Resta un solo dubbio: siccome nella motivazione di tali pronunce non si fa mai cenno al rispetto dei termini e alla corretta scansione delle delibere di Giunta e Consiglio, la Corte verificherà in ogni circostanza il rispetto dell'osservanza del proprio precedente?

9. *Gli atti oggetto del ricorso, con particolare riguardo alla legge di delega*

Non sono molte le novità registratesi nel triennio riguardanti gli atti che possono essere oggetto del ricorso.

L'intera legge

Come anticipato nel par. 6, cui si rinvia, è confermato l'indirizzo per il quale può essere impugnata un'intera legge a condizione che sia possibile individuare uno specifico e chiaro oggetto di censura e vi sia omogeneità tra le diverse disposizioni.

Parimenti convalidato l'indirizzo in forza del quale, in caso di sostanziale identità tra il testo del decreto-legge originariamente impugnato e successiva legge di conversione, le censure rivolte al primo "sono assorbite in quelle rivolte alle corrispondenti disposizioni della legge di conversione"; allo stesso modo, "le questioni promosse nei confronti del testo originario del decreto-legge si trasferiscono sul corrispondente testo risultante dalla legge di conversione ..." (sent. n. 244/2016).

Il decreto-legge

Nella sent. n. 61/2014, in particolare, la Corte conferma "l'ammissibilità di questioni concernenti disposizioni contenute in un decreto-legge proposte solo successivamente alla conversione in legge". Nel caso di specie l'Avvocatura dello Stato aveva sostenuto, nella memoria difensiva, la tardività del ricorso in quanto "proposto contro norme già contenute nel d.l. n. 78 del 2010, non modificate in sede di conversione, e quindi, in ipotesi, immediatamente lesive"; la Corte costituzionale, nel respingere l'eccezione, ribadisce che è possibile promuovere questioni di costituzionalità riguardanti disposizioni contenute in un decreto-legge impugnando direttamente la legge di conversione (cfr. in senso analogo la sentt. nn. 89, 99, 138/2014).

Ancora, nella sent. n. 72/2014 ha precisato che la regione che ritenga violate le proprie competenze "può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore" della legge di conversione dal momento che "soltanto a par-

tire da tale momento il quadro normativo assume un connotato di stabilità e l'iniziativa di investire la Corte non rischia di essere vanificata dall'eventualità di una mancata conversione" (analogamente, la sent. n. 89/2014).

Dunque, "qualora la regione ritenga lese le proprie competenze costituzionali da un provvedimento provvisorio quale il decreto-legge, può impugnarlo nei termini previsti, oppure riservarsi di impugnare soltanto la legge di conversione, che rende permanente e definitiva la normativa precariamente dettata con il decreto-legge e che, pertanto, sia che lo modifichi, sia che ne riproduca invariato il contenuto, reitera, con la sola novazione della fonte, la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere della regione" (sent. n. 99/2014; v. anche sent. n. 121/2014).

Sono parimenti ammissibili, quali oggetto del ricorso dinanzi alla Corte costituzionale, leggi dalla natura atipica. Da segnalare, a questo proposito, la sent. n. 88/2014⁶⁷, nella quale la Corte precisa che è ammissibile l'impugnazione della l. n. 243/2012, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, in quanto, "pur trattandosi di una legge rinforzata, in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione, essa ha comunque il rango di legge ordinaria e in quanto tale trova la sua fonte di legittimazione – ed insieme i suoi limiti – nella legge costituzionale n. 1 del 2012, di cui detta la disciplina attuativa".

Leggi atipiche

È invece manifestamente inammissibile, per mancanza di oggetto, una questione di costituzionalità riguardante una disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza adottata successivamente alla proposizione del ricorso (sent. n. 138/2014).

Confermato, poi, l'orientamento giurisprudenziale in forza del quale la circostanza che la norma censurata sia identica a una precedente disposizione non impugnata, ovvero alla disposizione originaria anche solo formalmente modificata da quella ora oggetto di censura, non determina l'inammissibilità del ricorso, atteso che non si applica ai giudizi costituzionali l'istituto dell'acquiescenza (decc. nn. 124, 215/2015, 39, 210, 231/2016). Analogamente, per inciso, come pure si dirà più avanti, non comporta di per sé alcuna acquiescenza neppure la circostanza che la regione, in pendenza di giudizio, abbia concluso un accordo con lo Stato, e ciò anche nel caso in cui tale accordo contenga una clausola che obbliga la stessa a rinunciare ai ricorsi pendenti (sentt. n. 28 e 141/2016).

Norme identiche

Confermato, altresì, l'indirizzo in forza del quale la norma impugnata deve essere autonomamente e direttamente lesiva, a pena d'inammissibilità del ricorso (cfr. decc. nn. 77, 117, 118, 159, 215, 254/2015).

⁶⁷ Su cui si vadano le osservazioni di M. NARDINI, *Il principio di "equilibrio" di bilancio per le autonomie speciali* e G. RIVOCCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, entrambe in *www.federalismi.it*, risp. 2014 e 2016.

Autonomia lesività
della norma
censurata

A titolo di esempio, nella vicenda definita con la sent. n. 77/2015⁶⁸, la regione Valle d'Aosta aveva impugnato, tra gli altri, l'art. 24-*bis*, d.l. n. 95/2012, laddove era inserita una clausola di salvaguardia nella quale si stabiliva che la disciplina del decreto doveva ritenersi applicabile anche alle autonomie speciali, secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. La Corte ritiene la questione inammissibile per carenza di autonoma lesività della disposizione censurata, atteso che "la norma impugnata non ha alcuna capacità lesiva dal momento che "fa salve le procedure di attuazione degli statuti"; in altre parole, l'applicabilità della disciplina censurata alla ricorrente non dipende direttamente dalla clausola di salvaguardia ma dalle norme statutarie cui la stessa rinvia, "che sono perciò le sole a poter essere impugunate allo scopo di rimuovere la pretesa violazione".

Per le stesse ragioni, è inammissibile un ricorso avente ad oggetto una disposizione non innovativa bensì meramente ricognitiva e dunque priva di autonoma forza precettiva. A questo proposito, nella sent. n. 63/2016⁶⁹ viene dichiarata l'inammissibilità della censura riguardante l'art. 72, 4° comma, secondo periodo, della l. reg. n. 12/2005 – a norma del quale, con riguardo al piano delle attrezzature religiose, "[r]esta ferma la facoltà per i comuni di indire *referendum* nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale" – dal momento che "la disposizione non modifica in alcun modo il procedimento di approvazione del piano, né incide sulla disciplina dei *referendum* comunali, limitandosi, in proposito, a rinviare a quanto già previsto dalla rilevante normativa locale e nazionale".

Tuttavia, se la norma deve essere autonomamente lesiva ai fini dell'ammissibilità del ricorso, non è invece necessario che la stessa abbia prodotto effetti concreti. Si veda, a questo proposito, la sent. n. 118/2015⁷⁰. Dinanzi al ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la l. Regione Veneto n. 15/2014, in materia di *referendum* consultivo sull'autonomia del Veneto, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità per carenza di attuale lesività delle leggi impugate, giacché le previste consultazioni

⁶⁸ Commentata da G. D'AURIA, *Equilibri di finanza pubblica e contributo delle autonomie speciali*, in *Foro it.*, I, 2016, 90 ss.

⁶⁹ Annotata da M. CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno di crescente sicurezza* e da F. RIMOLI, *Libertà, eguaglianza, intese: la Corte dice no agli atei (pensando agli islamici)*, in *Giur. cost.*, 2016, risp. 647 ss. e 637ss.

⁷⁰ Sulla quale può leggersi il commento di S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze tra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, 2015, 939 ss., F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.*, 2015, 759 ss., D. TEGA, *La dottrina come amica curiae*, ID., *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, entrambi in *www.forumcostituzionale.it*, 2015.

popolari non si erano ancora svolte. La Corte respinge l'eccezione in quanto, "a prescindere da qualsiasi considerazione sul comportamento concretamente tenuto dalla Regione riguardo all'attuazione delle leggi impugnate (...), deve osservarsi che il giudizio promosso in via principale dallo Stato avverso una legge regionale (e, similmente, dalla Regione avverso una legge dello Stato) ha ad oggetto il testo legislativo, indipendentemente dagli effetti concretamente prodotti".

Data la natura del giudizio in via principale, prosegue il Giudice costituzionale, "la pubblicazione di una legge, che, come nel caso in esame, si ritenga eccedere dalle competenze costituzionali della Regione, ne consente l'impugnazione da parte dello Stato, a prescindere dalla produzione di effetti concreti e dalla realizzazione di conseguenze pratiche".

Analogamente, nella sent. n. 262/2016 la Corte ribadisce che "è la mera pubblicazione di una legge regionale potenzialmente lesiva della ripartizione di competenze che giustifica l'impugnativa della legge davanti a questa Corte, a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto".

Non possono inoltre essere oggetto di censura mere circostanze di fatto. A questo proposito, nella sent. n. 156/2016 lo Stato impugna alcune disposizioni della l. reg. Toscana n. 17/2015, recante "Disposizioni urgenti in materia di geotermia", lamentandosi, tra l'altro, della previsione ai sensi della quale risultavano sospesi i procedimenti riguardanti alcuni permessi di ricerca, determinando un conseguente ritardo nella definizione dei procedimenti finalizzati al rilascio della concessione di coltivazione; per la Corte la predetta tesi era da rigettare in quanto "si trattava di un mero (ed eventuale) inconveniente di fatto, inconferente a fronte della chiarita diversità dei due procedimenti".

Circostanze di fatto

Di particolare interesse, poi, la già richiamata sent. n. 251/2016⁷¹, dichiarativa dell'incostituzionalità *in parte qua* della c.d. riforma Madia della pubblica amministrazione, introdotta con l. delega n. 124/2015. La pronuncia definisce una questione promossa dalla regione Veneto, che si era lamentata, con riferimento a diversi profili di legittimità costituzionale, di due principali aspetti: in primo luogo, della circostanza che numerose disposizioni della legge, disciplinanti innumerevoli settori materiali, per lo più posti a cavallo tra la competenza statale e quella regionale, apparivano lesive dell'autonomia regionale sia residuale che concorrente, in quest'ultimo caso in quanto, recando una disciplina di eccessivo dettaglio, eliminavano ogni spazio di

⁷¹ Sulla quale si veda G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità "cautelare"*, M. GORLANI, *La Corte anticipa la tutela della sfera di competenza regionale: la leale collaborazione deve essere assicurata già in fase di emanazione dei decreti attuativi*, N. GENINATTI SATÉ, *Sugli effetti della legge delega dichiarata incostituzionale (e dei decreti legislativi incostituzionali)*, tutti in *Giur. cost.*, 2016, 2226 ss., G. D'AURIA, *Sull'incostituzionalità di alcune deleghe legislative "ex" l. 124/15 sulla riforma della pubblica amministrazione*, G. AMOROSO, *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra Stato e regioni*, entrambi in *Foro it.*, I, 2017, 465 ss.

intervento della regione; in secondo luogo, le doglianze riguardavano il fatto che tali disposizioni prescrivevano, per l'adozione dei decreti legislativi delegati, un'insufficiente forma di raccordo con le regioni (un semplice parere anziché un'intesa), in tal modo ledendo il principio di leale collaborazione.

Con specifico riguardo ai profili attinenti all'oggetto del ricorso, due sono gli aspetti che meritano di essere evidenziati⁷².

Innanzitutto, la Corte afferma in via preliminare che “non si riscontrano ostacoli all'esame nel merito delle censure promosse per il sol fatto che esse sono contenute in una legge delega”. In linea, infatti, con una giurisprudenza ormai stabile (cfr. sent. n. 224/1990), si precisa che “la legge di delegazione, in quanto atto avente forza di legge, non si sottrae, ai sensi dell'art. 134 Cost., al controllo di costituzionalità in via principale, di cui può divenire oggetto quando sia possibile riscontrare una lesione dell'autonomia regionale”. “In tali casi” – prosegue il Giudice delle leggi – “l'attenzione deve cadere non tanto sulla natura dell'atto impugnato, di per sé inequivocabilmente capace di integrare l'ordinamento giuridico con norme primarie, quanto piuttosto sulla ricorrenza dell'interesse regionale a impugnarlo”. La Corte, a tale proposito, riconosce alle disposizioni censurate, contenute nella legge di delega, una diretta attitudine lesiva, a fronte del loro carattere puntuale e inequivoco, ritenendo pertanto non prematuro il ricorso proposto direttamente sulla stessa anziché sui decreti delegati.

In effetti non è chiaro, almeno che tale affermazione della Corte debba considerarsi rivolta, in modo generico e indistinto, al complesso delle doglianze prospettate nel ricorso, come la stessa potesse riguardare la censura poi effettivamente accolta, relativa alla lesione del principio di leale collaborazione realizzata a causa dalla mancata previsione dell'intesa nell'adozione dei decreti delegati; con specifico riferimento a tale censura, infatti, il ricorso, al contrario di quanto sostenuto dal Giudice costituzionale, sembrerebbe assolutamente precoce, atteso che l'effettiva lesione all'autonomia regionale si sarebbe potuta realizzare soltanto dopo l'adozione dei decreti delegati, come del resto appare implicitamente dimostrato dalla successiva scelta della Corte di non estendere l'incostituzionalità della legge ai decreti delegati già emanati, questi ultimi da sottoporre, eventualmente, ad un successivo e autonomo scrutinio di costituzionalità. Del resto, la stessa Corte costituzionale, in passato, aveva chiarito che, nei giudizi in via principale, l'interesse al ricorso relativamente a una legge di delega deve escludersi “ogni volta che il legislatore delegante abbia determinato principi e criteri direttivi tali da consentire al Governo l'esercizio della funzione legislativa in modo conforme a Costituzione” (sent. n. 278/2010).

⁷² Opportunamente evidenziati da P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in www.osservatorio.sullefonti.it, 2017.

Il secondo aspetto da richiamare in questa sede attiene alla conclusione, appena anticipata, cui giunge la Corte costituzionale, che, da una parte, dichiara l'illegittimità costituzionale di numerose disposizioni contenute nella legge di delega e, dall'altra, precisa, nella parte conclusiva della motivazione, che "le pronunce d'illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative", dal momento che, "nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione".

Pur riguardando tali profili più propriamente i caratteri delle decisioni della Corte costituzionale, ne parliamo qui, per comodità di esposizione.

Dunque, dopo aver dichiarato incostituzionale la legge di delega nella parte in cui la stessa prevedeva il concorso delle regioni nell'adozione dei decreti delegati espresso soltanto mediante il parere e non invece attraverso la forma più intensa dell'intesa – per tal via, all'evidenza, accertando come i decreti legislativi già emanati fossero affetti da un vizio procedurale – gli stessi decreti, anziché essere considerati decaduti in ragione del sopravvenuto annullamento dell'atto presupposto, vengono mantenuti in vita, perfettamente efficaci, in attesa di un successivo, eventuale e del tutto aperto vaglio di costituzionalità.

Si tratta di una soluzione inedita e piuttosto insoddisfacente⁷³.

Non è ben chiara la ragione per la quale, in questo frangente, il vizio dell'atto presupposto (la legge delega) non si trasferisce, secondo le ordinarie regole che disciplinano i rapporti tra le fonti, agli atti derivati (i decreti legislativi).

Difficile anche comprendere se si tratta di una soluzione che inaugura davvero una nuova giurisprudenza, con l'adesione della Corte a un'inconsueta ricostruzione teorica dei rapporti tra legge delega e decreto legislativo, tra loro meno strettamente connessi, ovvero, più probabilmente e pragmaticamente, se la stessa sia il frutto di un bilanciamento in concreto tra i molteplici e disomogenei interessi collegati alla questione, non ultimo quello, in senso lato politico, di evitare le conseguenze negative dell'annullamento in blocco di una disciplina assai complessa e da tempo operativa.

Va detto, per inciso, che per raggiungere tale obiettivo la Corte avrebbe avuto a disposizione anche strumenti alternativi, forse altrettanto eterodossi

Incostituzionalità della legge delega ed efficacia dei decreti delegati

⁷³ Si vedano, critici sul punto, anche i commenti di J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2016, 705 ss., che osserva efficacemente che "la legge delega viene censurata per la mera potenzialità della lesione di prerogative regionali, che potrebbe non verificarsi mai", e F.S. MARINI, *La sentenza n. 251 del 2016 fra intesa legislativa e applicabilità condizionata ai decreti legislativi*, in *www.giustamm.it*, 2017.

ma sicuramente più sperimentati: come si è notato, infatti, la stessa, com'è avvenuto di recente in occasione della nota sent. n. 10/2015, avrebbe potuto disporre degli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità, limitandone la portata retroattiva, evitando così che la stessa potesse travolgere i decreti legislativi già emanati, allo scopo di “meglio calibrare le ricadute della pronuncia sul tessuto ordinamentale”⁷⁴.

Ad ogni modo, si può senz'altro riconoscere di essere dinanzi a un'ulteriore manifestazione della deriva percorsa negli ultimi anni dalla Corte in merito alla gestione degli effetti, nel tempo e nello spazio, delle proprie decisioni. La verità è che nella motivazione della sent. n. 251/2016 non si trova traccia di una chiara giustificazione di tale inedito indirizzo.

10. *I parametri invocabili dal Governo nei confronti delle leggi regionali*

*Parametri
invocabili nel
ricorso governativo*

Con riguardo ai parametri invocabili nel giudizio in via d'azione ed alla connessa questione dell'interesse a ricorrere, si conferma l'orientamento che attribuisce alla Presidenza del consiglio la possibilità di far valere la violazione di ogni parametro costituzionale: la sent. n. 104/2014, ad esempio, dichiara l'illegittimità di una disposizione regionale per violazione dell'art. 25 Cost., ed in particolare del principio di irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative⁷⁵; così come sono numerose le pronunce che censurano le leggi regionali per violazione di parametri diversi da quelli riguardanti la ripartizione di competenze legislative. Su tali aspetti, pertanto, non vi è nulla di significativo da segnalare.

*Problemi conseguenti
alla modifica
dell'art. 81 Cost.*

Un diverso aspetto, meritevole di considerazione, riguarda invece alcuni profili di diritto intertemporale conseguenti alla modifica costituzionale dell'art. 81 Cost., operata con la l. cost. n. 1/2012: per espressa statuizione di quest'ultima, come si sa, “le disposizioni di cui alla presente legge costituzionale si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014”.

Nel giudizio risolto con la sent. n. 4/2014, la Corte è stata chiamata a

⁷⁴ Così G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa*, cit., 2228, il quale peraltro dubita che la sentenza, contrariamente al suo dichiarato intento, sia “idonea a precludere all'interprete la trasposizione sui decreti legislativi dell'efficacia caducante occasionata dall'annullamento della delega, di tal che non sarebbe azzardato in sede giurisprudenziale contestare la validità degli atti applicativi dei decreti adottati secondo un procedimento illegittimo e considerare sospesi nell'efficacia gli stessi decreti sin quando non saranno in tutto sostituiti dai provvedimenti correttivi”.

⁷⁵ Su tale pronuncia v. F. GUELLA, *L'inammissibilità costituzionale delle lesioni alla concorrenza da parte delle autonomie e l'ammissibilità dei limiti territoriali, conformativi e specifici, alla liberalizzazione del commercio*, in *Regioni*, n. 4/2014, 936 ss.

giudicare della legittimità di una disposizione di legge regionale per asserita violazione dell'art. 81 Cost. (oltre che di altri parametri costituzionali), in relazione a due profili: l'obbligo che ogni legge che comporti nuovi o maggiori oneri debba indicare espressamente le relative fonti di copertura (primo profilo) e la necessità che anche le leggi regionali si adeguino al rispetto del principio di contenimento della spesa (secondo profilo).

La Corte, nella motivazione della decisione richiamata, precisa – in relazione alla prima questione – che “l'esame della stessa deve essere operato con riguardo al testo vigente del suddetto parametro poiché la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1 si applica a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014”: correttamente, pertanto, il riferimento è operato all'art. 81, 4° comma, anziché al terzo⁷⁶. Al contempo, tuttavia, non viene dichiarata inammissibile la questione relativa al “nuovo” 1° comma (in cui è stato inserito il principio di contenimento della spesa), né essa è dichiarata assorbita.

Anche la sent. n. 224/2014 riferisce il controllo sulla legge provinciale al “vecchio” art. 81 Cost.: ma in questo caso non vi è nessun problema in quanto anche il ricorso era (correttamente) riferito alla disposizione pre-riforma. Piuttosto, appare singolare il fatto che in questa pronuncia la Corte, ritenendo inadeguata la disposizione di copertura, abbia dichiarato incostituzionale soltanto quest'ultima e non abbia invece coinvolto nella caducazione anche le norme sostanziali di spesa⁷⁷.

In relazione ai profili di diritto intertemporale va segnalata anche la sent. n. 130/2015, con cui la Corte ha ribadito che la normativa regionale denunciata deve essere valutata in riferimento ai parametri vigenti al momento della sua emanazione, così annullando una normativa regionale non più affetta da incostituzionalità per l'intervento dello *ius superveniens* incidente sulla fonte interposta⁷⁸.

Sempre sul versante dei ricorsi statali avverso leggi regionali, si conferma anche l'orientamento teso a ritenere le disposizioni dello statuto regionale quali norme interposte, con conseguente violazione (da parte di una

Altri profili di diritto intertemporale

Statuto regionale come norma interposta

⁷⁶ Da ricordare che la disposizione “Ogni (altra) legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte” era contenuta, nell'art. 81 pre-riforma del 2012, all'interno del 4° comma (con una formulazione parzialmente diversa: “Ogni *altra* legge che importi nuove o maggiori *spese* deve indicare i mezzi per farvi fronte”: in corsivo le parti modificate); mentre dopo la riforma esso costituisce il contenuto del 3° comma. La Corte dunque, riferendosi al testo pre-riforma, correttamente indica la violazione del 4° comma.

⁷⁷ Come rileva A. BRANCASI, *Sull'obbligo della copertura finanziaria vengono accantonate certezze consolidate*, in *Regioni*, n. 2/2015, 437 ss.

⁷⁸ A. MORELLI, *Il tempo del giudizio. L'incidenza dello ius superveniens sul parametro di legittimità costituzionale e gli spazi dell'autonomia regionale*, in *Regioni*, 2015, 1159 ss., che rileva la non coincidenza tra tale decisione e quella assunta con la sent. n. 62/2012, che pure la Corte riporta in motivazione a sostegno della decisione da ultimo adottata.

legge regionale risultata contrastante con lo statuto) dell'art. 123 Cost. (sent. n. 44/2015).

Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, sono da sottolineare alcune precisazioni, da parte della giurisprudenza del periodo, in relazione alla ritenuta violazione di disposizioni contenute nel Titolo V della Costituzione anziché negli statuti speciali, e alla connessa applicazione dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001.

Due pronunce affrontano il problema e lo risolvono in termini drastici, giungendo a dichiarare inammissibili questioni prospettate dal Governo in riferimento (soltanto) a parametri contenuti nella Costituzione. Così la sent. n. 151/2015 precisa che ove venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, “la compiuta definizione dell’oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell’art. 117 Cost. (...)”, e che di conseguenza non è ammessa “la proposizione di un ricorso che ometta persino di menzionare le attribuzioni recate dagli statuti di autonomia speciale”, in quanto “il ricorrente ha l’onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l’art. 117 Cost., in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale”, con evidente riferimento all’art. 10, l. cost. n. 3/2001. Nel caso di specie, la Presidenza del consiglio aveva impugnato alcune disposizioni di una legge della Provincia di Trento che, nel regolare l’accesso a prestazioni sociali, impiegavano l’indicatore delle condizioni economiche familiari (ICEF), anziché l’indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), per violazione dell’art. 117, comma e, lett. *m*), Cost.: la Corte dichiara inammissibile il ricorso.

Analogamente è avvenuto con la sent. n. 58/2016, in cui il Governo aveva impugnato una legge della Sardegna che prevede l’attribuzione al personale non dirigente della retribuzione di risultato, prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro per l’area dirigenziale: secondo il ricorrente, tale previsione si sarebbe posta in contrasto con l’art. 117, 2° comma, lett. *l*), Cost. La Corte dichiara inammissibile la questione, ritenendo che «l’Avvocatura generale dello Stato denuncia direttamente la lesione della potestà legislativa esclusiva dello Stato, senza ricordare che la Regione autonoma Sardegna, ai sensi dell’art. 3, 1° comma, lettera *a*), dello statuto speciale, ha potestà legislativa primaria in materia di “ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale”, quindi in materie strettamente pertinenti all’oggetto del contendere».

11. I parametri invocabili dalle Regioni e la “ridondanza”

Se dunque resta confermato l’orientamento che riconosce al Governo nazionale il potere di far valere ogni vizio di costituzionalità delle leggi regionali, sul versante dei ricorsi regionali nei confronti di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato trova conferma – in termini generali – l’opposto orientamento, che legittima le Regioni a ricorrere per far valere esclusivamente i profili attinenti al riparto di competenze, con l’unica eccezione per quelle questioni che – pur riferite a diversi parametri costituzionali – tuttavia “ridondano” in lesione delle attribuzioni regionali⁷⁹.

In verità l’ultima parte di tale principio, seppur ormai apparentemente consolidata e tralattivamente richiamata, continua a rimanere abbastanza incerta nella sua reale portata applicativa: e ciò in quanto continua a non essere del tutto definito il concetto di “ridondanza” e, conseguentemente, quale sia l’onere di motivazione che incombe sulle regioni per vedere un loro ricorso (proposto su disposizioni diverse da quelle attributive delle competenze) superare il vaglio di ammissibilità.

*Il concetto di
“ridondanza”*

Sintetizzando molto il ragionamento, per giungere alle conseguenze in termini di effetti, si può dire che il punto fondamentale è il seguente. La “teoria della ridondanza” ha un senso se con essa si intende legittimare le Regioni ad agire quando la disposizione statale, pur non violando alcuna disposizione costituzionale sulle competenze, contiene misure che risultano comunque *pregiudizievoli* per le proprie competenze: in tal caso, se la disposizione stessa viola altre disposizioni costituzionali (non relative al riparto di competenze, cioè) la Regione ha interesse ad agire, in quanto la violazione di queste ultime disposizioni “ridonda” in pregiudizio per le proprie attribuzioni. Se questo è, e così dovrebbe per logica essere, ne discendono due conseguenze:

a) che nel caso di un ricorso per “ridondanza”, le Regioni non devono dimostrare alcunché in ordine alla *violazione*, da parte della disposizione impugnata, *delle disposizioni sul riparto di competenze* (qualora ritenessero infatti che la normativa statale violasse i parametri sul riparto delle competenze, esse dovrebbero invocare tali parametri e non altri);

b) che le Regioni stesse dovranno dimostrare, caso mai, che quelle disposizioni *incidono negativamente* (ancorché *legittimamente*, in relazione alle disposizioni costituzionali sul riparto di competenze) sulle proprie attribuzioni: senza di che, infatti, non si avrebbe interesse a ricorrere.

Come ulteriore conseguenza, la Corte dovrebbe operare questo tipo di verifica, e solo questa, al fine di dichiarare ammissibile la questione.

⁷⁹ Tale regola è confermata in numerose pronunce del triennio: n. 36, 44 e 79 del 2014; n. 13, 89, 140, 153, 189, 196, 218, 250, 251 del 2015; n. 29, 43, 64, 65, 68, 83, 110, 117, 141, 143, 145, 147, 155, 159, 160, 176, 251, 244, 287, 205 del 2016.

Un esempio può forse contribuire a chiarire il punto. Una regione può ritenere che le disposizioni contenute in un decreto-legge non violino le proprie competenze costituzionalmente attribuite, e nondimeno può valutare che esse *incidano* (lo si ripete: in modo *pregiudizievole* ancorché *legittimo*) sull'esercizio delle stesse. In tal caso le regioni non potrebbero invocare il rispetto delle norme costituzionali relative al riparto di competenze (che non risultano violate), ma potrebbero dedurre, qualora vi fossero i presupposti, la carenza nel decreto-legge dei presupposti di necessità ed urgenza (ad esempio).

Che questa debba essere ricostruita come la corretta applicazione della teoria della ridondanza è ora confermato in modo chiaro e puntuale da un passaggio della sent. n. 145/2016 (successivamente ripreso dalla sent. n. 244/2016) in cui si legge: “Per costante giurisprudenza di questa Corte le questioni di legittimità costituzionale sollevate alle Regioni in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali sono ammissibili al ricorrere di *due concomitanti condizioni*: in primo luogo, la ricorrente deve *individuare gli ambiti di competenza regionale* – legislativa, amministrativa o finanziaria – *incisi dalla disciplina statale*, indicando le disposizioni costituzionali sulle quali – appunto – trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese; e, in secondo luogo, questa Corte deve ritenere che sussistano competenze regionali *suscettibili di essere indirettamente lese* dalla disciplina impugnata. Ciò si verifica quando *la disposizione statale, pur conforme al riparto costituzionale delle competenze, obbliga le Regioni* – nell'esercizio di altre loro attribuzioni normative, amministrative o finanziarie – *a conformarsi ad una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto*” (corsivi aggiunti).

Merita sottolineare positivamente questo passaggio della motivazione, che contribuisce a chiarire la “teoria della ridondanza” e che, se applicato in futuro con costanza e rigore, potrà condurre ad un significativo chiarimento della giurisprudenza sul punto.

Orientamenti
contraddittori

Ed in effetti se si esaminano i precedenti, ed anche la giurisprudenza del periodo qui in esame, emergono orientamenti non così definiti, ed anzi contraddittori: come quando, ad esempio, con un'affermazione tralattivamente ripetuta, si legge in alcune motivazioni che “le Regioni “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”⁸⁰. Per quanto detto, la “ridondanza” non comporta *compromissione delle attribuzioni costituzionalmente garantite* (se con *compromissione* si intende *violazione*: in tal caso si dovrebbe infatti ricorrere in re-

⁸⁰ Che può leggersi, in forma sostanzialmente identica, nelle sentt. nn. 36, 44 e 85/2014; 13, 89, 140, 189, 218 e 251/2015.

lazione ai parametri che garantiscono quelle competenze), né tantomeno il *relativo riparto*. Né appare corretta l'affermazione che si legge nella sent. n. 147/2016, ove la questione sollevata in riferimento all'art. 77 Cost. è dichiarata inammissibile in quanto "la regione non adduce sufficienti argomentazioni in ordine alle ripercussioni che *la asserita violazione dell'art. 77 Cost. potrebbe determinare sull'esercizio delle competenze regionali*": ove è evidente che se si invoca la violazione dell'art. 77 Cost. è per far valere vizi derivanti dai presupposti costituzionali del decreto-legge, e non per violazione delle competenze regionali⁸¹.

Tale perdurante incertezza applicativa del criterio elaborato dalla Corte produce in diverse circostanze l'inammissibilità dei ricorsi, in quanto non viene ritenuta adeguatamente motivata la ridondanza delle asserite violazioni sulle competenze regionali (così, fra le altre, sentt. nn. 153 e 196 del 2015; 155, 159 e 176 del 2016⁸²).

In altre circostanze, al contrario, i requisiti sulla ridondanza vengono ritenuti soddisfatti, e la Corte procede ad un esame sul merito delle censure: così ad esempio quando viene invocata la violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.⁸³, oppure quando le regioni lamentano la vio-

⁸¹ Anche la sent. n. 287/2016 appare non lineare, laddove rileva che "la ricorrente, non solo non offre motivazione della supposta incidenza della violazione dell'art. 77 Cost. sulle attribuzioni regionali, ma omette di indicare i parametri costituzionali rilevanti, attinenti al riparto delle competenze, che verrebbero violati, limitandosi a ripetere che la norma impugnata interferisce con vari temi di interesse regionale (welfare, cultura, sport)", mentre ritiene indicata «con sufficiente precisione, tra le competenze regionali sulle quali ridonderebbe la violazione dell'art. 77 Cost., quella in materia di "aziende di credito a carattere regionale", prevista dal terzo comma dell'art. 117 Cost.», ritenendo quindi ammissibile il ricorso sul punto.

⁸² Sull'ultima pronuncia indicata nel testo v. S. BARTOLE, *Il contenzioso costituzionale della Regione Veneto tra rivendicazioni di prestigio e difetto di supporto probatorio*, in *Giur. cost.*, 2016, 1355 ss., il quale sottolinea come, nella motivazione, la Corte sembra richiedere alla regione non soltanto una valutazione sul contrasto tra normativa impugnata e parametri costituzionali, quanto anche un riscontro in fatto della lamentata lesione, con evidenti riflessi alterativi del giudizio di legittimità costituzionale. La sent. n. 251/2015 si riferisce ad un ricorso di una Regione che invocava la violazione di numerosi parametri costituzionali, e tra questi anche l'art. 11 Cost. La Corte dichiara inammissibile il ricorso complessivamente considerato in quanto i parametri vengono evocati "in modo cumulativo, generico e indistinto (...), senza alcuna specifica motivazione in ordine all'asserito contrasto delle diverse parti dispositive del comma impugnato con ciascuno di tali parametri". In merito alla "complessa costruzione dell'inammissibilità" della sent. n. 155/2015 v. G. D'AMICO, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi "riparatori"*, in *Regioni*, n. 1/2016, in part. 135 ss.

⁸³ Ad esempio, la sent. n. 250/2015 ritiene ammissibile (salvo poi dichiararla inammissibile per un diverso profilo) la questione sollevata in riferimento a detto parametro "in quanto la spesa pro capite ad essa concessa sarebbe largamente inferiore a quella di altre regioni". Anche la sent. n. 65/2016 ammette una questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto "la repentina ed unilaterale riduzione del termine per la con-

lazione del combinato disposto degli artt. 3 e 97 Cost⁸⁴. La sent. n. 205/2016 ammette (addirittura) una questione sollevata in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., per la “disparità di trattamento e di sacrifici tra i vari comparti di cui si compone la Pubblica Amministrazione”, ritenendo che la motivazione del ricorso, “prospettando la compressione dell’autonomia degli enti di area vasta in tutti i settori di loro competenza, quale deriva chiaramente dalla riduzione della spesa corrente e dal passaggio delle corrispondenti risorse allo Stato, è sufficiente ad argomentare la ridondanza dei vizi denunciati sulle competenze degli enti stessi”: ove non è chiara quale sia la violazione – anche potenziale – dell’art. 2 Cost.

Singolare è pure il caso della sent. n. 272/2015, in cui la Regione ricorrente aveva sollevato una questione in riferimento a diversi parametri costituzionali, tra i quali gli artt. 3 e 97 Cost. Nella motivazione della pronuncia, la Corte non dà conto dei profili di ammissibilità della questione (anche perché, forse, la difesa erariale non aveva sollevato eccezioni al riguardo), procedendo invece a esaminare direttamente il merito delle censure. E giungendo a dichiarare l’incostituzionalità della disposizione impugnata per “contrasto con il principio di proporzionalità ricavabile dall’art. 3, primo comma, Cost.”, nonché per violazione dell’art. 97, 2° comma, Cost., traducendosi quest’ultima “in una lesione delle competenze costituzionali della ricorrente in materia di organizzazione amministrativa”.

*Asserta violazione
degli artt. 76
e 77 Cost.*

Va segnalato infine che, nel triennio considerato, si sono avute alcune ipotesi di prospettazione, da parte regionale, di questioni relative alle disposizioni costituzionali relative alle fonti del diritto, che costituiscono tradizionalmente i parametri su cui maggiormente è applicata la teoria della ridondanza (in particolare artt. 76 e 77 Cost.). Alcune pronunce hanno esaminato questioni poste dalle regioni per supposte violazioni dell’art. 77 Cost.: sentt. nn. 85/2014, 145 e 244/2016.

clusione dell’intesa avrebbe reso impossibile, di fatto, il raggiungimento di un accordo diretto ad evitare, attraverso l’auto-coordinamento regionale, l’applicazione dei criteri “sussidiari” di riparto”. Analogamente la sent. n. 110/2016 ritiene ammissibile la prospettata violazione del principio di eguaglianza in quanto, ad avviso delle ricorrenti, la disposizione statale avrebbe prodotto un “diverso trattamento riservato a fattispecie del tutto sovrapponibili”. Anche le sentt. nn. 64/2016, 117/2016 e 141/2016 dichiarano ammissibili questioni sollevate in riferimento all’art. 3 Cost.: l’ultima delle decisioni richiamate dichiara invece inammissibile la censura proposta in riferimento agli artt. 32 e 97 Cost., in quanto “la ricorrente non spiega le ragioni per le quali la violazione di tali due parametri (peraltro neppure adeguatamente motivata) ridonderebbe in una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali”.

⁸⁴ Si veda la sent. n. 43/2016, che ammette una questione sollevata in relazione ai richiamati parametri su una disposizione che ha commisurato la capacità di spesa regionale relativa alle singole voci raggiunte dall’intervento normativo statale all’importo complessivo delle spese sostenute per il personale dell’amministrazione che conferisce l’incarico. Analogamente, sentt. nn. 155/2016 e 251/2016.

Un altro aspetto particolare dei ricorsi regionali attiene alla possibilità per le regioni di far valere la violazione non di competenze proprie ma di quelle attribuite agli enti locali. Come noto, da alcuni anni la Corte ha ammesso, con la propria giurisprudenza, la possibilità per le regioni di agire non per far valere proprie competenze, ma a difesa di quelle attribuite agli enti locali (si veda, *in primis*, la n. 196/2004). Tale orientamento è stato confermato con alcune pronunce del 2016 (n. 29, 151 e 205). Come si è detto altre volte, questa “apertura” della Corte è da mettere in relazione all’impossibilità per gli enti locali di proporre direttamente ricorso alla Corte, cui si rimedia attribuendo alle regioni stesse il compito di farsi “avvocati” degli enti locali. E si deve rilevare altresì come, anche nel triennio in esame, la possibilità (prevista dall’art. 32, 2° comma, l. n. 87/1953) per il Consiglio delle autonomie locali di proporre la promozione di un ricorso regionale nei confronti di un atto normativo statale non sia mai stata avanzata⁸⁵.

Violazione di competenze degli enti locali

12. I ricorsi contenenti questioni interpretative, cautelative ed eventuali

Risulta confermato nel triennio l’orientamento giurisprudenziale, inaugurato con la sent. n. 244/1997, secondo il quale sono ammissibili le questioni interpretative, cautelative, ovvero prospettate in termini dubitativi o ipotetici, mentre sono invece rigettate le questioni meramente eventuali o formulate in termini contraddittori (decc. nn. 23, 144, 173, 207, 237 e 269/2014, 131, 159, 245, 246 e 276/2015, 3, 156, 159 e 189/2016).

Come si ricorda, tra le altre, nella sent. n. 3/2016, nel giudizio promosso in via d’azione “non è preclusa la proposizione di questioni prospettate sulla base di una delle possibili interpretazioni delle disposizioni impugnate, purché non implausibili o irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate” (analogamente, cfr. sentt. nn. 207/2014 e 131, 159, 245, 246/2015).

“L’eventuale finalità interpretativa o cautelativa della questione proposta in via principale”, sottolinea il Giudice delle leggi nella sent. n. 144/2014, “non incide sulla ammissibilità della questione medesima”; “a differenza del giudizio in via incidentale”, prosegue la Corte, “quello in via principale può ben concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni (anche se poste in subordinazione logica) prospettate dal ricorrente come possibili, soprattutto nei casi in cui (...) sulla legge non si siano ancora formate prassi

Questioni interpretative

⁸⁵ Per alcune ipotesi (alcune anche abbastanza fantasiose) di accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale, sia in prospettiva *de iure condendo* che in quella *de iure condito*, v., da ultimo, Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come “istituzioni parimenti repubblicane”*. Dai “livelli di governo” agli “anelli istituzionali”, in *Regioni*, n. 1/2016, in part. 95 ss.

interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative e le interpretazioni addotte dal ricorrente non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratta o pretestuose” (analogamente, la sent. n. 189/2016).

Ancora, “la prospettazione della censura in termini dubitativi nei giudizi in via principale non comporta l’inammissibilità delle questioni”, in quanto, “la questione di legittimità promossa in via principale, pur non potendo avere ad oggetto la definizione di un mero contrasto sulla interpretazione della norma, è ammissibile anche quando la richiesta d’illegittimità costituzionale di una norma di legge, accompagnata dall’indicazione del vizio denunciato, sia prospettata in base alla tesi interpretativa prescelta dal ricorrente”, il quale ricorrente – ma vedi, in senso sorprendentemente contrario, quanto la Corte ha affermato nella sent. n. 153/2015, su cui si veda il par. 6 – “non ha l’onere di esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata” (sent. n. 156/2016).

Vale, peraltro, tanto nei giudizi incidentali che in quelli promossi in via principale “il costante orientamento della Corte per il quale “di una disposizione legislativa non si pronuncia l’illegittimità costituzionale quando se ne potrebbe dare un’interpretazione in violazione della Costituzione, ma quando non se ne può dare un’interpretazione conforme a Costituzione” (sent. n. 23/2014).

*Questioni
alternative*

Nella sent. n. 269/2014 la Corte replica a un’eccezione di inammissibilità proposta dall’ente resistente osservando che, “quanto alla asserita contraddittorietà del ricorso, va ricordato che questa Corte ha in molte occasioni riconosciuto che nel contenzioso tra Stato, Regioni e Province autonome ben può accadere che la normativa oggetto di giudizio afferisca ad una pluralità di ambiti materiali e competenziali e che gli stessi limiti evocati dagli statuti speciali siano ribaditi in leggi dello Stato approvate nell’esercizio di competenze attribuite dall’art. 117, secondo e terzo comma, Cost.”, cosicché “è evenienza ricorrente che, in questo tipo di giudizi, l’impugnativa prospetti una pluralità di questioni, anche alternative tra loro, riferite a diversi parametri costituzionali e dipendenti dalle diverse possibili qualificazioni della norma impugnata sotto il profilo della competenza”; di conseguenza, “diversamente da quel che accade per i giudizi in via incidentale, la giurisprudenza di questa Corte consente, nei giudizi in via principale, che le questioni siano prospettate in termini dubitativi o alternativi”.

Si noti, com’è stato condivisibilmente osservato⁸⁶, che la Corte in questa occasione giustifica l’ammissibilità di questioni alternative facendo ricorso a un argomento ulteriore rispetto a quello tradizionale, che, come ricordato, di fatto fa leva esclusivamente sulla diversa natura del giudizio principale

⁸⁶ Da A. CERRI, *Il parametro e la sua interpretazione nel giudizio in via principale*, cit., 4638.

rispetto a quello incidentale; in particolare, la stessa osserva come talune materie siano di fatto collocate all'incrocio tra competenze statali e regionali, ciò che rende necessario, oltre che possibile, il richiamo, nel promovimento della relativa questione, a parametri differenti e, appunto, tra loro alternativi.

Da notare, peraltro, come nella sent. n. 67/2016 la Corte costituzionale mostri qualche segno d'impazienza dinanzi ad un ricorso promosso dalla regione Puglia formulato in termini smaccatamente alternativi. Dinanzi a tale modalità di impostazione del ricorso, il Giudice costituzionale, ammettendo la questione, ancorché dichiarandone l'infondatezza, osserva icasticamente che, "prescindendo dalla non perspicua enunciazione del dubbio di legittimità costituzionale, prospettato attraverso una duplice opzione ermeneutica fondata sopra una irrisolta alternativa nella lettura della disciplina coinvolta, la questione proposta dalla Regione ricorrente si rivela priva di fondamento".

13. Il superamento della specialità della Sicilia nel controllo delle relative leggi

Una delle maggiori novità del triennio in questione, per quanto riguarda il giudizio in via principale, è sicuramente costituita dal superamento della specialità della Sicilia nel procedimento di controllo delle relative leggi. Si tratta di un superamento da lungo tempo auspicato, e che finalmente la Corte ha realizzato in via giurisprudenziale, senza che sul piano normativo nulla sia nel frattempo cambiato. Ricostruiamo, in primo luogo, i passaggi della vicenda nella giurisprudenza di questi ultimi tre anni.

Con una sorta di *coupe dé theatre* del tutto inatteso, con l'ord. n. 114/2014, la Corte, di fronte a una questione di costituzionalità relativa a una delibera legislativa siciliana – nelle more del giudizio promulgata parzialmente e pubblicata – sollevata dal Commissario dello Stato presso la Regione, ha deciso di auto – rimettersi la questione di costituzionalità della disposizione contenuta nell'art. 31, 2° comma, l. n. 87/1953, come sostituito dal 1° comma, art. 9, l. n. 131/2003, in riferimento all'art. 127 Cost. e all'art. 10, l. cost. n. 3/2001⁸⁷.

L'auto-rimessione

Nella motivazione dell'ordinanza di rimessione la Corte preannuncia la necessità di rovesciare il precedente costituito dalla sent. n. 314/2003, giustificando tale orientamento con il ritenere che detta pronuncia "è stata

⁸⁷ Su tale ordinanza v. F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia costituzionale "alla siciliana"*, in *Federalismi*, 14 maggio 2014; G. REPETTO, *Eppur si muove. Il controllo di costituzionalità sulle leggi siciliane e l'autonomia salvata da se stessa*, in *Giur. cost.*, 2014, 2042 ss. Per una ricostruzione delle vicende del controllo delle leggi siciliane v. M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in A. RUGGERI-G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, 390 ss.

emessa nel periodo immediatamente successivo all'approvazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (che aveva disposto in attesa dell'adeguamento degli statuti speciali) e in costanza dell'elaborazione di una proposta di revisione dello statuto della Regione siciliana da parte dell'Assemblea regionale di quella Regione, rivolta al Parlamento, revisione che non è intervenuta". Al contempo la Corte riconosce che, in base alle disposizioni richiamate, il sistema di controllo vigente per la Sicilia si configura come preventivo e che, in quanto tale, esso presenta un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost.: ciò produce di conseguenza un contrasto con l'art. 10, l. cost. n. 3/2001, che impone di estendere alle Regioni ad autonomia speciale le "forma di autonomia più ampia" stabilite dalla riforma del 2001.

*Il seguito della
sent. n. 255/2014*

Sulla base di tali motivazioni, e della stessa decisione di auto-rimettersi la questione di costituzionalità, era scontato l'esito del successivo giudizio⁸⁸: ed infatti la sent. n. 255/2014 ha accolto la questione dichiarando l'incostituzionalità delle disposizioni impugnate. Su tale pronuncia si tornerà subito.

Successivamente alla pronuncia caducatoria, la Corte ha dovuto affrontare numerosi ricorsi proposti dal Commissario dello Stato prima dell'ordinanza di auto – rimessione: e li ha tutti dichiarati *improcedibili*, ritenendo non più legittimato il Commissario dello Stato a proporre ricorso, né più applicabili gli artt. 27, 28, 29 e 30 dello statuto di autonomia. La scelta dell'improcedibilità, anziché della cessazione della materia del contendere, è stata giustificata dalla Corte (già nella prima ordinanza, vale a dire la n. 105/2015) in considerazione del fatto che la seconda avrebbe precluso "la concessione di una eventuale rimessione in termini in favore della Presidenza del Consiglio dei ministri". In altri termini, la Corte faceva intendere che la pronuncia di improcedibilità avrebbe potuto rimettere in termini il Governo: ma non è chiaro come ciò sarebbe potuto avvenire, stante il termine perentorio di sessanta giorni previsto dall'art. 127 Cost. per l'impugnazione governativa. Ad ogni buon conto, tutti i ricorsi nei confronti delle leggi siciliane sono stati dichiarati, come detto, improcedibili (ordd. nn. 105, 11, 123, 160, 163, 167, 175, 177, 204 e 265/2015): con l'effetto – apparentemente paradossale – che tutte le leggi oggetto di ricorso hanno evitato un giudizio di merito (in sostanza, il mutamento di giurisprudenza ha provocato una sorta di "sanatoria" per le leggi impugnate). Il paradosso indicato è tuttavia meno grave di quanto si potrebbe immaginare, se si riflette sul fatto che quei giudizi (tutti tranne uno, come subito si dirà) si sarebbero comunque conclusi con una pronuncia di cessazione della materia del contendere, perché la delibera legislativa era stata nel frattempo promulgata parzialmente e con omissione delle parti oggetto di ricorso: circostanza che, se-

⁸⁸ Così anche A. RUGGERI, *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane* ("a prima lettura" di Corte cost. n. 114 del 2014), in *Consultaonline*.

condo la costante giurisprudenza della Corte, avrebbe provocato la dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

Fa eccezione a quanto detto l'ord. n. 175/2015, relativa a una questione sollevata dal Commissario dello Stato in relazione a un disegno di legge approvato dall'Assemblea regionale e relativo all'assunzione di igienisti dentali da parte delle Aziende sanitarie provinciali: secondo il Commissario, la mancata indicazione normativa di criteri con cui procedere a tali assunzioni avrebbe prodotto una copertura finanziaria non determinabile, con conseguente potenziale violazione dell'art. 81 Cost. In quella circostanza la Regione non si era costituita in giudizio, ed il Presidente della Regione non aveva provveduto alla promulgazione della delibera: da quanto è dato conoscere, dopo la decisione della Corte non si è proceduto a promulgare la legge (come invece si sarebbe dovuto fare)⁸⁹.

Terminata questa fase, il procedimento di controllo sulle leggi siciliane è “andato a regime”, secondo il modello dell'art. 127 Cost., nel 2016: l'ord. n. 236/2016 ha infatti giudicato un ricorso sollevato dalla Presidenza del consiglio nei riguardi di una legge siciliana promulgata ed entrata in vigore: peraltro, tale ordinanza dimostra che la Sicilia si è subito adeguata al comportamento sovente tenuto dalle altre regioni, in quanto la disposizione impugnata è stata, nelle more del giudizio, abrogata con successiva legge, con conseguente rinuncia del ricorrente e estinzione del giudizio per rinuncia. Ugualmente è avvenuto in relazione agli altri due ricorsi proposti dal Governo nei riguardi di leggi siciliane: in entrambi i casi la Regione ha modificato o abrogato le disposizioni impugunate, e in un caso la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere (ord. n. 277/2016), mentre nell'altro ha esaminato la questione nel merito, ritenendo che per un breve periodo le disposizioni impugunate avessero avuto applicazione (sent. n. 235/2016).

In ogni caso, dal 2016 possiamo ritenere il giudizio sulle leggi siciliane “normalizzato” rispetto al procedimento applicato nei confronti di tutte le regioni – anche ad autonomia speciale – ai sensi dell'art. 127 Cost.

Andata a regime del nuovo procedimento di controllo

14. Segue: *le ragioni del superamento della specialità siciliana e la “scoperta” (da parte della Corte) dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001*

Esaminiamo a questo punto i contenuti della sent. n. 255/2014, che sebbene resa nell'ambito di un giudizio in via incidentale (avendo, come detto, la Corte sollevato la questione davanti a sé), tuttavia riguarda – a tutta evidenza – il giudizio in via d'azione.

⁸⁹ Sul punto sia consentito rinviare a E. ROSSI, *Io speriamo che me la cavo (orale). Ovvero: può il Presidente della Sicilia non promulgare una delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale?*, in *Forum di Quad. cost.*, *Rassegna*, n. 8/2017.

*Anomalie del
procedimento
siciliano*

Le motivazioni addotte per giungere a ritenere non più sostenibile il procedimento di controllo delle leggi siciliane, come previsto dal relativo statuto, sembrano rivelare soltanto una parte delle ragioni che stanno effettivamente alla base del *revirement* della Corte. È infatti comprensibile che la prassi con cui si è venuto sviluppando, nel corso degli anni, il procedimento legislativo siciliano abbia giocato una parte non secondaria nell'indurre la Corte a recidere il nodo gordiano: non vi è bisogno di ricordare, al riguardo, le vicende della promulgazione parziale (cui talvolta ha fatto seguito l'approvazione di una successiva legge regionale, contenente l'"abrogazione" delle disposizioni non promulgate), con conseguente dichiarazione di cessazione della materia del contendere pronunciata dalla Corte sulle questioni relative a disposizioni omesse nella promulgazione. In diverse circostanze la Corte aveva parlato di "anomalia" del procedimento siciliano: un'anomalia che l'Assemblea siciliana non ha mai voluto rimediare e sulla quale, finalmente, la Corte ha quindi deciso di intervenire.

Per giungere a tale risultato, la Corte ritiene che il procedimento di controllo previsto per le leggi siciliane sia meno autonomista di quello previsto dall'art. 127 Cost., e ciò in ragione del suo carattere preventivo: essendo meno autonomista, deve dunque farsi applicazione dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001, che estende alle regioni a statuto speciale le disposizioni del Titolo V della Costituzione (come riformato) nella parte in cui queste prevedono "forme di autonomia più ampie"⁹⁰.

La decisione della Corte, sul punto, è del tutto condivisibile, facendo giustizia della motivazione della sent. n. 314/2003, nella quale la Corte aveva rifiutato un confronto in termini di autonomia, giudicando (allora) che quello siciliano e quello previsto in via generale dall'art. 127 Cost. si dovessero ritenere "sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10", dato che il sistema di controllo sulle leggi siciliane "è preventivo, quanto alla sua attivazione; ma i termini per promuoverlo sono assai più stretti di quelli previsti per il controllo successivo delle leggi delle altre regioni", ed inoltre perché esso non ha "effetti sospensivi sull'efficacia della legge impugnata; ma la legge siciliana può essere comunque promulgata e pubblicata decorsi i trenta giorni previsti dall'art. 29, secondo comma, dello Statuto". Per spazzare via tale argomentazione alla Corte basta una riga: "il peculiare controllo di costituzionalità delle leggi dello statuto di autonomia della regioni siciliana – strutturalmente preventivo – è caratterizzato da un

⁹⁰ Che "il cuore" della questione di legittimità costituzionale debba essere individuato nella "rigidità" della previsione del primo inciso dell'art. 31, 2° comma, l. n. 87/1953, come modificato dall'art. 9, l. n. 131/2003 (che fa salva «la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana») è sostenuto da G. D'AMICO, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane*, in *Regioni*, n. 2/2015, 490 ss.

minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost.". Gli *overruling*, come si sa, sono sempre esistiti, e pertanto non dobbiamo sorprenderci più di tanto⁹¹: tuttavia l'oggettività del giudizio di costituzionalità richiederebbe qualche sforzo in più per argomentare un cambiamento così netto di giurisprudenza. Magari facendo ricorso, come si diceva sopra, alla prassi che tale sistema ha consentito di instaurare (ed alla conseguenze che essa provocava anche sul processo costituzionale), e che costituisce una buona ragione per cambiare le regole del gioco⁹².

Seguendo la strada dell'adeguamento *ex art.* 10, l. cost. n. 3/2001, la Corte evita di doversi esplicitamente pronunciare sulla costituzionalità delle disposizioni statutarie. In sostanza, con la pronuncia in questione, la Corte "elimina" dall'ordinamento una serie di disposizioni costituzionali (statutarie) senza (bisogno di) dichiararle incostituzionali, ma dichiarando che esse "non trovano più applicazione". Forse, per essere più lineare, la Corte avrebbe potuto dichiarare incostituzionali le disposizioni statutarie individuate, per violazione del combinato disposto dell'art. 10 e delle norme costituzionali relative al procedimento di controllo delle leggi delle regioni ordinarie (ovvero art. 127 Cost. e norme ad esso collegate): si sarebbe trattato, se così si fosse agito, dell'accertamento di un'incostituzionalità per *ius superveniens* (sebbene accertata a distanza di tredici anni all'entrata in vigore del nuovo parametro costituzionale)⁹³.

Tralascio comunque tali profili, per analizzare l'elenco delle disposizioni statutarie ritenute "non più applicabili" contenuto nella motivazione della sentenza.

La prima disposizione che, a giudizio della Corte, subisce tale sorte è quella contenuta nell'art. 27, in forza della quale "Un Commissario, nominato dal Governo dello Stato, promuove presso l'Alta Corte i giudizi di cui agli artt. 25 e 26 e, in quest'ultimo caso, anche in mancanza di accusa da parte dell'Assemblea regionale". Tale disposizione era stata dichiarata incostituzionale già con la sent. n. 6/1970: sebbene tuttavia il dispositivo di quella pronuncia fosse riferito ai due articoli nella loro interezza ("dichiara la ille-

Problemi di costituzionalità delle previsioni statutarie

⁹¹ Sottolinea l'*overruling* anche M. MANGANARO, *Il sistema di controllo costituzionale sulle leggi siciliane: tra inerzia del legislatore ed intraprendenza della Corte Costituzionale*, in *Diritti regionali*, n. 2/2016.

⁹² G. REPETTO, *La Corte mette fine al controllo preventivo di costituzionalità sulle leggi siciliane (e si riappropria delle sue funzioni)*, in *Giur. cost.*, 2014, 4501 ss.

⁹³ È auspicabile che un futuro intervento riformatore dello statuto provveda ad abrogare in esso tutte le disposizioni che ancora prevedono l'Alta Corte per la Regione siciliana, come opportunamente proposto da A. MORELLI, *Le garanzie statutarie: revisione dello statuto e giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in A. RUGGERI-G. D'AMICO-L. D'ANDREA-G. MOSCHELLA (a cura di), *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, Torino, 2017, 214, il quale auspica inoltre che il nuovo statuto possa attribuire "parità delle armi" tra lo Stato e la Regione nell'ambito del contenzioso costituzionale (prospettiva invero auspicabile, ma con riguardo a tutte le regioni e non solo alla Sicilia).

gittimità costituzionale degli artt. 26 e 27 del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, che approva lo Statuto della Regione siciliana”), dalla motivazione si poteva evincere che la parte caducata fosse esclusivamente quella relativa alla competenza dell’Alta Corte di giustizia siciliana, nonché alla legittimazione a ricorrere nei confronti del Presidente e degli assessori regionali. Tanto è vero che dopo di allora si è mantenuta la legittimazione del Commissario dello Stato ad impugnare le leggi regionali; mentre, in relazione a quelle statali, un tentativo operato dal Commissario è stato dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione con la sent. n. 545/1989. In sostanza, dunque, con la presente pronuncia cade l’ultimo frammento ancora in vita dell’art. 27, ovvero la legittimazione del Commissario ad impugnare le delibere legislative regionali (come espressamente viene indicato in motivazione).

La seconda disposizione espressamente indicata dalla Corte è l’art. 28, in forza del quale “Le leggi dell’Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall’approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l’Alta Corte”. La caducazione di tale previsione è strettamente connessa alla precedente: venendo meno la legittimazione del Commissario ad impugnare le delibere legislative regionali, è evidente che viene meno anche l’obbligo dell’invio delle delibere legislative approvate allo stesso Commissario.

*Il venir meno
dell’art. 29
dello statuto*

Più problematico è il dichiarato venir meno dell’art. 29, il quale consta di due commi. Nel primo viene fissato un termine per il giudizio dell’Alta Corte (“L’Alta Corte decide sulle impugnazioni entro venti giorni dalla ricevuta delle medesime”), mediante una previsione che sin qui era stata considerata vigente, sebbene – come ricorda anche la Corte nella motivazione – il termine in questione fosse ritenuto meramente ordinatorio (e ciò a partire dalla sent. n. 9/1958). D’accordo, sul punto, che in quanto ordinatorio il termine è sostanzialmente *tamquam non esset*; e tuttavia risulta paradossale che la previsione di un termine per la decisione della Corte sulla legge regionale sia considerata “meno autonomista” dell’assenza di qualsiasi termine.

Il secondo comma, invece, prevede quanto segue: “Decorsi otto giorni, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta copia dell’impugnazione, ovvero scorsi trenta giorni dalla impugnazione, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte dell’Alta Corte sentenza di annullamento, le leggi sono promulgate ed immediatamente promulgate nella Gazzetta ufficiale della Regione”. Tale formulazione riguarda, come è evidente, la procedura di promulgazione: e se al riguardo risulta corretta la caducazione della possibilità di promulgare le leggi una volta esaurito il termine indicato, si potrebbe ritenere operante la previsione relativa alla promulgazione, così da realizzare l’obiettivo che la Corte persegue (ovvero di rendere successivo anche il controllo sulle leggi siciliane). In sostanza, potrebbe rimanere la seguente previsione: “Decorsi otto giorni, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta copia dell’impugnazione, ovvero scorsi trenta

giorni dalla impugnazione, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento, le leggi sono promulgate ed immediatamente promulgate nella Gazzetta ufficiale della Regione". È vero, al riguardo, che il venire meno delle previsioni precedenti rende priva di un termine *a quo* l'espressione "decorsi otto giorni": ma questo potrebbe essere ricavato in via interpretativa, con riguardo alla data di ricezione della delibera legislativa da parte del Presidente regionale. Facendo al contrario cadere tutta la disposizione si producono effetti non tanto in relazione all'individuazione dell'organo competente a promulgare (come subito si dirà, a ciò sovviene l'art. 13 dello statuto; e peraltro potrebbe soccorrere anche l'art. 121, 4° comma, Cost., da ritenere applicabile anche alla Regione siciliana), quanto piuttosto circa i termini entro i quali tale promulgazione deve avvenire.

Ed infine, la Corte dichiara che non trova più applicazione neppure l'art. 30 dello statuto di autonomia, in forza del quale "Il Presidente della Regione, anche su voto dell'Assemblea regionale, ed il Commissario di cui all'art. 27, possono impugnare per incostituzionalità davanti l'Alta Corte le leggi ed i regolamenti dello Stato, entro trenta giorni dalla pubblicazione". Anche in merito a tale previsione sembra opportuno operare dei distinguo. La legittimazione del Commissario dello Stato ad impugnare atti normativi statali era già stata, come detto, di fatto eliminata mediante una pronuncia di inammissibilità (la già richiamata sent. n. 545/1989), e pertanto la conferma di tale orientamento è da valutare positivamente (salvo quanto si è detto in generale sugli effetti di tale dichiarazione di "non applicabilità"). Qualche dubbio in più sulla restante parte della disposizione (ritenuta) caducata: e ciò non tanto circa la legittimazione ad impugnare le leggi statali ad opera della regione (il venire meno della presente disposizione fa ritenere applicabile anche alla Sicilia la competenza generale prevista per tutte le regioni dall'art. 127, 2° comma, Cost., come attuato dalla l. n. 87/1953), quanto sulla procedura precedente all'eventuale decisione di presentare ricorso. Se infatti si applica quanto previsto in via generale occorre ritenere che, anche per la Sicilia, "la questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta" (art. 32, 2° comma, l. n. 87/1953).

*Il superamento
dell'art. 30*

Con il che si devono sottolineare tre variazioni rispetto alla previsione statutaria: la necessità della delibera di Giunta precedente al ricorso; la possibilità del Consiglio delle autonomie locali di proporre ricorso al Presidente della Regione; l'eliminazione dell'eventualità del "voto dell'Assemblea regionale". La seconda di tali variazioni deve escludersi con riguardo alla Sicilia: in quell'ordinamento, infatti, il Consiglio delle autonomie locali non è stato istituito, malgrado la sua previsione in un disegno di legge presentato nel corso della XV legislatura presso l'Assemblea regionale (DDL n. 110) relativo alla introduzione di alcune modifiche allo statuto regionale. Dovrebbe

invece valere la previsione della necessaria delibera giuntale (mentre la previsione statutaria attribuiva il potere di ricorso direttamente al Presidente); più complesso è il discorso con riguardo all'eliminazione del "voto dell'Assemblea". Che tale eliminazione sia conseguenza della maggior autonomia che per tale via si garantirebbe alla regione sembra ipotesi senz'altro da scartare; peraltro, si potrebbe obiettare che essendo la norma meramente facoltizzante dell'intervento assembleare ed essendo il "voto" privo di efficacia vincolante, nulla impedirebbe comunque all'Assemblea di continuare ad esprimere voti.

Un'ultima considerazione. Tra le disposizioni statutarie che "non trovano più applicazione" la Corte non menziona l'art. 13, 2° comma, di cui si è già detto: il quale stabilisce che le leggi e i regolamenti regionali "sono promulgati dal Presidente della Regione decorsi in termini di cui all'art. 29 comma 2" del medesimo statuto. Il venire meno della norma cui si rinvia rende, come sopra accennato, priva di contenuto tale disposizione, almeno con riguardo ai termini di promulgazione: e se in relazione a questi ultimi il problema si potrebbe risolvere come sopra indicato, resta fermo che l'eventuale ricorso statale e il conseguente giudizio della Corte avranno sicuramente carattere successivo, come avviene – *ex art. 127 Cost.* – per tutte le altre regioni.

*La caducazione
del procedimento
siciliano*

Dunque, secondo la Corte, il carattere preventivo del ricorso siciliano fa cadere *tutto* il procedimento previsto dallo statuto di autonomia, e ne comporta la sostituzione con il procedimento previsto dall'art. 127 Cost. e dall'art. 31, l. n. 87/1953: con la conseguenza che, sempre a giudizio della Corte, viene meno anche la competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative regionali: conseguenza peraltro che poteva sembrare non scontata⁹⁴. Ed in effetti, come si è detto, dal 2016 la Corte ha cominciato ad esaminare nel merito le questioni sollevate non più dal Commissario dello Stato bensì direttamente dal Presidente del consiglio dei ministri, come avviene per tutte le altre regioni.

III. LO SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO

15. La notifica e il deposito del ricorso

Notifica

Ai sensi dell'art. 127 Cost. e dell'art. 31 ss., l. n. 87/1953, il ricorso deve

⁹⁴ Sia consentito rinviare a E. ROSSI, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*. *Commento a Corte cost.* 13 novembre 2014, n. 255, in *Regioni*, n. 2/2015, 473 ss.

essere notificato al resistente entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge e depositato presso la Cancelleria della Corte costituzionale nei successivi dieci giorni. Com'è noto, la tassatività del primo termine ha come riferimento temporale il giorno della pubblicazione della normativa impugnata e prescinde invece dal momento in cui la stessa acquista efficacia.

Per la giurisprudenza costituzionale, quando il termine di sessanta giorni scade in un giorno festivo, esso scivola, “secondo le ordinarie regole, al giorno successivo a quello festivo” (sent. n. 131/2016).

Numerosi, analogamente al triennio precedente, sono stati i casi in cui il ricorrente, ai sensi dell'art. 55, l. n. 69/2009, ha provveduto a notificare l'atto introduttivo a mezzo dell'ufficio postale anziché per il tramite dell'ufficiale giudiziario. Nella sent. n. 87/2014 la Corte, nel rigettare un'eccezione regionale d'inammissibilità del ricorso statale notificato per posta, afferma che “non è ravvisabile alcun serio motivo per discostarsi dalla giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto ammissibile tale forma di notificazione nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale”.

Si tratta di una prassi ormai consolidata e metabolizzata, come mostra, tra l'altro, la circostanza che, a differenza di quanto accadeva negli anni passati, la stessa è stata messa in discussione, nelle difese delle parti resistenti, solo occasionalmente.

Anche il termine di dieci giorni dalla notificazione del ricorso, entro i quali il ricorrente deve procedere al deposito dello stesso presso la cancelleria della Corte, deve intendersi perentorio. Ovvero, come si precisa nell'ord. n. 223/2016, di manifesta inammissibilità, sebbene l'art. 31, 4° comma, l. n. 87/1953 non qualifichi espressamente come perentorio tale termine, “il suo mancato rispetto deve ritenersi presidiato dalla sanzione della decadenza”⁹⁵; infatti, “dal momento del deposito si instaura il rapporto processuale, viene fissato il *thema decidendum*, decorrono le ulteriori scansioni temporali per la prosecuzione del giudizio e viene manifestata definitivamente la volontà della parte ricorrente di proporre il ricorso, mentre, ove si dovesse ritenere di escludere la decadenza, le controversie tra Stato e regioni risulterebbero pendenti e suscettibili di instaurazione *sine die*”.

Deposito

Nella medesima occasione, inoltre, la Corte ha modo di precisare che “non esclude la tardività del deposito la circostanza che esso sia stato spedito a mezzo del servizio postale, poiché risulta agli atti che esso è stato ricevuto dalla Regione in data 26 gennaio 2016 e, quindi, da tale data decorreva il *dies a quo* per il computo del termine di dieci giorni, essendo onere del notificante attivarsi, con la prescritta diligenza, per verificare il buon esito della notificazione e rientrare in possesso degli atti per il rituale proseguimento del processo”.

Analogamente, l'ord. n. 31/2014 dichiara la questione manifestamente

⁹⁵ Nel caso di specie il ricorso era stato spedito per la notifica il 22 gennaio 2016 ed era stato depositato il successivo 7 marzo, ben oltre i dieci giorni.

inammissibile in ragione dell'inosservanza del termine per il deposito del ricorso, ricordandosi che "tale termine decorre dal momento in cui l'atto perviene al destinatario".

Nella sent. n. 110/2016 la Corte dichiara inammissibile il ricorso presentato dalla Regione Calabria per tardività. Nel caso di specie il ricorso era stato promosso dal solo Presidente della Regione, mentre la Giunta regionale aveva ratificato il provvedimento con una deliberazione depositata nella cancelleria della Corte "quando era trascorso il termine perentorio di dieci giorni dall'ultima notificazione del ricorso, termine ricavabile dagli artt. 32, comma 3, e 31, comma 4, della legge n. 87 del 1953". Per il Giudice costituzionale, "non rilevano, quindi, nella specie, le ragioni per le quali la determinazione di impugnare è stata assunta dal solo Presidente della Regione", mentre "rileva soltanto, e preliminarmente, in questa sede, la tardività del deposito della deliberazione della Giunta, adottata a ratifica dell'originario decreto presidenziale".

Ancora, "è in proposito da ribadire (sentenze n. 217 del 2014 e n. 142 del 2012) che, in base alla disciplina che regola i giudizi davanti a questa Corte, al fine di garantire l'economia, la celerità e la certezza del giudizio costituzionale, è necessario che la volontà della Giunta regionale di promuovere ricorso avverso una legge dello Stato sia accertata, mediante acquisizione della deliberazione agli atti del processo, al più tardi al momento in cui il ricorso va depositato nella cancelleria di questa Corte, e cioè entro il termine perentorio ricordato".

Di un certo interesse, infine, la sent. n. 215/2015, ove la Corte rigetta un'eccezione d'inammissibilità per tardività del deposito di un ricorso statale che, pur formalmente rivolto contro una disposizione modificativa di altra contenuta in un precedente atto legislativo, avrebbe in verità inteso colpire quest'ultimo in parti che non sarebbero state toccate dalle modifiche. Il Giudice delle leggi, in proposito, sottolinea l'irrelevanza del fatto che la disposizione originaria, modificata da quella oggetto di censura, non sia stata a suo tempo impugnata dallo Stato, poiché, "anche senza considerare la circostanza che la modifica presenta comunque un contenuto di novità (...), la nuova disposizione ha l'effetto di reiterare, con la novazione della fonte, la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato".

16. *Lo stralcio e la riunione dei procedimenti. I poteri istruttori*

Risulta confermata la prassi riguardante lo stralcio dei ricorsi, inaugurata, come ricordato in precedenti edizioni di questi *Aggiornamenti*, in occasione del caso definito con la sent. n. 201/2003. Si tratta di una tecnica elaborata per fare fronte alla crescente complessità dei ricorsi promossi dinanzi alla Corte, data la compresenza frequente di molteplici questioni di costi-

tuzionalità dal carattere spesso eterogeneo; cosicché il Giudice costituzionale separa e raggruppa, all'interno di un unico ricorso, le questioni concernenti materie omogenee, per decidere le stesse con separate decisioni.

Si tratta, come più volte notato, di una strategia che, pur giustificata dalle peculiarità del contenzioso che la Corte si è trovata a dover fronteggiare dopo la riforma costituzionale del 2001, comporta una chiara incisione dei principi di corrispondenza tra chiesto e pronunciato – scollegando, nello spazio e nel tempo, il primo dal secondo – e talora anche del contraddittorio, allorché le questioni separate siano accorpate con altre promosse da soggetti diversi. Del resto, come abbiamo segnalato con riferimento anche ad altre vicende processuali, si tratta di principi processuali ai quali il Giudice costituzionale mostra spesso di attribuire un valore piuttosto relativo.

Stralcio

Inoltre, come già abbiamo osservato nei precedenti *Aggiornamenti*, se è comprensibile e ragionevole procedere alla separazione delle questioni dinanzi a ricorsi *omnibus*, aventi ad oggetto una fitta serie di questioni dal contenuto manifestamente eterogeneo, lo è assai meno estendere “a tappeto” tale artificio, senza che siano esplicitate, al di là dell'utilizzo di formule di stile (“esigenze di omogeneità e univocità ...”, “ragioni di chiarezza ed omogeneità ...”, ecc.), le puntuali ragioni giustificative che inducono ad operare volta per volta la separazione.

Del resto, com'è noto, la Corte compie tali operazioni in assoluta libertà, data l'assenza di alcun fondamento normativo dal quale trarre anche eventuali limiti e condizioni all'utilizzo di tale strategia processuale.

Nel triennio vi sono state 102 pronunce ove si è disposta una separazione.

In alcuni casi lo stralcio non risulta formalmente previsto nel dispositivo (sentt. nn. 159 e 245/2015).

In talune occasioni alla separazione non ha corrisposto alcuna riunione. In altre, invece, si è avuta la separazione delle questioni proposte con uno stesso ricorso con contestuale riunione con questioni omogenee promosse con altri ricorsi (decc. nn. 22, 23, 28, 39, 44, 127, 144, 175 e 209/2014, 19, 46, 50, 68, 77, 82, 125, 141, 155, 156, 172, 213, 238, 239, 246, 249, 250, 254 e 263/2015, 1, 5, 6, 31, 43, 65, 110, 141, 142, 155, 159, 202, 205 e 244/2016); ciò è avvenuto, in particolare, nel caso di una pluralità di giudizi promossi avverso disposizioni eterogenee contenute in un medesimo atto normativo.

Alla tecnica dello stralcio continua dunque ad affiancarsi quella, più tradizionale, della riunione dei ricorsi, da tempo utilizzata ai sensi dell'art. 15 delle *Norme integrative* sia in modo autonomo che, appunto, in combinazione con quella dello stralcio.

Riunione

Nel triennio i casi di riunione sono stati 73.

In alcune occasioni la riunione non è disposta in modo esplicito (sent. n. 16/2015).

La riunione è stata disposta con riguardo a diverse ipotesi di connessione tra le questioni, in un'ipotetica scala che prende avvio dal caso dell'iden-

tità (sentt. nn. 44, 85 e 268/2014, 254/2015, 1, 43 e 142, 159, 170/2016), talora anche solo parziale (sentt. nn. 23/2014, 121/2015, 8, 31, 155 e 262/2016), delle norme impugnate, per proseguire con la stretta connessione delle predette norme (sentt. nn. 19/2015, 65/2016), la connessione oggettiva, talora solo parziale, delle questioni o dei giudizi, la connessione delle norme “censurate in riferimento a parametri parzialmente coincidenti” (decc. nn. 55/2015, 5 e 42/2016), la connessione soltanto “soggettiva” delle questioni (sentt. nn. 49/2014, 74, 75/2015), la sostanziale coincidenza delle censura, l’analogia e/o omogeneità delle questioni e/o della materia trattata (sentt. nn. 144/2014, 46, 118, 140/2015, 110, 141/2016), “problematiche analoghe” (sentt. nn. 155 e 250/2015).

È ovvio che, proseguendo lungo tale scala, tende ad allentarsi il legame tra gli oggetti dei giudizi promossi e dunque ad aumentare la discrezionalità della Corte nell’accedere o meno alla scelta di riunire gli stessi.

Da segnalare la sent. n. 228/2016, con la quale si è congiuntamente deciso, previa riunione, una giudizio in via principale ed un giudizio in via incidentale aventi ad oggetto la stessa disposizione.

L’altissimo numero di questioni promosse nell’ambito di un numero altrettanto alto di ricorsi induce la Corte, nella sent. n. 50/2015, a segnalare che le questioni sono state “disaggregate dai singoli ricorsi e riaggregate in relazione ai profili di coincidenza o complementarietà delle disposizioni impugnate e dei parametri”.

Poteri istruttori

Passando ai poteri istruttori della Corte costituzionale, merita una segnalazione la sent. n. 188/2016, riguardo alla quale ciò che desta particolare interesse è la circostanza che gli esiti cui la stessa giunge appaiono fortemente condizionati da tale attività istruttoria, assai approfondita e di cui si dà analiticamente conto nella motivazione⁹⁶. Considerando che il ricorso all’attività istruttoria, tanto più nel giudizio in via principale, è sempre stato piuttosto episodico e quasi mai decisivo ai fini della decisione, il caso in oggetto appare fortemente in controtendenza⁹⁷.

In breve il fatto. Si trattava di un ricorso della regione Friuli Venezia Giulia avverso diversi articoli della legge finanziaria del 2013 ritenuti in contrasto con alcune disposizioni dello Statuto speciale; il nucleo centrale dell’impugnazione riguardava la presunta violazione da parte della normativa statale del procedimento consensuale che governa la fiscalità delle Regioni a statuto speciale. Segnatamente, le norme impugnate avrebbero de-

⁹⁶ Cfr. art. 13, l. n. 87/1953 e artt. 12, 13 e 14 delle *Norme Integrative*.

⁹⁷ Si vedano, in proposito, le osservazioni di G. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2016.

In generale, sui poteri istruttori nel processo costituzionale, di recente, cfr. M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in AA.VV., *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, atti del Seminario del Gruppo di Pisa svoltosi a Milano il 9-10 giugno 2017, in corso di pubblicazione.

terminato un prelievo di risorse a beneficio dello Stato sulla base di stime non verificate a seguito di accertamento del gettito effettivo con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria della Regione.

Per fare piena luce sui molteplici elementi fattuali essenziali per inquadrare la vicenda, la Corte dispone un'ordinanza istruttoria nei confronti di entrambe le parti. Nella motivazione della sentenza si legge che, "all'esito dell'udienza pubblica del 4 novembre 2015, questa Corte, con ordinanza del 26 novembre 2015, ha disposto incombenti istruttori, chiedendo alle parti una serie di informazioni e di documenti", dettagliatamente articolata nel testo della pronuncia. Lo stesso Giudice costituzionale dà poi atto, sempre nella motivazione, che "le risposte fornite dalle parti in ordine alla citata istruttoria hanno posto in rilievo dati concordanti oppure complementari e sostanzialmente compatibili" e che dunque "risulta quindi opportuno sintetizzare il contenuto delle risposte ottenute nell'assolvimento degli incombenti disposti e mettere in rilievo i punti di dissenso con particolare riguardo alle censure formulate dalla Regione".

Da sottolineare come la Corte esamini in modo estremamente analitico il contenuto delle risposte fornite dalle parti, soffermandosi ampiamente sulla documentazione prodotta, giungendo infine ad una dichiarazione di fondatezza della questione basata su di essa in modo pressoché decisivo.

17. L'ordine delle questioni, l'assorbimento e la tutela cautelare

Generalmente la Corte esamina le diverse censure nell'ordine in cui le stesse sono proposte dal ricorrente. Talora, tuttavia, in assenza di una regola giuridica espressa che lo vincoli in una qualche direzione, essa procede in modo diverso. Ad esempio, il Giudice delle leggi ha fatto riferimento, nel presente triennio, ora a un "ordine logico" da seguire nell'affrontare le diverse censure (sent. n. 39/2014), ora ad una "sequenzialità logica" rispetto ai quali le questioni devono essere esaminate (sent. n. 125/2015).

Nel triennio i casi di assorbimento delle censure sono stati abbastanza numerosi: la formula ormai stereotipata, utilizzata dalla Corte in chiusura della motivazione, è quella per la quale, nell'ambito di una dichiarazione d'incostituzionalità riguardante una o più delle censure promosse, "restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale prospettati dal ricorrente" (cfr., *ex plurimis*, decc. nn. 2, 4 e 27/2014, 31, 55, 99, 140, 149, 158, 176, 180, 195, 233 e 246/2015, 28, 66, 131, 154, 175, 183, 251, 262 e 272/2016).

Assorbimento

In casi particolari, peraltro, l'assorbimento di alcune censure può essere conseguenza della dichiarazione di non fondatezza di altre; nella sent. n. 67/2016, ad esempio, si legge in motivazione che "la dichiarazione d'infondatezza delle censure relative alla pretesa violazione dell'art. 117, terzo com-

ma, Cost. assorbe i motivi di dubbio riferiti agli artt. 3, primo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., trattandosi di deduzioni consequenziali e prive di autonomia”.

Tutela cautelare

Inoltre, nel corso del triennio si è registrato un certo numero di casi in cui il ricorrente ha chiesto alla Corte, in pendenza di giudizio, di sospendere l'esecuzione della legge impugnata ai sensi dell'art. 35, l. n. 87/1953, come modificato con la l. n. 131/2003 (decc. nn. 44, 233 e 285/2014 e 141, 145 e 155/2016).

In nessuno di questi casi, come in passato, la Corte ha accolto le richieste, considerandole anzi assorbite dalla decisione sul ricorso; peraltro, in una circostanza, interrompendo la prassi seguita nei quattro anni precedenti⁹⁸, la stessa ha preso esplicitamente in considerazione l'istanza dedicandovi un'autonoma e argomentata pronuncia. Si tratta dell'ord. n. 233/2014⁹⁹. In particolare, la Corte si è pronunciata sulla richiesta di sospensione inserita in un ricorso del Governo avverso due disposizioni contenute nella legge regione Calabria n. 8/2014, in materia di elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale.

Sebbene il ricorso del Governo riguardasse solo alcune sue disposizioni, l'istanza di sospensione viene rivolta all'intero testo della legge, data la stretta correlazione tra le diverse norme riguardanti la disciplina elettorale calabrese; a tale proposito, nel ricorso si accerta la sussistenza dei presupposti di “gravità ed urgenza connessi all'irreparabile pregiudizio dell'interesse pubblico” proprio in ragione della natura elettorale della disciplina censurata. Tali ragioni di gravità e urgenza inducono in effetti il Giudice costituzionale a prendere in considerazione la richiesta e a fissare, dopo circa un mese dal deposito del ricorso, con decreto del Presidente, la discussione sull'istanza di sospensiva in una specifica camera di consiglio¹⁰⁰.

Appare evidente la delicatezza della questione che si presenta alla Corte: in caso di rigetto dell'istanza di sospensione, le imminenti elezioni regionali

⁹⁸ L'ultima (ed unica) volta in cui la Corte costituzionale si è pronunciata con un'autonoma decisione (di rigetto) su un'istanza di sospensiva è in occasione della ord. n. 107/2010.

⁹⁹ Sulla quale si vedano le osservazioni di P. VIPIANA, *Un'altra volta la Corte costituzionale esamina specificamente (ma non nel merito) un'istanza di sospensiva di una legge*, in *forumcostituzionale.it*, 2014.

¹⁰⁰ Come segnala ancora P. VIPIANA, *Un'altra volta la Corte costituzionale esamina specificamente (ma non nel merito) un'istanza di sospensiva*, cit., dall'entrata in vigore della l. n. 131/2003, che ha introdotto la facoltà di chiedere la sospensiva nei ricorsi di costituzionalità delle leggi in via principale, ciò è avvenuto raramente: in particolare, le ord. nn. 116, 117, 118 e 119/2000 hanno disposto il rinvio della trattazione della istanza di sospensiva; l'ord. n. 245/2006 ha dichiarato il non luogo a provvedere; l'ord. n. 107/2010, citata nel testo, ha rigettato l'istanza di sospensione per assenza dei presupposti. In tutti gli altri casi in cui sono state avanzate richieste di sospensione la Corte non le ha considerate autonomamente ma le ha prese in esame (dichiarando il non luogo a provvedere o l'assorbimento) nelle sentenze ove ha giudicato il merito dei ricorsi.

calabresi avrebbero avuto luogo in ossequio alla legge regionale impugnata; al contrario, in caso di accoglimento dell'istanza, le medesime elezioni si sarebbero tenute sulla base del testo anteriormente vigente (l. regionale n. 1/2005). Di fatto, a togliere le castagne dal fuoco al Giudice delle leggi interviene una nuova legge regionale (n. 19/2014), approvata, come si ricorda nella stessa ord. n. 233, al deliberato scopo di "dirimere il contenzioso con il Governo, in vista delle imminenti elezioni regionali". Tale *ius superveniens* induce dunque il ricorrente a rinunciare tanto al ricorso, con conseguente accettazione da parte della regione Calabria e successiva estinzione del giudizio, tanto alla richiesta di sospensiva, con conseguente pronuncia di non luogo a provvedere rispetto a tale istanza.

Nulla di fatto, dunque. Tuttavia, risulta confermato, analogamente alla fattispecie decisa proprio con la citata ord. n. 107/2010 – in occasione della quale, peraltro, l'istanza di sospensiva era stata rigettata in ragione della ritenuta insussistenza del *periculum in mora* – che la materia elettorale è particolarmente adatta all'utilizzo della tutela cautelare, atteso che alla stessa attengono leggi destinate ad applicarsi in circostanze precisamente individuate.

18. Sulla costituzione in giudizio

Come ben sappiamo, il giudizio in via principale si configura come un giudizio di parti, per cui di norma sia la parte che propone il ricorso che l'ente la cui legge è stata impugnata dovrebbero costituirsi: e tuttavia per il secondo la costituzione è facoltativa e la sua mancanza non comporta, ovviamente, l'estinzione del giudizio.

Come negli anni precedenti, ed ancor più rispetto ad essi, si nota un diverso comportamento da parte del Governo nazionale rispetto agli esecutivi regionali (come già segnalato nel par. 5): se infatti in tutti i giudizi che si sono svolti nel triennio, su ricorso delle regioni e delle province autonome, lo Stato si è sempre costituito, assai numerose sono state le circostanze in cui, su ricorso statale, le regioni non lo hanno fatto. Le possibili ragioni di tale comportamento sono state in precedenza indicate e su di esse pertanto non vi è bisogno di tornare.

Venendo ai profili di carattere processuale, ricordiamo che, ai sensi dell'art. 19, 3° comma, delle Norme integrative, la parte convenuta può costituirsi presso la cancelleria della Corte costituzionale entro il "termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso, con memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse".

Sulla natura perentoria del termine di costituzione vi è poco da dire, stante anche l'esplicita previsione legislativa: ed infatti così la Corte costituzionale

*Diverso
comportamento di
Stato e Regioni*

Termine perentorio

l'ha costantemente ritenuto, e da ultimo ribadito nella sent. n. 50/2015, in cui è stato dichiarato inammissibile l'atto di costituzione del Presidente del consiglio in quanto proposto il 31° giorno successivo alla scadenza dello stesso. Principio ribadito nella sent. n. 82/2015, che ha dichiarato inammissibile ben quattro atti di costituzione (sempre della Presidenza del consiglio) depositati oltre due mesi dopo il deposito del ricorso.

Mi pare che sul punto vi sia poco da osservare, se non ricordare che le conseguenze della inammissibilità della costituzione dovrebbero consistere nel non poter tener conto (da parte della Corte) delle argomentazioni addotte dalla parte resistente, né nelle memorie scritte né nel corso dell'udienza pubblica. Per le prime, tuttavia, nulla impedisce che di fatto i giudici possano ugualmente leggere quanto sia stato presentato (fuori termini), e che per le seconde, allorché vi siano più atti di costituzione, ed alcuni soltanto dichiarati inammissibili, l'Avvocato dello Stato potrà comunque intervenire, salvo doversi astenere nel riferirsi ai ricorsi di cui alla costituzione tardiva. In entrambi i casi mi pare si tratti di conseguenze facilmente rimediabili: se non per il fatto che nella motivazione la Corte non dovrà rispondere alle eventuali eccezioni sollevate nelle memorie fuori termine.

Modalità
di costituzione
delle regioni

Di maggiore interesse è una “svolta” della giurisprudenza costituzionale operata con la sent. n. 37/2016, ed in particolare con quanto contenuto nel punto 2 del *Considerato in diritto*, riguardante le modalità di costituzione in giudizio di una regione nei confronti di un ricorso governativo proposto nei confronti di una propria legge¹⁰¹. Sino ad oggi, era pacifico ritenere che detta competenza fosse del Presidente della Giunta regionale, previa delibera della stessa Giunta: principio ribadito, da ultimo, con la sent. n. 61/2011 e con due ordinanze senza numero rese all'interno dei procedimenti conclusi con le sentt. nn. 44/2011 e 69/2011. In queste decisioni la Corte aveva ritenuto inammissibile la costituzione in giudizio della Regione resistente (si trattava sempre della Campania) perché avvenuta sulla base di un decreto dirigenziale del Coordinatore dell'Avvocatura della stessa Regione, e perciò in assenza di una delibera di Giunta. In due di questi casi la delibera giuntale era successivamente intervenuta a “ratifica” della costituzione in giudizio: ma la Corte aveva ritenuto, nelle circostanze di cui alle due ordinanze richiamate, che “la delibera adottata da un organo meramente amministrativo deve considerarsi radicalmente nulla in quanto non idonea a produrre qualsivoglia effetto”, contemporaneamente affermando – tuttavia – che la “delibera di cosiddetta ‘ratifica’ della costituzione in giudizio” deliberata dall'organo incompetente avrebbe potuto produrre effetti solo se intervenuta entro i ter-

¹⁰¹ Su tale aspetto della pronuncia v. G. SMURRA, *Sulla necessità della preventiva delibera della giunta regionale per resistere nei giudizi di costituzionalità in via d'azione*, in *Giur. cost.*, 2016, 219 ss.; E. ROSSI, *Nel giudizio in via principale la costituzione in giudizio della Regione è di competenza del Presidente (e non della Giunta) regionale*, in *Regioni*, n. 3/2016, 575 ss.

mini perentori di costituzione in giudizio. Nella sent. n. 61/2011, la Corte aveva ribadito “che, nella competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità, deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono”, dichiarando pertanto inammissibile la costituzione regionale.

Quest’ultimo passaggio consente di chiarire che, al di là della evidente inammissibilità della costituzione nel caso di specie (ove la decisione era stata assunta, come si è detto, dal Coordinatore dell’Avvocatura regionale), la “natura politica” della decisione da adottare non consente (o meglio, non consentiva) neppure che essa fosse adottata “in autonomia” dal Presidente della Giunta. Infatti, la sent. n. 325/2010 aveva chiarito che nella competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità (ove è stabilita la necessità della previa delibera giuntale) “deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono”.

Fin qui, dunque, il principio precedentemente ritenuto pacifico, e il cui fondamento legislativo era tratto dall’art. 32, 2° comma, l. n. 87/1953, ove la “previa deliberazione” della Giunta regionale è stabilita con riguardo all’atto di ricorso (regionale) avverso una legge statale (“La questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale [...], è promossa dal Presidente della Giunta”). In sostanza, dunque, la regola da applicare veniva tratta mediante un’interpretazione estensivo/analogica della disposizione legislativa, equiparando la decisione (“politica”) dell’atto di ricorso a quella relativa all’atto di costituzione in giudizio (nei confronti di un ricorso statale).

Con la sent. n. 37/2016, invece, la Corte rovescia tale interpretazione, adottandone una di tipo letterale/restrittivo. In base a quest’ultima linea ermeneutica, l’art. 32, in quanto riferito alla delibera di impugnazione della legge statale, non può essere applicato alla deliberazione di costituirsi in giudizio come parte resistente. Per questa seconda ipotesi, afferma la Corte, la legge non prevede alcunché, così come nulla stabiliscono le Norme integrative, le quali, dal canto loro, si limitano a richiedere il deposito della procura speciale per l’elezione del domicilio ed il deposito di una memoria per costituirsi come parte convenuta (art. 19, 3° comma). Dunque, conclude la Corte, poiché “le disposizioni che prevedono nullità, preclusioni, inammissibilità e decadenze processuali si intendono assoggettate ad un regime di stretta legalità (...), non si può non rilevare che gli unici profili di legittimazione processuale che le richiamate norme espressamente richiedono per la “parte convenuta” riguardano i poteri di conferimento della procura speciale, senza necessità di evocare requisiti formali di diversa natura”.

E dunque, nel caso di specie, – sebbene ciò non sia detto esplicitamente – la costituzione in giudizio della Regione Puglia deve ritenersi correttamente avvenuta, sebbene la delibera di Giunta sia intervenuta dopo il ter-

*Modalità
di costituzione come
parte resistente*

mine previsto per la costituzione, e sebbene ancora tale delibera sia stata depositata nella cancelleria della Corte nove mesi (*sic!*) dopo la sua adozione.

Dunque, seguendo l'interpretazione offerta dalla Corte, la costituzione in giudizio come parte resistente – almeno per quanto riguarda l'ente regionale o provinciale – non dovrà più essere deliberata dall'organo politico di tipo collegiale, cioè la Giunta, bensì (sembra necessario dedurre) dal Presidente della Giunta (in forza di quanto previsto dagli art. 31, 2° comma e 34, 2° comma, l. n. 87/1953).

In sostanza, perciò, la decisione se costituirsi o meno in giudizio (decisione che nelle regioni, almeno negli ultimi anni, non è affatto scontata, come sottolineato), sarà adottata direttamente dal Presidente della Giunta regionale, mentre rimarrà di competenza della Giunta la deliberazione del promovimento di ricorso.

Tale conclusione sembra senz'altro condivisibile, sia in forza del disposto legislativo richiamato, che in considerazione della forma di governo prevista a livello regionale in forza dell'art. 122 Cost., come modificato dalla l. cost. n. 1/1999 (forma di governo recepita in pressoché tutti gli statuti regionali). In relazione all'assetto istituzionale delle regioni, infatti, giova ricordare che è il (solo) Presidente, insieme al Consiglio, a ricevere una legittimazione popolare diretta (mediante l'elezione a suffragio universale e diretto), mentre la Giunta è composta da membri nominati dallo stesso Presidente; inoltre, a mente dello stesso art. 122, il Presidente "rappresenta la Regione": di conseguenza, non sembra corretto collegare inscindibilmente, come la Corte aveva fatto in precedenza, la "natura politica della valutazione" circa la costituzione in giudizio alla necessaria delibera giuntale (come se, in altri termini, la decisione rimessa al Presidente della Giunta escludesse, per ciò stesso, la natura "politica" di tale atto). In altri termini, considerata l'attuale conformazione della forma di governo regionale, la valutazione rimessa al Presidente della Regione non ne comporta un tasso di minore "politicità" (al netto di cosa effettivamente con tale definizione si intenda) rispetto all'attribuzione della stessa alla Giunta che egli presiede. Certo è che, comunque, si sta ragionando del tutto in astratto, perché nella realtà ben difficilmente una Giunta avrebbe l'ardire (o, forse, semplicemente il motivo) di esprimere un voto contrario alla proposta del Presidente di costituirsi o meno in un giudizio costituzionale promosso nei confronti di una propria legge.

*Modalità
di costituzione
del Governo*

A questo punto, però, emerge il dubbio se il principio di carattere processuale ora enunciato dalla Corte si debba ritenere applicabile anche all'ipotesi di costituzione del Governo nazionale in relazione ad un ricorso regionale avverso una legge o atto avente forza di legge statale. In altri termini, occorre verificare se quest'ultima decisione (di costituirsi o meno) debba essere previamente deliberata dal Consiglio dei ministri o se – al contrario – essa debba considerarsi rimessa, parallelamente a quanto deciso per il livello regionale, alla determinazione del Presidente del Consiglio. Anche per

rispondere a questo interrogativo occorre analizzare sia la normativa vigente che la conformazione della forma di governo (a livello statale).

Con riguardo al primo piano, va ricordato che l'art. 2, l. n. 400/1988 stabilisce che sono sottoposte alla deliberazione del Consiglio dei ministri "le proposte di sollevare conflitti di attribuzione o di resistere nei confronti degli altri poteri dello Stato, delle regioni e delle province autonome", mentre l'art. 5, 1° comma, lett. f) attribuisce al Presidente del Consiglio l'esercizio delle "attribuzioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n. 87". A sua volta, l'art. 32, 2° comma, l. n. 87/1953 prevede che "la questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e *notificato al Presidente del Consiglio dei ministri* entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto impugnati" (corsivo aggiunto). Soffermandoci sulla prima disposizione, si deve valutare la sua applicabilità anche al giudizio in via principale, relativamente alla competenza a deliberare la costituzione in giudizio. Come si è detto, la norma fa riferimento alla decisione "di resistere nei confronti degli altri poteri dello Stato, delle regioni e delle province autonome": tale formulazione impone di domandarsi se essa sia da riferire – o meno – anche ai giudizi sulle leggi, oppure se essa riguardi soltanto i conflitti di attribuzione (tra poteri e tra Stato e regioni). L'*obiter dictum* contenuto nella motivazione della presente pronuncia è invero poco chiaro, ed anzi suona particolarmente ambiguo. Mi riferisco al passaggio, peraltro del tutto ultroneo rispetto al punto deciso, in cui la motivazione esamina la competenza a proporre ricorso: dopo averne sottolineato, relativamente al piano regionale, la differente disciplina rispetto alla decisione di resistere, la Corte esamina anche la normativa riferita al piano nazionale, per affermare che anche per esso la decisione di ricorrere necessita della previa delibera del Consiglio dei ministri. E ciò in forza, afferma la Corte, di quanto stabilito dall'art. 31, 3° comma, l. n. 87/1953, «come, del resto, conferma l'art. 2, comma 3, lettera d) della legge 23 agosto 1988, n. 400 (...), *diversamente da quanto, invece, prevede la successiva lettera g), a proposito delle «proposte di sollevare conflitti di attribuzione o di resistere nei confronti degli altri poteri dello Stato, delle regioni e delle province autonome»*, con indicazione da considerare, secondo il 4° comma dello stesso art. 2, «tassativa»)" (corsivo aggiunto). Cosa intende affermare la Corte con l'avverbio "diversamente"? Poiché anche per le ipotesi di cui alla lett. g) la norma richiede la delibera del Consiglio dei ministri, l'unica possibile spiegazione per ritenere "diversa" tale previsione è che essa non si applichi (*recte*, che secondo la Corte non si applichi) alla decisione di costituirsi nel giudizio in via principale. In sostanza, seguendo il ragionamento della Corte (implicitamente sotteso all'uso dell'avverbio "diversamente"), si dovrebbe evincere che la delibera collegiale è richiesta dalla legge per costituirsi in un giudizio per conflitto di attribuzioni, ma non è richiesta per costituirsi in

*Costituzione
mediante memoria*

un giudizio in via principale. E tale conclusione è rafforzata dall'ulteriore passaggio della motivazione, ove si specifica che l'elenco dei casi in cui è richiesta la delibera collegiale deve intendersi, a norma del 4° comma dello stesso art. 2, "tassativo".

*Delibera
di proposizione
del ricorso*

Se ciò è quanto intende ricostruire la Corte sulla base del dato normativo, è possibile formulare alcune riserve, che tuttavia non interessano in questa sede¹⁰².

Un altro aspetto da segnalare, sempre con riguardo alla sent. n. 37/2016, riguarda la possibile incidenza del principio affermato su altri aspetti del processo costituzionale in via principale: in particolare sul punto della necessità di previa delibera per la *proposizione del ricorso*. Sul punto la risposta è abbastanza semplice, ed è negativa¹⁰³. Per la proposizione del ricorso, sia da parte regionale come da parte statale, resta fermo il principio della "previa delibera", sancito a chiare lettere dall'art. 32, l. n. 87/1953 per quanto riguarda il ricorso regionale nei riguardi di leggi statali, e dall'art. 31, 3° comma, per quanto attiene al ricorso governativo nei confronti delle leggi regionali (nonché dal 1° comma dell'articolo ultimo citato per i ricorsi avverso gli statuti regionali). Tale orientamento risulta costante nella giurisprudenza costituzionale e ribadito, di recente, nella sent. n. 110/2016, che ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto (per conto di una Regione) dal solo Presidente regionale, in assenza della previa deliberazione della Giunta: per la Corte, si legge nella motivazione, la previa delibera giuntale è necessaria "in quanto risponde ad esigenze non soltanto formali, ma sostanziali, per l'importanza e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che tale delibera può produrre".

Nulla cambia, dunque, per il promovimento del giudizio: e ciò vale sia nel caso di ricorso regionale come anche di ricorso statale.

*Costituzione
mediante memoria*

Con riguardo invece al punto richiesto dal richiamato art. 19, 3° comma delle N.I., e relativo alla necessità che la costituzione avvenga mediante "memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse", si conferma, nel triennio considerato, una notevole elasticità della giurisprudenza costituzionale. Nella sent. n. 64/2016, la Regione ricorrente aveva eccepito l'inammissibilità della costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, la cui memoria indicava esattamente, nell'epigrafe, il ricorso e le disposizioni con esso impugnate, senza che tuttavia le deduzioni menzionassero le stesse disposizioni. Non solo: per quanto si legge nella sentenza, la memoria di era limitata ad "una generale illustrazione" della disposizione costituzionale di riferimento e della sua attuazione da parte del legislatore ordinario, nonché ad un riferimento generale ai "rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni e Province ad autonomia speciale": mentre la Regione ricorrente era una regione ordinaria!

¹⁰² Volendo, si veda E. ROSSI, *Nel giudizio in via*, cit., 575 ss.

¹⁰³ Per considerazioni critiche sul punto cfr. G. SMURRA, *Sulla necessità*, cit., 225 ss.

Malgrado tutto questo, la costituzione in giudizio non è ritenuta inammissibile, in quanto – afferma la Corte – “l’atto di costituzione della parte resistente contiene le conclusioni e l’illustrazione delle stesse, mira [...] a stimolare l’apporto argomentativo delle parti, senza che siano prefigurabili conseguenze sanzionatorie nel caso di mancata illustrazione delle conclusioni formulate”. Ed inoltre, conclude la Corte, “anche l’inconferenza delle argomentazioni addotte non incide, per analoghe ragioni, sull’ammissibilità della costituzione in giudizio della parte resistente”.

Ancora più netta è la sent. n. 65/2016, nella quale la Regione ricorrente aveva, ancora una volta, eccepito l’inammissibilità della costituzione della Presidenza del Consiglio per evidente inconferenza degli argomenti addotti rispetto al contenuto del ricorso. La Corte risponde affermando che l’ammissibilità della costituzione in giudizio “resta ancorata *esclusivamente* al rispetto del termine imposto per il deposito in cancelleria dall’art. 19, 3° comma, delle norme integrative, il quale, nella specie, risulta osservato. Né la lamentata inconferenza lede il diritto al contraddittorio della parte ricorrente, che, fino al ventesimo giorno libero prima dell’udienza, ben può presentare memorie illustrative”. Se dunque è vero quanto qui affermato, se ne deve dedurre che l’art. 19 ha un contenuto precettivo (la previsione del termine di trenta giorni) ed uno meramente indicativo, almeno con riguardo all’*illustrazione delle conclusioni*. Forse non si è mai posto il caso che una costituzione sia avvenuta senza nemmeno indicare le *conclusioni* (inammissibilità o infondatezza, normalmente), anche perché si tratta di una formula di stile comunemente utilizzata: ma sarebbe interessante scoprire se, anche in tale eventuale circostanza, la Corte ritenesse comunque ammissibile la costituzione in giudizio.

19. L’intervento di terzi nel processo

Venendo invece alle richieste di intervento da parte di terzi, diversi dalle parti in conflitto, ha trovato conferma, senza eccezione, l’orientamento risalente che esclude dal giudizio in via d’azione soggetti diversi dal ricorrente e dal resistente (ma con un’accezione di cui subito si dirà), e in ogni caso di soggetti che non siano titolari di potestà legislativa.

*Esclusione
di interventi di terzi*

Nondimeno, anche negli ultimi anni vi sono stati vari soggetti che “ci hanno provato”, andando peraltro incontro a pronunce di inammissibilità dell’intervento. Tali pronunce contengono una motivazione “standard”, che riprende la formula ormai consolidata: “il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d’azione (...), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente innanzi a que-

sta Corte in via incidentale”. La pronuncia di inammissibilità viene di norma emessa con apposita ordinanza letta nel corso dell’udienza, e ripresa sinteticamente nella motivazione della relativa pronuncia e riportata in allegato ad essa (così le ordinanze pronunciate in relazione alle sentt. nn. 31/2015, 118/2015, 251/2015, 110/2016). In altri casi, invece, non si dà luogo a ordinanza ma l’inammissibilità è dichiarata direttamente nella sentenza conclusiva (sentt. nn. 110/2014, 63/2016, 242/2016: in quest’ultimo caso, peraltro, l’intervento era stato anche proposto fuori termine).

In un caso la Corte non si è pronunciata sulla richiesta di intervento (ord. n. 282/2014), forse per il fatto che quel giudizio è stato dichiarato estinto per rinuncia del ricorrente.

*Soggetti che hanno
proposto intervento*

Prima di esaminare un caso interessante verificatosi nel triennio, merita ricordare i soggetti che hanno presentato richiesta di intervento: non tanto con riguardo all’esito della richiesta, quanto piuttosto per cercare di comprendere le ragioni sostanziali alla base di tali richieste.

Nel giudizio risolto con la sent. n. 210/2014, era stata impugnata dalla Presidenza del consiglio una disposizione contenuta nell’art. 1 di una legge regionale della Sardegna (la n. 19 del 2013), in materia di usi civici¹⁰⁴. In relazione a tale ricorso aveva dispiegato richiesta di intervento il “Consorzio Uomini di Massenzatica”, ente – precisa la Corte – di gestione della proprietà collettiva dei residenti nelle frazioni di Monticelli e Massenzatica del Comune di Mesola, in Provincia di Ferrara, chiedendo che fosse dichiarata l’illegittimità costituzionale della disposizione sarda. La richiesta suona, invero, assai singolare: anche qualora, infatti, la Corte avesse mutato la propria giurisprudenza, è assai difficile immaginare un interesse di un ente della provincia di Ferrara a vedere dichiarata incostituzionale una legge della Sardegna! Il motivo del ricorso era probabilmente quello di mantenere una certa disciplina relativa agli usi civici (il Consorzio in questione, costituito nel 1896, raccoglie oltre seicento associati che, fin dal Medioevo, gestiscono alcuni territori della zona): nella memoria presentata dal suddetto ente si legge che la legge sarda avrebbe disposto “la cessazione in via amministrativa degli usi civici, e la sdemanializzazione dei beni su cui gli stessi insistono”, e che quindi il Consorzio “ha un interesse specifico e concreto a che venga dichiarata l’incostituzionalità, invero patente, di detta legge perché, in caso contrario, ogni altra Regione potrebbe legiferare nello stesso modo e con gli stessi principi, e cancellare con un colpo di penna e senza rimedi giurisdizionali qualsiasi proprietà collettiva”¹⁰⁵.

Nel giudizio risolto con la sent. n. 31/2015, invece, e relativo ad un ri-

¹⁰⁴ Su tale decisione v. A. SIMONATI, *Gli usi civici nelle Regioni a statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell’interesse nazionale*, in *Regioni*, n. 2/2015, 411 ss.; L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono*, in *Giur. cost.*, 2014, 3366 ss.

¹⁰⁵ Il testo della richiesta di intervento può leggersi in <http://www.usicivici.it/wp-content/uploads/2014/07/atto-intervento-cum.pdf>.

corso del Governo nazionale nei confronti della legge finanziaria 2014 della Regione Sardegna, avevano dispiegato richiesta di intervento due consiglieri regionali del medesimo ente: il coordinatore regionale dei Riformatori sardi, Michele Cossa, ed il capogruppo dello stesso partito, Attilio Dedoni, deducendo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta dal ricorrente. Anche questa richiesta appare invero singolare: si può immaginare che detti consiglieri, i quali nella legislatura in cui fui approvata la legge in questione erano in maggioranza, non si "fidassero" della nuova Giunta regionale (di diverso colore politico) che aveva il compito di sostenere le ragioni difensive davanti alla Corte, e che quindi abbiano pensato di assumere il ruolo di difensori regionali. Anche in questo caso, comunque, la consolidata giurisprudenza costituzionale ha evitato alla Corte di doversi confrontare con questioni politiche interne all'amministrazione sarda.

Politicamente rilevante è poi il caso del giudizio concluso con la sent. n. 118/2015, relativa ad alcuni ricorsi statali nei confronti di leggi regionali del Veneto che prevedevano l'indizione di alcuni referendum regionali per l'indipendenza o l'autonomia di quella regione, e di cui si è già detto nel par. 5. In tale giudizio ha presentato richiesta di intervento l'associazione "Indipendenza veneta", che si auto-definisce "un movimento politico nato nel 2012 con il solo scopo di indire il referendum per realizzare l'Indipendenza del Veneto attraverso la via istituzionale": tale richiesta di intervento era – ovviamente – presentata al fine di opporsi alla richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale. Ma anche questa richiesta non ha trovato accoglimento.

Altri enti che hanno chiesto di intervenire sono stati la Confcommercio Imprese per l'Italia della Provincia di Belluno e l'Associazione Albergatori Cortina d'Ampezzo nel giudizio di cui alla sent. n. 251/2015 (su cui subito tornerò); l'Associazione VOX – Osservatorio italiano sui Diritti (sent. n. 63/2016); l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus Ong, e l'Associazione "Amici del Parco Archeologico di Pantelleria" nel giudizio di cui alla sent. n. 110/2016. Nel giudizio di cui alla sent. n. 228/2016, relativa ad una legge della Regione Toscana in materia di cave¹⁰⁶, avevano proposto intervento due aziende operanti nel settore (OMYA spa e Società Guglielmo Vennai spa). Anche relativamente all'ord. n. 282/2014 avevano proposto atti di intervento società commerciali (Belsoggiorno s.n.c. di Gianfranco e Gabriella Maccario e Maccario Giuseppe Srl): su di essi, come detto, la Corte non si è pronunciata.

Merita infine soffermarsi sulla sent. n. 251/2015, che costituisce un caso assai particolare.

Essa si riferisce ad un ricorso presentato dalla Regione Veneto nei ri-

*Il caso della
sent. n. 251/2015*

¹⁰⁶ Su cui v. M. ESPOSITO, *Pubblico e privato nella disciplina giuridica delle cave*, in *Giur. cost.*, 2016, 1821 ss.

guardi di alcune disposizioni contenute nella legge (statale) di stabilità 2014: alcune di queste censure sono state tuttavia proposte non soltanto contro il Presidente del Consiglio dei ministri, ma anche “nei confronti della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”. E ciò in quanto una disposizione della legge in questione aveva modificato il testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, relativamente alla competenza in materia tributaria della Regione autonoma, “attribuendole una funzione piena nell’ampio numero di materie di sua competenza, con la elisione del riferimento ai limiti stabiliti dall’art. 5 del medesimo statuto, che sottoponeva comunque detta potestà legislativa ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato”.

Prima di esaminare la risposta della Corte, deve rilevarsi che in tale giudizio si sono costituite, oltre alla Presidenza del consiglio, anche le due Province autonome di Bolzano e Trento, ma non la Regione Trentino-Alto Adige. La Corte non si pronuncia espressamente sull’ammissibilità della costituzione delle due Province, ma le ammette comunque alla discussione. Tale decisione, sebbene avrebbe meritato forse una specifica puntualizzazione nel merito dell’ammissibilità, tuttavia è coerente con la giurisprudenza costituzionale, essendo le due Province sicuramente titolari di potestà legislativa: tuttavia, nel giudizio in questione, la loro posizione deve essere definita di soggetti *terzi*, essendo il ricorso riferito ad una legge dello Stato.

Quanto all’esito del giudizio, merita sottolineare che il ricorso è considerato inammissibile in quanto non viene motivato il profilo della ridondanza (secondo quanto si è detto al par. 11), e tale carenza di motivazione “si ripercuote anche sul versante della configurabilità dell’interesse alla impugnazione, «ancorché [come rilevato dalla stessa ricorrente] la disposizione sia operante al di fuori dei propri confini territoriali», che viene da questa dedotto in maniera altrettanto generica ed apodittica”. Per la Corte, dunque, la Regione Veneto ha utilizzato impropriamente il giudizio in via principale, “diretto non già alla definizione degli assetti e dei rapporti competenziali degli enti territoriali coinvolti, bensì alla manifestazione, squisitamente politica, di una generale insoddisfazione della ricorrente per la differenza tra la condizione di essa Regione a statuto ordinario (fiscalmente soggetta alle regole di cui all’art. 119 Cost.) e quella delle Province autonome a statuto speciale, con autonomia fortemente differenziata”. In sostanza – sembra dire la Corte – una questione di “gelosia” di una condizione che differenzia le regioni a autonomia ordinaria da quelle a statuto speciale: ma la “gelosia”, come noto, non è costituzionalmente apprezzabile.

IV. IL NUOVO VOLTO DELLA CONTRATTAZIONE STATO-AUTONOMIE TERRITORIALI

20. Osservazioni introduttive: gli “accordi” tra Governo nazionale e Regioni ad autonomia speciale

La contrattazione tra Stato (*recte*: Governo) nazionale e Regioni è tema antico¹⁰⁷, sorto in relazione alle particolarità del procedimento di controllo delle leggi regionali come venutosi a conformare in base alla formulazione dell'art. 127 Cost. *ante* riforma del 2001. Dopo tale riforma la contrattazione relativa alla legislazione regionale ha cambiato modalità di realizzazione, soprattutto a seguito della trasformazione del controllo di costituzionalità da preventivo a successivo: tuttavia una contrattazione ha continuato ad esserci, come dimostrano le numerose rinunce provenienti da parte statale nei confronti di ricorsi proposti nei confronti di leggi regionali, dovute all'approvazione di nuove leggi regionali abrogative e modificatrici delle disposizioni impugnate. Con la differenza, dunque, che la contrattazione che prima della riforma si realizzava in fase precontenziosa, attraverso il rinvio della delibera legislativa ai sensi del previgente art. 127 Cost., dopo il 2001 si svolge in pendenza di giudizio¹⁰⁸.

La “contrattazione” legislativa prima e dopo il 2001

La situazione è precisamente e autorevolmente fotografata nelle parole del Presidente Grossi, pronunciate in occasione della relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2015¹⁰⁹, il quale ha parlato apertamente di “disfunzione del sistema”: da un lato, “l’impugnazione finisce per configurarsi come una sorta di rimedio cautelativo, esperito, entro i previsti sessanta giorni (art. 127 Cost.), o in vista di una più ponderata valutazione dell’effettiva portata della lesione lamentata, oppure come indiretta sollecitazione per un accordo con la controparte; dall’altro lato, l’insieme delle operazioni svolte dalla Corte a seguito dell’atto di promovimento finisce per risolversi, nel complesso, in un dispendio di risorse, non influente, com’è ovvio, sulla stessa organizzazione dei lavori ...”.

¹⁰⁷ L’espressione “contrattazione” riferita alle vicende dei rapporti tra Governo e regioni nel procedimento di approvazione delle leggi regionali pre-riforma del 2001 è stata utilizzata, come noto, per primo da G.D. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti e spunti ricostruttivi per l’applicazione dell’art. 127 cost.*, in *Giur. cost.*, 1980, I, 531 ss.

¹⁰⁸ Cfr. A. SPADARO, *La pericolosa anomalia della “contrattazione” Stato-regioni: una storia senza fine ...* e A. STERPA, *Negoziare le leggi: quando Stato e regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, entrambi in *www.federalismi.it*.

¹⁰⁹ P. GROSSI, *Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2015*, cit., 11.

Si tratta di problemi non nuovi, e già rilevati nelle precedenti edizioni di questi *Aggiornamenti*.

*Il “seguito” dei
ricorsi regionali*

Un fenomeno invece che risulta essere nuovo è costituito dal “seguito” dei ricorsi regionali, in particolare di quelli proposti dalla regioni a statuto speciale e dalla province autonome, nei confronti della legislazione statale *in materia finanziaria*.

Da quanto si evince da molte pronunce, dopo il ricorso regionale si apre una fase di contrattazione tra la Regione (speciale) o Provincia autonoma ricorrente e il Governo nazionale¹¹⁰, i cui contenuti non sono peraltro dati da conoscere, ed all’esito del quale la Regione o la Provincia ricorrente rinuncia, di regola, al ricorso.

Tali accordi¹¹¹, in alcuni casi definiti “Protocolli d’intesa”¹¹², sono previsti da due commi contenuti nella legge di stabilità 2013 (art. 1, 454° e 456° comma, l. 24 dicembre 2012 n. 228), in forza dei quali si stabilisce che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano “concordano, con il Ministro dell’economia e delle finanze, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2018, l’obiettivo in termini di competenza eurocompatibile” (per tutte le regioni speciali ad eccezione del Trentino-Alto Adige) ovvero “il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista” (per il Trentino-Alto Adige e le province autonome). Si tratta, come è evidente, di accordi che mirano a realizzare una procedura conciliativa, come invocato a varie riprese anche dai Presidenti della Corte. Si potrebbe ragionare sul vincolo che la disposizione legislativa pone a carico di dette regioni, e se questo sia costituzionalmente legittimo (è probabile che il fondamento costituzionale sia dato dal novellato art. 81 Cost): in ogni caso, se le regioni adempiono (come avviene di fatto) il problema può non porsi. Piuttosto, il problema si pone su altro piano: in quanto, a quanto si evince dalla motivazione di alcune decisioni della Corte, tali accordi prevedono “l’impegno di ritirare i ricorsi promossi contro lo Stato innanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica”. La scelta di rinunciare ai ricorsi, dunque, non pare costituire l’esito di una scelta libera della regione, quanto l’applicazione di un vincolo che il Governo nazionale pone come condizione per la sottoscrizione dell’accordo. Vedremo subito quale può essere considerato il grado

¹¹⁰ In alcune pronunce tale accordo viene genericamente riferito allo “Stato”, altre volte al “Governo”, altre volte ancora al “Ministro dell’economia e delle finanze”.

¹¹¹ Tra le prime pronunce che fanno esplicito riferimento a tale attività di collaborazione v. sent. n. 19/2015; ordd. nn. 61 e 63/2015. Su di essi v. G. D’AMICO, *La finanza della Regione siciliana e il labirinto di Creta*, in *Regioni*, n. 2/2016, 385 ss., per il quale dietro la formula apparentemente unitaria spesso utilizzata dalla Corte in realtà si cela una multiforme realtà.

¹¹² Così ad esempio il “protocollo d’intesa in materia di finanza pubblica, stipulato con lo Stato” dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, di cui si dà atto nella sent. n. 74/2016.

di vincolatività di tali previsioni e quali conseguenze si prospettano nell'ipotesi di mancato rispetto.

Prima occorre tuttavia segnalare come dalla stessa giurisprudenza emerge che i contenuti di tali accordi (non sappiamo se in ogni caso o soltanto in alcune circostanze) siano successivamente “recepiti” da disposizioni legislative introdotte nella legge di stabilità per l'anno successivo (così, ad esempio, si afferma nelle sentt. nn. 74 e 214/2015), oppure in decreti-legge contenenti disposizioni di natura finanziaria (così, sempre ad esempio, sent. n. 19/2015). Il che potrebbe giustificare (nell'ipotesi ad esempio che la normativa oggetto di impugnazione venga modificata a seguito dell'accordo) il venire meno dell'interesse regionale a coltivare il ricorso: ma non sempre così sembra avvenire, come alcuni casi indiscutibilmente dimostrano.

*Il recepimento
degli accordi*

Veniamo dunque a considerare le conseguenze di tali procedure sul contenzioso costituzionale.

Nella maggioranza dei casi, una volta raggiunto l'accordo, la Regione ricorrente rinuncia ai ricorsi presentati: se la Presidenza del consiglio accetta la rinuncia, la Corte non può far altro che dichiarare estinto il giudizio. In alcuni casi, tuttavia, la parte resistente non accetta la rinuncia: non è dato da comprendere per quale ragione ciò accada, ma non è da escludere che si tratti solo di difficoltà di ordine formale o di mera “distrazione” dell'Avvocatura dello Stato. In ogni caso, in tali circostanze la Corte dichiara cessata la materia del contendere, precisando in motivazione che “la rinuncia ai ricorsi fa seguito ad un accordo siglato con il Governo ed era espressamente prevista tra gli obblighi della Regione” (sents. nn. 75/2015; analogamente 82, 238, 255/2015). Affermazione – sia detto per inciso – che attesta la rilevanza dell'accordo anche in merito al giudizio che la Corte deve operare: sebbene si possa ritenere che anche in assenza di detto accordo la Corte sarebbe comunque giunta alla medesima decisione finale (come avviene in tutti i casi in cui la parte ricorrente rinuncia e la parte resistente non accetta la rinuncia, qualora la Corte accerti che la disposizione impugnata non ha avuto applicazione).

*Rinuncia
a seguito di accordo*

Tuttavia può verificarsi un'altra circostanza: e cioè che, malgrado l'accordo raggiunto, con il connesso impegno a rinunciare ai ricorsi presentati, la regione disattenda tale impegno, mancando di presentare formale rinuncia. Ciò è avvenuto in alcuni casi, e sempre ad opera della Regione Sicilia (sents. nn. 77, 238, 239, 246, 249, 254 e 263/2015; 31/2016)¹¹³.

Non è dato comprendere la ragione di tale comportamento: soltanto in un caso la motivazione della pronuncia indica le possibili cause: nella sent. n. 19/2015 si legge infatti che “l'accordo in questione non ha riportato l'ap-

¹¹³ In verità vi è un caso relativo alla Provincia di Bolzano (sent. n. 28/2016): in esso la Provincia ricorrente rinuncia al ricorso ma lascia in vita una parte di esso, relativo ad una sola disposizione, motivando che tale disposizione è estranea rispetto al tema del coordinamento della finanza pubblica oggetto dell'accordo.

provazione della Giunta regionale e con successiva memoria del 19 gennaio 2015 la Regione siciliana ha confermato l'intenzione di proseguire il giudizio, asserendo che gran parte delle disposizioni impugnate – anche alla luce della concreta articolazione della normativa statale di recepimento – non avrebbero subito modificazioni, mentre quelle effettivamente apportate non avrebbero carattere satisfattivo”. La prima parte pone dunque un profilo di carattere istituzionale interno alla Regione: evidentemente l'accordo era stato sottoscritto dal Presidente della Giunta e lo stesso Presidente, successivamente, è stato messo in minoranza dall'organo dallo stesso presieduto. Ipotesi in verità assai singolare, e che rivela le evidenti difficoltà di funzionamento della forma di governo siciliana. La seconda parte della motivazione, invece, è del tutto plausibile, e nondimeno fa dubitare della coerenza dell'amministrazione regionale, che dapprima ha sottoscritto l'accordo con relativo impegno a rinunciare ai ricorsi, salvo in un momento immediatamente successivo accorgersi che quell'accordo non è satisfattivo e che quindi l'impegno non può essere mantenuto.

*Mancato rispetto
dell'accordo*

Al di là di tali aspetti, consideriamo le conseguenze che il mancato rispetto dell'accordo produce sul giudizio davanti alla Corte. La risposta è abbastanza semplice, ed è fornita dalla Corte in alcune pronunce: “nemmeno la conclusione di un accordo che contenga l'impegno della Regione alla rinuncia a tutti i ricorsi pendenti potrebbe spiegare effetti nel giudizio in via principale, in mancanza di espressa rinuncia del ricorrente”, atteso che “la conclusione di un accordo (che ha natura squisitamente politica), seppur contenente una clausola che obbliga la Regione a rinunciare ai ricorsi pendenti, non si riflette sull'ammissibilità ovvero sulla procedibilità di questi ultimi”. Dunque, per la Corte, se la Regione o la Provincia autonoma non mantiene l'impegno non si producono effetti sul giudizio: il quale deve svolgersi esaminando nel merito le censure prospettate (cfr. le decr. n. 19, 77, 125, 176, 239, 249 e 263/2015; n. 28/2016), non potendosi accedere alla richiesta della Presidenza del consiglio di dichiarare cessata la materia del contendere (sent. n. 31/2016). E ciò è in effetti avvenuto: in alcuni casi il giudizio si è risolto o con una pronuncia di inammissibilità o di infondatezza, mentre in alcuni casi la Corte ha accertato l'illegittimità costituzionale della disposizione denunciata (sentt. nn. 246/2015, 28 e 40/2016).

Alla luce di ciò risulta del tutto ultronea l'affermazione della Corte tesa a “interpretare” i contenuti dell'accordo e a ritenerli riferiti esclusivamente ai ricorsi *preventivamente proposti* rispetto alla sottoscrizione dell'accordo, ma non a quelli successivi ad essa (nell'ipotesi in cui la materia del contendere possa ritenersi ricompresa nei contenuti dell'accordo), come si legge nella sent. n. 40/2016, ove la Corte rileva che il ricorso in esame è stato presentato in data successiva alla stipulazione di tale accordo e che quindi su di esso il giudizio rimane in vita. Come si è visto, infatti, il giudizio rimarrebbe in vita anche se il ricorso fosse precedente, in quanto esso non impegna la Regione né tantomeno può provocare l'estinzione del giudizio.

Al di là dei profili processuali di tale procedura conciliativa, in questa sede merita rilevare la sua valenza politica: che da un lato conferma come il giudizio in via principale tenda sempre più a configurarsi, più che un sindacato sulla legittimità costituzionale delle disposizioni legislative, come un conflitto intersoggettivo dai forti connotati politici. Altrimenti non avrebbe senso che un processo di controllo della costituzionalità delle leggi possa venire meno per “accordi” sulla ripartizione di fondi pubblici.

21. Tra *ius superveniens* e accordi sopravvenuti

I fenomeni di *ius superveniens* e di accordo *superveniens*, sopra richiamati, rappresentano dunque il nuovo volto della contrattazione legislativa: la conseguenza più evidente di tale situazione, in termini processuali, è rappresentata dalla tendenza riguardante la vera e propria esplosione negli ultimi anni dei casi di mobilità dell’oggetto del giudizio.

Sono assai frequenti, infatti, le circostanze in cui la Corte giudica una norma diversa da quella individuata nell’atto introduttivo del ricorso. Senza contare che sovente l’oggetto muta più di una volta nel corso della stessa vicenda processuale.

Ora, se il fenomeno dello *ius superveniens* è ben noto, meno note sono senz’altro le sue dimensioni, avendo esse raggiunto livelli un tempo assolutamente sconosciuti¹¹⁴.

In particolare, all’indomani del ricorso la parte resistente, per lo più la regione ma talora anche lo Stato, interviene sulla normativa impugnata. Se solitamente, in caso d’intervento normativo statale, tale circostanza si lega alle modalità caotiche e alluvionali con le quali si realizza ormai ordinariamente l’attività di produzione normativa, in caso di intervento regionale, invece, la stessa risponde a finalità processuali ben precise; vale a dire, superare le censure del ricorrente attraverso una sorta di soluzione stragiudiziale, sostanzialmente transattiva, o quanto meno, in assenza di un accordo con la controparte, eludere o rinviare il giudizio della Corte costituzionale.

In alcuni casi, in verità, non si tratta di *ius superveniens* ma, come già segnalato, di un vero e proprio *accordo* sopravvenuto raggiunto tra le parti; talora, peraltro, riguardante proprio le modalità operative che dovranno essere rispettate nell’applicazione della normativa impugnata (sentt. nn. 19, 46, 61, 63, 65, 75, 77, 79, 116, 172, 203, 208, 214, 238, 239, 246, 249, 254, 255, 257, 258, 263, 271, 273, 276/2015, 28, 31, 40, 42, 43, 119, 141, 211, 262 e 277/2016).

¹¹⁴ In argomento, volendo, cfr. F. DAL CANTO, *La Corte costituzionale e lo ius superveniens: esplosione e crisi del giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Giur. cost.*, 2014, 4113 ss.

Esaminando la giurisprudenza costituzionale del triennio, appare evidente lo sforzo della Corte di adattare alcuni strumenti processuali tradizionali, sicuramente previsti per altri scopi, al fine di elaborare un protocollo di soluzioni utili ad arginare il fenomeno.

Dinanzi allo *ius superveniens* lo strumentario messo a punto è molto vario e quasi sempre problematico. Lo si richiama sinteticamente.

Innanzitutto, sovente accade che Corte valuti lo *ius superveniens* influente per le sorti del giudizio, per cui la stessa procede con lo scrutinio di costituzionalità della disposizione originariamente impugnata. Tuttavia, quando tale apprezzamento richiede una maggiore ponderazione, la stessa può decidere un rinvio a nuovo ruolo.

Una diversa ipotesi attiene al caso in cui le nuove disposizioni abbiano apportato innovazioni sostanziali e soddisfattive rispetto alle doglianze lamentate nel ricorso e non vi sia stata altresì applicazione *medio tempore* della disciplina previgente. In presenza di tali condizioni la Corte dichiara ora la cessazione della materia del contendere, ora, in caso di rinuncia del ricorrente, unita alla accettazione del resistente o alla sua mancata costituzione, l'estinzione del processo.

Il rinvio a nuovo ruolo, l'estinzione del giudizio e la cessazione della materia del contendere sono tutte ipotesi che si possono registrare tanto all'indomani dello *ius superveniens* tanto in caso di accordo "stragiudiziale" sopraggiunto tra le parti. Le ipotesi che seguono, invece, attengono esclusivamente al fenomeno dello *ius superveniens* in senso stretto.

In particolare, quando le nuove disposizioni hanno apportato modifiche puramente formali alla disciplina previgente, e, allo stesso tempo, quest'ultima non ha già trovato concreta applicazione, il Giudice costituzionale può ritenere di disporre d'ufficio il trasferimento della questione dalla disposizione originariamente impugnata alla disposizione sopravvenuta. Se tuttavia, in tali circostanze, la disposizione originaria ha già conosciuto applicazione al momento in cui è entrata in vigore la disciplina sopravvenuta, la Corte estende l'oggetto del ricorso, giudicando sia la disposizione originariamente impugnata sia quella sopravvenuta.

22. Segue: rinvio a nuovo ruolo, rinuncia al ricorso e cessazione della materia del contendere

Il verificarsi delle circostanze appena indicate ha forti riflessi sulla giurisprudenza costituzionale.

In primo luogo, si osserva un aumento del numero di pronunce nelle quali la Corte costituzionale esamina la prospettiva di rinviare la questione a nuovo ruolo (decc. nn. 78, 165, 257, 282, 284/2014, 79, 164, 239, 255/2015).

Se in passato, nel giudizio in via principale, la decisione di rinviare a nuovo ruolo per *ius superveniens* veniva adottata unicamente d'ufficio, senza alcuna sollecitazione esterna, quando per la Corte non era da escludere la rilevanza per la controversia di alcune norme sopravvenute all'udienza di discussione¹¹⁵, negli anni più recenti sono state sovente le parti costituite in giudizio a presentare esplicita richiesta di rinviare la causa a nuovo ruolo in ragione di una sopravvenuta modifica del quadro normativo.

*Rinvio a
nuovo ruolo*

Non sono state rare le occasioni in cui il rinvio a nuovo ruolo è stato disposto, talora anche più volte con riguardo a uno stesso ricorso (ord. n. 79/2015), al dichiarato scopo di far maturare situazioni idonee a condurre a una composizione consensuale della lite.

Ad esempio, nel corso del giudizio definito con l'ord. n. 78/2014, il Presidente del Consiglio, ricorrente, presenta istanza di rinvio della trattazione del ricorso a seguito della richiesta pervenuta da parte della Regione Abruzzo, esplicita ma non formalizzata in giudizio – si noti, infatti, che la regione non si era costituita in giudizio – “di riesaminare la questione alla luce delle modifiche introdotte alla legge impugnata dalla legge regionale n. 2 del 2013”; l'istanza, in effetti, viene accolta e il ricorso rinviato a nuovo ruolo, ciò che consente al Governo di maturare la decisione di rinunciare al ricorso, cui segue, in mancanza di costituzione della controparte, l'estinzione in giudizio¹¹⁶.

In altre circostanze, come si dirà dopo, a seguito di *ius superveniens* la ricorrente rinuncia al ricorso e successivamente, per dare tempo al Governo di poter accettare tale rinuncia, chiede il rinvio a nuovo ruolo.

Talora, va detto, non vi sono ragioni *sostanziali* per le quali il ricorrente, anziché rinunciare subito al ricorso, tenta la strada di procrastinare il giudizio. O meglio, è chiaro come vi siano soltanto ragioni di tipo *processuale*, in relazione alle modalità e i tempi necessari per l'adozione dei diversi atti.

Si prenda, a questo proposito, il caso dell'ord. n. 164/2015. Il Presidente del Consiglio, ricorrente, dapprima, con memoria depositata il 13 gennaio 2014, formula una richiesta – cui per inciso prontamente aderisce la difesa regionale – di un rinvio della discussione della causa, “in modo da consentire una valutazione sull'opportunità di rinunciare al ricorso in seguito alla promulgazione della legge della Regione Puglia 19 luglio 2013, n. 19 ...”; a distanza di circa quindici giorni, con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2014 e con atto depositato il 25 febbraio 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri dichiara di rinunciare al ricorso, con conseguente estinzione del giudizio.

¹¹⁵ Cfr., tra le altre, sent. n. 246/1982 e ord. n. 54/1992.

¹¹⁶ Analoga la vicenda definita con l'ord. n. 282/2014, con la differenza però che, in questo caso, la resistente regione (Liguria) si costituisce in giudizio e pertanto può espressamente accettare la rinuncia del Governo.

Simile è anche il caso definito con l'ord. n. 255/2015. La regione Valle d'Aosta e le province di Trento e Bolzano impugnano alcuni articoli della l. n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014); a seguito di distinti accordi stretti con il Governo, sia le Province autonome di Trento e di Bolzano che la regione Valle d'Aosta decidono di rinunciare al ricorso: tuttavia, mentre per la prima rinuncia il Governo fa in tempo ad accettare, per l'altra si trova costretto a chiedere alla Corte il rinvio dell'udienza, al fine di consentire la formalizzazione dell'accettazione della rinuncia. Tuttavia il Giudice costituzionale, con un approccio alquanto pragmatico, che guarda piuttosto alla sostanza degli interessi delle parti, non ritiene in questo caso utile accogliere la richiesta, dal momento che, come si precisa nella motivazione, "in base alla giurisprudenza di questa Corte (...) la dichiarazione di rinuncia, pur non accettata dalla parte resistente, comporta la cessazione della materia del contendere, ove, anche alla luce della condotta delle parti, non emerga alcun interesse a che la questione sia decisa".

Meritevole di segnalazione è poi l'ord. n. 257/2014.

Si trattava di una serie di ricorsi, promossi da diverse autonomie territoriali speciali (le province autonome di Trento e Bolzano e le regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Sicilia) e riuniti dalla Corte costituzionale, avverso la l. n. 183/2011 (Legge di stabilità 2012). Nel corso dell'udienza pubblica la difesa della Provincia di Trento e della Regione Trentino-Alto Adige formula una richiesta di rinvio, depositando il verbale di deliberazione della Giunta provinciale di Trento avente ad oggetto l'approvazione dell'«Accordo tra il Governo, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza pubblica». Dal canto loro, gli altri enti ricorrenti, forse un po' spiazzati da tale comportamento processuale, decidono di rimettersi sul punto alla valutazione della Corte, "pur se con diversificate argomentazioni"; ma di diverso avviso, come più volte è capitato nel corso del triennio, è la regione Sicilia, che invece insiste per la trattazione del ricorso.

Dinanzi a tale variegata combinazione di posizioni, a fronte comunque dell'adesione dell'Avvocatura dello Stato alla richiesta di rinvio, la Corte decide di accogliere tale istanza con una motivazione articolata: con specifico riguardo agli enti firmatari dell'accordo, essa sottolinea l'importanza di consentire loro di valutare adeguatamente la "persistenza dell'interesse a ricorso"; con riferimento agli altri ricorrenti, invece, neutrali o addirittura contrari rispetto all'ipotesi del rinvio, la stessa si limita a evidenziare l'opportunità di "una contestuale discussione" dei ricorsi.

Queste le decisioni più rilevanti.

*Rinvio del processo
e ruolo delle parti*

Ora, appare evidente che la giurisprudenza appena richiamata mette in luce la propensione della Corte a consentire alle parti la "gestione" processuale del conflitto costituzionale. Il ricorrente promuove il ricorso entro i termini perentori previsti dall'art. 127 Cost.; dopodiché, si attendono gli sviluppi della trattativa tra i legislatori in campo, che possono concretizzarsi in

vere e proprie modifiche legislative ovvero in accordi politico-istituzionali di altro tipo.

Tale indirizzo è in linea di principio coerente con l'idea che quello in via principale sia un giudizio di natura conflittuale, nella piena disponibilità delle parti, nel quale l'interesse dei contendenti fa premio su quello alla legalità costituzionale. E tuttavia non può non segnalarsi l'evidente discrezionalità con la quale la Corte, e in particolare il suo Presidente, sollecitati dalle istanze delle parti costituite, sono in grado di utilizzare lo strumento del rinvio a nuovo ruolo, anche tenendo conto che il solo riferimento normativo che ne regola l'applicazione, introdotto con la novella del 2008, è quello rappresentato dall'art. 15, 3° comma, delle Norme integrative, ai sensi del quale il Presidente può disporre il rinvio soltanto "al fine della trattazione congiunta con altra causa connessa o che implichi la soluzione di analoghe questioni".

Oltre ai casi di rinvio a nuovo ruolo, lo *ius superveniens* e la sottoscrizione degli accordi sopra richiamati hanno prodotto effetti anche sul numero di decisioni di estinzione del giudizio per rinuncia del ricorrente e su quelle che dichiarano la cessazione della materia del contendere. Si tratta di ipotesi che si registrano quando le innovazioni legislative promosse dal resistente hanno avuto natura sostanziale e sono state soddisfattive per il ricorrente.

La crescita esponenziale di questi due dispositivi rappresenta un'evidente conferma della sussistenza di quel fenomeno di "contrattazione" tra Stato e regioni di cui si è riferito in precedenza.

Con particolare riguardo alle ipotesi di rinuncia al ricorso – che può ovviamente riguardare anche soltanto alcune delle censure prospettate – è frequente che la parte ricorrente rinunci in seguito alla modifica del quadro normativo di riferimento posta in essere dalla parte resistente sovente proprio con l'obiettivo di far venir meno le ragioni del contenzioso costituzionale. In alcuni casi la rinuncia al ricorso è formalmente contrattata in un accordo raggiunto tra le parti svoltosi parallelamente al processo costituzionale (ord. n. 61/2015).

La rinuncia al ricorso

In queste circostanze la Corte fa ancora una volta prevalere il principio della disponibilità del giudizio da parte dei soggetti in lite, considerando conseguentemente recessivo l'interesse, di natura obiettiva, che eventualmente potrebbe residuare all'accertamento dei confini delle rispettive attribuzioni costituzionali. L'estinzione del giudizio viene dichiarata dalla Corte ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative, a mente del quale "la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo".

Tale tecnica decisoria desta perplessità soprattutto in considerazione della consistenza che il fenomeno ha assunto negli ultimi anni (decc. nn. 34, 38, 40, 49, 54, 85, 86, 93, 103, 108, 111, 117, 118, 141, 144, 165, 196, 197, 209, 246, 268, 281, 282 e 285/2014, 9, 61, 63, 65, 68, 73, 75, 77, 79, 82, 93, 116, 121, 124, 135, 164, 172, 199, 203, 208, 213, 214, 224, 238, 239, 244, 246, 249, 254, 255, 257, 258, 263, 267, 271 e 276/2015, 5, 6, 31, 35, 42, 43, 75, 80, 101, 119, 123, 137, 170, 171, 197, 235, 255, 238, 255, 289, 291 e

292/2016). Come si è giustamente notato, in casi di questo tipo la Corte, limitandosi a registrare l'esito della contrattazione intervenuta tra le parti in lite, più che di arbitro gioca il ruolo di "notaio"¹¹⁷.

Cessazione
della materia
del contendere

A differenza dell'estinzione per rinuncia, la dichiarazione di cessazione della materia del contendere, anch'essa utilizzata con frequenza in caso di *ius superveniens* (cfr. decc. nn. 19, 44, 54, 129, 141, 144, 181, 260, 269/2014, 2, 16, 17, 19, 32, 46, 50, 62, 64, 77, 140, 149, 156, 189, 255, 273/2015, 39, 101, 142, 147, 155, 185, 199, 242, 253, 277/2016), dovrebbe prescindere dalla volontà delle parti ed essere invece subordinata alla sussistenza di circostanze di natura oggettiva, valutabili dalla Corte, quali l'avvenuta abrogazione, o sostanziale modifica, della normativa oggetto del giudizio e la non intervenuta applicazione *medio tempore* della disciplina originaria.

Su tali aspetti si tornerà durante l'esame specifico di questo tipo di dispositivo.

23. Segue: il trasferimento e l'estensione delle questioni di costituzionalità

Diverso fenomeno è quello in cui la Corte decide nel merito il giudizio di costituzionalità ma su un oggetto diverso da quello delineato nell'atto introduttivo.

Come si sa, dinanzi ad innovazioni normative non meramente formali, e tuttavia ritenute non soddisfattive per il ricorrente, la Corte solitamente richiede a quest'ultimo, in osservanza del principio della domanda, una nuova impugnazione. Al contrario, se lo *ius superveniens* è meramente formale, e dunque necessariamente non soddisfattivo delle ragioni esposte nel ricorso, la Corte costituzionale procede con il trasferimento della questione di costituzionalità dalla vecchia alla nuova disciplina.

Trasferimento
della questione
di costituzionalità

Con tale trasferimento, in sostanza, la Corte intende scongiurare un utilizzo deviato della funzione legislativa, esercitata all'esclusivo scopo di sottrarre la disciplina contestata al giudizio di costituzionalità. Non a caso, infatti, tale indirizzo è sovente giustificato attraverso il richiamo al principio di effettività della tutela costituzionale delle parti, com'è accaduto costantemente a partire dalla sent. n. 533/2002.

Da allora la tecnica del trasferimento è stata utilizzata in svariate analoghe occasioni, sempre precisandosi che la stessa può essere adottata solo ove dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostan-

¹¹⁷ Cfr. B. RANDAZZO, La "manutenzione" del giudizio in via principale, in AA.VV., La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia, a cura di M. Decaro-N. Lupo-G. Rivosocchi, Torino, 2012, 163ss.

zialmente coincidente con quella impugnata nel ricorso e non quando la nuova disposizione sia invece tale da determinare un mutamento sostanziale della disciplina in questione (decc. nn. 8, 23, 36, 44, 79, 85, 87/2014, 46/2015, 124, 199, 202/2016). In quest'ultimo caso, com'è evidente, la nuova disposizione potrà essere portata al cospetto della Corte costituzionale soltanto attraverso un nuovo ricorso (cfr. sentt. nn. 44/2014, 65, 141/2016).

A queste condizioni, definite dal Giudice costituzionale, il trasferimento della questione si presenta come una soluzione ragionevole e non sembra suscitare particolari critiche con riguardo alle esigenze di rispetto della natura del sindacato di costituzionalità e delle relative norme processuali. Il giudizio di costituzionalità risulta in tal modo assistito da un *favor* per la sua effettività e tempestività, esigenze che, viceversa, verrebbero frustrate qualora si ritenesse necessario, in siffatte ipotesi, la riproposizione delle stesse censure nei confronti della medesima norma.

E tuttavia è vero che, con il moltiplicarsi delle ipotesi di *ius superveniens*, sono divenute più evidenti talune criticità potenziali insite nell'utilizzo di tale tecnica.

In primo luogo, si deve tener conto della circostanza che la disposizione sopravvenuta contiene quasi sempre degli elementi di diversità rispetto a quella originaria, cosicché la valutazione circa il grado di innovatività della prima rispetto alla seconda, cui consegue la decisione di trasferire o meno la questione, si presenta spesso tutt'altro che agevole.

La Corte costituzionale, a seconda delle diverse occasioni, ora valuta la sostanziale "identità" (sentt. nn. 44, 87/2014, 199/2016) o l'"equivalenza" (sentt. nn. 249/2014, 124/2016) della portata precettiva della disposizione sopravvenuta, ora l'"assenza di contenuto radicalmente innovativo" (sentt. nn. 23, 79, 87/2014) o la "sostanziale omogeneità" delle due discipline (sent. n. 101/2016), ora l'"irrilevanza" delle modifiche (sent. n. 8/2014), oppure che la modifica non abbia inciso sui "termini della questione" (sentt. nn. 141/2014, 205/2016), o infine che le novità introdotte siano state soltanto "marginali" (sentt. nn. 23, 138/2014, 77 e 155/2015, 40/2016).

Può capitare che il ricorrente, dinanzi allo *ius superveniens*, decida comunque di proporre un nuovo ricorso, cosicché la Corte, sollevata dall'imbarazzo, può precisare che "lo scrutinio si è limitato all'originario contenuto precettivo, indipendentemente da ogni valutazione circa la necessità del trasferimento delle attuali questioni di legittimità costituzionale alla modifica normativa sopravvenuta" (sentt. nn. 141/2016; analogamente, cfr. 239/2015, 65/2016).

Nella sent. n. 65/2016¹¹⁸ la Corte osserva, quasi didatticamente, che, "in

¹¹⁸ Sulla quale v. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2016, 14 ss.

caso di *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale deve essere trasferita quando la disposizione impugnata sia stata modificata marginalmente, senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva e la modifica risulti comunque orientata in senso non satisfattivo alle richieste del ricorrente"; "se invece", prosegue il Giudice delle leggi, "a seguito della modifica la norma appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria, si deve concludere per la portata innovativa della modifica stessa, che va impugnata con autonomo ricorso, poiché il trasferimento supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione" (analogamente, cfr. sentt. nn. 138/2014, 141/2001).

Come si vede, si tratta di valutazioni rispetto alle quali il margine di apprezzamento della Corte è molto ampio. Non può negarsi, in altre parole, che il trasferimento delle questioni si realizza talora anche quando tra le due discipline, quella originaria e quella sopravvenuta, non vi è coincidenza quasi neppure in termini sostanziali.

Approccio
sostanzialista della
Corte costituzionale

Emblematica di questo approccio, talora esasperatamente sostanzialista, è la vicenda processuale definita con la sent. n. 249/2014¹¹⁹. Nell'occasione il Governo aveva impugnato una legge della regione Abruzzo, laddove, in violazione della normativa europea, era stato previsto un aiuto pubblico a favore di un'impresa. All'indomani del ricorso statale la regione resistente, da una parte, procede con l'abrogazione della disposizione incriminata e, dall'altra, reintroduce con un atto distinto una disciplina del tutto diversa nella formulazione ancorché analoga quanto alle finalità perseguite. La Corte costituzionale, nel trasferire la questione di costituzionalità sullo *ius superveniens*, osserva che "i requisiti indicati per la configurabilità dell'ipotesi di aiuto di stato permangono pur nel mutato contesto giuridico", atteso che "la nuova disciplina persegue in concreto le medesime finalità della disposizione impugnata ...".

Estensione
della questione
di costituzionalità

Come si vede, il trasferimento è giustificato esclusivamente in ragione della corrispondenza delle finalità perseguite dalle due discipline, diverse in tutto fuorché negli "esiti corrispondenti" che entrambe paiono idonee a realizzare¹²⁰.

Diversa dall'ipotesi del trasferimento è quella dell'estensione della questione di costituzionalità, più originale e più problematica (cfr. decc. nn. 87 e 249/2014, 21 e 39/2016). Essa è utilizzata quando la normativa originaria, e sostituita dallo *ius superveniens*, ha avuto *medio tempore* applicazione, per

¹¹⁹ Su cui si vedano le osservazioni di D. MONEGO, *Il trasferimento della questione nel giudizio in via principale fra continuità precettiva, identità di ratio ed uso distorto della legislazione*, in www.forumcostituzionale.it, 2015.

¹²⁰ Si tratta, per inciso, di un approccio sostanzialista analogo a quello inaugurato da tempo dalla Corte costituzionale, e recentemente ribadito, per definire l'ambito di applicazione del giudicato costituzionale (v., da ultimo, la sent. n. 5/2017).

cui il Giudice delle leggi, anziché procedere al mero trasferimento, giudica tanto la vecchia che la nuova disciplina¹²¹.

Per giungere a tale risultato la Corte combina due diverse tecniche: da una parte, giudicando lo *ius superveniens* influente ai fini di un'eventuale pronuncia di cessazione della materia del contendere, essa decide di proseguire lo scrutinio della disposizione originariamente impugnata; dall'altra, riscontrando in quello stesso *ius superveniens* i medesimi vizi lamentati nei confronti della disciplina sostituita, decide di coinvolgere nel giudizio di costituzionalità anche la normativa sopravvenuta.

Siamo dinanzi a un'operazione ben più complessa del mero trasferimento della questione di costituzionalità. Mentre quest'ultimo, come detto, presuppone un semplice spostamento del giudizio da una disposizione all'altra, ovvero, utilizzando una formula cara alla Corte costituzionale, da un "veicolo di accesso" al giudizio ad un altro, rimanendo identica la norma di riferimento sia quanto ai suoi contenuti sia quanto alla sua efficacia nel tempo, l'altra si realizza, al contrario, con riferimento a disposizioni dalla portata normativa non coincidente.

Nella maggior parte dei casi, la ragione per la quale la Corte decide di non limitarsi a trasferire il giudizio sullo *ius superveniens* e di ampliare l'oggetto del ricorso, giudicando sia la vecchia che la nuova disciplina, risiede nel diverso ambito temporale di efficacia di quest'ultima rispetto a quella originaria. In altre parole, se la disposizione impugnata, e poi novellata, ha trovato concreta applicazione nell'ordinamento, il ristabilimento della legalità costituzionale non può che passare dall'espunzione, oltre che della norma sopravvenuta, anche di quella originaria.

In alcune ipotesi di estensione, peraltro, la non coincidenza tra disposizione originaria e disposizione sopravvenuta attiene alla loro diversa portata normativa: in tali casi, la Corte decide di giudicare due disposizioni aventi un contenuto precettivo diverso, analoghe ma non identiche, sul presupposto che le modifiche apportate dal legislatore non siano state sufficienti a superare le censure prospettate dal ricorrente.

In tali circostanze, come si è notato¹²², la tecnica tende ad avvicinarsi, rappresentandone una sorta di anticipazione, all'istituto dell'illegittimità costituzionale consequenziale avente ad oggetto norme "identiche" o "analoghe" a quelle originariamente impuginate. Con la differenza, ovviamente, che mentre in questa seconda circostanza a essere ampliato è l'oggetto della pro-

¹²¹ Tale tecnica è stata introdotta dapprima nel giudizio in via incidentale; su di essa cfr. F. BERTOLINI, *Corte costituzionale e trasferimento della questione di legittimità fra valore ricognitivo e valore innovativo dei testi unici legislativi*, in *Giur. cost.*, 2002, 75 ss. e G. D'ELIA, *Terzietà del giudice e trasferimento della questione nel processo costituzionale*, *ivi*, 3812 ss.

¹²² D. MONEGO, *Ius superveniens nel giudizio in via principale fra trasferimento della questione, estensione ed illegittimità consequenziale*, in *Regioni*, 2012, 644 ss.

nuncia dichiarativa dell'incostituzionalità, nella prima, invece, la manipolazione riguarda la questione sottoposta al giudizio, a prescindere da quello che sarà l'esito dello stesso, di accoglimento o anche di rigetto.

Analogamente a quanto accade quando la Corte pronuncia *ex art.* 27, l. n. 87/1953, in particolare, si registra anche nel caso della "estensione" un allargamento del *thema decidendum* e, conseguentemente, una deroga al principio processuale di corrispondenza tra chiesto e pronunciato. Con la peculiarità, tuttavia, che tale soluzione, a differenza dell'altra, ha un'origine esclusivamente pretoria, data l'assenza di un preciso fondamento normativo che ne legittimi l'adozione. In altre parole la Corte, nel temperare ancora una volta i principi processuali che presiedono al sindacato di costituzionalità in via principale – chiesto/pronunciato, diritto difesa, contraddittorio – con l'esigenza di effettività della tutela costituzionale, individua in questi frangenti un equilibrio chiaramente più vicino al secondo dei due poli.

Può essere presa come riferimento la vicenda definita con la sent. n. 87/2014. Il Governo impugna una disposizione contenuta nella l. n. 4/2013 della regione Sardegna, in materia di disciplina dei cantieri comunali; la difesa della regione, costituitasi in giudizio, eccepisce prontamente la cessazione della materia del contendere alla luce dello *ius superveniens* modificativo della disciplina censurata, rappresentato da ben due leggi approvate a distanza di qualche mese ed entrambe, per inciso, non impugnate dal Governo.

La Corte, nel respingere l'eccezione, si premura dapprima di verificare la non sussistenza di entrambe le due condizioni in presenza delle quali, per giurisprudenza consolidata, può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (modifica delle norme impugnate in senso satisfattivo delle pretese del ricorrente e mancata applicazione *medio tempore*). All'esito di tale verifica la stessa, da una parte, dichiara che "si deve procedere senz'altro allo scrutinio della legittimità costituzionale" della disposizione originariamente impugnata; dall'altra, precisa che "inoltre, attesa la sopravvivenza del nucleo precettivo contestato nella versione riformulata della norma impugnata, la questione dev'essere trasferita, altresì, alla nuova formulazione di essa".

Ancora, nella sent. n. 249/2014, la Corte, dinanzi allo *ius superveniens*, precisa che "deve essere confermato l'orientamento di questa Corte secondo cui il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto equivalente a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale. Si impone pertanto in simili casi il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo". Ma non è tutto: aggiunge infatti il Giudice costituzionale, procedendo ad un'estensione della questione di costituzionalità che si avvicina moltissimo ad una dichiarazione di illegittimità conseguen-

ziale, che, “in difetto di prova della mancata applicazione della norma originariamente impugnata, si rende necessaria, nonostante il trasferimento della questione (...), la dichiarazione di illegittimità anche dell’art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013”.

Da segnalare, infine, la sent. n. 39/2016¹²³.

La Corte dispone l’estensione della questione anche alla normativa sopravvenuta che, “per quanto non del tutto sovrapponibile a quella modificata (...), presenta una portata precettiva paragonabile alla prima sotto il profilo della potenziale lesività dei principi costituzionali invocati dal ricorrente”; ancora, prosegue il Giudice costituzionale, “considerato il diverso ambito temporale di efficacia delle due leggi (...) occorre che lo scrutinio di legittimità costituzionale investa tanto la disposizione originaria, quanto quella sopravvenuta, nel testo sostitutivo”. Da notare che l’estensione si giustifica in quest’ultima circostanza soltanto in ragione della portata precettiva *paragonabile* della norma originariamente impugnata rispetto a quella sopravvenuta; in altre parole, ci troviamo dinanzi a due discipline indiscutibilmente diverse, sebbene accomunate dalla circostanza che “il vizio lamentato nei confronti della prima colpisce, dunque, anche la seconda, nonostante la variazione normativa intervenuta”.

V. LE DECISIONI DELLA CORTE

24. *Considerazioni generali. I casi di utilizzo dell’ordinanza come conclusione del giudizio*

In relazione alla forma di conclusione del giudizio della Corte (sentenze o ordinanze), si è già detto al par. 1 come risulti confermata, anche nel triennio considerato, la tendenza ad un utilizzo prevalente della sentenza rispetto all’ordinanza: come si è visto, su un totale di 308 pronunce, 225 sono sentenze (il 73%) e 83 sono ordinanze (il 27%), in linea sostanziale con i dati degli anni precedenti¹²⁴.

Analizzando il dato in relazione agli anni, si osserva che nel 2014 si sono avute 72 sentenze e 19 ordinanze; nel 2015 71 sentenze e 42 ordinanze; nel

¹²³ Sulla quale si veda D. NOCILLA, *A proposito di regolamenti comunali e di atti aventi contenuto normativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 242 ss.

¹²⁴ Occorre ricordare che nei numeri indicati non sono comprese le ordinanze senza numero pronunciate nel corso dell’udienza relativamente alla richiesta di costituzione di parti terze nel giudizio in via d’azione, come si dirà.

2016 82 sentenze e 22 ordinanze. Il dato relativo alle ordinanze rese nel 2015 fa registrare il numero più alto mai raggiunto in passato, pareggiando quello raggiunto dell'anno 2010 (anche in quell'anno vi furono 42 ordinanze); mentre il numero di sentenze è significativamente diminuito (si ricordi che nel 2012 le sentenze furono 115 e nel 2013 120). Occorre anche ricordare come i numeri riportati non siano significativi in assoluto, dovendosi considerare che di norma le sentenze contengono più dispositivi, mentre di regola le ordinanze ne contengono uno soltanto.

*Dispositivi
delle ordinanze*

Se negli anni precedenti rispetto a quelli qui considerati la forma dell'ordinanza, nel giudizio in via principale, era quasi esclusivamente riservata alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere (soprattutto in relazione alle leggi siciliane) e alla dichiarazione di estinzione del giudizio per rinuncia, dal 2014 in poi, e a seguito del mutamento di giurisprudenza più volte segnalato, la prima categoria è venuta meno. Sono rimaste, e assai numerose, le ordinanze di estinzione per rinuncia, che costituiscono la tipologia nettamente più numerosa di questo tipo di pronunce. In questo caso, occorre ricordare, la Corte utilizza l'ordinanza se la rinuncia è relativa all'intera portata del ricorso (e se la pronuncia è riferita a quell'unico ricorso), mentre decide con sentenza se la decisione di estinzione riguarda soltanto uno dei ricorsi riuniti ovvero una parte del ricorso cui si riferisce il giudizio¹²⁵. Così nel 2014 si sono avute 13 ordinanze di estinzione; ben 26 nel 2015 e 19 nel 2016: in sostanza, il 70% delle ordinanze emesse nel triennio contengono (esclusivamente) dispositivi di estinzione per rinuncia. Se a queste aggiungiamo i dispositivi di estinzione adottati con sentenza, si rafforza quanto sopra detto in relazione al ruolo svolto dallo *ius superveniens* nel giudizio in via principale.

Le rimanenti ipotesi in cui la Corte utilizza l'ordinanza sono per dichiarare manifestamente inammissibile il ricorso (cinque ordinanze complessive nel triennio); per pronunciare l'autorimessione di una questione di legittimità costituzionale (ord. n. 114/2014); per respingere una richiesta di sospensione dell'atto impugnato (ord. n. 233/2014), per dichiarare cessata la materia del contendere (ordd. nn. 160/2014, 62, 182 e 243 del 2015); per rinviare la questione a nuovo ruolo (ordd. nn. 257 e 284/2014, già esaminate). Una tipologia "nuova" di ordinanze è costituita da quelle di "improcedibilità", pronunciate, come già ricordato, in conseguenza del mutamento di giurisprudenza in ordine al procedimento di controllo delle leggi siciliane (ordd. nn. 105, 11, 123, 160, 163, 167, 175, 177, 204 e 265/2015). Infine, un'ordinanza contiene un dispositivo di estinzione e uno di cessazione della materia del contendere (ord. n. 255/2015).

¹²⁵ Da segnalare che la già richiamata ord. n. 255/2015 ha un contenuto doppio: di estinzione del giudizio in relazione a due ricorsi per i quali vi era stata rinuncia accettata dalla controparte, mentre in relazione al terzo ricorso la rinuncia non era stata accettata ma la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere.

Va segnalato – ma è considerazione del tutto scontata – che non tutti i dispositivi di carattere processuale (manifesta inammissibilità, cessazione della materia del contendere, estinzione per rinuncia) sono pronunciati con ordinanza: quando infatti nella pronuncia vi siano altri dispositivi relativi a questioni di merito la forma è quella della sentenza.

Nel numero indicato, relativamente alle ordinanze, non sono compresi due tipi di ordinanze (come già segnalato): le ordinanze senza numero rese dalla Corte per dichiarare inammissibile la costituzione di soggetti terzi e le ordinanze di correzione di errori materiali. Queste ultime, infatti, sono classificate, anche nei dati forniti dalla Corte, a parte: tuttavia, come già ricordato, quattro di esse riguardano esclusivamente pronunce emesse nel giudizio in via principale (le n. 131/2014, 234/2014, 262/2014 e 150/2016) e un'ordinanza corregge sei sentenze, di cui una emessa in tale tipo di giudizio (la n. 69/2015).

*Ordinanze
senza numero*

Tra le ordinanze emesse nel triennio, meritano di essere segnalate, in primo luogo, quelle che rinviavano il giudizio a nuovo ruolo. Una di queste è la n. 257/2014, che costituisce un caso meritevole di attenzione. Si trattava infatti di un giudizio promosso da cinque tra Regioni e Province autonome (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Sicilia, Bolzano e Trento) con riguardo ad una medesima disposizione. La Corte, pur non precisandolo nella motivazione, riunisce i ricorsi per decidere con unica pronuncia. Nel corso del giudizio, ed in particolare durante l'udienza pubblica, la difesa della Provincia autonoma di Trento e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige ha formulato richiesta di rinvio, in quanto nel frattempo era stato concluso un accordo con il Governo (ai sensi di quanto si è detto al par. 20). A quel punto, le altre ricorrenti (Valle d'Aosta e Provincia di Bolzano) si sono rimesse alla valutazione della Corte, mentre la difesa della Regione siciliana ha insistito per la trattazione del ricorso. La Corte ha aderito alla richiesta di rinvio per tutti i ricorrenti, motivando sull'opportunità di "una contestuale discussione" dei ricorsi e ritenendo "che, al contempo, un rinvio consentirebbe alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano di valutare la persistenza dell'interesse al ricorso".

*Rinvio
a nuovo ruolo*

Diverso è il caso dell'ord. n. 284/2014, in cui il rinvio era stato richiesto dalla Provincia autonoma ricorrente dopo aver dichiarato di rinunciare al ricorso; l'Avvocatura generale dello Stato ha aderito alla richiesta di rinvio e la Corte così decide, "per verificare se la rinuncia della ricorrente verrà accettata". Il caso è singolare per due ragioni: la prima, per avere il ricorrente proposto il rinvio dopo aver rinunciato: il che dovrebbe dimostrare che l'avvenuta rinuncia non preclude alla parte di poter proseguire nella propria attività processuale, almeno fino al momento in cui la Corte non dichiara estinto il giudizio. La seconda, perché risulta singolare che la difesa erariale, anziché accettare direttamente la rinuncia, acconsenta a un rinvio per accettarla in seguito: forse ciò è dovuto alla necessità di un confronto tra la difesa erariale e la Presidenza del consiglio, sebbene negli altri casi di

*Richiesta di rinvio
dopo rinuncia*

accettazione di rinuncia non sembra che questa relazione sia rilevante (come si dirà subito).

Tale precedente è stato tuttavia contraddetto dall'ord. n. 255/2015. Anche in quell'occasione, infatti, una delle regioni ricorrenti – le altre due (Province) ricorrenti avevano infatti rinunciato e la rinuncia era stata accettata – aveva rinunciato, e l'Avvocatura generale dello Stato aveva chiesto un rinvio dell'udienza al fine di consentire la formalizzazione dell'accettazione: in questo caso, tuttavia, la Corte non ha aderito a tale richiesta, rilevando che “la dichiarazione di rinuncia, pur non accettata dalla parte resistente, comporta la cessazione della materia del contendere, ove, anche alla luce della condotta delle parti, non emerga alcun interesse a che la questione sia decisa”.

*Istanza
di sospensione*

In un caso, come sopra indicato, l'ordinanza è stata pronunciata per dichiarare non luogo a provvedere in ordine ad un'istanza di sospensione dell'efficacia (ord. n. 233/2014)¹²⁶. Il ricorso era stato proposto dal Presidente del Consiglio in relazione ad una legge regionale successivamente modificata da un'altra legge regionale; a seguito di ciò, la difesa erariale aveva rinunciato all'istanza di sospensione, e la Corte accoglie tale richiesta.

*Cessazione
della materia
del contendere*

L'altra tipologia di ordinanze riguarda, tradizionalmente, la cessazione della materia del contendere, che tuttavia è assai diminuita di consistenza a seguito del superamento del procedimento di controllo delle leggi siciliane: come si è detto, negli anni passati questo tipo di dispositivo era stato utilizzato in larga parte per dichiarare cessata la materia del contendere a seguito di promulgazione parziale della legge (siciliana) impugnata dal Commissario dello Stato. Il che non significa tuttavia che dispositivi di cessazione della materia del contendere siano stati quantitativamente irrilevanti anche nel triennio qui considerato: tuttavia essi, come si dirà, sono stati adottati per lo più all'interno di sentenze.

*Manifesta
inammissibilità*

Infine, ordinanze sono pure quelle che dichiarano la manifesta inammissibilità (integrale) del ricorso: sono in particolare le ordd. nn. 31/2014; 159/2015; 86, 168 e 223/2016. Nessuna ordinanza è stata invece pronunciata nel triennio per dichiarare l'inammissibilità di un ricorso (tutti i dispositivi di inammissibilità sono stati infatti pronunciati con sentenza). Tra i casi di manifesta inammissibilità le ordd. nn. 31/2014 e 223/2016 pronunciano tale dispositivo per tardività del deposito dell'atto notificato nella cancelleria della Corte; la n. 159/2015 dichiara l'inammissibilità per carenza di interesse del ricorrente, perché era stata prospettata una questione non soltanto “in via cautelativa ed ipotetica” sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili (cosa che la Corte ammette nel giudizio in via principale), ma in quanto la questione di costituzionalità sollevata è stata ritenuta

¹²⁶ Su cui v. P. VIPIANA, *Un'altra volta la Corte costituzionale esamina specificamente (ma non nel merito) un'istanza di sospensiva di una legge*, cit., 449 ss., per la quale se non fosse intervenuta la modifica legislativa della norma impugnata la Corte molto probabilmente si sarebbe pronunciata sul merito dell'istanza di sospensiva.

dalla Corte non strumentale alla salvaguardia in concreto delle competenze della ricorrente, essendo la disposizione carente di qualunque potenzialità lesiva. Le altre due ordinanze dichiarano la manifesta inammissibilità per ragioni connesse alla motivazione del ricorso. In particolare, l'ord. n. 86/2016 contiene due distinte argomentazioni relative alla manifesta inammissibilità, riferite a due disposizioni diverse (*recte*, a gruppi di disposizioni diverse: la prima riguardante l'art. 42, 1° comma, d.l. n. 133/2014; la seconda relativa ai 2°, 3° e 4° comma del medesimo articolo): la seconda è dichiarata manifestamente inammissibile in quanto carente di "un percorso logico argomentativo idoneo a collegare la censura ai parametri invocati", la prima perché "carente quanto alla necessaria ricostruzione del quadro normativo" (sebbene entrambe confluiscono nell'unico dispositivo). L'ord. n. 168/2016 contiene identico dispositivo in quanto il ricorrente "non ha formulato alcuna specifica censura e, solo con successive memorie, ne ha tardivamente – e quindi inammissibilmente – motivato l'impugnativa": peraltro, tale motivazione "tardiva" si fondava su un "nesso di "conseguenzialità logico giuridica" con un'altra disposizione anch'essa impugnata dal ricorrente, ma ritenuta non in contrasto con la Costituzione con diversa pronuncia della stessa Corte.

25. L'estinzione per rinuncia: a) profili sostanziali

Anche nel presente triennio è stato assai consistente il numero di dispositivi che hanno dichiarato estinto il giudizio per rinuncia del ricorrente: tale è stato pronunciato per ben 91 volte, con un forte aumento anche rispetto all'alto numero registrato nei periodi precedenti (nel triennio 2012-2014 i dispositivi erano stati 77, in quello ancora precedente 52).

Un dato significativo, al riguardo, e che già si è segnalato, attiene ai numerosi giudizi in cui la parte (potenzialmente) resistente non si è costituita: fatto che attribuisce al ricorrente il potere di determinare l'estinzione. Come noto, infatti, la rinuncia deve essere accettata dalla parte resistente soltanto nei casi in cui essa si sia costituita.

Le ragioni prevalenti per cui il ricorrente (nel numero maggiore dei casi il Governo) rinuncia al ricorso precedentemente proposto sono state già abbondantemente indicate: *ius superveniens* regionale o anche statale; accordi tra regione a statuto speciale e Governo nazionale. Vi sono stati anche casi in cui la rinuncia del Governo è stata motivata dal mutamento della norma interposta statale¹²⁷, come nel caso dell'ord. n. 171/2016, in cui la Regione

Ragioni a base della rinuncia

¹²⁷ Così uno dei due dispositivi di estinzione contenuti nella sent. n. 111/2014, relativi ad una legge statale che fissava un termine per la regione ricorrente, poi prorogato da una successiva disposizione statale.

Veneto aveva impugnato una disposizione della legge di stabilità 2014: l'Avvocatura dello Stato dapprima ha chiesto che il ricorso fosse dichiarato inammissibile o infondato, e successivamente ha depositato una memoria in cui segnalava che, dopo la presentazione del ricorso, era stata adottata una nuova legge statale, peraltro insistendo sulle proprie precedenti conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione; la Regione Veneto dapprima ha depositato memoria per ribadire l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate "anche a seguito del mutato quadro normativo", salvo poi rinunciare al ricorso. Non è possibile comprendere il motivo dell'atteggiamento apparentemente contraddittorio della regione ricorrente, se non ritenere che il cambio di atteggiamento processuale possa essere stato determinato da un ripensamento sulla reale portata dello *ius superveniens*.

Talvolta lo stesso giudizio ha dato luogo a due rinunce e relative decisioni: in un ricorso statale nei confronti di una legge della Calabria (che non si è costituita) era stata presentata istanza di sospensione dell'atto impugnato, poi rinunciata dalla Presidenza del consiglio e di cui la Corte ha preso atto con ord. n. 233/2014; successivamente il Governo ha rinunciato anche al ricorso, essendo nel frattempo intervenuta una nuova legge, e la Corte ha dichiarato estinto il giudizio (ord. n. 285/2014).

Ancora, vi sono stati casi in cui dapprima è stato chiesto – e accordato – il rinvio a nuovo ruolo di un ricorso al fine "di riesaminare la questione alla luce delle modifiche introdotte alla legge impugnata": a seguito di ciò, è poi intervenuta la rinuncia al ricorso, con conseguente estinzione del giudizio (ord. n. 78/2014; sent. n. 165/2014).

Necessità di "filtri"

Al fine di avviare a questa mole di attività che alla fine si rivela inutile, da tempo in dottrina è stata prospettata la possibilità di introdurre dei "filtri" di ammissibilità della rinuncia al ricorso "che facciano ritenere prevalente l'interesse pubblico alla pronuncia rispetto alla disponibilità dell'azione"¹²⁸. Tale proposta, che richiederebbe una modifica delle Norme integrative¹²⁹, non ha al momento trovato alcun esito.

Motivazioni della rinuncia

In molti casi, infine, delle ragioni che inducono la regione o il governo nazionale a rinunciare non viene dato conto nella motivazione delle pronunce¹³⁰: al riguardo occorre ricordare che non sussiste alcun obbligo né per la parte di motivare le ragioni della rinuncia, né tantomeno della Corte di dar-

¹²⁸ E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, in N. VICECONTE-P. COLASANTE (a cura di), *La giustizia costituzionale*, cit., 112. Analogamente B. RANDAZZO, *La "manutenzione"*, cit., par. 6.3, riterrebbe opportuno "riconoscere alla Corte la possibilità di proseguire il giudizio nonostante il venir meno dell'interesse a ricorrere delle parti, a salvaguardia della certezza dei confini delle attribuzioni costituzionali".

¹²⁹ Stante infatti l'attuale formulazione dell'art. 23 N.I. ("La rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo") non mi pare che sia possibile evitare l'estinzione, in caso di rinuncia, mediante una scelta giurisprudenziale.

¹³⁰ Così, ad esempio, le decisioni n. 38, 54, 102, 117, 118, 196/2014; 68, 121, 135, 224, 244, 267, 268/2015; 5, 170, 264/2016.

ne conto nell'ordinanza o nella sentenza. Nondimeno va rilevata la differenza di stile nella redazione delle pronunce, giacché in molti casi si riportano (talvolta anche dettagliatamente) le ragioni della rinuncia, mentre in altri casi, come detto, si dà conto soltanto dell'avvenuta rinuncia e (ove necessario) dell'accettazione da parte della regione costituita.

26. Segue: *b) profili processuali*

Quanto ai profili processuali del procedimento che si conclude con la dichiarazione di estinzione del giudizio per rinuncia occorre segnalare un allentamento (se non un vero e proprio disinteresse) per il rigore che si era manifestato a partire da una decisione del 2008 (la n. 418), allentamento già segnalato nel triennio precedente.

Con la richiamata pronuncia del 2008 era stata rifiutata dalla Corte l'accettazione proveniente dal difensore della regione resistente, senza la previa delibera della Giunta regionale, in forza del principio generale desumibile dall'art. 306, 2° comma, c.p.c., il quale regola nello stesso modo la legittimazione alla rinuncia agli atti del giudizio e quella relativa alla corrispondente accettazione, prevedendo che «le dichiarazioni di rinuncia e di accettazione sono fatte dalle parti o da loro procuratori speciali [...]» ed escludendo, così, che l'accettazione della rinuncia rientri tra i poteri propri del difensore». Tale precedente, occorre ricordare, non era rimasto isolato: nell'ord. n. 53/2009 il Presidente del Consiglio dei ministri aveva rinunciato al ricorso (in quanto la regione aveva nel frattempo modificato la legge impugnata), e l'accettazione era stata dichiarata dalla «difesa della Regione» nel corso dell'udienza, «senza depositare una deliberazione di accettazione della Giunta regionale». Confermando il proprio precedente, la Corte aveva ritenuto anche in questo caso che l'«accettazione deve provenire dalla parte, escludendo che essa rientri fra i poteri propri del difensore», e che pertanto «la menzionata accettazione da parte del difensore della Regione (...) non ha effetto, non avendo questi il relativo potere».

Nelle numerose pronunce emesse nel periodo qui considerato la Corte, almeno nella motivazione, non sembra darsi carico di verificare né l'atto di provenienza della rinuncia né tantomeno quello dell'accettazione: il panorama che emerge è infatti assai variegato, segno evidente di una scarsa (se non nulla) attenzione al tema in termini generali, mentre in alcuni (rari) casi viene puntualmente attestata la verifica della provenienza sia della decisione di rinunciare come di quella di accettare la rinuncia.

Analizziamo comunque il quadro che emerge dalle motivazioni.

Sul versante della *rinuncia*, allorché proveniente da parte governativa statale, nella maggior parte dei casi ci si accontenta di affermare che l'atto è stato depositato o comunque prodotto dal Presidente del Consiglio dei mi-

*Legittimazione
a rinunciare*

nistri (così, tra le molte, 34, 38, 54, 78, 86, 102, 103, 108, 111, 117, 118, 141, 165, 196, 197, 246, 269, 285/2014, 73, 124, 135/2015; 75, 183, 189, 255/2016); in altre circostanze si attribuisce la rinuncia (genericamente) allo “Stato” (40/2014); in altre ancora si riferisce che il medesimo atto è stato prodotto dal rappresentante processuale, ovvero dall’Avvocatura dello Stato (9 e 93/2015; 235/2016; in un caso si precisa che l’atto di rinuncia parziale al ricorso è stato depositato dall’Avvocatura generale dello Stato “nell’interesse del Presidente del Consiglio dei ministri”¹³¹: 101/2016).

Più correttamente, altre pronunce precisano che l’atto di rinuncia è stato sì presentato dal Presidente del consiglio (tramite, ovviamente, la difesa erariale), ma *previa delibera del Consiglio dei ministri*: così 281 e 282/2014; 134, 164, 199/2015; 27, 35, 80, 238, 289, 291 e 292/2016.

Sul versante regionale, invece, per lo più ci si limita a riportare che “la Regione” (o “la Provincia autonoma”) ha rinunciato (così decc. nn. 268/2014; 61, 63, 65, 68, 77, 79, 82, 116, 121, 172, 203, 208, 213, 214, 224, 244, 249, 254, 255, 257, 258; 263, 267, 268, 271/2015; 5, 6, 31, 42; 43, 119, 170, 171, 264/2016). Più raramente si dà conto della delibera della Giunta (regionale o provinciale): ordd. nn. 276/2015 e 123/2016. Per quanto riguarda la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome, stante probabilmente il precedente costituito dalla sent. n. 142/2012¹³², in un’occasione si è precisato che la rinuncia è stata deliberata dalla Giunta e ratificata dal Consiglio (rispettivamente, regionale e provinciale): sent. n. 238/2015.

Legittimazione ad accettare la rinuncia

Svolgeremo dopo qualche considerazione al riguardo; prima analizziamo la giurisprudenza in relazione all’*accettazione* della rinuncia.

Anche in questo caso si deve rilevare una notevole varietà di formule.

Per quanto riguarda l’accettazione da parte delle *regioni* (o province autonome) che si sono costituite, per lo più la Corte si limita a registrare che essa è stata dichiarata “dalla Regione” (o Provincia autonoma): così le pronunce nn. 38 e 40/2014; 54, 73¹³³, 77, 93, 118, 124, 135, 141, 165, 196, 197, 269/2015; 35, 75, 80, 101, 189, 238, 255, 289, 291 e 292/2016. Assai più raramente si dà conto della *previa delibera della Giunta regionale* (ordd. nn. 102/2014 e 164/2015).

Anche sul versante *statale*, ci si accontenta, nella maggior parte dei casi, di segnalare che l’accettazione proviene dal Presidente del consiglio (decc.

¹³¹ È evidente che tale formula dovrebbe intendersi come implicitamente valida in tutti gli altri casi: l’Avvocatura dello Stato non può che agire “nell’interesse” del ricorrente sostanziale.

¹³² Sulla quale sia consentito rinviare a E. ROSSI, *Ratifica consiliare della delibera giuntale di ricorrere contro le leggi statali in Trentino – Alto Adige: quando il rigore sembra eccessivo e ingiustificato* (nota a Corte cost. n. 142/2012), in *Regioni*, n. 5-6/2012, 1107 ss.

¹³³ In tale decisione si precisa che la Regione Puglia ha formalmente accettato la rinuncia “con atto pervenuto per posta elettronica”.

nn. 268/2014; 63, 65, 68, 116, 121, 172, 203, 213, 214, 224, 244, 249, 255, 258, 263, 268/2015; 5, 6, 42, 43, 123, 170, 264/2016). In alcuni casi si tende a precisare che l'accettazione proviene dal Presidente del consiglio ma "tramite l'Avvocatura dello Stato" (sentt. nn. 254/2015 e 31/2016: forse che negli altri casi il Presidente ha prodotto l'atto di accettazione direttamente?!); mentre in un caso si fa riferimento ad una "delibera" del Presidente del Consiglio dei ministri (ord. n. 276/2015). Più correttamente altre pronunce danno conto che vi è stata una delibera in tal senso del Consiglio dei ministri, comunicata alla Corte o dal Presidente o dall'Avvocatura generale dello Stato (pronunce nn. 61, 79, 208, 238, 257, 267, 271/2015; 119, 170, 171/2016).

Un esempio concreto della scarsa considerazione circa la provenienza dell'atto di rinuncia e/o di accettazione è dato da un passaggio della sent. n. 86/2014¹³⁴, ove si dà conto di una rinuncia "in due atti", entrambi provenienti dal Presidente del Consiglio dei ministri: al primo "è seguita l'accettazione della Provincia autonoma di Trento", mentre per il secondo "la difesa della resistente ha depositato il verbale di deliberazione della Giunta provinciale di Trento contenente l'accettazione di detta ulteriore rinuncia parziale". Immaginiamo che entrambi gli atti di rinuncia siano stati accettati con delibera della Giunta provinciale: ma la Corte lo precisa soltanto con riguardo al secondo.

*Rinuncia in
"due atti"*

Una maggiore attenzione sembra denotare l'ord. n. 197/2016, anch'essa relativa a una rinuncia "a puntate". La prima, presentata dal Presidente del consiglio, è stata accettata dal Presidente della Regione; la seconda, sempre proveniente dal Presidente del consiglio, è stata accettata dal Presidente regionale previa "conforme deliberazione della Giunta regionale": la motivazione dell'ordinanza precisa al riguardo che "nel proporre alla Giunta regionale tale accettazione, il Presidente della Regione autonoma della Sardegna, non solo ha dato conto della circostanza per cui la rinuncia parziale era già stata accettata dalla Regione, ma ha altresì precisato che il Presidente del Consiglio dei ministri presentava rinuncia «ai residui motivi di ricorso [...] oltretutto a quello già a suo tempo oggetto di rinuncia», (...); che, pertanto, deve ritenersi che, deliberando di accettare la rinuncia «ai residui motivi di ricorso», la Giunta regionale ha formalmente accettato anche la precedente rinuncia parziale". Davvero uno zelo encomiabile nel ricostruire la volontà della Giunta regionale di accettare integralmente la rinuncia governativa: peccato che analogo rigore non si sia dimostrato nel verificare la provenienza dell'atto di rinuncia, che anch'esso avrebbe richiesto (e forse a maggior ragione) una previa delibera del Consiglio dei ministri.

Sempre in ordine ai profili processuali, come si è ricordato se la regione non si è costituita la rinuncia non richiede accettazione (il problema non si è mai posto peraltro per la Presidenza del consiglio che, come riportato, si è sempre costituita).

*Accettazione della
rinuncia nel caso di
mancata costituzione*

¹³⁴ Analogamente v. ord. n. 197/2016.

Un caso particolare è tuttavia costituito dalla sent. n. 82/2015, ove gli enti ricorrenti (Regione autonoma Trentino-Alto Adige e Province autonome di Trento e di Bolzano) avevano rinunciato ai propri ricorsi: ricorsi in relazione ai quali la Presidenza del consiglio si era costituita tardivamente, con conseguente dichiarazione di inammissibilità della costituzione. A fronte tuttavia della rinuncia dei ricorrenti, “il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l’Avvocatura generale dello Stato”, nonché “previa deliberazione del Consiglio dei ministri”, ha dichiarato di accettare detta rinuncia. La Corte dunque, specificando che ciò avviene “a prescindere dalla tardività della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri”, dichiara estinto il giudizio.

Nulla da dire, al riguardo, sull’esito del ricorso, che comunque avrebbe condotto a quella conclusione (non essendosi di fatto costituita la Presidenza del consiglio, non vi sarebbe stato bisogno di accettazione); singolare invece è l’atteggiamento dell’Avvocatura ed anche del Governo, che si è data carico di un adempimento comunque inutile.

Analogo, ma sul versante regionale, è il caso dell’ord. n. 137/2016, relativa a un ricorso statale nei confronti di una legge della Provincia di Bolzano, la quale non si era costituita nel relativo giudizio. La difesa erariale, previa delibera del Consiglio dei ministri, ha rinunciato al ricorso: il che avrebbe condotto ovviamente all’estinzione, non essendosi costituita la Provincia. Tuttavia in motivazione si dà conto che “l’Avvocatura generale dello Stato ha depositato la nota dell’Avvocatura della Provincia autonoma di Bolzano (...) indirizzata alla stessa Avvocatura generale, con la quale veniva comunicato che la Giunta della Provincia autonoma, con la deliberazione n. 30 del 19 gennaio 2016 (allegata alla nota e anch’essa depositata), ha accettato la rinuncia al ricorso e veniva richiesto all’Avvocatura statale di volere provvedere, stante la mancata costituzione in giudizio della Provincia, al deposito, oltre che della stessa nota, anche della menzionata deliberazione della Giunta provinciale”. Davvero uno spreco di attività notevole, considerando l’inutilità ai fini processuali di quanto realizzato dalla Provincia di Bolzano (la quale, se avesse avuto un qualche interesse al ricorso, avrebbe potuto più utilmente costituirsi).

*Il caso della
sent. n. 239/2015*

Singolare è poi il caso della sent. n. 239/2015, relativa a diversi ricorsi presentati da regioni a statuto speciale: alcune di queste hanno rinunciato a seguito di accordi intervenuti con il Governo, e la Presidenza del consiglio ha accettato, con conseguente dichiarazione di estinzione del giudizio. Relativamente al ricorso di una regione, tuttavia, l’Avvocatura generale dello Stato aveva avanzato un’istanza di rinvio della trattazione del ricorso, “al mero fine di consentire la formalizzazione dell’accettazione della rinuncia”. La Corte, evidentemente stizzita per tale atteggiamento, non ha accolto l’istanza di rinvio, e ritenendo che detta richiesta palesasse la mancanza d’interesse a coltivare il giudizio, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

Analogamente è avvenuto nella sent. n. 77/2015, dove due Regioni hanno rinunciato ai rispettivi ricorsi: la Presidenza del consiglio non ha accettato la rinuncia ma la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere, ritenendo che lo Stato non avesse più interesse a coltivare i giudizi.

In questi casi si deve notare un uso abbastanza disinvolto delle regole processuali: se l'accettazione deve essere deliberata dal Consiglio dei ministri, non sembra corretto desumere dalla richiesta dell'Avvocatura dello Stato di sottoporre a detto organo l'accettazione stessa la volontà della parte processuale di rinunciare. E se il Consiglio dei ministri non avesse accettato? È vero peraltro che in questo caso la Corte non ha estinto il giudizio per rinuncia ma per cessazione della materia del contendere: il che tuttavia indica la forte fungibilità tra questi due tipi di dispositivo, ben conosciuta e sulla quale non è il caso di tornare¹³⁵.

Una considerazione conclusiva sul complesso di tale giurisprudenza.

*Considerazioni
d'insieme*

Come si è visto, non pare che la Corte si preoccupi in misura significativa né della provenienza della rinuncia né di quella dell'accettazione: ciò è del tutto comprensibile in termini generali, ma fa sorgere alcune perplessità su quella giurisprudenza che aveva, in passato, applicato con rigore le regole processuali, e di cui si è detto all'inizio.

E d'altro canto, come in altre occasioni sottolineato, non pare corretto che se ragioni sostanziali sono alla base del rigore imposto dalla Corte per la delibera di ricorso, analoghe ragioni sostanziali non vengano considerate per la delibera (almeno) di rinuncia. Più in generale, e quindi a prescindere dall'orientamento complessivo che la giurisprudenza della Corte intenderà adottare, è evidente che un rigore a corrente alternata non è né corretto né opportuno. Sarebbe pertanto auspicabile che venisse adottato, anche su questo aspetto tutto sommato secondario della giurisprudenza (sebbene non marginale da un punto di vista numerico), uno schema – tipo, da verificare e applicare caso per caso. Uno schema, tra l'altro, che alcune pronunce hanno ben definito e dimostrano di applicare correttamente: l'ord. n. 282/2014 è esemplare, e conviene riportarla integralmente: “il ricorrente, previa delibera del Consiglio dei ministri del 15 ottobre 2014, ha ritualmente depositato atto di rinuncia integrale al ricorso in epigrafe, manifestando il proprio consenso all'estinzione del giudizio; la rinuncia totale al ricorso è stata formalmente accettata dalla Regione Liguria, con delibera della Giunta regionale, depositata presso la cancelleria di questa Corte in data 21 ottobre 2014”. Perché non seguire sempre questo stile?

¹³⁵ Va infatti ricordato che nei casi in cui la rinuncia non venga accettata, e la Corte verifichi che la disposizione non ha avuto applicazione (o non avrebbe potuto averne), viene dichiarata cessata la materia del contendere (si v., ad esempio, 19/2015, 62/2015).

27. La cessazione della materia del contendere

Come per quelli di estinzione per rinuncia, anche i dispositivi di cessazione della materia del contendere sono numerosi nella giurisprudenza costituzionale relativa al giudizio in via d'azione: nel triennio considerato essi sono stati 53, contenuti in un totale di 40 pronunce (di cui 35 sentenze e 5 ordinanze). Il numero inferiore rispetto al passato è conseguenza del venire meno di uno dei motivi più ricorrenti per cui era adottato tale dispositivo, e di cui si è detto, ovvero il particolare procedimento di controllo previsto per le leggi siciliane. Se si considera che le decisioni del triennio precedente relative a tale procedimento erano state 23, si può constatare come il numero attuale di decisioni sia ancora assai rilevante: considerando unitariamente questi dispositivi con quelli di estinzione a seguito di rinuncia, si ha immediata percezione di quanto lavoro "inutile" la Corte sia costretta a svolgere.

Le ragioni che producono cessazione della materia del contendere sono quasi interamente dovute ad *ius superveniens* (o sul versante regionale ovvero su quello statale): di ciò si è già parlato e non merita quindi tornarci.

*Presupposti
della c.m.c.*

Come detto e come la Corte ricorda in numerose occasioni, "le condizioni richieste per ravvisare tale cessazione sono: a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; b) la mancata applicazione, *medio tempore*, delle norme abrogate o modificate" (così espressamente la sent. n. 68/2014, ma analogamente molte altre¹³⁶. Così che tale pronuncia è rifiutata allorché "il contenuto e la *ratio* della disposizione in vigore sono rimasti fondamentalmente identici a quelli della versione precedente" (così sent. n. 87/2014), ovvero quando non è stata offerta "prova del verificarsi di siffatta condizione (la mancata applicazione) ed in considerazione del non breve tempo di vigenza (nella specie oltre sei mesi) della disposizione abrogata" (sent. n. 64/2015).

*La mancata
applicazione
medio tempore*

La condizione riguardante la mancata applicazione *medio tempore* della normativa abrogata, per inciso, talora è dichiarata dalle stesse parti interessate (sent. n. 155/2015), talora è dedotta dalla Corte costituzionale in relazione al "breve lasso temporale intercorso" tra la pubblicazione della normativa originariamente impugnata e quella della disciplina sopravvenuta (cfr. sentt. nn. 19/2014, 32/2015). In occasione delle sentt. nn. 142 e 155/2016 la Corte precisa come sia onere dei ricorrenti, qualora la norma impugnata sia stata successivamente abrogata, al fine di evitare la dichiarazione di cessazione della materia del contendere, quello di indicare se vi sono stati casi in cui le norme hanno trovato applicazione.

¹³⁶ Tra le molte, v. 11, 19, 44, 54, 68, 87, 129, 141, 144, 160, 165, 181, 32, 260 e 269/2014; 2, 8, 17, 32/2015; 39, 101, 147, 155, 185, 199 e 253/2016.

Singolare il caso definito con la sent. n. 144/2014: con due ricorsi, successivamente riuniti, la medesima disciplina statale viene impugnata sia dalla regione Valle d'Aosta che dalla Provincia autonoma di Trento; in seguito alla sopravvenuta abrogazione di tale normativa la Corte pronuncia la cessazione della materia del contendere soltanto con riferimento al ricorso provinciale, atteso che "la sola Provincia autonoma di Trento [ha] richiesto l'adozione di siffatta pronuncia affermando che la norma non ha trovato applicazione *medio tempore* nel suo territorio (...); viceversa, l'assenza di alcun riferimento allo *ius superveniens* ad opera della regione Valle d'Aosta", che nulla osserva sia in ordine alla satisfattività dello *ius superveniens* sia alla mancata applicazione della normativa censurata, "non ha consentito di addivenire alla medesima declaratoria".

In linea generale, infatti, quando non vi è alcuna dimostrazione che la disposizione impugnata non abbia trovato applicazione, non è possibile pronunciare la cessazione della materia del contendere (sentt. nn. 11/2014; analogamente, cfr. 49, 54, 68, 86/2014).

Talora, poi, la Corte utilizza formule dal contenuto dubitativo (quali ad esempio: "non vi è certezza circa la mancata applicazione" della censurata norma regionale, successivamente abrogata", sent. n. 249/2014¹³⁷), mentre in altri casi – come quello da ultimo ricordato – la Corte sembra pretendere dalla parte che richiede tale pronuncia una prova della mancata applicazione della normativa. In altre occasioni, invece, la Corte sembra invertire l'onere della prova: la sent. n. 155/2016, infatti, accoglie l'istanza di cessazione della materia del contendere (contestata dalla regione resistente) con il ritenere che sarebbe spettato alla regione "indicare a questa Corte, se fossero esistiti, i casi nei quali la norma aveva trovato applicazione. Il non averlo fatto, in presenza di una condizione negativa, quale è la mancata applicazione della norma impugnata [...], e in difetto di elementi probatori in senso contrario, non può non implicare una pronuncia di cessazione della materia del contendere" (analogamente, sentt. nn. 54 e 144/2014; 142 e 155/2016). Nello stesso senso, la sent. n. 181/2014 dà conto che la regione resistente "ha depositato, nello stesso giorno in cui si è svolta l'udienza pubblica, una dichiarazione ufficiale dei competenti uffici regionali, i quali attestano che le norme censurate non hanno avuto alcuna applicazione nel loro testo originario, cioè nella versione anteriore alle modifiche ritenute soddisfattive dalla difesa statale".

Ancora più problematico può risultare, almeno in certe circostanze, verificare se la nuova normativa abbia carattere satisfattivo delle richieste del

*Carattere
satisfattivo dello
ius superveniens*

¹³⁷ Su tale decisione v. D. MONEGO, *Il trasferimento della questione nel giudizio in via principale fra continuità precettiva, identità di ratio e uso distorto della legislazione*, in *Regioni*, n. 2/2015, 459, il quale esprime perplessità sul contenuto dell'espressione utilizzata dalla Corte, domandandosi se non fosse stato preferibile per la Corte far ricorso ai propri poteri istruttori.

ricorso: in alcuni casi, infatti, la Corte respinge la richiesta di dichiarare cessata della materia del contendere ritenendo che la nuova disposizione non soddisfi le richieste del ricorrente (ad esempio, sentt. n. 39 e 124/2016). E concettualmente difficile riconnettere tali pronunce al novero delle decisioni “meramente processuali”, in quanto le conclusioni cui giunge la Corte non possono che essere il risultato di un esame nel merito: sia delle disposizioni impugnate che dei motivi di ricorso che, infine, delle nuove disposizioni approvate.

Da segnalare altresì che la prassi, già ampiamente ricordata, di addivenire ad accordi tra la regione ricorrente e il Governo nazionale (con connessa clausola di rinuncia ai ricorsi pendenti) non comporta acquiescenza nel giudizio in via d'azione (sent. n. 77/2015).

28. *La fungibilità tra cessazione della materia del contendere e estinzione per rinuncia*

Deve infine essere segnalato come, in forza della giurisprudenza costituzionale che si è affermata, vi sia stretta contiguità tra le decisioni di estinzione per rinuncia e quelle di cessazione della materia del contendere. In molte circostanze, infatti, quando la parte ricorrente rinuncia al ricorso ma la parte resistente non provvede a dichiarare l'accettazione, la Corte provvede a dichiarare cessata la materia del contendere, senza darsi eccessivo carico di verificare il rispetto delle condizioni sopra riportate (o forse, più semplicemente, evitando di farne menzione della motivazione)¹³⁸, limitandosi a ritenere che “in difetto di accettazione, ma anche di un interesse da parte dello Stato a coltivare i giudizi, va dichiarata cessata la materia del contendere” (sent. n. 77/2015).

Ciò conferma come, nelle singole circostanze, il rapporto tra i due dispositivi indicati si dimostri sempre più sfumato. Se, infatti, passiamo dal piano dei modelli astratti a quello della prassi giurisprudenziale, non possiamo non registrare come quest'ultima ci restituisca un'immagine molto sfocata delle due formule processuali, che tendono sempre più spesso a sovrapporsi e ad essere considerate, dalle parti costituite e in parte anche dal Giudice delle leggi, non soltanto contigue ma, nella sostanza, del tutto fungibili¹³⁹.

¹³⁸ Così ad esempio pronunce n. 44/2014; 19, 46, 62, 74, 75, 77, 82, 182, 238, 239, 249, 255 e 263/2015.

¹³⁹ Cfr., in argomento, M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Milano, 2011, 2013 ss., E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G.

Possono segnalarsi numerose vicende processuali rispetto alle quali l'ambito di applicazione delle due pronunce pare sostanzialmente sovrapporsi e dove, in particolare, la dichiarazione pretoria di cessazione della materia del contendere si limita a porre il sigillo alla volontà delle parti di estinguere il giudizio.

Talora, ad esempio, la parte ricorrente, anziché rinunciare al ricorso, avanza una richiesta alla Corte – o comunque non si oppone ad analoga richiesta fatta dalla parte resistente – di verificare la sussistenza dei presupposti per la dichiarazione di cessazione della materia del contendere (cfr. dec. nn. 2, 93, 155, 189, 243/2015, 35, 80/2016).

In particolare, nella vicenda giudiziaria definita con la sent. n. 189/2015¹⁴⁰ la regione Veneto aveva impugnato alcune disposizioni contenute nel testo del d.l. n. 69/2013 recante “disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia”. Rispetto ad una delle censure lamentate nel ricorso, preso atto di una modifica normativa intervenuta nelle more del giudizio, la regione ricorrente, in una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, dapprima osserva che “le modificazioni apportate alla disposizione impugnata (...) garantiscono il completo sovvertimento del senso e della portata del precetto normativo originariamente censurato, con ciò superando i rilievi di illegittimità costituzionale formulati”, e poi conclude segnalando che “sussistono, pertanto, i requisiti affinché la Corte possa dichiarare la cessazione della materia del contendere”. La Corte, tuttavia, è di diverso avviso ed entra nel merito delle doglianze, atteso che, “secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, le modificazioni delle norme impugnate determinano la cessazione della materia del contendere alla duplice condizione della sopravvenuta abrogazione o modificazione della disciplina censurata in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso, nonché della mancata applicazione, *medio tempore*, delle norme abrogate o modificate”.

“Nella specie”, prosegue la Corte, “la sopravvenuta modifica normativa appare pienamente soddisfacente delle pretese della Regione ricorrente”, e tuttavia “non si configura l'ulteriore requisito della mancata applicazione *medio tempore* della norma impugnata (...), sicché la norma impugnata è rimasta in vigore per circa otto mesi, durante i quali non è stata fornita alcuna dimostrazione che non sia stata applicata”.

Nessun rilievo è possibile muovere al comportamento della Corte; ciò che sorprende, tuttavia, è perché la regione ricorrente, anziché sollecitare la cessazione della materia del contendere, non abbia semplicemente rinunciato alla doglianza rispetto alla quale era venuto meno ogni suo interesse.

Brunelli-A. Pugiottio-P. Veronesi, Napoli, 2009, 1605 ss. e R. CHIEPPA, *Ancora tra cessazione della materia del contendere, difetto di interesse e rinuncia parziale al giudizio*, in *Giur. cost.*, 2006, 4391 ss.

¹⁴⁰ Annotata da A. SIMONATI, *La tutela delle attribuzioni regionali, tra principi dell'edilizia e coordinamento della finanza pubblica (ma nel rispetto della sussidiarietà)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2016.

In altri casi è la stessa Corte che pare utilizzare i due dispositivi in modo quasi fungibile, prassi che sembra aver subito negli ultimi anni un ulteriore impulso.

Nella sent. n. 19/2015¹⁴¹, ad esempio, dinanzi alla mancata accettazione della rinuncia da parte della resistente e alla conseguente impossibilità di dare luogo all'adozione di una declaratoria di estinzione del giudizio, il Giudice delle leggi osserva, senza ulteriori argomentazioni, che le “rinunce, conseguenti ad impegni specificamente assunti dagli enti ricorrenti (...), non avendo riportato la formale accettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, comportano la cessazione della materia del contendere”.

Ancora, nell'ord. n. 255/2015, nelle more di un giudizio promosso da più regioni avverso alcune disposizioni contenute nella l. n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014), l'Avvocatura generale dello Stato chiede un rinvio dell'udienza al fine di consentire la formalizzazione dell'accettazione della rinuncia al ricorso, allo scopo evidente di consentire l'estinzione del giudizio; la Corte, peraltro, non concede tale rinvio, osservando che “in relazione alla rinuncia della Regione autonoma Valle d'Aosta, non ancora accettata dal Governo, deve rilevarsi come, in base alla giurisprudenza di questa Corte (sentt. nn. 46 e 75/2015, 199 e 179/2010, 310/2011), la dichiarazione di rinuncia, pur non accettata dalla parte resistente, comporta la cessazione della materia del contendere, ove, anche alla luce della condotta delle parti, non emerga alcun interesse a che la questione sia decisa”. In senso analogo, si veda anche la sent. n. 44/2014.

Tali orientamenti giurisprudenziali destano qualche perplessità.

Occorre, infatti, ribadire come la circostanza che le parti non abbiano più alcun interesse “soggettivo” a coltivare il ricorso – tanto più all'indomani del raggiungimento di un accordo che spazia su molteplici piani – non escluda in via automatica, senza alcun ulteriore approfondimento – come la Corte in tali casi sembra ritenere – che possa persistere un interesse oggettivo alla prosecuzione del giudizio, in assenza del quale soltanto sarebbe giustificata la dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

E del resto, il richiamo fatto dal Giudice costituzionale, nella sent. n. 255/2015 appena richiamata, alla propria giurisprudenza, al fine di rivendicare la coerenza dell'indirizzo seguito, è solo parzialmente azzeccato; se, infatti, le sentenze del 2015 (nn. 46 e 75) appaiono effettivamente analoghe a quella ora esaminata, diverso il discorso per quelle meno recenti (nn. 179 e 199/2010 e 310/2011), nelle quali la cessazione della materia del contendere, dichiarata in seguito della rinuncia del ricorrente non accettata dalla parte resistente, era stata giustificata anche in presenza di ulteriori elementi og-

¹⁴¹ Su cui può vedersi il commento di R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle regioni a Statuto speciale tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *www.forum costituzionale.it*, 2015.

gettivi (in particolare, la circostanza che la normativa oggetto dell'impugnazione non aveva avuto *medio tempore* applicazione).

In verità, le ragioni di questo utilizzo promiscuo degli istituti della rinuncia e della cessazione della materia del contendere sono, almeno in parte, note. Esse devono essere rintracciate nell'atteggiamento tradizionalmente rigido della Corte costituzionale nel pretendere che la rinuncia risulti preceduta da una delibera dell'organo di governo¹⁴² e nella conseguente scelta dei contendenti di percorrere la via più rapida della sollecitazione della cessazione della materia del contendere, nella piena disponibilità della difesa erariale, evitando così di "tornare" nei rispettivi organi di Governo.

Ma se così è, dal punto di vista della Corte l'esito appare un po' paradossale: il rigore, preteso da una parte, viene del tutto trascurato dall'altra. Anche da questa prospettiva, in definitiva, le regole processuali risultano piegate alle esigenze delle parti in lite.

29. Le decisioni di inammissibilità, semplice e manifesta

I dispositivi che pronunciano l'inammissibilità della questione proposta costituiscono una percentuale consistente della giurisprudenza costituzionale del triennio: si tratta di ben 150 dispositivi complessivi (53 nel 2014, 43 nel 2015, 54 nel 2016), cui si devono aggiungere 12 dispositivi di manifesta inammissibilità (6 nel 2014, 1 nel 2015 e 5 nel 2016). Un numero che fa segnare un significativo incremento rispetto agli anni precedenti, e che avvicina questo tipo di giudizio ai numeri riscontrati in quello in via incidentale.

Considerando in primo luogo le decisioni di manifesta inammissibilità, si osserva come esse siano contenute indifferentemente in ordinanze (cinque nel triennio) o sentenze (sei nel triennio): la scelta tra le une e le altre non sembra tuttavia determinata – come avrebbe potuto immaginarsi – dalla presenza, o meno, di altri dispositivi nella pronuncia, in quanto la dec. n. 138/2014, pur contenendo un unico dispositivo di manifesta inammissibilità, ha la forma della sentenza e non dell'ordinanza.

*Manifesta
inammissibilità*

Le ragioni per cui la Corte adotta tale dispositivo sono diverse: un palese difetto nella motivazione del ricorso ("assoluto difetto di motivazione delle censure formulate" nella sent. n. 29/2014; "assenza di qualsivoglia argomentazione a sostegno della asserita incostituzionalità" nella sent. n. 269/2014; mancanza di "alcuna specifica e congrua indicazione circa le ragioni" dell'impugnazione nella sent. n. 37/2016); il mancato rispetto di termini perentori

¹⁴² A partire dall'ord. n. 418/2008 la Corte segue una linea piuttosto rigorosa nel pretendere la delibera dell'organo di governo tanto per la rinuncia al ricorso che per la sua accettazione.

(le già ricordate sent. n. 138/2014 e ord. n. 233/2016); la mancanza di oggetto del ricorso, essendo la disposizione impugnata già stata dichiarata incostituzionale (sent. n. 138/2014). La sent. n. 181/2014 contiene un dispositivo di manifesta inammissibilità relativamente ad una parte del ricorso riferito “in modo generico all’intera legge regionale, senza indicare con precisione, né tantomeno motivare, le asserite violazioni di una fonte che, peraltro, non è evidentemente idonea a fungere da parametro di legittimità costituzionale”.

Di un qualche interesse è la sent. n. 159/2016, che riguarda l’ipotesi di questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili: la Corte ammette in linea generale tali prospettazioni, a condizione tuttavia che essere risultino “strumentali alla salvaguardia del sistema costituzionale di riparto delle competenze, una volta che se ne lamentino violazioni dirette e immediate”; se, come nel caso di specie, “la questione di costituzionalità sulla formulazione della clausola non è invece strumentale alla salvaguardia in concreto delle competenze della ricorrente, perché la disposizione è ormai carente di qualunque potenzialità lesiva”, la questione va ritenuta manifestamente inammissibile.

Non è il caso di soffermarsi oltre su tali dispositivi, che confermano orientamenti consolidati.

*Dispositivi di
inammissibilità*

Sul versante invece dei dispositivi di inammissibilità si deve registrare una ampia varietà di ipotesi: oltre alle ragioni sopra indicate e che in talune circostanze producono un dispositivo di manifesta inammissibilità, i motivi principali sono connessi a difetti (magari meno “manifesti”) nella prospettazione del ricorso, ovvero a erronea individuazione dei parametri invocati (ovvero delle norme interposte o del quadro normativo di riferimento), alla carenza di interesse della parte ricorrente, alla mancata motivazione o all’assenza in assoluto della “ridondanza” di cui si è detto, alla mancata conformità tra delibera dell’organo politico (Consiglio dei ministri o Giunta regionale) e atto di ricorso. Quest’ultimo motivo ha portato a decisioni di inammissibilità sia sul versante di ricorsi regionali (le sentt. nn. 46, 153 e 250/2015; 110/2016 hanno rilevato il difetto di corrispondenza tra ricorso presidenziale e delibera della Giunta regionale) come su quello dei ricorsi statali (le sentt. nn. 4/2014¹⁴³; 55/2015; 131, 139 e 265/2016 hanno infatti rilevato una discrasia tra ricorso del Presidente del consiglio e delibera del Consiglio dei ministri).

*Tardività
della delibera
di Giunta*

Particolare è il caso di uno dei dispositivi di inammissibilità pronunciati con la sent. n. 110/2016, il cui ricorso era stato promosso dal solo Presidente della Regione, con proprio decreto ratificato dalla Giunta regionale in un momento successivo, quando era trascorso il termine perentorio di dieci giorni dall’ultima notificazione del ricorso. Per la Corte, “al fine di garantire l’economia, la celerità e la certezza del giudizio costituzionale, è necessa-

¹⁴³ Detta inammissibilità è stata peraltro dedotta in motivazione ma non riportata nel dispositivo.

rio che la volontà della Giunta regionale di promuovere ricorso avverso una legge dello Stato sia accertata, mediante acquisizione della deliberazione agli atti del processo, al più tardi al momento in cui il ricorso va depositato nella cancelleria di questa Corte, e cioè entro il termine perentorio ricordato”, in quanto “il deposito del ricorso notificato costituisce un momento essenziale del processo costituzionale, perché comporta la costituzione in giudizio della parte ricorrente, fissa definitivamente il *thema decidendum* (impedendone ogni successivo ampliamento), instaura il rapporto processuale con questa Corte, segna l’inizio del termine ordinatorio di novanta giorni per la fissazione dell’udienza di discussione del ricorso, e dalla sua scadenza decorre il termine, pure perentorio, entro il quale le altre parti possono costituirsi in giudizio”. Pertanto, conclude la Corte, la tardività del deposito della deliberazione della Giunta, adottata a ratifica dell’originario decreto presidenziale, comporta l’inammissibilità del ricorso stesso.

Una ragione di inammissibilità è anche costituita dall’ampliamento della questione di costituzionalità dopo la presentazione del ricorso: la sent. n. 153/2015 ricorda infatti che “l’oggetto del giudizio di costituzionalità in via principale è limitato ai parametri e alle questioni indicate nel ricorso introduttivo, e non può, la parte ricorrente, introdurre nuove censure dopo l’esaurimento del termine perentorio assegnato per impugnare in via principale le leggi”. Analogamente motiva la sent. n. 145/2016, che dichiara per tale ragione inammissibile una censura sollevata dalla regione.

*Ampliamento
della questione*

La sent. n. 217/2014 ha poi dichiarato inammissibile il ricorso della Provincia autonoma ricorrente in quanto, come già si è visto, l’atto di ratifica del Consiglio regionale è stato depositato in giudizio oltre il termine previsto per la costituzione della parte ricorrente.

In conclusione, si può osservare come questo tipo di decisioni non presenti casi significativi di novità nel triennio considerato. Permane tuttavia una sensazione di forte discrezionalità nella valutazione della sufficienza della motivazione a sostegno del ricorso, relativamente a due piani. Da un lato, in riferimento al giudizio sull’adeguatezza della motivazione, che talvolta sconfina in un giudizio sul merito della questione. Così, ad esempio, la sent. n. 250/2015 dichiara inammissibile una questione in quanto non adeguatamente argomentata: la regione ricorrente contestava il carattere discriminatorio della norma impugnata (con connessa supposta violazione dell’art. 3 Cost.), valutando la quota di spesa ad essa riservata in proporzione alla popolazione ivi residente: la Corte dichiara inammissibile la stessa affermando che il riferimento al criterio della ripartizione della spesa sulla base della popolazione residente non risulta “sorretto da alcuna indicazione di elementi o ragioni per i quali si dovrebbe ritenere che quello sia il criterio utilizzato dal legislatore né del resto la stessa ricorrente considera altri aspetti della scelta operata dallo stesso legislatore, che potrebbero giustificare l’attribuzione di una disponibilità di spesa pro capite differenziata tra le diverse regioni”. Ragionamento che avrebbe dovuto condurre, secondo quanto qual-

*Considerazioni
d’insieme*

cuno ha rilevato, ad una pronuncia di infondatezza anziché di inammissibilità¹⁴⁴.

In secondo luogo, è forte l'impressione di un esame più favorevole e meno rigoroso quando il ricorrente è la Presidenza del consiglio: sono frequenti nella motivazione delle pronunce espressioni quali "sebbene il ricorso sia succintamente motivato" oppure "ancorché gli argomenti siano svolti in modo assai sintetico" e così via, che non conducono a una pronuncia di inammissibilità bensì sono poste a fondamento di un esame nel merito delle censure proposte. Mentre in altri casi viene rilevata l'insufficienza della motivazione del ricorso tale da indurre ad una pronuncia di inammissibilità. Si tratta, come detto, di un'impressione: peraltro va rilevato che la linea di confine tra sufficienza e insufficienza della motivazione è assai labile, e non è implausibile che la Corte decida in un senso o nell'altro anche in considerazione dell'importanza della questione e del suo possibile esito nel merito.

30. *Le decisioni di infondatezza, semplice e interpretativa*

La Corte ha pronunciato nel triennio 120 pronunce contenenti almeno un dispositivo di infondatezza (32 nel 2014, 35 nel 2015, 53 nel 2016). Non risultano invece, come detto, decisioni recanti dispositivi di manifesta infondatezza.

I ricorsi in via d'azione sono tradizionalmente caratterizzati dall'altissimo numero di questioni prospettate e affrontate nel giudizio, complice anche l'utilizzo massiccio della tecnica della riunione dei giudizi. Non stupisce, dunque, che talvolta la Corte "si perda qualcosa", ovvero non fornisca una risposta adeguata, in senso assoluto o quanto meno nel dispositivo delle sue pronunce, a tutte le censure avanzate.

A titolo di esempio, nella sent. n. 145/2014 non vi è alcuna menzione nel dispositivo della dichiarazione d'infondatezza di due questioni, che invece viene fatta nella parte motiva. Analogamente, nelle sentt. nn. 245 e 272/2015 non si dà conto nel dispositivo del rigetto di alcune disposizioni.

Le decisioni interpretative sono abbastanza numerose, risultando dunque confermato anche nel presente triennio la tendenza ad una presenza piuttosto significativa di tali tipologie di pronunce nel giudizio in via principale.

*Sentenze
interpretative
di rigetto*

Com'è noto, le sentenze interpretative di rigetto nel giudizio in via d'azione possono essere ricondotte a due principali categorie.

In un primo gruppo possono farsi rientrare quelle pronunce che defini-

¹⁴⁴ F. CORTESE, *Quando le Regioni di sentono discriminate: note a margine del difficile confine tra questione di rito e questione di merito*, in *Regioni*, n. 2/2016, 400 ss.

scono ricorsi nei quali il ricorrente si limita a prospettare l'incostituzionalità della disposizione impugnata senza avanzare alcuna opzione interpretativa alternativa a quella ritenuta incostituzionale; in questi casi la Corte, come avviene nel giudizio in via incidentale, se ritiene che sia possibile attribuire alla disciplina censurata una interpretazione capace di affrancarla dai vizi denunciati, tenuto anche conto del suo dovere di interpretazione conforme a Costituzione (cfr. sentt. nn. 23/2014, 50/2015, 83/2016), ovvero se accerta l'errore del presupposto interpretativo su cui si fonda l'atto introduttivo (cfr. sentt. nn. 23, 39, 62, 72, 107, 145, 209/2014, 64, 117, 141, 245/2015, 8, 69, 110, 141, 144, 156, 159, 188, 242, 244, 284/2016), pronuncia una sentenza interpretativa di rigetto.

Ad un secondo gruppo possono invece ricondursi quelle decisioni, in un certo senso "esclusive" del giudizio in via d'azione, che definiscono ricorsi nei quali il ricorrente prospetta alla Corte una determinata interpretazione della disposizione impugnata in via cautelativa o ipotetica, ovvero più ipotesi ermeneutiche alternative, chiedendo più o meno esplicitamente al Giudice costituzionale di sciogliere il dubbio interpretativo. Come abbiamo ricordato in precedenza, al par. 12, infatti, la Corte ritiene ammissibili nel giudizio in via principale questioni prospettate dal ricorrente sulla base di una determinata proposta ermeneutica, senza pretendere, salvo quanto segnalato al par. 6 con riguardo alla sent. n. 153/2015, il previo esperimento del tentativo di giungere ad un'interpretazione conforme a Costituzione.

In tali occasioni, in particolare, qualora la proposta interpretativa avanzata nel ricorso sia completamente sganciata dai testi di riferimento o palesemente implausibile, il Giudice costituzionale dichiara l'inammissibilità della questione. Quando, invece, l'interpretazione prospettata è dotata di un sufficiente grado di attendibilità, il Giudice costituzionale esamina nel merito tale ipotesi ermeneutica, potendo giungere, all'esito di tale verifica, a pronunciare una sentenza interpretativa di rigetto (cfr. sent. n. 159/2016).

Un ulteriore, ormai tradizionale, elemento di differenziazione tra le diverse pronunce interpretative di rigetto riguarda poi la circostanza per la quale in alcuni casi la decisione interpretativa è "dichiarata" dalla Corte, nel senso che compare nel dispositivo la tradizionale formula "nei sensi di cui in motivazione" (sentt. nn. 134, 237, 259/2014, 150/2015, 9, 39, 63, 83, 117, 175, 183, 189, 205, 257, 284/2016), mentre in altri casi, ormai assolutamente più numerosi, tale formula non compare, dando luogo all'adozione di decisioni interpretative "mascherate" (sentt. nn. 9, 11, 23, 39, 44, 62, 65, 72, 107, 145, 199, 209/2014, 19, 50, 64, 117, 118, 141, 156, 219, 245/2015, 8, 9, 65, 69, 110, 117, 141, 144, 156, 159, 184, 188, 242, 244, 282, 284/2016).

Venendo ad esaminare più nel dettaglio alcune pronunce interpretative del triennio, di un certo interesse la sent. n. 83/2016.

La regione Veneto aveva impugnato diverse disposizioni del d.l. n. 133/2014, recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocr-

*Interpretative
dichiarate e
mascherate*

tica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive", lamentandosi della presunta violazione del principio di leale collaborazione, atteso che la disciplina impugnata affidava in via esclusiva al Presidente del consiglio dei ministri il compito di individuare gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico ivi previsti.

La Corte, con un dispositivo di rigetto "nei sensi di cui alla motivazione", respinge la questione di legittimità costituzionale non tanto fornendo la corretta interpretazione della norma oggetto del ricorso bensì delineando una lettura flessibile del principio di leale collaborazione, posto a parametro del giudizio. Secondo il Giudice costituzionale, in particolare, la questione sollevata nel ricorso "è infondata, in quanto alla disposizione censurata si può attribuire un significato idoneo a renderla compatibile con il principio di leale collaborazione"; il coinvolgimento delle regioni, infatti, "può assumere forme differenti, in coerenza con la natura del principio di leale collaborazione, che è suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità, della pur necessaria collaborazione e per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni".

31. *Le decisioni di accoglimento*

Nel presente triennio la Corte costituzionale ha pronunciato 129 pronunce contenenti almeno un dispositivo di accoglimento (49 nel 2014, 36 nel 2015, 41 nel 2016), di cui 15 pronunce contenenti un dispositivo di tipo additivo (5 nel 2014, 4 nel 2015, 6 nel 2016), 44 contenenti un dispositivo di tipo parziale (21 nel 2014, 7 nel 2015, 16 nel 2016), 8 contenenti un dispositivo di tipo sostitutivo (4 nel 2014, 1 nel 2015, 3 nel 2016).

Nel triennio le sentenze additive, con le quali la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della disposizione impugnata "nella parte in cui non prevede" (o "non dispone", "non contempla", "non contiene", "non esclude"), sono state le seguenti: 79, 88, 104, 197, 210/2014, 82, 140, 171, 261/2015, 7, 21, 64, 184, 185, 284/2016.

*Additive
di principio*

Tra queste ve ne sono state alcune che potrebbero essere rubricate tra le pronunce additive di principio, o di "meccanismo": la sent. n. 140/2015, in particolare, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due disposizioni statali "nella parte in cui non prevedevano" l'intesa con le regioni (v. anche sent. n. 261/2015).

Ancora, la sent. n. 251/2016, dichiarativa dell'incostituzionalità di alcune previsioni contenute nella l. delega n. 124/2016 "nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni", potrebbe forse essere segnalata come una

pronuncia “sostitutiva di meccanismo”, o, più tradizionalmente, una “additiva di procedura”¹⁴⁵.

Di un certo interesse la sent. n. 155/2015¹⁴⁶, che dichiara inammissibili tutte le questioni promosse da diverse autonomie territoriali avverso alcune disposizioni – che riservavano allo Stato una quota dell’Imu e assicuravano allo stesso il recupero del maggior gettito Imu e del maggior gettito Tares – contenute nel d.l. n. 201/2011, recante “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”; in particolare, l’inammissibilità viene dichiarata in ragione della accertata impossibilità della Corte di pronunciare una sentenza additiva senza violare la discrezionalità del legislatore.

*Discrezionalità
del legislatore*

Secondo la Corte, infatti, “la mancata specificazione dei criteri attraverso cui determinare la titolarità dei nuovi tributi non consente di enucleare parametri utili per una pronuncia a rime obbligate; infatti, le riforme in materia fiscale oggetto del presente giudizio, le quali si sono rapidamente succedute in breve periodo, non sono contrassegnate da caratteri del tutto omogenei con le fattispecie tributarie evocate negli statuti e nelle norme di attuazione bensì da elementi nuovi, solo in parte sovrapponibili o confrontabili”. Ancora, precisa la Corte, pur riconoscendo che “il procedimento legislativo unilaterale adottato dallo Stato non è rispettoso del principio di leale collaborazione”, che prevede “una permanente interlocuzione tra lo Stato e le autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale”, la pronuncia d’inammissibilità è imposta “dall’impossibilità per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato, considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell’equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza”.

Non rimane dunque alla Corte che rifugiarsi in un monito: “l’inerzia del legislatore statale nella ricerca di un quadro complessivo di relazioni finanziarie conforme al dettato costituzionale ed allo stesso disegno della legge n. 42 del 2009 ha determinato una situazione che può pregiudicare l’assetto economico-finanziario delle autonomie speciali”, da qui “l’indefettibile urgenza che l’ordinamento si doti di disposizioni legislative idonee ad assicurare l’armonizzazione di tale dialettico contesto” e “l’esigenza che le parti, e lo Stato in particolare, diano tempestiva soluzione al problema individuato

¹⁴⁵ Come ritiene G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa*, cit., 2227.

¹⁴⁶ Commentata da C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in *www.federalismi.it*, 2015, G. D’AMICO, *La finanza delle regioni speciali tra mancata attuazione degli Statuti e accordi “riparatori”: nota a commento della sent. n. 155 del 2015*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2016.

nella presente pronuncia attraverso un comportamento leale in sede pattizia, concretamente diretto ad assicurare regole appropriate per il futuro”.

Appare evidente, come negli ultimi anni capita sovente, che la risposta “cauta” della Corte tiene conto, nella sostanza, delle possibili conseguenze che un’eventuale decisione di accoglimento avrebbe provocato sull’equilibrio finanziario dello Stato.

Sentenze sostitutive

Venendo alle sentenze sostitutive pronunciate nel triennio, con le quali si è sostituito un contenuto normativo costituzionalmente illegittimo con un altro conforme alla Costituzione, esse sono state le seguenti: 35, 39, 88, 210/2014, 245/2015, 43, 211, 251/2016.

Da segnalare i casi in cui la sostituzione ha riguardato l’ambito temporale di applicazione della normativa impugnata: nella sent. n. 43/2016, ad esempio, la disposizione sottoposta a scrutinio è stata dichiarata incostituzionale “nella parte in cui” la stessa si applicava ad un certo periodo anziché ad un altro indicato dalla Corte costituzionale.

Sentenze parziali

Tra le numerose sentenze di accoglimento parziale, variamente strutturate, meritano una segnalazione quelle che dichiarano incostituzionale non tanto una parte della disposizione impugnata (nella parte in cui “prevede”, “dispone”, “introduce”, “modifica”, “consente”, “determina”, “ricomprende”, “aggiunge”, “limitatamente alle parole”, ecc.), come avviene solitamente, ma l’intera disciplina censurata nella parte in cui la stessa si applica, o non si applica, a certe autonomie territoriali (sentt. nn. 144, 169/2014, 125 e 126/2015, 28, 31, 66, 188/2016).

Da segnalare la sent. n. 39/2014, che ha limitato l’efficacia di uno dei dispositivi di accoglimento soltanto “nei confronti” di alcune delle autonomie territoriali ricorrenti in ragione del fatto che i parametri violati riguardavano soltanto tali enti.

Si potrebbe parlare di decisioni di accoglimento parziale “apparenti” con riferimento alle sentt. nn. 131 e 249/2016. In entrambi i casi, infatti, il dispositivo adottato è tipico delle decisioni ablative e tuttavia la parte della disposizione dichiarata incostituzionale corrisponde all’intero contenuto normativo della stessa. Nella sent. n. 131, ad esempio, la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, l. regione Abruzzo n. 40/2014 “nella parte in cui ha inserito l’art. 1.1 della legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2”; inserimento che, appunto, esaurisce le potenzialità normative della disposizione in questione.

Nella sent. n. 28/2016 la Corte costituzionale ha esteso l’efficacia della dichiarazione di incostituzionalità alla Provincia di Trento, estranea al contenzioso promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano. La singolarità della fattispecie deriva dalla circostanza che la Regione Trentino Alto Adige e la Provincia di Bolzano avevano impugnato, con due distinti ricorsi non riuniti, la medesima disposizione contenuta nella l. n. 147/2013, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”. Peraltro, a seguito di un accordo sopraggiunto con il Governo, la regione auto-

ma decide di rinunciare al ricorso, con conseguente estinzione del giudizio, mentre la provincia di Bolzano, sebbene parte del medesimo accordo, ritiene di dover coltivare il giudizio.

Nel merito la Corte costituzionale giudica fondata la questione, atteso che “la Provincia autonoma di Bolzano (come quella di Trento) gode di una particolare autonomia in materia finanziaria, caratterizzata (e rafforzata) da un meccanismo peculiare di modificazione delle relative disposizioni statutarie, che ammette l’intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome ...”. Il Giudice costituzionale precisa, altresì, che la conseguente dichiarazione di illegittimità, malgrado la rinuncia al ricorso avanzata dalla regione Trentino Alto Adige in un distinto ricorso avverso la medesima norma, con conseguente estinzione del giudizio nei suoi confronti, “estende la propria efficacia anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento, tenuto conto dell’identità di contenuto della normativa statutaria violata”.

Nella sent. n. 188/2016 l’effetto ablativo – o meglio la delimitazione nel tempo degli effetti della decisione di accoglimento – è raggiunto attraverso l’utilizzo di una formula singolare, ovvero precisando che l’incostituzionalità viene dichiarata “con gli effetti di cui in motivazione”. Segnatamente, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia aveva proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della l. n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014); dopo un’articolata e complessa motivazione, che utilizza anche le risultanze di un’approfondita attività istruttoria – sulla quale si veda il par. 12 – la Corte costituzionale accerta la fondatezza di alcune delle censure prospettate, manifestando altresì, in ordine ad uno dei dispositivi di illegittimità costituzionale, la necessità di “alcune precisazioni circa gli effetti dalle stesse prodotti sul meccanismo dell’accantonamento: quest’ultimo, proprio in base al principio dell’equilibrio dinamico del bilancio, verrà meno a far data dalla pubblicazione della presente sentenza, fermo restando tuttavia che per i decorsi esercizi gli accantonamenti effettuati in via preventiva dovranno essere conciliati con i dati del gettito fiscale accertato, restituendo alla Regione ricorrente le somme trattenute in eccedenza”.

La delimitazione nel tempo degli effetti della pronuncia di accoglimento, ovvero esclusivamente *ex nunc*, appare coerente – sottolinea la Corte – con la particolare situazione in esame, essendo tale effetto “naturale conseguenza della specificità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni” e in linea “con quanto questa Corte ha già avuto occasione di sottolineare con riguardo all’inscindibile connessione tra il principio dell’equilibrio dinamico del bilancio ed il carattere di continuità degli esercizi finanziari”.

Per certi versi inedita, inoltre, la formula decisoria utilizzata nella già più volte richiamata sent. n. 251/2016, laddove, nella parte conclusiva della motivazione (e dunque non nel dispositivo), si precisa che le dichiarazioni d’incostituzionalità sono “circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative

*Efficacia temporale
delle decisioni*

disposizioni attuative”. In merito alla peculiarità di tale pronuncia si rinvia a quanto osservato anche nel par. 9.

Merita una menzione, infine, uno dei dispositivi contenuti nella sent. n. 263/2016, che ha definito un ricorso promosso dallo Stato avverso una legge regionale siciliana in materia di appalti pubblici. All’esito di un’approfondita motivazione la Corte accoglie la questione, giudicando la normativa regionale in contrasto, tra l’altro, con il codice degli appalti, utilizzato come norma interposta: “alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, dunque, le disposizioni impugnate, avendo disciplinato istituti afferenti alle procedure di gara in difformità dalle previsioni del codice dei contratti pubblici, sono costituzionalmente illegittime per avere violato i limiti statutari posti al legislatore regionale nella disciplina dei lavori pubblici”. A questo punto il Giudice costituzionale si premura di precisare che “resta da aggiungere che la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate *non comporta alcun vuoto normativo*, trovando applicazione la disciplina dettata in materia dal codice dei contratti pubblici” (corrisivi aggiunti).

32. *L’illegittimità costituzionale consequenziale, anche interpretativa*

Nel presente triennio si è potuto registrare un utilizzo discreto delle ipotesi di illegittimità consequenziale (decc. nn. 68, 87, 249/2014, 217/2015, 185, 279/2016). Malgrado i numeri limitati, tuttavia, risulta assolutamente confermata la prassi degli anni precedenti, caratterizzata da un utilizzo non molto ortodosso di tale istituto.

In teoria Prima di segnalare alcuni casi, è forse utile ricordare che, ai sensi dell’art. 27, secondo periodo, l. n. 87/1953, tale istituto dovrebbe riguardare disposizioni legislative la cui “illegittimità deriva come conseguenza della decisione adottata”; dunque, a stretto rigore, l’illegittimità consequenziale non dovrebbe riguardare disposizioni di natura non legislativa, dovrebbe coinvolgere situazioni di “invalidità” e non di “inapplicabilità” derivata, dovrebbe infine dirigersi a disposizioni la cui incostituzionalità sia conseguente, quindi successiva, in senso logico e cronologico, alla decisione adottata.

Nella prassi A fronte di tali indicazioni la prassi è andata in senso diverso e la dichiarazione d’illegittimità consequenziale è stata utilizzata negli anni per espungere dall’ordinamento non soltanto disposizioni legislative ma anche regolamentari; il vizio che è stato accertato con tale dichiarazione sovente non era successivo ma coevo a quello delle disposizioni impugnate, a fronte dell’accertamento di un rapporto d’identità, analogia o connessione che collega le stesse. Inoltre, la Corte non di rado ha esteso l’illegittimità a disposizioni che, all’indomani della caducazione di quelle formalmente impugnate, erano divenute non tanto invalide ma soltanto inapplicabili, inutili, o prive di signi-

ficato. Più di recente, poi, si è registrata un'ulteriore forzatura: vi sono stati diversi casi, infatti, di pronunce di illegittimità consequenziale non dichiarate, vale a dire sentenze che non recano traccia espressa nel dispositivo dell'istituto di cui all'art. 27, l. n. 87/1953, pur nella sostanza facendone uso.

Un utilizzo così ampio e flessibile dell'illegittimità costituzionale consequenziale desta perplessità in relazione alle ricadute che determina sulla integrità del processo di costituzionalità promosso in via principale. Se è vero, infatti, che tale istituto si configura come una deroga al principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato e, conseguentemente, al principio del contraddittorio, non può non derivarne la necessità che le regole che ne prevedono l'utilizzo siano sottoposte a una stretta interpretazione, tanto più, deve aggiungersi, in un processo quale quello in via principale, ove, come la Corte si cura sovente di ricordare, l'esigenza di una precisa delimitazione del *thema decidendum* si pone "in termini perfino più pregnanti" di quanto non sia nel giudizio in via incidentale.

Veniamo dunque all'esame delle decisioni rese nel triennio.

In alcune occasioni la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale in via consequenziale di norme "strettamente connesse" a quelle oggetto di impugnazione, dopo aver accertato che le stesse risultavano unite da un "inscindibile legame funzionale" (sentt. nn. 68/2014; cfr., in senso analogo, la 185/2016)

Alla "inscindibile connessione" esistente tra le norme si fa riferimento anche nelle sentt. nn. 249/2014 e 279/2016.

Quest'ultima decisione merita una segnalazione particolare.

Lo Stato impugna l'art. 9, l. regione Molise n. 6/2016, in materia di "Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016". La Corte accoglie la questione estendendo in via consequenziale la dichiarazione d'incostituzionalità ad altre parti del testo legislativo precisamente individuate nella motivazione: "la fattispecie normativa impugnata, in quanto correlata e interagente con l'intera struttura del bilancio regionale, finisce per trasmettere a quest'ultimo la propria invalidità"; (...) in considerazione della inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 deve estendersi in via consequenziale (...) alla legge reg. Molise n. 6 del 2016 nelle parti in cui: a) è autorizzata la spendita dell'avanzo di amministrazione presunto di cui all'art. 9; b) non sono state sterilizzate le anticipazioni di tesoreria di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013; c) non è stata prevista la copertura delle rate in quota capitale ed interessi delle anticipazioni stesse".

Tale puntuale e articolata ricostruzione della disciplina colpita dalla dichiarazione di illegittimità in via consequenziale induce la Corte ad adottare un singolare dispositivo, di *illegittimità consequenziale interpretativa*; in esso si prevede, infatti, la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale "nei sensi di cui in motivazione".

Singolare poi anche il caso della sent. n. 217/2015.

*Illegittimità
consequenziale
interpretativa*

Il Presidente del Consiglio dei ministri promuove la questione “principale” di legittimità costituzionale degli artt. 2, 1° comma, e 5, 1° comma, l. regione Umbria n. 19/2014, recante “Disposizioni in materia di valorizzazione e promozione delle discipline bionaturali”, suggerendo altresì alla Corte costituzionale di “valutare se le ulteriori disposizioni della stessa legge regionale debbano essere anch’esse dichiarate incostituzionali in via consequenziale”.

Dal canto suo il Giudice costituzionale, dopo aver accolto la questione prospettata, aggiunge, nella parte conclusiva della motivazione, che le “restanti disposizioni contenute nella legge reg. Umbria n. 19 del 2014 presentano un inscindibile legame funzionale con quelle fatte oggetto di specifica impugnazione. In assenza di queste ultime, le prime restano, di conseguenza, prive di autonoma portata normativa. Pertanto, la declaratoria d’illegittimità costituzionale non può non estendersi all’intero testo della legge regionale”.

Coerentemente, con formula inedita, nel dispositivo viene dichiarata “l’incostituzionalità degli artt. 2, comma 1, e 5, comma 1, della legge della Regione Umbria 7 novembre 2014, n. 19 (...) e, di conseguenza, delle restanti disposizioni della medesima legge regionale” (c.vi aggiunti).

Da notare, l’assenza di alcun riferimento all’art. 27, l. n. 87/1953; non è un caso, infatti, che tale pronuncia non viene richiamata tra quelle di illegittimità consequenziale nella relazione annuale sulla giurisprudenza del 2015¹⁴⁷.

Merita infine una segnalazione anche il dispositivo di illegittimità costituzionale consequenziale contenuto nella sent. n. 185/2016, di natura additiva; in particolare, l’illegittimità costituzionale, ex art. 27, l. n. 87/1953, di una delle disposizioni censurate è dichiarata “nella parte in cui essa non prevede il rispetto delle distanze legali stabilite dal codice civile e dalle disposizioni integrative”.

33. *La correzione degli errori materiali, la violazione del giudicato costituzionale e il principio di unicità della giurisdizione costituzionale*

Nel triennio la Corte ha adottato, come già segnalato, 5 ordinanze di correzione degli errori materiali (ordd. nn. 131, 234 e 262/2014, 69/2015, 150/2016).

*Correzione
di errori materiali*

Nella maggior parte dei casi la correzione ha riguardato il dispositivo di una precedente pronuncia (ordd. nn. 131 e 262/2014, 150/2016), talora in relazione a errori riguardanti l’indicazione delle disposizioni dichiarate in-

¹⁴⁷ Cfr. P. GROSSI, *Relazione del Presidente della Corte costituzionale sulla giurisprudenza costituzionale del 2015*, in *www.cortecostituzionale.it*, 95.

costituzionali, altre volte per inserire *ex novo* un capo del dispositivo relativamente ad una questione affrontata soltanto in motivazione (ord. n. 262/2014). In una circostanza è stato corretto sia il dispositivo che la motivazione (ord. n. 234/2014) e sempre in una sola circostanza è stata modificata l'indicazione della data relativa, peraltro, a ben sei precedenti pronunce (ord. n. 69/2015). In un caso, infine, l'ordinanza di correzione è stata sollecitata, con apposita istanza, da una delle parti del giudizio (ord. n. 150/2016).

Per inciso, mentre capita piuttosto frequentemente che una questione sia affrontata e decisa in motivazione senza che se ne faccia alcun cenno nel dispositivo (cfr. decc. nn. 4 e 190/2014, 38, 65, 249, 273/2016), soltanto in alcuni casi, senza che sia possibile comprenderne la *ratio*, l'errore viene rimediato con un'ordinanza di correzione materiale.

Da segnalare, inoltre, che in alcune occasioni, anche nel presente triennio, i ricorrenti hanno lamentato la violazione dell'art. 136 Cost. con riferimento alla presunta violazione di un precedente giudicato costituzionale (cfr. decc. nn. 50, 214, 224 e 246/2015 e 6, 31 e 170/2016).

*La violazione
del giudicato
costituzionale*

In nessuna di tali occasioni la violazione di tale parametro ha costituito il fondamento di una dichiarazione di costituzionalità: nelle ordd. nn. 214 e 224/2015 e 6 e 170/2016 il ricorso è stato dichiarato estinto; nelle sentt. nn. 246/2015 e 31/2016 vi è stata una dichiarazione di incostituzionalità fondata sulla violazione di altri parametri, per cui la censura relativa all'art. 136 Cost. è risultata assorbita. Infine, nella vicenda definita con la sent. n. 50/2015 la questione di costituzionalità è stata dichiarata infondata senza alcun riferimento esplicito alla violazione del giudicato costituzionale.

Si conferma, dunque, che la censura riguardante la violazione del giudicato costituzionale è entrata stabilmente tra le possibili doglianze cui i ricorrenti possono fare riferimento nell'argomentare i rispettivi ricorsi. Dal canto suo, come ricordato nella precedente edizione degli *Aggiornamenti*, la Corte conferma di attribuire al giudicato costituzionale una precisa rilevanza giuridica e mostra, in particolare, di ritenere tale istituto opponibile al legislatore, quale limite alla funzione legislativa.

Con riguardo al presente triennio, merita esclusivamente di essere segnalato l'atteggiamento un po' ondivago della Corte costituzionale nel trattare la censura riguardante la violazione del giudicato costituzionale in relazione alle altre censure eventualmente prospettate dai ricorrenti. Se nei precedenti *Aggiornamenti* avevamo segnalato come la Corte costituzionale mostrasse di attribuire a tale specifica doglianza una "priorità logica" rispetto alle altre, in ragione della sua particolare natura e per la peculiare gravità del vizio ad essa sotteso, nelle decisioni del presente triennio, invece, la stessa ha sostanzialmente ignorato i rilievi – forse non del tutto azzeccati, va detto – riguardanti il giudicato costituzionale, preferendo, anche nelle occasioni in cui ha deciso nel merito la questione di costituzionalità, affrontare altri profili di legittimità evidenziati nell'atto introduttivo.

*L'unicità della
giurisdizione
costituzionale*

Da segnalare poi, in una diversa prospettiva, la sent. n. 39/2014¹⁴⁸, nella quale la Corte costituzionale ha l'occasione per ribadire la ragion d'essere e la latitudine del principio di unicità della giurisdizione costituzionale. Con tre ricorsi, poi riuniti, le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Provincia autonoma di Trento promuovono questioni di legittimità costituzionale relative a diverse previsioni contenute nel del d.l. n. 174/2012, recante "disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012". Tra l'altro, le tre autonomie territoriali si dolgono del fatto che la normativa impugnata introduce un controllo della sezioni regionali della Corte dei conti sulle leggi regionali regolatrici della materia dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi, e ciò in violazione, in particolare, dell'art. 134 Cost., ovvero in contrasto con il principio della unicità della giurisdizione costituzionale.

La Corte accoglie tali rilievi, atteso che il giudizio di controllo svolto dalle competenti sezioni regionali della Corte dei conti "si configura (...), almeno per la parte in cui si svolge alla stregua di norme costituzionali, come un sindacato di legittimità costituzionale delle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti (...); in tale modo, la disposizione impugnata ha introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale, alla quale l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate illegittime".

"Da ciò", conclude il Giudice delle leggi, "la lesione anche dell'art. 134 Cost., la quale determina una compromissione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, atteso che il controllo di legittimità costituzionale che la norma impugnata attribuisce alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in violazione di detta disposizione della Costituzione ha ad oggetto, specificamente, le leggi con le quali le Regioni approvano i propri bilanci e rendiconti".

¹⁴⁸ Su cui possono vedersi le note di G. DI COSIMO, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi* e di L. BUFFONI-A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, entrambi in *www.forumcostituzionale.it*, 2014.

CAPITOLO V

IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI TRA STATO E REGIONI

di PAOLO BIANCHI

SOMMARIO: 1. Dati statistici generali. – 2. I soggetti del conflitto. – 3. Deliberazione, notificazione, contenuto e motivazione del ricorso. – 4. Gli atti impugnati. – 5. I parametri invocati. – 6. L'interesse al conflitto. – 7. Il carattere lesivo dell'atto impugnato. – 8. Il "tono costituzionale" del conflitto. – 9. La riunione dei giudizi e la (non) sospensione degli effetti dell'atto impugnato.

1. *Dati statistici generali*

Nel triennio in esame sono confermate le tendenze generali¹ riguardo alle decisioni della Corte costituzionale sui conflitti intersoggettivi. Le pronunce sono state infatti 7 nel 2014², 8 nel 2015³ e 15 nel 2016⁴. Un'ordinanza di correzione di errori materiali, la n. 69/2015, riguarda – tra gli altri – il conflitto deciso con sent. n. 15/2015.

In aumento rispetto al passato le decisioni assunte in seguito a riunione in camera di consiglio⁵, variazione forse spiegabile osservando che si tratta di ordinanze che pronunciano l'estinzione del giudizio per rinuncia in relazione a conflitti da lungo tempo instaurati e risolti attraverso accordi tra lo Stato e gli enti ricorrenti.

¹ Nel triennio 2008-2010 le decisioni furono 38, nel 2011-2013 furono 30, così come nell'ultimo triennio.

² Si tratta delle sentt. nn. 41, 71, 130, 137, 232, 258 e 263.

³ Sentt. nn. 15, 84, 86, 87, 107, 143, 235 e ord. n. 259.

⁴ Sentt. nn. 77, 103, 104, 190, 260 e 270 e ordd. nn. 48, 60, 61, 62, 71, 98, 138, 218 e 221.

⁵ Se nello scorso triennio furono soltanto due, nel periodo in esame sono sette. Si tratta delle ordd. nn. 259/2015 e 48, 60, 61, 62, 98 e 138/2016.

In soli tre casi il ricorso è stato proposto dallo Stato⁶, confermando che il conflitto intersoggettivo è uno strumento la cui attivazione risponde soprattutto all'interesse delle regioni e delle province autonome.

È confermata anche la disomogenea ripartizione dei ricorsi tra gli enti territoriali: tra le decisioni, sei derivano da iniziativa della Provincia autonoma di Bolzano, cinque dalla Sicilia, mentre sei regioni non hanno proposto alcun ricorso.

Tempi di decisione

*Specializzazione
del relatore*

Si inverte invece la tendenza, segnalata nelle scorse edizioni, alla riduzione dei tempi di decisione: dalla media di dodici mesi tra la proposizione del ricorso al deposito della pronuncia nello scorso triennio si passa agli oltre ventuno mesi del periodo in esame, con profonde differenze nella tempistica dei giudizi, che vanno dai sei mesi necessari per le sentt. nn. 263/2014 e 15/2015 ai 43 mesi delle ordd. nn. 98 e 103/2016.

In passato abbiamo avuto modo di segnalare la formazione di filoni giurisprudenziali legati ad uno specifico giudice. Il fenomeno si è attenuato in tempi recenti, ma nell'ultimo periodo merita di essere segnalata l'assegnazione ad un solo giudice della funzione di relatore in 9 delle 30 pronunce. Di queste, ben 7 riguardano la stessa vicenda, declinata nei diversi contesti regionali: si tratta dei ricorsi contro gli atti con i quali le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pretendevano di esercitare un ampio potere di sindacato sulle spese dei gruppi consiliari⁷.

Merita di essere segnalata una particolare modalità di svolgimento dell'udienza, di cui resta traccia nell'epigrafe di alcune decisioni.

Sembra infatti essersi consolidata una formula inaugurata con le ordd. nn. 42/2012 e 75/2013, di cui avevamo dato conto nella passata edizione di questi *Aggiornamenti*⁸.

L'ordd. nn. 71/2016 e 218/2016 recano la dicitura «udito nell'udienza pubblica del (...) il Presidente Paolo Grossi *in luogo e con l'assenso* del Giudice relatore (...)» (corsivo aggiunto).

L'ord. n. 221 si limita a indicare «udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2016 il Presidente Paolo Grossi», mentre il redattore è il giudice Carosi.

In due casi l'accettazione della rinuncia da parte del Presidente del Consiglio giunge soltanto il giorno prima dell'udienza, mentre l'ord. n. 71/2016 non ne riporta la data: questa pare essere la ragione per cui – essendo ormai divenuto impossibile convocare la Corte in camera di consiglio ed inutile riferire in udienza i termini del conflitto – il Presidente si sostituisce al relatore.

⁶ Sentt. nn. 232/2014 e 84/2015; ord. n. 48/2016.

⁷ Si tratta del giudice Coraggio, relatore e redattore nelle cause decise con le sentt. nn. 130, 258 e 263/2014, 15, 107, 143 e 235/2015, 104/2016.

⁸ P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni e tra Regioni*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, a cura di R. Romboli, Torino, 2014, 283.

2. I soggetti del conflitto

Nella sent. n. 130/2014 la Corte affronta, sollecitata da un'eccezione dell'Avvocatura dello Stato, il tema della riconducibilità di eventuali lesioni alla sfera di autonomia dei Consigli regionali all'ambito dei conflitti intersoggettivi⁹.

L'Avvocatura aveva infatti sostenuto l'inammissibilità di un conflitto sollevato dalla Regione Piemonte in relazione a una deliberazione della Corte dei conti, sez. controllo, con la quale si era esercitato il potere di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, affermando la carenza d'interesse della ricorrente «dal momento che gli atti impugnati inciderebbero sui gruppi consiliari, soggetti autonomi rispetto al consiglio regionale, in quanto tali legittimati a far valere le proprie ragioni di fronte alla giurisdizione comune».

Gruppi consiliari

La Corte ha però richiamato la propria giurisprudenza, secondo la quale le lesioni delle prerogative dei gruppi consiliari¹⁰, «organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale», oppure «uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio», si risolvono «in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto».

Sul tema, con ulteriori sviluppi, torna la sent. n. 107/2015¹¹, che decide due conflitti originati dalle delibere della Corte dei conti con le quali si ordinava ai Presidenti dei gruppi consiliari delle regioni Piemonte e Toscana di produrre i conti relativi alle spese dei gruppi stessi.

Presidenti dei gruppi consiliari

In quell'occasione il Presidente del Consiglio ha eccepito la carenza di legittimazione delle ricorrenti, in base all'assunto secondo il quale l'obbligo di presentazione del conto avrebbe natura personale, dunque riferibile esclusivamente ai soggetti che maneggiano il denaro pubblico e non riconducibile in alcun modo alla sfera delle attribuzioni costituzionalmente garantite della Regione.

La risposta della Corte muove da una ricostruzione della recente giurisprudenza sul punto, ricordando sia la sent. n. 39/2014, nella quale era sta-

⁹ Negli stessi termini anche la sent. n. 104/2016. Sulla recente giurisprudenza in tema di controlli sulla finanza regionale cfr. M. SALVAGO, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale* (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale, in *www.federalismi.it*, 2015; G. D'AURIA, «Dai controlli 'ausiliari' ai controlli 'imperativi' e 'cogenti' della Corte dei conti nei confronti delle autonomie locali e degli enti sanitari», in *Foro it.*, 2015, I, 2674 ss.

¹⁰ In tema v. il recente contributo di E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2015, 331 ss.

¹¹ Cfr. F. MARONE, *L'intervento nei conflitti costituzionali: porta chiusa al deputato e porta aperta al consigliere regionale?*, in *www.giurcost.org*, 2016.

to confermato il riconoscimento ai gruppi consiliari della natura di organi del Consiglio, sia la citata sent. n. 130/2014.

Nella decisione in esame la Corte, sulla base di tali premesse, estende ai presidenti le considerazioni in precedenza svolte in relazione ai gruppi: così come la lesione delle prerogative dei gruppi consiliari, anche la lesione delle prerogative dei presidenti dei gruppi legittima la Regione al ricorso¹².

Vi è un ulteriore passaggio significativo nella stessa pronuncia, allorché la Corte ammette l'intervento dei presidenti dei gruppi consiliari della Regione Toscana, sulla base della considerazione che «gli intervenienti sono convenuti nei giudizi di conto originati dai provvedimenti impugnati in questa sede e il giudizio costituzionale, vertendo sulla spettanza o meno della competenza allo Stato dell'esercizio della giurisdizione contabile, è suscettibile di condizionare la stessa possibilità che i detti giudizi comuni abbiano luogo».

Si determina in tal modo un contesto nel quale alcuni soggetti sono ammessi a partecipare al giudizio sul conflitto scaturito dalla lesione delle loro prerogative istituzionali, non per difendere le stesse (compito che spetta alla Regione ricorrente) ma per tutelare il proprio interesse soggettivo in vista delle conseguenze della decisione della Corte. Ben diverso, ad avviso di chi scrive, era il caso deciso con la sent. n. 76/2001 che per la prima volta aprì all'intervento di terzi nel conflitto intersoggettivo. In quell'occasione l'interventore era parte civile in un procedimento penale, ammesso a partecipare al giudizio sul conflitto perché l'eventuale accoglimento del ricorso regionale avrebbe escluso in radice la prosecuzione dell'azione penale: nell'ipotesi in cui l'intervento fosse stato escluso sarebbe stata «in concreto compromessa la stessa possibilità per la parte di agire in giudizio a tutela dei suoi diritti»¹³.

Nella vicenda processuale culminata con la sent. n. 107/2015 gli interventori non corrono il rischio di vedersi preclusa la tutela giurisdizionale, poiché essi sono già stati chiamati a rispondere davanti al giudice contabile. Il loro intervento, in questo caso, si traduce nella duplicazione delle opportunità di difesa: prima davanti alla Corte costituzionale ed eventualmente, in caso di rigetto del ricorso, davanti alla Corte dei conti (circostanza che non si è verificata, perché il ricorso è stato accolto).

Il conflitto deciso con la sent. n. 41/2014 è stato proposto dalla Regione Friuli Venezia Giulia contro l'assegnazione di 12 seggi anziché 13 alla relativa circoscrizione regionale, disposta dall'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione¹⁴. La Regione lamentava la violazione

*Regione quale
rappresentante
degli elettori*

¹² Analoghe considerazioni sono svolte nelle sentt. nn. 235 e 252/2015, 104/2016.

¹³ A sua volta, la motivazione della sent. n. 76/2001 appare coerente con gli argomenti impiegati nella sent. n. 429/1991, in cui la Corte ammise per la prima volta l'intervento di un terzo nel giudizio incidentale: dall'esito di quest'ultimo dipendeva l'ammissibilità dell'intervento del privato nel giudizio *a quo*.

¹⁴ La sentenza è commentata da G. TARLI BARBIERI, *Lo "slittamento dei seggi" all'esame della Corte costituzionale*, in *Regioni*, 2014, 876 ss.

del criterio di ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, che l'art. 56 Cost. fisserebbe secondo un preciso rapporto di proporzionalità con la popolazione delle stesse e «rivestirebbe carattere assoluto, in quanto espressione del principio democratico, della sovranità popolare e della parità di trattamento tra i cittadini».

La Regione, per fondare la propria legittimazione al conflitto, affermava «di essere la sola espressione istituzionale della popolazione della circoscrizione Friuli-Venezia Giulia, la quale, in difetto della rappresentanza regionale, non avrebbe alcun altro modo di tutelare i diritti che la Costituzione assegna alla popolazione stanziata sul suo territorio». L'autonomia sancita dall'art. 1 dello Statuto renderebbe la Regione «ente politico esponentiale degli interessi generali della propria comunità territoriale e come tale legittimato a far valere davanti alla Corte costituzionale la diminuzione di rappresentanza che essa subisce in ragione della sottrazione di un rappresentante a quelli ad essa assegnati a norma dell'art. 56 Cost.».

La Corte ha però dichiarato inammissibile il conflitto, ricordando che la Regione è legittimata solo qualora affermi la lesione di una delle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite. Nel caso di specie «una lesione del genere non sarebbe neppure ipotizzabile, non avendo la Regione alcuna competenza costituzionalmente garantita in materia di elezioni per il Parlamento; né, d'altra parte, la Regione esprime alcuna rappresentanza parlamentare, in quanto i deputati eletti nella circoscrizione regionale non sono rappresentanti della Regione né come ente, né come comunità, ma rappresentano l'intera Nazione (art. 67 Cost.). Manca, dunque, lo stesso presupposto perché le doglianze della ricorrente possano essere prese in considerazione in questa sede».

La Regione Sicilia ha proposto il ricorso deciso con la sent. n. 71/2014¹⁵ impugnando un decreto dirigenziale del Ministero degli interni che conteneva sanzioni per gli enti locali, tra cui alcuni Comuni siciliani, conseguenti all'inosservanza di obblighi derivanti dalla legislazione dello Stato che fissa i principi di coordinamento della finanza pubblica. In questo caso la ricorrente invocava la violazione dell'art. 119 Cost. e dell'art. 43 dello Statuto (che rinvia alle disposizioni di attuazione), non per una lesione delle proprie attribuzioni, ma in difesa dei Comuni siciliani sanzionati. È interessante notare che la difesa erariale niente ha eccepito in proposito, così come la Corte – che pure ha deciso per l'inammissibilità su altre basi – non si sofferma sul punto¹⁶.

¹⁵ In proposito v. il commento di D. MONEGO, *Conflitto intersoggettivo su atto meramente esecutivo ed impugnazione in via principale della relativa base legale*, in *Regioni*, 2014, 907 ss.

¹⁶ La costante, seppure non copiosa, giurisprudenza costituzionale è nel senso dell'ammissibilità dell'azione regionale a tutela dei Comuni: cfr. sentt. nn. 72/1993, 196/2004, 95/2007, 298/2009.

Rappresentanza del
potere giudiziario

Pare essersi definitivamente assestato il tema della partecipazione al conflitto da parte dell'autorità giudiziaria il cui atto sia stato impugnato. Com'è noto, la Corte ha proceduto nel 2004 a modificare l'art. 25 delle Norme Integrative, prevedendo espressamente la notifica del ricorso all'autorità che ha emanato l'atto impugnato. Ancora nella sent. n. 252/2013 la parte resistente aveva eccepito, senza successo, l'inammissibilità dell'intervento in giudizio della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, argomentando a partire dalla non necessaria consequenzialità tra obbligo di notifica e diritto di intervento¹⁷.

La sent. n. 235/2015¹⁸ vede la partecipazione della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna. Degno di nota è soprattutto che né la Regione ricorrente, né l'Avvocatura dello Stato abbiano sollevato eccezioni in proposito.

Dobbiamo ulteriormente segnalare che, mentre in passato (sentt. nn. 2 e 195/2007; 252/2013) la Corte aveva qualificato la partecipazione dell'autorità giudiziaria come «intervento», in quest'occasione preferisce la definizione di «costituzione in giudizio».

La sent. n. 258/2014 propone un caso particolare di intervento. La Corte ha infatti riunito, «in considerazione dell'omogeneità delle questioni proposte», un conflitto proposto dalla Regione Campania e una questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale dal TAR del Lazio, al quale la stessa Regione si era rivolta per ottenere l'annullamento del D.P.C.M. impugnato nel conflitto. Due delle parti private del processo amministrativo si sono costituite in giudizio, depositando memorie e svolgendo argomentazioni in udienza, sia pure limitatamente alla questione incidentale.

3. *Deliberazione, notificazione, contenuto e motivazione del ricorso*

La proposizione del ricorso deve essere deliberata dalla giunta regionale,

Sul ruolo delle regioni nella tutela delle competenze degli enti territoriali minori v. Q. CAMERLENGO, *Gli enti locali e la giustizia costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2009, 1341 ss. e G. DI COSIMO, *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, in *Regioni*, 2010, 785 ss.

¹⁷ Si rinvia in proposito alle osservazioni svolte in P. BIANCHI, *Il conflitto*, cit., 264 ss.

¹⁸ Sulla quale v. la nota di R. Romboli in *Foro it.*, 2015, I, 1179 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Gruppi consiliari regionali e Corte dei conti (brevi spunti)*, in *Giur. cost.*, 2015, 2170 ss.

Sul merito della decisione v. F. GUELLA, *La Corte costituzionale sulla portata della separazione delle funzioni e dei poteri, nel conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti e Regione*, in *Regioni*, 2016, 348 ss.; A. URSO, *Giurisdizione e controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali*, in *Foro it.*, 2016, I, 1190 ss.

che autorizza il Presidente della Regione a proporlo. In assenza della previa delibera, il ricorso autonomamente presentato dal Presidente è inammissibile (sent. n. 15/2015)¹⁹. È interessante notare che il motivo di inammissibilità è rilevato d'ufficio dalla Corte.

La sent. n. 87/2015²⁰ fornisce alcune precisazioni riguardo alla tempestività del ricorso.

Rispetto dei termini

La Regione Marche aveva impugnato un complesso di atti di ispezione contabile disposti dalla Ragioneria generale dello Stato, contestando sia la titolarità statale del potere, sia le modalità con le quali lo stesso era stato esercitato.

La Corte rileva che l'impugnazione della nota con la quale è stata disposta la verifica – e con la quale è stato chiaramente rivendicato il potere di ispezione – è avvenuta oltre il termine di sessanta giorni disposto dall'art. 39, 2 comma, l. n. 87/1953: dichiara pertanto inammissibile il ricorso per la parte relativa alla *vindicatio potestatis*, mentre il confitto, per la parte che riguarda le modalità di esercizio del potere di controllo, resta impregiudicato²¹.

La tardività dell'impugnazione è stata invece esclusa nella sent. n. 325/2015. Qui la Regione Emilia-Romagna contestava un complesso di note, atti di contestazione di responsabilità e citazioni prodotti dalla Procura regionale della Corte dei conti nel quadro del controllo sulle spese dei gruppi consiliari regionali. Tra gli atti impugnati vi era una nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, con la quale si trasmetteva alla sezione regionale la deliberazione di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari.

Poiché tale nota è datata 10 luglio 2013 e il conflitto è stato notificato il 1° agosto 2014, la difesa erariale ne ha eccepito la tardività.

La Corte ha però osservato che la nota era «indirizzata esclusivamente alla Procura regionale», mentre il resistente non aveva provato che essa fosse stata portata a conoscenza della controparte «prima dell'accesso agli atti disposto con la notificazione dei successivi atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre (in date successive al 5 giugno 2014)».

¹⁹ Commenta la decisione in esame R. CHIEPPA, *Ancora sul contraddittorio sulle questioni rilevate d'ufficio*, in *Giur. cost.*, 2015, 119 ss. secondo il quale a garanzia del contraddittorio, pur nel rispetto delle peculiarità del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, quest'ultima dovrebbe segnalare in udienza alle parti il motivo di inammissibilità che essa ha rilevato d'ufficio, anziché – come è accaduto nel caso in esame – renderlo noto solo mediante la motivazione della propria decisione.

²⁰ Sulla quale v. G. LANEVE, *Ulteriori precisazioni, a futura (si spera) memoria, della Corte costituzionale in tema di conflitti tra Stato e Regioni, dalla "manifestazione estrinseca della volontà di attribuirsi la titolarità del potere" al "tono costituzionale": nota a margine delle sentenze n. 86 e 87 del 2015*, in *www.federalismi.it*, n. 17/2015.

²¹ Anche se, come vedremo più avanti, il ricorso sarà comunque dichiarato inammissibile per altri motivi.

Nel caso – presentatosi nei conflitti decisi con sentt. nn. 104 e 260/2016 – in cui la sezione regionale della Corte dei conti con una prima deliberazione richiama alla Regione un complesso di documenti contabili e con una seconda dichiara l'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari, è corretta – e non tardiva come eccepito dalla difesa erariale – l'impugnazione della seconda decisione, perché solo con essa si concretizza la dedotta lesione delle prerogative costituzionali della ricorrente.

*Costituzione
in giudizio*

Secondo l'art. 25, 3° e 4° comma, N.I., la costituzione in giudizio del resistente deve avvenire entro venti giorni dal termine per il deposito del ricorso notificato. Il deposito deve avvenire entro venti giorni dall'ultima notificazione. Nel giudizio deciso con sent. n. 107/2015 la Regione Toscana ha eccepito la tardività della costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio «sia perché il termine per la costituzione del resistente farebbe parte di una sequenza unitaria di termini agganciati tra loro che inizierebbe dalla data di spedizione della notifica del ricorso e non da quella di ricezione, sia perché tale termine andrebbe calcolato partendo dall'ultima notificazione rituale, con esclusione di quelle operate in via facoltativa e *ad abundantiam*».

La Corte ha precisato che per “ultima notificazione” deve intendersi esclusivamente una notificazione imposta dalla legge, con esclusione di quelle facoltative, perché altrimenti si porrebbe il ricorrente «nella condizione di prolungare a proprio arbitrio il termine per il deposito del ricorso, cui è agganciato quello di costituzione della parte resistente». Poiché è necessaria la notificazione presso la sede del Governo, mentre è facoltativa quella presso l'Avvocatura generale dello Stato, è dalla prima che inizia a decorrere il termine per la costituzione in giudizio che, nel caso di specie, è avvenuta tardivamente.

*Contenuto
del ricorso*

Il ricorso deve specificare gli elementi dell'atto impugnato che integrano la condotta lesiva delle attribuzioni costituzionalmente garantite. È perciò inammissibile la «censura apodittica e priva di concretezza» (sent. n. 263/2014), nella quale «non si specificano le competenze statutarie e costituzionali che si assumono lese facendosi generico riferimento ad un aggravio dei costi e oneri» per la ricorrente (sent. n. 270/2016).

La sent. n. 263/2014 decide sul ricorso della Regione Basilicata contro l'esercizio del sindacato della Corte dei conti sulle spese dei gruppi consiliari. La Corte rileva come dal ricorso non si comprenda se la ricorrente contestasse la legittimità del controllo oppure se intendesse «dolersi di un altro e più approfondito vaglio, che si sarebbe esteso al merito delle scelte discrezionali operate dai gruppi consiliari». La genericità si desume anche dall'osservazione che «la doglianza è rivolta contro tutte le deliberazioni impugnate, senza alcun distinguo tra quelle che hanno accertato la regolarità dei rendiconti e quelle che si sono pronunciate nel senso dell'irregolarità».

Nella sent. n. 104/2016 analoga eccezione dell'Avvocatura dello Stato viene rigettata perché – in altra vicenda relativa al sindacato sulle spese dei

gruppi consiliari – la Corte rileva che la Regione ricorrente «specifica con sufficiente chiarezza quali sarebbero, a suo avviso, le spese oggetto di tale illegittimo controllo: si tratta, in particolare, delle spese di personale, di consulenza e incarichi, per attività promozionale e convegni, di cancelleria e per pubblicazioni».

In altra occasione (sent. n. 235/2015) la Corte ha rigettato un'eccezione di inammissibilità per contraddittorietà della prospettazione del conflitto. Secondo l'Avvocatura dello Stato, la Regione ricorrente «dopo avere lamentato l'illegittimità della mera trasposizione dell'attività di controllo nell'azione di "prosecuzione contabile", avrebbe ammesso che la trasmissione degli atti dal controllo alla giurisdizione era avvenuta in relazione a indagini già in corso sulla base di altre fonti informative».

Ad avviso della Corte l'eccezione non è fondata perché la Regione in realtà fonderebbe la propria contestazione sull'influenza decisiva esercitata dall'attività di controllo – in ipotesi illegittima – sulle successive indagini.

Nella stessa decisione è invece rilevata d'ufficio la genericità di un motivo di ricorso, con il quale la ricorrente contestava che gli atti di citazione impugnati si traducevano in un'indebita valutazione di merito sulle spese dei gruppi consiliari.

In realtà, osserva la Corte, solo per due dei numerosi addebiti la ricorrente ha fornito indicazioni circostanziate sul lamentato controllo di merito. In tutti gli altri casi non sono state prodotte specificazioni della lesione lamentata, «rendendo così la censura apodittica e priva di concretezza».

Il ricorso è sul punto anche contraddittorio, perché contemporaneamente in alcuni passaggi si lamenta l'esercizio di un controllo di merito ed in altri è ritenuto illegittimo in sé il sindacato, «che altrove nello stesso ricorso viene invece assunto come legittimamente riconducibile all'esercizio dell'attività inquirente».

La sent. n. 86/2015²² presenta un caso di inammissibilità del ricorso connessa al mutamento del quadro normativo conseguente ad una sentenza di accoglimento della Corte costituzionale.

La Regione Liguria ha infatti impugnato una nota del Ministero dell'economia e delle finanze del 26 novembre 2013, con la quale si trasmettevano due relazioni sulla verifica amministrativo-contabile eseguita presso la Regione Liguria dal 20 maggio 2013 al 27 giugno 2013, una relazione del 15 ottobre 2013 avente ad oggetto gli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e infine una relazione del 15 ottobre 2013 avente ad oggetto le spese per il personale. Il ricorso è stato notificato il 31 gennaio-4 febbraio 2014 e depositato in cancelleria il 14 febbraio 2014.

L'Avvocatura dello Stato, nell'atto di costituzione in giudizio, ha eccepito la tardività del ricorso «in quanto la Regione contesta il potere di effet-

*Mutamento del
quadro normativo*

²² Commentata da G. LANEVE, *Ulteriori precisazioni*, cit.

tuare verifiche ispettive, senza però aver impugnato la comunicazione che tali verifiche aveva disposto», cioè la nota della Ragioneria generale dello Stato del 14 maggio 2013. Quel che rileva non è tanto la tardiva proposizione del conflitto, quanto l'impugnazione di atti lesivi ma meramente consequenziali rispetto all'atto presupposto, che non è oggetto del ricorso.

Tale atto, a sua volta, si fondava sull'art. 5, d.lgs. n. 149/2011²³, che prevedeva lo svolgimento di attività ispettive estremamente penetranti sulla gestione amministrativa e contabile delle Regioni. Il quadro normativo di riferimento è però cambiato con la sent. n. 219/2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale proprio di tale disposizione.

La Corte riconosce la correttezza della prospettazione della ricorrente nella parte in cui sostiene che l'interesse al ricorso è sorto solo successivamente alla sentenza (depositata il 19 luglio 2013), perché in quel momento – venuto meno il fondamento legislativo dell'ispezione – si concretizza la lesione delle attribuzioni.

Al tempo stesso, però, la Corte osserva che «proprio per questo, la ricorrente avrebbe dovuto tempestivamente impugnare, visto il nuovo quadro normativo di riferimento, anche la nota del 14 maggio 2013 del Ragioniere generale dello Stato, la quale, sul presupposto della spettanza allo Stato del potere ispettivo, aveva disposto le verifiche in discussione».

Il ricorso non è dunque inammissibile, come chiede la resistente, per carenza di interesse, ma perché si è omessa l'impugnazione dell'atto presupposto.

4. *Gli atti impugnati*

Gli atti dai quali può scaturire un conflitto di attribuzioni sono della più varia natura, risultando accomunati soltanto dal requisito negativo della loro non appartenenza alla categoria delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni.

Non ha pertanto alcun pregio l'eccezione di inammissibilità prospettata perché l'atto impugnato (una delibera della Giunta regionale) sarebbe un «provvedimento di forma e sostanza amministrativa, inidoneo a produrre gli *effetti normativi*, e quindi *lesivi*, lamentati» (corsivo aggiunto).

Secondo costante giurisprudenza infatti «è idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi atto, dotato di efficacia e rilevanza esterna, diretto a esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione, o una menomazione, della altrui sfera di attribuzioni» (sent. n. 232/2014).

²³ Modificato dall'art. 1-*bis*, 4° comma, d.l. n. 174/2012.

Nel periodo in esame le regioni ordinarie hanno impugnato in più occasioni decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri²⁴; note del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato²⁵ e, in un caso, la relazione allegata alla nota ministeriale (sent. n. 87/2014); deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, sezione giurisdizionale e sezione controllo, con le quali sono stati indirizzati ed esercitati atti di controllo sui rendiconti di spesa dei gruppi consiliari²⁶, oltre alle deliberazioni della stessa Corte che accertavano l'irregolarità del rendiconto²⁷; un decreto della Corte dei conti emesso in sede giurisdizionale nel corso di un giudizio di appello²⁸; una nota di trasmissione, interna alla Corte dei conti, degli esiti di una verifica contabile²⁹; atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre da parte della Procura della Corte dei conti³⁰; una nota del Procuratore regionale della Corte dei conti al Presidente del Consiglio regionale con l'invito a recuperare le somme indebitamente erogate³¹; gli atti di citazione a carico di presidenti di gruppi consiliari e consiglieri regionali³².

*Conflitti sollevati
dalle regioni
ordinarie*

Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano hanno impugnato decreti del Presidente del Consiglio dei ministri³³; un decreto del Ministro dell'interno³⁴; decreti del Ministro dell'economia e delle finanze³⁵; un'ordinanza del Ministro della Salute³⁶; decreti del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato³⁷; note del Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della ragioneria generale dello Stato³⁸; un decreto del Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, con il quale si sanzionavano alcuni comuni per non aver osservato gli obblighi imposti dalla normativa statale contenente principi di coordinamento della finanza

*Conflitti sollevati
dalle regioni speciali*

²⁴ Sent. n. 258/2014.

²⁵ Sentt. nn. 86 e 87/2015.

²⁶ Sentt. nn. 130 e 263/2014, 107 e 143/2015.

²⁷ Sentt. nn. 15/2015, 104 e 270/2016.

²⁸ Sent. n. 107/2015.

²⁹ Sent. n. 235/2015.

³⁰ Sent. n. 235/2015.

³¹ Sent. n. 235/2015.

³² Sent. n. 235/2015.

³³ Sent. n. 137/2014.

³⁴ Ord. n. 259/2015.

³⁵ Ordd. n. 60, 61, 62, 138, 218 e 221/2016.

³⁶ Sent. n. 260/2016.

³⁷ Ordd. nn. 71 e 98/2016 e sent. n. 77/2016.

³⁸ Sentt. nn. 77 e 103/2016.

pubblica³⁹; un verbale dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione mediante il quale si procedeva alla assegnazione dei seggi elettorali ad una circoscrizione della Regione Friuli Venezia Giulia⁴⁰.

*Impugnazione della
mera condotta*

A generare il conflitto possono essere anche mere condotte, purché sia configurabile la loro idoneità a ledere le attribuzioni rivendicate dal soggetto ricorrente: ad es. il conflitto deciso con sent. n. 190/2016 trae origine dall'accesso e dalle richieste effettuate dal Comando Carabinieri per la tutela della salute – NAS di Trento presso gli uffici dell'Assessorato alla sanità della Provincia di Bolzano per l'accertamento delle spese sanitarie sostenute in regime di esenzione.

*Conflitti sollevati
dallo Stato*

I tre ricorsi statali vertono su delibere delle Giunte regionali aventi rispettivamente ad oggetto le procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo in piccole quantità, la movimentazione di materiali in ambiente marino e modifiche al Piano paesaggistico regionale⁴¹.

5. I parametri invocati

Le regioni ordinarie hanno posto a fondamento dei propri ricorsi gli artt. 5⁴², 100⁴³, 101⁴⁴, 103⁴⁵, 113⁴⁶, 114⁴⁷, 117⁴⁸, 118⁴⁹, 119⁵⁰, 120⁵¹, 121⁵², 122⁵³ e 123⁵⁴ Cost., talvolta in connessione con il principio di leale collaborazione⁵⁵.

³⁹ Sent. n. 71/2014.

⁴⁰ Sent. n. 41/2014.

⁴¹ Sentt. nn. 232/2014; 84/2015; ord. n. 48/2016.

⁴² Sentt. nn. 107/2015; 104/2016.

⁴³ Sentt. nn. 15 e 235/2015; 104/2016.

⁴⁴ Sent. n. 107/2015.

⁴⁵ Sentt. nn. 107 e 235/2015.

⁴⁶ Sent. n. 104/2016.

⁴⁷ Sentt. nn. 258 e 263/2014; 15, 86, 87, 107, 143 e 235/2015; 104/2016.

⁴⁸ Sentt. nn. 258 e 263/2014; 15, 86, 87, 107, 143 e 235/2015; 104/2016.

⁴⁹ Sent. nn. 258/2014; 86 e 87/2015; 104/2016.

⁵⁰ Sentt. nn. 258 e 263/2014; 15, 86, 87 e 107/2015; 104/2016.

⁵¹ Sent. n. 15/2015.

⁵² Sentt. nn. 130 e 263/2014; 15, 107, 143 e 235/2015; 104/2016.

⁵³ Sentt. nn. 104/2016; 15, 107 e 235/2015.

⁵⁴ Sentt. nn. 263/2014; 15, 107, 143 e 235/2015; 104/2016.

⁵⁵ Sentt. nn. 258/2014; 143/2015; 104/2016.

Il parametro è frequentemente integrato dal riferimento a fonti primarie e allo statuto⁵⁶.

Le regioni a statuto speciale hanno, come di consueto, fatto riferimento allo statuto e alle relative norme di attuazione⁵⁷, anche in connessione con norme di rango primario⁵⁸ e alcune disposizioni costituzionali: l'art 3, sotto il profilo della ragionevolezza⁵⁹, l'art. 5⁶⁰, l'art. 76⁶¹, l'art 81⁶², l'art. 97⁶³, l'art. 119⁶⁴, l'art. 120⁶⁵ e, più in generale, il principio di leale collaborazione⁶⁶. In tre occasioni⁶⁷ è stato invocato l'art. 117 Cost. ma, essendosi estinto il giudizio per rinuncia in tutti i casi, non vi è decisione della Corte costituzionale sul punto.

Il ricorso deciso con sent. n. 41/2014 è proposto dalla Regione Friuli Venezia Giulia assumendo come parametro esclusivamente l'art. 56 Cost. Nel ricorso deciso con sent. 258/2014 tra i parametri invocati vi sono gli artt. 3, 41, e 97 Cost., sui quali la Corte non si è pronunciata.

I ricorsi statali indicano l'art. 9⁶⁸, 117, in relazione al riparto delle attribuzioni⁶⁹, disposizioni degli statuti speciali⁷⁰ e l'art. 118⁷¹.

6. *L'interesse al conflitto*

Il controllo della Corte sulla sussistenza dell'interesse al conflitto assume carattere oggettivo, poiché non rileva in alcun modo l'espressione della volontà delle parti, trattandosi di contestazioni in ordine ad attribuzioni costituzionali indisponibili.

⁵⁶ Sentt. nn. 263/2014; 107 e 143/2015; 104/2016.

⁵⁷ Sentt. nn. 71 e 137/2014, 77, e 103, 138 e 190/2016; ordd. n. 259/2015; nn. 60, 61, 62, 71, 98, 218 e 221/2016.

⁵⁸ Ord. n. 71/2016.

⁵⁹ Ordd. nn. 60, 61, 62 e 71/2016.

⁶⁰ Ordd. nn. 60, 62 e 98/2016; sent. n. 138/2016.

⁶¹ Sent. n. 71/2014.

⁶² Ord. n. 221/2016.

⁶³ Ord. n. 221/2016.

⁶⁴ Sent. n. 71/2014, ordd. nn. 71, 98, 138 e 221/2016.

⁶⁵ Ordd. nn. 60, 62 e 98/2016.

⁶⁶ Ordd. nn. 60, 98 e 221/2016, sentt. nn. 77, 103 e 138/2016.

⁶⁷ Ordd. nn. 61, 71 e 98/2016.

⁶⁸ Ord. n. 48/2016.

⁶⁹ Sentt. nn. 232/2014; 84/2015; ord. n. 48/2016.

⁷⁰ Ord. n. 48/2016.

⁷¹ Sent. n. 232/2014.

Acquiescenza

Da ciò deriva la non configurabilità, nel conflitto intersoggettivo, dell'istituto dell'acquiescenza.

In due occasioni è stata sollevata, con esito sfavorevole, eccezione in tal senso.

Nella sent. n. 130/2014 la difesa erariale ha osservato, senza successo, che la ricorrente Regione Veneto aveva recepito la normativa statale sulla base della quale si erano svolti gli atti di controllo della Corte dei conti sui quali verteva il conflitto.

Analogamente, nella sent. n. 107/2015, è stata eccepita l'inammissibilità di uno dei ricorsi «poiché nei giudizi di responsabilità instaurati con gli atti di citazione le parti convenute avrebbero manifestato, *ante iudicium*, la disponibilità al versamento spontaneo delle somme contestate, pervenendosi, in due casi, l'adesione alla determinazione degli addebiti individuali, con conseguente risarcimento spontaneo del danno liquidato».

Quella prospettata è un'ipotesi anomala di acquiescenza, che riguarderebbe (non una manifestazione di volontà del soggetto ricorrente, bensì) a mero titolo individuale alcuni dei componenti di uno degli organi in cui si articola l'ente ricorrente. La Corte ad ogni modo respinge nettamente tale soluzione, non solo perché riguarda «esclusivamente due dei soggetti raggiunti dagli atti di citazione impugnati», ma soprattutto perché «quand'anche vi fosse, da parte di tutti i consiglieri regionali, un'accettazione della responsabilità addebitata, ciò non potrebbe determinare il venire meno del diverso interesse della Regione all'accertamento della lesione delle sue competenze costituzionali».

Carenza di interesse

Nel conflitti decisi con sentt. nn. 130/2014 e 107/2015, la difesa erariale negli atti di costituzione ha eccepito l'inammissibilità dei ricorsi proposti rispettivamente dalla Regione Piemonte e dalla Toscana per carenza di interesse ad agire, nel primo caso poiché gli atti impugnati avrebbero in ipotesi leso le competenze non della ricorrente ma dei gruppi consiliari, soggetti autonomi rispetto allo stesso Consiglio regionale e legittimati ad agire solo davanti al giudice comune, nel secondo caso perché chiamati a rispondere sarebbero stati i presidenti dei gruppi a mero titolo personale⁷².

La Corte, come si è rilevato (*supra*, § 2), inquadra i gruppi e il loro presidenti quali articolazioni necessarie del Consiglio e iscrive la tutela delle loro prerogative nel contesto delle garanzie costituzionali di autonomia e indipendenza della Regione, rigettando le eccezioni.

La Corte ha svolto analoghe argomentazioni nella sent. n. 235/2015 in risposta ad un'eccezione dell'Avvocatura, secondo la quale la carenza di interesse sarebbe derivata dall'aver agito la Corte dei conti (autrice dell'atto impugnato) non contro ma nell'interesse della regione ricorrente. La Consulta ha ricondotto, come nei casi ricordati, l'attività dei gruppi alla sfera delle

⁷² Da qui le parallele eccezioni di carenza di legittimazione (v. *supra*, § 2) e di insufficiente tono costituzionale del ricorso (v. *infra*, § 8).

attribuzioni regionali; ciò premesso, ne ha desunto che solo la titolare dell'attribuzione è legittimata a lamentarne la lesione.

In linea di principio, le «sopravvenienze di fatto, come l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato, ai fini del persistere dell'interesse alla decisione dei conflitti di attribuzione».

In questo senso è esemplare la sent. n. 232/2014, relativa all'impugnazione di una delibera della Giunta regionale che, nelle more del giudizio, ha cessato di produrre effetti in seguito all'intervento del legislatore statale. La Corte rileva che però la delibera «è rimasta in vigore per alcuni mesi», con la conseguenza che l'esame del merito del ricorso è ammissibile perché «si deve presumere che durante quel periodo abbia avuto applicazione» (sent. n. 232/2014).

La giurisprudenza esaminata impone però una certa cautela, poiché non vi è nessun automatismo che autorizzi a concludere nel senso del permanere dell'interesse al conflitto anche in caso di sopravvenienze di varia natura.

Nella sent. n. 143/2015, ad es., siamo di fronte non tanto ad una sopravvenienza, quanto alla rilevazione dell'esistenza di un giudicato costituzionale su alcuni degli atti impugnati.

La Corte costituzionale osserva infatti che la propria sent. n. 130/2014 ha già accolto analoghi ricorsi proposti dalle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte, decidendo per la non spettanza allo Stato e dunque annullando alcune deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, oltre alle conseguenti deliberazioni assunte dalle sezioni regionali.

La conclusione è che «rispetto alle deliberazioni della sezione delle autonomie, già annullate al momento della proposizione del ricorso, la Regione Liguria difetta di interesse ad agire, con conseguente inammissibilità in parte qua del conflitto», mentre si procede all'esame nel merito in relazione alle doglianze riferite alla deliberazione della sezione regionale della Liguria. In questo caso la Corte fa coincidere il venir meno dell'atto impugnato con la carenza di interesse ma, dato che le delibere erano già state annullate nel momento in cui il ricorso è stato proposto, a difettare non è tanto l'interesse, quanto piuttosto – e prima ancora, sul piano logico – l'atto lesivo.

Nella sent. n. 258/2014 la Corte rileva d'ufficio la sopravvenuta carenza d'interesse al ricorso. La vicenda, molto complessa, è quella del trasferimento della proprietà del termovalorizzatore di Acerra⁷³. La Regione Campania aveva impugnato, sia davanti alla Corte costituzionale, sia davanti al giudice amministrativo, il D.P.C.M. con il quale si disponeva il trasferimento dell'impianto, senza previa intesa con la ricorrente. Nelle more del giudizio però la Regione, con delibera della Giunta, si risolveva ad accettare il trasferimento, anche se rimanevano aperte le contestazioni riguardo

⁷³ Sulla vicenda v. G. ARCONZO, *All'incrocio tra un conflitto improcedibile e una presunta legificazione: c'è ancora spazio per la leale collaborazione tra Stato e Regioni?*, in *Regioni*, 2015, 502 ss.

alla parte economica, posto che successivi interventi legislativi ridefinivano sia gli oneri a suo carico sia le contestuali riduzioni dei limiti di spesa previsti dal patto di stabilità.

La Corte, accogliendo l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato, ha dichiarato l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse, argomentando a partire dalla delibera della Giunta regionale campana con la quale si disponeva la parziale revoca del ricorso al TAR, acconsentendo al trasferimento della proprietà dell'impianto.

Ciò premesso «l'unica questione rimasta aperta, quella cioè dell'incidenza del prezzo di acquisto sul rispetto del patto di stabilità, è estranea al contenuto del decreto oggetto del conflitto: le decisioni relative a tale profilo sono state prese, infatti, con le norme di legge citate che la ricorrente non ha mai impugnato, pur avendone fatto riserva».

In sostanza, nel caso in esame, l'atto di revoca parziale del proprio ricorso (al giudice amministrativo), disposto dalla ricorrente, è considerato elemento valido ai fini dell'accertamento del venir meno dell'interesse a ricorrere nel conflitto intersoggettivo. Qui gli elementi di perplessità sono più d'uno.

In primo luogo, posto che il ricorso è stato regolarmente proposto (e infatti la Corte non lo giudica inammissibile o improponibile *ab origine*) e che la rinuncia non determina l'estinzione del giudizio se non accettata dalla controparte, in questo caso saremmo di fronte ad una rinuncia (parziale), presentata in altro giudizio, che viene assunta come elemento dirimente.

Inoltre la Corte non si preoccupa di spiegare perché non residui, dopo la revoca, materia di conflitto, nonostante la contraria affermazione della ricorrente e nonostante la propria giurisprudenza, appena ricordata, in tema di irrilevanza delle sopravvenienze.

Improcedibilità

Infine la Corte, avendo accertato il venir meno (prima ancora dell'interesse) della materia su cui è sorto il conflitto, non pronuncia, come sarebbe stato lecito attendersi, la cessazione della materia del contendere, ma opta per l'improcedibilità, formula inaugurata con la sent. n. 89/1994 e da allora utilizzata con estrema parsimonia.

Ed infatti nella sent. n. 260/2016 si torna ad affrontare il problema della permanenza dell'interesse al ricorso, in questo caso dopo l'annullamento parziale dell'atto impugnato, con esiti del tutto difformi dalla decisione ora richiamata.

La Regione Veneto, in quell'occasione, ha impugnato una deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, con la quale si accertavano irregolarità nel rendiconto delle spese dei gruppi consiliari.

Nelle more del giudizio è intervenuta la sentenza delle sezioni riunite della Corte dei conti n. 61/2015, con la quale è stato disposto il parziale annullamento della delibera impugnata.

La ricorrente, in una memoria integrativa, ha invitato la Corte costituzionale a dichiarare la cessazione della materia del contendere per la parte investita dalla decisione «a causa dell'esaurimento degli effetti dell'atto gra-

vato, per sopraggiunta modificazione della situazione giuridica in relazione alla quale il conflitto era sorto».

Il presidente del Consiglio dei ministri ha però replicato che «non sarebbe comprovata la definitività della sentenza n. 61 del 2015, né le avverse deduzioni contenute nella memoria regionale sembrerebbero escludere il permanere di un interesse all'accertamento sulla spettanza del potere di adottare la deliberazione».

La Corte ha sostanzialmente accolto la prospettazione della difesa erariale, premettendo che per poter dichiarare cessata la materia del contendere è necessaria una verifica del «merito della contestazione». Nel caso di specie, la Consulta decide nel senso della permanenza dell'interesse alla statuizione sul riparto delle attribuzioni, perché l'annullamento parziale disposto dalla sentenza della Corte dei conti, «pur ridimensionando gli effetti dell'atto gravato, lascia inalterato l'oggetto del contendere che permea di sé l'intero ricorso [...], vale a dire la verifica circa la spettanza del potere».

7. Il carattere lesivo dell'atto impugnato

«È idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi atto, dotato di efficacia e rilevanza esterna, diretto a esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione, o una menomazione, della altrui sfera di attribuzioni» (sent. n. 232/2014).

L'idoneità lesiva dell'atto impugnato non sembra pertanto poter prescindere dall'essere questo rivolto all'esterno.

Nella sent. n. 235/2015 è considerata «*naturaliter* rivolta all'esterno», perciò impugnabile, una nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna rivolta alla Procura regionale dello stesso organo, con la quale si accertava l'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012. Ad avviso della Corte essa «si presenta quale tratto terminale e accessorio della funzione di controllo espletata dalla sezione regionale», risultando pertanto «di per sé idonea a innescare il compimento di un'attività di indagine della Procura: queste caratteristiche conferiscono all'atto gravato una potenziale capacità lesiva delle prerogative costituzionali della ricorrente».

Perché il conflitto sia ammissibile, è necessario che l'impugnazione investa un atto dotato di autonoma capacità di ledere le attribuzioni costituzionali del soggetto ricorrente.

Di conseguenza, sono inammissibili i conflitti proposti «contro atti consequenziali di atti anteriori non impugnati» (sent. n. 86/2015)⁷⁴.

⁷⁴ Negli stessi termini anche le sentt. nn. 232/2014 e la 103/2016.

Nella sent. n. 130/2014, rigettando un'eccezione di inammissibilità basata sull'aver la ricorrente impugnato (non la prima, ma) una delibera all'interno di una sequenza di atti della Corte dei conti, il Giudice delle leggi osserva che «con la deliberazione in esame, la Corte dei conti ha quindi effettuato un riesame integrale della questione, configurando in modo diverso il potere di controllo e la stessa portata ed efficacia dell'attività già svolta in materia dalle sezioni regionali. La nuova deliberazione non è riconducibile alla categoria degli atti meramente consequenziali ed è sostitutiva della precedente: essa, dunque, ne rende superflua l'impugnazione»⁷⁵.

*Rapporto tra atto
impugnato e legge*

Deigno di particolare attenzione è il rapporto che intercorre tra l'atto impugnato e la legge dalla quale esso trae fondamento. Qualora il primo costituisca pedissequa esecuzione della prima, oppure abbia carattere «confermativo ed esplicativo delle disposizioni» non tempestivamente impugunate (sent. n. 77/2016), ammettere il conflitto potrebbe risolversi nell'elusione dei termini perentori che regolano l'impugnazione delle leggi nel giudizio in via principale.

Esplicita in tal senso la sent. n. 71/2014, ove si afferma che il conflitto intersoggettivo «non costituisce sede idonea per impugnare atti meramente esecutivi di competenze conferite e definite dalla legge, posto che, in tali casi, sarebbe stato onere della parte proporre ricorso in via principale nei riguardi di tale legge, entro il termine perentorio a tal fine previsto».

Nella sent. n. 137/2014, in risposta a eccezione della parte resistente, la Corte conclude che «il provvedimento impugnato non costituisce pedissequa attuazione di alcuna delle citate norme primarie, di cui si possa eccepire la mancata tempestiva impugnazione, posto che in esse non vi era e non vi è alcuna disposizione che estenda i poteri delle richiamate autorità alle Province autonome, in contrasto con le competenze statutarie». Nel caso di specie, la ricorrente ha puntualmente indicato le disposizioni del D.P.C.M. impugnato non riconducibili direttamente alla legge e dotate di autonoma capacità lesiva.

*Conflitto e questione
incidentale*

Nella sent. n. 41/2014, in cui la Regione ricorrente contestava l'assegnazione dei seggi parlamentari disposta dal competente ufficio presso la Corte di cassazione, dopo aver ricordato la costante giurisprudenza che esclude l'impugnabilità di atti amministrativi in sede di conflitto «al solo scopo di far valere pretese violazioni della Costituzione da parte della legge che è a fondamento dei poteri svolti con gli atti impugnati», la Corte ha notato come il verbale impugnato fosse stato «redatto dall'Ufficio elettorale

⁷⁵ In termini simili le sentt. nn. 104 e 260/2016, casi in cui la Corte osserva che, ad una prima nota (non impugnata) in cui la Corte dei conti un termine per deduzioni e produzione di documenti, faceva seguito un secondo atto – correttamente impugnato – cui si rilevavano le irregolarità del rendiconto, ledendo in ipotesi le attribuzioni costituzionali della ricorrente.

centrale nazionale presso la Corte di cassazione senza alcun margine di autonomia valutazione, ma in puntuale esecuzione dell'art. 83, comma 1, numero 8), del d.P.R. n. 361 del 1957», concludendo che la lesione denunciata fosse «riconducibile non già all'atto impugnato, ma alla norma di legge di cui esso è attuazione».

La citata pronuncia è interessante anche perché evidenzia il nesso che intercorre tra il conflitto e l'eventuale autorimessione di una questione incidentale di legittimità. Sollecitata infatti in tal senso, la Corte risponde che «siffatta ipotesi presuppone che si sia instaurato un giudizio per conflitto di attribuzione avente un suo oggetto autonomo, e cioè un giudizio in cui si lamenti una lesione della sfera di attribuzioni della Regione, riconducibile ad un atto impugnato che sia in sé suscettibile di produrre tale lesione». Non essendo stato correttamente proposto il conflitto, non può neppure essere sollevata la questione incidentale.

8. Il “tono costituzionale” del conflitto

Perché il conflitto di attribuzioni sia ammissibile è necessario che esso abbia livello costituzionale. Secondo quanto dispone l'art. 39, l. n. 87/53 il conflitto sorge a seguito dell'invasione della sfera di competenza costituzionale del ricorrente.

Secondo costante giurisprudenza Stato e Regioni possono sollevare il conflitto quando «lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale» (sent. n. 41/2014)⁷⁶.

Se, ad es. la ricorrente «si è limitata a dedurre la violazione, ad opera delle deliberazioni impugnate, di norme di legge statali e regionali riguardanti il costo massimo del personale e, in particolare, il computo in tale tetto del personale distaccato e di quello alle dipendenze dei gruppi e dei singoli consiglieri, senza indicare quali siano le competenze costituzionali incise e in che modo la violazione di legge si rifletta su di esse». Il ricorso, privo del necessario “tono costituzionale”, si risolve nella «mera denuncia di una errata interpretazione della disciplina legale della materia», dovendosi ricercare i relativi rimedi presso la giurisdizione comune (sent. n. 263/2014).

Ciò non significa che la denuncia della violazione di legge da parte dell'atto impugnato escluda la configurabilità di un conflitto (ammettendosi pacificamente l'integrazione del parametro costituzionale con il richiamo a disposizioni primarie), potendo al contrario coesistere i due profili. È il

⁷⁶ Così anche la sent. n. 87/2015. In proposito v. L. FERRARO, *La Consulta non retrocede sul tono costituzionale del conflitto, anche alla luce della recente riforma costituzionale 1/2012*, in *Giur. cost.*, 2015, 761 ss.

caso della lesione contestata dalla Provincia autonoma di Trento nel conflitto deciso con la sent. n. 137/2014⁷⁷: «si deve riconoscere il tono costituzionale del conflitto proposto, sebbene esso abbia ad oggetto un atto che potrebbe risultare anche illegittimo per violazione della norma di legge alla quale avrebbe dovuto dare esecuzione. Già in numerose occasioni questa Corte ha, infatti, affermato che la pretesa «violazione delle attribuzioni statutarie della Provincia autonoma [...] conferisce di per sé “tono costituzionale” al conflitto, restando irrilevante la concorrente possibilità di impugnativa giurisdizionale⁷⁸».

*Conflitti
da interferenza*

Il conflitto può configurarsi non solo come invasione di attribuzioni, ma anche come interferenza prodotta dall'esercizio delle altrui competenze. Nelle parole della Corte, «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sent. n. 130/2014, che riporta testualmente la sent. n. 110/1970).

Nei conflitti sollevati dalle Regioni e dalle Province autonome contro atti dell'autorità giudiziaria il conflitto verte intorno alla menomazione delle prerogative della ricorrente. In questi casi l'inammissibilità corre sul sottile crinale che separa la garanzia della sfera di autonomia dell'ente territoriale dalla pretesa di sindacare *errores in iudicando* utilizzando uno strumento improprio.

Ad es. nella sent. n. 107/2015, di fronte all'eccezione della difesa erariale, secondo la quale la Regione contestava le modalità di esercizio del potere giudiziario, la Corte precisa che «dal tenore delle censure mosse dalla ricorrente emerge come essa contesti in radice la sussistenza del potere giurisdizionale nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari, ritenendoli sottratti, per diversi motivi, ai giudizi per resa di conto e di conto».

Analogamente, nella sent. n. 104/2016 la Corte rigetta un'eccezione legata alla carenza di tono costituzionale poiché «la ricorrente ha lamentato che la Corte dei conti, con la deliberazione impugnata, abbia esercitato un controllo non documentale ed esterno ma di inerenza all'attività istituzionale dei gruppi, con ciò ledendo la sua autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile e statutaria, nonché l'autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari. La prospettazione dell'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge integra un'ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente, e tanto basta a conferire tono costituzionale al conflitto».

⁷⁷ Negli stessi termini la sent. n. 77/2016, ove si precisa che ad integrare il necessario tono costituzionale è sufficiente la prospettazione della lesione, rinviandosi alla fase di merito la verifica della sua esistenza in concreto.

⁷⁸ La citazione è dalla sent. n. 287/2005.

Il tono costituzionale è oggetto di verifica con riferimento non al ricorso nel suo insieme ma ad ogni specifica censura nella quale esso è articolato. Così, nella sent. n. 260/2016, la Corte rigetta le eccezioni in tal senso rivolte alla rivendicazione da parte regionale delle prerogative dei gruppi consiliari, accogliendo invece quelle relative ai motivi con i quali si contestavano gli atti di controllo sulle singole spese, dei quali si lamentava la semplice illegittimità.

9. *La riunione dei giudizi e la (non) sospensione degli effetti dell'atto impugnato*

La Corte ha disposto la riunione dei giudizi in cinque occasioni: le sentt. nn. 130 e 258/2014, 107 e 235/2015 e l'ord. n. 138/2016. *Riunione*

La sent. n. 258/2014 è interessante perché in essa si dispone la riunione di un giudizio per conflitto con un giudizio incidentale. La Regione Campania era ricorrente sia nel conflitto che nel giudizio amministrativo nel corso del quale era sorta la questione di legittimità. Il DPCM impugnato nel conflitto era anche l'oggetto del giudizio amministrativo, mentre la questione ivi sollevata riguardava la legge dalla quale esso traeva il proprio fondamento. La Corte ha disposto la riunione «in considerazione dell'omogeneità delle questioni proposte».

Nella sent. n. 235/2015 la Corte ha disposto la riunione «data l'identità delle parti e la stretta connessione oggettiva». Nell'ord. n. 138/2016 invece la riunione è giustificata dalla circostanza che i ricorsi hanno ad oggetto «il medesimo atto, censurato in riferimento a parametri in larga misura coincidenti».

Meno limpida, pur se condivisibile sul piano sostanziale, è l'argomentazione usata nelle sentt. nn. 130/2014 e 107/2015. In entrambi i casi i ricorsi erano rivolti contro una pluralità di atti, emanati da organi distinti della Corte dei conti: sezioni regionali delle autonomie e di controllo di tre diverse regioni nel primo caso, decreti giurisdizionali di primo grado e di appello, relativi a due regioni, nel secondo. Nonostante la varietà degli organi e degli atti (oltre, ovviamente, a quella dei soggetti ricorrenti), la Corte in questi due casi ha stabilito che «i giudizi, *data l'identità dell'oggetto*, vanno riuniti per essere decisi con unica pronunzia» (corsivo aggiunto).

È pacifico che l'oggetto del conflitto non sia riconducibile all'atto concretamente impugnato, ma che in linea di principio verta intorno alla «competenza a fare o non fare alcunché, in ordine ad un particolare oggetto e nella situazione data, così come questa praticamente si atteggia caso per caso»⁷⁹.

⁷⁹ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, II edizione, Padova, 1984, 450.

Nei casi sopra ricordati possiamo allora immaginare che l'oggetto sia rinvenibile nella natura delle attribuzioni delle ricorrenti violate, in ipotesi, dallo scorretto esercizio del potere di controllo contabile e di giudizio sul rendiconto da parte delle articolazioni della Corte dei conti. Dai passaggi delle decisioni si può ricavare una sostanziale omogeneità delle rivendicazioni regionali, che può desumersi anche dalla quasi totale sovrapponibilità dei parametri invocati.

Si deve però osservare che il passaggio argomentativo della Corte costituzionale sull'argomento sfiora, nella sua sintesi, l'ermetismo.

*Udienza sulla
sospensione*

Nel contesto delle decisioni endoprocessuali merita infine di essere segnalata la progressiva scomparsa dell'udienza di discussione sulla sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati, prevista dall'art. 40, l. n. 87/1953.

Nell'ultimo triennio, in quattro occasioni è stata richiesta un'ordinanza sospensiva⁸⁰, ma in nessun caso si è svolta la relativa udienza; la Corte ha ogni volta dichiarato assorbita la richiesta dall'esame del merito.

Si tratta ormai di una costante giurisprudenziale, posto che l'ultimo provvedimento di decisione sull'istanza di sospensione (peraltro rigettata) è l'ord. n. 302/2011 e che in questo secolo la Corte ha deciso in proposito con autonoma ordinanza in soli sette casi⁸¹. È, questa, una soluzione comprensibile quando la definizione del giudizio intervenga in tempi rapidi, come è avvenuto per le sentt. n. 263/2014 e 15/2015, in cui tra il deposito del ricorso e la sentenza sono passati sei mesi; lo è molto meno quando i tempi si dilatano, come per la sent. n. 71/2014 (18 mesi) o la sent. n. 258/2014 (31 mesi).

⁸⁰ Sentt. nn. 71, 258 e 263/2014; 15/2015.

⁸¹ Tre dei quali nel solo anno 2001: ordd. nn. 41, 42 e 102/2001. Gli altri provvedimenti sono le ordd. nn. 535/2002; 195/2004; 152/2006; 302/2011.

CAPITOLO VI

IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO

di ELENA MALFATTI-MICHELE NISTICÒ *

SOMMARIO: 1. Alcuni dati e considerazioni di insieme. – 2. I soggetti del conflitto: ancora una volta, sostanziali conferme (in positivo e in negativo) ... – 2.1. *Segue*: ... con alcune novità e possibili incongruenze da segnalare. – 3. Oggetto e parametro del conflitto: un'importante, quanto problematica, precisazione (relativamente agli atti politici) ... – 3.1. *Segue*: ... e alcune significative, ulteriori indicazioni (sui reati ministeriali e sul segreto di Stato). – 3.2. Una materia del conflitto nel “limbo” della giurisprudenza costituzionale: l'autodichia. – 4. Profili processuali. – 4.1. Il vaglio di ammissibilità del ricorso nella fase liminare. – 4.2. Le pronunce di improcedibilità, estinzione, inammissibilità. – 4.3. L'intervento nel giudizio per conflitto interorganico e le istanze di parte. – 4.4. Precisazioni in materia di notificazioni e nomina del giudice per l'istruzione e per la relazione.

1. *Alcuni dati e considerazioni di insieme*

Il numero complessivo delle pronunce del triennio 2014-2016, relative ai conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, è relativamente basso (32, tra sentenze e ordinanze); ciò nondimeno esse rivelano alcuni elementi di perdurante interesse per questa peculiare competenza della Corte, rubricata nell'art. 134 Cost.

Anzitutto, alcuni ricorsi mostrano caratteristiche che neppure la più fervida fantasia avrebbe portato lo studioso dei conflitti, in precedenza, a ipotizzare, avendo per soggetti, oppure nell'oggetto, aspetti di peculiarità (vedremo) che peraltro la Corte ha prontamente censurato; essa ha, cioè, mostrato aderenza ad uno “spartito” di motivazione assai tradizionale, che forse possiede il difetto di non sottolineare abbastanza i profili di originalità delle fattispecie conflittuali, e soprattutto rischia – non valorizzando l'in-

*Poche
ma interessanti
pronunce*

* Fermo restando il necessario coordinamento degli apporti dei due autori, i parr. da 1 a 3 sono stati elaborati da E. Malfatti, mentre il par. 4 è da attribuirsi a M. Nisticò.

treccio fondamentale tra profili soggettivi e oggettivi di ciascuno caso – di colpire *hic et nunc* con la scure dell'inammissibilità istanze che avrebbero potuto meritare maggior approfondimento.

*Ancor meno,
nel merito ...*

Il numero delle pronunce si assottiglia poi, ancora sensibilmente, se ci si concentra su quelle che definiscono nel merito il conflitto dopo la fase liminare (10 pronunce), gran parte delle quali (7¹ sono dedicate al tema che in passato ha quasi monopolizzato l'attenzione della Corte nella sede del conflitto interorganico, ossia alle immunità parlamentari *ex art.* 68, 1° comma, Cost.; vedremo tuttavia che questo dato non significa affatto che il problema dell'insindacabilità campeggi, ancora oggi, sul banco del contenzioso costituzionale: anzi, è possibile anticipare che tale specifico contenzioso sembra andare marginalizzandosi (dopo che il 2014 poteva sembrare un anno quasi ad esso "dedicato", 12 delle 14 pronunce investendo le pretese immunità parlamentari), se è vero che il 2016 registra soltanto un'ordinanza di ammissibilità di questo tipo di conflitti, oltre a un'estinzione per rinuncia del ricorrente accettata dalla controparte. E soprattutto, pare ormai un dato assodato quello per cui, se la Corte entra nel merito, annulla le delibere di insindacabilità portate alla sua attenzione (ciò che dovrebbe suggerire alle Camere particolare cautela nella relativa formulazione).

*... ma su profili
delicati*

Le 3 pronunce di merito estranee al tema dell'insindacabilità toccano profili assai delicati e dei quali si continua peraltro a discutere (e che coinvolgono, ancora una volta², il complesso dei rapporti tra magistratura e politica), come il segreto di Stato (sent. n. 24/2014), i reati ministeriali (sent. n. 29/2014), e il "perimetro" (per ora diciamo così) entro il quale è possibile avviare l'*iter* finalizzato alla conclusione di un'intesa tra Stato e confessioni religiose diverse da quella cattolica (sent. n. 52/2016); vedremo anzi che la dottrina si è concentrata – con l'eccezione, diremo, della vicenda sull'auto-dichia o giurisdizione domestica, la quale peraltro non ha nel triennio trovato una sua composizione (la vicenda si ferma infatti alle ordd. liminari nn. 137 e 138/2015 (ma v. *infra*, par. 3.2.)) – su tali vicende conflittuali, trascurando viceversa aspetti della giurisprudenza costituzionale in questo settore che avrebbero potuto essere valorizzati, pur problematicamente; forse distratta dal (l'almeno apparente) carattere piano della motivazione di molte delle restanti decisioni.

¹Pare a chi scrive di non dover ricomprendere tra le pronunce di merito l'ord. di estinzione del giudizio n. 167/2016, nonostante la diversa indicazione contenuta nella Relazione annuale del Presidente Paolo Grossi, di cui *infra*, alla nota n. 4. Ma sul punto v. anche il par. 4.2.

²Che notevolissima fosse la presenza del potere giudiziario e di quello politico, nei conflitti tra poteri dello Stato, si era notato anche nella precedente edizione di questi *Aggiornamenti*, al par. 1: cfr. E. MALFATTI-M. NISTICÒ, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2011-2013), Torino, 2014, 287; sul tema, affrontato più in generale, v. di recente il bel volume di S. MERLINI (a cura di), *Magistratura e politica*, Firenze, 2016.

Piuttosto significative infatti risultano a ben guardare, nel numero e per il contenuto del giudizio, le pronunce di tipo processuale; a parte le 3 ordinanze di improcedibilità del conflitto, sempre a proposito dell'art. 68, 1° comma, Cost., per avere il ricorrente effettuato il deposito del ricorso notificato oltre il termine stabilito dall'art. 24, 3° comma, n.i. (sorprende, peraltro, che i magistrati ricorrenti, ovvero le relative cancellerie, non abbiano metabolizzato le “rime imposte” dalla Corte, su questo punto, ormai da anni) – ed eccettuate altresì le 6 ordinanze liminari di ammissibilità di conflitti sempre vertenti sul tema delle immunità (che non presentano passaggi da sottoporre all'attenzione del lettore, se non che in un caso è intervenuta successivamente pronuncia di estinzione del conflitto per rinuncia del ricorrente accettata dalla controparte (v. *infra*, par. 4.2.) – sono degne di nota anzitutto proprio le due ordinanze di ammissibilità dei conflitti sollevati dalle Sezioni unite civili della Corte di cassazione nel 2015 rispettivamente contro il Senato ed il Presidente della Repubblica sulla spinosa questione dell'autodichia (tanto spinosa da spingere la Corte a fissare l'udienza pubblica per il 26 settembre 2017, a oltre due anni dal deposito delle ordinanze liminari³), cui dedicheremo specifica attenzione al par. 3.2; ed ancora, alcune pronunce del 2016.

*Le pronunce
processuali
nel loro insieme*

In particolare, con riferimento ai ricorsi presentati da alcune Regioni dapprima contro le Camere, poi contro l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione – per la nota vicenda dei quesiti c.d. “antitrivelle”, significativamente depotenziata dall'intervento abrogativo operato con la legge di stabilità per il 2016 – la Corte dapprima riunisce i giudizi per connessione e poi li dichiara inammissibili (ord. n. 82/2016), per avere soltanto uno dei Consigli regionali, e non invece cinque, specificamente deliberato di sollevare conflitto (v. *infra*, par. 2.1.). Ancora, l'ord. n. 149/2016 liquida con un'inammissibilità *prima facie* un ricorso presentato da alcuni senatori contro il Presidente d'assemblea, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari del Senato ed il Vice Presidente della Commissione giustizia del medesimo Senato, sottolineando esclusivamente la mancanza di doglianze relative alla violazione di norme costituzionali attributive di potere al soggetto ricorrente, e non invece la caratteristica di conflitto “intra-potere” che sembrava immediatamente emergere, dichiarando anzi assorbito l'esame del profilo soggettivo del ricorso. Ulteriormente, è più interessante di quanto forse appaia in prima battuta l'inammissibilità dichiarata con riguardo ad un conflitto in tema di reati ministeriali

*Significatività di
alcuni ricorsi ...*

³ Come già indicato, ordd. nn. 137 e 138/2015. Analogo problema in tema di autodichia era stato sollevato dal Tribunale di Roma contro la Camera dei deputati e dichiarato ammissibile con ord. n. 91/2016, ma la Corte lo ha successivamente dichiarato improcedibile con ord. n. 57/2017, per essere incorso il giudice nel medesimo problema di deposito tardivo del ricorso notificato che abbiamo già segnalato nel testo, con riferimento alle 3 ordinanze di improcedibilità del triennio in esame.

(ord. n. 212/2016, c.d. caso Tremonti) in quanto la Corte arricchisce con ulteriore tassello il complesso mosaico della materia, che peraltro ha trovato un suo importante assestamento con la sent. n. 29/2014 (v. *infra*, par. 3.1.).

... e peculiarità
di alcune risposte
della Corte

Ma assai peculiari sembrano soprattutto le ultime due pronunce del 2016 (ordd. nn. 256 e 261/2016). La prima, in quanto ammantata di una pretesa linearità (carenza del requisito soggettivo) una vicenda contenziosa che risulta invece molto più complicata di quanto traspaia dal linguaggio della Corte, vertendo sull'indizione del referendum sulla riforma costituzionale approvata dalle Camere e nota come "Renzi-Boschi", della quale indizione (v. *infra*, par. 2.1) aveva già rifiutato di occuparsi il TAR Lazio (sez. II, 20 ottobre 2016, n. 10445⁴ eccedendo il difetto assoluto di giurisdizione (mancando un atto amministrativo suscettibile del proprio sindacato), ed avrebbe – dopo appena due giorni – denegato la propria giurisdizione anche la Corte di cassazione a Sezioni unite civili (ord. 1° dicembre 2016 n. 24624⁵). La seconda, poiché in modo assai stringato decide per l'inammissibilità *in limine litis* del ricorso avanzato dalla Procura della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, contro la stessa Corte costituzionale per via di un singolare decreto presidenziale, datato 2 dicembre 2015 – di archiviazione dell'istanza di correzione di due errori materiali che sarebbero stati contenuti in un precedente provvedimento della Corte costituzionale (ord. n. 323/2013⁶), a sua volta vertente su un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato risoltosi nell'estinzione del giudizio – che era stato emanato senza passare per l'*iter* disciplinato dall'art. 32 n.i., dunque senza coinvolgere alcuno dei soggetti astrattamente interessati, compresi gli altri membri del collegio della Corte medesima.

Il "sorpasso" dei
conflitti tra enti

Nel complesso, i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, per come si presentano e nel modo in cui – bene o male – la Corte li compone, mantengono tratti assai stimolanti, anche se deve essere segnalato il "sorpasso" in termini numerici, dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, che nel 2016 hanno rappresentato il 5,12% del totale delle decisioni della Corte, contro il 3,07% dei conflitti interorganici⁷. Questo dato sembra confermare

⁴ Pubblicata in *Consulta on line* (www.giurcost.org/casi_scelti/index.html); il Consiglio di Stato (sez. IV, 1° dicembre 2016, n. 5334, in *Foro it.*, 2017, III, 1) aveva successivamente respinto l'istanza di sospensione cautelare della menzionata decisione del Tar Lazio.

⁵ Pubblicata in *Foro it.*, 2017, I, 12, con nota di richiami di R. Romboli.

⁶ Cfr. E. MALFATTI-M. NISTICÒ, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti*, cit., 286-287.

⁷ Secondo la fonte offerta dalla stessa Corte costituzionale sui dati della giurisprudenza del 2016, tradizionalmente in calce alla Relazione annuale del Presidente, tenutasi da ultimo a Roma, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2017: www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_presidente/Dati_2016.

un *trend* già manifestatosi nel 2015 (mentre nel 2014 le pronunce sui conflitti tra poteri, pur piuttosto contenute in termini assoluti erano state più del doppio di quelle sui conflitti tra enti), e pur non rappresentando un'assoluta novità nelle statistiche sulla giurisprudenza costituzionale (ad esempio il 2010 aveva visto prevalere i conflitti tra enti), deve essere probabilmente ragguagliato al perdurante problema dei rapporti tra Stato e Regioni, che impegna fortemente la Corte nel giudizio in via principale, e che trova una sua non insignificante appendice nel giudizio per conflitto di attribuzione⁸. D'altra parte, che i conflitti tra poteri non siano molti, in termini numerici, non è necessariamente un male, anzi in precedenti edizioni di questi *Aggiornamenti* chi scrive osservava che potrebbero e dovrebbero funzionare altre vie per incanalare e comporre la litigiosità ai più alti livelli istituzionali; sarebbe dunque da capire se questa può considerarsi la spiegazione fisiologica della ridotta mole dei conflitti che, viceversa, si formalizzano di fronte alla Corte, oppure se possano esserci difficoltà anche di carattere tecnico nella "giurisdizionalizzazione" del conflitto, e quindi sulla strada che porta a Palazzo della Consulta (per così dire delle "strette", magari in qualche modo incentivate dalla stessa giurisprudenza costituzionale), domanda alla quale la presente riflessione sul triennio 2014-2016 proverà a dare un conforto.

2. I soggetti del conflitto: ancora una volta, sostanziali conferme (in positivo e in negativo) ...

Il triennio in esame, come già il precedente, restituisce un quadro di sostanziali conferme, in ordine ai soggetti legittimati o meno a ricorrere, o a resistere, nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. Tuttavia pare opportuno segnalare ancora quelle conferme, in positivo, che non convincono appieno, come pure soffermarsi – a rovescio – su alcune nette esclusioni dal giudizio che per i profili di novità potrebbero destare qualche perplessità, o persino evidenziare eventuali incongruenze nella complessiva giurisprudenza di settore.

Iniziando dai c.d. organi-potere, dunque da quei soggetti che, seppur inclusi in più vasti complessi organizzatori, sono destinati a svolgere un insieme omogeneo di funzioni, e dalle conferme in positivo, è da sottolineare anzitutto come la Corte non compia sostanziali passi avanti nel giustificare, in modo convincente, la legittimazione di una sola componente governativa, nella fattispecie quella del Presidente del Consiglio dei ministri. Tale com-

Legittimazione di una sola componente governativa

⁸ Si rinvia qui alle considerazioni di F. Dal Canto e P. Bianchi nella presente edizione di questi *Aggiornamenti*.

ponente risulta coinvolta in due ordini di situazioni, quella (o meglio, quelle) relative all'utilizzo del segreto di Stato nella vicenda del sequestro di Abu Omar e nell'ulteriore, connessa vicenda delle attività svolte da Nicolò Pollari rispetto al sequestro medesimo (rispettivamente, sent. n. 24/2014 e ord. n. 217/2016), come pure l'altra vertente sul rifiuto del Governo di avviare le trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa con l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR) (ord. n. 40/2015 e sent. n. 52/2016); si tratta di situazioni assai diversificate che potrebbero fornire alla Corte l'occasione di precisare, rispetto all'una e all'altra, il profilo della legittimazione del Presidente del Consiglio, ma esse non vengono invece "colte" a tal fine, né la dottrina – pure copiosa sulle pronunce di merito – si è soffermata sul punto.

*Opacità
e stringatezza
della motivazione*

Come si era avuto modo di sottolineare nella precedente edizione di questi *Aggiornamenti*, la giurisprudenza costituzionale aveva già lasciato emergere in modo non nitido, nella controversa materia del segreto di Stato, la legittimazione *uti singulus* del Presidente del Consiglio, senza cioè spiegare se dovesse riconoscersi all'interno del potere esecutivo una sorta di gerarchia, che a sua volta consentisse al Presidente medesimo di prendere parte ai conflitti a prescindere da delibere dell'organo collegiale del Governo (adempimento formalmente previsto dalla l. n. 400/1988, art. 2, 2° comma, per i conflitti sollevati dal Governo inteso come Consiglio dei ministri), oppure se la "verticalizzazione" del potere, tracciata in qualche misura all'interno della disciplina legislativa sul segreto di Stato (l. n. 124/2007), dovesse piuttosto considerarsi un'eccezione confermativa della regola della legittimazione dell'esecutivo nel suo complesso⁹.

Ebbene, nelle pronunce del triennio, dapprima la Corte compie addirittura un salto in avanti nella stringatezza della propria motivazione su tale profilo, accontentandosi (sent. n. 24/2014) di confermare l'ammissibilità dei ricorsi proposti dal Presidente del Consiglio, senza soffermarsi in alcun modo sulla legittimazione (processuale e, sembrerebbe ormai anche sostanziale) del medesimo; è sparito dunque qualsiasi accenno al fatto che la competenza a dichiarare la volontà del potere cui appartiene spetta al Presidente del Consiglio non solo in base alla legge che disciplina la materia, ma anche alla stregua delle disposizioni costituzionali che ne definiscono le attribuzioni, che invece compariva nell'ordinanza di ammissibilità del conflitto (ord. n. 244/2013; e in quest'ultima, come in un gioco di scatole cinesi, era già scomparso il riferimento alla delibera collegiale prevista dalla suddetta l. n. 400/1988). Nella parte successiva della pronuncia, riferita all'ampiezza e all'intensità del vincolo conseguente all'apposizione del se-

⁹ Fatto salvo il caso del ministro sfiduciato, come chiarito dalla celebre sent. n. 7/1996 con riferimento al Ministro della Giustizia; da ultimo, sul tema, G. SOBRINO, *Il Ministro della Giustizia ed i Poteri dello Stato. Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, Torino, 2015, spec. 231 ss. e 269 ss.

greto di Stato, che a sua volta involge il supremo interesse della sicurezza dello Stato-comunità alla propria integrità e indipendenza, la Corte valorizza la spettanza in via esclusiva a questa componente governativa della relativa attribuzione di rango costituzionale, in quanto afferente la tutela della *salus rei publicae*, e dunque tale da coinvolgere un interesse preminente su qualunque altro; quei supremi, imprescindibili interessi che attengono peraltro, appunto, alla Stato-comunità (e non allo Stato-governo) che erano stati individuati fin dalla sentenza “madre” in tema di segreto di Stato (sent. n. 86/1977) soltanto per giustificare il ricorso allo strumento del segreto stesso, sembrano assurgere a elementi giustificativi la legittimazione del vertice (a questo punto) del potere esecutivo, che non andrebbe dunque più ricercata nelle norme costituzionali che reggono il Governo nel suo complesso.

Fin qui tutto tornerebbe, o meglio risulterebbe comprensibile nell’ottica abbracciata dalla Corte; ma a ingenerare qualche dubbio di una non perfetta consapevolezza della progressione nel riconoscimento della legittimazione *uti singulus* del Presidente del Consiglio contribuiscono, da un lato la successiva ord. n. 217/2016, che riprende la formula dell’ord. n. 244/2013¹⁰, con un riferimento che torna ad essere nuovamente generico – quindi – alle norme costituzionali che definiscono le attribuzioni di questa figura governativa. Dall’altro lato, e soprattutto, la menzionata coppia di pronunce relative alle intese tra Stato e confessioni religiose, che danno spazio all’inedita formula della legittimazione del Presidente *sia in proprio, sia in rappresentanza del Consiglio dei ministri*¹¹, con richiamo del parametro dell’art. 8, 3° comma, Cost. Mentre l’ord. n. 40/2015 è assolutamente criptica, sul punto, la successiva sent. n. 52/2016 perviene viceversa a esplicitare che il doppio riferimento alla legittimazione può spiegarsi, anzitutto considerando (con una motivazione di tagli più tradizionale) come il Presidente del Consiglio sia l’organo competente a dichiarare la volontà del Governo, non essendo quello esecutivo un potere “diffuso” ma concentrandosi nell’intero Governo, in nome dell’unità di indirizzo politico e amministrativo affermata dall’art. 95, 1° comma, Cost.; ed inoltre tenendo conto che le determinazioni concernenti i rapporti previsti dall’art. 8 Cost., sono espressamente assegnati dall’art. 2, 3° comma, lett. l), l. n. 400/1988, e quindi dalla legge che dà attuazione all’art. 95 Cost. Ma anche riconoscendo come nel procedimento di stipulazione delle intese, ed in particolare nella fase iniziale di

Una legittimazione sia in proprio sia in rappresentanza dell’organo collegiale

¹⁰ Commentata da G. LEO, *Un nuovo conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente del Consiglio riguardo ad indagini connesse agli accertamenti sul sequestro di Abu Omar*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 10 ottobre 2016, il quale rinvia anche al proprio più ampio contributo *Sei anni di giurisprudenza costituzionale sul processo penale*, nella versione trimestrale della stessa *Rivista*, fasc. n. 3/2015, 117.

¹¹ Cfr. il terz’ultimo capoverso dell’ord. n. 40/2015 e il punto 3.1 del *Considerato in diritto* della sent. n. 52/2016.

cui si discute nello specifico conflitto, quando si tratta cioè di individuare l'interlocutore e avviare (o non avviare) le trattative, la Presidenza del Consiglio assuma autonomo rilievo, come stabilito dall'art. 2, 1° comma, lett. e), d.lgs. n. 303/1999 e come confermato dalla prassi.

Dunque, in conclusione, se per un verso l'eccezione connessa alla materia del segreto di Stato pare ormai stagliarsi nella giurisprudenza costituzionale, pur non enfatizzata dall'ultima delle pronunce del periodo (come detto, l'ord. n. 217/2016), per un altro verso la Corte delinea una seconda ipotesi non eccezionale ma quanto meno singolare, nella quale appunto non si stigmatizza affatto ma anzi si legittima *a posteriori* il fatto che il Presidente del Consiglio si sia determinato a ricorrere *in proprio e a nome del Consiglio dei ministri*¹²; sfocando ancora una volta il rilievo della delibera collegiale del Consiglio (non è dato comprendere se essa vi sia stata o meno, fermandosi alle pronunce della Corte senza acquisire il testo del ricorso: l'unico dato certo è quello della (diversa e antecedente al conflitto) delibera del Consiglio dei ministri¹³ che ha negato l'apertura delle trattative per la stipula dell'intesa), e contribuendo pertanto a perpetrare le incertezze sistematiche "al cuore" dei soggetti abilitati a ricorrere o a resistere nel conflitto interorganico.

(Mancata)
legittimazione della
Corte costituzionale

Altra conferma in positivo, ma inerente i poteri-organo, dunque le figure dotate di attribuzioni costituzionali esercitabili in modo autonomo ed indipendente, e che si esauriscono strutturalmente in un solo organo, riguarda la legittimazione della Corte a resistere avverso un ricorso intentato contro di essa (ord. n. 261/2016); una legittimazione che tuttavia mostra – dopo molto tempo rispetto alla prima occasione nella quale la Corte medesima si trovò a pronunciarsi sul punto (ord. n. 77/1981) ed ebbe peraltro l'accortezza di sottolineare tale aspetto – il suo carattere meramente potenziale. Infatti, nell'occasione di trentacinque anni addietro la Corte sottolineava come il conflitto si dimostrasse proposto allo scopo di censurare il modo in cui si era concretamente esplicitata la propria giurisdizione, dunque il profilo oggettivo del conflitto finisse per prevalere determinando in concreto l'inammissibilità del ricorso, risolvendosi altrimenti esso in un inammissibile mezzo di gravame, esplicitamente escluso dal 3° comma dell'art. 137 Cost.; nel 2016 la Corte, dopo aver riconosciuto *sic et simpliciter* la propria legittimazione passiva, si limita ad evidenziare la mancanza della materia di un conflitto, attenendo la pretesa del ricorrente non a(d asseriti) errori materiali della Corte, ma alla ricostruzione del fatto operata dalla Corte medesima in un suo precedente provvedimento di estinzione del processo per conflitto interorganico (ord. n. 323/2013). Perciò anche il nuovo conflitto

¹² Cfr. l'*incipit* sia dell'ord. n. 40/2015 che della sent. n. 52/2016.

¹³ Sulla quale R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 21 marzo 2016.

intenderebbe censurare il modo in cui si è concretamente esplicata la giurisdizione della Corte, risultando *ictu oculi* irricevibile e risolvendosi (qui riecheggia l'ord. n. 77/1981) in un inammissibile mezzo di gravame. A parte il fatto che la Corte sorvola completamente sul profilo più singolare di questo caso sottoposto alla propria attenzione, ovvero sulla circostanza che fosse stato un anomalo decreto presidenziale – (soltanto) «sentita la Corte» – a dichiarare manifestamente irricevibile la precedente istanza di correzione di errori materiali avanzata dallo stesso ricorrente, e riferita proprio al suddetto provvedimento di estinzione del processo, diviene evidente come vada confinata alla fantascienza dei conflitti l'ipotesi della dichiarazione di ammissibilità di un conflitto rivolto contro la Corte, e diretto non alla revisione di una sua specifica decisione, ma a denunciare una esorbitanza dalle proprie attribuzioni, ammettendo di avere leso sfere di dominio altrui: opinare (inammissibilmente) della ricostruzione di fatti operata dalla Corte quale giudice competente, come alla fine essa rimprovera esplicitamente al ricorrente nell'ord. n. 261/2016, appare come una formidabile clausola di chiusura di qualsiasi varco a questo tipo di conflitti, e rende lo scenario della Corte quale “giudice e parte” (*in causa propria*) del tutto teorico.

Dalle conferme in positivo, a quelle in negativo, o meglio, al caso di inammissibilità (ord. n. 149/2016) di un ricorso intentato da alcuni senatori contro organi e figure dello stesso organismo parlamentare (Presidente del Senato, Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato, Vice Presidente della Commissione Giustizia del Senato) che avrebbe dato vita, almeno a prima vista, a un tipico esempio di conflitto “intra-potere”. Quello che tuttavia colpisce nell'argomentazione della Corte è il fatto che venga massimamente valorizzata la singolarità della vicenda, tutta inerente le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari come disciplinati da norme e prassi regolamentari¹⁴, e per ciò stesso coperta dall'autonomia che compete alle Camere; quasi un “mettere le mani avanti”, rispetto alle possibili e fors'anche probabili affermazioni che la Corte sarà prossimamente chiamata a fare per ridimensionare il dogma dell'autodichia, che assume indubbiamente connotati parzialmente diversi investendo posizioni giuridiche soggettive esterne all'area parlamentare, e che però potrebbe aver con-

*Inammissibilità
del ricorso di singoli
parlamentari*

¹⁴ I singoli parlamentari si dolevano della violazione del proprio *status* costituzionale in relazione allo svolgimento del procedimento legislativo, ma la Corte respinge il postulato dei ricorrenti, circa il proprio diritto di esigere che regolamenti parlamentari dovessero essere interpretati ed applicati conformemente alla Costituzione; cfr. S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del “giusto procedimento legislativo”: tanto tuonò che piovve?*, in *Quad. cost.*, 2016, 369; ID., *In memoriam dell'art. 72, comma 1, Cost.*, in *Quad. cost.*, 2017, 384; M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 1107. Sull'esperienza applicativa del diritto parlamentare, più in generale, di recente v. R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi parlamentari*, Milano, 2015.

tribuito, paradossalmente nella fattispecie, a indurre il giudice costituzionale a incentrarsi sull'autonomia parlamentare e a svalutare il profilo soggettivo del conflitto: il quale anzi viene dichiarato assorbito¹⁵, assieme ad ogni altro profilo e requisito diverso dalla doglianza di violazione di mere norme e prassi parlamentari. Non si afferma, in altre parole, che il conflitto è inammissibile perché, appunto, “intra-potere”¹⁶, né si scioglie un'antica riserva che la Corte aveva posto (ord. n. 177/1998) circa il fatto che fossero o meno configurabili situazioni di attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare fosse a sua volta legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato, la relativa questione restando – ad oggi – impregiudicata¹⁷.

*Inammissibilità
del ricorso di giudice
incompetente ...*

Inammissibile inoltre, e questa parrebbe una semplice conferma “a contrario”, il conflitto intentato da un giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Milano contro il Senato (ord. n. 212/2016) per avere quest'ultimo dichiarato la propria incompetenza, a fronte della richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 96 Cost., già presentata dal c.d. Tribunale dei ministri (Collegio per i reati ministeriali), e declinata per avere il Senato attribuito ai fatti iscritti a Giulio Tremonti una qualificazione giuridica differente da quella prospettata dal richiedente, avendo ritenuto i reati contestati come “non ministeriali”. Di primo acchito, sembrerebbe che la Corte proceda linearmente, ovvero faccia presente al giudice ricorrente di non possedere alcuna competenza funzionale in ordine alla valutazione circa la natura ministeriale del reato, come del resto si dovrebbe evincere dalla disciplina costituzionale e ordinaria in materia, avendo il Tribunale dei mini-

¹⁵ V. anche *infra*, par. 4.1.

¹⁶ Sarebbe stata questa, probabilmente, un'affermazione assai drastica, considerando che via via nel corso del tempo la Corte ha riconosciuto attribuzioni che spettano separatamente ai vari organi che compongono il Parlamento; e indubbiamente perlomeno il Presidente di Assemblea è da considerarsi organo, per quanto mai invischiato concretamente, come parte, in conflitti interorganici. Inoltre, come già osservato nella precedente edizione di questi *Aggiornamenti* (cfr. E. Malfatti-M. Nisticò, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti*, cit., 297) la Corte ha evitato esplicite indicazioni di conflitti “intra-potere” anche laddove nella sostanza sarebbe stato difficile negarlo, come nel caso dell'ord. n. 296/2013 (che vedeva contrapposti organi appartenenti, entrambi, al potere giudiziario), nella quale comunque si rinviene l'affermazione che il conflitto postula “l'appartenenza degli organi (...) a poteri diversi”, e della più celebre sent. n. 7/1996 (laddove il ricorrente era il Ministro della Giustizia sfiduciato e sul fronte dei legittimati passivi c'era, tra gli altri, il Presidente del Consiglio dei ministri), che entra nel merito del c.d. caso Mancuso, come ricordato di recente da M. Caielli-E. Palici di Suni, *La giustizia costituzionale nelle democrazie contemporanee*, Padova, 2017, 107.

¹⁷ Sulla pronuncia cfr. anche L. Arduzzone-R. Di Maria, *L'ordinanza n. 149 del 2016 della Corte costituzionale: un'occasione (mancata) per ripensare la struttura processuale – ed indi, la funzione – del giudizio per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato?*, in *Consulta on line*, 11 gennaio 2017.

stri viceversa ravvisato quella specifica natura per il reato contestato (corruzione per atti contrari ai doveri dell'ufficio), ed essendo dunque il procedimento penale radicato (al momento della domanda di autorizzazione a procedere) nell'alveo della competenza, appunto, del Tribunale dei ministri¹⁸. Una conferma "a contrario", dunque, perché la prassi di questo specifico e importante filone di conflitti, che più volte ha interessato la Corte costituzionale negli anni recenti (da ultimo, con l'importante sent. n. 29/2014, sulla quale *infra*, par. 3.1.), ha visto protagonisti magistratura e Camere queste ultime che invece avevano qualificato i reati contestati al ministro di turno come ministeriali (dal c.d. caso Matteoli, per gli sviluppi che aveva avuto dopo la sent. n. 241/2009, al c.d. caso Castelli, risolto con la menzionata sent. n. 29/2014), o che comunque lamentavano l'impostazione assunta da certe Procure della Repubblica, che sul presupposto della qualificazione di reati comuni addebitati al ministro (o al Presidente del Consiglio), avendo escluso *ab initio* la natura ministeriale dei medesimi, stavano portando avanti procedimenti penali ordinari (c.d. casi Berlusconi e Mastella, decisi con le sentt. nn. 87 e 88/2012)¹⁹. In realtà la Corte, pur con un'ordinanza liminare, viene ad aggiungere l'ennesimo tassello all'intricato mosaico di questa tipologia di conflitti, sottolineando – accanto al profilo della legittimazione (semmai) del Collegio per i reati ministeriali – come la Camera competente dovesse (avrebbe dovuto) dare comunicazione a quest'ultimo della propria diversa valutazione in ordine alla natura del fatto contestato al ministro, in ossequio al principio di leale collaborazione²⁰; e che, ad ogni

*... in un'ipotesi
dubbia di reato
ministeriale*

¹⁸ Questa affermazione risulta in realtà problematica sia considerando il tenore dell'art. 8, 1° comma, l. cost. n. 1/1989, il quale prevede che il Collegio per i reati ministeriali, qualora rinvenga i presupposti per non disporre l'archiviazione (dunque ritenga il reato come "ministeriale"), non debba interloquire direttamente con la Camera competente a concedere o negare l'autorizzazione a procedere, ma viceversa debba trasmettere gli atti con relazione motivata al Procuratore della Repubblica, affinché sia quest'ultimo a rimetterli a sua volta al Presidente della Camera competente; sia considerando l'ulteriore previsione dell'art. 8, 4° comma, della medesima legge costituzionale, che prevede che sia ancora il Procuratore della Repubblica a dare comunicazione al Presidente della Camera competente del differente caso di avvenuta archiviazione. È anche vero però che – con un non perfetto allineamento sistematico – che la medesima legge e poi la l. di attuazione n. 289/1989 prevedono un'interlocuzione della Camera competente, sia nel caso di concessione sia nel caso di rifiuto dell'autorizzazione a procedere, non con il Procuratore della Repubblica bensì direttamente con il Collegio per i reati ministeriali.

¹⁹ Cfr. E. Malfatti-M. Nisticò, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti*, cit., par. 3.1.

²⁰ Nonché in analogia, prosegue la Corte, con quanto previsto dall'art. 9, 4° comma, l. cost. n. 1/1989, e dall'art. 4, 1° comma, l. n. 219/1989, i quali in realtà si riferiscono rispettivamente al caso in cui l'autorizzazione a procedere sia concessa dalla Camera o dal Senato (con rimessione degli atti al Collegio competente), oppure negata (con comunicazione del rifiuto, sempre al Collegio competente). Appare piuttosto – quella del-

modo, l'assenza di formale comunicazione della deliberazione parlamentare non sarebbe risultata ostativa della proposizione di un conflitto da parte del Tribunale dei ministri competente. Per cui conclusivamente il ricorrente, viceversa privo di competenza funzionale, non avrebbe potuto che disporre la trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali, da ritenersi necessaria ogni qual volta venga ravvisata, quantomeno sotto il profilo del dubbio, l'ipotizzabilità di un reato ministeriale, dal pubblico ministero o, successivamente dal g.i.p.²¹.

2.1. Segue: ... con alcune novità e possibili incongruenze da segnalare

Venendo ad alcune pronunce parimenti negative, in punto di ammissibilità del conflitto, che meritano segnalazione per le novità, o addirittura le incongruenze, che ingenerano, è da riferirsi a due pronunce dell'ultimo anno considerato in questa edizione degli Aggiornamenti, a partire dall'ord. n. 82/2016.

*Le Regioni
promotrici
di referendum*

Questa pronuncia, contiene, invero, anzitutto un aspetto di novità, giacché per la prima volta nella storia dei conflitti interorganici alcuni Consigli regionali (Basilicata, Liguria, Marche, Puglia, Sardegna, Veneto) – in persona dei rispettivi delegati – hanno presentato ricorso in questa sede, diretto contro le due Camere ed il Presidente del Consiglio dei ministri, oltretutto l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, in relazione ad una norma contenuta nella legge di stabilità per il 2016 la quale, abrogando una precedente norma avverso la quale era stato richiesto referendum abrogativo, aveva determinato la conseguenza che non dovessero più avere corso le operazioni referendarie relative al quesito presenta-

la Corte – una lettura delle suddette norme debitrice della c.d. sentenza Matteoli (sent. n. 241/2009), che sottolineava – nella situazione rovesciata in cui il Collegio per i reati ministeriali avesse disposto l'archiviazione “anomala” (essendo stato qualificato il reato contestato come non appartenente a quelli indicati dall'art. 96 Cost.) – come la Camera competente avesse un interesse costituzionalmente protetto ad essere tempestivamente informata, per via istituzionale ed in forma ufficiale, appunto dell'avvenuta archiviazione.

²¹ Qui la Corte costituzionale riprende pedissequamente, citandolo, un passaggio della pronuncia della Corte di cassazione, sez. III pen., 6 agosto 1992, n. 2865, dimostrando una sintonia col Supremo Giudice di legittimità; come del resto già successo in precedenza quando, sia pure non esplicitamente, le sentenze della Corte costituzionale, gemelle per motivazione, nn. 87 e 88/2012, si erano allineate a Corte di cassazione, sez. VI pen., 11 marzo 2011, n. 10130, nell'evidenziare che, nell'ipotesi di reato comune il Parlamento, in difetto di una norma espressa, non ha titolo per pretendere che l'azione del potere giudiziario sia aggravata da un ulteriore adempimento, giacché essa si esaurisce interamente nella sfera di attribuzioni proprie di quest'ultimo. Questa sintonia tra le due Corti manca invece clamorosamente, come vedremo, *infra*, par 3.1., con riferimento alla materia del segreto di Stato.

to; con un secondo ricorso i medesimi Consigli regionali hanno elevato conflitto contro il solo Ufficio centrale, per avere statuito altresì che non dovessero avere corso le operazioni referendarie relative ad un ulteriore quesito presentato. La Corte ha riunito i giudizi in ragione della loro connessione e li ha definiti con un'unica decisione di inammissibilità²².

Anche in questo caso la Corte sceglie di argomentare con linearità, sottolineando la carenza dei conflitti sotto il profilo del requisito soggettivo, avendo soltanto uno dei Consigli implicati deliberato formalmente di elevare conflitto, quando sarebbe stato necessario – omologamente a quanto previsto dall'art. 75 Cost. per la richiesta referendaria – «un atto complesso, risultante da una pluralità di distinte ma, quanto a contenuto, coincidenti deliberazioni dei singoli Consigli regionali»²³. Non può considerarsi d'altronde – prosegue la Corte – la proposizione del conflitto tra poteri una conseguenza automatica dell'iniziativa referendaria, finalizzata a consentire la proposizione del conflitto nel caso in cui l'Ufficio centrale statuisca che non abbiano più corso le operazioni referendarie, dal momento che potrebbe anche insorgere un contrasto, e quindi una difformità di vedute in capo ai Consigli, in ordine alla valutazione compiuta dall'Ufficio medesimo. Un numero minimo di cinque Consigli, dunque, come può considerarsi autonomo centro di imputazione dell'attribuzione costituzionale di cui all'art. 75 e pertanto titolare del potere di iniziativa referendaria, parallelamente a tale numero minimo di Consigli può essere riconosciuta la legittimazione ad agire.

Inammissibilità del ricorso, in concreto

²² Avevamo segnalato in una precedente edizione di questi *Aggiornamenti* (cfr. E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999, come la Corte avesse già riconosciuto – sia pure *obiter dictum* – la titolarità del potere a sollevare conflitto al gruppo di cinque Consigli regionali che eventualmente risultasse coinvolto nel procedimento di revisione costituzionale ex art. 138 Cost.; e come rilevasse P. VERONESI, *Conflitti di attribuzione, giudicato costituzionale e referendum regionale*, in *Regioni*, 1998, 1339, riprendendo a sua volta uno scritto di G. D'ORAZIO, *Contributo allo studio delle funzioni costituzionali delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 679, che la necessaria “cooperazione giuridica” tra le cinque Regioni promotrici di referendum produce una “distinta figura soggettiva”, ossia un “autonomo centro di imputazione nella struttura articolata della Repubblica”. Alla singola Regione spetterebbe cioè solo il limitato potere di ricercare una convergenza di volontà con le altre Regioni interessate, in modo da raggiungere l'intesa sotto il profilo del previsto numero di proponenti, mentre alle cinque Regioni di cui all'art. 75 Cost. spetta cumulativamente l'esercizio del potere d'iniziativa referendaria nonché la possibilità di dar vita a conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato per la tutela delle rispettive competenze.

²³ Pare questo il cuore dell'argomentazione, che istituendo un parallelismo con l'iniziativa referendaria consente alla Corte di respingere la tesi dei ricorrenti secondo cui i singoli Consigli regionali sarebbero co-titolari, *uti singuli*, della prerogativa costituzionale ex art. 75 Cost., costituendo ciascuno di per sé un potere dello Stato legittimato a proporre conflitto, essendo ognuno competente a esprimere in via definitiva la volontà del potere cui appartiene, peraltro a prescindere dalla produzione dell'effetto del perfezionamento dell'iniziativa referendaria.

*Analogie e differenze
con l'iniziativa
referendaria popolare*

Si è osservato attentamente che, in tal modo, la Corte richiama un modello negoziale di diritto pubblico piuttosto che non stilemi pubblicistici puri (provvedimenti e organi): l'insieme delle Regioni che la Costituzione abilita alla richiesta referendaria (e alla eventuale sollevazione di conflitto interorganico) non pare qualificabile infatti come organo dello Stato-comunità, ma piuttosto come soggetto giuridico dotato di funzioni pubbliche costituito in base a un negozio multilaterale, che si forma attraverso l'insieme delle dichiarazioni di volontà identiche e omogenee le quali al contempo danno vita anche all'atto complesso di iniziativa referendaria²⁴. La tesi dei ricorrenti, al contrario, partiva da un presupposto di analogia con l'iniziativa referendaria popolare, e in particolare dalla corrispondenza fra i tre promotori *ex art.* 28, l. n. 352/1970, e i delegati regionali, che non viene accolto dalla Corte: così, in definitiva, mentre nel procedimento referendario a iniziativa popolare sono i comitati promotori (e non certo i sottoscrittori della richiesta referendaria) che divengono autonomi centri di imputazione di interessi, rappresentati a loro volta dai presentatori²⁵, nel procedimento a iniziativa regionale, sono i Consigli regionali ad aver riconosciute specifiche attribuzioni ed essi sembrano possedere un'autonoma soggettività che è mediata, entro confini ben definiti, da una sola ulteriore istanza, cioè quella dei delegati. La Corte sottolinea infatti l'interesse eminentemente politico che sorregge il procedimento complessivo, e che non consente ai delegati di dare attuazione ad un'ipotetica deliberazione dei Consigli regionali di sollevare conflitto; una scelta che è viceversa interamente rimessa alla discrezionalità di questi ultimi, spettando loro di valutare se l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum, con la quale è stato statuito che non abbiano più corso le operazioni referendarie, sia stata adottata correttamente e corrisponda agli interessi dei Consigli regionali medesimi²⁶.

²⁴ V. M. PERINI, *La Corte chiarisce alcuni aspetti del procedimento referendario a iniziativa regionale, facendo emergere differenze con quello a iniziativa popolare*, in *Giur. cost.*, 2016, 734, il quale delinea, per il centro di potere costituito da cinque Consigli regionali la *legitimitas ad causam*, per l'atto scaturente dall'iniziativa di tale soggetto una complessità eguale e meramente interna, e infine per (almeno) cinque delegati la *legitimitas ad processum*, non essendo i delegati altro che procuratori dai poteri limitati dalla legge e dalle deliberazioni consiliari cui il sistema riconosce – solo se espressamente conferito mandato dai Consigli regionali – la rappresentanza processuale.

²⁵ Si ricorderà che i comitati promotori di referendum costituiscono l'unico soggetto non riconducibile allo Stato apparato che la giurisprudenza costituzionale ammette al conflitto interorganico, e che in particolare nel triennio precedente la Corte era tornata ad affermare (ord. n. 169/2011) che i promotori attivano la sovranità popolare nell'esercizio dei poteri referendari, sembrando in tal modo alludere ad una peculiare ampiezza della sfera di legittimazione dei promotori medesimi, "rappresentanti non solo dei sottoscrittori del quesito referendario ma del corpo elettorale nella sua globalità; cfr. E. MALFATTI-M. NISTICÒ, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti*, cit., 300-301.

²⁶ Cosicché, in conclusione, la scelta dei delegati regionali non può legittimare gli stessi a surrogarsi all'organo competente a promuovere il conflitto; così il penultimo cpv. dell'ord. n. 82/2016.

L'altra pronuncia del triennio che viene in considerazione, tra quelle che negano la legittimazione attiva dei ricorrenti, e che rivelano forse qualche incongruenza nella complessiva giurisprudenza della Corte sui conflitti interorganici, è l'ord. n. 256/2016²⁷. Qui, apparentemente, la Corte sceglie la strada della chiarezza e della coerenza con le proprie pregresse decisioni, per affermare la carenza dei requisiti soggettivi dei due ricorrenti, rispettivamente il CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) e l'avvocato Giuseppe Ursini, che si era presentato in proprio, nella qualità di elettore avente diritto ad esprimersi nel referendum costituzionale indetto per il 4 dicembre 2016. L'argomento dei ricorrenti, che fra l'altro la Corte non precisa se riferibile anche all'avvocato Ursini, è centrato per un verso, come diremo subito, sulla propria presenza già in altre liti (di fronte al Tar Lazio e alla Corte di cassazione) attinenti il procedimento referendario, il quale dovrebbe tutelare la libera e consapevole espressione degli elettori nell'esercizio del diritto di voto referendario; per altro verso, sul risultare essi stessi espressione del corpo elettorale, a sua volta annoverabile tra i poteri dello Stato in quanto chiamato ad esprimere il diritto di voto di cui all'art. 48 Cost. Esso viene facilmente respinto dalla Corte richiamando un antico adagio della propria giurisprudenza, secondo cui soggetti o organi diversi dallo Stato apparato possono essere parti di un conflitto tra poteri unicamente se titolari di una funzione pubblica costituzionalmente rilevante e garantita (ord. n. 17/1978), mentre il CODACONS è titolare (soltanto) delle situazioni soggettive che spettano alle organizzazioni proprie della società civile; quanto alla persona fisica che agisce in proprio, la sua qualità di cittadino elettore non comporta che esso sia investito di una funzione con le suddette caratteristiche²⁸, cosicché la Corte ha buon gioco nel concludere che nessuno dei due ricorrenti può qualificarsi potere dello Stato, e la carenza dei requisiti soggettivi preclude l'esame di ogni altra domanda nel ricorso articolata.

In realtà, come accennato (*supra*, par. 1), la vicenda rivela aspetti di estrema delicatezza, perché per un verso il Tar Lazio²⁹, a fronte di un ricorso intentato da cittadini elettori, alcuni componenti del Comitato liberale per il

Inammissibilità del ricorso sull'indizione del referendum costituzionale

Peculiarità della vicenda referendaria costituzionale ...

²⁷ Commentata da G. MARINO, *Referendum, la Corte costituzionale: il ricorso del Codacons sul quesito è inammissibile*, in *Diritto&Giustizia*, 2016, fasc. n. 92, 6.

²⁸ Qui il riferimento va all'ord. n. 284/2008. Implicitamente, nel complesso, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza che da un lato riconosce nel comitato promotore di referendum l'unica figura soggettiva esterna allo Stato apparato che può assurgere al rango di potere (senza peraltro aver chiarito fino in fondo se il comitato venga a rappresentare solo i sottoscrittori del quesito referendario oppure il corpo elettorale nella sua globalità), dall'altro lato ha negato – non senza suscitare perplessità in dottrina – la legittimazione al conflitto interorganico del partito politico (ord. n. 120/2009).

²⁹ La già citata sent. n. 10445/2016 del Tar Lazio (*supra*, par. 1) è stata commentata da G.M. SALERNO, *Il Capo di Stato e la Cassazione avevano già detto sì*, in *Guida al diritto*, 2016, fasc. n. 45, 94.

NO al referendum costituzionale (ricorso rispetto al quale il CODACONS era poi intervenuto *ad adiuvandum*), aveva dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione, in quanto il decreto 27 settembre 2016 con cui il Presidente della Repubblica aveva provveduto alla indizione del referendum confermativo della legge costituzionale, nella parte in cui veniva determinato il quesito referendario, avrebbe espresso una funzione pubblica neutrale di garanzia e di controllo, per sua natura insindacabile, recependo il contenuto delle ordinanze – a loro volta insindacabili dal giudice amministrativo – che erano state adottate dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione (il quale, ulteriormente, aveva ufficialmente riconosciuto il quesito referendario come conforme a quanto disposto dall'art. 16, l. n. 352/1970). Per altro verso la Corte di cassazione a Sezioni unite – dopo che il CODACONS aveva analogamente e direttamente proposto ricorso al Tar Lazio, e questo aveva sospeso il giudizio per la richiesta di regolamento preventivo di giurisdizione da parte del ricorrente – aveva sottolineato come ci si trovasse di fronte ad *un'attività procedimentalizzata e vincolata*, volta alla realizzazione della verifica referendaria, indispensabile per l'ultimazione del processo di revisione costituzionale, *in cui l'opera dei poteri dello Stato è connessa e interdipendente*; pertanto essa sarebbe sfuggita, quanto alla materia esaminata che risale all'operato dell'Ufficio centrale per il referendum, alla qualificazione di attività amministrativa soggetta al controllo giurisdizionale, tanto del giudice amministrativo che del giudice ordinario e quindi – è di questo tenore la conclusione della Corte di cassazione – *salve le dinamiche dei rapporti tra i poteri a vario titolo coinvolti*, il d.P.R. di indizione del referendum sarebbe risultato insindacabile.

... con un potenziale ruolo della Corte ...

Tra le righe, pare a chi scrive, affiora un'allusione ad un possibile ruolo della Corte costituzionale nella vicenda, posto anche che le Sezioni unite hanno parimenti affermato³⁰ che l'ordinanza conclusiva della suddetta procedura referendaria di fronte all'Ufficio centrale per il referendum, non avendo (nemmeno) natura di atto di giurisdizione in senso stretto, è insuscettibile (altrimenti) d'impugnazione, «men che mai dinanzi alla Corte di cassazione di cui quello stesso Ufficio (...) costituisce un'articolazione interna»³¹; il doppio intervento delle Sezioni unite, reso possibile da una duplice istanza del CODACONS, che aveva provato anche a impugnare direttamente di fronte alla Corte di cassazione l'attività svolta dall'Ufficio centrale in ragione di un asserito superamento dei limiti esterni della giurisdizione.

³⁰ Come sottolineato anche dal Primo Presidente della Corte di cassazione Giovanni Canzio, nella relazione tenuta in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017, in http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/_Inter_vento_del_Primo_Presidente_Dott._Giovanni_Canzio_.pdf.

³¹ Il riferimento alla natura solo formalmente giurisdizionale degli atti dell'Ufficio centrale per il referendum emerge da Cass. civ., sez. un., ord. 28 novembre 2016 n. 24102, punto 3.1 del *Diritto*, in www.iusexplorer.it.

zione, nonché di un supposto eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al Governo, contiene pure un chiaro riferimento al fatto che le determinazioni dell'Ufficio centrale sono assunte nella prospettiva della tutela dell'ordinamento generale dello Stato e della realizzazione di esso – non avendo le operazioni assegnate all'Ufficio rilevanza autonoma, a tutela di specifici e particolari interessi, ma partecipando piuttosto del procedimento referendario e compenetrandosi con esso, in funzione, quindi, della modificazione dell'ordinamento generale – e si preoccupa di sottolineare come tale posizione sia condivisa dalla giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato³², in un quadro omogeneo che peraltro – fino al dicembre 2016 – si era formato con riferimento al referendum abrogativo³³, piuttosto che non al referendum costituzionale.

Di più, poche settimane prima anche il Tribunale civile di Milano era stato adito, con un ricorso d'urgenza *ex art. 700 c.p.c.*, salito tra l'altro alla ribalta delle cronache giornalistiche in quanto riconducibile all'iniziativa del Presidente emerito della Corte costituzionale Prof. Valerio Onida: ma il giudice ordinario aveva per un verso rigettato la domanda cautelare volta a tutelare, previa rimessione di questione di costituzionalità, la libertà di voto (nell'ottica del ricorrente, violata dal carattere eterogeneo del quesito referendario); per un altro verso aveva respinto nel merito l'istanza³⁴, con una corposa e interessante motivazione, che se da un lato faceva presente come la domanda di merito e quella cautelare non risultassero funzionali in via immediata e diretta ad impedire la dedotta lesione del diritto elettorale esercitabile dai ricorrenti in sede referendaria (dal momento che il vero obiettivo andava identificato con l'adozione di un provvedimento giurisdizionale emesso da altra autorità (Corte costituzionale), per ciò stesso estraneo ai poteri di intervento del giudice adito), dall'altro lato non pareva perfettamente in linea con l'orientamento che, di lì a poco, farà proprio la Cas-

*... emerso sotto vari
profili, ma non
valorizzato*

³² V. ancora la pronuncia da ultimo citata, specialmente i punti 3.1 e 4.2 del *Diritto*.

³³ Particolarmente stimolante, a parere di chi scrive, il richiamo che la Cassazione opera ad una propria pregressa pronuncia, riferita al caso in cui un referendum abrogativo di legge regionale era stato ammesso, e nella quale compare l'osservazione secondo cui (...) le operazioni assegnate all'Ufficio non assumono rilevanza autonoma, a tutela di specifici e particolari interessi (...) sicché i terzi non avranno se non i mezzi che, non per essere stato ammesso il referendum ma per esser questo sfociato in una modifica di tale ordinamento, spettano ai cittadini nei riguardi delle leggi (...); in capo ai soggetti cui la disciplina referendaria assegna invece un qualche ruolo, la (...) tutela è garantita dalla possibilità di denunciare, ove ne sussistano gli estremi, il conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale (cfr. Cass. civ., sez. un., 6 giugno 1004, n. 5490, rispettivamente punti 4.2 e 6 delle *Ragioni della decisione*, in *Foro it.*, Rep. 1994, voce *Giurisdizione civile*, n. 145 (solo massima), e in *Giust. civ.*, 1994, I, 1785).

³⁴ Trib. Milano, sez. I, ord. 10 novembre 2016, in *Foro it.*, 2017, I, 13, con nota di richiami di R. ROMBOLI, e in *Guida al diritto*, 2016, fasc. n. 48, 11, annotata da G.M. SALLERNO, *Referendum, nuove vie per la Consulta dopo il ricorso Onida*.

sazione, soprattutto per la parte in cui finiva per considerare, richiamando tra l'altro la giurisprudenza costituzionale, di natura giurisdizionale l'Ufficio centrale per il referendum e i provvedimenti da esso adottati. In estrema sintesi, emergono dalla decisione del Tribunale di Milano spiragli, pur differenti da quelli suggeriti dalle pronunce della Corte di cassazione, che avrebbero potuto, in qualche modo, preludere a una pronuncia più coraggiosa, o comunque più ampia nella motivazione, da parte della Corte costituzionale. Ma quest'ultima, evidentemente, ha tenuto a perimetrare in senso riduttivo gli spazi del proprio intervento, rifiutando ancora una volta la logica del conflitto tra poteri quale strumento di chiusura dell'ordinamento costituzionale.

3. *Oggetto e parametro del conflitto: un'importante, quanto problematica, precisazione (relativamente agli atti politici) ...*

Anche in ordine ai profili oggettivi del conflitto interorganico, il triennio in esame evidenzia un quadro fondamentalmente di conferme, offrendo tuttavia una significativa, problematica indicazione con la sent. n. 52/2016 (interpretata con molte lenti diverse in dottrina³⁵) che interviene nella vicenda la quale ha visto contrapposti Presidenza del Consiglio e Corte di cassazione in materia di intese, a partire dal diniego governativo di avvio di una trattativa ex art. 8, 3° comma, Cost.: tale diniego era fondato sul riconoscimento, in capo all'istante, della qualifica di "confessione religiosa",

³⁵ Tra i primi commenti, R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in www.forumcostituzionale.it, 21 marzo 2016; A. FERRARA, *Corte cost. n. 52 del 2016, ovvero dello svuotamento delle intese Stato-Confessioni religiose e dell'upgrading del giudizio concernente il diniego all'avvio delle trattative*, in www.federalismi.it, fasc. n. 8/2016; I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in www.federalismi.it, fasc. n. 8/2016; A. POGGI, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose?*, in www.federalismi.it, fasc. 6/2016; A. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in www.federalismi.it, fasc. n. 7/2016; A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero sia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili*, in www.federalismi.it, fasc. n. 7/2016; C. TOMBA, *Il principio di laicità: mero strumento rafforzativo del principio di eguaglianza "senza distinzione di religione" ovvero obbligo positivo nei confronti dei pubblici poteri? Riflessioni a prima lettura delle sentenze n. 63 e n. 52 del 2016*, in www.osservatoriocostituzionale.it, fasc. n. 2/2016; V. VITA, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2016*, in www.osservatoriocostituzionale.it, fasc. n. 2/2016.

diniego che il Supremo Giudice di legittimità³⁶ – intervenuto a sua volta previo ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione del Governo contro una decisione del Consiglio di Stato³⁷ che aveva successivamente accolto l'istanza dell'UAAR – aveva ritenuto giustiziabile³⁸. La vicenda, che come si è detto (*supra*, par. 2) non appare significativa dal punto di vista dei profili soggettivi, assume viceversa particolare rilievo sul versante oggettivo, inserendosi in un filone giurisprudenziale, per la verità non molto corposo stando alla sola giurisprudenza costituzionale, che aveva tuttavia contribuito a ridimensionare il novero dei c.d. atti politici (come tali, non conoscibili dall'autorità giudiziaria).

Più in particolare, il Consiglio di Stato aveva affermato la giurisdizione del giudice amministrativo (riformando una decisione di inammissibilità del giudice di prime cure), ritenendo che la delibera del Consiglio dei ministri con la quale si era deciso di non avviare le trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa (perché la professione di ateismo non potrebbe essere assimilata ad una confessione religiosa) fosse espressione di mera discrezionalità tecnica, come tale sindacabile in sede di giurisdizione generale di legittimità (e che, pertanto, l'avvio delle trattative potesse addirittura considerarsi obbligatorio); a sua volta la Corte di cassazione aveva affermato che l'apertura delle trattative fosse dovuta, e dunque il diniego della stessa sindacabile, per non privare il soggetto istante di tutela e aprire la strada a una discrezionalità foriera di discriminazioni, offrendo un varco per una pronuncia del Tar Lazio che nel luglio 2014 – stavolta nel merito – aveva infine respinto il ricorso della UAAR (escludendo in concreto che essa potesse qualificarsi come confessione religiosa)³⁹. È la pronuncia della Corte di cassazione, tuttavia, nel successivo settembre 2014, ad essere investita del ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, sostenendo il Pre-

Sindacabilità del diniego di avvio delle trattative ...

... revocata in dubbio dal governo

³⁶ Cass. civ., sez. un., 28 giugno 2013, n. 16305, pubblicata in *Consulta on line* (www.giurcost.org/casi_scelti/index.html); cfr. G. AMOROSO, *Le pronunce della Corte di cassazione*, cit., 1951.

³⁷ Cons. Stato, sez. IV, 18 novembre 2011, n. 6083, pubblicata in *Consulta on line* (www.giurcost.org/casi_scelti/index.html).

³⁸ Cfr. S. LEONE, *Negoziare un'intesa non è una pretesa giustiziabile*, in *Quad. cost.*, 2016, 362.

³⁹ Cfr. Tar Lazio, sez. I, 3 luglio 2014, n. 7068, in *Guida al diritto*, 2014, fasc. 31, 68, secondo il quale la valutazione compiuta dal Governo in ordine al carattere non confessionale dell'Associazione "Unione atei e agnostici razionalisti" non è manifestamente inattendibile o implausibile, risultando viceversa coerente con il significato che, nell'accezione comune, ha la religione, quale insieme delle credenze e degli atti di culto che legano la vita di un individuo o di una comunità con ciò che ritengono un ordine superiore e divino; e tenuto altresì conto che la stessa UAAR si autodefinisce, nello statuto, organizzazione filosofica non confessionale, con ciò autoqualificandosi essa stessa al di fuori dell'ambito delle confessioni religiose.

sidente del Consiglio che tramite la stessa si sarebbe menomata la funzione di indirizzo politico (espressa attraverso un rifiuto che costituirebbe, per l'appunto, un atto politico) che la Costituzione assegna al Governo in materia religiosa, funzione che sarebbe assolutamente libera nel fine e quindi insuscettibile di controllo da parte dei giudici comuni (lamentandosi pertanto il difetto assoluto di giurisdizione). Non si potrebbe dedurre, argomenta la difesa del ricorrente, un "diritto" all'avvio delle trattative dall'art. 8 Cost., dunque viene contestata in radice l'esistenza di una situazione giuridica soggettiva in ipotesi tutelata dall'ordinamento, e sarà proprio sull'effettiva configurabilità di una pretesa giustiziabile alla conclusione (*rectius*: all'avvio) delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa, che la Corte costituzionale costruirà l'asse portante della propria motivazione.

Infatti, la Corte deve fare i conti con una sua precedente e importante pronuncia – pur emanata nella sede del conflitto di attribuzione fra enti (sent. n. 81/2012, segnalata nella precedente edizione di questi *Aggiornamenti*⁴⁰) – nella quale aveva affermato che non sono gli atti politici, come tali, ad essere sottratti al sindacato giurisdizionale, ma soltanto, eventualmente, specifici elementi di tali atti, in quanto più propriamente pertinenti a scelte configurabili quali esercizio di discrezionalità politica⁴¹; sembrava in tal modo superata una assai consolidata giurisprudenza amministrativa [cui aveva contribuito la dottrina, da lungo tempo adoperatasi nel tentativo di definire concettualmente i requisiti che separano l'atto politico (o di governo) e l'atto amministrativo] in base alla quale un atto è politico, e dunque non impugnabile, allorché (soltanto) ricorrano due elementi, uno soggettivo (provenienza dell'atto da organo di rilievo costituzionale preposto all'indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica) e uno oggettivo (emanazione dell'atto nell'esercizio della funzione di indiriz-

Un "precedente
importante"
della Corte ...

⁴⁰ Cfr. P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, in R. ROMBOLI, (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, cit., 273.

⁴¹ Sottolineava infatti la Corte, nella sent. n. 81/2012, come gli stessi spazi della discrezionalità politica trovassero i propri confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e (tuttavia) quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate. Questo passaggio della sentenza aveva fatto affermare a R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 febbraio 2012, che essa «contiene l'enunciazione dell'insuperabilità del principio di legalità dell'azione dei poteri pubblici, ancorché "politici" o "di governo", che contraddistingue la declinazione del principio dello Stato di diritto in un ordinamento costituzionale e democratico; i termini usati dalla Corte sono tali da ritenerlo un principio supremo dell'ordinamento costituzionale».

zo politico, formulandosi la volontà statuale nei settori formalmente liberi secondo Costituzione, con una libertà nel fine che impedisce, data la mancanza di un parametro giuridico di riferimento, il sindacato di legittimità⁴². E proprio la sent. n. 81/2012 era stata ripresa dalla Corte di cassazione, nell'impugnata pronuncia del 2013, sottolineando come, con essa, fosse giunta a compimento una traiettoria di comprensione del combinato disposto degli artt. 24 e 113 Cost., norma secondo la quale la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

Nel caso di specie, effettivamente, la Corte costituzionale era giunta ad affermare che la circostanza che il Presidente della Giunta regionale campana fosse un organo politico, ed avesse esercitato un potere politico, concretizzatosi anche nella nomina degli assessori regionali, non comportava che i suoi atti fossero tutti e sotto ogni profilo insindacabili; né, d'altra parte, la presenza di alcuni vincoli alterava, di per sé, la natura politica del potere esercitato dal Presidente con l'atto di nomina degli assessori, ma piuttosto ne delimitava lo spazio di azione. L'atto di nomina sarebbe risultato, dunque, sindacabile in sede giurisdizionale se (e soltanto se) ed in quanto avesse violato una norma giuridica⁴³. Tuttavia la Corte aveva finito per obiettare alla ricorrente Regione Campania (la quale si doleva del fatto che un concreto decreto di nomina degli assessori fosse stato portato in giudizio davanti al Tar e poi al Consiglio di Stato) di non aver fatto ricorso ai rimedi predisposti dall'ordinamento nel caso di indebito sindacato del giudice amministrativo, ovvero di non aver impugnato la pronuncia del Consiglio di Stato per presunto difetto assoluto di giurisdizione. Per cui, soltanto in apparenza paradossalmente, una decisione della Corte costituzionale così incisiva, dal punto di vista delle affermazioni di principio, era sfociata in un dispositivo di inammissibilità, risolvendosi altrimenti il conflitto di attribuzione in un improprio mezzo di gravame avverso le sentenze del giudice amministrativo.

La sent. n. 52/2016, potremmo dire a prima lettura, supera di slancio l'ostacolo, che intuitivamente saremmo portati a leggere nell'art. 8, 1° comma, Cost., dunque in una norma giuridica di rango costituzionale che afferma l'eguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni religiose⁴⁴,

*... nella sede del
conflitto tra enti*

*La necessità di un
incontro della
volontà delle parti
già sulla scelta di
avviare le trattative*

⁴² Sulla complessità di configurazione dell'atto politico e delle sue conseguenze, a partire dall'ord. n. 40/2015, che dichiara l'ammissibilità del conflitto di attribuzioni il quale verrà poi risolto dalla Corte costituzionale con la sent. n. 52/2016, si sofferma G. COCOZZA, *L'atto politico nel conflitto fra Governo e Sezioni Unite della Corte di Cassazione*, in *Dir. soc.*, 2015, 755.

⁴³ V. ancora sent. n. 81/2012, punti 4.2 e 4.3 del *Considerato in diritto*.

⁴⁴ Anche se l'assenza di un'intesa con lo Stato non impedisce di professare liberamente il credo religioso – aveva osservato la Corte di cassazione nel 2013, ai punti 6 e 6.1 dei *Motivi della decisione* – è in funzione dell'attuazione dell'eguale libertà religiosa che la Costi-

dalla quale l'UAAR interveniente in giudizio aveva fatto discendere abilmente il corollario dell'azionabilità della pretesa giuridica all'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa; la quale avrebbe a sua volta impedito che un'assoluta discrezionalità governativa in materia desse luogo ad arbitrarie discriminazioni (riconoscendo viceversa – come del resto aveva fatto la Corte di cassazione in sede di risoluzione del regolamento di giurisdizione⁴⁵ – che il giudice comune avrebbe dovuto arrestarsi a partire dal momento in cui l'iniziativa legislativa sulla base dell'eventuale perfezionamento dell'intesa fosse stata esercitata). La Corte costituzionale, infatti – premesso che, a prescindere dalla stipula di intese, l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. – rifiuta di leggere nell'art. 8, 3° comma, Cost., laddove esso prevede la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica con lo Stato sulla base di intese (con le relative rappresentanze), una disposizione procedurale meramente servente dei primi due suddetti commi (e quindi legata alla realizzazione dei principi di eguaglianza e pluralismo in materia religiosa in essi sanciti)⁴⁶. Il 3° comma – sostiene la Corte – ha invece l'autonomo significato di permettere l'estensione del “metodo bilaterale” alla materia dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti *già* sulla scelta di avviare le trattative. Diversa potrebbe essere la conclusione, aggiunge la Corte, se il legislatore decidesse, nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese⁴⁷, recante anche parametri oggettivi idonei a

tuzione prevede normalmente che laicità e pluralismo siano realizzati e temperati anche tramite il sistema delle intese stipulate con le rappresentanze delle confessioni religiose. Ed è nel giusto la decisione impugnata del Consiglio di Stato laddove fa rientrare nell'ambito della discrezionalità tecnica l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante quale confessione religiosa (qualificazione per la quale, in assenza di criteri legali precisi, si può sopperire – qui ci si appoggia sulla pregressa giurisprudenza costituzionale – con i diversi criteri, non vincolati alla semplice autoqualificazione, che nell'esperienza giuridica vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali; come pure la natura di confessione religiosa può risultare da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione).

⁴⁵ La Corte di cassazione aveva, più precisamente, affermato di non doversi pronunciare sull'esistenza di un diritto alla chiusura della trattativa o all'esercizio dell'iniziativa legislativa successiva all'eventuale stipulazione dell'intesa.

⁴⁶ Critica su questo punto S. CANTISANI, *Luci e ombre nella sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2016 (e nella connessa sentenza n. 52) tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza*, in *Consulta on line*, 2017, fasc. 1, spec. 62-63, la quale tra l'altro rileva che negare un legame tra 1° e 3° comma dell'art. 8 Cost. significa negare rilievo al criterio dell'“eguale libertà” che, quantomeno in astratto, garantisce ai gruppi di avere pari accesso a quegli “status promozionali” in condizione di assoluta parità.

⁴⁷ Sul punto, cfr. G. MACRÌ, *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso*

guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore: perché, se ciò accadesse, il rispetto di tali vincoli costituirebbe un requisito di legittimità e di validità delle scelte governative, sindacabile nelle sedi appropriate (e qui si richiama la sent. n. 81/2012).

Da tutta questa costruzione – tale è in sintesi la conclusione della Corte – deriverebbe l'impossibilità di configurare una pretesa giustiziabile all'avvio del negoziato, con la eventuale conseguente esecuzione coattiva del riconosciuto "diritto" dell'istante e del correlativo obbligo del Governo, ostandovi il metodo della bilateralità, che è immanente alla *ratio* dell'art. 8, 3° comma, Cost.: esso pretende infatti una concorde volontà delle parti, non solo nel condurre e concludere una trattativa ma, ancor prima, nell'iniziarla⁴⁸. D'altronde il Governo, negando l'apertura della trattativa medesima, non sfugge ad ogni imputazione di responsabilità, rispondendo viceversa al Parlamento con le modalità attraverso le quali la responsabilità politica dell'esecutivo è attivabile nella forma di governo parlamentare; ma l'individuazione in concreto dell'interlocutore, *ex* art. 8, 3° comma, Cost., dipende da delicati apprezzamenti di opportunità del Consiglio dei ministri, cui appartiene una discrezionalità politica (dunque, non tecnica, come aveva ritenuto la Cassazione e prima ancora il Consiglio di Stato) cui non può sovrapporsi il sindacato del giudice.

Ebbene, ad una più attenta lettura si ha l'impressione che, per qualche aspetto, la motivazione scricchioli. Più specificamente, non è chiara la necessità di riferirsi all'ipotetica regolazione per legge dell'*iter* prodromico alle intese, idonea a trasfigurare (per così dire) la discrezionalità politica in discrezionalità tecnica, se già la lettura complessiva del disposto costituzionale fa premio sull'idea che soltanto il metodo bilaterale possa concretamente garantire l'eguaglianza in materia di professione religiosa; e se ulteriormente (la Corte lo aggiunge in modo espresso) l'atto di diniego di avvio delle trattative non può produrre nell'ordinamento giuridico effetti ulteriori rispetto a quelli cui è preordinato, ed in particolare conseguenze negative sulla sfera giuridica dell'associazione richiedente (le quali, se si producessero in concreto, esse sì potrebbero essere oggetto di controllo giudiziario, nelle forme processuali consentite), non si capisce bene perché, a quel punto, diverrebbe sindacabile la mancata qualificazione di confessione religiosa

Non configurabile una pretesa giustiziabile all'avvio del negoziato

Alcuni dubbi sulla motivazione della Corte

una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, fasc. n. 3/2016; S. MAGNANI, *L'esercizio pubblico del culto. Le preoccupazioni della Corte costituzionale nel suo ruolo di custode "tutelatrice" dei diritti fondamentali*, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, fasc. n. 1/2017.

⁴⁸ Qui la Corte riferisce espressamente al ricorrente una conclusione che parrebbe anche la propria, ossia che il preteso "diritto" all'apertura delle trattative sarebbe in realtà un interesse di mero fatto non qualificato, privo di protezione giuridica: cfr. la sent. n. 52/ 2016, punto 5.2 del *Considerato in diritto*, quinto cpv.

che a sua volta pretendesse di fondarsi sull'atto governativo⁴⁹. La preoccupazione della Corte di dar luogo a "zone franche" dal sindacato del giudice nel delicato ambito del pluralismo religioso emerge testualmente nella motivazione, ed essa si premura di circoscriverne la portata⁵⁰; purtuttavia non riesce a persuadere dell'inutilità di configurare un vero e proprio diritto all'avvio delle trattative, sol evidenziandone il collegamento funzionale alla stipula dell'intesa, giacché è solo nel momento in cui si verifica l'incontro con la rappresentanza della (asserente) confessione religiosa, col conseguente confronto dialettico, che può maturare compiutamente un punto di vista favorevole o contrario alla stipula dell'intesa.

*In conclusione:
assottigliato il novero
degli atti giustiziabili*

La sommatoria di più argomenti e la commistione di prospettive, verrebbe da pensare, irrobustisce – nell'ottica della Corte costituzionale – affermazioni avvertite, singolarmente, non poi così decisive. Dal punto di vista più specificamente degli orizzonti del conflitto interorganico, è però da riconoscere che, da un lato, la Corte finisce per assottigliare il novero degli atti sindacabili in sede di giudizio comune, attestando di fatto, sia pure senza esplicitamente dar corso ad un nuovo sforzo definitorio, un riallineamento della giurisprudenza costituzionale su posizioni più tradizionali; ciò nondimeno – d'altro canto – essa non giunge a ritagliare per sé uno spazio decisivo – e a sua volta controvertibile – per la (ri)valutazione della vicenda nel suo complesso come invece, pur in termini – vedremo subito – nei due casi differenti, sembra accadere da qualche anno in materia di reati ministeriali e di segreto di Stato. Piuttosto, e in conclusione, come si è efficacemente osservato⁵¹, la Corte dilata l'area del politicamente riservato e mette al riparo da *ogni forma di sindacato giurisdizionale* i comportamenti, in forma sia omissiva che commissiva, del Governo; con ciò facendo arretrare la soglia entro la quale la Corte stessa, unitamente agli altri giudici, può (e deve) far luogo al sindacato medesimo.

⁴⁹ Osserva G. LANEVE, *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione sul procedimento relativo alla stipula delle intese ex art. 8, comma 3, Cost: riflessioni a partire da un delicato (e inusuale) conflitto fra poteri, tra atto politico e principio di laicità*, in *www.rivistaAIC.it*, fasc. n. 2/2017, 31, come singolarmente, grazie alle precisazioni finali offerte dalla Corte – per le quali l'insindacabilità del non riconoscimento quale confessione religiosa vale solo ai fini delle trattative per l'intesa, e non in altre sedi – un'associazione disconosciuta come confessione dal Governo, e perciò non ammessa alle trattative, possa essere poi riconosciuta come confessione da un giudice, ma ad altri fini. Quindi è possibile che un gruppo sia confessione religiosa, tranne che per il Governo ai fini delle trattative per la stipula di un'intesa. Questo stato di incertezza attorno al riconoscimento della natura di confessione religiosa non pare all'autore, invero, uno degli scenari migliori soprattutto tenendo in considerazione il fatto che questo riconoscimento costituisce la chiave di accesso a una disciplina e ad alcune prerogative che, al contrario, per i semplici gruppi religiosi non confessioni non sono previste.

⁵⁰ Come nota opportunamente A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese*, cit., 3.

⁵¹ Ancora A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 9.

3.1. Segue: ... e alcune significative, ulteriori indicazioni (sui reati ministeriali e sul segreto di Stato)

Dal punto di vista dell'oggetto che viene all'attenzione della Corte, un aspetto molto importante lo hanno rivelato pure i conflitti in tema di responsabilità ministeriale. La Corte costituzionale infatti, con i suoi interventi dipanatisi nel corso di un quinquennio⁵², e sempre sottolineati nelle diverse edizioni di questi *Aggiornamenti*, ha tratteggiato un quadro in virtù del quale, in estrema sintesi – risultando (anche) le prerogative del Governo non una protezione offerta alla persona del ministro volta per volta coinvolto in inchieste giudiziarie, ma piuttosto un elemento costitutivo della funzione da esso esercitata, secondo la procedura speciale innovata dalla l. cost. n. 1/1989, ed essendo (anche) tali prerogative soggette a stretta interpretazione – gli eventuali reati ministeriali che vengano ipotizzati dalla magistratura sono da considerarsi attribuiti alla stessa giurisdizione ordinaria⁵³, configurandosi invece come residuali gli spazi di intervento degli organi parlamentari; se, infatti, la Camera competente è investita dell'attribuzione dell'autorizzazione a procedere, rispetto alla quale diventa strumentale il sindacato incidentale sull'effettiva natura dell'illecito, e tale valutazione funge da fase prodromica, ai fini dell'esercizio della sola attribuzione conferita dall'art. 96 Cost. in punto di autorizzazione a procedere, (ciò) non equivale a dire che la Camera si possa sostituire al giudizio espresso, nell'ambito di una prerogativa costituzionale esclusiva, dall'autorità giudiziaria, o persino che possa prevalere su di esso⁵⁴.

⁵² Considerando in particolare il percorso logico-argomentativo compiuto a partire dalla sent. n. 241/2009 per arrivare alla sent. n. 29/2014; eccezion fatta – quindi – per la sent. n. 403/1994, con la quale la Corte risolse un conflitto di attribuzioni tra il Collegio per i reati ministeriali istituito presso il Tribunale di Napoli e la Camera dei deputati, per avere quest'ultima restituito gli atti relativi ad una domanda di autorizzazione a procedere nei confronti dell'On. Luigi Ciriaco De Mita, nella sua qualità di *ex* Presidente del Consiglio; la Corte finiva per censurare l'atteggiamento del ricorrente, richiamandone l'obbligo di leale collaborazione con l'organo parlamentare, e specificando che nella discrezionalità del primo non rientrava la scelta di procrastinare alla fase successiva all'autorizzazione a procedere quegli atti di indagine che legittimamente potevano essere compiuti già prima: cfr. E. Malfatti-R. Tarchi, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, 1996, spec. 402-403.

⁵³ Quanto agli elementi che in concreto caratterizzano la categoria dei reati ministeriali, la giurisprudenza della Corte di cassazione è arrivata a definire nei termini di «diritto vivente», da una parte «la particolare qualificazione giuridica soggettiva dell'autore del reato nel momento in cui questo è connesso»; dall'altro lato «il rapporto di connessione fra la condotta integratrice dell'illecito e le funzioni esercitate dal ministro, rapporto che sussiste tutte le volte in cui l'atto o la condotta siano comunque riferibili alla competenza funzionale del soggetto»; cfr. Cass. pen., sez. V, 6 agosto 2014, n. 34546, in *www.iusexplorer.it*.

⁵⁴ Questo era parso il tratto più nitido delle sentt. “gemelle” nn. 87 e 88/2012, rispettivamente punto 5.3 e punto 3.3. del *Considerato in diritto*; più ampiamente cfr. E.

La "sagomatura"
del potere
degli organi
parlamentari ...

Con la significativa sent. n. 29/2014⁵⁵, la Corte apporta una tessera di chiarimento/precisazione nel quadro tracciato, della quale si sentiva effettivamente l'esigenza, ad evitare l'onda lunga delle c.d. delibere di ministerialità, ovvero di quell'atteggiamento assai spregiudicato delle Camere che venivano in sostanza costruendo una condizione di procedibilità del processo penale fuori dello schema previsto dall'art. 96 Cost., delineando uno scenario nel quale il potere giudiziario sembrava dover "inseguire" le scelte del potere politico tramite, appunto, lo strumento del conflitto interorganico. Più in particolare, la Corte chiude l'articolata vicenda che ha coinvolto l'ex Ministro-Senatore Roberto Castelli, dipanatasi a partire dalla sent. n. 304/2007, passando per l'ord. n. 259/2011; ad una «sorta di altalenante esercizio del potere "qualificatorio" relativamente a un medesimo fatto» si riferisce innanzitutto esplicitamente la Corte costituzionale⁵⁶, ricordando come in un primo tempo, le affermazioni del Sen. Castelli (oggetto a loro volta di giudizio civile e di giudizio penale) fossero state considerate dal Senato «opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni» (e perciò ricondotte nel perimetro dell'art. 68, 1° comma, Cost.); in un secondo momento, invece, dopo le pronunce contrarie adottate dalla Corte, esse sono state piuttosto configurate, sempre dal Senato, come costitutive di ipotesi di reato a cui potesse riconoscersi «il carattere della ministerialità» nonché ritenute «coperte dall'esimente di cui all'art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989».

... che al più
potrebbero
sollevare conflitto

Ancora, e per converso – ridimensionando un assai discusso *obiter dictum* presente nella sent. n. 241/2009 (la sentenza capostipite del c.d. caso Matteoli), secondo cui «all'organo parlamentare (...) non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria» – la Corte giunge a "sagomare" lo stesso potere degli organi parlamentari, che potrebbero (al più) sollevare conflitto di attribuzioni per contestare le modalità, in concreto, dell'esercizio del potere di qualificazione dell'illecito commesso dal ministro, da parte dell'autorità giudiziaria procedente; giammai, invece, ritagliarsi lo spazio per pronunciarsi sulla ministerialità del reato, così da inibire la prosecuzione dell'*iter* giudiziale, l'unico potere di *vindicatio* di tali organi essendo quello di contestare, per la via del contenzioso costituzionale, la qualificazione del fatto come reato

MALFATTI-M. NISTICÒ, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti*, cit., spec. 320-321.

⁵⁵ Annotata da E. VIVALDI, *La Corte costituzionale (finalmente) annulla una delibera c.d. di ministerialità*, in *Giur. cost.*, 2014, 441; cfr. anche R. DICKMANN, *La Corte esclude la concorrenza delle procedure di cui agli articoli 68, primo comma, Cost. e 96 Cost. quando l'autore di reati di opinioni cumuli le qualità di parlamentare e di ministro* (nota a Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 29), in *www.dirittifondamentali.it*.

⁵⁶ Cfr. la sent. n. 29/2014, punto 4 del *Considerato in diritto*.

non ministeriale da parte della autorità giudiziaria procedente⁵⁷. Rimarrebbe da chiedersi se questa giurisprudenza costituzionale, con i suoi approdi, possa aver fornito risposte, anche preventive, alle diverse situazioni che possono concretamente presentarsi; spiegando in qualche misura, pur implicitamente, la rapida deflazione dei conflitti tra poteri cui pare assistersi in quest'ambito, in special modo la (attualmente quasi totale, se si eccettua la già menzionata ord. n. 212/ 2016, di cui *supra*, par. 2) scomparsa di ricorsi alla Corte costituzionale da parte dell'autorità giudiziaria penale, mentre vicende importanti che coinvolgono *ex* ministri risultano composte attraverso dinieghi di autorizzazione a procedere⁵⁸.

Altra materia delicata, relativamente (e non soltanto) ai profili oggetti dei conflitti interorganici, come già accennato è quella del segreto di Stato. Il triennio in esame è movimentato dalla commentatissima sent. n. 24/2014⁵⁹, oltre che dalla più recente ord. n. 217/2016. Qualche cenno

Un "dedalo di pronunce" sul segreto di Stato

⁵⁷ Così, espressamente, la sent. n. 29/2014, ancora al punto 4 del *Considerato in diritto*, laddove i Giudici della Consulta precisano inoltre che «a quel punto, sarebbe (...) di esclusiva competenza della Corte costituzionale dirimere il contenzioso ed assegnare definitivamente la corretta qualificazione (costituzionalmente significativa) dei fatti ascritti al parlamentare-ministro, agli effetti della correttezza o meno del procedimento adottato».

⁵⁸ Il riferimento va in particolare alle vicende che hanno coinvolto l'*ex* Ministro senza portafoglio con deleghe per il Turismo Vittoria Brambilla, come pure l'*ex* Ministro senza portafoglio con deleghe per la semplificazione normativa Roberto Calderoli, sulle quali sia consentito rinviare a E. MALFATTI, *Repetita iuvant(?)*: l'ultima giurisprudenza parlamentare in tema di responsabilità ministeriale, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, 2015, fasc. 1. Il dibattito in Assemblea, in special modo quello avutosi sul caso Brambilla, mostrerebbe chiaramente un appiattimento sulle risultanze processuali, sia da parte degli esponenti delle forze politiche che intendono confutarle, sia da parte di chi, piuttosto, interviene in senso adesivo; addirittura nessuna traccia di riflessione, viceversa, sugli elementi che più specificamente consentirebbero di concedere o di negare (come poi si farà) l'autorizzazione a procedere, e quindi di far proseguire o arrestare (con provvedimento di archiviazione, che come noto è irrevocabile) il procedimento penale pendente. Un segnale preoccupante, parrebbe, e in controtendenza rispetto ai risultati cui era pervenuta appena un mese prima la Corte costituzionale, con la sent. n. 29/2014: giacché in definitiva paiono riespandersi i poteri di valutazione dell'organo politico, revocandosi in dubbio le conclusioni cui è giunta l'autorità giudiziaria, senza nemmeno porsi il dubbio di investire del problema i Giudici della Consulta; con buona pace del pregiudiziale accertamento della connessione tra reato e funzione ministeriale, e della sua "spettanza" alla magistratura (sentt. nn. 87 e 88/2012).

⁵⁹ Tra le molte annotazioni a margine, cfr. G. BARBARA, *Il conflitto di attribuzione sulla vicenda Abu Omar*, in *Cass. pen.*, 2014, fasc. 5, 1521; C. BONZANO, *La Consulta alza il 'sipario nero': alla ribalta la deprecabile confusione normativa tra prova e fatto*, in *Arch. pen.*, 2014, 1; S. BUZZELLI, *Diritto alla verità contro segreto di Stato. Il caso Abu Omar a distanza di dieci anni*, in *Jus*, 2014, fasc. 1, 147; A. CAPRIO, *L'ultimo atto" della vicenda Abu Omar: cala il sipario ma qualche dubbio resta sulla scena*, in *www.forumcostituzionale.it*, 29 aprile 2014; T.F. GIUPPONI, *La Corte e il segreto: Abu Omar, ultimo atto*, in *Quad. cost.*, 2014, 386; A. PACE, *Le due Corti e il caso "Abu Omar"*, in *Quad. cost.*, 2014, 386.

andrà fatto, in un dedalo di pronunce che toccano la medesima materia (senza però comporre un quadro armonico), anche alla decisione della Corte di cassazione, n. 20447/ 2014⁶⁰ e alla successiva sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del maggio 2016⁶¹, riguardanti entrambe, sotto aspetti diversi, l'annosa questione connessa all'applicazione della disciplina sul segreto di Stato⁶², nel primo caso relativamente al sequestro e alla detenzione in Egitto dell'Imam Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar, dei quali si era riferito sommariamente in una precedente edizione di questi *Aggiornamenti*⁶³, commentando la sent. n. 106/2009, e che ha visto a lungo contrapposti la Presidenza del Consiglio dei ministri ed i magistrati penali chiamati variamente a occuparsi della vicenda; nel secondo caso, invece, la materia torna alla Corte sotto l'aspetto del "seguito" alla sent. n. 40/2012,

Omar", in *Giur. cost.*, 2014, 389; G. PISANELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2014 in materia di segreto di Stato*, in *www.federalismi.it*, 2014, fasc. 6; F.G. PIZZETTI, *Il più recente orientamento della Corte costituzionale nel caso Abu Omar: novità sul segreto di Stato?*, in *Proc. pen. giust.*, 2014, fasc. 6, 10.

⁶⁰Cfr. Cass., sez. I pen., 16 maggio 2014 n. 20447, in *Consulta on line* (*www.giurcost.org/casi_scelti/index.html*), commentata da A. ANZON DEMMING, *Disarmonie tra Corte costituzionale e Corte di cassazione in tema di segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 2014, 1927. La pronuncia ha fatto seguito a Cass., sez. V pen., 29 novembre 2012 n. 46340, in *www.diritto eggiustizia.it*, 30 novembre 2012, commentata da A. PACE, *Le due Corti e il caso Abu Omar*, in *Consulta on line*, 2014, che a sua volta faceva parte del gruppo di pronunce impugnate dal Presidente del Consiglio col ricorso per conflitto tra poteri il quale ha condotto poi alla pronuncia di Corte cost. n. 24/2014. Cfr. anche G. AMOROSO, *Le pronunce della Corte di cassazione oggetto di conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2016, I, 1951.

⁶¹Il riferimento è a Corte EDU, Nasr e Ghali c. Italia, 23 maggio 2016, pubblicata in molte sedi, ad esempio in *www.giurisprudenzapenale.com*, e commentata da P. BONETTI, *Il caso "Abu Omar" a Strasburgo: l'obbligo di punire le "extraordinary renditions"*, in *Quad. cost.*, 2016, 390; A. LIGUORI, *"Extraordinary renditions" nella giurisprudenza europea dei diritti umani: il caso "Abu Omar"*, in *Riv. dir. int.*, 2016, 777; R. PROSSOMARITI, *Riflessioni sul segreto di Stato a partire dal caso Abu Omar: quali prospettive dopo la condanna di Strasburgo?*, in *www.costituzionalismo.it*, fasc. n. 1/2016; T. SCOVAZZI, *Segreto di Stato e diritti umani: il sipario nero sul caso "Abu Omar"*, in *Dir. umani e dir. internaz.*, 2016, 157; A. VALENTINO, *La sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Abu Omar: la tutela dei diritti fondamentali nel rapporto tra i poteri dello Stato*, in *www.rivistaAIC.it*, fasc. n. 3/2016.

⁶²Disciplina problematica sulla quale, di recente, si sono soffermati N. MADIA, *Le convergenze parallele: alla ricerca di un difficile equilibrio tra il "diritto di sapere" e la "ragione di Stato" – Considerazioni in ordine sparso sul segreto di Stato nella recente elaborazione legislativa e giurisprudenziale*, in *Cass. pen.*, 2016, 1309; V. PUPO, *Prime note sul segreto di Stato nella dimensione della democrazia rappresentativa*, in *Consulta on line*, 2015, fasc. 1; E. RINALDI, *Arcana imperii. Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, 2016.

⁶³Cfr. E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, cit., 269 ss.

che a sua volta aveva preso le mosse dall'altrettanto noto (e connesso) caso "Pollari".

Con la decisione del 2014, è sembrato che si ponesse la parola *fine* all'aspro contrasto insorto tra l'esecutivo, da un lato, e Corte d'Appello di Milano e Corte di cassazione dall'altro lato: l'autorità giudiziaria aveva vagliato l'imputazione di sequestro di persona ai danni di Abu Omar, mossa ad alcuni funzionari del SISMI (per i rapporti intercorsi tra Servizi di *intelligence* nazionali e stranieri), nonostante che il Presidente del Consiglio avesse opposto, pur tardivamente, il segreto di Stato, opposizione alla quale la Corte costituzionale aveva riconosciuto nel 2009 un carattere di "non indifferenza", seppure negandole effetti propriamente retroattivi; più in particolare, dopo che i giudici di entrambi i gradi di merito avevano riconosciuto l'esistenza di una preclusione processuale derivante dal vincolo del segreto, la Corte di cassazione aveva disposto l'annullamento con rinvio delle statuizioni di proscioglimento adottate⁶⁴, e la Corte d'Appello di Milano (quale appunto giudice di rinvio) aveva dapprima ammesso la produzione di atti (verbali di interrogatorio resi nel corso delle indagini) in giudizio, mentre successivamente era pervenuta alla condanna degli imputati, omettendo di procedere all'interpello del Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati medesimi.

È dunque la Presidenza del Consiglio a sollecitare un ulteriore intervento della Corte costituzionale, sul presupposto che la Corte di cassazione, in particolare, avesse arbitrariamente circoscritto l'ambito di operatività del segreto ai soli rapporti tra Servizi di *intelligence* che si fossero estrinsecati nella partecipazione ad operazioni gestite da entrambi i Servizi, legittimamente approvate dai vertici di quello italiano: l'autorità giudiziaria avrebbe, in tal modo, finito per sostituirsi all'autorità politica nella concreta determinazione di ciò che costituisce oggetto del segreto di Stato. L'assunto del ricorrente viene ritenuto fondato, dalla Corte costituzionale, che con un'affermazione di carattere generale apparentemente si limita a riprendere e a puntualizzare la propria giurisprudenza pregressa, sottolineando come l'apposizione del segreto, in quanto afferente la tutela della *salus rei publicae* e dunque tale da coinvolgere un interesse preminente su qualunque altro, non può impedire che il pubblico ministero indaghi sui fatti di reato,

*Una nuova puntata
nella vicenda
Abu Omar*

*La doglianza
del Governo
circa la riduzione
dell'operatività
del segreto ...*

⁶⁴Reputando la Corte di cassazione che il segreto fosse limitato alle sole operazioni ufficiali dei Servizi che a loro volta si fossero estrinsecati nella realizzazione di operazioni comuni (e che pertanto non potesse ritenersi estraneo all'oggetto del segreto il tema dei rapporti tra Servizio di *intelligence* italiano e la CIA), oltretutto sugli *interna corporis* del Servizio italiano, ovvero sulla organizzazione dello stesso e sulle direttive impartite dal direttore del SISMI (anche se relative alla vicenda delle *renditions* e del sequestro di Abu Omar); viceversa affermando l'utilizzabilità processuale degli elementi di prova in relazione alle condotte poste in essere a titolo individuale dai singoli funzionari, ovvero realizzate senza l'approvazione del (o comunque riconducibili al) SISMI.

ma può invece inibire all'autorità giudiziaria di acquisire ed utilizzare gli elementi di conoscenza coperti da segreto: il fatto-reato resta infatti immutato in tutta la sua carica di disvalore, ma è inibito agli organi della giurisdizione l'espletamento di atti che incidano – rimuovendolo – sul perimetro tracciato dal Presidente del Consiglio negli atti con i quali ha indicato l'oggetto del segreto. Nello specifico, la Corte di cassazione – si scrive nella sent. n. 24/2014 – avrebbe sostanzialmente modificato, nel contenuto e nella portata, quello che era stato il perspicuo oggetto del segreto⁶⁵.

... conduce alla
preminenza
incondizionata
dell'interesse alla
sicurezza nazionale ...

In realtà, come espressamente la più attenta dottrina ha immediatamente rilevato⁶⁶ – e come lasciano del resto ben comprendere le incisive affermazioni della Corte di cassazione, intervenuta (dopo appena 11 giorni l'avvenuto deposito in cancelleria della decisione dei Giudici della Consulta⁶⁷) con la sent. n. 20447/2014 ad annullare, stavolta senza rinvio, la sentenza di condanna della Corte d'Appello di Milano, prendendo istituzionalmente atto della sent. n. 24/2014, e rilevandone l'effetto “dilacerante ogni diverso tessuto decisorio finora assunto” – la Corte costituzionale sembra aver intrapreso un nuovo corso, favorevole alla preminenza incondizionata dell'interesse alla sicurezza nazionale, alla cui salvaguardia il segreto di Stato è preordinato, con conseguente estensione della latitudine oggettiva del segreto. Ciò a prescindere dalla circostanza che ci si fosse trovati di fronte a un caso concreto di “disapparizione forzata” (nella quale si era tradotto il sequestro di Abu Omar) seguita verosimilmente da tortura, ignorando dunque totalmente la specificità dei fatti di causa; non preoccupandosi di considerare se le condotte poste in essere dai funzionari del Servizio italiano di *intelligence* fossero

⁶⁵ Difatti, sottolinea la Corte costituzionale al punto 6 del *Considerato in diritto*, nessuna limitazione avrebbe potuto derivare in ordine ai “fatti” sui quali era stato apposto il segreto, in dipendenza di una riconducibilità o meno dei medesimi a formali deliberazioni governative o dei vertici dei Servizi, posto che l'esistenza o meno di tali deliberazioni avrebbe, *a fortiori*, formato oggetto essa stessa di segreto. In conclusione, pare alla Corte arduo negare che la copertura del segreto – il cui ambito oggettivo non può che essere tracciato dalla stessa autorità che lo ha apposto e confermato e che è titolare del relativo *munus* – si proietti su tutti i fatti, notizie e documenti concernenti le eventuali direttive operative, gli *interna corporis* di carattere organizzativo e operativo, nonché i rapporti con i Servizi stranieri, anche se riguardanti le *renditions* ed il sequestro di Abu Omar. Ciò a condizione che gli atti e i comportamenti degli agenti risultassero oggettivamente orientati alla tutela della sicurezza dello Stato.

⁶⁶ A. PACE, *La Corte di cassazione e i “fatti eversivi dell'ordine costituzionale”*, in *Giur. cost.*, 2014, 582, che richiama, tra gli altri, A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato resta senza giudice*, in *Giur. cost.*, 2014, 394, e tornerà successivamente sugli aspetti di criticità della giurisprudenza costituzionale in A. PACE, *Stato costituzionale e segreto di Stato: una coesistenza problematica*, in *Giur. cost.*, 2015, 1719.

⁶⁷ La successiva pronuncia della Corte di cassazione è datata infatti 24 febbraio 2014 (al cospetto di un deposito in cancelleria della sent. n. 24/2014 risalente al 13 febbraio dello stesso anno), anche se poi la motivazione della Cassazione è stata depositata il 16 maggio 2014.

state poste in essere in conformità alle previsioni della l. n. 124/2007 ed in particolare dessero luogo a un delitto tra quelli rubricati nell'art. 17, 2° comma, o addirittura integrassero un fatto eversivo dell'ordine costituzionale, che *a priori* non può costituire oggetto di segreto, ai sensi dell'art. 39, 11° comma, della legge medesima⁶⁸; non dando spazio – infine – ad usuali, per quanto formali, riferimenti alla necessità di un bilanciamento tra gli interessi in gioco⁶⁹.

... di cui la Corte di cassazione prende atto

Non si può ritenere, in questo contesto, che la successiva condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per la violazione di diverse norme convenzionali ai danni di Abu Omar costituisca un “fulmine a ciel sereno”, rivelando piuttosto un prisma a più facce: sotto un certo profilo, emerge una consonanza con la sensibilità espressa già dalla nostra Corte di cassazione in ordine ad operazioni di cui era chiara l'illiceità (alla luce dei principi costituzionali, della CEDU, ma anche del diritto internazionale generale), e di cui il nostro Paese non è stato neppure l'attore principale, capaci di mettere sostanzialmente in crisi un'indagine avviata dalla Procura di Milano in materia di antiterrorismo⁷⁰; peraltro, e qui emerge un aspetto anche paradossale, mentre la Corte EDU si è mossa, com'è ovvio, nella logica delle esigenze di tutela di diritti fondamentali, la cui offesa per il tramite di una pratica di *extraordinary rendition* avrebbe imposto un rimedio effettivo, impedito viceversa a causa del comportamento tenuto dal Governo italiano⁷¹, le autorità giudiziarie italiane che hanno via via sviluppato il procedimento, culminato di fronte alla Corte di appello di Milano quale giudice del rinvio, avrebbero certamente ottenuto il risultato di assicurare che i responsabili della detenzione illegale e dei maltrattamenti ad Abu Omar ne rispondessero, ma in una logica più ampia di contra-

L'intervento della Corte di Strasburgo ...

⁶⁸ Ancora A. PACE, *La Corte di cassazione e i “fatti eversivi”, cit.*, che si riconnette a ID., «I fatti eversivi dell'ordine costituzionale» nella legge n. 801 del 1977 e nella legge n. 124 del 2007, in *www.costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2009; Rileva inoltre A. ANZON DEMMIG, *Disarmonie*, cit., come la Corte costituzionale abbia rimproverato alla Corte di cassazione un vero e proprio *error in iudicando*, contraddicendo la propria prevalente giurisprudenza orientata ad ammettere conflitti da *vindicatio potestatis*, nei confronti del potere giudiziario, senza nemmeno porsi il problema nella vicenda Abu Omar.

⁶⁹ T.F. GIUPPONI, *Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte costituzionale (ovvero del bilanciamento impossibile)*, in *Studium iuris*, 2014, fasc. 9, 1005.

⁷⁰ In tal senso, C. CANDELMO, *Il ruolo italiano nella pratica delle extraordinary renditions: il caso Nasr et Ghali c. Italie*, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, 2016, fasc. 3.

⁷¹ Sottolinea P. BONETTI, *Il caso Abu Omar*, cit., 391, come la Corte europea metta in evidenza che il sequestro di Abu Omar non avrebbe potuto compiersi senza che le autorità italiane sapessero (o avrebbero dovuto sapere) dell'operazione, e che il soggetto in questione fosse stato sottoposto ad una *extraordinary rendition*; e come altresì la Corte europea assimili questo profilo di responsabilità al caso dello Stato che espelle un rifugiato o acconsente ad una richiesta di estradizione verso un Paese in cui un soggetto rischi di subire un trattamento vietato dalla CEDU.

sto al terrorismo internazionale che aveva visto lo stesso Abu Omar indagato per sospetto fiancheggiamento, dunque cercando di tenere insieme più interessi istituzionali (interesse alla salvaguardia della sicurezza nazionale *vs* esigenze dell'accertamento giurisdizionale): una logica che la scelta di segretezza da parte del Governo ha infine di fatto vanificato.

... che non investe
direttamente
l'orientamento della
Corte costituzionale

Dal punto di vista della fisionomia del conflitto interorganico, questa condanna europea apparentemente si colloca a margine (sono difatti relativamente scarsi nelle valutazioni proprie della Corte di Strasburgo (che non siano la riformulazione del punto di vista delle parti in giudizio) i riferimenti – pur nel contesto di una decisione davvero molto corposa – alle pronunce della Corte costituzionale che abbiamo precedentemente ricordato e che hanno influito decisamente sulla vicenda, e con accenti diretti piuttosto a sottolineare il ruolo delle *autorités exécutives italiennes*⁷²); in realtà essa ricorda assai bene quel confronto a distanza tra la Corte europea e la nostra Corte che, qualche anno addietro, aveva caratterizzato la materia delle immunità parlamentari⁷³, lasciando emergere una qualche (pur comprensibile) reticenza della prima ad attaccare direttamente gli orientamenti (e le conseguenze che da quegli orientamenti derivavano) della seconda, e rimarcando la singolarità e la prossimità del ruolo che – nei due contesti – la nostra Corte ha finito volutamente per assumere: di soggetto che ha in definitiva la capacità di riesandere (come no) i confini della giurisdizione ordinaria (annullando o meno una delibera di insindacabilità di opinioni espresse da singoli parlamentari) ovvero di bloccarla in modo totalizzante, attesa l'ampiezza del potere riconosciuto al Presidente del Consiglio nel marcare i contorni del segreto di Stato, in particolare nella sent. n. 24/2014⁷⁴.

⁷² Nei §§ 199, 206 e 268 della pronuncia della Corte europea compaiono alcuni importanti cenni alla giurisprudenza costituzionale italiana, in particolare nel § 206 il riferimento alla sent. n. 106/2009 consente di osservare come la Corte costituzionale abbia sottolineato che in virtù della legge italiana gli agenti dello Stato non potessero, nemmeno quando fossero interrogati in qualità di imputati, divulgare fatti coperti dal segreto di Stato; da ciò derivando (§ 207) che nessuno degli agenti italiani coinvolti nei fatti controversi avrebbe potuto, in realtà, essere dichiarato responsabile dinanzi ai giudici italiani per il danno subito dai ricorrenti. Ma l'accento della Corte europea finisce per essere posto sull'atteggiamento adottato dalle autorità di esecuzione italiane nei confronti dei cittadini americani condannati, che avrebbero notevolmente compromesso – se non addirittura annientato – le possibilità dei ricorrenti di ottenere un risarcimento dalle persone responsabili.

⁷³ Si rinvia, in particolare, alle considerazioni sviluppate in E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, 2008, 357.

⁷⁴ Per dirla con la durezza delle parole adoperate dalla Corte di cassazione (nella citata sent. n. 20447/2014, punto 4 del *Considerato in diritto*), «posti i dichiarati annullamenti sul presupposto dello sconfinamento dei poteri – esito specifico della risoluzione del conflitto – e poste le dichiarate inutilizzabilità che di quegli annullamenti sono l'esplicito presupposto logico-giuridico, non resta a questa Corte che prendere atto da un lato

Tornando più direttamente alla giurisprudenza costituzionale del triennio in materia di segreto, con l'ord. n. 217/2016, è nuovamente la Presidenza del Consiglio a prendere l'iniziativa di un ricorso per conflitto di attribuzione, dopo che – all'indomani della sent. n. 40/2012 – le accuse di peculato mosse a carico dell'*ex* direttore Niccolò Pollari e di un *ex* dipendente del SISMI (i quali avevano opposto il segreto di Stato, confermato dal Presidente del Consiglio con due note impugnate per conflitto interorganico che avevano resistito al giudizio della Corte costituzionale) erano sfociate in una pronuncia di non luogo a procedere da parte del G.u.p. di Perugia⁷⁵; successivamente, però, la Corte di cassazione aveva – anche qui – annullato la decisione⁷⁶, rinviando al Tribunale di Perugia per un nuovo giudizio, nell'ambito del quale Pollari aveva ulteriormente opposto l'esistenza del segreto di Stato in ordine a fatti e temi di prova, esistenza confermata ancora una volta dal Presidente del Consiglio, e ciò nonostante il pubblico ministero si era determinato nel chiedere il rinvio a giudizio per il delitto di peculato. L'ampiezza dell'ombrello protettivo offerto dall'istituto del segreto continua dunque ad essere revocata in dubbio, tradendo una perdurante, e profonda, difficoltà di composizione del punto di vista dei soggetti istituzionali interessati, e disvelando sempre più la problematicità del ruolo, per la Corte costituzionale, di decisore di ultima istanza rispetto alle circostanze nelle quali matura (può maturare) lo "sbarramento" all'esercizio della funzione giurisdizionale⁷⁷; sarebbe stato pertanto interessante valutare se in una ipotetica decisione di merito sulla vicenda potessero pesare, in qualche modo, le indicazioni offerte a seguire la sent. n. 24/2014 dalla Corte di cassazione e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Ma la Corte, fuori dal triennio in esame, ha scelto – di recente – la strada della dichiarazione di inammissibilità del conflitto⁷⁸.

*La nuova
(e più breve) puntata
del caso Pollari*

che non residuano, e non possono residuare, prove esterne a quell'ampio perimetro così inaspettatamente tracciato dalla sentenza ultima della Corte costituzionale, dall'altro che i pronunciati annullamenti da parte della stessa Consulta, pur formalmente aperti ad ulteriori conclusioni in capo all'Autorità giudiziaria competente, cui è rimesso l'esito finale, in sostanza chiudono *ex se* il cerchio decisorio».

⁷⁵ Per l'esame della sent. n. 40/2012 si rinvia ad E. MALFATTI-M. NISTICÒ, *Il conflitto*, cit., 328 ss.

⁷⁶ Riferisce l'ord. n. 217/2016 di aver censurato, il giudice di legittimità, la mancanza nella sentenza annullata di qualsiasi delucidazione in ordine alle ragioni per le quali, ai fini dell'accertamento del delitto di peculato, non sarebbe stata sufficiente la dimostrazione dell'origine pubblica delle risorse impiegate in attività non istituzionali.

⁷⁷ Da ultimo, sulla problematicità del tema, G. CAMPANELLI, *La Corte costituzionale tra anima "politica" e anima "giurisdizionale": le evidenti e perduranti oscillazioni nella materia del segreto di Stato e i fronti di discussione ancora aperti*, in corso di pubblicazione in R. ROMBOLI (a cura di), «*Il pendolo della Corte*». *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Torino, 2017.

⁷⁸ Difatti, con la sent. n. 183/2017, depositata nel mese di luglio del corrente anno, la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto per carenza dei requisiti di ammissibilità tanto soggettivo, quanto oggettivo.

3.2. Una materia del conflitto nel “limbo” della giurisprudenza costituzionale: l'autodichia

Due ricorsi della
Corte di cassazione ...

Un ultimo profilo oggettivo molto delicato sul quale vale la pena riflettere, anche se al momento in cui si scrive si attendono ancora le decisioni della Corte, è rappresentato dalle vicende che hanno ricondotto alla ribalta il tradizionale tema dell'autodichia. Come accennato in premessa, infatti, la Corte di cassazione è stata artefice di due ricorsi entrambi dichiarati ammissibili, contro soggetti diversi (il Senato della Repubblica e il Capo dello Stato) ma ruotanti entrambi sulla *vexata quaestio* della giurisdizione in ordine alle controversie riguardanti il personale dipendente, nei due casi rispettivamente, dall'organo parlamentare e dal segretariato generale della Presidenza della Repubblica.

È da sottolineare come questi due ricorsi (*rectius*: ordinanze) della Cassazione, depositati tra il gennaio e il febbraio 2015 non fioriscano, per così dire, dal nulla, innestandosi invece nel solco di una nota e molto commentata pronuncia emanata dalla Corte costituzionale, sempre del triennio ma nella sede del giudizio in via incidentale (sent. n. 120/2014), con la quale – pur dichiarandosi la questione inammissibile, non rientrando espressamente i regolamenti parlamentari (anche quelli c.d. minori, che disciplinano il rapporto di lavoro dei dipendenti con le Camere) tra le fonti-atto indicate nell'art. 134, primo alinea, Cost.⁷⁹, vale a dire tra le «leggi» e «gli atti aventi forza di legge» che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso alla Corte⁸⁰ – si è comunque voluto qualificare come *controversa* (ed in linea di principio idonea a dar luogo a conflitto tra poteri dello Stato), la questione della sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare, nella misura in cui siano coinvolti rapporti di lavoro dei dipendenti (e rapporti coi terzi in genere). A ragioni di ordine formale oltre che sistematico, dunque anche all'esigenza di definire e al contempo delimitare lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari, che pur si estende al momento applicativo delle norme regolamentari, piuttosto che non a una logica di mera deferenza della Corte co-

... a seguito della
sent. n. 120/2014 ...

⁷⁹ Risiede dunque in ciò – afferma espressamente la Corte al punto 4.2. del *Considerato in diritto* – e non in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative, la ragion d'essere attuale e di diritto positivo dell'insindacabilità degli stessi regolamenti in sede di giudizio di legittimità costituzionale. Se tuttavia, prosegue la Corte, la *ratio* dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari è costituita – sul piano sistematico – dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere, ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne. Essi sono (piuttosto) fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza.

⁸⁰ Anche se si sottolinea, viceversa, dei regolamenti parlamentari la natura di fonti dell'ordinamento generale; secondo R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 5/2014, tale passaggio servirebbe a sostenere l'effettività della competenza normativa di ciascuna Camera, che si può dispiegare anche nell'ordinamento generale.

stituzionale al principio dell'autodichia, si fa espressamente richiamo nella pronuncia per evitare di entrare nel merito della questione di legittimità costituzionale; ma al contempo ci si chiede problematicamente – alludendo alla sede del conflitto interorganico quale sede *naturalmente*⁸¹ più adatta ad una risposta – quanto tale principio debba essere esteso: in altri termini, prosegue la Corte – e pare questo il cuore della sent. n. 120/2014 – «anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità. L'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili»⁸².

La Corte di cassazione ha pertanto percepito, si potrebbe dire metaforicamente, quello dei Giudici della Consulta come “un invito a nozze”⁸³, rispondendo – in particolare col primo dei due ricorsi che poi saranno dichiara-

... e in un panorama
giurisprudenziale
variegato

⁸¹ Arriva a questa singolare aggettivazione del conflitto quale sede «naturale», la Corte, dopo aver sottolineato che sono in gioco sia il rispetto di diritti fondamentali quali il diritto di accesso a un giudice, *ex art. 24 Cost.*, sia l'attuazione di principi inderogabili quale quello espresso dall'art. 108 Cost., dovendo ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità; così da saldare idealmente il proprio ragionamento a quello espresso nella celebre sent. n. 379/1996 (cfr. E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1996-1998), cit., 415-418), nella quale, occupandosi dell'altrettanto nota vicenda dei parlamentari c.d. pianisti, la Corte ebbe ad affermare (e la medesima affermazione chiude sostanzialmente la sent. n. 120/2016) che «il confine tra i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) è posto sotto la tutela di questa Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro».

⁸² Secondo M. Manetti, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, ottobre 2014, l'importanza della sent. n. 120/2014 risiede, oltre che nelle premesse indubbiamente impegnative che sono state poste dalla Corte, nelle aspettative che essa è in grado di creare.

⁸³ Di seguito “diretto” della sent. n. 120/2014, con riferimento alle risposte date dalle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione alle sollecitazioni del Giudice costituzionale, parla G.A. Ferro, *Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici (all'ombra della Cedw)*, in *www.rivistaAIC.it*, fasc. n. 3/2015, 12; di proseguimento del lungo iter giurisprudenziale che dal ricorso di un dipendente del Senato avverso la decisione n. 141/2011 del Consiglio di garanzia della Camera di appartenenza ha portato alla questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte costituzionale, risolta, nella sent. n. 120/2014, ragiona E. Griglio, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 1/2015, 8. Il secondo ricorso della Corte di cassazione, peraltro (quello che porta all'attenzione della Corte costituzionale la giurisdizione domestica della Presidenza della Repubblica), mostra una strutturazione identica, con formulazione di un'istanza in via principale per la caducazione dell'autodichia e di un'istanza in via subordinata per l'ammissibilità della proposizione del ricorso in Cassazione avverso le decisioni degli organi interni, ai sensi dell'art. 111, 7° comma, Cost.; cfr. G. Canale, *I primi due tocchi di campana per l'autodichia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 17 luglio 2015; V. Rascio, *L'autodichia del Presidente della Repubblica nell'ambito delle controversie di lavoro*, in *Nel diritto*, 2015, 796.

ti ammissibili in sede liminare (ord. n. 137/2015) – con un atto che rappresenta a sua volta il frutto della ripresa della trattazione del giudizio che era stato sospeso in attesa della sent. n. 120/2014, e nel quale si spiega a chiare lettere come sia da ritenersi preclusa la stessa esperibilità del ricorso straordinario per Cassazione, *ex art.* 111 Cost.⁸⁴. Entrambi i ricorsi della Cassazione, inoltre, si collocano in un panorama giurisprudenziale assai variegato, che ha visto i giudici comuni muoversi in modo eterogeneo, alcuni declinando la propria giurisdizione⁸⁵, altri invece tentando anch'essi la via del conflitto interorganico, dichiarato per vero ammissibile ma incappato poi nella diversa scure della dichiarazione dell'improcedibilità (ord. n. 57/2017, segnalata *supra*, par. 1). Dunque una presa di posizione della Corte in materia appare ineludibile, o quantomeno non ulteriormente procrastinabile per ragioni – potremmo dire – di opportunità istituzionale, e in special modo per tentare una chiarificazione di rapporti con la stessa Corte di cassazione, sottoposti in questi anni indubbiamente a tensioni importanti, sol ricordando le vicende descritte ai paragrafi precedenti, in materia di atti politici e di segreto di Stato; un intervento nel merito potrebbe inoltre indirettamente giovare a stemperare ulteriori ordini di tensioni tra magistratura e organi costituzionali, come quella originatasi nel caso dei giudici amministrativi che hanno respinto la tesi del difetto assoluto di giurisdizione in una vicenda che ha condotto all'annullamento di una gara d'appalto irregolare indetta dalla Presidenza della Repubblica⁸⁶.

Quanto poi il rimedio (processuale) del conflitto tra poteri potrà rappresentare una soluzione adeguata ai profili (sostanziali) evocati dalla Corte – si è fatto opportunamente notare⁸⁷ – rimane tutto da verificare, anche alla

Ineludibile una presa di posizione della Corte costituzionale

Ma quanto il rimedio del conflitto può rappresentare una soluzione adeguata?

⁸⁴ Cfr. il ricorso pubblicato, oltre che in *Gazzetta ufficiale*, 19 agosto 2015, n. 33, in www.cortecostituzionale.it, nella sezione dedicata ai *Giudizi pendenti*, ricorso che – dopo aver ricordato che la Corte costituzionale, anche nella sent. n. 120/2014, (continua a) riconosce(re) l'autodichia delle Camere, la quale, comportando di necessità la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare, preclude la possibilità del ricorso straordinario per Cassazione, ai sensi dell'art. 111 Cost. – all'ultimo cpv. del par. 8 del *Considerato in diritto* recita testualmente: «questo è quindi il *novum* di cui queste Sezioni Unite devono ora tener conto: dalla non sindacabilità generalizzata dei regolamenti parlamentari (sent. n. 154 del 1985) si passa alla sindacabilità relativa nella forma del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sent. n. 120 del 2014)».

⁸⁵ Come accaduto nel caso di Trib. Roma, sez. I lav., 27 luglio 2015, in *Lav. e previd.* oggi, 2016, fasc. nn. 5-6, 317, con commenti di C. DELLE DONNE, *L'autodichia delle Camere ancora alla prova della giurisprudenza di merito: una declinatoria di giurisdizione che non convince*, e di M. DIANA, *Controversie di lavoro dei dipendenti del senato. Il giudice adito in via d'urgenza, riscontrato il "fumus boni iuris" potrebbe (comunque) accordare la tutela invocata?*, rispettivamente 321 e 332.

⁸⁶ Il riferimento è alla decisione di Cons. Stato, sez. IV, 18 novembre 2014 n. 4618, sulla quale v. le considerazioni di M. TEDDE, *Autodichia: è l'ora di una svolta?*, in www.osservatoriocostituzionale.it, fasc. n. 2/2015.

⁸⁷ Cfr., espressamente, T.F. GIUPPONI, *La Corte e la «sindacabilità indiretta» dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Quad. cost.*, 2014, 678.

luce della necessità di individuare gli atti parlamentari concretamente aggraviabili perché espressione di illegittima interferenza nell'esercizio dell'attività giurisdizionale ordinaria; non essendo, a rigore, lo strumento del conflitto direttamente destinato, per sua stessa natura, alla tutela dei diritti fondamentali di terzi⁸⁸. E se la soluzione del conflitto venisse concretamente praticata dalla Corte, con una risposta nel merito del problema sollevato dalla Corte di cassazione, si è parimenti notato che essa presenterà pur sempre l'inconveniente di configurare la protezione assicurata ai singoli come il riflesso di una tutela direttamente accordata ai giudici menomati o lesi nella propria sfera di competenza⁸⁹; peraltro, questo "giro lungo" nell'esercizio della funzione di garanzia spettante alla Corte potrebbe costituire un "prezzo" tutto sommato accettabile⁹⁰.

È stato peraltro già osservato come l'atteggiamento "aperturista" della sent. n. 120/2014, rispetto alle chiusure precedenti frutto di una strutturata e più tradizionale visione, potrebbe alla fine tradursi in un vaglio, in sede di conflitto di attribuzioni, ricalcante il modello dell'accertamento del nesso funzionale con l'attività parlamentare, il quale – come è noto – si evince dalla giurisprudenza costituzionale sull'art. 68, 1° comma, Cost.⁹¹. In altri termini, e se questa fosse la strada⁹², l'accesso al conflitto dovrebbe servire non tanto

*Le possibili
assonanze con la
giurisprudenza
sull'insindacabilità
parlamentare*

⁸⁸ Di «soluzione del tutto singolare perché la tutela dei diritti sarebbe perseguita dal Giudice delle leggi, non attraverso lo strumento tipico del giudizio di legittimità costituzionale ma, in via mediata, attraverso il conflitto di attribuzioni», parla A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia delle Camere*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 10/2014, 15, che – prosegue – «se questa sarà la via in grado di evitare che dalla "iper-estensione" dell'autonomia costituzionale delle Camere possa derivare l'esistenza di zone sottratte all'applicazione dei principi costituzionali saranno soltanto le vicende future a determinarlo».

⁸⁹ Si chiede problematicamente A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta on line*, 2014, 3, quanto tempo ancora dovremo aspettare perché le questioni poste dai giudici possano far ingresso dalla porta principale della Consulta, dopo aver percorso la via piana dei giudizi sulle leggi; affinché, insomma, si dia tutela diretta ai diritti, senza farla passare quale effetto mediato della tutela offerta al giudice.

⁹⁰ Questa, tra le altre, la considerazione di R. IBRIDO, *"In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *www.rivistaAIC.it*, fasc. n. 3/2014, spec. 14.

⁹¹ Cfr. A.C. SORRENTINO, *La "giurisdizione domestica" delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, luglio 2015. L'autrice, nel ridimensionare la portata innovativa della sent. n. 120/2014, richiama anche i contributi di P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 2014, 2110, e di L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 10/2014.

⁹² Ne sembra persuasa R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *www.rivistaAIC.it*, fasc. n. 1/2014, 5.

a caducare l'autodichia in sé, quanto a rinnovare il sistema di tutela dei dipendenti degli organi costituzionali, laddove soltanto un'applicazione pratica dell'autodichia si traducesse nella violazione di diritti fondamentali; dunque unicamente per far valere una concreta lesione di quei principi e diritti invocati – sotto il profilo parametrico – nei due ricorsi della Corte di cassazione⁹³, ovvero soltanto di alcuni di essi (quelli corrispondenti più da vicino alle indicazioni espresse dalla Corte nella sent. n. 120/2014), lesione dalla quale derivi a sua volta una concreta menomazione delle specifiche attribuzioni del potere giudiziario. Con necessità per la Corte (ma, *in primis*, per il ricorrente) di spiegare in che modo, in una singola e specifica vicenda, il giudizio sulla controversia di lavoro, che esprime l'autonomia dell'organo costituzionale, risulti sintomatica (non solo della violazione di un diritto fondamentale ma, al contempo) di una violazione del principio di legalità-giurisdizione; come, in definitiva, già immaginato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 379/1996, non a caso richiamata in chiusura della sent. n. 120/2014⁹⁴.

4. *Profili processuali*

4.1. *Il vaglio di ammissibilità del ricorso nella fase liminare*

Nell'analisi dei profili processuali che residuano rispetto agli approfondimenti condotti nei precedenti paragrafi viene anzitutto in considerazione il ricorso da parte della Corte alla dichiarazione di ammissibilità o inammissibilità del ricorso resa nella fase liminare del giudizio, fuori contraddittorio ed all'esito di un vaglio preliminare del solo atto introduttivo.

Nel triennio la Corte ha pronunciato, in questa fase, 17 ordinanze: 12 di ammissibilità⁹⁵ e soltanto 5 di inammissibilità, peraltro concentrate nel solo

⁹³ Ovvero quelli che si traggono dagli artt. 3, 1° comma, 24, 1° comma, 102, 2° comma (in combinato disposto con la VI disposizione transitoria), 108 e 111 Cost.: nelle due ordd. nn. 137 e 138/2015 essi vengono elencati nel *Considerato in diritto* senza alcuna valutazione pur liminare da parte della Corte. Si può notare come nel ricorso che ha condotto all'ord. n. 137/2015 l'art. 108 Cost. sia stato richiamato per il solo 2° comma, e il successivo art. 111 sia per il primo che per il 2° comma; mentre nell'ord. n. 138/2015 compare un riferimento al 2° comma dell'art. 108 Cost. e al solo 1° comma dell'art. 111 Cost.

⁹⁴ Nelle more della pubblicazione del presente scritto è stata depositata in cancelleria la sent. n. 262/2017, con la quale sono stati respinti nel merito entrambi i ricorsi della Corte di cassazione, dichiarandosi che spettava al Senato della Repubblica e al Presidente della Repubblica approvare gli atti impugnati, nelle parti in cui riservano ad organi di autodichia la decisione delle controversie di lavoro instaurate dai propri dipendenti.

⁹⁵ Ordd. nn. 53/2014, 150/2014, 161/2014, 271/2014, 286/2014, 40/2015, 137/2015, 138/2015, 91/2016, 136/2016, 166/2016, 217/2016.

2016⁹⁶; non risultano invece, contrariamente a quanto segnalato nel triennio precedente⁹⁷, ordinanze pronunciate in questa fase e dichiarative dell'estinzione del giudizio.

Il *filtro* della Corte ha funzionato, nel triennio in esame, dunque a maglie piuttosto larghe e ciò potrebbe essere dovuto, oltre che ad una migliorata capacità dei ricorrenti di proporre ricorsi destinati, salvo eccezioni, ad essere decisi nel merito⁹⁸, anche alla già segnalata diminuita incidenza dei giudizi per conflitto tra poteri nel ruolo della Corte⁹⁹, che potrebbe giustificare, o almeno spiegare, un controllo meno rigoroso sulle iniziative di parte.

Con specifico riferimento alle ordinanze di inammissibilità merita di essere osservato che, contrariamente a quanto rilevato con riguardo al triennio 2011-2013, la Corte non modula più necessariamente la dichiarazione di inammissibilità con riferimento sia ai requisiti soggettivi che a quelli oggettivi. Nel triennio passato, come del resto in tante precedenti occasioni, la Corte infatti, rilevata la carenza dei requisiti soggettivi in capo ad una o ad entrambe le parti, proseguiva la propria analisi incentrandola sui requisiti oggettivi e dichiarando *in ogni caso* la carenza anche di quest'ultimi. La prassi era parsa ispirata alla volontà della Corte costituzionale di precisare profili del giudizio per conflitto che, ancorché irrilevanti ai fini della definizione del caso concreto, potessero servire a chiarire aspetti controversi alle parti e ad orientarne i comportamenti processuali futuri. E tuttavia, si trattava pur sempre di un atteggiamento complessivamente non spiegabile in termini strettamente processuali, atteso che il giudizio che non può essere definito nel merito per carenza di legittimazione (attiva o passiva) delle parti non può divenire *doppiamente inammissibile* in caso di difetto *anche* dei requisiti oggettivi e, quindi, ragioni di economia processuale dovrebbero suggerire di arrestare l'analisi ai soli profili soggettivi in tutti i casi in cui sia rilevato il difetto degli stessi. Coerente appare, dunque, la decisione della Corte di dichiarare l'inammissibilità del ricorso per carenza dei soli requisiti soggettivi (ordd. nn. 82/2016, 256/2016), ovvero dei soli requisiti oggettivi (ordd. nn. 149/2016, 261/2016) e da segnalare il fatto che, in un'oc-

Dichiarazione di inammissibilità. Mancato riferimento sia di requisiti soggettivi che oggettivi

⁹⁶ Ordd. nn. 82/2016, 149/2016, 212/2016, 256/2016, 261/2016.

⁹⁷ Cfr. la precedente edizione di questi *Aggiornamenti*, 333.

⁹⁸ Niente esclude, peraltro, che un ricorso dichiarato ammissibile sia poi, dopo l'instaurazione del contraddittorio, invece dichiarato inammissibile con la pronuncia che definisce il giudizio, atteso che la valutazione liminare non vincola la Corte rispetto a decisioni future. Del resto, la Corte stessa – nel triennio in esame senza eccezioni – inserisce sempre, nelle ordinanze di ammissibilità rese in questa fase del giudizio, una formula di rito in cui specifica che la valutazione a norma dell'art. 37, 3° e 4° comma, l. n. 87/1953, lascia “impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità” del conflitto.

⁹⁹ Sul “sorpasso” da parte dei conflitti di attribuzione tra enti v. par. 1.

casione, la dichiarazione di inammissibilità per difetto dei soli requisiti oggettivi sia stata accompagnata dalla precisazione secondo cui, rilevata la carenza di un presupposto processuale oggettivo, resta “assorbito l’esame di ogni altro profilo e requisito, anche soggettivo”.

Quanto ai rapporti tra le due fasi del giudizio – quella liminare e quella successiva all’instaurazione del contraddittorio – va osservato che, rispetto a quanto segnalato con riguardo al triennio 2011-2013, non si registrano singolarità processuali particolarmente significative. In particolare, sembra di poter considerare che l’ord. n. 259/2011¹⁰⁰ – che per la prima volta aveva pronunciato l’inammissibilità *manifesta* di un giudizio per conflitto tra poteri, per di più già dichiarato ammissibile *inaudita altera parte* – non abbia inaugurato alcuna inedita tendenza processuale, dovendosi piuttosto considerare un episodio probabilmente destinato a rimanere isolato e perciò senz’altro inidoneo a smentire l’accreditata ricostruzione dottrinarica che configura il giudizio di ammissibilità del conflitto reso fuori contraddittorio come un sostanziale controllo di *non manifesta inammissibilità*.

4.2. Le pronunce di improcedibilità, estinzione, inammissibilità

Venendo, poi, alle pronunce rese nella fase *piena* del giudizio, ovvero successiva all’instaurazione del contraddittorio, le pronunce processuali sono soltanto 5: 3 ordinanze di improcedibilità¹⁰¹, un’ordinanza di estinzione¹⁰² ed una sentenza di inammissibilità¹⁰³.

Ordinanze
di improcedibilità

Quanto alle ordinanze di improcedibilità, si tratta di tre casi in cui il ricorrente aveva depositato tardivamente il ricorso e l’ordinanza di ammissibilità già notificati, facendo inutilmente spirare il termine di 30 giorni dall’ultima notificazione previsto dall’art. 24, 3° comma, n.i., la cui perentorietà discende, secondo la Corte, da fatto che “da esso decorre l’intera catena degli ulteriori termini stabiliti per la prosecuzione del giudizio, con la fase procedurale destinata a concludersi con la decisione definitiva sul merito”. Da segnalare, in proposito, che in tutti i tre casi i ricorsi provenivano dall’autorità giudiziaria (il Tribunale di Firenze, il Tribunale di Torre Annunziata, la Corte d’Appello di Palermo) cui dunque va imputata la scarsa diligenza nell’osservanza dei termini imposti dalla legge processuale.

¹⁰⁰ Su cui cfr., più approfonditamente, la precedente edizione di questi *Aggiornamenti*, 334 s.

¹⁰¹ Ordd. nn. 185/2014, 168/2015, 211/2015.

¹⁰² Ord. n. 167/2016, ricompresa però tra le pronunce di merito – secondo una ricostruzione qui non condivisa – nella relazione annuale del Presidente.

¹⁰³ Sen. n. 4/2015.

Passando alle ipotesi di inammissibilità rilevata dopo l'instaurazione del contraddittorio¹⁰⁴, si tratta come già osservato di un solo caso, relativo ad una violazione da parte del ricorrente del principio di autosufficienza dell'atto introduttivo.

Ipotesi di inammissibilità

Infine, quanto all'ord. n. 167/2016, si tratta di un'ipotesi di estinzione per rinuncia accettata dal resistente costituito e dunque pronunciata a norma dell'art. 24, 6° comma, n.i., che conferma la natura di *giudizio di parti* del conflitto tra poteri.

Ipotesi di estinzione

Come già accaduto in due occasioni nello scorso triennio, la Corte ha nuovamente rilevato il difetto del ricorso predisposto dall'autorità giudiziaria (Corte d'Appello di Bologna) in tema di insindacabilità parlamentare, ancora una volta per l'estrema genericità dello stesso, che risultava in particolare non contenere informazioni sufficientemente particolareggiate in ordine alle dichiarazioni del parlamentare ritenute diffamatorie dall'attore del giudizio comune. Va peraltro osservato che il vizio dell'atto introduttivo è stato dichiarato dalla Corte soltanto dopo l'instaurazione del conflitto poiché, in effetti, è stata la Camera, in veste di resistente, a farlo emergere attraverso apposita eccezione nelle proprie difese; non potrà dunque rimproverarsi alla Corte di non aver rilevato il vizio già nella fase liminare del giudizio, poiché esso non è emerso semplicemente *dopo* l'instaurazione del contraddittorio, ma piuttosto *in ragione* di essa.

4.3. *L'intervento nel giudizio per conflitto interorganico e le istanze di parte*

Da segnalare, come ipotesi più puntuali ma comunque degne di menzione, l'ordinanza letta in udienza (9 giugno 2015) ed allegata alla sent. n. 144/2015, con cui la Corte ha ritenuto ammissibile l'intervento della parte privata del giudizio "principale" (questa l'espressione utilizzata dalla Corte stessa, con un lessico probabilmente *preso in prestito* dal giudizio incidentale sulla legge), ovvero di colui che pretendeva di essere leso dalla condotta in relazione alla quale si controverte nel giudizio costituzionale (si tratta, ancora una volta, di un giudizio in tema di insindacabilità parlamentare). Si tratta di un caso in cui la Corte ha offerto la possibilità di partecipare al giudizio costituzionale ad un soggetto che, ancorché non rivestendo evidentemente la natura di parte di quel giudizio, aveva un interesse rilevante e concreto alla sua definizione, poiché a ben vedere dall'esito del giudizio per conflitto dipendeva, in definitiva, il diritto di agire in giudizio della parte privata.

Intervento in giudizio

¹⁰⁴ La Corte tiene ovviamente a precisare che la dichiarazione resa *inaudita altera parte* (ord. n. 161/2014) "in sede di prima e sommaria deliberazione" non pregiudica "ogni ulteriore decisione anche relativamente all'ammissibilità".

*Richiesta di
promovimento di
una questione di
legittimità
costituzionale da
parte della Corte*

Ancora, va ricordata l'ord. n. 256/2016¹⁰⁵, relativa ad un caso in cui le parti ricorrenti avevano articolato, oltre ad una richiesta principale (accertare che l'ufficio centrale per il referendum avesse leso le prerogative del cittadino-elettore connesse alla libertà di voto) anche, in via subordinata, due questioni di legittimità costituzionale¹⁰⁶; la stessa ordinanza si segnala, in seconda battuta, anche per la richiesta delle parti di azionare i poteri cautelari della Corte, ed in particolare di ordinare la sospensione sino alla definizione del conflitto del d.P.R. 27 settembre 2016 disponendo alternativamente l'integrazione del quesito referendario o l'affissione di apposite schede integrative dello stesso. La Corte, come già ricordato, ha dichiarato l'inammissibilità del conflitto per carenza dei requisiti soggettivi in capo ai ricorrenti, senza nulla affermare in ordine alle ulteriori richieste degli stessi, atteso che l'inammissibilità del ricorso "preclude l'esame di ogni altra domanda in esso articolata". Manca dunque ancora, anche nella giurisprudenza di questo triennio, una presa di posizione da parte della Corte sulla mancanza di una previsione normativa espressa in materia di tutela cautelare nel giudizio per conflitto interorganico¹⁰⁷.

4.4. Precisazioni in materia di notificazioni e nomina del giudice per l'istruzione e per la relazione

*Notificazioni
irrituali*

Da segnalare, poi, anche la sen. n. 144/2015, anzitutto poiché contiene una precisazione rispetto a quanto dalla Corte già affermato, nello scorso triennio, con ord. n. 56/2013, in materia di notificazioni. In particolare nel 2013, in un caso caratterizzato da una notificazione non integrale da parte del ricorrente, la Corte aveva ordinato di rinnovare le notifiche facendo nuovamente applicazione dei termini ordinari, sul presupposto che la notifica non integrale costituisse un vizio sanabile, in quanto inidoneo a pregiudicare in concreto le esigenze del contraddittorio. La citata sent. n. 144/2015, a fronte di una prima notificazione eseguita tramite raccomandata ma senza l'intermediazione dell'ufficiale giudiziario e di una seconda notificazione eseguita invece con intervento dell'ufficiale giudiziario, afferma la "irritualità" della prima notifica e, al contempo e richiamandosi all'ord.

¹⁰⁵ Su cui v. anche le osservazioni contenute nel par. 2.1.

¹⁰⁶ La prima avente ad oggetto l'art. 16, l. n. 352/1970, per violazione dell'art. 48 Cost., e la seconda, in via ulteriormente subordinata, avente ad oggetto gli artt. 12 e 16 della stessa legge per violazione degli artt. 117 Cost. e 3 prot. add. n. 1 CEDU, 24 Cost., 48 Cost., 111, 6°, 7° ed 8° comma, Cost.

¹⁰⁷ Anche nel triennio 2011-2013, come segnalato nella precedente edizione di questi *Aggiornamenti* (p. 337) vi erano state richieste cautelari delle parti di giudizi per conflitto tra poteri; tuttavia, in entrambe le occasioni, la Corte aveva dichiarato l'estinzione dei giudizi per rinuncia.

n. 56/2013, che si tratta di irritalità comportante un “mero vizio sanabile” e peraltro concretamente sanato, nel caso di specie, dalla seconda e rituale notificazione.

Merita al proposito di essere anche osservato che secondo la Corte l'irritalità della notificazione effettuata senza intervento dell'ufficiale giudiziario discende dalla necessità di rispettare, in materia di notificazioni, (anche) nel giudizio per conflitto “le formalità proprie degli atti giudiziari in materia civile”. Quanto alla giustificazione di detta necessità, la Corte svolge in questa occasione uno dei rari richiami presenti nella propria giurisprudenza all'art. 22, l. n. 87/1953 che, come noto, rinvia alle norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato “in quanto applicabili”. Sia pure incidentalmente, peraltro, la Corte afferma senz'altro che il rinvio di cui all'art. 22, l. n. 87/1953 deve essere qualificato come rinvio *mobile*, affermando che la questione relativa alle formalità delle notificazioni deve ritenersi “oggi disciplinata dal codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104”. Inoltre, è interessante osservare che il riferimento puntuale svolto dalla Corte è all'art. 39, 2° comma, c.p.a., il quale contiene a sua volta, in materia di notificazioni, un rinvio al codice di procedura civile ed alle leggi speciali. Non solo, dunque, il rinvio al *vecchio* regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato va ora senz'altro inteso come un rinvio al c.p.a., ma nel processo costituzionale trovano applicazione anche le norme cui il codice rinvia a sua volta, tra cui – si deve presumere – non solo quelle in tema di notificazioni, ma anche i principi generali del processo, cui rinvia il 1° comma dello stesso art. 39 c.p.a.

Quanto ai giudici relatori e redattori, infine, non si segnalano nel triennio particolari novità: a differenza di quanto osservato con riguardo al triennio precedente, infatti, non si registrano né ipotesi di mancata coincidenza tra relatore e redattore, né pronunce redatte da più di un membro del collegio¹⁰⁸.

Il rinvio di cui all'art. 22 l. n. 87/1953 come rinvio mobile

¹⁰⁸ Complessivamente, peraltro, pare che gli oneri relativi al giudizio per conflitto tra poteri siano stati ben distribuiti tra i giudici, avendo nel triennio partecipato alla redazione delle relative pronunce 14 membri del collegio, pur registrandosi una presenza più significativa di pronunce redatte da due giudici (Giuseppe Frigo e Paolo Grossi, entrambi relatori e redattori di 6 tra ordinanze e sentenze).

CAPITOLO VII

IL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM ABROGATIVO

di ANDREA PERTICI

SOMMARIO: 1. Le decisioni del triennio. – 2. I rapporti con il giudizio dell'Ufficio centrale per il *referendum*. – 3. I profili processuali. – 4. I limiti dell'art. 75, 2° comma, Cost.: le leggi di bilancio. – 5. I limiti attinenti alla formulazione del quesito: chiarezza, univocità e omogeneità. – 5.1. La manipolatività del quesito. – 5.2. L'idoneità del quesito a perseguire l'intento dei promotori. – 6. Il limite (parziale) delle leggi costituzionalmente necessarie. – 7. I rapporti con il giudizio di costituzionalità. – 8. Le conseguenze del giudizio di ammissibilità: il voto e la questione del *quorum* (anche alla luce della legge di revisione costituzionale respinta dagli elettori nel *referendum* del 4 dicembre).

1. *Le decisioni del triennio*

Nel triennio considerato, la Corte costituzionale ha pronunciato cinque sentenze nell'ambito della competenza relativa al giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo (sentt. nn. 12/2014, 5 e 6/2015, 16 e 17/2016).

In tre casi la Consulta ha concluso per l'inammissibilità delle richieste (sentt. nn. 12/2014, 5 e 6/2015), in un caso per l'ammissibilità (sent. n. 17/2016) e nell'ultimo (sent. n. 16/2016) per l'estinzione del giudizio, essendo, nelle more della definizione dello stesso, sopravvenuta l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione con cui è stata dichiarata la cessazione delle operazioni referendarie a causa della sopravvenienza di una nuova disciplina della materia che ha modificato i contenuti normativi essenziali della stessa.

L'esito dei giudizi

Nelle more della pubblicazione del presente volume, la Corte costituzionale ha pronunciato anche le sentt. nn. 26, 27 e 28/2017. Il referendum oggetto del giudizio definito con la prima è stato dichiarato inammissibile, mentre negli altri due casi la Corte ha concluso per l'ammissibilità.

Le richieste presentate nel triennio provenivano tutte da Consigli regionali, tranne quella in materia pensionistica su cui la Corte si è pronunciata

I promotori

con la sent. n. 6/2015, presentata dal “Comitato Lega Nord” e sottoscritta da cinquecentomila elettori. D’iniziativa popolare erano anche le richieste su cui la Corte si è pronunciata con le sentt. nn. 26, 27 e 28/2017.

L’iniziativa dei Consigli regionali, in passato rara (limitata a richieste giudicate nel 1993, 1995 e 1997)¹, vede quindi una particolare concentrazione nel triennio considerato. Questo potrebbe forse essere indicativo delle maggiori difficoltà che, anche a fronte delle frequenti ipotesi di mancato raggiungimento del *quorum*, si possono registrare nella raccolta delle sottoscrizioni popolari almeno in assenza dell’impegno di grandi organizzazioni consolidate (come è il caso della CGIL per i quesiti giudicati nel 2017)².

Più in generale può notarsi come, nonostante il numero di decisioni nell’esercizio di questa competenza sia nel triennio esiguo, esse siano state pronunciate ogni anno e il 2017 rappresenti il quarto anno consecutivo in cui la competenza viene esercitata, cosa mai verificatasi in precedenza.

2. I rapporti con il giudizio dell’Ufficio centrale per il referendum

Il giudizio di ammissibilità del referendum si inserisce nell’ambito di un procedimento più ampio, che, dopo la presentazione delle richieste, prevede un giudizio dell’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, ai sensi degli artt. 12 e 32, l. n. 352/1970³. A seguito della comunicazione dell’ordinanza con cui quest’organo ha dichiarato la legittimità della richiesta (entro il 15 dicembre dell’anno in cui è stata presentata) il Presidente della Corte costituzionale fissa la camera di consiglio per il giudizio di ammissibilità (non oltre il 20 gennaio).

Tuttavia, il ruolo dell’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione non si esaurisce con l’ordinanza dichiarativa della legittimità

¹In modo singolare, in occasione della presentazione delle richieste di referendum sulla cui ammissibilità la Corte si è pronunciata con le sentt. nn. 16 e 17/2016 è stato da più parti osservato che si trattava della prima volta che le Regioni esercitavano l’iniziativa referendaria di cui all’art. 75 Cost., mentre ciò era già avvenuto in passato (ancorché raramente), anche negli anni immediatamente precedenti.

²In fatti, ad esempio, alcune delle richieste giudicate dalla Corte costituzionale con le sentenze del 2016 e del 2017 erano analoghe, simili o comunque incidenti sulle stesse leggi rispetto ad altre depositate nel luglio 2015 da undici cittadini, ai sensi della l. n. 352/1970 (e pubblicate in G.U. 17 luglio 2015 n. 164), sulle quali non furono tuttavia raccolte il numero sufficiente di adesioni.

³Sulla natura dell’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione è tornato di recente, seppure in relazione alle funzioni esercitate nell’ambito del giudizio di legittimità del referendum costituzionale, MONACO, *Ancora contrasti, nella recente giurisprudenza in tema di referendum costituzionale, sulla natura dell’attività svolta dall’Ufficio centrale presso la Corte di cassazione*, in www.forumcostituzionale.it.

della richiesta. Esso, infatti, ai sensi dell'art. 36, l. n. 352/1970, provvede all'accertamento della partecipazione richiesta e quindi dei voti favorevoli e contrari, cui segue la proclamazione dei risultati, ma, ai sensi dell'art. 39, come integrato con sent. n. 68/1978, ha altresì il compito di dichiarare la cessazione delle operazioni referendarie se la legge o l'atto avente forza di legge o le singole disposizioni alle quali il *referendum* si riferisce siano stati abrogati prima della data di svolgimento del referendum, salvo che all'abrogazione si accompagni altra disciplina della materia che non modifichi né i principi ispiratori né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti. In quest'ultimo caso, infatti, lo stesso Ufficio centrale dispone che il referendum si svolga sulle nuove disposizioni di legge.

*La cessazione delle
operazioni
referendarie*

Nel triennio in esame si è verificata anche quest'ultima circostanza. Infatti, nel 2015 erano state presentate da dieci Regioni sei richieste di referendum, relative alla disciplina delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi degli idrocarburi (cosiddette trivellazioni in mare), dichiarate legittime con ord. 26 novembre 2015. Successivamente, però, la l. 28 dicembre 2015 n. 208 (recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016"), ha inciso sulle disposizioni oggetto dei sei quesiti referendari, sostituendole o abrogandole in tutto o in parte.

Per questo, in data 7 gennaio 2016, le Regioni proponenti avevano presentato alla Corte costituzionale memorie chiedendo che fosse dichiarato venuto meno l'oggetto di tre quesiti (il primo, il quarto e il quinto) e che fosse rinviata la camera di consiglio già fissata per il 13 gennaio 2016.

Lo stesso 7 gennaio, tuttavia, l'Ufficio centrale per il referendum dichiarava, ai sensi dell'art. 38, l. n. 352/1978, come modificato dalla Corte costituzionale con sent. n. 68/1978, la cessazione delle operazioni referendarie delle prime cinque richieste, trasferendo invece il sesto quesito sulla nuova normativa⁴.

Quindi, il Presidente della Corte costituzionale, con provvedimento dell'11 gennaio 2016, rinviava l'udienza camerale al 19 gennaio 2016. Nel termine previsto all'art. 33, l. n. 352/1970, la difesa dei Consigli regionali promotori presentavano una memoria per chiedere, in relazione al secondo quesito, che la Corte sollevasse questione di legittimità costituzionale della norma sostitutiva della precedente disciplina in modo che quest'ultima potesse rivivere a seguito della dichiarazione d'illegittimità costituzionale e si potesse quindi svolgere il *referendum* e un'altra memoria per prendere atto della dichiarazione di cessazione delle operazioni referendarie anche in re-

⁴ Più di recente, a seguito dell'abrogazione (con d.l. 17 marzo 2017, n. 25) della normativa oggetto dei *referendum* giudicati ammissibili con sentt. nn. 27 e 28/ 2017, l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha invece dichiarato che non hanno più corso le operazioni relative a tale referendum già indetto per domenica 28 maggio 2017.

*L'estinzione
del giudizio*

lazione alla terza richiesta rispetto alla quale si riservavano la proposizione di un conflitto di attribuzione tra poteri avverso l'ordinanza dell'Ufficio centrale⁵, come poi hanno fatto, seppure il giudizio si sia concluso già nella fase della valutazione di ammissibilità con un'ordinanza di inammissibilità⁶.

La Corte costituzionale, dopo avere disposto la riunione dei giudizi in relazione alle prime cinque richieste, sulla base di quanto stabilito dall'Ufficio centrale con ord. 7 gennaio 2016, ha dichiarato, con sent. n. 16/2016, l'estinzione del giudizio.

In particolare, la Consulta ha dichiarato che «a seguito delle modifiche apportate alle disposizioni oggetto dei quesiti dall'art. 1, commi 240, 241 e 242, della l. n. 208/2015, l'Ufficio centrale per il referendum, con ordinanza del 7 gennaio 2016, ha dichiarato, per quanto di interesse nel presente giudizio, che “non hanno più corso le operazioni relative alle cinque richieste referendarie di cui in premessa”. Da ciò consegue che questa Corte “non ha [più] alcuno spazio per interloquire essendo suo compito esclusivo quello di valutare l'ammissibilità o meno dei quesiti quali ad essa pervengono dal suddetto Ufficio centrale” (sentenza n. 16 del 1997), rimanendo impregiudicata la possibilità di essere eventualmente adita con ricorso per conflitto di attribuzione avverso l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum». Infatti, è all'Ufficio centrale che spetta valutare «se la nuova disciplina legislativa, sopraggiunta nel corso del procedimento, abbia o meno introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare, già promossa sulla disciplina preesistente: trasferendo od estendendo la richiesta, nel caso di una conclusione negativa dell'indagine, alla legislazione successiva, mentre al giudice costituzionale compete solo di verificare se non sussistano eventuali ragioni d'inammissibilità quanto ai nuovi atti o disposti legislativi, così assoggettati al voto popolare abrogativo». Questa possibilità, però, «con riferimento alle cinque richieste referendarie in esame, è venuta meno a seguito della seconda decisione dell'Ufficio centrale per il referendum».

Questa decisione rappresenta il primo caso di conclusione di un giudizio di ammissibilità del referendum con una formula diversa da quelle di ammissibilità o di inammissibilità (che sembrano le uniche consentite dall'art. 33, 4° comma, l. n. 352/1970)⁷. In effetti, il caso è molto particolare perché

⁵ Da questa linea difensiva prendeva le distanze la Regione Abruzzo che, revocato il mandato al difensore inizialmente nominato, ne nominava un altro chiedendo la cessazione della materia del contendere in relazione a tutte le richieste (compresa la sesta per la quale l'Ufficio centrale aveva dichiarato il trasferimento del quesito sulla nuova normativa).

⁶ Si tratta dell'ord. n. 82/2016 con cui è stata dichiarata l'inammissibilità perché una sola delle sei Regioni ricorrenti aveva ritualmente deliberato di procedere in tal senso.

⁷ In merito cfr. PINARDI, *L'illegittimità dello ius superveniens ed il suo giudice in una pronuncia di estinzione del giudizio di ammissibilità*, in *Giur. cost.*, 2016, 104 ss.

– come abbiamo visto – la modifica della normativa oggetto del quesito è avvenuta nel breve lasso temporale intercorrente tra la decisione dell'Ufficio centrale e quella della Corte costituzionale, ipotesi certamente poco probabile per quanto sia da considerare che in quel periodo (compreso tra il 15 dicembre e il 20 gennaio) è normalmente approvata la legge di stabilità o, ora, di bilancio, sempre molto ricca di interventi normativi. In ogni caso, perché si realizzi un'ipotesi come quella del 2016 è necessario il verificarsi di tutta una serie di circostanze quali: 1) la approvazione di una nuova disciplina della materia oggetto del *referendum* dopo la pronuncia dell'ordinanza di legittimità della richiesta da parte dell'Ufficio centrale (ma prima del giudizio di ammissibilità alla Corte costituzionale); 2) un nuovo intervento dell'Ufficio centrale prima della pronuncia della Corte costituzionale; 3) il riscontro, da parte dell'Ufficio centrale, che la nuova normativa determina il superamento del quesito e quindi comporta la dichiarazione di cessazione delle operazioni referendarie.

Si tratta di una concatenazione di eventi che, in realtà, non è stata contemplata dalla l. n. 352/1970. Questa, infatti, prevede che, dopo l'ordinanza di legittimità di una o più richieste di referendum, intervenga la Corte costituzionale per decidere con sentenza quali tra le richieste siano ammesse e quali respinte, mentre l'Ufficio centrale può re-intervenire (art. 39) solo se la normativa oggetto della richiesta è stata abrogata «*prima della data dello svolgimento del referendum*». Ciò presuppone che quest'ultimo, al momento dell'intervento dell'Ufficio centrale, sia già stato dichiarato ammissibile e indetto. Nel caso di specie, invece, l'Ufficio centrale si è riappropriato del quesito prima della decisione di ammissibilità, dopo che si era già pronunciato sulla legittimità della richiesta. La prima domanda che ci dovremmo porre è quindi se potesse farlo. Secondo la lettera della legge, infatti, sembrerebbe di no. Se non lo avesse fatto, però, la Corte costituzionale si sarebbe trovata a giudicare di un quesito non avente ad oggetto una legge o un atto avente forza di legge vigente, la normativa oggetto dello stesso essendo stata abrogata.

Ora, il controllo circa la natura dell'atto oggetto della richiesta referendaria è normalmente esercitato dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, come ha avuto modo di affermare la stessa Consulta⁸, nonostante diverse autorevoli opinioni della dottrina⁹, fondate sul

*Il controllo sulla
natura dell'atto
oggetto del giudizio*

⁸ Ciò risulta riconosciuto sin dalla sent. n. 16/1978, nella quale si legge che nel «pre-vio giudizio di legittimità, nel corso del quale l'Ufficio centrale accerta solamente se la richiesta verta su di una qualsiasi legge in senso tecnico (ovvero su di un atto costituzionalmente equiparato), con lo scopo di escludere il referendum riferito ad atti non legislativi, spetta invece a questa Corte di non dare adito all'abrogazione di quelle specie di leggi – riguardate non già per la materia che esse disciplinano, ma dal punto di vista della loro forza o del loro procedimento formativo – che debbano considerarsi sottratte alla sfera di operatività dei voti popolari in esame; senza di che si potrebbero verificare, attraverso il consenso e l'apporto della Corte stessa, effetti abrogativi che la Costituzione

fatto che si tratta, prima ancora di una valutazione di conformità all'art. 27, l. n. 352/1970, di una verifica del rispetto di quanto disposto dalla Costituzione. In effetti, se è vero che la l. cost. n. 1/1953 attribuisce alla Corte il controllo solo ai sensi del 2° comma, questi confini sono stati da tempo violati andando a verificare, da un lato, che l'abrogazione non concerna leggi costituzionali, a contenuto costituzionalmente vincolato o comunque rinforzate e, d'altro, lato, il carattere autenticamente abrogativo del quesito e, in effetti, nella sent. n. 16/1978 leggiamo che il 2° comma non può «essere isolato, ignorando i nessi che lo ricollegano alle altre componenti la disciplina costituzionale del referendum abrogativo»¹⁰.

*I rapporti
tra la corte e
l'ufficio centrale
per il referendum*

In sostanza, seppure il controllo sia normalmente esercitato dall'Ufficio centrale per il *referendum*, che, intervenendo per primo, risolve la questione sulla quale non dovrebbero esservi dubbi, non sembra che alla Corte possa ritenersi precluso il controllo su un elemento del 1° comma dell'art. 75 Cost., nella misura in cui è strettamente funzionale al giudizio che deve esercitare in relazione ai limiti di cui al 2° comma, tanto più che ciò già av-

ha implicitamente ma sicuramente voluto riservare ad organi ed a procedure ben diversi dal corpo elettorale e dal referendum regolato nell'art. 75 Cost. (con esiti analoghi a quelli che si avrebbero ammettendo che una disposizione di legge ordinaria potesse abrogare – sia pure illegittimamente – un articolo della Costituzione)».

⁹ Cfr., per tutti, CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1984, 476.

¹⁰ In particolare, in questa sentenza si legge: «Vero è che questa Corte giudica dell'ammissibilità dei referendum – stando alle concordi previsioni della legge costituzionale n. 1 del 1953 e della legge ordinaria n. 352 del 1970 – “ai sensi del secondo comma dell'art. 75 della Costituzione”». Ma non per questo si può sostenere che il 2° comma debba essere isolato, ignorando i nessi che lo ricollegano alle altre componenti la disciplina costituzionale del referendum abrogativo. Il processo interpretativo deve muoversi invece nella direzione opposta. Occorre cioè stabilire, in via preliminare, se non s'impongano altre ragioni, costituzionalmente rilevanti, in nome delle quali si renda indispensabile precludere il ricorso al corpo elettorale, ad integrazione delle ipotesi che la Costituzione ha previsto in maniera puntuale ed espressa. Diversamente, infatti, si determinerebbe la contraddizione consistente nel ritenere – da un lato – che siano presenti, nel nostro ordinamento costituzionale, ipotesi implicite d'inammissibilità, inerenti alle caratteristiche essenziali e necessarie dell'istituto del *referendum* abrogativo; e che questa Corte non possa – d'altro lato – ricavarne conseguenze di sorta, solo perché il testo dell'art. 75, 2° comma, Cost. non le considera specificamente.

Del resto, una testuale conferma di ciò deriva per l'appunto da quell'art. 2, 1° comma, l. cost. 11 marzo 1953 n. 1, per cui “spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso”. Chiarendo che deve comunque trattarsi di richieste “presentate a norma dell'articolo 75”, tale disposizione riconosce alla Corte il potere-dovere di valutare l'ammissibilità dei referendum in via sistematica; per verificare in particolar modo, sulla base dell'art. 75, 1° comma, se le richieste medesime siano realmente destinate a concretare un “referendum popolare” e se gli atti che ne formano l'oggetto rientrano fra i tipi di leggi costituzionalmente suscettibili di essere abrogate dal corpo elettorale».

viene per altri elementi (il fatto che non si tratti di fonti superiori alla legge e che il quesito abbia natura autenticamente abrogativa).

In un caso come quello in esame, in effetti, se entro il termine del 20 gennaio, a fronte di un'abrogazione della normativa oggetto del quesito referendario dopo l'intervento dell'Ufficio centrale quest'ultimo non fosse reintervenuto (eventualmente anche non ritenendo di poterlo fare in virtù di quanto stabilito all'art. 39, l. n. 352/1970), la Corte avrebbe potuto e dovuto accertare direttamente l'avvenuta abrogazione e quindi l'assenza di un quesito vertente su una legge o atto avente forza di legge, con conseguente pronuncia d'inammissibilità, senza possibilità di trasferimento del quesito, come invece può fare l'Ufficio centrale per il referendum in base all'art. 39, l. n. 352/1970, come modificato dalla Corte con sent. n. 68/1978, con maggiore possibilità di sacrificare richieste referendarie non autenticamente superate dall'intervenuta abrogazione.

Pertanto, la scelta operata dall'Ufficio centrale per il referendum di intervenire e quella della Corte costituzionale di attendere il giudizio di quest'ultimo e di basare la propria decisione su questo, pur frutto di una "leale collaborazione", più che della disciplina legislativa, sembrano complessivamente avere portato alla soluzione più ragionevole in base alle norme vigenti.

Circa la decisione della Corte di dichiarare l'estinzione del giudizio relativo alle cinque richieste superate dall'intervento del legislatore, dobbiamo ricordare che la formula non è prevista dalla l. n. 352/1970, in base alla quale le richieste sono ammesse o respinte. Tuttavia, come detto e ribadito, il legislatore del 1970 non aveva proprio contemplato l'ipotesi che si verificasse un caso come quello in questione (che in effetti è arrivato solo dopo ben quarantasei anni). La Consulta, quindi, doveva scegliere una formula di chiusura del giudizio senza affrontarne il merito. In proposito risulta corretto che non abbia dato seguito alla richiesta di cessazione della materia del contendere avanzata dalla Regione Abruzzo, dopo il suo cambio di linea difensiva, poiché una dichiarazione di questo tipo presuppone un giudizio di parti in contesa (appunto) tra loro (come confermato dal fatto che questo dispositivo è utilizzato nei giudizi di parti, quali il controllo sulle leggi in via principale e i conflitti di attribuzione). Anche l'estinzione, in realtà, è normalmente legata, nella giurisprudenza costituzionale a tali giudizi, facendo riferimento alle ipotesi in cui il ricorrente rinuncia e la rinuncia è accettata dalla controparte, tuttavia essa probabilmente può conseguire anche al venir meno dell'oggetto del giudizio, per quanto in questo caso si sarebbe forse potuto o procedere direttamente a una cancellazione della causa dal ruolo o a una decisione di improcedibilità, normalmente utilizzata, negli altri giudizi, in presenza di un cambiamento del parametro costituzionale di riferimento (ad esempio, nei conflitti tra poteri dopo la modifica dell'art. 68 Cost. o nei giudizi sulle leggi in via principale dopo la revisione del titolo V) o per mancata notifica o mancata notifica oltre i termini del

ricorso e dell'ordinanza di ammissione del conflitto di attribuzione tra poteri o, più raramente, per sopravvenuta carenza di interesse in un giudizio di parti.

Sentenza o ordinanza

Certamente discutibile sembra, in ogni caso, il tipo di atto con cui il giudizio è stato definito, e cioè la sentenza. Infatti, le decisioni processuali sono normalmente adottate con ordinanza e sempre lo sono state, in particolare, le dichiarazioni di estinzione pronunciate nell'ambito delle altre competenze. Non sembra che la necessità di concludere con una sentenza possa essere fatta discendere dall'art. 33, 4° comma, l. n. 352/1970 perché esso, pur contemplando soltanto la sentenza, lo fa in relazione alla decisione con cui si stabilisce «quali tra le richieste siano ammesse e quali respinte», nel caso di specie essendosi verificata un'ipotesi che – come già detto e ribadito – non è contemplata dalla legge.

3. I profili processuali

*La riunione
del giudizi*

Come avvenuto in più occasioni, anche nel corso del triennio, la Corte costituzionale ha disposto la riunione dei giudizi, a fronte di richieste che «concernono i medesimi atti aventi valore di legge e perseguono un fine, almeno in parte, coincidente» (sent. n. 5/2015) o che «perseguono finalità, almeno in parte, coincidenti» (sent. n. 16/2016).

*La presentazione
di memorie*

Nel triennio hanno sempre presentato memorie *ex art.* 33, l. n. 352/1970 sia i presentatori (Regioni e comitato di elettori) sia il Presidente del Consiglio dei ministri, ormai da anni tornato a partecipare ai giudizi di ammissibilità dei *referendum*¹¹.

Quasi del tutto assente, invece, risulta la partecipazione di ulteriori soggetti, ammessi a presentare memorie ed eventualmente illustrarle a margine della camera di consiglio (come, a partire dal 1978, la Corte ha consentito di fare ai soggetti legittimati dalla legge) a seguito della sent. n. 31/2000. In quella circostanza l'apertura, negata per molti anni, parve eccessivamente illimitata, facendo da più parti emergere il timore di un possibile "assalto" alla

¹¹ Ricordiamo, infatti, che, dopo non essersi avvalso della facoltà di depositare memorie in occasione delle decisioni sull'ammissibilità delle prime due richieste di referendum abrogativo (sentt. nn. 10/1972 e 251/1975), dal 1978, quando intervenne nel giudizio definito con la sent. n. 16 (ma non poi in quello di cui alla sent. n. 70 con cui la Corte tornava su due quesiti già dichiarati ammissibili), si era registrata una presenza altalenante (che non lo aveva visto presente, in particolare nei giudizi definiti con sentt. nn. 23, 25, 30, 31 e 48/ 1981; 26/1982; 25, 26, 27, 28 e 29/1987; 63 e 64/1990), fino ad arrivare a non dispiacere più nessun intervento per oltre dieci anni, dal 1993 al 2004. Tuttavia, tornato a farlo in occasione dei giudizi di ammissibilità del 2005, è poi mancato soltanto in occasione dei giudizi del 2008.

Corte¹², che, tuttavia, possiamo ormai dire non esserci decisamente stato.

Nel corso del triennio, la presentazione di memorie da parte di soggetti diversi da quelli legittimati *ex lege* è infatti avvenuto soltanto nel giudizio conclusosi con sent. n. 5/2015, relativa al quesito sulla riorganizzazione della geografia degli uffici giudiziari¹³ (e anche nell'ambito dei giudizi già conclusi nel 2017, sui *referendum* sociali, non è stata avanzata nessuna richiesta di presentazione di memorie da parte di soggetti ulteriori, come, invece, era avvenuto, in passato in relazione a richieste simili). In questo caso, la Corte, nel ribadire la posizione assunta con la sent. n. 31/2000, ha ritenuto di ammettere le memorie dei soggetti ulteriori «come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte», di cui, peraltro, non si dà, nella motivazione, particolare conto, pur precisando che «tale ammissione, che deve essere qui confermata, non si traduce però in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, “deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita” (sent. n. 31/2000) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 14 gennaio 2015, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni».

Soltanto da segnalare che, nell'ambito del giudizio deciso con sent. n. 6/2015, l'udienza camerale (già fissata per il 14 gennaio) sia stata rinviata al 20 gennaio (ultimo giorno utile secondo la legge) «in adesione alla richiesta in tal senso formulata dai cittadini [...] i presentatori, non risultando nei loro confronti ritualmente perfezionata la notifica del provvedimento di fissazione della data della precedente udienza, della quale gli stessi dichiaravano di essere venuti solo tardivamente aliunde a conoscenza».

*Il rinvio
dell'udienza
camerale*

Se dal punto di vista della distribuzione del carico relativo a questa competenza all'interno della Corte non può che ravvisarsi una significativa diffusione (nessun giudice essendo stato relatore e/o redattore di più di una sentenza, anche avuto riguardo ai quattro anni, fino al 2017), da segnalare è che, nella recente sent. n. 26/2017, la relatrice, giudice Sciarra, è stata sostituita per la relazione dal vicepresidente Lattanzi, ciò essendo normalmente considerato indice della mancata condivisione da parte del relatore delle conclusioni raggiunte nella decisione (cosa che, nel caso, avvallerebbe alcune indiscrezioni che molto inopportunamente erano circolate in merito).

*La distribuzione
tra i giudici*

¹² Sul punto sia consentito rinviare in particolare a PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1999-2001), Giappichelli, Torino, 2002, 237 ss.

¹³ L'Ordine circondariale degli avvocati di Lucera, il Comitato per la difesa della Legalità in Capitanata, l'Associazione “Comitato Ostia”, l'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili di Avezzano e della Marsica, l'Ordine degli avvocati di Avezzano e il Comitato pro referendum sulla geografia giudiziaria.

4. I limiti dell'art. 75, 2° comma, Cost.: le leggi di bilancio

I limiti di cui all'art. 75, 2° comma, Cost., in base ai quali sono stati dichiarati inammissibili, negli anni, un numero piuttosto limitato di quesiti, ma che, in alcune tornate referendarie, sono stati comunque richiamati sistematicamente dalla Consulta almeno per sancirne il mancato riscontro (come di recente è avvenuto nelle sentt. nn. 26, 27 e 28/2017) sono esaminati nelle cinque sentenze del triennio soltanto in due occasioni con particolare riferimento alle leggi di bilancio.

Ciò avviene nella sent. n. 6/2015, nella quale la violazione dello stesso conduce alla dichiarazione d'inammissibilità, e nella sent. n. 12/2014, per negarne la sussistenza dedotta dall'Avvocatura generale dello Stato a sostegno dell'inammissibilità.

*Le leggi
di bilancio ...*

In particolare, nella sent. n. 6/2015, relativa alla richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 24, d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, 1° comma, l. 22 dicembre 2011 n. 214, la dichiarazione di inammissibilità trova fondamento (oltre che in ragione della struttura del quesito su cui torneremo al par. 5) nella natura di legge di bilancio «riferibile al complessivo contenuto disciplinatorio del predetto art. 24». Infatti, la Corte «ha già avuto modo di precisare, con riguardo alla categoria, in particolare, delle “leggi di bilancio”, che – se non possono, agli effetti del divieto sub art. 75 Cost., a questa equipararsi “le innumerevoli leggi di spesa” (sentenza n. 16 del 1978), ancorché (e per il solo fatto che) perseguano obiettivi di “contenimento della spesa pubblica” (sentenza n. 12 del 2014) – sono, viceversa, a detta categoria riconducibili quelle leggi che “presentino ‘effetti collegati in modo così stretto all’ambito di operatività’ delle leggi di bilancio, da essere sottratte a referendum, diversamente dalle altre innumerevoli leggi di spesa”. Con l’ulteriore puntualizzazione che un tale “stretto collegamento si può ritenere sussista se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l’indispensabile equilibrio finanziario” (sentenza n. 2 del 1994), in modo da rientrare nella “manovra di bilancio” (sentenza n. 35 del 1985)». Tale argomentazione portò, in particolare, nella sent. n. 2/1994, all’inammissibilità del quesito sul «decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, recante “Norme per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell’articolo 3 della L. 23 ottobre 1992, n. 421”, in ragione, appunto, del ravvisato stretto collegamento, “nel tempo”, degli effetti del suddetto atto legislativo “all’ambito di operatività delle leggi di bilancio”, anche in correlazione alla sua specifica finalità di “stabilizzazione del sistema per dare sicurezza ai pensionati attuali e futuri sulla tenuta finanziaria del sistema

*... e le leggi
collegate ...*

stesso”». In realtà, l’analogia con quel caso era stata contestata dalla difesa delle Regioni promotrici, secondo cui, in questo caso, si sarebbe trattato di «un intervento straordinario, annunciato ed adottato quasi in contemporanea», con un decreto-legge, «e non di un intervento strutturato nell’ambito di una legge di delega e preannunciato nei documenti di programmazione finanziaria», «come invece era accaduto per il d.lgs. n. 503 del 1992». Tuttavia, la Corte ha concluso che «il “collegamento” alla legge di bilancio, agli effetti della inammissibilità del referendum, ben può [...] riferirsi anche a provvedimenti a detta legge successivi, ove *formalmente e sostanzialmente correttivi o integrativi della stessa, che si rendano necessari per l’equilibrio della manovra finanziaria*. Questa evenienza è espressamente prevista e disciplinata dalla disposizione di cui al 6° comma, art. 10-*bis* della legge di contabilità e finanza pubblica (l. 31 dicembre 2009, n. 196), come introdotta dall’art. 2, 3° comma, l. 7 aprile 2011 n. 39 (modifiche alla l. 31 dicembre 2009 n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall’Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri), in vigore dal 13 aprile successivo, la quale prevede che, in tal caso, “il Governo [...] trasmette una relazione al Parlamento nella quale indica [...] gli interventi correttivi che si prevede di adottare”. Come noto, la riferita procedura è stata applicata, per la prima volta, proprio con riguardo al d.l. n. 201/2011, tanto che, nei lavori parlamentari, il disegno di legge n. 3066, di conversione del d.l. n. 201 del 2011, è stato espressamente qualificato come “Collegato alla manovra finanziaria”» (enfasi aggiunta). Ad ulteriore dimostrazione del collegamento, la Corte precisa che «la disposizione di cui all’art. 5 della legge n. 183 del 2011 (in materia di trattamenti pensionistici e, segnatamente, sull’elevazione del requisito anagrafico ad anni 67 per chi matura il diritto al pensionamento dall’anno 2026), è stata abrogata proprio dal comma 9 dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, che, pertanto, è venuto ad incidere su un aggregato, importante, della manovra di bilancio, con evidenti prospettive di ampliare l’orizzonte della sostenibilità finanziaria stessa (anticipando la progressione in avanti del requisito anagrafico)»¹⁴.

Diversamente, sempre riprendendo l’argomentazione per cui alle «leggi di bilancio»[...] non possono, agli effetti del divieto sub art. 75 Cost., [...] equipararsi “le innumerevoli leggi di spesa” (sentenza n. 16 del 1978), ancorché (e per il solo fatto che) perseguano obiettivi di “contenimento

...e le leggi di spesa

¹⁴Una conferma del collegamento «con gli obiettivi e i contenuti, di lungo periodo, della manovra finanziaria» giunge poi – secondo la Corte – anche «ex post» dal fatto che l’art. 1 della successiva l. 23 dicembre 2014 n. 190, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge di stabilità 2015”, nel suo 113°, 117°, 707°, 708° e 709° comma «ha, a sua volta, inciso in senso modificativo su disposizioni (in particolare su quelle di cui al comma 10 e al comma 2) dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011», per quanto si precisi che «tali modifiche sono evidentemente prive di rilievo agli effetti dell’odierno giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo».

della spesa pubblica” (sentenza n. 12 del 2014)», la Consulta ha rigettato la prospettazione dell’Avvocatura generale dello Stato, nel giudizio definito con sent. n. 12/2014, relativamente alla riorganizzazione della distribuzione degli uffici giudiziari. Infatti, per incappare nel limite in questione non è sufficiente «che una legge, come quella in esame, persegua obiettivi o produca effetti di contenimento della spesa pubblica in vista del riequilibrio del bilancio statale, perché essa sia attratta nell’ambito delle leggi di bilancio, espressamente escluse dal referendum, ai sensi dell’art. 75, secondo comma, Cost.». A conferma di questa posizione, la Corte ricorda come «dopo tutto, già in Assemblea costituente fu scartata l’originaria proposta volta ad annoverare tra le categorie di leggi escluse da *referendum* le leggi finanziarie; e tale dizione fu sostituita invece con il riferimento alle leggi di bilancio, oltre che alle leggi tributarie, proprio per evitare che attraverso tale limite si finisse per impedire il referendum su qualunque legge capace di produrre effetti sulle finanze pubbliche, e cioè in definitiva sulla quasi totalità degli atti legislativi».

In definitiva, la Consulta, per giungere alla dichiarazione di inammissibilità, richiede non solo un’incidenza delle norme oggetto della richiesta abrogativa sul bilancio, ma uno specifico collegamento con la legge di bilancio. Questo non sussisteva per le norme oggetto del quesito deciso con sent. n. 12/ 2014, mentre è stato riscontrato, sulla base di elementi formali, oltre che di contenuto, in relazione al quesito deciso con sent. n. 6/2015.

5. *I limiti attinenti alla formulazione del quesito: chiarezza, univocità e omogeneità*

I limiti alla formulazione del quesito (a partire dalla sua omogeneità), elaborati dalla Corte costituzionale sin dalla sent. n. 16/1978, al fine di tutelare la libertà di espressione del voto da parte dell’elettore, sono stati, nel corso degli anni, alla base di numerose pronunce di inammissibilità (risultando esaminate, anche a causa delle eccezioni sollevate sul punto dall’Avvocatura generale dello Stato, in un numero anche maggiore di giudizi)¹⁵.

¹⁵ La questione dell’omogeneità del quesito è stata affrontata in dottrina, nel corso del triennio soprattutto rispetto al referendum costituzionale, in considerazione della sottoposizione a voto popolare dell’ampia legge costituzionale approvata dalle Camere nell’aprile del 2016 e sottoposta al voto popolare il 4 dicembre 2014. Sul punto, cfr., ad esempio, AA.VV., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2016, con particolare riferimento alla domanda n. 10, 340 ss.; CARNEVALE, *La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette la sineddoche*, in *Nomos*, n. 1/2016; PERTICI, *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Lindau,

Attraverso il controllo del rispetto di questi requisiti, la Corte intende garantire un quesito chiaro, univoco e omogeneo, perché l'elettore sappia chiaramente cosa vota (anche in base all'intenzione dei promotori come oggettivata nel testo, su cui torneremo nel par. 5.2), senza dover scegliere – a causa della pluralità (ed eterogeneità) delle domande – tra esprimersi a favore dell'abrogazione anche di ciò che vorrebbe mantenere o, viceversa, respingere la richiesta di eliminazione anche di ciò che intenderebbe eliminare. Queste valutazioni hanno portato nel tempo la Consulta a richiedere anche che nel quesito siano contenute tutte le norme connesse al raggiungimento dell'obiettivo così come oggettivato dal quesito, con conseguente valutazione di completezza e di coerenza, che hanno reso sempre più difficile – per i promotori – formulare quesiti che si collochino entro i confini, da un lato, dell'omogeneità e, dall'altro, della completezza, comportando altresì una certa oscillazione nella giurisprudenza costituzionale circa l'attenzione per i diversi requisiti di formulazione del quesito¹⁶.

Nel triennio considerato, i requisiti attinenti alla formulazione del quesito hanno portato all'inammissibilità delle richieste esaminate nei giudizi conclusisi con le sentt. nn. 12/2014 e 6/2015, in entrambi i casi a causa dell'assenza di omogeneità, più recentemente riscontrata anche nella sent. n.

L'omogeneità

Torino, 2016, 50 ss., laddove si mette in evidenza la differenza tra i due referendum (abrogativo e costituzionale) in merito alla possibilità di esigere il rispetto di tale requisito: «nel caso del referendum abrogativo, la domanda è formulata dai promotori sui quali grava l'onere di rispettare l'omogeneità del quesito, che sarà poi giudicata, appunto, dalla Corte costituzionale. Nel caso del referendum costituzionale, invece, l'oggetto della domanda – secondo quanto stabilito all'art. 138 della Costituzione e poi ribadito dalla legge di attuazione (art. 4 della legge n. 352 del 1970) – è determinato dal testo della legge costituzionale approvato dalle Camere (e come tale pubblicato nella Gazzetta ufficiale), e per il quale, in base all'esito del referendum, si procederà o no alla promulgazione. Ove la legge sia promulgata, seguirà la pubblicazione e quindi l'entrata in vigore. L'omogeneità, quindi, dipende dalle scelte compiute dalle Camere che alcune volte hanno approvato testi omogenei e altre no». Semmai, «proprio perché il quesito sembra dover avere a oggetto l'intera legge approvata dalle Camere, alcuni ritengono che, in effetti, il procedimento di cui all'art. 138 Cost. non sia utilizzabile per revisioni ampie, concernenti comunque una pluralità di questioni, soprattutto ove non si proceda con un'approvazione in seconda deliberazione a maggioranza dei due terzi. Tuttavia, pur potendo ammettere che il Costituente abbia concepito la norma come destinata essenzialmente a revisioni puntuali, deve constatarsi, da un lato, che non esiste alcuna espressa limitazione in tal senso e, dall'altro, che in ogni caso sarebbe arduo stabilire quali siano i limiti della puntualità o dell'omogeneità della revisione». Di conseguenza, «in sostanza, l'elettore dovrà fare un bilanciamento dell'intero testo ed esprimere una scelta complessiva, nella quale il proprio voto potrebbe risultare almeno in parte coartato: ove apprezzasse, infatti, solo alcune delle disposizioni contenute nella legge costituzionale dovrebbe scegliere se accettare con queste anche quelle che vorrebbe invece rifiutare, o, al contrario, respingerle tutte per non consentire l'approvazione anche di quelle alle quali è contrario».

¹⁶ Sul punto sia consentito rinviare, per praticità, PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum*, Giappichelli, Torino, 2010, 167 ss.

26/2017. La Corte non ha invece accolto la censura circa l'assenza di coerenza sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato nel giudizio definito con sent. n. 17/2016. Infine, nella sent. n. 5/2015, la dedotta carenza della «necessaria omogeneità» è rimasta assorbita (assieme a tutte le altre sollevate dall'Avvocatura) avendo ritenuto la Corte inammissibile il quesito perché non rispondente all'obiettivo dei promotori, come vedremo tra poco (par. 5.2), utilizzando un argomento non presente nelle memorie presentate.

*Le richieste
abrogative
di interi testi*

Nella sent. n. 12/2014, la Corte dichiara l'inammissibilità del quesito perché «difetta della necessaria omogeneità», affermando che «la giurisprudenza costituzionale ha sempre manifestato un chiaro sfavore per i referendum aventi ad oggetto interi testi legislativi complessi, o ampie porzioni di essi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee». L'affermazione, in realtà, richiede quanto meno di essere precisata, nel senso che, in realtà, a fronte della richiesta di abrogazione di interi testi normativi, la Corte sembra essersi generalmente orientata per l'ammissibilità, quasi presumendo una loro omogeneità (ciò è avvenuto, ad esempio per la richiesta relativa alla "legge Reale" o a quella sul finanziamento pubblico ai partiti politici, mentre in relazione, ad esempio, all'intera legge sulla procreazione medicalmente assistita, pur essendo stata messa in luce la complessità della stessa, l'inammissibilità è stata dichiarata in ragione del carattere "costituzionalmente necessario" della legge)¹⁷, per quanto questo probabilmente non potrebbe ripetersi in presenza di "leggi-omnibus" (come, ad esempio, il "salva-Italia" o altri analoghi, anche al di là della previsione al loro interno di singole norme escluse per contenuto dall'abrogabilità referendaria).

*La pluralità
di testi di legge*

Tuttavia, nel caso di specie, «il requisito dell'omogeneità non risulta soddisfatto. L'oggetto del referendum proposto dalle Regioni comprende tre testi legislativi: la norma di delega, contenuta nell'art. 1, commi 2 e seguenti, della l. n. 148/2011, nonché l'intero testo dei decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 2012. È vero che un nesso lega i tre testi legislativi sopramenzionati, essendo tutti volti a comporre il nuovo disegno dell'organizzazione giudiziaria, nelle sue varie articolazioni, al fine di semplificarlo e di alleggerirne i costi. E, tuttavia, tale disegno è frutto di diversi tasselli, con cui si provvede alla redistribuzione sul territorio di vari tipi di uffici giudiziari, distinguendo, da un lato, la magistratura ordinaria – tribunali ordinari, sezioni distaccate di questi ultimi, corti di assise, uffici di sorveglianza, corti di appello, corti di assise di appello, procure della Repubblica, procure generali della Repubblica (d.lgs. n. 155 del 2012 e relative tabelle) – e, dall'altro, gli uffici del giudice di pace (d.lgs. n. 156 del 2012 e relative tabelle). Di fronte ad un'architettura composita, com'è quella dell'ordine giudiziario, può accadere che il cittadino valuti in modo diverso l'accorpamento dei vari tipi di uffici giudiziari e intenda esprimersi a favore della

¹⁷ Sul punto cfr. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum*, cit., 170 (in part. nota 94).

soppressione di alcuni e del mantenimento di altri, per i quali più viva avverta l'esigenza di una prossimità territoriale. Parimenti, potrebbe darsi che, esaminando caso per caso la ristrutturazione disposta dal legislatore, il cittadino maturi un convincimento negativo verso l'abolizione di una determinata sede giudiziaria, mentre vorrebbe esprimere una opinione favorevole alla eliminazione di altre, magari nell'ambito di un apprezzamento complessivo dell'operazione voluta dal legislatore, considerata nel suo insieme. [...]. In definitiva, poiché la riforma è sottoposta all'abrogazione popolare come un aggregato indivisibile, l'elettore si troverebbe a dover esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e di disposizioni diverse, con conseguente compressione della propria libertà di scelta».

In effetti, l'omogeneità, essendo accertata in relazione al rispetto della «matrice razionalmente unitaria» delle norme oggetto del quesito risulta piuttosto elastica. Nel caso di specie, è la stessa Corte a individuare «un nesso [che] lega i tre testi legislativi sopramenzionati, essendo tutti volti a comporre il nuovo disegno dell'organizzazione giudiziaria, nelle sue varie articolazioni, al fine di semplificarlo e di alleggerirne i costi», ma questo è il «frutto di diversi tasselli», che, a suo avviso l'elettore potrebbe voler comporre diversamente, pare di poter dedurre soprattutto distinguendo tra magistratura ordinaria (di cui al d.lgs. n. 155/2012 e relative tabelle) e quella onoraria (di cui al d.lgs. n. 156/2012 e relative tabelle), ma probabilmente non solo, considerando che «può accadere che il cittadino valuti in modo diverso l'accorpamento dei vari tipi di uffici giudiziari e intenda esprimersi a favore della soppressione di alcuni e del mantenimento di altri».

*L'elasticità
della matrice
razionalmente
unitaria*

In effetti, l'anno successivo quattro delle nove Regioni che avevano presentato la richiesta giudicata inammissibile con sent. n. 12/2014, più la Regione siciliana, hanno depositato tre distinti quesiti ancora relativi alla riorganizzazione della distribuzione degli uffici giudiziari, ma con nuove formulazioni, relative soltanto a parti dell'art. 1, 1° comma, d.lgs. n. 155/2012 (sulla magistratura ordinaria e non al d.lgs. n. 156/2012 su quella onoraria) e alla relativa tabella A, nonché nel terzo caso ad alcune connesse norme dell'ordinamento giudiziario, al fine, probabilmente, di cercare di superare le ragioni dell'inammissibilità legate alla assenza di omogeneità riscontrata l'anno precedente. Tuttavia, la Corte non si è espressa sul punto avendole giudicate inammissibili per inidoneità del referendum a perseguire lo scopo – insito nel quesito – di far rivivere, in tutto o in parte, le disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi e quelle che stabilivano i circondari dei tribunali aboliti.

Anche nella sent. n. 6/2015 (relativa al quesito sul sistema pensionistico), la Consulta rileva quale «ulteriore, a sua volta decisivo, motivo di inammissibilità» la «palese carenza di omogeneità del quesito», che, pur essendo relativo a un solo articolo¹⁸ (il 24) del 6 dicembre 2011, n. 201, convertito

*L'aggregato
di norme indivisibile
e disomogeneo*

¹⁸ Questo, oltre a poter rimettere in discussione l'orientamento, di cui si è detto poco sopra, circa una presunta omogeneità di un intero testo normativo (almeno non omni-

con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011 n. 214, (c.d. “salva Italia”), «investe, infatti, all’interno della stessa (di per sé) ampia e variegata materia dei “trattamenti pensionistici”, una pluralità di fattispecie differenziate, sia in relazione alle forme di pensione (stante l’autonomia disciplinatoria della “pensione di anzianità” rispetto a quella, cosiddetta ora, “anticipata”), sia con riguardo alla pluralità delle categorie di soggetti interessati (lavoratori pubblici, privati, subordinati, autonomi, liberi professionisti), cui corrispondono non uniformi regimi previdenziali; e coinvolge, altresì, disposizioni normative che attengono alle aliquote contributive dei soli lavoratori autonomi, alla perequazione automatica, alla contribuzione di solidarietà ed alla istituzione di un Fondo per favorire l’occupazione giovanile e delle donne, oltre ad una disposizione eccentrica ed estranea alla materia previdenziale come quella di natura tributaria sulla tassazione anche dei compensi degli amministratori di società di capitali». Pertanto, di fronte a questo «aggregato indivisibile di norme», «l’elettore si troverebbe a dover esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e disposizioni diverse» (sent. n. 12/2014), con conseguente compressione della propria libertà di convincimento e di scelta, a presidio della quale, appunto, è posto il requisito della omogeneità del quesito, al fine di garantire l’autenticità della espressione della volontà popolare «(sentenze n. 47 del 1991, n. 65 e n. 64 del 1990, n. 27 del 1981, ex plurimis)», il che rende appunto la richiesta di *referendum* inammissibile.

*L’assenza
di coerenza*

Infine, un’assenza di coerenza nella formulazione del quesito era stata rilevata, dall’Avvocatura generale dello Stato, nella richiesta di referendum su cui la Corte costituzionale si è pronunciata con sent. n. 17/2016, «in quanto, nella formulazione accolta dall’Ufficio centrale per il referendum, comporta anche l’abrogazione dell’inciso relativo alla salvaguardia ambientale, in contrasto con la finalità stessa del referendum». La Corte ritiene, tuttavia, tale rilievo infondato perché «a prescindere dal problema interpretativo sollevato *ex adverso*, e secondo cui tale norma di salvaguardia sarebbe collegata alla proroga e quindi rimarrebbe comunque priva di oggetto, una volta che questa fosse abrogata, quel che conta è che la salvaguardia ambientale è oggetto di una apposita disciplina normativa, anche di origine comunitaria».

Nelle more della pubblicazione del volume, la carenza di univocità e di omogeneità è stata uno dei due motivi d’inammissibilità del quesito sull’abrogazione della nuova disciplina in materia di licenziamenti illegitti-

bus), che sembra emergere dalla pregressa giurisprudenza, impone una riflessione anche rispetto alla possibilità della individuazione di una misura minima e/o massima dell’abrogazione. Infatti, pare che anche all’interno di un singolo articolo (anche senza considerare gli articoli di decine o centinaia di commi risultanti spesso dai *maxi-emendamenti*) si possono collocare fattispecie e istituti rispetto ai quali la Corte ritiene necessario che sia data la possibilità di votare separatamente.

mi, di cui alla sent. n. 26/2017. In questa sede, la Corte ha infatti riscontrato la suddetta carenza da due punti di vista.

In primo luogo, perché «il quesito referendario in questione unisce l'abrogazione integrale del d.lgs. n. 23 del 2015 all'abrogazione parziale dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970. La prima normativa, a decorrere dalla sua entrata in vigore, regola i licenziamenti illegittimi con una disciplina che, rispetto a quella dell'art. 18, limita la tutela reale e ridimensiona quella indennitaria «soprattutto per i lavoratori con anzianità di servizio non elevata»». Pertanto, «i due corpi normativi, oggetto dell'unico quesito referendario, anche se riguardano entrambi i licenziamenti individuali illegittimi, sono all'evidenza differenti, sia per i rapporti di lavoro ai quali si riferiscono (iniziati prima o dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2015), sia per il regime sanzionatorio previsto. Le richieste abrogative che li riguardano sono perciò disomogenee e suscettibili di risposte diverse. L'elettore infatti ben potrebbe volere l'abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015, rifiutando le innovazioni, rispetto all'art. 18 della legge n. 300 del 1970, contenute in tale decreto, senza però volere allo stesso tempo anche la radicale modificazione dell'art. 18, oggetto della richiesta abrogativa».

In secondo luogo, la Corte rileva che «il quesito referendario accomuna l'effetto di estendere i casi di tutela reale, avuto riguardo alle forme di licenziamento illegittimo previste dall'ordinamento, con quello di ampliare l'ambito di operatività della tutela, perché la soggezione al meccanismo di reintegrazione dovrebbe riguardare qualunque datore di lavoro che occupi più di cinque dipendenti, anziché più di quindici, nell'unità produttiva o nel Comune, oppure complessivamente più di sessanta». Così «appare chiaro che [...] vengono accorpate in un unico quesito determinazioni, proprie della discrezionalità legislativa, che possono rispondere ad apprezzamenti diversi» anche da parte dell'elettore. Questa conclusione sarebbe confermata dalle «tornate referendarie degli anni 2000 e 2003, in occasione delle quali vennero distintamente sottoposti all'elettorato due diversi quesiti: quello ammesso dalla sentenza di questa Corte n. 46 del 2000, che si riproponeva di abrogare la tutela reale, e quello ammesso con la sentenza n. 41 del 2003, che invece intendeva abolire ogni limite numerico ai fini dell'applicazione di detta tutela».

La decisione mostra, almeno per alcuni versi, l'elasticità con cui possono essere valutati i criteri di univocità e omogeneità. Infatti, mentre rispetto al secondo profilo, con il quale si censura l'unificazione in un unico quesito degli strumenti di tutela reale e della loro applicazione in presenza di determinati limiti dimensionali dell'impresa, la carenza sembra più evidente, in relazione al precedente profilo (relativo all'unificazione in un unico quesito di due diverse normative relative ai licenziamenti illegittimi, applicabili alternativamente in ragione del momento dell'assunzione), pur dovendo riconoscere fondamento alla censura della Consulta, deve altresì riscontrarsi come il caso mostri che l'omogeneità finisce per dipendere dalla

*Ancora
sull'elasticità
dei criteri*

latitudine della “matrice razionalmente unitaria”. Questa era, in effetti, individuata dai promotori nel «tentativo di ripristinare la facoltà datoriale di adottare il licenziamento *ad nutum* di codicistica memoria, scelta che il nostro ordinamento aveva definitivamente escluso sin dall’introduzione della legge 604 del 1966 e che avrà il solo inconveniente, per il datore di lavoro, di imporgli un minimo esborso aggiuntivo»¹⁹. Per quanto si tratti evidentemente di una matrice razionalmente unitaria molto lata, la Corte, in effetti, sente l’esigenza di premettere che «non è sempre di immediata evidenza quando le norme prefigurino davvero ipotesi differenti, o quando esse piuttosto contribuiscano a definire una fattispecie razionalmente unitaria. In caso di dubbio indizi probanti possono trarsi dall’evoluzione normativa di un certo istituto, per verificare se le parti di cui esso si compone siano indissolubilmente legate da una comune volontà legislativa, o se, invece, esse rispondano a opzioni politiche non necessariamente unitarie, e anzi agevolmente distinguibili le une dalle altre. In quest’ultimo caso, del resto, il corpo elettorale non sarebbe investito della funzione, propria del referendum abrogativo, di rigettare un assetto di interessi voluto dal legislatore, ma si troverebbe piuttosto a ricombinarne di plurimi per dare vita a una nuova disciplina ispirata a scelte alternative, e dunque di carattere propositivo», individuando così una stretta connessione tra omogeneità e univocità, da un lato, e manipolatività, dall’altro.

Può in proposito ricordarsi come il limite riscontrato in questa sede non sarebbe stato riscontrabile nel *referendum* proposto l’anno precedente (e pubblicato in G.U. 17 luglio 2015, n. 164), relativo alla abrogazione del solo d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23 (“Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183”), nella sua interezza, e quindi della nuova disciplina dei licenziamenti illegittimi, valida soltanto per gli assunti a seguito di tale data, sul quale erano state raccolte, tuttavia, meno di cinquecentomila firme, con conseguente impossibilità di proseguire l’iter referendario.

5.1. *La manipolatività del quesito*

Relativamente alla formulazione del quesito, la Corte costituzionale, a partire dalla sent. n. 36/1997, ha elaborato anche il limite della manipolatività, ritenendo, nel caso, che «il fine oggettivato nella richiesta referendaria appare perseguito in modo inammissibile, in quanto contrario alla logica dell’istituto, giacché si adotta non una proposta referendaria meramente

¹⁹ Deve notarsi che anche questa – pur molto lata – matrice razionalmente unitaria non supererebbe la assenza di omogeneità in relazione all’unificazione in un unico quesito di due diverse normative relative ai licenziamenti illegittimi, applicabili alternativamente in ragione del momento dell’assunzione.

ablativa, bensì una innovativa e sostitutiva di norme». Ciò avviene, in particolare, quando, attraverso la tecnica del ritaglio di singole porzioni di testo (reso possibile dal riferimento all'abrogazione anche parziale della legge), si realizza «la sostituzione dell'originario [testo] con [uno] nuovo e diverso [...], che peraltro figura in tutt'altro contesto normativo», inerente ad altra disciplina, pur contenuta nell'ambito del medesimo testo di legge. Infatti, non si ha manipolatività quando «abrogando parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, [...] non la [si] sostituisce con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, [...] ma [si] utilizza un criterio specificamente esistente (sia pure residuale) e rimasto in via di normale applicazione nella specifica parte di risulta della legge oggetto del *referendum*» (sent. n. 13/1999).

Nella sent. n. 17/2016, la Corte, nel rispondere al rilievo formulato dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui «l'esito referendario non avrebbe solo un effetto abrogativo, ma un effetto manipolativo e propositivo», afferma che «il quesito referendario, anzitutto, non comporta l'introduzione di una nuova e diversa disciplina. Esso infatti produce un effetto di mera abrogazione della disposizione oggetto del quesito riformulato». Il pur breve passaggio consente di precisare che – come più volte affermato in dottrina²⁰ – la possibilità di abrogazione parziale può determinare un mutamento della normativa oggetto del quesito, di cui, pertanto, sembra ammissibile un effetto latamente definibile come “propositivo”. La Consulta, in effetti, con la sent. n. 36/1997, non ha escluso questo, ma soltanto ritenuto inammissibili quei quesiti che “manipolano” il testo, arrivando a formulare una proposta che non è la mera trasformazione della disciplina vigente ma la sua sostituzione con altra, frutto del risultato accidentale di grandi tagli e grossolane ricuciture tra parti di testo estranee l'una all'altra.

*L'assenza di mera
abrogazione*

La questione della manipolatività del quesito, tuttavia, è risultata centrale nella sent. n. 26/2017, relativa al quesito sui licenziamenti illegittimi, avendone costituito la prima causa di inammissibilità (pur nell'ambito di un giudizio che – come abbiamo detto – vede la rara sostituzione del relatore in sede di redazione della decisione, rispetto alla quale sembrano quindi essere emersi disaccordi nell'ambito del collegio).

In particolare, la Corte riscontra nel quesito un «carattere propositivo, che lo rende estraneo alla funzione meramente abrogativa assegnata all'istituto di democrazia diretta previsto dall'art. 75 Cost.». Infatti, esso «manipola il testo vigente dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 attraverso la tecnica del ritaglio, ovvero chiedendo l'abrogazione, quanto ai commi primo, quarto, sesto, settimo e ottavo, di frammenti lessicali, così da ottene-

*I difficili confini
tra abrogazione
e proposta*

²⁰ Si veda per tutti SORRENTINO, *L'ammissibilità dei referendum manipolativi*, in AA.VV. *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996, Giuffrè, Milano, 1998, 187 ss.

re, per effetto della saldatura dei brani linguistici che permangono, un insieme di precetti normativi aventi altro contenuto rispetto a quello originario». Si noti come la Corte precisi a questo punto che «questa tecnica [del ritaglio, *n.d.r.*], risolvendosi anch'essa in una abrogazione parziale della legge, non è di per sé causa di inammissibilità del quesito (ex plurimis, sentenza n. 28 del 2011), e anzi si rende a volte necessaria per consentire la riespansione di una compiuta disciplina già contenuta in nuce nel tessuto normativo, ma compressa per effetto dell'applicabilità delle disposizioni oggetto del referendum (sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 34 e n. 33 del 2000, n. 13 del 1999)». Tuttavia, «altra cosa [...] è la manipolazione della struttura linguistica della disposizione, ove a seguito di essa prenda vita un assetto normativo sostanzialmente nuovo», che «trovando un mero pretesto nel modo con cui certe norme sono state formulate sul piano lessicale, sarebbe da imputare direttamente alla volontà propositiva di creare diritto, manifestata dal corpo elettorale». A titolo di esempio della manipolatività nell'ambito di questo quesito (che – precisa – è riscontrabile anche in altre parti su cui però non si sofferma in particolare), la Corte prende l'8° comma, art. 18, l. n. 300/1978, relativo ai limiti dimensionali dell'impresa ai fini dell'applicazione delle tutele avverso i licenziamenti illegittimi previsti dalla norma in questione. In questo caso, in particolare, la Corte constata che «nel testo vigente questa disposizione subordina il ricorso alla tutela reale a una dimensione occupazionale che il legislatore ha determinato in più di quindici dipendenti per unità produttiva o per Comune, ovvero in più di sessanta dipendenti nel complesso. Per la sola impresa agricola, il limite relativo all'unità produttiva e all'ambito territoriale è abbassato a più di cinque lavoratori. Attraverso la soppressione di alcune parole si otterrebbe una norma del seguente tenore: “le disposizioni dei commi dal quarto al settimo si applicano al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che occupa alle sue dipendenze più di cinque dipendenti”». Così, «l'espressione numerica “cinque”, contenuta nel testo vigente della norma, concretizza un apprezzamento che, in relazione all'unità produttiva o al medesimo Comune, il legislatore ha riservato all'impresa agricola, in virtù delle peculiarità in fatto e in diritto riconosciute a questa figura. Esso non esprime pertanto una scelta legislativa potenzialmente idonea a regolare il limite minimo di applicazione della tutela reale relativo al datore di lavoro, qualora il legislatore non avesse optato per l'altro di quindici. Costituisce, infatti, un dato normativo previsto con tutt'altra finalità, che si giustifica nell'ordito legislativo esclusivamente in ragione delle peculiarità cui si è innanzi accennato». Quindi, «la nuova statuizione davvero può dirsi «estranea al contesto normativo» (sent. n. 36/1997), perché non segna l'espansione di una scelta legislativa dettata per regolare la fattispecie come conseguenza connaturata all'abrogazione, ma, rinvenendo nella disposizione un numero, il “cinque”, legato alla figura dell'imprenditore agricolo, lo converte nell'oggetto di una proposta al corpo elettorale di un nuovo e diverso assetto dimensionale del-

la tutela reale». E quindi, conclude dicendo che «la decisione su quale debba essere il livello numerico cui subordinare questo effetto esige una valutazione di interessi contrapposti, che il legislatore formula con riguardo alla disciplina generale dell'istituto, e che un referendum di natura esclusivamente abrogativa non può invece determinare di per sé, grazie alla fortuita compresenza nella disposizione di indicazioni numeriche sfruttabili mediante il ritaglio».

Anche al fine di non entrare in contraddizione con quanto deciso con la sent. n. 41/2003, la Corte conclude quindi che «altro sarebbe stato se il quesito referendario avesse chiesto la integrale abrogazione del limite occupazionale, perché in questo caso si sarebbe mirato al superamento della scelta stessa del legislatore di subordinare la tutela reale ad un bilanciamento con valori altri, nell'ambito di un'operazione meramente demolitoria di una certa opzione legislativa».

La motivazione su questo punto non convince completamente almeno sulla base della giurisprudenza pregressa. Infatti, in questo caso il limite dei cinque dipendenti non sembra, in realtà, appartenere a "tutt'altro contesto normativo", essendo invece pur sempre un limite dimensionale dettato al fine di far scattare le forme di tutela avverso i licenziamenti illegittimi previste dallo stesso art. 18. Vero è altresì che non ci troviamo di fronte, come nel caso deciso nella sent. n. 13/1999, all'espansione di un criterio dettato in via residuale esattamente per la stessa fattispecie, ma comunque si realizzerebbe un'espansione: quella di una regola dettata, a legislazione vigente, solo per determinate imprese che diverrebbe applicabile a tutte. Naturalmente soltanto a seguito di una valutazione discrezionale compiuta (sempre «sulla base di interessi contrapposti») dagli elettori anziché – come avvenuto in precedenza – dai loro rappresentanti. L'obiezione per cui questi ultimi avrebbero a disposizione, nella valutazione, tutti i numeri (da 0 a infinito) mentre gli elettori solo il cinque e il quindici sembra molto debole, essendo il referendum sempre legato a una scelta binaria, che nel caso – non comportando la necessità di scegliere con un unico voto su una pluralità di opzioni – sarebbe stata comunque libera. Rispetto a questa ciascuno avrebbe potuto valutare – bilanciando tra interesse contrapposti, come giustamente dice la Corte – a quale delle due soglie sarebbe stato più opportuno far scattare le tutele dell'art. 18. Se proprio qualcuno avesse ritenuto che il limite dimensionale ideale si ponesse a un livello compreso tra i 6 e i 14 dipendenti avrebbe comunque potuto scegliere tra i 5 e i 15 quale livello era il più prossimo alla sua valutazione ideale. Se, quindi, riteniamo che dal punto di vista dell'esito generale del giudizio l'argomentazione non abbia nuociuto forse troppo, sembrandoci più difficilmente superabili i limiti legati all'assenza di omogeneità (di cui al paragrafo precedente), con particolare riferimento al carattere manipolativo del quesito la sentenza in esame pare tracciare un orientamento eccessivamente restrittivo, anche in vista di successive richieste, essendo peraltro sempre opportuno ricordare che, se-

*Una giurisprudenza
inevitabilmente
incerta*

condo la Costituzione, l'ammissibilità è la regola e l'inammissibilità l'eccezione²¹.

5.2. L'idoneità del quesito a perseguire l'intento dei promotori

Lo sviluppo della giurisprudenza costituzionale in materia di ammissibilità del *referendum* abrogativo in assenza di poche regole scritte e di scarsi parametri di riferimento, ha portato, tra l'altro, a valutazioni della «chiarezza» e della «coerenza» che attengono «all'intera operazione referendaria», al fine di accertare se l'abrogazione proposta sia effettivamente idonea a raggiungere lo scopo prefissosi dai promotori, per come obiettivato nel quesito (anche se talvolta sembra avere reso oggetto delle sue valutazioni anche elementi tratti *aliunde*²²).

*L'inidoneità
dello strumento
referendario*

Nel triennio, l'inidoneità a raggiungere lo scopo prefissatosi dai promotori rappresenta la *ratio decidendi* della sent. n. 5/2015, relativa a tre quesiti sulla riorganizzazione degli uffici giudiziari. In questo caso la Corte decide di superare con la non perseguibilità «mediante lo strumento referendario» dello scopo prefissosi dai quesiti, che è quello della «reviviscenza in tutto (1° quesito) o in parte (2° e 3° quesito), delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi». Tale scopo, pur non «espressamente indicato» (essendo, in effetti, la richiesta di abrogazione un atto privo di motivazione), è considerato «intrinsecamente» presente nei quesiti. In questo caso, in effetti, la Corte, con un'attenta motivazione, ricava l'intento dei promotori dal contenuto del quesito e non (come in altri casi, in modo più discutibile, ha fatto) da quanto emerso nel corso del giudizio (pur facendo presente che i promotori hanno fatto presente – con dichiarazioni che pure non hanno «carattere decisivo» – che lo «scopo delle tre richieste referendarie [è] di restituire efficacia alle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi e stabilivano i circondari dei tribunali aboliti»). Infatti, riscontrato che «il comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012 e la connessa Tabella A costituiscono delle disposizioni meramente abrogative», rileva come «l'unico significato attribuibile all'abrogazione di una disposizione meramente abrogativa [...] sia quello di rimuovere tale ultima abrogazione, di stabilire, cioè, che ciò che era stato abrogato non è più abrogato e che,

²¹ In merito alla decisione in questione cfr. di recente anche PERTICI, *L'inammissibilità del referendum sui licenziamenti illegittimi*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017.

²² Come, ad esempio, dalle memorie depositate ai sensi dell'art. 33, l. n. 352/1970 (come nel caso della sent. n. 40/2000) o dalla discussione (come risulta nel caso deciso con sent. n. 50/2000), mentre in un caso (sent. n. 37/2000) l'obiettivo dei proponenti è individuato dalla Corte addirittura in base all'attività interpretativa svolta dall'Ufficio centrale per il *referendum* (anche sentendo i promotori, secondo quanto stabilito dalla legge) per fissare la denominazione.

quindi, viene ripristinato, tornando ad essere efficace». Pertanto «alle tre richieste referendarie di abrogazione, integrale o parziale, delle disposizioni che hanno soppresso gli uffici giudiziari di cui alla Tabella A allegata al d.lgs. n. 155 del 2012 non può attribuirsi altro significato e, quindi, altro scopo, che quello di restituire efficacia alle disposizioni, abrogate con la detta soppressione, che quegli uffici prevedevano». Ma «l'intento della reviviscenza della normativa precedente è ulteriormente ravvisabile, nel 3° quesito, nella parte in cui esso ha ad oggetto l'abrogazione parziale del comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014 e dell'Allegato II al medesimo decreto. Risulta, infatti, manifesto, come l'intrinseca finalità di tale richiesta di abrogazione delle disposizioni del d.lgs. n. 14 del 2014, che hanno sostituito la Tabella A del regio decreto n. 12 del 1941, "limitatamente alla parte in cui quest'ultimo prevedeva i circondari dei tribunali" soppressi (dalle altre due disposizioni oggetto del 3° quesito), vada ravvisata nell'intento di fare "rivivere" le disposizioni dell'ordinamento giudiziario, sostituite dal comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014 e dall'Allegato II allo stesso decreto, che quei circondari prevedevano»²³.

L'argomentazione della Corte, che in questa occasione piuttosto singolarmente rovescia il tavolo delle deduzioni dei soggetti intervenuti, non curandosene e dichiarandole, in fondo, assorbite (rifiutando, in qualche modo la loro "amicitia curiae"), quindi funziona proprio perché considera l'intento dei promotori esattamente nell'unico modo in cui può avere risultare accettabile considerarlo: per come intrinsecamente reso palese dal quesito.

6. *Il limite (parziale) delle leggi costituzionalmente necessarie*

Nella sent. n. 16/1978, la Corte costituzionale ritenne da considerare «inammissibili le richieste che non riguardino atti legislativi dello Stato aventi la forza delle leggi ordinarie, ma tendano ad abrogare – del tutto od in parte – la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le "altre leggi costituzionali" considerate dall'art. 138 Cost., come pure gli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare (e dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive)». Infatti – prosegue la Corte – «se il referendum abrogativo assumesse ad oggetto qualunque tipo di legge in senso tecnico, ordinaria o costituzionale indifferentemente, la conseguenza sarebbe ben difficilmente compatibile con l'attuale regime di Costitu-

²³ Sulla parte dell'argomentazione relativa alla reviviscenza in questa decisione si è soffermato in particolare, con spunti interessanti, MAROLDA, *Reviviscenza e referendum abrogativo: una convivenza impossibile? Commento a margine della sentenza n. 5/2015*, in *www.forumcostituzionale.it*.

*Leggi a contenuto
costituzionalmente
vincolato e leggi
costituzionalmente
necessarie*

zione rigida». Tuttavia, nella medesima sentenza si precisa che «non è sostenibile che siano sottratte al *referendum* abrogativo tutte le leggi ordinarie comunque costitutive od attuative di istituti, di organi, di procedure, di principi stabiliti o previsti dalla Costituzione. A parte l'ovvia considerazione che il referendum verrebbe in tal modo a subire limitazioni estremamente ampie e mal determinate, il riferimento alle leggi "costituzionalmente obbligatorie" si dimostra viziato da un equivoco di fondo. La formula in questione farebbe infatti pensare che quelle leggi e non altre, con i loro attuali contenuti normativi, siano indispensabili per concretare le corrispondenti previsioni costituzionali. Così invece non è, dal momento che questi atti legislativi – fatta soltanto eccezione per le disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato – non realizzano che una fra le tante soluzioni astrattamente possibili per attuare la Costituzione».

*Leggi
costituzionalmente
necessarie
e leggi elettorali*

Su questi presupposti, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale ha portato alla dichiarazione di inammissibilità di quesiti interamente abrogativi di leggi "costituzionalmente necessarie", che, appunto, non possono mancare completamente. L'uso più frequente del limite è avvenuto in relazione alle leggi elettorali per le Camere, rispetto alle quali – nel 2012 – i promotori avevano tentato anche di sostenere la tesi della reviviscenza della normativa precedentemente abrogata (nel caso anche con una particolare tecnica). La Corte ha tuttavia escluso la tesi della reviviscenza a seguito dell'abrogazione referendaria, respingendo le richieste²⁴.

*Il limite
nel triennio*

Nel corso del triennio il limite è stato utilizzato nella sent. n. 12/2014, relativa al quesito sulla riorganizzazione della distribuzione degli uffici giudiziari, in cui l'inammissibilità è dichiarata (oltre che per l'assenza di omogeneità: v. par. 5) perché «il referendum [...] ha ad oggetto un insieme di provvedimenti legislativi, la cui abrogazione priverebbe totalmente l'ordinamento dell'assetto organizzativo indispensabile all'esercizio di una funzione fondamentale dello Stato, qual è quella giurisdizionale, in violazione degli artt. 101 e seguenti Cost., con irrimediabile lesione del diritto fondamentale di agire e di difendersi in giudizio, ex art. 24 Cost. Il quesito in esame, dunque, incontra il limite delle leggi costituzionalmente necessarie (*ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2005, n. 35 del 1997, n. 29 del 1987, n. 25 del 1981), "l'esistenza e la vigenza delle quali sono indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica" (sentenza n. 13 del 2012, e in precedenza sentenze n. 16 e n. 15 del 2008) e che, pertanto, possono essere "modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate" (sentenza n. 49 del 2000)».

*La reviviscenza
come rimedio*

Al fine di superare l'obiezione formulata dall'Avvocatura (e poi fatta propria dalla Corte), gli avvocati delle Regioni promotrici avevano sostenu-

²⁴ Sul punto cfr. anche il par. precedente e la dottrina che, ivi richiamata, ha ripreso, nel triennio, la questione oggetto di ampia disamina soprattutto a seguito della sent. n. 13/2012.

to che il vuoto normativo si sarebbe potuto colmare con la reviviscenza della legislazione precedente, seppure questa possibilità fosse stata esclusa dalla stessa Corte soltanto un anno prima, con sent. n. 13/2012, prontamente richiamata nel passaggio secondo il quale «l'abrogazione, a seguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è [...] inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento (sentenza n. 28 del 2011)». Certamente, in effetti, se la Consulta avesse ammesso la reviviscenza della normativa precedente a quella da abrogare il limite delle leggi costituzionalmente necessarie sarebbe risultato davvero molto ridotto nella sua consistenza, finendo per portare all'inammissibilità soltanto in quei casi in cui la normativa da abrogare rappresentasse la prima attuazione di norme della Costituzione pur ritenute «necessarie» (come – secondo quanto precisato dalla stessa Consulta – accadeva nel caso della richiesta abrogativa dell'intera legge sulla procreazione medicalmente assistita, infatti dichiarata inammissibile con sent. n. 45/2005).

Come già ricordato ad altro proposito, l'anno successivo, quattro delle nove Regioni che avevano presentato la richiesta giudicata inammissibile con sent. n. 12/2014, più la Regione siciliana, hanno depositato tre distinti quesiti ancora relativi alla riorganizzazione della distribuzione degli uffici giudiziari, ma con nuove formulazioni, sostenendo, in relazione al carattere “costituzionalmente necessario” delle norme, che aveva costituito uno dei motivi di inammissibilità, di nuovo la reviviscenza, in considerazione del fatto – si precisava – che i quesiti «non creerebbero, in caso di esito favorevole dei referendum, alcun vuoto normativo, suscettibile di precludere l'esercizio della funzione giurisdizionale, atteso che gli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 155 del 2012 utilizzano termini differenti, quali “modificazione”, “soppressione” e “abrogazione”, riferendo quest'ultimo termine esclusivamente agli artt. 48-bis, 48-ter, 48-quater, 48-quinquies e 48-sexies del r.d. n. 12 del 1941, sicché, mentre queste ultime disposizioni sarebbero state espressamente abrogate, le restanti norme della legge regolatrice dell'ordinamento giudiziario e della precedente legge istitutiva dei tribunali sono state semplicemente modificate con la sostituzione della Tabella A: trattandosi, pertanto, di incompatibilità tra norme, intervenuta l'abrogazione della norma successiva tornerebbe ad espandersi la norma precedente».

In realtà, il tentativo di consentire la reviviscenza in base alla particolare tecnica abrogativa era già stato sostenuto senza particolare successo nel giudizio conclusosi con la sent. n. 13/2012 e infatti è stato negato anche in questo caso dando così luogo a un'inammissibilità per «l'inidoneità dello strumento referendario a raggiungere il fine, insito nei relativi quesiti, di fare “rivivere”, in tutto o in parte, le disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi, nonché quelle (3° quesito) che stabilivano i circondari dei tribunali aboliti».

Nella sent. n. 17/2016, poi, l'Avvocatura generale dello Stato aveva pro-

spettato una «violazione del principio di divieto di abrogazione in via referendaria di norme “costituzionalmente necessitate”, in quanto il quesito, se accolto, comporterebbe la lesione del “diritto” alla proroga delle concessioni petrolifere maturato dai titolari e quindi del loro legittimo affidamento». Tuttavia, la Corte rileva immediatamente, oltre alla «improprietà» della formula usata, il fatto che «quello che viene prospettato è un vizio di legittimità costituzionale» dell'eventuale normativa di risulta e che pertanto «il suo esame è inammissibile in questa sede».

Più di recente, è da segnalare il richiamo del (parziale) limite delle “leggi costituzionalmente necessarie” ad opera dell'Avvocatura generale dello Stato, nella sent. n. 28/2017, relativa al quesito per l'abrogazione dei *voucher*. In questo caso, l'Avvocatura generale dello Stato aveva sostenuto che le disposizioni di cui si chiedeva l'abrogazione erano relative «alla materia del lavoro occasionale, che deve trovare obbligatoriamente una disciplina normativa». La Consulta, senza ribattere specificamente in merito alla necessità costituzionale di una disciplina del lavoro occasionale, evidenzia come, tuttavia, «l'evoluzione dell'istituto [dei voucher], nel trascendere i caratteri di occasionalità dell'esigenza lavorativa cui era originariamente chiamato ad assolvere, lo ha reso alternativo a tipologie regolate da altri istituti giuslavoristici e quindi non necessario»²⁵.

*Leggi
costituzionalmente
rilevanti*

Sempre rispondendo alle argomentazioni proposte dall'Avvocatura generale dello Stato a sostegno dell'inammissibilità, la Corte ha poi chiarito che «nemmeno ci si può rifare a un diverso carattere “costituzionalmente rilevante”, in quanto una tale criterio non assurge a valore discriminante in sede di vaglio di ammissibilità di un quesito referendario», come peraltro risulta da una giurisprudenza ormai quarantennale.

²⁵ Tale posizione è motivata con maggiore precisione da parte della Corte con riferimento alla evoluzione normativa, laddove afferma che «la originaria disciplina del lavoro accessorio, quale attività lavorativa di natura meramente occasionale, limitata, sotto il profilo soggettivo, a particolari categorie di prestatori, e, sotto il profilo oggettivo, a specifiche attività, ha modificato la sua funzione di strumento destinato, per le sue caratteristiche, a corrispondere ad esigenze marginali e residuali del mercato del lavoro. Tale modifica appare già emblematicamente attestata dal cambiamento della denominazione della rubrica del Capo II del d.lgs. n. 276 del 2003 in cui risultano inserite le originarie previsioni normative (“Prestazioni occasionali di tipo accessorio rese da particolari soggetti”) rispetto a quella recata dal Capo VI del d.lgs. n. 81 del 2015, (“Lavoro accessorio”), nel quale sono inseriti gli articoli di cui si chiede l'abrogazione referendaria, in quanto viene a mancare qualsiasi riferimento alla occasionalità della prestazione lavorativa quale requisito strutturale dell'istituto».

Si tratta di un passaggio molto interessante soprattutto nel merito delle scelte in materia di legislazione del lavoro, anche al fine di chiarire i reali termini dell'istituto che, nato per dare necessarie risposte ad alcune del tutto particolari (soggettivamente e oggettivamente) prestazioni lavorative sembra avere dato luogo ad abusi e a nuove (e ulteriori) forme di precarietà, come la stessa Consulta qui conferma.

7. I rapporti con il giudizio di costituzionalità

Soprattutto a seguito della progressiva espansione dell'intervento della Corte nell'esercizio della funzione in esame, si è spesso posta la questione del rapporto con il giudizio di costituzionalità delle leggi.

Un primo profilo riguarda la possibilità di sollevare, nel corso di un giudizio sull'ammissibilità del referendum, una questione di legittimità costituzionale. La questione si è posta nel triennio nell'ambito del giudizio conclusosi con la sent. n. 16/2016, con cui – come detto – è stato dichiarato estinto il giudizio relativo a cinque richieste abrogative rispetto alle quali l'Ufficio centrale aveva nel frattempo disposto la cessazione delle operazioni referendarie a seguito della sostituzione della normativa oggetto dei quesiti con altra modificativa dei contenuti normativi essenziali.

Infatti, le Regioni promotrici, a fronte dell'ordinanza di cessazione delle operazioni referendarie (anche) per la seconda delle richieste presentate avevano chiesto alla Corte costituzionale di sollevare di fronte a se stessa questione di legittimità costituzionale della nuova disciplina ritenendo che, a seguito dell'eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale sarebbe tornata in vigore (per reviviscenza) la precedente e si sarebbe quindi potuto svolgere il relativo *referendum* (probabilmente a seguito di un nuovo intervento dell'Ufficio centrale)²⁶. La Corte, in realtà, ha chiuso rapidamente la questione, affermando che dalla decisione dell'Ufficio centrale per il *referendum* «consegue che questa Corte “non ha [più] alcuno spazio per interloquire essendo suo compito esclusivo quello di valutare l'ammissibilità o meno dei quesiti quali ad essa pervengono dal suddetto Ufficio centrale” (sentenza n. 16 del 1997), rimanendo impregiudicata la possibilità di essere eventualmente adita con ricorso per conflitto di attribuzione avverso l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum». Infatti, «al giudice costi-

La possibilità di sollevare Q.L.C. nel corso del giudizio di ammissibilità del referendum

²⁶In proposito, considerato che l'art. 1, 240° comma, lett. b), l. 28 dicembre 2015 n. 208 abrogava espressamente l'art. 38, d.l. 12 settembre 2014 n. 133, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 novembre 2014 n. 164, le Regioni si basavano probabilmente su quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 13/2012, nella quale, nel ribadire l'esclusione della reviviscenza delle norme a seguito dell'abrogazione referendaria, aveva precisato che «il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate, dunque, non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, e comunque diverse da quella dell'abrogazione referendaria in esame. Ne è un esempio l'ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale, che viene individuata come caso a sé non solo nella giurisprudenza di questa Corte (peraltro, in alcune pronunce, in termini di “dubbia ammissibilità”: sentenze n. 294 del 2011, n. 74 del 1996 e n. 310 del 1993; ord. n. 306/2000) e in quella ordinaria e amministrativa, ma anche in altri ordinamenti (come quello austriaco e spagnolo). Tale annullamento, del resto, ha “effetti diversi” rispetto alla abrogazione – legislativa o referendaria – il cui “campo [...] è più ristretto, in confronto di quello della illegittimità costituzionale” (sentenza n. 1 del 1956)».

tuzionale compete solo di verificare se non sussistano eventuali ragioni d'inammissibilità "quanto ai nuovi atti o disposti legislativi, così assoggettati al voto popolare abrogativo" (sentenza n. 68 del 1978), possibilità che, con riferimento alle cinque richieste referendarie in esame, è venuta meno a seguito della seconda decisione dell'Ufficio centrale per il referendum. Alla luce delle esposte enunciazioni, non può nemmeno essere presa in esame la questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera b), della legge n. 208 del 2015, formulata nella memoria depositata in prossimità della camera di consiglio dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Sardegna e Veneto, a prescindere dalla successiva richiesta del difensore di cancellazione dal ruolo».

Questa conclusione è stata oggetto di critica da parte della dottrina²⁷, la quale riterrebbe che l'Ufficio centrale – nello svolgere la valutazione circa la abrogazione con una normativa non riproduttiva né dei principi ispiratori né del contenuto normativo essenziale di quella che oggetto del quesito – dovrebbe accertarsi che la nuova normativa non sia incostituzionale perché, ove così fosse rinviverebbe la precedente. Ciò determinerebbe la necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale da parte dell'Ufficio centrale stesso. Ove quest'ultimo non procedesse in tal senso dovrebbe essere la Corte costituzionale a farlo sollevando la questione di fronte a se stessa, nel corso del giudizio di ammissibilità.

In proposito, tuttavia, pare anzitutto da rilevare che il referendum si svolge su leggi vigenti, anche se incostituzionali. Ad esempio, infatti, si sono svolti, nel 2009, *referendum* sulla l. elettorale n. 270/2005, poi dichiarata (con sent. n. 1/2014) parzialmente incostituzionale. Naturalmente nessun rilievo potrebbe avere il fatto che l'incostituzionalità fosse successivamente riscontrata per la normativa originariamente oggetto del quesito o invece per quella sopravvenuta. Dirimente, tuttavia, sembra la circostanza che sia il giudizio di fronte all'Ufficio centrale per il referendum ai sensi dell'art. 32, l. n. 352/1970 sia il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale hanno ad oggetto la richiesta di *referendum* e non la legge che costituisce a sua volta l'oggetto di quest'ultima. La legge, quindi – come già detto con particolare riferimento al giudizio di ammissibilità – non può essere afferrata, essendo protetta dall'involucro della richiesta, impenetrabile in questa sede. O meglio, in queste sedi. Nel giudizio di legittimità di fronte all'Ufficio centrale, come nel giudizio di ammissibilità di fronte alla Corte, una questione di legittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta sarebbe quindi irrilevante, mentre essa potrebbe essere sollevata unicamente in relazione alle norme da utilizzare ai fini del decidere (come l'Ufficio centrale ha fatto, seppure nell'ambito del controllo dei referendum ex art. 132 Cost. nel caso deciso con sent. n. 278/2011).

²⁷ PINARDI, *L'illegittimità dello ius superveniens ed il suo giudice in una pronuncia di estinzione del giudizio di ammissibilità*, cit.

Per questo, a nostro avviso, anche nel caso di specie la Consulta avrebbe dovuto dichiarare la questione inammissibile per difetto di rilevanza, mentre non averlo fatto (a causa della decisione di dichiarare l'intero giudizio estinto), lascia aperta la strada a successive richieste di sollevare di fronte a se stessa la questione di legittimità costituzionale delle norme oggetto del quesito referendario nel corso di un giudizio di ammissibilità, cosa che come abbiamo detto più volte, a nostro avviso non dovrebbe essere ammissibile (mentre potrebbe esserlo sollevare ad esempio questione di legittimità costituzionale di una norma che regola il giudizio stesso).

Altra questione, che torna anche nel triennio è quella relativa alla possibilità di valutare, nel corso del giudizio di ammissibilità, la normativa eventualmente conseguente all'abrogazione. Infatti, nell'ambito del giudizio definito con la sent. n. 17/2016, l'Avvocatura generale dello Stato aveva ritenuto non abrogabile la normativa oggetto del quesito in quanto «costituzionalmente necessitate», poiché in caso di accoglimento del quesito vi sarebbe stata «lesione del “diritto” alla proroga delle concessioni petrolifere maturato dai titolari e quindi del loro legittimo affidamento». Infatti, la Corte rileva, molto opportunamente, che «quello che viene prospettato è un vizio di legittimità costituzionale e in quanto tale il suo esame è inammissibile in questa sede». Infatti, «come già affermato nella sentenza n. 251 del 1975, questo giudizio, per la sua struttura articolata in più fasi consecutive ma consequenziali e funzionalmente unitarie e, per la peculiarità di tale funzione, consistente nel controllo di regolarità del procedimento di abrogazione referendaria, ha un oggetto specifico e limitato. Esso, pertanto, non può estendersi alla valutazione della legittimità costituzionale della normativa conformata dall'eventuale accoglimento del quesito, verifica che non può che competere ai giudici a ciò appositamente deputati».

L'argomentazione è pienamente condivisibile (e ribadita più recentemente anche nella sent. n. 27/2017²⁸), anche se rispetto a questa deve constatarsi come in passato, soprattutto attraverso l'utilizzo del limite delle leggi “costituzionalmente necessarie” (attraverso il quale non a caso cercava di passare l'Avvocatura generale dello Stato) la Corte abbia finito per esprimersi sulla normativa effettivamente risultante. Tuttavia, in quei casi il contrasto con la Costituzione conseguirebbe a una sopraggiunta (a seguito dell'abrogazione popolare) assenza di disciplina (ad esempio, nella sent. n. 12/2014, la Corte ha rilevato come l'abrogazione proposta «priverebbe totalmente l'ordi-

*Il controllo
di costituzionalità
nel giudizio
di ammissibilità
dei referendum*

²⁸ In essa, in particolare la Corte afferma che «in sede di controllo di ammissibilità dei referendum, il relativo giudizio non può investire profili di illegittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta referendaria o della normativa di risulta (tra le altre, sentenza n. 13 del 2012), là dove, peraltro, proprio la normativa di risulta, nel caso della richiesta abrogativa in esame, manterrebbe intatta la sua specialità rispetto alla disciplina dell'art. 1676 del codice civile, già solo considerando (tra i vari aspetti di diversificazione) che tale ultima norma trova applicazione anche negli appalti pubblici».

namento dell'assetto organizzativo indispensabile all'esercizio di una funzione fondamentale dello Stato, qual è quella giurisdizionale, in violazione degli artt. 101 e seguenti Cost., con irrimediabile lesione del diritto fondamentale di agire e di difendersi in giudizio, ex art. 24 Cost.». Nel caso in questione, invece, l'Avvocatura pretenderebbe di considerare come costituzionalmente necessarie tutte le norme dalla cui abrogazione potrebbe conseguire la violazione di un diritto, con conseguente incorporazione nell'ambito del giudizio di ammissibilità di un giudizio preventivo di costituzionalità dell'eventuale normativa di risulta (e quindi in sostanza su una mera proposta).

8. *Le conseguenze del giudizio di ammissibilità: il voto e la questione del quorum (anche alla luce della legge di revisione costituzionale respinta dagli elettori nel referendum del 4 dicembre)*

Nel triennio considerato, a fronte di una sola dichiarazione di ammissibilità del referendum (sent. n. 17/2016), è stato indetto un solo referendum, tenutosi domenica 17 aprile 2016, per decidere in merito all'introduzione del divieto di attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine e – fermo restando la esenzione da tale divieto per i titoli abilitativi già rilasciati – all'abrogazione della previsione che essi hanno durata della vita utile del giacimento anziché quella indicata nell'atto concessorio.

*Il quorum
negli ultimi anni*

Come nella quasi totalità dei casi relativi agli ultimi vent'anni, la proposta abrogativa non è stata approvata, pur a fronte di una schiacciante maggioranza si voti favorevoli (85,85%), perché non ha partecipato alla consultazione la maggioranza degli aventi diritto al voto, fermatisi al 31,19% (seppure facendo registrare un aumento rispetto ad altri casi nei quali il quesito risultava almeno in sé meno tecnico²⁹. L'unica eccezione è stata rappresentata, nel ventennio 1997-2016, dalla consultazione del 2011, avvenute ad oggetto quattro quesiti³⁰ (con un'affluenza compresa tra il 54,78% e il 54,83%), mentre maggiore partecipazione hanno visto i referendum costituzionali, per i quali, in considerazione della loro funzione oppositiva, non è tuttavia previsto un *quorum* di partecipazione³¹.

²⁹ Nel 2009 i votanti avevano oscillato (nei tre referendum) tra il 23,49% e il 24,02%; nel 2005 (nei quattro referendum) tra il 25,63% e il 25,66%; nel 2003 (due referendum) tra il 25,73% e il 25,75%.

³⁰ Sull'affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica, sul servizio idrico, sul nucleare, sul legittimo impedimento a comparire in udienza penale per il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri.

³¹ La percentuale dei votanti, nell'ultimo referendum costituzionale, svoltosi il 4 di-

Nel 2016, come abbiamo visto, in realtà, la maggioranza parlamentare aveva tentato di evitare il voto attraverso modifiche delle norme oggetto delle richieste. L'operazione era riuscita per i 5/6, l'Ufficio centrale per il referendum essendosi pronunciato ai sensi dell'art. 39, l. n. 352/1970, come modificato dalla Corte costituzionale con sent. n. 68/1978, per la cessazione di tutte le operazioni referendarie tranne quelle relative a un quesito. Certamente questo ha indebolito la proposta complessiva, che rimaneva in sé molto tecnica, seppure venisse sottolineato, da parte delle Regioni promotrici e dei partiti e le associazioni a sostegno, come un risultato positivo avrebbe potuto assumere una valenza di più ampia indicazione rispetto alle politiche energetiche del Paese.

In ogni caso – come già ricordato – il *quorum* non è stato raggiunto, avendo votato 15.806.488 elettori (pari al 31,19% degli aventi diritto), l'85,5% dei quali (pari a 13.334.607) si sono, però, espressi a favore dell'abrogazione.

Il risultato ha riportato al centro del dibattito pubblico la questione del *quorum* di partecipazione, oggetto di discussioni accese già in sede di Assemblea costituente.

Deve in proposito considerarsi che, tuttavia, quando questo fu introdotto era volto a evitare l'abrogazione di leggi approvate dalla maggioranza parlamentare, corrispondente – in virtù del sistema proporzionale senza correzioni – alla maggioranza degli elettori, da parte di una minoranza di elettori. A fronte di Parlamenti eletti con premi di maggioranza, come l'attuale, le cose non stanno nello stesso modo. In questa legislatura, ad esempio, la maggioranza di governo fa perno su un partito politico che ha ottenuto 8.934.004, al quale si sono aggiunti due piccoli partiti già facenti parte della coalizione (che avevano riportato complessivamente 314.038 voti), la coalizione centrista (3.772.582 voti) e un pezzo minoritario del Pdl, i cui voti non sono quantificabili rispetto alla totalità di quelli ottenuti alle elezioni. Al di là di quest'ultima incertezza, che, come si vede, impedisce una più esatta quantificazione della rappresentatività della maggioranza, pare di poter constatare come l'approvazione delle norme di cui si chiedeva l'abrogazione (contenute della l. 28 dicembre 2015 n. 208) è avvenuta da una maggioranza parlamentare probabilmente non più rappresentativa (o almeno non molto più rappresentativa) di quanti abbiano votato “Sì” il 17 aprile 2016³². In generale, in effetti, una legge elettorale con premio di

*Quorum
e leggi elettorali*

cembre 2016, è stata del 65,48%, mentre nel precedente caso del 2006 era stata del 52,46%. Nel 2001, invece, questa si era fermata al 34,05%.

³²In proposito ricordiamo come la l. n. 270/2005 (poi dichiarata incostituzionale con sent. n. 1/2014) abbia assegnato alla camera dei deputati un premio di maggioranza pari al 55% dei seggi a una coalizione di liste che avevano riportato il 29,55% dei voti validi, corrispondenti a 10.049.393 elettori. Se al Senato fosse stato previsto un sistema analogo, in questa legislatura, le leggi sarebbero state normalmente approvate, quindi,

Le proposte
di revisione
del quorum

maggioranza (tanto più se majority assuring) rischia di consentire che l'approvazione delle leggi possa avvenire con una maggioranza parlamentare rappresentativa di un numero di elettori minore di quello che la presenza del quorum di cui all'art. 75 Cost. richiede per abrogarla.

Della revisione del *quorum* di cui all'art. 75, 4° comma, Cost. si discute da tempo (proponendosene un abbassamento in varie forme se non addirittura un'eliminazione)³³. Sulla questione si era cimentato, nel corso del triennio, anche il legislatore di revisione costituzionale che, nel corso dei lavori parlamentari, era intervenuto sulla proposta del Governo, prevedendo all'art. 75, 4° comma, dapprima (in sede di prima Commissione al Senato) la approvazione della proposta abrogativa nel caso in cui avesse partecipato al referendum «la maggioranza degli elettori che hanno partecipato all'ultima elezione della Camera dei deputati» (e, naturalmente, in caso di raggiungimento della maggioranza dei voti validamente espressi), mentre successivamente (con il passaggio in aula), la approvazione della proposta «se ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto o, se avanzata da ottocento lima elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati» (e, naturalmente, in caso di raggiungimento della maggioranza dei voti validamente espressi).

Se il primo intervento sarebbe stato da valutare in modo certamente positivo, raccogliendo un'indicazione da tempo emersa in dottrina, il testo poi approvato in via definitiva suscitava, invece, perplessità. Infatti, il collegamento dell'abbassamento del *quorum* al numero di sottoscrizioni popolari raccolte (con esclusione della possibilità di abbassamento del *quorum* per i referendum di iniziativa regionale), mette insieme elementi che rispondono ciascuno a una diversa *ratio*. La previsione di un certo numero di sottoscrizioni, infatti, mira a garantire la serietà della richiesta, mentre quello del *quorum* di partecipazione a non consentire a minoranze anche esigue di cancellare la volontà espressa dalla maggioranza attraverso i propri rappresentanti (pur con tutte le predette cautele). Ma c'è di più: subordinando l'abbassamento del *quorum* di partecipazione alla presentazione di una richiesta corredata da un più elevato numero di sottoscrizioni, si sarebbe creato sostanzialmente un canale privilegiato per i referendum sostenuti dalle associazioni più grandi e meglio strutturate (e quindi maggiormente in grado di raccogliere l'adesione degli elettori), a detrimento, invece, delle richieste con una provenienza più "diffusa", più riconducibile a gruppi di

da rappresentanti di poco più di dieci milioni di persone, ma non sarebbero potute essere abrogate da oltre tredici milioni, quanti erano stati, ad esempio, i partecipanti all'ultimo referendum del 2016.

³³ Sul punto si veda in particolare il "Codice di buona condotta sui referendum" adottato, nell'ambito del Consiglio d'Europa, dal Consiglio per le elezioni democratiche, nel corso della 19a sessione (Venezia, 16 dicembre 2006) e dalla Commissione di Venezia nel corso della 70a sessione plenaria (Venezia, 16-17 marzo 2007).

cittadini meno organizzati, sacrificando in parte la connotazione *bottom up* che l'art. 75 conferisce al referendum abrogativo³⁴.

Archiviata – a seguito del *referendum* del 4 dicembre – la revisione costituzionale che prevedeva questo poco razionale intervento sull'art. 75, 4° comma, Cost., rimane auspicabile una modifica dello stesso volta a un abbassamento del *quorum* per tutte le richieste (a prescindere dai soggetti presentatori e dal loro numero, al di sopra, naturalmente, di quello previsto come necessario), con possibilità di parametrarlo opportunamente sul numero dei votanti alle precedenti elezioni per la Camera dei deputati.

³⁴In proposito può ricordarsi come l'abrogazione della nuova disciplina dei licenziamenti illegittimi sia stata proposta, nel 2015, da undici cittadini e sostenuto da un neonato partito politico ("Possibile") e da alcune piccole associazioni e, nel 2016, con una formulazione più ampia (che ne ha determinato l'inammissibilità) dalla CGIL: nel secondo caso sono state raccolte circa un milione di firme, circa il triplo di quelle raccolte l'anno precedente (su un quesito che, stando alla sent. n. 26/2017) sarebbe risultato molto probabilmente ammissibile.

CAPITOLO VIII

LA CORTE ED I RAPPORTI TRA DIRITTO INTERNO E DIRITTO SOVRANAZIONALE

di GIUSEPPE CAMPANELLI-GIANLUCA FAMIGLIETTI *

SOMMARIO: I. *La Corte costituzionale e i rapporti con la CEDU e con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo.* – 1. Tendenze della giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Corte costituzionale e CEDU nel triennio di riferimento. – 2. Il profilo statistico. – 3. La CEDU come norma interposta. – 3.1. Il seguito del filone giurisprudenziale aperto con le sentenze 348 e 349/2007 e i parametri interni che hanno veicolato la CEDU nel giudizio di legittimità costituzionale. – 3.2. Utilizzo ed effetti dei parametri convenzionali richiamati all'interno dell'ordinamento. – 4. In particolare: il bilanciamento tra Convenzione e Costituzione in continuità con il precedente orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale. – 5. Il “predominio assiologico” della Costituzione sulla Convenzione quale novità dell'andamento giurisprudenziale del triennio in esame. – 6. L'interpretazione della legge nazionale alla luce della CEDU. – 7. L'interpretazione della CEDU secondo la giurisprudenza della Corte EDU e l'obbligo di conformarsi alla giurisprudenza di quest'ultima. – 8. La massima espansione della tutela dei diritti umani. – 9. Aspetti di rilievo processuale nell'uso del parametro convenzionale e nella citazione della CEDU. – 9.1. Ipotesi di assorbimento delle censure manifestate sotto il profilo convenzionale. – 9.2. Ipotesi di utilizzo della CEDU o delle sentenze EDU come mero supporto argomentativo. – II. *Ordinamento interno e diritto dell'Unione europea.* – 1. Premessa. – 2. Il diritto comunitario come parametro di giudizio nel sindacato sulle leggi in via principale. – 2.1. Gli atti dell'UE in grado di integrare il parametro costituzionale. – 2.2. Le modalità di trattazione delle questioni comunitarie. – 2.3. L'effettiva resa dell'art. 117, 1° comma, Cost.: le dichiarazioni di incostituzionalità. – 2.4. Le dichiarazioni di non fondatezza e di inammissibilità in relazione a norme comunitarie. – 3. Il diritto dell'Unione europea ed il sindacato sulle leggi in via incidentale: il nesso di pregiudizialità e le conferme giurisprudenziali sull'assetto dei rapporti tra Corte costituzionale, giudici comuni, Corte di giustizia. – 3.1. La sent. n. 187/ 2016: il “seguito” del primo rinvio pregiudiziale effettuato nell'ambito del giudizio in via incidentale. – 3.2. La scelta del parametro e le tipologie di atti dell'Unione europea che fungono da norme integrative dello stesso. – 4. Il diritto dell'Unione nei conflitti di attribuzione e nel giudizio di ammissibilità sui *referendum* abrogativi.

* Lo scritto è frutto della riflessione congiunta dei due autori. La redazione materiale della I parte è stata curata da Giuseppe Campanelli, mentre quella della II da Gianluca Famiglietti.

I. LA CORTE COSTITUZIONALE E I RAPPORTI CON LA CEDU E CON LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI STRASBURGO

1. Tendenze della giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Corte costituzionale e CEDU nel triennio di riferimento

Le tendenze nei rapporti tra CEDU e Corte costituzionale

La trattazione della materia relativa ai rapporti tra la Corte costituzionale e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e quindi l'analisi della giurisprudenza costituzionale nel triennio 2014-2016 richiede la possibile identificazione o, comunque, l'analisi delle principali linee di tendenza che, nel periodo in esame, sono emerse dall'esame delle decisioni della Consulta.

Il fine connesso all'identificazione di tali tendenze è quello, da un lato, di creare un ulteriore collegamento con l'approfondimento proposto per il precedente triennio¹ e, dall'altro, di evidenziare gli eventuali profili di continuità o di discontinuità con i pregressi orientamenti giurisprudenziali.

Più in particolare, tenuto conto dell'arco temporale piuttosto definito di osservazione, non si tratta, in realtà, di esaminare le decisioni della Consulta, con l'esclusivo obiettivo di stabilire se l'andamento giurisprudenziale riscontrato sia da ricollegare ad una "resistenza", piuttosto che ad un "dialogo" o ad un "dinamismo" o ad un "rallentamento" della giurisprudenza costituzionale rispetto alle sentenze della Corte EDU e rispetto alla Convenzione².

La questione centrale consiste nell'evidenziare le diverse tendenze che, in generale, si sono manifestate negli ultimi tre anni, cercando di proporre alcuni principali criteri di classificazione, segnalando, appunto, eventuali profili di continuità, di discontinuità o, semplicemente, di necessaria puntualizzazione della Corte costituzionale rispetto alle differenti problematiche affrontate.

In via preliminare, un primo spunto di riflessione, come si vedrà più diffusamente nel secondo paragrafo, è offerto dall'analisi del dato statistico.

Il dato statistico

Quest'ultimo, infatti, dimostra, anche esclusivamente dal punto di vista numerico, il ricorrente richiamo alla CEDU all'interno delle decisioni della Consulta. In particolare, nel triennio in esame, a fronte di un numero complessivo di 854 pronunce, 110 tra sentenze (69) e ordinanze (41) utilizzano, a diverso titolo, la fonte convenzionale, a dimostrazione della ormai consolidata presenza della CEDU nella giurisprudenza costituzionale.

¹ Sul punto si rinvia a T. GIOVANNETTI-P. PASSAGLIA, *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto internazionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2011-2013), Torino, 2014, 369 ss.

² In merito ad una ricostruzione più generale e con un più ampio arco temporale di riferimento v. T. GROPPI, *La jurisprudence de Strasbourg dans les décisions de la Cour constitutionnelle italienne. Une recherche empirique*, in *Federalismi.it*, n. 21/2016, 2 novembre 2016.

L'incidenza del dato statistico, d'altra parte, si apprezza anche per il fatto che i numerosi interventi della Corte si sono indirizzati su diversi profili sostanziali e processuali che consentono, appunto, di identificare alcuni aspetti principali, coincidenti con le pronunce della Corte, la cui sistematizzazione rappresenta un tentativo di analizzare le più importanti tendenze o i più importanti interventi emersi nel triennio in esame.

In primo luogo, come sarà approfondito di seguito, con riguardo al profilo della disposizione CEDU come norma interposta, ovvero dei parametri interni che hanno veicolato la CEDU nel giudizio di legittimità costituzionale e dei parametri convenzionali richiamati, risulta prioritario prendere in considerazione le decisioni che danno seguito al filone giurisprudenziale aperto con le sentenze 348 e 349/2007 (o che eventualmente se ne discostano).

Sul punto, tale orientamento (par. 3.1) appare ampiamente confermato anche in questo triennio, nella misura in cui sono numerosi i casi nei quali la Corte rinvia nelle proprie pronunce ai principi in esse affermati (ordinanze nn. 92, 158 e 240/2014; sentenze nn. 96 e 184/2015)³. D'altra parte, sul punto, va citata anche la sentenza n. 236/2016 nella quale si ribadisce che il rinvio alla CEDU può avvenire solo attraverso il meccanismo della interposizione e mai richiamando la norma convenzionale a parametro diretto.

Sul profilo, strettamente connesso, dei parametri interni che hanno veicolato la CEDU nel giudizio di legittimità costituzionale (sempre par. 3.1) la giurisprudenza del triennio in esame risulta uniforme nel confermare l'orientamento giurisprudenziale aperto a partire dal 2007 che, nel dare ingresso alle disposizioni della CEDU, quali fonti interposte nel giudizio di legittimità costituzionale, le ha sempre collegate all'indiretta violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost. In tale contesto, episodicamente, si riscontrano parametri diversi che, eventualmente, veicolano in modo indiretto la violazione della CEDU nel giudizio di legittimità costituzionale (ad esempio l'ordinanza n. 25/2014 in cui la violazione dell'art. 6 della Convenzione era collegata, dal giudice *a quo*, al parametro dell'art. 10 Cost.).

Sempre nella logica di individuare le tendenze della giurisprudenza costituzionale, appare possibile, come si vedrà in seguito (par. 3.2.), segnalare come, nel periodo di osservazione, l'illegittimità della normativa nazionale, sotto l'aspetto della norma interposta sovranazionale, possa essere schematizzata in ragione del parametro invocato, in alcuni casi estremamente ricorrente, come, ad esempio nelle ipotesi di irragionevole durata del processo o in merito alla natura penale delle sanzioni applicabili.

Più in particolare, rinviando al citato paragrafo per l'identificazione compiuta di tutte le pronunce ricollegabili a tale criterio, va segnalato come nella giurisprudenza del triennio si riscontrino richiami alla CEDU con ri-

*La CEDU come
norma interposta*

*Parametri interni
che hanno veicolato
la CEDU*

*Le disposizioni
convenzionali
invocate*

³ Pronuncia che, a proposito dell'art. 6, in merito al significato di irragionevole durata, fa riferimento alla CEDU come "fonte sovra-legislativa" in connessione con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

guardo all'art. 2 sul diritto alla vita, all'art. 3 sul divieto di tortura, all'art. 5 sul diritto alla libertà e alla sicurezza, all'art. 6 sul diritto ad un equo processo, all'art. 7, sul principio "nessuna pena senza legge", all'art. 8 sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, all'art. 14 sul divieto di discriminazione, all'art. 1, Protocollo n. 1 sulla protezione della proprietà, agli artt. 2 e 4 del Protocollo n. 7 sul principio del *ne bis in idem*.

*L'impatto della
CEDU
sull'ordinamento
interno*

In stretta connessione con quanto finora segnalato, a proposito dell'utilizzo dei parametri convenzionali invocati, la giurisprudenza costituzionale del triennio 2014-2016 consente, infine, di individuare un aspetto direttamente collegato e relativo all'impatto della Convenzione nell'ordinamento interno. Si tratta, più in particolare, degli effetti, ordinati per materia, prodotti dalle decisioni della Corte, in alcuni casi piuttosto rilevanti, stante la delicatezza delle questioni trattate, alla luce dell'utilizzo della CEDU.

Dal punto di vista metodologico, il profilo individuato rivede, da altra prospettiva, quanto trattato nella prima parte del par. 3.1., ovvero rende conto delle decisioni e dunque delle conseguenze, connesse all'impiego dei parametri convenzionali, concretizzatesi nell'ordinamento interno, a seconda delle differenti tipologie di pronunce adottate.

Le decisioni

Sul punto si registrano sentenze di illegittimità costituzionale sotto il profilo del contrasto con la CEDU con riguardo alla ragionevole durata del processo (sentenza n. 184/2015; sentenza n. 36/2016), alla violazione del *ne bis in idem* (sentenza n. 200/2016), ai diritti sociali degli immigrati (sentenze nn. 22 e 230/2015), alla pubblicità delle udienze nei procedimenti giudiziari (sentenza n. 135/2014; sentenze nn. 97 e 109/2015), alle leggi di interpretazione autentica retroattive (sentenza n. 191/2014 e sentenza n. 260/2015), alla selezione di embrioni a scopo eugenetico (sentenza n. 96/2015), all'indennizzo in materia di espropri (sentenza n. 187/2014).

Sempre con riguardo agli effetti delle pronunce della Corte alla luce dell'utilizzazione della CEDU, vanno poi ricordate anche le diverse decisioni di non fondatezza che hanno riguardato, nello specifico, in materie ricorrenti, il meccanismo riparatorio attribuibile nel caso di detenzione in condizioni di sovraffollamento carcerario (sentenza n. 204/2016), l'applicazione del principio della *lex mitior* al sistema sanzionatorio amministrativo (sentenza n. 193/2016), il profilo dell'irretroattività delle sanzioni penali (sentenza n. 276/2016), la questione del carattere retroattivo delle norme di interpretazione autentica innovative (sentenza n. 156/2014; sentenze nn. 127, 146 e 150/2015; sentenza n. 132/2016), l'incidenza di disposizioni sulla stabilità del giudicato (sentenza n. 227/2014; sentenza n. 214/2016), il principio del *nulla poena sine lege* (sentenza n. 240/2015; ordinanza n. 207/2016), il principio della ragionevole durata del processo (sentenza n. 36/2016), il tema della selezione degli embrioni (sentenza n. 229/2015)⁴.

⁴ Sempre in merito a tale aspetto, con riguardo alla sentenze di infondatezza, vanno altresì ricordate la sent. n. 235/2014 in materia di assicurazioni private, la sent. n. 34/2015 sulle

Sempre nel medesimo ambito si segnalano decisioni di inammissibilità, raggruppate per materie ricorrenti, tra cui, più in concreto la sentenza n. 102/2016, sul principio del *ne bis in idem* e concorso di sanzioni amministrative, la sentenza n. 57/2016 in materia di giudizi penali speciali, ma con riferimento soprattutto alla necessità di conformare l'ordinamento alla sentenza della Corte EDU (sul punto Corte cost. 210/2013) e, la nota sentenza n. 49/2015 in tema di confisca⁵.

Da ultimo, sempre all'interno del triennio in esame, si registrano numerose ordinanze della Corte costituzionale relative alla CEDU.

Più nello specifico, si segnalano ordinanze di restituzione degli atti al giudice *a quo* (ordinanze nn. 149 e 247/2014; ordinanza n. 20/2015; ordinanze nn. 112, 209 e 229/2016), ordinanze di inammissibilità (ordinanza n. 57/2015 per difetto di rilevanza, ordinanza n. 187/2015 per questione analoga a quella già affrontata nella sentenza 49/2015, ordinanza n. 269/2015 per intervento additivo che invade la discrezionalità, ordinanza n. 47/2016 per erronea individuazione della disposizione da sottoporre a scrutinio, ordinanza n. 227/2016 per intervento additivo senza l'indicazione dell'intervento richiesto, ordinanza n. 165/2016 per difetto di rilevanza in materia elettorale), ordinanze di inammissibilità per questioni già sollevate e risolte da precedenti pronunce (ordinanza n. 252/2014; ordinanze nn. 4, 100, 180, 181, 207 e 208/2016), ordinanze di manifesta infondatezza (ordinanza n. 10/2014 [questione identica ad altra già decisa con infondatezza], ordinanza n. 92/2014 su norme di interpretazione autentica retroattive, ordinanza n. 158/2014, già ricordata in precedenza, in materia di disposizioni che incidono sull'estinzione di processi in corso in materia previdenziale, ordinanza n. 174/2015 per questione identica ad altra già decisa con infondatezza e ordinanze nn. 274/2015 e n. 73/2016)⁶.

attività di cava, la sent. n. 71/2015 in materia di espropriazioni indirette, la sent. n. 186/2015 in materia di misure di sicurezza-pericolosità sociale per erroneità del presupposto interpretativo, la sent. n. 229/2015 sulla rettifica di attribuzione del sesso, la sent. n. 90/2016 sul calcolo dell'indennità di esproprio, la sent. n. 132/2016 sulla possibile incidenza di norme interpretative sui giudizi pendenti, la sent. n. 203/2016 in tema di contenimento della spesa sanitaria, la sent. n. 225/2016 con riguardo all'erronea ricostruzione del quadro normativo in materia di interesse del minore a mantenere rapporti con il genitore biologico.

⁵ Sempre nell'ambito delle decisioni di inammissibilità si segnalano inoltre la sent. n. 30/2014 in tema di durata ragionevole del processo (ipotesi di illegittimità accertata ma non dichiarata), la sent. n. 18/2015 (per incompleta ricostruzione del quadro normativo), la sent. n. 120/2015 (per carente motivazione sul contrasto con la CEDU), la sent. n. 157/2015 (per errore del giudice nell'individuazione dell'oggetto appropriato), la sent. n. 76/2016 (per erronea ricostruzione del quadro normativo), la sent. n. 78/2016 (perché le censure sono meramente assertive della violazione della CEDU), la sent. n. 219/2016 (in materia di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti locali per violazioni CEDU).

⁶ Sempre all'interno delle ordinanze di manifesta infondatezza si ricordano quelle su questioni identiche in materia di durata ragionevole del processo (ordd. nn. 124, 204, 240 e 280/2014).

*Il bilanciamento tra
Convenzione
e Costituzione:
continuità
rispetto al passato*

Cercando poi di individuare ulteriori tendenze emerse nella giurisprudenza costituzionale dell'ultimo triennio, un altro interessante aspetto è quello che coincide con il tema del bilanciamento tra Convenzione e Costituzione, in una logica che, in questo caso, potremmo definire di "continuità" con le precedenti decisioni della Corte.

Sul punto, infatti, come si vedrà (par. 4), le decisioni della Consulta, in linea di massima, ribadiscono la posizione assunta negli anni precedenti, salvo discostarsi per alcuni peculiari profili, quale quello del predominio assiologico della Costituzione, di cui alla nota sentenza n. 49/2015 (par. 5). Come si spiegherà più diffusamente, la decisione è di fondamentale importanza e la stessa rappresenta un importante momento di "puntualizzazione" da parte della Corte costituzionale a proposito dei rapporti tra Costituzione e CEDU.

In una articolata motivazione la Corte afferma, di fatto, la «priorità assiologica della Costituzione sulla CEDU» che comporta, appunto prioritariamente, di dare alla legge un senso conforme alla Costituzione⁷.

A tale ultimo aspetto si connette l'ulteriore posizione, in realtà già espressa in passato nella decisione n. 264/2012, secondo cui alla Corte spetta compiere un generale bilanciamento tra i principi presi in considerazione, bilanciamento al quale non potrebbe sottrarsi, alla stregua degli altri principi di rilievo costituzionale, la CEDU (sentenza n. 127/2015 e sentenza n. 193/2016).

*L'interpretazione
convenzionalmente
conforme*

Sempre nella logica di classificare le pronunce della Consulta relative ai rapporti con la CEDU, un'altra tendenza, alimentata dalle decisioni della Corte, è stata quella relativa al tema dell'interpretazione della legge nazionale alla luce della CEDU (par. 6). In merito a tale aspetto si riscontrano, anche in questo triennio, decisioni che fanno riferimento ad un obbligo per il giudice di adottare, tra le possibili soluzioni normative quelle che risultino conformi al dettato convenzionale (ordinanze nn. 124 e 204/2014; sentenza n. 135/2014; sentenza n. 221/2015). In questo contesto si colloca anche l'interessante questione relativa all'ipotesi del contrasto tra diritto convenzionale e diritto vivente dei giudici di legittimità risolto dalla sentenza n. 200/2016.

*Interpretazione della
Convenzione da parte
della Corte EDU*

In stretto collegamento con la questione dell'interpretazione della legge nazionale alla luce della CEDU, va altresì ricordato come la giurisprudenza della Corte costituzionale, negli anni 2014-2016, ha anche alimentato il pro-

⁷ D'altra parte, sul punto, tra le diverse rilevanti affermazioni offerte dalla Consulta nella sent. 49/2015, la stessa chiarisce che «il più delle volte l'auspicabile convergenza degli operatori giuridici e delle Corti costituzionali e internazionali verso approcci condivisi, quanto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, offrirà una soluzione del caso concreto capace di conciliare i principi desumibili da entrambe le fonti. Ma nelle ipotesi estreme in cui tale via appare sbarrata, è fuor di dubbio che il giudice debba obbedienza anzitutto alla Carta repubblicana». Con riguardo ai numerosi commenti della dottrina su tale decisione v. nota n. 44.

prio orientamento giurisprudenziale sul tema collegato dell'interpretazione della CEDU secondo la giurisprudenza della Corte EDU e sull'obbligo di conformarsi a quest'ultima (par. 7).

In merito a tale tendenza, la Consulta risulta sostanzialmente costante nel sostenere che il diritto convenzionale che funge da norma interposta nel giudizio di costituzionalità sia quello proveniente dall'interpretazione fornita dalla Corte EDU (sentenze nn. 30, 135, 156, 162 e 187 e 238/2014; sentenza n. 97/2015; sentenza 57/2016).

In questo ambito risulta necessario anche segnalare la decisione n. 102/2016 per la parte in cui si affronta il tema del rapporto tra discrezionalità del legislatore e attuazione delle decisioni della Corte EDU. Ritorna, anche con riguardo a questa classificazione, l'importanza della sentenza n. 49/2015 a proposito dell'orientamento secondo il quale solo una giurisprudenza consolidata della Corte EDU su uno specifico diritto e non una decisione sporadica risulta vincolante (sul medesimo profilo si segnala anche l'ordinanza n. 187/2015).

Sempre nel triennio in esame, la giurisprudenza costituzionale affronta nuovamente anche il tema del grado di tutela dei diritti umani (par. 8).

Su tale problematica, infatti, dalle decisioni della Corte, per ciò che concerne la questione della massima espansione della garanzia di tali diritti, emerge la possibilità di riconoscere una derogabilità delle garanzie offerte dalla CEDU, quando il diritto interno offra una maggiore protezione per le medesime situazioni (ordinanza n. 223/2014) o la necessità di ricercare la massima espansione della tutela nel confronto tra quella prevista dalla Convenzione e quella costituzionale dei diritti fondamentali (sentenze nn. 135 e 191/2014). In alcune ipotesi il Giudice delle leggi rileva una concreta coincidenza tra la tutela convenzionale e quella costituzionale (sentenze nn. 97 e 109/2015; sentenza n. 200/2016).

*La massima
espansione nella
garanzia dei diritti*

La giurisprudenza della Corte costituzionale, nel rapporto con la CEDU, si innesta anche su aspetti più strettamente processuali relativi all'uso del parametro convenzionale e alla citazione della CEDU (par. 9). In tema si possono identificare due principali aspetti, da un lato, uno maggiormente calibrato sulle ipotesi di assorbimento delle censure manifestate sotto il profilo convenzionale (par. 9.1.) e, dall'altro, uno riguardante i casi di utilizzo della CEDU o delle sentenze EDU come mero supporto argomentativo (par. 9.2.).

Profili processuali

Per quanto attiene alla prima delle due prospettive, emergono diverse ipotesi di assorbimento dei profili di illegittimità per contrasto con la CEDU, prospettati congiuntamente ad altri (sentenze nn. 1 e 162/2014; ordinanza n. 57/2014; sentenze nn. 37, 96, 216 e 260/2015; sentenze nn. 8, 215, 228, 243 e 286/2016. Va segnalato come nella sentenza n. 170/2014 la Corte dichiari l'incostituzionalità, ma ritenga non pertinenti le censure sulla base della CEDU).

A proposito invece della seconda prospettiva, si riscontrano una serie di casi in cui la Corte costituzionale richiama effettivamente la CEDU o la giurisprudenza della Corte EDU solo con l'intento di rafforzare le proprie

tesi argomentative, ma senza che queste costituiscano un autonomo profilo di illegittimità dedotto nella questione (sentenza n. 104/2014; sentenze nn. 96, 144 [in un conflitto in materia di insindacabilità parlamentare], 146 e 178/2015; sentenze nn. 12, 52 [su conflitto in materia di intese con confessioni religiose], 84 e 286/2016)⁸.

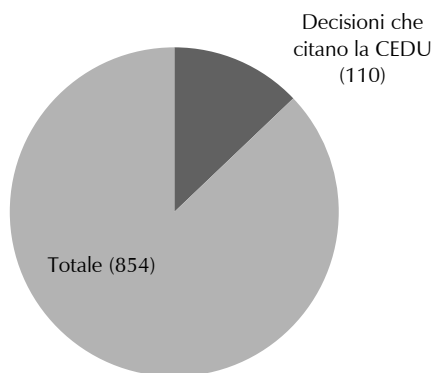
2. Il profilo statistico

L'analisi del dato statistico concernente i riferimenti contenuti nella giurisprudenza della Corte costituzionale del triennio 2014-2016, alla CEDU, consente di valutare, in primo luogo, l'impatto del diritto convenzionale nel controllo di legittimità costituzionale⁹.

Le decisioni

In totale le decisioni che, a diverso titolo, citano la CEDU nel periodo 2014-2016 sono 110 (69 sentenze e 41 ordinanze) su un totale di 854 pronunce (Grafico 1), ripartite in tal senso (Grafico 2): 31 nel 2014 (14 sentenze e 17 ordinanze); 38 nel 2015 (29 sentenze e 9 ordinanze) e 41 nel 2016 (26 sentenze e 15 ordinanze).

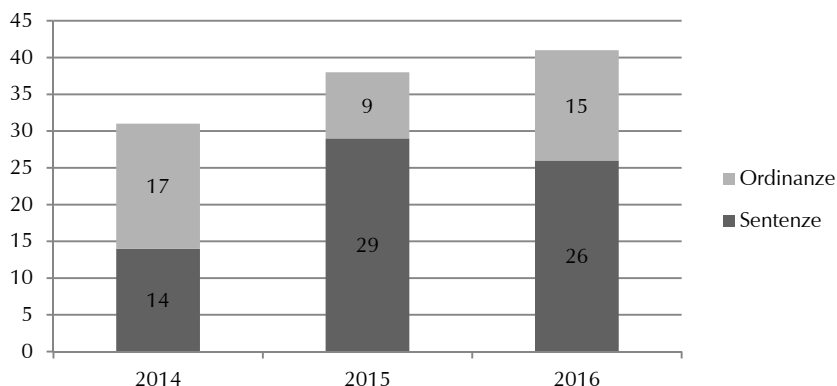
Grafico 1 – Decisioni che citano la CEDU nel triennio 2014-2016 rispetto al totale delle decisioni.



⁸ Nell'ambito di tale profilo si segnala anche il conflitto dichiarato inammissibile con ord. n. 256/2016 per carenza del requisito soggettivo del ricorrente e senza, quindi, alcun approfondimento sulla violazione della CEDU e una richiesta di autoremissione di questione di legittimità costituzionale delle norme integrative, per contrasto con la CEDU in sede di conflitto (ord. n. 185/2014), in quanto fonti non soggette allo scrutinio della Corte.

⁹ Sempre sul profilo statistico, v. T. GROPPi, *La jurisprudence de Strasbourg dans les décisions de la Cour constitutionnelle italienne*, cit.

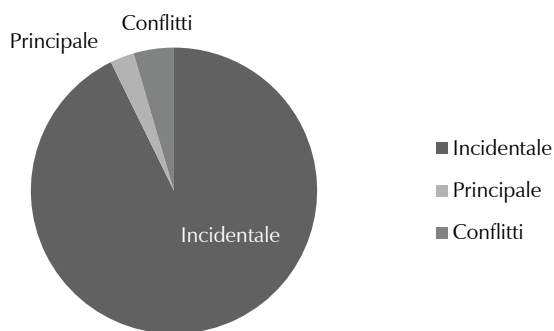
Grafico 2 – Decisioni ripartite per anno e tipologia.



Il numero di citazioni riferite alla CEDU si è concentrato quasi esclusivamente nell'ambito del giudizio sulle leggi in via incidentale (Grafico 3). Infatti, dei 110 provvedimenti individuati ben 102 sono stati resi nel giudizio in via incidentale, mentre solo 3 nei giudizi in via principale e 5 nei conflitti di attribuzione tra poteri dello stato (dove, tra l'altro, la fonte convenzionale poteva svolgere soltanto una funzione puramente "argomentativa").

I giudizi

Grafico 3 – Numero di decisioni rese per tipologia di giudizio.



Il parametro

Tra i provvedimenti che fanno riferimento alla CEDU solo in 77 casi questa è stata invocata quale parametro interposto secondo il consolidato orientamento successivo alle sentenze nn. 348 e 349/2007. In 86 casi, invece, la Corte cita in motivazione la giurisprudenza della Corte EDU.

Nella maggioranza assoluta dei casi le norme della CEDU sono state invocate quale parametro interposto in relazione all'indiretta violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost. Del tutto residuali sono i casi che si discostano da tale consolidato orientamento. In particolare: si veda il già citato caso in cui l'interposizione è stata posta con riferimento all'indiretta violazione dell'art. 10 Cost. (ordinanza n. 25/2014); o ancora il caso in cui la CEDU è stata invocata quale parametro diretto, senza l'utilizzo della tecnica della norma interposta (sentenza n. 236/2016).

*Le sentenze
di incostituzionalità*

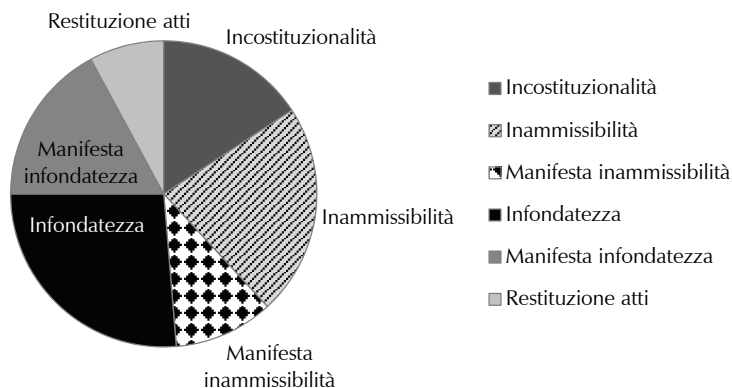
Anche in questo triennio è confermato il *trend* degli anni precedenti per cui, a fronte di un numero cospicuo di provvedimenti che fanno riferimento alla CEDU, o perché richiamata in ordinanza quale parametro interposto, o perché utilizzata come sussidio argomentativo, la Corte è pervenuta ad una declaratoria di incostituzionalità in un numero molto ridotto di casi: complessivamente in 12 casi¹⁰. Di questi 12 casi, in ben 10 l'illegittimità è stata dichiarata per la violazione congiunta del parametro convenzionale e di altri parametri costituzionali; soltanto in 2 casi l'illegittimità è stata dichiarata per violazione esclusiva del parametro (interposto) convenzionale.

La maggioranza delle pronunce ha prodotto, dunque, il rigetto delle questioni sollevate, in particolare¹¹: le pronunce di inammissibilità sono state in totale 25 (di cui 8 ordinanze di manifesta inammissibilità), le pronunce di infondatezza sono state in totale 33 (di cui 13 ordinanze di manifesta inammissibilità). A queste vanno aggiunte 6 ordinanze di restituzione degli atti al giudice *a quo* (Grafico 4).

¹⁰ Sentt. nn. 135, 187 e 191/2014; 22, 96, 97, 109, 184, 230 e 260/2015; 36 e 200/2016.

¹¹ Fatta eccezione per quelle ipotesi in cui la Corte costituzionale non argomenta il profilo concernente la CEDU, o perché lo ritiene assorbito o perché erroneamente posto dal giudice *a quo* (si veda sent. n. 236/2016), ovvero utilizza la CEDU solo come supporto argomentativo.

Grafico 4 – Tipologia di decisione della Corte ove si è avuto l'utilizzo della CEDU.



Si può constatare, quindi, come sul totale delle decisioni che citano la CEDU (110), residui un numero considerevole di decisioni che non offrono spunti argomentativi sul parametro convenzionale¹², ovvero non se ne servano quale parametro interposto.

Tra queste decisioni vanno sicuramente annoverate quelle in cui la Corte costituzionale, nello svolgimento delle proprie argomentazioni, abbia ritenuto il parametro convenzionale assorbito, fondando la propria pronuncia esclusivamente su parametri interni. Complessivamente si sono riscontrati 12 casi di assorbimento dei profili di illegittimità per contrasto con la CEDU prospettati congiuntamente ad altri¹³.

Sempre in tale ambito vanno ricomprese quelle decisioni in cui la Corte costituzionale richiama la CEDU o la giurisprudenza EDU solo per rafforzare le proprie tesi argomentative, ma senza che queste costituiscano un autonomo profilo di illegittimità dedotto nella questione. Ciò si è constatato in 9 casi nel triennio di riferimento¹⁴.

¹²In particolare si vedano: ord. n. 183/2014; sentt. n. 200 e 238/2014; sent. n. 18/2015; ord. n. 57/2015; sentt. n. 229 e 236/2015; ord. n. 269/2015; ord. n. 4/2016; sentt. n. 8 e 236/2016.

¹³In particolare: sent. n. 1/2014; ord. n. 57/2014; sentt. nn. 162/2014; 37, 96, 216 e 260/2015; 8, 215, 228, 243, 286/2016.

¹⁴Sentt. nn. 104/2014; 96, 144/2015 [in un conflitto in materia di insindacabilità parlamentare], 146 e 178/2015; 12 e 52/2016 [su conflitto in materia di intese con confessioni religiose], 84 e 286/2016.

3. *La CEDU come norma interposta*

Le decisioni adottate nel triennio in esame dalla Corte costituzionale, con riferimento al noto profilo della CEDU quale norma interposta nel giudizio di costituzionalità, si pongono, come ricordato, in linea di complessiva continuità rispetto agli orientamenti espressi dalla Consulta, sia nel triennio precedente, sia, soprattutto, considerando l'apertura del filone giurisprudenziale, avvenuta con le sentenze 348 e 349/2007.

La tematica, pur nella sua generalità, può, però, essere declinata attraverso l'utilizzo di due prospettive più specifiche, connesse, ma nello stesso tempo, differenti.

Da un lato, infatti, appare opportuno fare riferimento a quelle decisioni che, nel periodo di interesse, sono orientate maggiormente verso la conferma di precedenti orientamenti già espressi dalla Consulta e, di fatto, danno conto dei parametri interni che hanno veicolato la CEDU nel giudizio di legittimità costituzionale.

Dall'altro lato, invece, occorre prendere in considerazione quelle pronunce che, nel periodo di riferimento, fanno espresso riferimento ai parametri convenzionali invocati e richiamati, evidenziandone, in alcuni casi, la chiara ricorrenza (come nell'ipotesi dell'art. 6 CEDU) e nel contempo segnalare gli effetti prodotti, sulla base di tale utilizzo, all'interno dell'ordinamento.

3.1. *Il seguito del filone giurisprudenziale aperto con le sentenze 348 e 349/2007 e i parametri interni che hanno veicolato la CEDU nel giudizio di legittimità costituzionale*

*Continuità rispetto
al consolidato
orientamento delle
"sentenze gemelle"*

Con riguardo alla prima delle due prospettive, ricollegabili alla più generale e nota questione della CEDU come norma interposta, va segnalato, in primo luogo, come nel triennio 2014-2016 la Corte costituzionale abbia confermato gli orientamenti giurisprudenziali risalenti alle storiche "sentenze gemelle", stante la numerosità di casi in cui la Corte rinvia, nelle proprie decisioni, alle affermazioni e alle motivazioni in esse contenute.

Ripercorrendo, infatti, il percorso giurisprudenziale, ad esempio, nell'ordinanza 92/2014¹⁵ la Consulta, per il profilo che interessa, ritiene che la disposizione impugnata non contrasti con l'art. 117, 1° comma, Cost., in rela-

¹⁵ La Corte dichiara la manifesta infondatezza della questione concernente la legittimità di una disposizione di interpretazione autentica con efficacia retroattiva (art. 2 l. 218/2011). Con argomentazioni analoghe a quelle proposte nell'ord. n. 92/2014 la Corte, con la sent. n. 156/2014, dichiara la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale di disposizioni di interpretazione autentica con effetto retroattivo per violazione indiretta dell'art. 117, 1° comma, Cost., (in ragione del contrasto con l'art. 6 CEDU).

zione all'art. 6, par. 1, CEDU. L'interpretazione che la Corte EDU, ha dato, infatti, in casi analoghi, all'art. 6 permetterebbe al legislatore di adottare disposizioni retroattive che incidono sull'amministrazione della giustizia quando a motivarlo siano "motivi imperativi di interesse generale" (nell'ipotesi in questione si trattava di norma che si limitava a confermare quanto già sostenuto nella giurisprudenza, consolidata, della Cassazione). Nella medesima pronuncia la Corte ribadisce che la CEDU deve essere utilizzata quale norma interposta nel significato ad essa attribuito dalla Corte EDU.

Nello stesso senso si pone anche l'ordinanza n. 158/2014 che dichiara la manifesta infondatezza della questione sollevata, considerando le disposizioni impugnate conformi al parametro così determinato secondo il significato attribuito alle disposizioni degli articoli 6 e 14 CEDU dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

La decisione, quindi, si inserisce pienamente nel filone ormai consolidato che utilizza la CEDU quale norma interposta, pur non ritenendo nel merito sussistente la violazione, alla luce del significato attribuito alle disposizioni convenzionali, dalle citate decisioni della Corte EDU¹⁶.

Un importante orientamento sullo specifico tema in esame si riscontra poi nella sentenza n. 96/2015¹⁷ con cui la Corte costituzionale dichiara incostituzionali gli art. 1, 1° e 2° comma, e 4, 1° comma, della l. 40/2004 in materia di procreazione medicalmente assistita, nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, rispondenti ai

*CEDU come
norma interposta*

¹⁶ Sul tema vedi anche l'ord. n. 240/2014 (su cui v. M. AZZALINI, *La legge Pinto al vaglio della Consulta: un faticoso percorso tra questioni «sommese», incertezze categoriali e defaillances interpretative*, in *Resp. civ. e prev.*, 2015, 782 ss., collegata, per le motivazioni adottate e *ratione materiae* (manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della l. n. 89/2001 nella parte in cui escluderebbe dall'accesso all'indennizzo la parte soccombente nel giudizio), alle ordd. n. 280, 204 e 124/2014. In quest'ultima, in particolare, la Consulta ha ricordato, con motivazioni poi ribadite nelle successive ordinanze citate, che, nei limiti in cui sia consentito dal testo, il giudice sarebbe tenuto ad attribuire alla legge un significato conforme alla CEDU, così come interpretata dalla Corte di Strasburgo (secondo la quale, in questa ipotesi, l'art. 6, par. 1 CEDU prescriverebbe la spettanza dell'equa soddisfazione a favore di tutte le parti, anche di quella soccombente). Nel caso di specie il rigetto scaturirebbe, dunque, da un erroneo presupposto interpretativo del giudice comune.

¹⁷ Sulla sentenza v., ad esempio, E. Malfatti, *La Corte si pronuncia nuovamente sulla procreazione medicalmente assistita: una dichiarazione di incostituzionalità annunciata ma forse "non scontata" né (del tutto) condivisibile*, in *Consulta On Line*, n. 2/2015, www.giurcost.org, 12 giugno 2015, 533 ss.; A. RUGGERI, *Procreazione medicalmente assistita e Costituzione: lineamenti metodico-teorici di un modello ispirato ai valori di dignità e vita*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2016*, Torino, 2017, 139 ss., spec. 169; G. REPETTO, *La linea più breve tra due punti. La diagnosi preimpianto per le coppie fertili tra divieti irragionevoli e diritto alla salute*, in www.diritticomparati.it, 11 giugno 2015; C. NARDOCCI, *Dalla Convenzione alla Costituzione: la tacita sintonia tra le Corti*, in *Rivista di BioDiritto*, n. 1/2016, 271 ss.

criteri di gravità di cui all'art. 6, 1° comma, lett. b) della l. 194/1978 in tema di interruzione volontaria della gravidanza, accertate da apposite strutture pubbliche.

La pronuncia si segnala per il fatto che, a fronte della violazione fatta valere dal giudice rimettente, anche con riguardo all'art. 117, 1° comma, Cost., nel contrasto con gli artt. 8 e 14 CEDU, la Consulta fonda la propria pronuncia esclusivamente su parametri interni, in particolare sugli artt. 3 e 32 Cost., ritenendo assorbita ogni altra censura.

*Impossibilità per il
giudice di disapplicare
la disposizione interna
per contrasto con la
CEDU*

In questo senso la Corte ribadisce (par. 7 cons. diritto) la correttezza del *modus procedendi* del giudice *a quo*, nella misura in cui conferma l'esclusione della possibilità per quest'ultimo di disapplicare la normativa interna per contrasto con la CEDU e una sua conseguente applicazione diretta¹⁸ in quanto dalle qualificazioni dei diritti CEDU come principi generali del diritto comunitario non si può far discendere la riferibilità della CEDU al parametro dell'art. 11 Cost., unico che avrebbe consentito di operare la predetta disapplicazione¹⁹. Non essendo nemmeno possibile un'interpretazione conforme a Costituzione, la Corte rileva l'irragionevolezza della normativa interna, tra l'altro già evidenziata nella nota decisione Costa e Pavan della Corte EDU. Nella pronuncia, la CEDU, così come applicata dalla Corte di Strasburgo, viene utilizzata quale elemento *ad adiuvandum* dalla Corte costituzionale nel dimostrare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, in quanto, come sopra ricordato, assorbita in altri parametri costituzionali²⁰.

Dall'esame delle pronunce della Corte costituzionale riconducibili alla prospettiva in esame, emerge, inoltre, la necessità di evidenziare alcuni rilevanti profili contenuti nella sentenza n. 184/2015²¹. Per l'aspetto che qui interessa, secondo la Consulta, il principio connesso al significato di irragionevole durata, che collega la pretesa riparatoria alla lesione del diritto, troverebbe ingresso nel nostro ordinamento per effetto della giurisprudenza della Corte EDU, «con valore di fonte sovra-legislativa», essendo quindi irrilevante la qualifica di una determinata attività come «processo» da parte dell'ordinamento nazionale. Per l'effetto, se dunque la CEDU assume il ca-

¹⁸ A differenza da quanto ritenuto e applicato da Trib. Roma 26 settembre 2013, come ricordato, nel commento alla decisione 96/2015, da G. CASABURI, *La Corte allarga (con qualche ambiguità) l'accesso alla procreazione medicalmente assistita* (Osserv. a Corte cost. 5 giugno 2015, n. 96), in *Foro it.*, 2015, I, 2254 ss.

¹⁹ Sul punto Corte cost. sentt. n. 80 e 303/2011; 349/2007.

²⁰ Sul punto si veda anche la sent. n. 162/2014 su cui A. RUGGERI, *La Corte apre all'eterologa ma chiude, dopo averlo preannunziato, al "dialogo" con la Corte Edu (a prima lettura di Corte cost. n. 162/2014)*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 6/2014, 14 giugno 2014; G. CASABURI, «*Requiem*» (gioiosa) per il divieto di procreazione medicalmente assistita eterologa: l'agonia della l. 40/04, in *Foro it.*, 2014, I, 2324 ss.; C. TRIPODINA, *Il "diritto" a procreare artificialmente in Italia: una storia emblematica tra legislatore, giudici e Corti*, in *Rivista di BioDiritto*, n. 2/2014, 67 ss.

²¹ In merito alla decisione citata v. par. 3.2. e nota n. 29.

rattere di norma interposta, perde importanza la ripartizione interna per fasi dell'attività giurisdizionale, nel senso che dovrebbero essere comprese nella garanzia tutte le fasi idonee a determinare un danno al cui ristoro è appunto preposta la legge 89/2001. La Corte evidenzia come la giurisprudenza della Corte EDU sull'art. 6 CEDU, in questo caso, contribuisca e valga ad integrare il parametro di legittimità²².

Sempre nel medesimo filone si innestano anche le sentenze nn. 36 e 236/2016. Nella prima²³ la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, 2° comma *bis*, sempre della legge 89/2001, nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto, appunto, da tale normativa. Più in particolare, la Corte chiarisce che, peraltro, la garanzia legata all'art. 6 CEDU preclude al legislatore nazionale, che abbia deciso di disciplinare legalmente i termini di ragionevole durata dei processi ai fini dell'equa riparazione, di consentire una durata complessiva del procedimento regolato dalla l. 89/2001 pari a quella tollerata con riguardo agli altri procedimenti civili di cognizione, anziché modellarla sul calco dei più brevi termini indicati dalla stessa Corte di Strasburgo e recepiti dalla giurisprudenza nazionale.

Per gli aspetti che interessano e che risultano connessi alla prospettiva in esame, va rilevato come in questo caso non sarebbe possibile né un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della legge, in quanto contrastante con la sua lettera, né far valere il rispetto della discrezionalità del legislatore nel fissare i termini di durata ragionevole dei processi quando questi non si conformano ai più brevi termini stabiliti dalla Corte EDU. Sarebbe dunque palese la violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., per la diretta violazione dell'art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo²⁴. In sostanza la giurisprudenza della Corte EDU viene utilizzata direttamente ad integrazione del parametro di legittimità in quanto è la stessa Corte sovranazionale a fissare il limite ragionevole cui il legislatore nazionale dovrebbe adeguarsi.

²² Ciò vale sia per quanto concerne il significato di processo penale rilevante ai fini del calcolo della durata, sia per la tempistica delle indagini che assume, dunque, rilievo. Va ricordato che nella medesima pronuncia, al fine di consolidare l'orientamento espresso, la Corte aggiunge che sussiste uno spazio per scelte discrezionali del legislatore che incidano su quanto spetta a titolo di riparazione, purché esse siano esercitate nel rispetto dei principi cardine elaborati dalla Corte EDU e, naturalmente, purché tali scelte non si prestino, in astratto, ad incidere sulla esistenza stessa del diritto.

²³ Sulla sent. n. 36/2016 v. S. PANIZZA, *La autolegittimazione ricavata dalla Corte costituzionale in forza della "scoperta" dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale*, in www.dirittifondamentali.it, 29 giugno 2016.

²⁴ Questo perché, applicando il termine ragionevole di tre anni previsto per il primo grado del giudizio ordinario anche al giudizio per equa riparazione, sarebbe ampiamente superato il limite di due anni stabilito come ragionevole dalla Corte EDU per l'intero giudizio.

Nella seconda decisione ricordata (sentenza n. 236/2016²⁵), la Consulta, nel merito delle motivazioni, affrontando un'eccezione di parziale inammissibilità fatta valere dall'Avvocatura generale dello Stato, si limita a constatare che la CEDU, integrando quale norma interposta il parametro di legittimità, ove si dubiti della conformità di una disposizione ad essa, deve essere espressamente richiamata dal giudice nell'investire la Corte della questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117 Cost.

Per questo motivo, i riferimenti del giudice rimettente alla violazione dell'art. 8 CEDU, proposti solo nella motivazione dell'ordinanza di rimessione, ma non nel richiamo al parametro dell'art. 117 Cost. o nel dispositivo dell'ordinanza, svolgerebbero soltanto una funzione rafforzativa²⁶ delle censure relative alla carenza di proporzionalità dell'intervento repressivo di cui all'art. 567 c.p. e per l'effetto confermerebbero la circostanza secondo cui il rinvio alla CEDU può avvenire solo attraverso il meccanismo dell'interposizione e mai richiamando la norma convenzionale a parametro diretto²⁷.

3.2. Utilizzo ed effetti dei parametri convenzionali richiamati all'interno dell'ordinamento

L'analisi di questo profilo permette di mettere in evidenza due principali prospettive che, nel consentire di completare l'esame della questione della CEDU come norma interposta, più in concreto, risultano strettamente collegate e dipendenti.

Come anticipato, ci si riferisce in sostanza, da un lato, all'utilizzo dei parametri della Convenzione per giungere alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa interna in ragione, appunto, della violazione della norma interposta sovranazionale e, dall'altro, di conseguenza, agli effetti prodotti all'interno dell'ordinamento, profilo quest'ultimo che, seppur non appare aspetto essenziale dal punto di vista del processo costituzionale, dimostra, però, l'incidenza del parametro della CEDU su alcune delicate materie.

*I parametri
convenzionali
invocati*

Per ciò che concerne la prima prospettiva, come ricordato, diversi sono i parametri richiamati con una particolare ricorrenza riconducibile, in particolare, all'art. 6 CEDU.

²⁵ La Corte dichiara incostituzionale l'art. 567, 2° comma, c.p., nella parte in cui, per il reato di alterazione dello stato civile di un neonato mediante false certificazioni, false attestazioni o altre falsità, prevede la pena edittale della reclusione da un minimo di cinque ad un massimo di quindici anni, anziché la pena edittale della reclusione da un minimo di tre a un massimo di dieci anni.

²⁶ Sent. n. 12/2016 e ord. 286/2012.

²⁷ Ordd. nn. 21/2014; 286/2012; 180/2011 e 163/2010.

Cercando di ricostruire la giurisprudenza del triennio in esame, si riscontrano richiami all'art. 2 CEDU sul diritto alla vita (sentenza n. 235/2014 sul codice delle assicurazioni private); all'art. 3 sul divieto di tortura (sentenza n. 204/2016 in materia di riparazione effettiva per le conseguenze patite dal sovraffollamento carcerario); all'art. 5 sul diritto alla libertà e alla sicurezza (ordinanza n. 93/2014 sui centri di identificazione ed espulsione, ordinanza n. 20/2015, sentenza n. 186/2015 sulla pericolosità sociale dei non imputabili); all'art. 7, sul principio "nessuna pena senza legge" (ordinanza n. 247/2014 sulla retroattività della norma favorevole nell'illecito amministrativo, sentenza n. 49/2015 sulla confisca, sentenza n. 240/2015 sulla messa alla prova, sentenza n. 57/2016 sulla disciplina più afflittiva con norma di interpretazione autentica, sentenza n. 193/2016 sul divieto di retroattività delle sanzioni amministrative, ordinanza n. 207/2016 sulla messa alla prova); all'art. 8 sul diritto al rispetto della vita privata e familiare (sentenza n. 162/2014 sulla procreazione medicalmente assistita, sentenza n. 235/2014, sentenza n. 221/2015 sulla rettifica del sesso, sentenza n. 229/2015 sul divieto di selezione eugenetica, ordinanza n. 54/2016 sulla procreazione medicalmente assistita, sentenza n. 76/2016 sull'adozione per la coppia omosessuale, sentenza n. 225/2016 sull'adozione, sentenza n. 236/2016 in materia di delitti contro lo stato di famiglia); all'art. 14 sul divieto di discriminazione (ordinanza n. 158/2014 su disposizioni che incidono sull'estinzione di processi in corso in materia previdenziale, sentenza n. 162/2014, ordinanza n. 252/2014 e sentenza n. 22/2015 sempre in materia di prestazioni assistenziali in favore di stranieri, ordinanza n. 54/2016, sentenza n. 76/2016, ordinanze nn. 180 e 181/2016 in materia di diritti sociali agli stranieri); all'art. 1, Protocollo n. 1 sulla protezione della proprietà (sentenza n. 187/2014 sull'indennizzo espropriativo, sentenza n. 213/2014 in materia di indennizzo, sentenza n. 227/2014 sulle pensioni di reversibilità nell'ambito di disposizione che incide sui processi in corso, sentenza n. 34/2015 sugli incrementi tariffari, sentenza n. 71/2015 sulle espropriazioni, ordinanza n. 136/2015 su cave, torbiere e attività estrattive, sentenza n. 216/2015 sulla prescrizione delle Lire, ordinanze nn. 180 e 181/2016, sentenza n. 203/2016 sulla riduzione delle spese ospedaliere, sentenza n. 214/2016 in materia di impiegati dello Stato, sentenza n. 228/2016 sul patrimonio comunale); all'art. 3 del medesimo Protocollo n. 1 sul diritto a libere elezioni (sentenza n. 1/2014 sul sistema elettorale, ordinanza n. 57/2014 [quale seguito della sentenza n. 1/2014], sentenza n. 243/2016 sulle modifiche alla legge elettorale della Regione Calabria, ordinanza n. 256/2016 in materia di ammissibilità del conflitto di attribuzione con riguardo al referendum confermativo della riforma costituzionale); all'art. 2 e 4 del Protocollo n. 7 [*ne bis in idem*] (sentenza n. 102/2016 sul doppio giudizio penale e amministrativo per medesimo fatto, ordinanza n. 112/2016, sentenza n. 200/2016, ordinanza n. 209/2016, ordinanza n. 229/2016).

Un riferimento a parte in questo passaggio merita, come segnalato in

*In particolare,
il richiamo
all'art. 6 CEDU*

precedenza, l'art. 6 CEDU che, in senso conforme alla casistica riscontrata negli anni passati, rappresenta la norma convenzionale maggiormente dedotta e richiamata dinanzi alla Corte costituzionale, per quanto riguarda l'Italia (ordinanze nn. 10, 25, 149, 158, 183, 185, 204, 223, 240 e 280/2014; sentenze nn. 135, 156, 191, 227 e 235/2014; ordinanze nn. 28, 57, 174, 269 e 274/2015; sentenze nn. 18, 71, 97, 109, 120, 127, 150, 184 e 260/2015; ordinanze nn. 4, 47, 73, 100, 208 e 227/2016; sentenze nn. 8, 36, 78, 132, 140, 173, 193, 214 e 215/2016).

*Gli effetti prodotti
sull'ordinamento ...*

Per comprendere, però l'esatta portata dell'utilizzo dei parametri convenzionali risulta anche importante ragionare sulla seconda prospettiva, rappresentata dagli effetti prodotti da tale utilizzo all'interno dell'ordinamento.

Già si è detto delle diverse tipologie di decisioni connesse alla CEDU come norma interposta, ma pare opportuno segnalare anche le conseguenze provocate su alcune importanti materie in cui è evidente l'incidenza della portata dei parametri CEDU.

Più in particolare, con riguardo alle sentenze di illegittimità costituzionale, per ambiti di materia ricorrenti, vanno ricordate le pronunce relative, in primo luogo, al principio della durata ragionevole del processo.

*... in materia
di ragionevole
durata del processo ...*

In questo senso la già citata Corte cost. n. 184/2015, poi seguita dalla sentenza n. 36/2016²⁸, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2 della l. 89/2001 (legge Pinto) nella parte in cui non consente di includere nel calcolo della durata del processo penale anche la fase delle indagini preliminari di cui l'imputato abbia avuto conoscenza²⁹.

*... sul principio del
ne bis in idem ...*

In tema di violazione del principio del *ne bis in idem*, Corte cost. n. 200/2016 (su cui *infra*, par. 6, per l'aspetto relativo all'interpretazione della legge nazionale alla luce della CEDU e per l'aspetto relativo all'ipotesi di contrasto tra diritto convenzionale e diritto vivente dei giudici di legittimità) ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 649 c.p.p. (divieto di un secondo giudizio), nella parte in cui esclude che il fatto sia il medesimo per la sola circostanza che sussiste un concorso formale tra il reato già giudicato con sentenza divenuta irrevocabile e il reato per cui è iniziato il nuovo procedimento penale.

²⁸ V. *supra* par. 3.1. e nota n. 23.

²⁹ Nello specifico, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, 2° comma bis, della l. n. 89/2001, in riferimento agli art. 3, 111 e 117, 1° comma, Cost., nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico. V. M. PAPPONE, *Irragionevole durata del processo, dopo la pronuncia n. 184/2015 della Consulta: il termine decorre anche dalla conoscenza formale del procedimento durante le indagini preliminari*, in www.penalecontemporaneo.it, 24 novembre 2015; G. SPANGHER, *Sul termine iniziale della durata ragionevole del processo*, in *Giur. cost.*, 2015, 1338 ss.

Sul tema delle prestazioni assistenziali in favore di stranieri, in applicazione dell'art. 14 CEDU, Corte cost. n. 22/2015³⁰ ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, 19° comma, (disposizioni in materia di politiche sociali) della l. 388/2000 (legge finanziaria 2001) nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno, per gli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, la concessione della pensione e dell'indennità di accompagnamento per i ciechi assoluti. Tra gli altri motivi, la Corte chiarisce che, nell'ipotesi in cui vengano in evidenza provvidenze necessarie al sostentamento della persona, l'adozione di parametri differenziali tra cittadini e stranieri, diversi da quelli previsti per la generalità delle persone, contrasta con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 CEDU e in questo senso la norma convenzionale è utilizzata come norma interposta per l'indiretta violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., incidendo nell'ordinamento sulla delicata materia in questione³¹.

... sulla pubblicità
delle udienze ...

Altro tema piuttosto rilevante su cui ha inciso il parametro convenzionale, di cui al 1° par. dell'art. 6 CEDU, è quello della pubblicità delle udienze nei procedimenti giudiziari. A questo proposito Corte cost. n. 135/2014³² dichiara l'illegittimità degli artt. 666, 3° comma (procedimento di esecuzione), 678, 1° comma (procedimento di sorveglianza) e 679, 1° comma (misure di sicurezza), c.p.p. nella parte in cui non consentono che la procedura di applicazione delle misure di sicurezza si svolga, su istanza degli interessati, nelle forme della pubblica udienza. Ciò contrasterebbe con l'art. 117, 1° comma, Cost., per la violazione diretta dell'art. 6, par. 1, CEDU, come interpretato dalla Corte EDU³³.

³⁰La decisione è commentata da A. CIERVO, *La sent. n. 22/2015 della Corte costituzionale in materia di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari. Cronaca di una dichiarazione di incostituzionalità annunciata*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2015, 3 aprile 2015.

³¹Sul medesimo profilo, ma con riguardo ad una categoria di soggetti destinatari diversi v. anche Corte cost. n. 230/2015. Nella decisione la Corte ribadisce che «la discriminazione operata dalla disposizione nei confronti dei cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti risulta irragionevole e in contrasto con il principio costituzionale – oltre che convenzionale – di eguaglianza sostanziale, in quanto idonea a compromettere esigenze di tutela che, finalizzate al soddisfacimento di bisogni primari delle persone invalide, appaiono per sé stesse indifferenziabili e indilazionabili sulla base di criteri meramente estrinseci e formali; ai fini del riconoscimento della pensione di specie è infatti sufficiente la sussistenza degli altri requisiti richiesti nonché il regolare soggiorno, non episodico né occasionale».

³²Sulla decisione v. R. CONTI, *Il rilievo della CEDU nel "diritto vivente": in particolare, il segno lasciato dalla giurisprudenza "convenzionale" nella giurisprudenza dei giudici comuni*, in *Consulta On line*, *www.giurcost.org*, n. 2/2015, 21 maggio 2015, 417 ss.

³³La Corte ribadisce l'orientamento in base al quale «le conclusioni raggiunte dalla Corte europea rispetto al diritto alla pubblicità delle udienze sancito dall'art. 6, par. 1, CEDU riguardo ai procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione e per la riparazione dell'ingiusta detenzione non possono non valere anche in relazione al pro-

Nello stesso senso, la violazione della medesima disposizione convenzionale, con specifico riguardo al profilo della pubblicità delle udienze dei procedimenti giudiziari, secondo l'orientamento offerto dalla Corte di Strasburgo, risulta determinante anche in Corte cost. 97/2015, con cui la Consulta, sempre a proposito degli artt. 666, 3° comma e 678, 1° comma, c.p.p., ne dichiara l'incostituzionalità nella parte in cui non consentono, su istanza dei soggetti interessati, che il procedimento davanti al tribunale di sorveglianza si svolga nelle forme dell'udienza pubblica³⁴.

La decisione si segnala, per ciò che qui interessa, oltre che per gli evidenti effetti prodotti all'interno dell'ordinamento, anche per il fatto che la Consulta segnali come la costante giurisprudenza della Corte EDU³⁵ abbia sostenuto che la pubblicità delle procedure giudiziarie costituisce una garanzia per le persone soggette alla giurisdizione e vada ad integrare la realizzazione di un equo processo. Tra l'altro, la norma convenzionale, così come interpretata dalla Corte di Strasburgo, non contrasta, sempre secondo la Corte costituzionale, con le tutele offerte dalla nostra Costituzione, «ma si pone, anzi, in sostanziale assonanza con esse», con la conseguenza che il principio in esame avrebbe rilievo non solo convenzionale, ma anche costituzionale³⁶.

*... sulle norme
di interpretazione
autentica ...*

Un ulteriore ambito di materia in cui si coglie chiaramente la concreta incidenza della normativa convenzionale (sempre con riguardo all'art. 6, par. 1, CEDU), all'interno dell'ordinamento, concerne il caso in cui la Corte sia chiamata a giudicare sulla legittimità costituzionale di disposizioni di interpretazione autentica con efficacia retroattiva.

In merito a tale questione si segnala, in particolare, Corte cost. n. 191/2014, decisione con la quale la Consulta, dichiarando l'illegittimità delle disposizioni impugnate³⁷, nel richiamare diffusamente la giurisprudenza

cedimento di applicazione delle misure di sicurezza da parte del magistrato di sorveglianza, regolato negli articoli 666, 678 e 679 c.p.p. Tale procedimento ha per oggetto la pericolosità effettiva dell'interessato e può condurre all'adozione di misure che comportano limitazioni di rilevante spessore della libertà personale».

³⁴ Secondo la Corte non sussistono, nel caso di specie, le particolari ragioni che giustificano la deroga al principio della pubblicità delle udienze, che è garantito dalla CEDU ed è connaturato ad un regime democratico.

³⁵ Citata al par. 3 del considerato in diritto.

³⁶ La Corte ripropone le motivazioni proposte con la sent. n. 135/2014. Nel medesimo filone, con riguardo alla materia in esame, si colloca anche Corte cost. n. 109/2015 che dichiara costituzionalmente illegittimi gli artt. 666, 3° comma, 667, 4° comma, e 676 c.p.p., in riferimento all'art. 117, 1° comma, Cost. e all'art. 6, par. 1, CEDU, così come interpretato dalla Corte EDU, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento di opposizione contro l'ordinanza in materia di applicazione della confisca si svolga, davanti al giudice dell'esecuzione, nelle forme dell'udienza pubblica.

³⁷ La Corte dichiara incostituzionale l'art. 2, 7° comma, d.l. 29 dicembre 2010 n. 225, convertito, con modificazione, dall'art. 1, 1° comma, l. 26 febbraio 2011 n. 10, nella parte in cui, introducendo l'art. 2, 196° comma bis, l. 23 dicembre 2009 n. 191, stabilisce

della Corte EDU (par. 4), riconosce l'ipotesi di contrasto con il parametro convenzionale, posto che non sussisterebbero le ragioni giustificative, elaborate dalla suddetta giurisprudenza, per fondare l'utilizzo e dunque la legittimità di norme innovative che incidono retroattivamente sulle controversie in corso³⁸.

Nel caso specifico, l'intervento normativo (con decreto legge) del Governo, parte in causa, avrebbe condizionato "fatalmente" l'esito della controversia a proprio favore, "in spregio" al principio della parità processuale delle parti. In tal senso, ogni possibile giustificazione non è stata ritenuta idonea ad integrare un "imperativo motivo di interesse generale atto a giustificare la deroga", motivo per il quale la questione è accolta per violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., in connessione con l'art. 111 Cost., restando assorbiti tutti gli altri motivi contestati³⁹.

4. In particolare: il bilanciamento tra Convenzione e Costituzione in continuità con il precedente orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale

La giurisprudenza costituzionale del triennio 2014-2016 si segnala dunque per una sostanziale continuità rispetto a quanto stabilito negli anni precedenti circa il rapporto intercorrente tra i parametri convenzionali invocati e il complessivo sistema di valori costituzionali, in ragione della specifica funzione che la Corte costituzionale è chiamata ad assolvere, quale tratto distintivo rispetto alla funzione propria della Corte EDU.

che il commissario straordinario del governo per il comune di Roma deve essere in possesso di comprovati requisiti di elevata professionalità nella gestione economico-finanziaria, acquisiti nel settore privato, necessari per gestire la fase operativa di attuazione del piano di rientro.

³⁸ Sempre per ciò che attiene alla materia dell'efficacia retroattiva di una disposizione di interpretazione autentica v. Corte cost. n. 260/2015.

³⁹ Per concludere il profilo relativo all'incidenza del parametro convenzionale, con riguardo agli effetti prodotti all'interno dell'ordinamento, è infine necessario segnalare la già ricordata sent. n. 96/2015 (v. supra par. 3.1. nota n. 17) che, come evidenziato, incide, nuovamente, sulla l. 40/2004 e la sent. n. 187/2014, in materia di indennizzo sugli espropri. In quest'ultima, nel giudicare sull'illegittimità costituzionale di una legge della provincia autonoma di Trento, in tema di quantificazione dell'indennizzo espropriativo, la Corte osserva come la normativa provinciale sia riproduttiva di analoga normativa nazionale già dichiarata illegittima con sent. n. 181/2011. Nel caso di specie la Consulta non può non giungere alla medesima conclusione del 2011, dichiarando l'illegittimità delle disposizioni impugnate per contrasto con l'art. 117, 1° comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo.

*Continuità
rispetto alla sent.
n. 264/2012*

Sin dalla nota sentenza n. 264/2012⁴⁰ la Corte costituzionale aveva marcato con chiarezza la differenza tra il proprio approccio e quello del Giudice europeo nella garanzia dei diritti, assunto che si traduceva in un'affermazione espressa per cui la Corte costituzionale «a differenza della Corte EDU [...] opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante» tra i principi affermati a livello europeo e gli altri valori costituzionali potenzialmente in conflitto. Di fatto, sarebbe lo stesso principio della “massima espansione delle garanzie” ad imporre che «il confronto tra tutela prevista dalla Convenzione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali» debba sempre avvenire nel «necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela».

Nel periodo in esame tali aspetti vengono ripresi dalla sentenza n. 127/2015⁴¹, avente ad oggetto anch'essa la legittimità di una norma di interpretazione autentica con effetti retroattivi. La norma CEDU, infatti, nella prospettiva della Corte costituzionale, non potrebbe essere considerata isolatamente, ovvero in modo non contestualizzato rispetto ad altre esigenze costituzionali, quale parametro di legittimità (interposto) di una determinata normativa nazionale in quanto, come già affermato nella decisione del 2012, «nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza (sentenza n. 317/2009). Operazioni volte non già all'affermazione della primazia dell'ordinamento nazionale, ma alla integrazione delle tutele».

*Il bilanciamento
tra Convenzione
e Costituzione*

I valori che la CEDU intende tutelare non avrebbero automatica trasposizione nel giudizio che si svolge innanzi alla Corte perché ricompresi tra i molteplici valori propri di una valutazione sistematica, alla quale si connette «un prudente bilanciamento e un'accorta integrazione delle tutele».

Il Giudice delle leggi, quindi, lascia trasparire la necessità di preservare il proprio ruolo di giudice “unico” della legittimità costituzionale delle leggi, ruolo che non potrebbe essere pregiudicato dalla cessione a favore di un altro giudice del potere di definire parametri immediatamente applicabili nel giudizio, senza un loro preventivo bilanciamento con il complessivo sistema di valori che la Corte è tenuta a garantire.

Tale considerazione, in merito alla funzione della Corte, che, in apparenza, parrebbe porre quest'ultima al di sopra della giurisprudenza delle

⁴⁰ Su tale decisione si rinvia a T. GIOVANNETTI-P. PASSAGLIA, *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale*, cit., 370 ss.

⁴¹ Si veda al riguardo A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2015, 29 settembre 2015.

altre Corti sovranazionali, è temperata dalla giustificazione per cui il bilanciamento non è posto al fine di presidiare una presunta posizione di superiorità della Costituzione rispetto alle altre Carte sui diritti, ma con l'obiettivo di fornire un quadro delle garanzie più ampio, ove «i principi di rango costituzionale e i principi affermati dalla CEDU sono chiamati [...] ad interagire in un sistema di tutele che [...] consente di individuare un punto di equilibrio nella dialettica tra i valori in gioco e di emanciparli da una considerazione atomistica ed irrelata».

In sostanza, la CEDU, nel momento in cui va ad integrare il parametro dell'art. 117, 1° comma, Cost., diventa oggetto di bilanciamento da parte della Corte, e ciò non con l'esclusivo scopo di affermare la primazia del diritto nazionale, ma per una più efficace integrazione del sistema delle tutele. Al riguardo, osserva la Corte, sarebbe la stessa Corte EDU, attraverso il richiamo ai "motivi imperativi di interesse generale", ad evocare l'idea di un bilanciamento che possa giustificare una legislazione interpretativa per un rafforzamento del sistema delle tutele, anche quando vi sia apparente contrasto tra i diritti dei singoli «e l'ispirazione solidaristica immanente alla Carta costituzionale, che individua le finalità perequative in un sistema più vasto di interessi costituzionalmente protetti».

*Integrazione
dei sistemi
delle tutele*

I medesimi principi, anche se con un maggiore accento sulla differenza che connota l'operare della Corte costituzionale rispetto alla Corte EDU, sembrano ricavabili dalla successiva sentenza n. 193/2016⁴². La decisione, avente ad oggetto la legittimità della disciplina sanzionatoria amministrativa nella parte in cui non prevede l'applicazione del principio della *lex mitior*, espressamente previsto per le sanzioni di tipo penale, parte dalla considerazione che spetta pur sempre alla Corte costituzionale valutare l'impatto nell'ordinamento interno delle interpretazioni della Corte di Strasburgo.

Anche in questo caso la CEDU deve essere sottoposta, nel momento in cui va ad integrare il parametro di legittimità, ad un complessivo bilanciamento da parte della Corte con gli altri principi costituzionali. Questo perché si impone alla Corte costituzionale il necessario rispetto della "sostanza" della giurisprudenza europea, «ma con un margine di apprezzamento e

⁴² Al riguardo si vedano M. GALDI, *La Corte esclude ancora l'estensione generalizzata alle sanzioni amministrative dell'applicazione retroattiva più favorevole, ma apre la porta a valutazioni caso per caso*, in Osservatorio AIC, n. 3/2016, 12 settembre 2016; P. PROVENZANO, *Sanzioni amministrative e retroattività in mitius: un timido passo in avanti*, in *www.penalecontemporaneo.it*, n. 3/2016, 9 gennaio 2017, 270 ss.; A. CHIBELLI, *La problematica applicabilità del principio di retroattività favorevole alle sanzioni amministrative*, in *www.penalecontemporaneo.it*, n. 3/2016, 5 dicembre 2016, 247 ss.; M. BRANCA, *Nuove prospettive per la retroattività della "lex mitior" in tema di sanzioni amministrative*, in *Giur. cost.*, 2016, 1397 ss.; M. SCOLETTA, *Materia penale e retroattività favorevole: il "caso" delle sanzioni amministrative*, in *Giur. cost.*, 2016, 1401 ss.; D. BIANCHI, *Resta la frattura categoriale: il principio di retroattività "in mitius" non penetra nel diritto punitivo amministrativo*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, 316 ss.

di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 311/2009)».

Tale considerazione pare ricavabile dalla constatazione di un diverso ruolo che il Giudice di Strasburgo svolgerebbe rispetto alla Corte costituzionale; non riguardando questo la legittimità sostanziale e generale di un atto normativo, ma attenendo ad un unico e specifico caso concreto integrante una violazione del precetto convenzionale.

*Corte EDU
quale giudice
dei diritti*

Questa circostanza deve essere valutata dalla Consulta nel momento in cui è chiamata a trasporre il principio affermato dalla Corte di Strasburgo all'interno dell'ordinamento nazionale. Le sentenze della Corte EDU, infatti, restano pur sempre legate alla concretezza delle situazioni che le hanno originate, con un impatto naturalmente distinto quando ci si sposta, dall'accertamento della conformità di "fatti" a norme sui diritti, verso il sindacato di atti normativi rispetto a principi costituzionali e convenzionali.

Nel caso in questione la Corte EDU non avrebbe mai imposto una generalizzata equiparazione tra sanzioni amministrative e sanzioni penali, semplicemente si sarebbe limitata ad attribuire natura penale a determinate sanzioni qualificate come amministrative dall'ordinamento nazionale al fine di estendere anche a queste le medesime garanzie previste per le sanzioni propriamente penali⁴³.

*Valutazione
sistemica
e non frazionata*

Entrambi gli aspetti legati al bilanciamento e al ruolo "concreto" della Corte EDU, valgono ad evidenziare la peculiare funzione della Corte costituzionale e, in un certo senso, la priorità delle proprie valutazioni in ordine al significato della CEDU e della giurisprudenza EDU nel sistema. Solo la Consulta è giudice della legittimità costituzionale degli atti normativi (mentre la Corte EDU è giudice di vicende concrete) e solo ad essa può spettare, per tale ragione, il compito di valutare e bilanciare l'impatto della giurisprudenza europea nel sistema, proprio perché il giudizio della Corte di Strasburgo difetterebbe, per ovvie ragioni, del medesimo approfondimento sistemico.

Tali affermazioni, pur sempre calibrate in ragione della necessità di integrazione tra le garanzie convenzionali e quelle costituzionali, hanno costituito comunque il perno che ha permesso alla Corte costituzionale, in determinate circostanze, di allontanarsi dalla giurisprudenza della Corte EDU. Va constatato, infatti, come il richiamo al bilanciamento, alla necessità di una valutazione sistemica, al rispetto del margine di apprezzamento e delle peculiarità nazionali, sembra aver operato sempre e nella possibile prospettiva di giustificare una presa di distanza dalla giurisprudenza europea che consentisse di non giungere ad una declaratoria di illegittimità della norma nazionale.

⁴³ Secondo i criteri elaborati a partire dalla sent. Corte EDU, Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi.

In secondo luogo, l'orientamento esposto, pur in linea con la pregressa giurisprudenza della Corte, si segnala per il fatto di temperare eventuali, ma forse più radicali prese di posizione assunte dal Giudice delle leggi nel triennio in esame. Pur potendosi pervenire ad un sostanziale riconoscimento dell'esclusività del potere della Consulta di bilanciare la CEDU con i principi costituzionali, ciò avviene sempre per fini ulteriori di tutela e mai – la Corte ben si preoccupa di esplicitarlo – per una supposta primazia dell'ordinamento nazionale.

5. Il “predominio assiologico” della Costituzione sulla Convenzione quale novità dell'andamento giurisprudenziale del triennio in esame

Nella definizione dei rapporti tra Convenzione e Costituzione appare sicuramente più “perentoria” la posizione assunta dalla Corte in altre decisioni del periodo in esame, tanto da potersi affermare che essa costituisce la principale novità dell'andamento giurisprudenziale, per ciò che concerne il triennio, sul tema in questa sede trattato.

Si intende, più nello specifico, far riferimento agli approdi cui la Corte costituzionale è giunta nella nota sentenza n. 49/2015⁴⁴, in particolare ove

La sent. n. 49/2015

⁴⁴ Vista l'importanza e la particolarità delle argomentazioni offerte dalla decisione in esame, essa è stata oggetto di un ampio dibattito a livello dottrinale, tradottosi in una cospicua mole di commenti. A titolo esemplificativo si rinvia a: F. VIGANÒ, *La Consulta e la tela di Penelope. Osservazioni a primissima lettura su C. cost., sent. 26 marzo 2015, n. 49, in materia di confisca di terreni abusivamente lottizzati e proscioglimento per prescrizione*, in www.penalecontemporaneo.it, n. 2/2015, 30 marzo 2015, 333 ss.; M. BIGNAMI, *Le gemelle crescono in salute: la confisca urbanistica tra Costituzione, CEDU e diritto vivente*, in www.penalecontemporaneo.it, n. 2/2015, 30 marzo 2015, 288 ss.; A. RUGGERI, *Fissati nuovi paletti dalla Consulta a riguardo del rilievo della Cedu in ambito interno*, in www.penalecontemporaneo.it, n. 2/2015, 30 marzo 2015, 325 ss.; R. CONTI, *La Corte assediata? Osservazioni a Corte cost. n. 49/2015*, in *Consulta On Line*, n. 1/2015, www.giurcost.org, 10 aprile 2015, 181 ss.; G. GUARINO, *Corte costituzionale e diritto internazionale: noterelle a margine della sent. 49/15*, in *Consulta On Line*, n. 2/2015, www.giurcost.org, 23 giugno 2015, 567 ss.; V. MANES, *La “confisca senza condanna” al crocevia tra Roma e Strasburgo: il nodo della presunzione di innocenza*, in www.penalecontemporaneo.it, 13 aprile 2015; D. RUSSO, *La “confisca in assenza di condanna” tra principio di legalità e tutela dei diritti fondamentali: un nuovo capitolo del dialogo tra le Corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015; G. CIVELLO, *La sentenza Varvara c. Italia “non vincola” il giudice italiano: dialogo fra Corti o monologhi di Corti?*, in *Archivio penale*, n. 3/2015, 783 ss.; A. DELLO RUSSO, *Prescrizione e confisca. La Corte costituzionale stacca un nuovo biglietto per Strasburgo*, in *Archivio penale*, n. 2/2017; G. MARTINICO, *Corti costituzionali (o supreme) e ‘disobbedienza funzionale’*, in www.penalecontemporaneo.it, n. 2/2015, 30 marzo 2015, 303 ss.; D. TEGA, *La sentenza*

*Il "predominio
assiologico
della Costituzione"*

risolve le eventuali divergenze interpretative tra Convenzione e Costituzione in ragione di un presupposto "predominio assiologico" della seconda sulla prima. Visto il rilievo della decisione è opportuno dedicare ad essa un maggiore approfondimento.

In via generale, si può osservare come la Corte abbia, almeno nel caso specifico, abbandonato i toni orientati verso un maggiore confronto nel dialogo con la giurisprudenza EDU, a favore di scelte terminologiche dall'impatto sicuramente più forte.

In questa direzione, nella decisione in esame, ricorrono spesso locuzioni che non lasciano adito a dubbi circa la ridefinizione dei rapporti tra Costituzione e CEDU in senso ampiamente favorevole alla prima. Espressioni come: "subordinazione" dell'interpretazione convenzionalmente conforme a quella costituzionalmente conforme; "predominio assiologico" della Costituzione sulla CEDU; "obbedienza" alla Costituzione; giudice che non è "passivo riceettore" di interpretazioni etero-imposte; denotano una scelta chiara circa i criteri di definizione dei possibili contrasti tra Costituzione e CEDU.

Nel caso che ha dato luogo alla sentenza in commento il giudice rimettente dubitava della legittimità costituzionale della normativa interna che

della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca: il predominio assiologico della Costituzione sulla Cedu, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 4/2015, 30 aprile 2015 (e in *Quad. cost.*, n. 2/2015, 400 ss.); V. ZAGREBELSKY, *Corte cost. n. 49 del 2015, giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, art. 117 Cost., obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2015, 18 maggio 2015; D. PULITANÒ, *Due approcci opposti sui rapporti fra Costituzione e CEDU in materia penale. Questioni lasciate aperte da Corte cost. n. 49/2015*, in *www.penalecontemporaneo.it*, n. 2/2015, 30 marzo 2015, 318 ss.; N. COLACINO, *Convenzione europea e giudici comuni dopo Corte costituzionale n. 49/2015: sfugge il senso della «controriforma» imposta da Palazzo della Consulta*, in *Rivista OIDU*, n. 3/2015, 555 ss.; D. RUSSO, *Ancora sul rapporto tra Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: brevi note sulla sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2015; G. SORRENTI, *Sul triplice rilievo di Corte cost., sent. n. 49/2015, che ridefinisce i rapporti tra ordinamento nazionale e CEDU e sulle prime reazioni di Strasburgo*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 12/2015, 7 dicembre 2015; G. REPETTO, *Vincolo al rispetto del diritto CEDU "consolidato": una proposta di adeguamento interpretativo*, in *Giur. cost.*, 2015, 411 ss.; V. MONGILLO, *La confisca senza condanna nella travagliata dialettica tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo. Lo "stigma penale" e la presunzione di innocenza*, in *Giur. cost.*, 2015, 421 ss.; E. LAMARQUE, *Nuove possibilità di sollevare questioni di costituzionalità per il giudice dell'esecuzione penale?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2015; I. RIVERA, *L'obbligo di interpretazione conforme alla CEDU e i controlimiti del diritto convenzionale vivente*, in *Federalismi.it*, n. 19/2015, 14 ottobre 2015; P. MORI, *Il "predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU": Corte costituzionale 49/2015 ovvero della "normalizzazione" dei rapporti tra diritto interno e la CEDU*, in *SIDIBlog*, *www.sidi-isil.org*, n. 2/2015, 15 aprile 2015, 472 ss.; L. SANSONE, *I rapporti tra il diritto della CEDU e il diritto interno: la dottrina del "diritto consolidato" sbarca in Europa*, in *Riv. Neldiritto*, n. 6/2015, 1246 ss.; S. SONELLI S., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e giudici nazionali nella giurisprudenza "trial and error" della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. int.*, 2015, 1155 ss.

avrebbe consentito, secondo il costante orientamento giurisprudenziale, di disporre l'applicazione della confisca in ipotesi di accertamento della responsabilità del reo, anche nell'ipotesi in cui non vi fosse stata condanna penale per intervenuta prescrizione del reato di lottizzazione abusiva. A ciò si sarebbe opposta l'interpretazione fornita dalla sentenza della Corte EDU *Varvara c. Italia*⁴⁵, secondo la quale contrasta con il principio di legalità in materia penale una confisca urbanistica applicata con sentenza che dichiara l'estinzione del reato per prescrizione e, dunque, in assenza di una pronuncia di condanna. In sostanza, ad opinione del rimettente, il dubbio di legittimità della disposizione impugnata deriverebbe proprio dal contrasto tra l'interpretazione costantemente seguita a livello interno e il "nuovo" significato che la disposizione assume alla luce di una specifica sentenza della Corte EDU.

Posta di fronte alla questione, la Corte costituzionale denota sin dall'inizio un approccio improntato alla "dualità" delle tutele – convenzionale e costituzionale – derivante dal carattere "sub-costituzionale" della CEDU; per cui, in ipotesi di contrasto insolubile, vista la preminenza da assegnare alla Costituzione sulla Convenzione, l'oggetto della questione di legittimità dovrebbe essere individuato nella legge 4 agosto 1955, n. 848, «nella parte in cui con essa si è conferita esecuzione ad una norma reputata di dubbia costituzionalità», e non nel diritto nazionale interpretato in senso costituzionalmente orientato.

Accedendo alla tesi del giudice rimettente, una sentenza della Corte EDU sarebbe idonea a fornire un'interpretazione del diritto nazionale conforme alla CEDU, per cui, in ragione delle esigenze di adattamento alle sue statuizioni, sorgerebbe un dubbio di legittimità sotto il profilo dell'art. 117, 1° comma, Cost., ove l'applicazione di quella disposizione non sia conforme al significato ad essa attribuito dal Giudice di Strasburgo.

Tuttavia, secondo la Corte costituzionale non sarebbe possibile censurare la disposizione nazionale per un duplice ordine di motivi: in primo luogo, perché non spetta alla Corte EDU interpretare il diritto interno conformemente ai precetti convenzionali, ma soltanto accertare se nella sua applicazione esso si ponga in contrasto con la CEDU. Ciò non significa che il giudice interno non debba procedere all'interpretazione convenzionalmente conforme della legge, ma questa operazione interpretativa deve tener conto del "predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU" che impone priori-

⁴⁵ Secondo la Corte di cassazione la sentenza Corte EDU, 29 ottobre 2013, *Varvara* contro Italia, avrebbe inciso sul significato della norma impugnata (art. 44, 2° comma, D.P.R. n. 380 del 2001) la quale, nel prevedere che «la sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite», andrebbe intesa nel senso che la confisca sia preclusa nel caso in cui non viene pronunciata una condanna espressa per il reato contestato.

tariamente di dare alla legge un senso conforme alla Costituzione.

*Priorità
dell'interpretazione
costituzionalmente
conforme*

Da ciò emerge, come seconda ragione di inammissibilità, una distinta graduazione su un piano non meramente logico, ma anche gerarchico, tra le due operazioni ermeneutiche di conformità costituzionale e convenzionale. Il giudice, infatti, anche nel momento in cui è chiamato ad un'interpretazione della disposizione conforme alla Convenzione EDU, non potrebbe mai prescindere, né subordinare alla prima operazione, l'attribuzione alla medesima disposizione di un senso che non sia conforme a Costituzione.

La Corte riconosce che l'eventualità di un contrasto tra le due tipologie di interpretazione adeguatrice è piuttosto remota, in quanto «il più delle volte, l'auspicabile convergenza degli operatori giuridici e delle Corti costituzionali e internazionali verso approcci condivisi, quanto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, offrirà una soluzione del caso concreto capace di conciliare i principi desumibili da entrambe queste fonti. Ma, nelle ipotesi estreme in cui tale via appare sbarrata, è fuor di dubbio che il giudice debba obbedienza anzitutto alla Carta repubblicana».

Dopo queste espresse affermazioni di "superiorità" della Costituzione sulla Convenzione, la Corte pare "ridimensionare" la portata dello "scontro" con riferimento al singolo caso concreto e sul piano dell'esatta determinazione della portata interpretativa di una sentenza di Strasburgo.

*Tendenziale
coincidenza delle
tutele ed ipotesi
sporadiche
di contrasto*

Appare, infatti, poco probabile che una sentenza della Corte EDU introduca elementi "disarmonici" nel più ampio contesto costituzionale-convenzionale, essendo più verosimile che tali effetti si riscontrino per un uso non corretto dei criteri di interpretazione conforme. Può accadere, quindi, che anche una decisione giurisdizionale non affermi principi di diritto *ictu oculi* intuibili; da ciò la Corte ribadisce che anche una sentenza della Corte EDU debba sottostare ai normali canoni interpretativi, convenzionalmente e costituzionalmente orientati, quando da essa non sia possibile ricavare immediatamente il principio interpretativo che il giudice di Strasburgo intendeva affermare. In questa ipotesi, oltre a collocare la decisione in un ben determinato filone giurisprudenziale, l'interprete deve intenderla in modo che "non comporti pregiudizio per la Costituzione".

Nell'effettuare questa operazione il giudice deve sempre tener conto della peculiare funzione della Corte di Strasburgo, la cui decisione «resta pur sempre legata alla concretezza della situazione che l'ha originata», di modo che, inserita in un più ampio contesto giurisprudenziale convenzionale e letta in armonia con la Costituzione, una singola pronuncia può assumere una pluralità di significati, tutti astrattamente praticabili, ma non tutti idonei a dar luogo ad un dubbio di legittimità costituzionale.

*Giudice non è
"passivo ricettore"
di un comando
esegetico*

La Corte sostiene, inoltre, che sarebbe erroneo il presupposto di ritenere il giudice interno obbligato a recepire il principio di diritto affermato da una specifica sentenza della Corte EDU, senza una previa verifica in merito alla formazione di un'interpretazione consolidata. Se, infatti, alla Corte di Strasburgo compete l'ultima parola in ordine all'interpretazione e all'ap-

plicazione della CEDU, ciò non ha trasformato i giudici interni in “passivi ricettori di un comando esecutivo impartito altrove”, conservando gli stessi una posizione di piena indipendenza, che si traduce anche su un piano interpretativo e che si estrinseca in un’esclusiva soggezione alla legge (*ex art. 101, 2° comma, Cost.*).

Ciò non significa che il giudice interno non debba conformarsi alla giurisprudenza della Corte EDU, perché a richiederlo sarebbero esigenze di certezza nella tutela dei diritti fondamentali, ma tale obbligo sussisterebbe soltanto in tre circostanze: nel caso in cui la sentenza della Corte EDU abbia definito il caso di cui il giudice torna ad occuparsi, in modo da porre fine agli effetti della violazione accertata; nel caso del c.d. “diritto consolidato”, ossia, quando la giurisprudenza EDU, conformemente all’esigenza costituzionale di certezza, «abbia raggiunto uno stabile assetto interpretativo sui diritti fondamentali», tale che questi non possano più ritenersi controversi (non potrebbe, invece, parlarsi di diritto consolidato per quelle pronunce che «non siano espressive di un orientamento ormai divenuto definitivo», anche in ragione delle modalità organizzative della Corte EDU); e, infine, nel caso in cui il giudice debba applicare i principi statuiti in una “sentenza pilota”.

La giurisprudenza della Corte EDU avrebbe la funzione di consentire la formazione di un’interpretazione consolidata sul significato di un determinato diritto, e ciò nell’ottica di un proficuo dialogo con gli altri giudici nazionali chiamati ad “applicare” la CEDU.

Di fronte poi all’asserita difficoltà di constatare con immediatezza il “consolidarsi” di un’interpretazione su un diritto, la Corte costituzionale tenta altresì di fornire alcuni criteri orientativi per il giudice nazionale⁴⁶.

In apparenza la Corte costruisce uno schema lineare per definire gli estremi dell’assenza del vincolo derivante al giudice nazionale dalla giurisprudenza EDU – per cui al mero manifestarsi di uno o più di questi criteri il giudice comune potrà non ritenersi vincolato dall’interpretazione fornita dalla Corte EDU in una pronuncia isolata. In questo senso si deve constatare che un meccanismo di tale tipo rischia pur sempre di esporre il giudice ad un compito interpretativo gravoso, specie per il carattere non sempre “oggettivo” dei criteri elaborati.

Pertanto, solo di fronte ad una “sentenza pilota” o a un “diritto conso-

*Sentenze della
Corte EDU
che vincolano
il giudice nazionale*

*Il diritto
“consolidato”*

⁴⁶ Tra questi, contribuiscono ad orientare il giudice nazionale: «la creatività del principio affermato, rispetto al solco tradizionale della giurisprudenza europea; gli eventuali punti di distinguo, o persino di contrasto, nei confronti di altre pronunce della Corte di Strasburgo; la ricorrenza di opinioni dissenzienti, specie se alimentate da robuste deduzioni; la circostanza che quanto deciso promana da una sezione semplice, e non ha ricevuto l’avallo della Grande Camera; il dubbio che, nel caso di specie, il giudice europeo non sia stato posto in condizione di apprezzare i tratti peculiari dell’ordinamento giuridico nazionale, estendendovi criteri di giudizio elaborati nei confronti di altri Stati aderenti che, alla luce di quei tratti, si mostrano invece poco confacenti al caso italiano».

lidato” il giudice italiano sarà chiamato a recepire la norma individuata dalla Corte di Strasburgo e, ove ciò non sia possibile in via interpretativa, a sollevare questione di legittimità costituzionale, salva l’eventualità di un contrasto della norma convenzionale con la Costituzione che spetta alla Corte accertare in via esclusiva.

Nel caso in cui il giudice comune dubitasse della conformità di una disposizione convenzionale alla Costituzione, in assenza di diritto consolidato, è sufficiente escludere l’interpretazione dubbia dai possibili significati che egli potrà assegnare alla disposizione CEDU, la quale andrà interpretata in senso conforme a Costituzione, prevenendo così la proposizione di una questione in via incidentale.

Nel complesso la decisione pare fornire una lettura in termini più riduttivi per ciò che concerne il piano della garanzia dei diritti fondamentali, in particolare per una sorta di difesa “a prescindere” della Costituzione che lascerebbe poco margine al dialogo tra Corti. In altre parole, un’espressa affermazione del predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU e della subordinazione dell’interpretazione convenzionalmente conforme a quella costituzionalmente conforme può costituire un palese rallentamento del dialogo⁴⁷.

6. *L’interpretazione della legge nazionale alla luce della CEDU*

*L’interpretazione
convenzionalmente
conforme*

La collocazione che la CEDU ha assunto nel giudizio di legittimità costituzionale, oltre al suo utilizzo quale fonte interposta, rileva anche in termini puramente interpretativi, tale che il giudice, di fronte ad un dubbio di compatibilità tra la disposizione interna e quella convenzionale, è tenuto, a pena di inammissibilità, ad esperire un tentativo di interpretazione convenzionalmente conforme, operazione che presenta evidenti affinità (e qualche profilo distintivo) rispetto all’interpretazione costituzionalmente conforme.

In entrambi i casi si tratta di un’interpretazione di tipo “adequatrice”, ma, vista anche la dichiarata collocazione “sub-costituzionale” della CEDU nel sistema, nel caso dell’interpretazione convenzionalmente conforme è possibile riscontrare oneri ulteriori di accertamento in capo all’interprete, come in particolare risultano dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

In linea di massima il triennio in esame non si distingue dai precedenti sotto il profilo dell’onere per il giudice di esperire un tentativo di interpre-

⁴⁷ Sul rischio che, qualora i giudici dando seguito alla sentenza in commento risolvano autonomamente i dubbi sulla vincolatività della giurisprudenza EDU, senza chiamare in causa la Corte costituzionale, si perderebbe un’importante occasione di dialogo tra Corti v. A. RUGGERI, *Fissati nuovi paletti dalla Consulta*, cit.; D. TEGA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca*, cit., 4.

tazione conforme alla Convenzione prima di sollevare, eventualmente, questione di legittimità per violazione indiretta dell'art. 117, 1° comma, Cost. e dunque, per tale aspetto, sembra si possa riscontrare una sostanziale continuità giurisprudenziale.

Diverse sono, infatti, le decisioni che accennano a tale onere con un ampio richiamo dei precedenti significativi sul punto. L'onere dell'interpretazione convenzionalmente conforme è richiamato, ad esempio, in ordinanze di manifesta infondatezza, come nel caso dell'ordinanza n. 124/2014, ove il mancato assolvimento dello stesso non è posto come causa dell'inammissibilità della questione, ma come ulteriore supporto argomentativo teso a dimostrare l'erronea interpretazione della disposizione impugnata da parte del giudice rimettente. La Corte evidenzia la sostanziale coincidenza tra l'interpretazione sistematica della disposizione e quella convenzionalmente orientata, in quanto l'art. 6 CEDU, secondo la costante interpretazione della Corte di Strasburgo, riconosce la «spettanza dell'equa soddisfazione per la lesione del diritto alla durata ragionevole del processo a tutte le parti di esso e, in particolare, anche alla parte che sia risultata soccombente».

Il concetto è ovviamente ribadito in modo più approfondito nelle sentenze della Corte costituzionale, in particolare nella già ricordata, seppur per un diverso profilo di classificazione, sentenza n. 135/2014⁴⁸ e nella n. 150/2015.

Nella prima delle due decisioni la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità degli artt. 666, 678 e 679 c.p.p. nella parte in cui non prevedevano la possibilità di chiedere l'udienza pubblica per il procedimento di applicazione di misure di sicurezza innanzi al magistrato di sorveglianza. Ciò, infatti, avrebbe determinato una violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU come interpretato dalla Corte EDU, integrante il parametro dell'art. 117, 1° comma, Cost. Ancora una volta la Corte afferma che ove non sia possibile superare il contrasto tra la disposizione interna e quella convenzionale in via interpretativa, il giudice, non potendo ricorrere alla disapplicazione della disposizione interna, deve sollevare questione di legittimità in via incidentale per violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost.⁴⁹. Tenore sostanzialmente ana-

⁴⁸ R. ADORNO, *Pubblicità delle udienze penali e procedimento di sicurezza*, in *Giur. cost.*, 2014, 2266 ss.; E. APRILE, *Sulla pubblicità dell'udienza davanti al magistrato e al tribunale di sorveglianza per l'applicazione delle misure di sicurezza*, in *Cass. pen.*, 2014, 2905 ss.; M.G. COPPETTA, *L'udienza "a porte chiuse" nei procedimenti di merito per l'applicazione delle misure di sicurezza: ancora un rito camerale incompatibile con il giusto processo*, in *Cass. pen.*, 2014, 4114 ss.

⁴⁹ La Corte, sul punto, ribadisce che «le norme della CEDU, nel significato loro attribuito dalla Corte europea, integrano, quali "norme interposte", il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, 1° comma Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli "obblighi internazionali". Ne deriva che, ove si profili un contrasto, non superabile a mezzo di una interpretazione "adeguatrice", fra una norma interna e una norma della convenzione europea, il giudice comune deve proporre una questione incidentale di legittimità costituzionale».

logo ha la seconda delle due pronunce, ove la Corte, con ampio richiamo ai precedenti (sentenze nn. 113/2011; 93/2010 e 311/2009), pone l'accento sul fatto che l'impossibilità di un'interpretazione convenzionalmente conforme deve residuare all'esito dell'applicazione di "ogni strumento ermeneutico" a disposizione del giudice; ossia la questione di costituzionalità deve porsi come *extrema ratio* solo nell'ipotesi in cui il testo delle disposizioni non consenta di attribuire ad esse un significato conforme alla CEDU.

*Il limite derivante
dal "diritto vivente"*

Il limite alla possibilità di un'interpretazione conforme a Convenzione, inoltre, potrebbe derivare, non solo dalla lettera della disposizione impugnata, ma anche dall'esistenza di un "diritto vivente" contrario a questo tipo di soluzione interpretativa⁵⁰. È quanto la Corte sostiene, nella già in precedenza ricordata, anche se per una differente prospettiva di analisi, sentenza n. 200/2016⁵¹, la quale dichiara l'illegittimità dell'art. 649 c.p.p., per violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., in contrasto con l'art. 4, Protocollo addizionale n. 7 alla CEDU, nella parte in cui limita il principio del *ne bis in idem* al medesimo fatto giuridico e non al medesimo fatto storico. In questo caso, infatti, il dubbio riguarderebbe proprio l'esistenza di un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità secondo cui il *ne bis in idem* non vale quando il reato già giudicato sia stato commesso in concorso formale con altro oggetto di nuovo giudizio.

In questa fattispecie si riscontrerebbe un contrasto tra il "diritto vivente" interno e la Convenzione⁵², la quale vieta una seconda azione penale in ogni ipotesi di "medesimezza" del fatto storico.

⁵⁰ Sul rapporto tra CEDU e diritto vivente v. R. CONTI, *Il rilievo della CEDU nel "diritto vivente": in particolare, il segno lasciato dalla giurisprudenza "convenzionale" nella giurisprudenza dei giudici comuni*, cit., 417 ss.

⁵¹ P. FERRUA, *La sentenza costituzionale sul caso Eternit: il "ne bis in idem" tra diritto vigente e diritto vivente*, in *Cass. pen.*, 2017, 78 ss.; A. LONGO, *"Contra factum non valet argumentum": riflessi sostanziali e procedurali dell'argomento pragmatico nella sentenza n. 200 del 2016 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2016; P. NOCITA, *"Ne bis in idem" e concorso formale di reati*, in *Giust. pen.*, 2016, 223 ss.; D. PULITANÒ, *La Corte costituzionale sul "ne bis in idem"*, in *Cass. pen.*, 2017, 70 ss.; D. PULITANÒ, *"Ne bis in idem". Novità della Corte costituzionale e problemi aperti*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, 1588 ss.; R. CALO, *La dimensione costituzionale del divieto di doppio processo*, in *Giur. it.*, 2016, 2240 ss.; P. RIVELLO, *I rapporti fra concussione, induzione indebita e collusione del finanziere alla luce della sent. Corte cost. 200/2016 in tema di "ne bis in idem"*, in *Giust. pen.*, 2017, 306 ss.; M. SACQUEGNA, *"Bis in idem" e Convenzione EDU. La Corte costituzionale detta la semantica del "medesimo fatto"*, in *www.questionegiustizia.it*, 23 luglio 2016; D. VICOLI, *Il "ne bis in idem" tra approccio naturalistico e dimensione tripartita del fatto: la Corte costituzionale delinea i nuovi equilibri*, in *Giur. cost.*, 2016, 2466 ss.; S. ZIRULLA, *"Ne bis in idem": la Consulta dichiara l'illegittimità dell'art. 649 c.p.p. nell'interpretazione datane dal diritto vivente italiano (ma il processo Eternit bis prosegue)*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 24 luglio 2016.

⁵² Nell'interpretazione datane dalla sentenza Corte EDU, Grande Camera, 10 febbraio 2009, *Zolotoukhine contro Russia*.

Di fronte ad una simile evenienza il giudice comune non potrebbe mai procedere ad un'interpretazione conforme a Convenzione in presenza di un "diritto vivente" di segno contrario, potendo soltanto dubitare della legittimità dell'interpretazione fornita dal "diritto vivente" e, se del caso, chiederne la declaratoria d'incostituzionalità nella misura in cui la stessa deve ritenersi ormai assorbita nella disposizione che costituisce l'oggetto del sindacato.

Come si è affermato, il potere interpretativo del giudice comune, nel caso di interpretazione convenzionalmente conforme, deve confrontarsi con una serie di "paletti" posti dalla Corte costituzionale, ulteriori rispetto all'operazione ermeneutica adeguatrice alla Costituzione.

Secondo un consolidato orientamento (risalente già alle sentenze nn. 236/2011, 317/2009 e 311/2009), ribadito dalla più recente sentenza n. 193/2016, se è pur vero che le norme della CEDU vanno intese nel significato loro attribuito dalla Corte EDU, spetta sempre alla Corte costituzionale «valutare come ed in quale misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano». Pertanto non qualsiasi interpretazione seguita dalla Corte di Strasburgo sarà automaticamente vincolante per il giudice nazionale, ma solo quella che sia ritenuta adeguata all'esito dell'apprezzamento della Corte costituzionale: valutazione che deve sì rispettare la sostanza di quella giurisprudenza, «ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata ad inserirsi».

*Il margine
di apprezzamento*

Accanto a questa funzione di "filtro" che la Corte costituzionale potrebbe svolgere rispetto alle interpretazioni della Corte EDU, tale da condizionare la selezione delle interpretazioni convenzionali praticabili dal giudice comune, analoga funzione limitatrice verrebbe svolta da un criterio oggettivamente applicabile, quale quello elaborato nella citata sentenza n. 49/2015.

Posto di fronte a possibili interpretazioni diverse delle disposizioni convenzionali, il giudice nazionale sarebbe tenuto a compiere la propria attività ermeneutica di adeguamento soltanto con riferimento a quelle ricorrenti in una "giurisprudenza consolidata" ovvero affermate in una "sentenza pilota", anche in ragione del fatto – si è visto – che non spetta alla Corte EDU svolgere un'attività ermeneutica che abbia ad oggetto il diritto nazionale al fine di offrirne una lettura conforme a Convenzione.

7. L'interpretazione della CEDU secondo la giurisprudenza della Corte EDU e l'obbligo di conformarsi alla giurisprudenza di quest'ultima

Distinguendo il profilo da ultimo esaminato, secondo cui non tutte le

interpretazioni fornite dalla Corte EDU sul significato da attribuire alla singola disposizione convenzionale avrebbero il medesimo grado di vincolatività per il giudice nazionale (oltre alla già ampiamente citata sentenza n. 49/2015, si veda altresì l'ordinanza n. 187/2015 vertente sulle medesime fattispecie), la giurisprudenza del triennio in esame pare essere costante nell'affermare la riserva in capo alla Corte di Strasburgo della potestà interpretativa esclusiva sulla CEDU. Numerosi, infatti, sono i provvedimenti nei quali la Corte sostiene che la CEDU, quale parametro interposto, sia sempre da intendere nel significato ad essa attribuito dalla Corte EDU.

Interpretazione
della CEDU
alla luce della
giurisprudenza EDU

Almeno in linea generale, quindi, la Corte costituzionale ritiene che l'integrazione ermeneutica del parametro di costituzionalità non possa avvenire senza tener conto dell'interpretazione assunta dalla Corte di Strasburgo (e in tal senso si vedano a titolo esemplificativo, ordinanze nn. 92/2014 e 158/2014; sentenze nn. 187/2014 e 97/2015). Una conferma indiretta di tale tesi è offerta anche da una fondamentale sentenza, la n. 238/2014⁵³, con la quale la Corte nell'applicare, per la prima volta, la “teo-

⁵³ Anche in merito a questo profilo si è registrato un importante dibattito in dottrina. Si vedano, a titolo esemplificativo, T. GROPPi, *La Corte costituzionale e la storia profetica. Considerazioni a margine della sent. n. 238/2014 della Corte costituzionale italiana*, in *Consulta On Line*, n. 1/2015, www.giurcost.org, 9 gennaio 2015, 1 ss.; C. MELONI, *La Corte costituzionale annulla gli effetti della decisione della CIG in materia di immunità giurisdizionale dello Stato estero*, in www.penalecontemporaneo.it, 24 ottobre 2014; P. FARAGUNA, *Corte costituzionale contro Corte internazionale di giustizia: i controllimiti in azione*, in www.forumcostituzionale.it, n. 10/2014, 2 novembre 2014; A. RUGGERI, *La Corte aziona l'arma dei “controllimiti” e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all'ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria (a margine di Corte cost. n. 238 del 2014)*, in *Consulta On Line*, 17 novembre 2014, www.giurcost.org; R. DICKMANN, *Il “Diritto al giudice” di cui all'art. 24 Cost. come principio supremo e limite al diritto internazionale generalmente riconosciuto*, in *Federalismi.it*, n. 22/2014, 14 novembre 2014; A. TANZI, *Sulla sent. Cost. 238/2014: cui prodest?*, in www.forumcostituzionale.it, n. 11/2014, 26 novembre 2014; A. GUAZZAROTTI, *Il paradosso della ricognizione delle consuetudini internazionali. Note minime a Corte cost. n. 238 del 2014*, in www.forumcostituzionale.it, n. 11/2014, 5 novembre 2014; S. LIETO, *Il diritto al giudice e l'immunità giurisdizionale degli Stati nella sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2014*, in www.forumcostituzionale.it, n. 11/2014, 6 novembre 2014; S. LEONE, *Sul dispositivo della sent. n. 238 del 2014: una soluzione preordinata ad accentrare il sindacato sulle consuetudini internazionali presso Palazzo della Consulta*, in www.forumcostituzionale.it, n. 11/2014, 13 novembre 2014; L. GRADONI, *Corte costituzionale italiana “controvento” sull'immunità giurisdizionale degli Stati stranieri?*, in www.forumcostituzionale.it, n. 11/2014, 16 novembre 2014; F. BUFFA, *Introduzione*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 45 ss.; S. SENESE, *Corte costituzionale e sovranità*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 51 ss.; G. SILVESTRI, *Sovranità vs diritti fondamentali*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 57 ss.; E. LUPO, *I controllimiti per la prima volta rivolti verso una sentenza della Corte Internazionale di giustizia*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 64 ss.; N. COLACINO, *La conferma della regola attraverso l'eccezione? Immunità statale ed esercizio della giurisdizione sui “crimina” iure imperii*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 70 ss.; E. LAMARQUE, *La Corte costituzionale ha voluto dimostrare di sapere anche mordere*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015,

ria dei controlimiti” ad una consuetudine internazionale, per quanto più da

76 ss.; M. LUCIANI, *I contro limiti e l'eterogenesi dei fini*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 84 ss.; F. GIRELLI, *Alla ricerca di un'applicazione condivisa dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 94 ss.; L. MARINI, *I conflitti fra Italia e Germania tra Corte costituzionale, Corte internazionale di giustizia e Consiglio di sicurezza*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 100 ss.; A. LANCIOTTI e M. LONGOBARDO, *La Corte costituzionale risponde alla Corte di Giustizia internazionale: l'ordinamento italiano non si adatta alla regola sull'immunità*, in *Federalismi.it, Focus Human rights*, n. 2/2015, 3 aprile 2015; A. CIAMPI, *La dichiarazione di incostituzionalità delle leggi di esecuzione della Carta delle Nazioni Unite e di adattamento alla sentenza della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015; A. CHIUSOLO, *Immunità giurisdizionale e diritti inviolabili: una nuova frontiera per la "giuristocrazia"?*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 7/2015, 14 luglio 2015; T. CANTELMO e V. CAPUOZZO, *Tra immunità e contro-limiti: un nuovo traguardo della giurisprudenza italiana in Corte costituzionale sent. n. 238/2014 e ord. n. 30/2015*, in *Federalismi.it*, n. 1/2016, 13 gennaio 2016; A. RUGGERI, *Conflitti tra norme internazionali consuetudinarie e Costituzione, atto secondo: quali i possibili "seguiti" della 238 del 2014?*, in *Consulta On Line*, n. 1/2015, *www.giurcost.org*, 5 marzo 2015, 78 ss.; F. RIMOLI, *Il diritto, la storia, la memoria. La Corte costituzionale e i crimini nazisti come paradigma dell'irredimibile*, in *Osservatorio AIC*, Luglio 2015; R. BIN, *L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sent. 238/2014*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 1/2016, 11 gennaio 2016; C. ZANGHÌ, *Un nuovo limite all'immunità di giurisdizione degli Stati nella sentenza 238 della Corte Costituzionale italiana?*, in *Federalismi.it, Focus fonti*, n. 1/2016, 29 febbraio 2016; L. MINNITI, *Il diritto ad un processo nel merito*, in *Federalismi.it, Focus fonti*, n. 1/2016; N. COLACINO, *La tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili tra obblighi internazionali e Stato di diritto*, in *Federalismi.it, Focus fonti*, n. 1/2016; F. GIRELLI, *La super doppia pronuncia: l'immunità degli Stati dalla giurisdizione per crimini internazionali in Italia non esiste*, in *Federalismi.it, Focus fonti*, n. 1/2016; R. CALVANO, *La Corte costituzionale e i "Controlimiti" 2.0*, in *Federalismi.it, Focus fonti*, n. 1/2016; P. FARAGUNA, *La sentenza n. 238 del 2014: i contro limiti in azione*, in *Quad. cost.*, 2014, 899 ss.; S. LEONE, *La sentenza n. 238 del 2014: una soluzione preordinata ad accentrare il sindacato sulle consuetudini costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2014, 902 ss.; L. GRADONI, *La sentenza n. 238 del 2014: Corte costituzionale italiana controvento sull'immunità giurisdizionale degli Stati stranieri?*, in *Quad. cost.*, 2014, 905 ss.; A. PALMIERI, *Crimini contro l'umanità, danni e risarcimenti: la Consulta attenua l'immunità degli Stati stranieri dalla giurisdizione civile italiana*, in *Foro it.*, 2015 I, 1163 ss.; A. SANDULLI, *All'estremo limite dei controlimiti: la Corte costituzionale e l'ordine legale internazionale*, in *Foro it.*, 2015, I, 1166 ss.; B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e i diritti umani misconosciuti sul piano internazionale*, in *Giur. cost.*, 2014, 3885 ss.; C. PINELLI, *Diritto alla difesa e immunità degli stati dalla giurisdizione straniera sul risarcimento per danni da crimini di guerra e contro l'umanità*, in *Giur. cost.*, 2014, 3891 ss.; M. BRANCA, *Il punto sui "controlimiti"*, in *Giur. cost.*, 2014, 3899 ss.; R. CAPONI, *Immunità dello Stato dalla giurisdizione, negoziato diplomatico e diritto di azione nella vicenda delle pretese risarcitorie per i crimini nazisti*, in *Giur. cost.*, 2014, 3908 ss.; F. RIMOLI, *La Corte e la Shoah: osservazioni brevi su una sentenza coraggiosa*, in *Giur. cost.*, 2014, 3915 ss.; P. PASSAGLIA, *Una sentenza (auspicabilmente) storica: la Corte limita l'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile*, in *www.diritticomparati.it*, 28 ottobre 2014; R. PERONA, *Ancora sui "controlimiti" all'immunità degli stati, un anno dopo: sulla "infondatezza nei sensi di cui in motivazione" di Corte cost. n. 238/2014 e la "manifesta inammissibilità" di Corte cost. n. 30/2015*, in *www.diritticomparati.it*, 29 ottobre 2015.

vicino riguarda i temi trattati, riconosce un'analogia tra l'interpretazione del diritto consuetudinario internazionale data dalla Corte internazionale di Giustizia e l'interpretazione delle disposizioni della CEDU da parte dei giudici di Strasburgo.

*Interpretazione
qualificata
del giudice
sovrannazionale*

In entrambi i casi si tratterebbe di un'interpretazione particolarmente qualificata che non consente un sindacato da parte delle amministrazioni o dei giudici nazionali, ivi compresa la Corte costituzionale (citando a tal fine le sentenze 348/2007 e 349/2007). In questo senso, quando occorre valutare la compatibilità di una norma consuetudinaria ai principi costituzionali essa deve essere intesa nel significato attribuitole dal giudice sovranazionale.

La tesi costantemente ripetuta in numerose decisioni si arricchisce di ulteriori profili ove la Corte costituzionale pone altresì a raffronto la tutela che deriverebbe dall'interpretazione convenzionale con quella costituzionale. Tale aspetto emerge in particolare dalle già citate sentenze n. 135/2014 e dalla sentenza n. 97/2015. Soprattutto nella seconda, relativa alla pubblicità delle udienze nei procedimenti innanzi al tribunale di sorveglianza, la violazione dell'art. 6 CEDU, così come interpretato dalla Corte EDU, risulta, come ricordato, determinante per la dichiarazione di illegittimità costituzionale (v. *supra* par. 3.2.).

*La valutazione
sistemica
e non frazionata*

Il confronto tra tutele offerte va in ogni caso contestualizzato alla luce di quei profili potenzialmente limitanti che sono stati in precedenza esaminati, in particolare per quanto riguarda la valutazione che la Corte costituzionale compie sull'impatto della giurisprudenza EDU nell'ordinamento interno e per ciò che attiene alla "valutazione sistemica e non frazionata" dei valori coinvolti. Vale a dire che la "assonanza" delle tutele può fungere da utile argomento nella motivazione se non si riscontrano prioritariamente dissonanze che solo alla Corte compete neutralizzare.

È a questo punto opportuno verificare come l'andamento del triennio in esame si pone rispetto al periodo precedente sul profilo dell'adeguamento alle decisioni della Corte EDU.

Le "sentenze pilota"

Si deve osservare una sostanziale continuità tra i due periodi sul rilievo da attribuire alle c.d. "sentenze pilota". Nonostante la forte stretta nei rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento convenzionale dettata dalla sentenza n. 49/2015, questa non pare mutare l'approccio sul vincolo che una sentenza pilota è idonea a produrre sul giudice interno. Oggi come allora il giudice nazionale è tenuto a dare attuazione ad una pronuncia della Corte di Strasburgo avente tale portata, ossia una sentenza originata da una pluralità di ricorsi omogenei e, quindi, riferita ad un problema di tipo strutturale nell'ordinamento dello Stato convenuto, che non si limita a trovare la soluzione per il singolo caso concreto, ma si spinge fino al punto di individuare le misure più idonee a risolverlo.

Nel periodo 2014-2016 occorre piuttosto constatare come la Corte abbia offerto una puntualizzazione sui limiti di applicabilità dei principi espressi in una sentenza pilota, dando in pratica seguito a quanto nel pre-

cedente triennio era stato affermato nella sentenza n. 210/2013⁵⁴.

Ciò è avvenuto con la sentenza n. 57/2016⁵⁵ ove il concetto in precedenza formulato – per cui di fronte ad una sentenza pilota non potrebbe darsi luogo ad una sorta di controllo diffuso di convenzionalità, ma occorrerebbe sempre sollevare una questione di legittimità costituzionale che consenta di rimuovere la disposizione interna contrastante con l'interpretazione della Corte EDU – è limitato alle sole ipotesi di assoluta identità delle fattispecie (quella decisa dalla Corte EDU e quella trattata dal giudice *a quo*), non potendo estendersi ad ipotesi affini.

*... in particolare,
il seguito della
sentenza "Scoppola"*

Per consentire l'applicazione della sentenza Scoppola⁵⁶ la Corte costituzionale, con la sentenza n. 210/2013, aveva ritenuto possibile sollevare una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la norma che prevedeva una pena maggiormente afflittiva anche in corso di esecuzione, all'esclusivo fine di consentire l'attuazione di una sentenza della Corte EDU. Al di fuori di questo caso l'illegittimità della norma non avrebbe avuto più modo di essere fatta valere in sede di esecuzione perché, non dovendo essa ricevere applicazione in quella sede, la questione sarebbe stata carente sotto il profilo della rilevanza.

Nel caso di specie il giudice *a quo* parte dall'assunto che i fatti non siano equiparabili a quelli della sentenza Scoppola e per tale motivo la questione sollevata in sede di esecuzione sarebbe priva di rilevanza.

L'obbligo per il giudice di conformarsi ad una sentenza della Corte EDU consentirebbe di derogare ai limiti di proposizione di una questione in quanto non sarebbe sufficiente per il giudice di esecuzione sostituire una pena con altra meno afflittiva, ma sarebbe necessario porre rimedio alla violazione riscontrata in generale a livello normativo, cosa che può avvenire soltanto attraverso una declaratoria di illegittimità costituzionale. Il vincolo prodotto dalla sentenza della Corte EDU impone, però, l'identità delle questioni trattate, non potendo estendersi a casi diversi per i quali varrebbero i consueti limiti in tema di rilevanza.

Il problema della conformazione alle sentenze della Corte EDU, e in generale alle interpretazioni di questo giudice, presenta punti di contatto con un'ulteriore problematica di diritto interno, quella del rispetto della discrezionalità del legislatore. È quanto pare desumersi dalla sentenza n. 170/2014⁵⁷, ove il richiamo fatto a singole decisioni della Corte EDU di se-

*La discrezionalità
del legislatore*

⁵⁴ Su tale decisione si rinvia a T. GIOVANNETTI-P. PASSAGLIA, *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale*, cit., 384 s.

⁵⁵ D. VICOLI, *La Corte costituzionale torna sui rapporti tra giudizio abbreviato ed ergastolo: inammissibili per difetto di rilevanza le questioni di legittimità delle norme penali sollevate nella fase esecutiva*, in *Giur. cost.*, 2016, 602 ss.

⁵⁶ Corte EDU, Grande Camera, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia.

⁵⁷ R. ROMBOLI, *La legittimità costituzionale del divorzio "imposto": quando la Corte dialoga con il legislatore, ma dimentica il giudice*, in *Foro it.*, 2014, I, 2680 ss.; R. CATAL-

gno contrario non potrebbe inficiare le scelte del legislatore in ambiti nei quali non è possibile rinvenire un ampio consenso tra gli Stati membri, godendo quindi essi di ampia discrezionalità sulla base del margine di apprezzamento loro riconosciuto (ove la Corte dichiara, comunque, sotto altri profili, l'illegittimità delle disposizioni impugnate). Ovvero, nella sentenza n. 102/2016⁵⁸, che pur dichiarando l'inammissibilità della questione sulla violazione del *ne bis in idem* da parte del "doppio binario" delle sanzioni amministrative e penali irrogate con due distinti giudizi, ritiene che spetterebbe in primo luogo al legislatore porre rimedio alle frizioni tra sistema interno e convenzionale.

È interessante, però, osservare che la discrezionalità può incontrare un limite in ragione della "effettività" derivante dalla natura obbligatoria della CEDU, così come interpretata dalla Corte di Strasburgo. Ciò emerge dalla sentenza n. 30/2014⁵⁹, nella quale la Corte riconosce allo Stato ampia discrezionalità nella definizione dei rimedi per irragionevole durata dei processi, ma ove scelga un rimedio risarcitorio questo deve essere effettivo. La discrezionalità del legislatore, quindi, non potrebbe mai spingersi sino al punto da rendere ineffettivo il sistema delle tutele derivante dalla Convenzione e, se comunque non consente un intervento additivo definito dalla Corte "non a rime obbligate", non esime questa dal formulare un monito a causa dell'intollerabile «eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella [...] pronuncia».

DO, *Coppia o famiglia? L'implicito interrogativo lasciato aperto dalla Consulta nella sentenza costituzionale sul c.d. "divorzio imposto"*, in Osservatorio AIC, dicembre 2014; F. BIONDI, *Lo scioglimento del matrimonio del transessuale: una sentenza additiva di principio sul c.d. divorzio imposto*, in *Quad. cost.*, 2014, 666 ss.; P. BIANCHI, *Lo scioglimento del matrimonio del transessuale: divorzio imposto incostituzionale ma non troppo*, in *Quad. cost.*, 2014, 669 ss.; A. D'ALOIA, *Lo scioglimento del matrimonio del transessuale: una incostituzionalità per mancanza di alternative*, in *Quad. cost.*, 2014, 672 ss.; F. SAITTO, *L'incostituzionalità del "divorzio imposto" tra rettificazione di sesso e tutela del "pregresso vissuto" della coppia*, in *Giur. cost.*, 2014, 2706 ss.

⁵⁸ F. VIGANÒ, *Ne bis in idem e doppio binario sanzionatorio in materia di abusi di mercato: dalla sentenza della Consulta un assist ai giudici comuni*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 16 maggio 2016; R. RUDONI, *La disciplina sanzionatoria degli abusi di mercato a confronto con il ne bis in idem convenzionale: il ruolo della Corte costituzionale in attesa dell'intervento legislativo. Nota a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 102 del 2016*, in Osservatorio AIC, n. 2/2016, 19 luglio 2016; F. PEPE, *Ne bis in idem "europeo" e sanzioni relative ai tributi armonizzati: tentativi di dialogo e possibili "attriti" tra giudici nazionali e giudici europei*, in *Federalismi.it*, n. 19/2016, 5 ottobre 2016; A.F. TRIPODI, *Il doppio binario sanzionatorio all'esame del giudice delle leggi: una decisione in materia di abusi di mercato tra corsi e ricorsi storici*, in *Giur. cost.*, 2016, 1498 ss.

⁵⁹ G. SORRENTI, *Gli emendamenti alla legge Pinto al primo vaglio di legittimità costituzionale: un contrasto inesplosivo ma sussistente*, in *Federalismi.it*, n. 9/2014, 30 aprile 2014; G. SORRENTI, *Il rimedio Pinto torna ad essere ineffettivo?*, in *Quad. cost.*, 2014, 392 ss.; F. GAMBINI, *La legge Pinto è incostituzionale, ma la questione è inammissibile: si torna a Strasburgo?*, in *Giur. cost.*, 2014, 474 ss.

8. La massima espansione della tutela dei diritti umani

Un altro possibile approfondimento che l'analisi della giurisprudenza della Corte, degli ultimi tre anni, consente di porre in evidenza è rappresentato dalla questione della massima espansione della tutela dei diritti, profilo che si ravvisa in quelle decisioni che riconoscono la derogabilità delle garanzie offerte dalla CEDU nell'ipotesi in cui il diritto interno offra una maggiore protezione per le medesime situazioni o comunque in quelle pronunce che, più in generale, affermano la necessità di ricercare la massima espansione della tutela nel confronto tra quella prevista dalla Convenzione e quella costituzionale dei diritti fondamentali.

*Derogabilità
in melius
dei diritti
convenzionali*

Tale ultimo profilo in esame, trae riscontro da alcune decisioni del triennio precedente e viene ribadito anche in quello preso in considerazione in questo lavoro.

Da questo punto di vista pare opportuno ricordare che Corte cost. n. 264/2012 (che pure era stata oggetto di un serrato dibattito in dottrina con riguardo all'aspetto dei "controlimiti" in ambito CEDU)⁶⁰ aveva affermato che «nella giurisprudenza costituzionale si è, inoltre, reiteratamente affermato che, con riferimento ad un diritto fondamentale, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve viceversa, costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa. (...) Di conseguenza, il confronto tra tutela prevista dalla Convenzione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie, concetto nel quale deve essere compreso, come già chiarito nelle sentenze 348 e 349 del 2007, il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela»⁶¹.

Sulla scorta di quanto affermato nella decisione citata, l'orientamento viene altresì ribadito nella già ricordata, seppur per un differente profilo, sentenza n. 191/2014 in cui la Corte, nel richiamare la connessione tra parametri costituzionali e parametri convenzionali conferma che gli stessi «devono essere fatti valere congiuntamente per consentire a questa Corte di effettuare una valutazione sistemica e non frazionata dei diritti coinvolti

⁶⁰ V. T. GIOVANNETTI-P. PASSAGLIA, *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto internazionale*, cit., 393 e nota n. 36.

⁶¹ Sul medesimo profilo si vedano anche le sentt. nn. 85 e 170/2013. In particolare, in quest'ultima la Corte chiarisce che «altrimenti detto, questa Corte opera una valutazione «sistemica e non frazionata» dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, effettuando il necessario bilanciamento in modo da assicurare la «massima espansione delle garanzie» di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca».

dalla norma di volta in volta scrutinata, in modo da assicurare la massima espansione delle garanzie di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione e reciproco bilanciamento»⁶².

*Inderogabilità verso
"il basso" dei livelli
minimi di tutela*

Sul profilo più specifico della derogabilità delle tutele offerte dalla CEDU, nell'ipotesi in cui il diritto interno garantisca una protezione maggiore, risulta di interesse l'ordinanza n. 223/2014⁶³ nella quale la Corte, nel dichiarare manifestamente infondata, in riferimento all'art. 117, 1° comma, Cost., in relazione agli art. 6, par. 1, e 35, par. 3, lett. b), della CEDU, la questione di legittimità costituzionale in materia di giusto processo⁶⁴ chiarisce che deve escludersi che disposizioni maggiormente garantiste di diritto interno possano essere ritenute costituzionalmente illegittime in nome dell'esigenza di rispetto di norme della CEDU, o della loro interpretazione da parte della Corte di Strasburgo posto che «i livelli minimi di tutela dei diritti fondamentali prefigurati dalla CEDU, nell'interpretazione offertane dalla Corte EDU, costituiscono, ai sensi dell'art. 117, 1° comma, Cost., un limite inderogabile per il legislatore italiano solo "verso il basso", ma non "verso l'alto"»⁶⁵.

Ad un risultato opposto giunge invece la già ricordata sentenza n. 109/2015 che in questo caso interessa, però, per il fatto che la Consulta, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune norme relative alla questione della pubblicità delle udienze dei procedimenti giudiziari⁶⁶, afferma chiaramente che la norma convenzionale, come interpretata dalla Corte EDU, non contrasta con le conferenti tutele offerte dalla Costituzione, ma si pone "in sostanziale assonanza con esse" ed è quindi idonea ad integrare il parametro dell'art. 117, 1° comma, Cost.⁶⁷.

Da ultimo, sul profilo in questione, va anche evidenziata la già più volte ri-

⁶² D'altra parte sempre la Corte, nella sent. n. 135/2014 (par. 6 del considerato in diritto), conferma che «con la citata sentenza n. 93 del 2010, questa Corte ha già avuto modo di escludere che la norma convenzionale, così come interpretata dalla Corte europea, contrasti con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione: ipotesi nella quale la norma stessa – che si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale – rimarrebbe inidonea a integrare il parametro dell'art. 117, 1° comma Cost. (*ex plurimis*, sentt. n. 113 del 2011, n. 311 del 2009, n. 349 e n. 348 del 2007)».

⁶³ A. RUGGERI, *Una opportuna precisazione, da parte di Corte cost. n. 223 del 2014, in merito ai conflitti (apparenti...) tra norme di diritto interno e CEDU*, in *Consulta On Line*, www.giurcost.org, 1 settembre 2014.

⁶⁴ La questione riguardava l'art. 2, 2° comma *quinquies*, lett. d), della l. n. 89/2001, aggiunto dall'art. 55, 1° comma, lett. a) n. 2) del d.l. 83/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 134/2012, nella parte in cui esclude l'indennizzo per la violazione del termine ragionevole del processo nel caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione solo se questa sia "connessa a condotte dilatorie della parte".

⁶⁵ Richiamando, in tal senso, quanto già affermato nella sent. n. 317/2009.

⁶⁶ Vedi richiamo nella nota n. 36.

⁶⁷ Sul medesimo profilo anche la richiamata sent. n. 97/2015.

cordata decisione n. 200/2016 (spec. par. 6)⁶⁸ che, pur rilevando soprattutto per il peculiare aspetto relativo all'ipotesi di contrasto tra diritto convenzionale e diritto vivente dei giudici di legittimità, conferma anche alcuni orientamenti sulla questione della massima espansione della tutela dei diritti chiarendo che, pur non interessando, nel caso di specie, porre a raffronto i livelli di tutela offerti dalla CEDU e dal diritto nazionale, in concreto, con riguardo al principio del *ne bis in idem*, «Costituzione e CEDU si saldano nella garanzia che la persona già giudicata in via definitiva in un processo penale non possa trovarsi imputata per il medesimo fatto storico, e ripudiano l'intorbidamento della valutazione comparativa in forza di considerazioni sottratte alla certezza della dimensione empirica, così come accertata nel primo giudizio. Le sempre opinabili considerazioni sugli interessi tutelati dalle norme incriminatrici, sui beni giuridici offesi, sulla natura giuridica dell'evento, sulle implicazioni penali del fatto e su quant'altro concerne i diversi reati, oggetto dei successivi giudizi, non si confanno alla garanzia costituzionale e convenzionale del *ne bis in idem* e sono estranee al nostro ordinamento».

9. Aspetti di rilievo processuale nell'uso del parametro convenzionale e nella citazione della CEDU

Nel triennio in esame si può constatare, al pari dei precedenti periodi, una non assoluta coincidenza tra il richiamo della CEDU quale parametro interposto nelle ordinanze di rimessione alla Corte delle questioni di costituzionalità e la citazione della CEDU e della giurisprudenza EDU nella motivazione dei provvedimenti del Giudice delle leggi.

La discrasia segnalata opera secondo una duplice direttrice: sia nel senso che il parametro convenzionale, pur richiamato ed argomentato nell'ordinanza di rinvio, è ritenuto assorbito dalla Corte costituzionale, la quale fonda la propria decisione con esclusivo riferimento ad altri parametri di costituzionalità; sia nel senso che, pur a fronte del mancato richiamo della CEDU quale parametro interposto da parte del giudice *a quo*, la Corte si serve dello strumento convenzionale a fini puramente argomentativi, per rafforzare l'apparato motivazionale delle proprie decisioni.

9.1. Ipotesi di assorbimento delle censure manifestate sotto il profilo convenzionale

Nel sollevare questione di costituzionalità è ricorrente che il giudice *a*

⁶⁸ Per i commenti della dottrina sulla decisione v. nota n. 51.

quo dubbi della legittimità costituzionale della disposizione impugnata sotto distinti profili. È ben probabile, quindi, che, salvo ipotesi residuali (vedi *retro* par. 2), una questione di legittimità per contrasto con la CEDU venga proposta congiuntamente ad altri profili di incostituzionalità i quali, se del caso, potranno assorbire in termini argomentativi le ragioni di contrasto con la Convenzione.

*Ipotesi
di assorbimento
del parametro
convenzionale*

In tutti questi casi, le decisioni della Corte costituzionale assumono scarsa portata innovativa ai fini della presente indagine, se non altro perché nulla apportano, né in chiave di conferma né di innovazione, rispetto al tema dell'utilizzo della CEDU nel giudizio di legittimità costituzionale.

Ad ogni modo, si tratta pur sempre di una scelta della Corte sull'uso del parametro convenzionale (ossia, anche la scelta di "non usare" implica valutazioni sull'uso) e per tale ragione occorre darne conto.

Nella nota sentenza n. 1/2014, tra i diversi profili di illegittimità costituzionale della legge n. 270/2005, il giudice *a quo* lamentava l'indiretta violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost. da parte della legge elettorale nella parte in cui contrastava con l'art. 3, Protocollo n. 1 della CEDU, che riconosce al popolo il diritto alla "scelta del corpo legislativo". La CEDU, ancora una volta, è utilizzata dal rimettente quale "norma interposta" rispetto all'art. 117 Cost., tuttavia, la Corte ritiene la questione di legittimità, sollevata sotto tale profilo, assorbita nel contrasto della disposizione censurata con altri parametri costituzionali (e segnatamente gli artt. 1, 3, 48, 57, 58 e 67 Cost.); non rilevando la giurisprudenza della Corte EDU⁶⁹ che aveva ritenuto conforme a Convenzione la medesima disciplina elettorale in ragione dell'ampio margine di discrezionalità di cui godono gli Stati in materia (analogamente si veda ordinanza n. 57/2014).

Nella sentenza n. 162/2014⁷⁰, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità di diverse disposizioni della legge n. 40 del 2004 in materia di procreazione medicalmente assistita, l'aspetto concernente la violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., per contrasto con gli artt. 8 e 14 CEDU, è rimasto assorbito negli altri motivi di illegittimità accolti dalla Corte. Il Tribunale di Milano aveva prospettato l'illegittimità delle norme impugnate, oltre che per violazione degli artt. 2, 3, 29, 31 e 32 Cost., anche sotto il profilo convenzionale⁷¹.

Si è riscontrato un assorbimento del parametro convenzionale, altresì, nella sentenza n. 216/2015⁷², ove la Corte costituzionale ha dichiarato

⁶⁹ Corte EDU, 13 marzo 2012, Saccomanno e altri contro Italia.

⁷⁰ Vedi *retro*, nota n. 20.

⁷¹ In particolare alla luce della sentenza della Corte EDU, 3 novembre 2011, S.H. c. Austria.

⁷² F. GUELLA, *La tutela dell'affidamento nella prescrizione anticipata della lira: gli effetti del giudicato costituzionale sul bilancio e sui rapporti esauriti*, in www.forumcostituzionale.it, n. 11/2015, 23 novembre 2015; F.F. PAGANO, *Prescrizione anticipata del diritto di conver-*

l'illegittimità dell'art. 26 del d.l. n. 201 del 2011 nella parte in cui dispone che le banconote e le monete in lire ancora in circolazione si prescrivono a favore dell'erario con decorrenza immediata. La questione prospettata sotto il profilo della violazione dell'art. 117 Cost., per contrasto con l'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 CEDU, in quanto la norma determinerebbe una sorta di illegittima espropriazione ai danni dei possessori, è dichiarata assorbita nella violazione dei principi di affidamento e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Parimenti si riscontra assorbimento del parametro convenzionale nel caso della sentenza n. 243/2016⁷³, concernente la legittimità della legge della Regione Calabria n. 19 del 2014, diretta a modificare le norme per l'elezione del Presidente e del Consiglio. La violazione dell'art. 117 Cost., è dedotta per contrasto con l'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 CEDU nella parte in cui sancisce il diritto a libere elezioni; in particolare perché la disposizione censurata era stata adottata due mesi prima delle nuove elezioni da un organo elettivo in regime di *prorogatio*.

Peculiare è poi la sentenza n. 228/2016 per il fatto che con essa la Corte ha deciso due questioni, una proposta con ricorso in via principale e l'altra in via incidentale, sulla legge della Regione Toscana n. 35 del 2015 (in materia di cave). In particolare con la seconda il giudice *a quo* dubitava della legittimità della disposizione dell'art. 32 nella parte in cui, ricomprendendo nel patrimonio comunale indisponibile i beni stimati (agri marmiferi) di proprietà privata, avrebbe operato una sostanziale espropriazione degli stessi in contrasto con l'art. 1, Protocollo addizionale n. 1 CEDU. Accogliendo la questione proposta in via principale, quella incidentale per contrasto con la CEDU resta assorbita. In questo caso, quindi, non si tratterebbe di un vero e proprio assorbimento del parametro convenzionale negli altri costituzionali, quanto piuttosto di un più ampio assorbimento della questione incidentale in quella, prioritariamente trattata, in via principale.

Accanto ai casi di assorbimento "espresso" possono collocarsi anche ipotesi di assorbimento "implicito", determinato dal fatto che la Corte fonda la propria motivazione su profili argomentativi diversi, senza approfondire minimamente gli aspetti concernenti la violazione della CEDU. Ciò si può riscontrare, ad esempio, nelle sentenze nn. 37/2015, 96/2015, 260/2015, 8/2016 e 215/2016.

Non potrebbero annoverarsi tra i casi di assorbimento altre decisioni, come la n. 170/2014⁷⁴, perché la Corte, pur dichiarando l'illegittimità delle disposizioni impugnate sotto altri profili, non reputa di assorbire il parame-

Ipotesi particolare di assorbimento delle questioni incidentali a seguito di accoglimento di quelle poste in via principale

L'assorbimento implicito

sione delle lire in euro e salvaguardia del principio del legittimo affidamento, in *Giur. cost.*, 2015, 2008 ss.

⁷³ U. ADAMO, *I limiti ai Consigli regionali in prorogatio. Riflessioni alla luce di Corte cost., sent. n. 243/2016*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 12/2016, 12 dicembre 2016.

⁷⁴ Vedi *retro*, nota n. 57.

tro convenzionale, ma, dopo una sua valutazione nel merito, ritiene che esso non possa considerarsi violato perché si verterebbe in un ambito – quello della regolamentazione dei rapporti di coppia – nel quale il legislatore godrebbe di un ampio margine di discrezionalità nel rispetto del margine di apprezzamento ad esso riservato.

Né potrebbero configurarsi come ipotesi di assorbimento tre diversi casi che pur si segnalano per il rilievo assunto in chiave puramente processuale: si tratta della sentenza n. 56/2015⁷⁵, da una parte, e dell'ordinanza n. 21/2014⁷⁶ e della sentenza n. 236/2016, dall'altra.

Nel primo caso la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni concernenti la violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., per contrasto con gli artt. 41 CEDU e 1, Protocollo addizionale n. 1, perché non prospettate dal giudice *a quo*, ma soltanto dalla parte privata costituita con memorie depositate in prossimità dell'udienza. Ciò avrebbe costituito un inammissibile ampliamento dell'oggetto del giudizio rispetto a quanto emergente dall'ordinanza di remissione che, per giurisprudenza consolidata, è precluso alla parte. Negli altri due casi, invece, il Giudice delle leggi osserva che ove si dubiti della conformità di una disposizione alla CEDU, questa deve essere espressamente richiamata dal giudice nell'investire la Corte della questione di legittimità costituzionale ad integrazione del parametro dell'art. 117 Cost. Per questo motivo, non potendo la CEDU essere utilizzata come parametro diretto, i riferimenti del giudice rimettente alla violazione della Convenzione, fatti soltanto in motivazione dell'ordinanza di remissione, ma non espressamente nella ricostruzione del parametro dell'art. 117 Cost., svolgerebbero soltanto una funzione rafforzativa delle censure prospettate sotto distinti profili.

9.2. *Ipotesi di utilizzo della CEDU o delle sentenze EDU come mero supporto argomentativo*

Utilizzo
della CEDU
a fini argomentativi

Contrariamente alle ipotesi viste al paragrafo precedente può accadere che la CEDU o la giurisprudenza della Corte EDU non siano espressamente poste dal giudice *a quo* quale fonte interposta del parametro di legittimità costituzionale, e che la Corte se ne serva, ad ogni modo, come elemento *ad adiuvandum* della motivazione, ossia, per rafforzare le argomentazioni sostenute sotto distinti profili.

⁷⁵ A. RUGGERI, *Passo falso della Consulta in tema di rinvio pregiudiziale ad opera dello stesso giudice costituzionale (nota minima a Corte cost. n. 56 del 2015)*, in *Consulta On Line*, n. 1/2015, www.giurcost.org, 22 aprile 2015, 281 ss.

⁷⁶ R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., ord. n. 21/2014*, in *Foro it.*, I, 2014, 2651.

Ciò si riscontra nella sentenza n. 104/2014⁷⁷, ove la Corte, chiamata a giudicare il contrasto della disposizione impugnata con l'art. 25 Cost., utilizza la Convenzione solo come elemento *ad adiuvandum* della propria motivazione, in quanto gli artt. 6 e 7 CEDU, così come interpretati dalla Corte di Strasburgo, consentirebbero di estendere il principio di irretroattività della sanzione penale a tutte le misure di carattere punitivo, comprese le sanzioni di tipo amministrativo. Il significato dell'art. 25 Cost. viene, pertanto, "integrato" attraverso il richiamo alla Convenzione sotto un profilo strettamente argomentativo senza che essa valga ad integrare, quale fonte interposta, il parametro (nemmeno invocato a tal fine dal giudice *a quo*).

Analoghe considerazioni vanno fatte per la già ricordata (par. 3.1.) sentenza n. 96/2015⁷⁸ che si connota per la peculiarità di dichiarare assorbita la questione prospettata per violazione della Convenzione *ex art.* 117, 1° comma, Cost., e per la circostanza di utilizzare, allo stesso tempo, la CEDU, così come applicata dalla Corte di Strasburgo, quale elemento *ad adiuvandum* nel dimostrare l'illegittimità della disposizione censurata sotto i profili concernenti il *vulnus* agli artt. 3 e 32 Cost.

La CEDU non è invocata quale norma interposta dal giudice *a quo*, ma utilizzata come elemento *ad adiuvandum* dalla Corte anche nel caso in cui (si veda la sentenza n. 146/2015) essa voglia motivare l'infondatezza della questione in ragione del fatto che la normativa censurata sarebbe diretta alla tutela di un valore, oltre che costituzionale, anche coerente con la Convenzione (in questo caso con il bene della vita familiare di cui all'art. 8 CEDU). La CEDU non viene, quindi, utilizzata per ampliare o chiarire la portata di un parametro propriamente costituzionale, ma come argomento giustificante la legittimità di una certa disciplina.

Con la sentenza n. 178/2015⁷⁹ la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale sopravvenuta delle disposizioni che dispongono il "blocco" dei trattamenti economici e della contrattazione collettiva (d.l. n. 78/2010 e d.l. n. 98/2011). Il motivo dell'illegittimità dipende dal fatto che «il reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione

⁷⁷ F. GUELLA, *L'inammissibilità costituzionale delle lesioni alla concorrenza da parte delle autonomie e l'ammissibilità dei limiti territoriali, conformativi e specifici, alla liberalizzazione del commercio*, in *Le Regioni*, 2014, 936 ss.

⁷⁸ Vedi *retro*, nota n. 17.

⁷⁹ A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più "sregolata" dei suoi processi. Nota minima alla sentenza della Consulta n. 178 del 2015*, in *www.questionegiustizia.it*, 27 luglio 2015; R. PINARDI, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta»?*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 9/2015, 1 settembre 2015; G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 6/2016, 3 giugno 2016; E. FURNO, *La modulazione nel tempo delle decisioni dalla Corte costituzionale: un'occasione mancata dalla riforma c.d. Renzi-Boschi?*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 9/2016, 1 settembre 2016; F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giur. cost.*, 2016, 2499 ss.

economica altera la dinamica negoziale in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale», pertanto, mentre non è possibile assegnare alla durata della sospensione un termine ragionevole predeterminato, essa diviene illegittima quando assume i tratti della sospensione “sistemica”, compromettendo il ragionevole bilanciamento tra libertà sindacale e esigenze di distribuzione delle risorse. Per giungere a questa conclusione il Giudice delle leggi fa un uso “*a contrario*” della giurisprudenza della Corte EDU come supporto motivazionale della declaratoria di incostituzionalità⁸⁰; questo perché il Giudice di Strasburgo aveva considerato legittime sotto il profilo convenzionale misure riduttive in ambito pensionistico in ragione del loro carattere temporaneo e non sistematico.

Alcune affinità con i provvedimenti citati al paragrafo precedente (ordinanza n. 21/2014 e sentenza n. 236/2016) presenta la sentenza n. 12/2016, per il fatto che tra i motivi di illegittimità il giudice rimettente non menziona quello relativo all’art. 117 Cost. per contrasto con la CEDU, ma è la parte privata a richiamare, con semplice funzione rafforzativa delle questioni prospettate sotto altri profili, la giurisprudenza della Corte EDU in materia. Il tratto distintivo, che consente di includere la decisione in commento nella categoria trattata, risiederebbe nel fatto che la Consulta, non ignora le argomentazioni *ad adiuvandum* fornite, ma, dando conto di tali aspetti, ritiene che sia proprio il corretto significato della giurisprudenza di Strasburgo in materia a non deporre a favore dell’illegittimità in sé delle disposizioni censurate.

L’utilizzo della giurisprudenza EDU con funzione argomentativa si può riscontrare anche in due note sentenze in tema di diritti: la sentenza n. 84/2016⁸¹ e la n. 286/2016⁸². Anche se con esiti opposti (la prima di

⁸⁰ Corte EDU, Seconda sezione, 8 ottobre 2013, António Augusto da Conceição Mateus e Lino Jesus Santos Januário contro Portogallo.

⁸¹ V. TIGANO, *De dignitate non disputandum est? La decisione della Consulta sui divieti di sperimentazione sugli embrioni e di revoca del consenso alla P.M.A.*, in *www.penalcontemporaneo.it*, 8 maggio 2016; E. CHIEREGATO, *La resistenza del divieto di donazione di embrioni alla ricerca scientifica tra margine di apprezzamento europeo e deferenza al legislatore*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 6/2016, 4 giugno 2016; M.P. IADICICCO, *La «scelta tragica» sul destino degli embrioni non impiantati tra discrezionalità del legislatore e vaglio del giudice costituzionale*, in *Rivista di Biodiritto*, n. 2/2016, 197 ss.; G. RAZZANO, *Corte costituzionale n. 84 del 2016, sulla tutela dell’embrione e l’interesse della ricerca scientifica: una sentenza ispirata alla prudentia?*, in *Rivista di Biodiritto*, n. 2/2016, 223 ss.; A. COSSIRI, *La l. n. 40/2004 ancora di fronte alla Corte: l’inammissibilità delle questioni sui divieti di revoca del consenso e di ricerca sugli embrioni*, in *Giur. cost.*, 2016, 763 ss.; B. BRANCATI, *Il complesso rapporto tra il giudice costituzionale e il dibattito extragiuridico, in relazione al problema della ricerca scientifica sugli embrioni*, in *Consulta On Line*, n. 2/2016, *www.giurcost.org*, 304 ss.; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. n. 84/2016*, in *Foro it.*, I, 2016, 1509; G. CASABURI, *La Corte costituzionale e la l. 40/04: ritorno all’ordine?*, in *Foro it.*, I, 2016, 1518 ss.; D. CARUSI, *La Corte costituzionale e lo statuto dell’embrione*, in *Giur. it.*, 2017, 307 ss.; I. RIVERA, *La Corte costituzionale torna sulla sperimentazione degli embrioni*, in *Giur. it.*, 2017, 310 ss.

inammissibilità e la seconda di incostituzionalità), entrambe sono caratterizzate dal fatto che la violazione della Convenzione non è espressamente richiamata ad integrare il parametro dell'art. 117, 1° comma, Cost., ma la giurisprudenza EDU costituisce l'argomento decisivo per riscontrare una violazione o meno della Costituzione.

Nel primo caso, concernente gli artt. 6 e 13 della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui prevedono il divieto di sperimentazione sugli embrioni e di revoca del consenso alla PMA quando sia avvenuta già la fecondazione, il richiamo alla CEDU e alla relativa giurisprudenza è fatto dalla Corte in funzione rafforzativa della propria sentenza di inammissibilità: infatti, osserva che la Corte EDU⁸³ ha escluso che la normativa italiana contrastasse con la Convenzione, anche in ragione della mancanza di un consenso diffuso tra gli stati europei sul tema oggetto della questione. Nel secondo caso, la questione concerne la legittimità degli artt. 237, 262, 299 del codice civile e 72, 1° comma, del r.d. n. 1238/1939, nella parte in cui prevedono l'automatica assegnazione del cognome paterno al figlio legittimo, in presenza di contraria volontà dei genitori, viene accolta in ragione del contrasto con la garanzia del diritto all'identità personale, coperto dall'art. 2 Cost., il cui riscontro è rafforzato attraverso il richiamo alla giurisprudenza della Corte EDU che ha ricondotto il diritto al nome nella tutela di cui all'art. 8 CEDU⁸⁴.

Visto il consolidato orientamento giurisprudenziale che riconosce la necessità di utilizzare la CEDU soltanto in funzione integrativa del parametro di legittimità costituzionale in un giudizio sulle leggi, si può dire che il richiamo alla Convenzione e alla sua giurisprudenza svolga una funzione puramente argomentativa in tutti quei giudizi nei quali il parametro è destinato a funzionare diversamente, ossia nei conflitti di attribuzione tra poteri. Si tratterebbe, per certi versi, di un uso "atipico" della CEDU, perché potrebbe esprimersi solo in chiave integrativa dei motivi e mai in senso propriamente "parametrico".

I conflitti che fanno espresso richiamo alla Convenzione EDU sono quelli decisi con ordinanze nn. 185/2014 e 138/2015, sentenze nn. 144/2015 e 52/2016, e ordinanza n. 256/2016.

In particolare, nei giudizi per conflitto di attribuzioni

⁸² F. ASTONE, *Il cognome materno: un passo avanti, non un punto d'arrivo, tra certezze acquisite e modelli da selezionare*, in *Giur. cost.*, 2017, 485 ss.; G. CASABURI, *La Corte costituzionale apre al cognome materno, ma restano molte questioni irrisolte*, in *Foro it.*, I, 2017, 6 ss.; C. INGENITO, *L'epilogo dell'automatica attribuzione del cognome paterno al figlio (nota a Corte costituzionale n. 286/2016)*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2017, 31 maggio 2017; S. SCAGLIARINI, *Dubbie certezze e sicure incertezze in tema di cognome dei figli*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, 19 maggio 2017; E. MALFATTI, *Illegittimità dell'automatismo, nell'attribuzione del cognome paterno: la "cornice" (giurisprudenziale europea) non fa il quadro*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 1/2017, 5 gennaio 2017.

⁸³ Corte EDU, Grande Camera, 27 agosto 2015, Parrillo contro Italia.

⁸⁴ Corte EDU, 7 gennaio 2014, Cusan e Fazzo contro Italia.

Fatta eccezione per l'ordinanza n. 138/2015, resa in sede di ammissibilità liminare di un conflitto, la quale si limita a citare una sentenza della Corte EDU conferente⁸⁵, e per l'ordinanza n. 256/2016 che ha dichiarato inammissibile il conflitto per carenza del requisito soggettivo del ricorrente, senza alcun approfondimento sulla violazione della CEDU, meritano qualche cenno ulteriore le sentenze nn. 144/2015 e 52/2016⁸⁶.

La prima risolve un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato in materia di insindacabilità parlamentare per dichiarazioni rese fuori dalle sedi parlamentari. In essa la Corte, per avvalorare la propria tesi, si limita ad affermare che la conclusione (sull'insussistenza del nesso funzionale) sia conforme alla giurisprudenza della Corte EDU che richiede che tra l'atto lesivo e la funzione tipica vi sia un "legame evidente".

La seconda, invece, è quella che si segnala per un uso più approfondito della CEDU in motivazione. Con essa la Corte risolve un conflitto di attribuzioni tra autorità giurisdizionale e Governo in ordine alla sindacabilità in sede giudiziaria della delibera del Consiglio dei ministri diretta a negare l'apertura delle trattative per l'intesa, *ex art. 8 Cost.*, con l'UAAR. La CEDU è richiamata dalla parte privata costituita in giudizio come elemento giustificativo della sindacabilità di atti politici per profili attinenti alla garanzia di diritti fondamentali. La Corte, tuttavia, utilizza il riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU⁸⁷ come elemento rafforzativo della propria decisione favorevole all'esecutivo, in quanto da essa sarebbe possibile dedurre la differenza tra l'illegittimità delle scelte escludenti fatte in ordinamenti che subordinano al riconoscimento pubblico la parità tra confessioni religiose e l'Italia, ove tale parità sarebbe direttamente ricavabile dagli artt. 3 e 8 Cost., svolgendo l'intesa una funzione diversa.

⁸⁵ Corte EDU, 28 aprile 2009, Savino e altri contro Italia.

⁸⁶ A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *Federalismi.it*, n. 7/2016, 30 marzo 2016; C. TOMBA, *Il principio di laicità: mero strumento rafforzativo del principio di eguaglianza "senza distinzione di religione" ovvero obbligo positivo nei confronti dei pubblici poteri? Riflessioni a prima lettura delle sentt. n. 63 e n. 52 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2016, 26 maggio 2016; S. MAGNANI, *L'esercizio pubblico del culto. Le preoccupazioni della Corte costituzionale nel suo ruolo di custode "tutelatrice" dei diritti fondamentali*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017, 30 gennaio 2017; L. CARLASSARE, *L'atto politico fra "qualificazione" e "scelta": i parametri costituzionali*, in *Giur. cost.*, 2016, 554 ss.; M. CROCE, *Alla Corte dell'arbitrio: l'atto politico nel sistema delle intese*, in *Giur. cost.*, 2016, 560 ss.; G. AMOROSO, *Le pronunce della Corte di cassazione oggetto di conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, I, 2016, 1951 ss.; A. TRAVI, *Avvio della procedura per un'intesa con una confessione acattolica e tutela giurisdizionale*, in *Foro it.*, I, 2016, 1957 ss.

⁸⁷ Corte EDU, 12 marzo 2009, Gütl contro Austria e Löffelman contro Austria; Corte EDU, 19 marzo 2009, Lang contro Austria; Corte EDU, 9 dicembre 2010, Savez crkava "Riječ života" e altri contro Croazia; Corte EDU, 25 settembre 2012, Jehovahs Zeugen in Österreich contro Austria.

L'ordinanza n. 185/2014⁸⁸ si distingue dalle precedenti perché la CEDU non è citata in funzione argomentativa, ma dalla parte privata del giudizio *a quo* ad integrazione del parametro dell'art. 117, 1° comma, Cost. nel richiedere alla Corte l'autoremissione della questione di legittimità delle proprie norme integrative per violazione degli artt. 6, 13 e 47 CEDU. Tuttavia, la Corte rigetta, in quanto inammissibile, la richiesta perché avente ad oggetto "fonti estranee al proprio sindacato di legittimità"⁸⁹.

II. ORDINAMENTO INTERNO E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

1. Premessa

La giurisprudenza costituzionale del triennio in esame conferma la assiduità con cui la Corte si confronta con tematiche connesse al diritto dell'Unione europea.

È noto come il rapporto tra Corte costituzionale e Corte di giustizia si sia strutturato essenzialmente sul piano del rapporto tra ordinamenti: alla tesi monista, che permeava le pronunce della Corte di Lussemburgo volte ad affermare il primato del diritto comunitario su quello degli Stati membri, facevano da contraltare quelle pronunce della Corte costituzionale che, pur mantenendo una rigorosa impostazione dualistica, hanno finito poi col rendere effettivo il "cammino comunitario"⁹⁰ del Giudice delle leggi⁹¹.

*Le prime tappe
del "cammino
comunitario"*

⁸⁸D. DE LUNGO, *Brevi note a margine della (confermata) insindacabilità delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in Osservatorio AIC, ottobre 2014.

⁸⁹Tale aspetto in conformità al suo consolidato orientamento. In particolare si vedano le ordd. nn. 572/1990 e 295/2006).

⁹⁰Secondo la nota espressione di P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. cost.*, 1973, II, 2406 ss.

⁹¹Ripercorrere le tappe – peraltro notissime – di quel "dialogo" fatto spesso di scontri e poi di incontri appare sempre utile: se con la sentenza *Van Gend en Loos* del 1963 la Corte di giustizia aveva ampliato il novero degli atti normativi comunitari (diversi dai regolamenti comunitari a cui i Trattati istitutivi hanno attribuito *applicabilità diretta* negli ordinamenti degli Stati membri) in grado di produrre *effetti diretti*, per poi l'anno seguente (*Costa c. Enel*) affermare a chiare lettere il principio della *primauté* del diritto comunitario, declinando perciò l'integrazione tra ordinamenti come sovrapposizione di quello comunitario a quelli nazionali, la Corte costituzionale nella sent. n. 14/1964 dichiarava infondato il contrasto tra la legge interna con cui lo Stato aveva nazionalizzato il servizio di fornitura dell'energia elettrica e le norme del Trattato CEE sulla tutela della libera concorrenza, ritenendo che le antinomie tra la normativa interna e le fonti comunitarie provviste di effetto diretto dovessero essere risolte dai giudici comuni tramite

La strada alla disapplicazione giudiziaria delle leggi nazionali contrastanti con il diritto comunitario, non però sulla base della prevalenza (gerarchica) di questo sul diritto interno, ma in ossequio al criterio di specialità nella risoluzione delle antinomie, la si deve – come ampiamente risaputo – alla sent. n. 170/1984, in cui la Corte costituzionale – per la verità adeguandosi a quanto stabilito dalla Corte di giustizia nella sentenza *Simmenthal* del 1978 – riconosce come l'effetto connesso con la vigenza di un regolamento comunitario sia «quello, non già di caducare, nell'accezione propria del termine, la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale». Da quel momento, dunque, il contrasto tra norme interne e norme comunitarie direttamente applicabili o dotate di effetti diretti deve essere risolto da tutti gli operatori giuridici, ed *in primis* dai giudici comuni, facendo prevalere le seconde attraverso la non applicazione delle prime⁹².

Con le sentt. nn. 384/1994 e 94/1995 la Corte costituzionale ha poi ammesso l'impugnativa governativa delle leggi regionali ritenute in contrasto con il diritto comunitario e, conseguentemente, la possibilità di una declaratoria di incostituzionalità delle stesse, dunque in assenza di un giudizio comune nel quale la prevalenza del diritto comunitario possa garantirsi attraverso la disapplicazione del diritto interno incompatibile.

Il riconoscimento costituzionale del primato del diritto comunitario, sin lì avvenuto attraverso il *dialogo* giurisprudenziale solo sommariamente richiamato, lo si deve al legislatore costituzionale del 2001 che al 1° comma dell'art. 117 ha inserito i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nell'orizzonte invalicabile dal legislatore, tanto statale quanto regionale. La piena e compiuta accettazione del primato del diritto comunitario incontra – secondo la nota teoria dei “controlimiti”, a far data dalla sent. n. 183/1973 – l'argine rappresentato dal “ruolo forte” per la Corte costituzionale di poter dire ancora “l'ultima parola” nel caso in cui il contrasto verta tra norme comunitarie e fonti costituzionali: la «aberrante interpretazione» di una norma comunitaria in senso non conforme ai principi costituzionali,

l'uso del criterio cronologico, dal momento che l'ordine di esecuzione del Trattato comunitario era stato dato dall'Italia con legge ordinaria (l. n. 1203/1957).

È arcinoto poi come il tentativo di “ricucitura”, operato dalla Corte costituzionale nel 1975 attraverso la sent. n. 232, lasciava senza soluzione l'ipotesi in cui il contrasto vertesse tra norma comunitaria e legge interna anteriore, richiamando il giudice comune alla necessità di adire la Corte per violazione degli obblighi comunitari assunti con la legge di esecuzione del '57 (il che si traduceva in una lesione indiretta dell'art. 11 Cost.) solo però in caso di contrasto tra legge interna successiva e norma comunitaria anteriore.

⁹² Resta inteso come per le norme che non siano *self-executing* deve valere ancora lo strumento del sindacato attivato in via incidentale, in base al quale il giudice nazionale può sollevare questione di costituzionalità rispetto a norme interne contrastanti col diritto comunitario (ora, dell'Unione).

assicurerebbe sempre «la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali».

Merita di essere qui segnalata – nel triennio considerato – la sent. n. 238/2014 nei cui passaggi motivazionali compare per la prima volta espressamente la nozione di “controlimiti”: il percorso giurisprudenziale dei “controlimiti” non ha visto operare la categoria unicamente come argine al primato del diritto dell’Unione, ma ha spaziato dalla giurisprudenza sui limiti all’applicazione delle norme concordatarie (sent. n. 18/1982), alla giurisprudenza sui limiti alla revisione costituzionale, passando per la sent. n. 48/1979 in tema di controlimiti alle consuetudini internazionali. Nella decisione del 2014, sulla vicenda giudiziaria ormai ultradecennale delle richieste di risarcimento alla Germania da parte di cittadini italiani deportati tra il 1943 e il 1945, la Corte innalza un muro invalicabile dalla consuetudine internazionale che sancisce l’immunità dai giudizi civili degli Stati esteri, facendo per la prima volta applicazione dei “controlimiti” non già però nei confronti di norme di ordinamenti esterni costituenti limiti per il diritto interno, ma di una sentenza della Corte internazionale di giustizia, che viene dunque resa inefficace dalla decisione della Corte costituzionale, che fa con ciò prevalere la Costituzione⁹³.

*I “controlimiti”
in azione*

Fatto salvo l’argine dei principi costituzionali, l’auto-esclusione da tutto ciò che concerne l’interpretazione e l’applicazione del diritto comunitario ha dunque rappresentato il prezzo pagato dalla Corte costituzionale lungo

⁹³ Tra i molti commenti in dottrina si segnalano quelli di A. RUGGERI, *La Corte aziona l’arma dei “controlimiti” e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all’ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria* (a margine di Corte cost. n. 238 del 2014), in *Consulta OnLine* 17 novembre 2014; di P. FARAGUNA, *Corte costituzionale contro Corte internazionale di giustizia: i controlimiti in azione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 novembre 2014; di P. PASSAGLIA, *Una sentenza (auspicabilmente) storica: la Corte limita l’immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile*, in *diritticomparati*, 28 ottobre 2014.

La questione decisa dalla sent. n. 238 ha poi avuto un seguito con l’ord. n. 30/2015 con cui la Corte costituzionale ha deciso sulla questione di legittimità riproposta dal Tribunale di Firenze «della “norma prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell’art. 10, primo comma, Cost.”, della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull’immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, così come interpretata dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza Germania contro Italia del 3 febbraio 2012, nella parte in cui comprende tra gli atti iure imperii sottratti alla giurisdizione anche le violazioni gravi del diritto internazionale umanitario e dei diritti fondamentali, quali i crimini di guerra e contro l’umanità»; la questione è stata dichiarata manifestamente inammissibile per «inesistenza (ab origine) del suo oggetto», in quanto con la sent. n. 238/2014 la Corte ha «accertato che “la parte della norma sull’immunità dalla giurisdizione degli Stati che confligge con i predetti principi fondamentali non è entrata nell’ordinamento italiano e non vi spiega, quindi, alcun effetto”; e non ha dunque prodotto la norma (interna) che il rimettente censura, sull’erroneo presupposto del suo intervenuto recepimento ex art. 10 Cost.».

il percorso volto a ricercare un punto di equilibrio con la giurisprudenza comunitaria; il “terzo vertice” del triangolo, quello rappresentato dai giudici comuni, ha visto giocoforza implementare il proprio ruolo di “cerniera”, anche in virtù di una serie di orientamenti processuali consolidatisi nel tempo.

Immediata applicabilità della normativa comunitaria nell'interpretazione della Corte di giustizia

Si ricordi anzitutto come la Corte costituzionale abbia riconosciuto l'efficacia diretta all'interno dell'ordinamento nazionale delle decisioni della Corte di Lussemburgo: se però in un primo tempo (sent. n. 113/1985) l'affermazione del principio dell'immediata applicabilità della normativa comunitaria nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia valeva solo per le decisioni interpretative rese a seguito di rinvio pregiudiziale da parte dei giudici comuni, la sent. n. 389/1989 lo ha poi generalizzato.

La doppia pregiudizialità

La capacità che la Corte di giustizia ha, nell'ambito dell'attività di interpretazione del diritto comunitario, di dissipare i dubbi sulla conformità tra norma interna e norma sovranazionale fa da sfondo anche alla regola della cosiddetta “doppia pregiudizialità”, ossia nella eventualità che il dubbio concernente l'interpretazione di una norma comunitaria si compenetri con la questione di legittimità costituzionale, entrando così a farne parte: queste ipotesi sono sempre state risolte dalla Corte costituzionale nel senso dell'inammissibilità, nel presupposto dell'irrelevanza della questione, dal momento che al giudice spettava prima l'onere di rivolgersi alla Corte di giustizia e, solo dopo aver esperito questo rimedio e ricorrendone ancora i presupposti, alla Corte costituzionale⁹⁴.

Alla medesima logica sottesa alla riconosciuta priorità della questione pregiudiziale comunitaria rispetto a quella di costituzionalità paiono ispirate le decisioni della Corte costituzionale in merito alla inammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate da un giudice contemporaneamente ad una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia (cfr. ord. n. 85/2002); alla inammissibilità delle questioni di costituzionalità che coinvolgono una disposizione comunitaria che sia contemporaneamente già sottoposta all'esame della Corte di giustizia da altro giudice o nell'ambito di un diverso procedimento (cfr. ordd. nn. 244/1994 e 38/1995); al riconoscimento per cui la sopravvenienza di una decisione della Corte di giustizia costituisce *ius superveniens* che giustifica la restituzione degli atti al giudice *a quo* (cfr. ordd. nn. 125/2004, 268/2005, 252/2006, 179/2011, 124/2012 e, nel triennio in esame, 80/2015 e 194/2016).

Le tappe più recenti di quel “cammino”: il primo rinvio pregiudiziale

È noto poi come il cammino comunitario della Corte italiana sia proseguito in anni più recenti con la “storica” ord. n. 103/2008, primo caso di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 TCE (oggi art. 267 TFUE) operato dalla Corte costituzionale al giudice comunitario: la scelta di dialogare direttamente con la Corte di giustizia restava allora limitata all'ambito del giudizio sulle leggi in via principale, sulla base dell'argomento per cui in

⁹⁴ Cfr., tra le tante, ordd. nn. 536/1995, 319/1996, 108/1998, 415/2008 e 100/2009.

questa tipologia di giudizio, laddove la Corte non avesse effettuato il rinvio pregiudiziale, non vi sarebbe stato altro giudice in grado di farlo.

Come talvolta accade nei fenomeni tellurici allorquando alla scossa principale ne succedono altre di assestamento ben più dirompenti, alla decisione del 2008 ha poi fatto seguito l'ord. n. 207/2013 con cui la Corte costituzionale, qualificandosi «giurisdizione nazionale» ai sensi dell'art. 267, 3° comma, TFUE anche nei giudizi in via incidentale, ha per la prima volta deciso di utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale anche nell'ambito di quel giudizio⁹⁵.

... anche nel giudizio incidentale

La “terza scossa” (la seconda nel giudizio in via incidentale) si è prodotta assai di recente – si perdoni lo sconfinamento nel triennio giurisprudenziale successivo a quello in esame, ma esigenze di completezza paiono giustificarlo – con l'ord. n. 24/2017, con cui la Corte costituzionale ha sollevato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia chiedendo di sciogliere, nell'ambito del difficoltoso seguito della pronuncia europea sul *caso Taricco* (CGUE sent. 8 settembre 2015, C-105/14), i problemi cruciali posti da quella decisione in ordine alla relazione tra gli obblighi imposti dall'appartenenza all'UE e i principi strutturali dell'ordinamento italiano, nell'attesa – potremmo dire – di azionare i “controlimiti”.

... e quello nel caso Taricco

Uscendo dai confini processuali, a dimostrazione di come il confronto interordinamentale prosegua lungo declinazioni e con accenti diversi è possibile rintracciare nel triennio considerato un importante riferimento del giudice costituzionale alla interpretazione della fonte costituzionale nazionale alla luce delle fonti internazionali e sovranazionali: costituisce un rilevante riconoscimento del rilievo posseduto dalle norme di origine esterna in ordine «al concorso da esse offerto alla incessante rigenerazione semantica degli enunciati di diritto interno»⁹⁶ il passaggio della sent. n. 178/2015 laddove la Corte rivela che «l'interpretazione della fonte costituzionale nazionale si collega sincronicamente con l'evoluzione delle fonti sovranazionali e da queste trae ulteriore coerenza».

2. Il diritto comunitario come parametro di giudizio nel sindacato sulle leggi in via principale

La già ricordata mancanza nel giudizio di costituzionalità sulle leggi in via principale di un giudice in grado di disapplicare la norma interna che

⁹⁵ Su questa “inevitabile svolta” e sulla precedente del 2008 si rinvia alle due precedenti edizioni di questi *Aggiornamenti*, p. 336 ss. (*Aggiornamenti 2008-2010*) e 413 ss. (*Aggiornamenti 2011-2013*), nonché alla dottrina *ivi* citata.

⁹⁶ Così A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più “sregolata” dei suoi processi. Nota minima alla sentenza della Consulta n. 178 del 2015*, in *Quest. giust.*, 27 luglio 2015.

contrasti col diritto comunitario immediatamente applicabile, rende in questa tipologia di giudizio ancor più apprezzabile la penetratività delle fonti europee.

*Il diritto UE
come oggetto
e come parametro*

Il diritto comunitario è entrato nel giudizio in via d'azione (come oggetto e, assai più spesso, come parametro, diretto o interposto) talvolta attraverso la normativa interna di recepimento. Moltissimi sono stati infatti i riferimenti alle disposizioni di attuazione, tra questi: il d.lgs. n. 152/2006 – Codice dell'ambiente in attuazione della direttiva 85/337/CEE e succ. mod. ora confluite nella direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (sentt. nn. 141 e 197/2014); il d.lgs. n. 163/2006 – Codice dei contratti pubblici in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (sent. n. 269/2014); il d.P.R. n. 357/1997 – attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche (sent. n. 19 e ord. n. 31/2014).

Il parametro costituzionale attraverso il quale il diritto europeo è maggiormente transitato nel giudizio di costituzionalità è stato senza alcun dubbio l'art. 117, 1° comma, Cost. (tra le tante, sentt. nn. 2, 11, 44, 49, 79, 141, 165, 197, 199, 249, 269/2014)⁹⁷; ma esso ha contribuito altresì alla definizione di talune tra le materie di competenza esclusiva dello Stato di cui al 2° comma dell'art. 117 Cost.: così per la tutela della concorrenza (sentt. nn. 2, 49, 86, 97, 165/2014), per l'ordinamento civile (sent. n. 126/2014), per i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sent. n. 121/2014), per la profilassi internazionale (sent. n. 173/2014), per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentt. nn. 49, 54, 70, 126, 141, 197, 199, 269/2014). Anche il 3° comma dell'art. 117 ha "veicolato" la normativa comunitaria (riguardo alla materia di competenza legislativa concorrente delle professioni cfr. sent. n. 11/2014; invece in tema di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia cfr. sent. n. 189/2014), così pure l'art. 120 Cost. (v. sent. n. 44/2014); tuttavia la Corte è ferma nell'affermare «che le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in ordine a parametri diversi da quelli riguardanti il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, sono ammissibili soltanto se vi sia ridondanza delle asserite violazioni

⁹⁷ Non è tuttavia sufficiente la mera invocazione dell'art. 117, 1° comma, Cost. senza la precisa indicazione delle norme dell'UE che si assumono violate, tanto da condurre la Corte a dichiarare l'inammissibilità delle questioni proposte: «La Regione, pur denunciando la violazione dei vincoli economici derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, non solo non specifica quali sarebbero le norme dell'Unione europea che sarebbero lese, ma non svolge neppure alcuna argomentazione atta a spiegare per quale ragione la prevista ripartizione tra le Regioni dell'ammontare del concorso finanziario al patto di stabilità in relazione ai consumi intermedi indurrebbe le Regioni medesime ad adottare un criterio di organizzazione non in armonia con i vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» (così sent. n. 79/2014).

su tale riparto e il soggetto ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione» (v., ad es., sentt. nn. 44/2014 e 13/2015).

2.1. *Gli atti dell'UE in grado di integrare il parametro costituzionale*

L'integrazione del parametro costituzionale ad opera del diritto dell'Unione ha assunto, nel triennio in esame, i contenuti più vari, avendo le parti ricorrenti rinviato, quali norme interposte, anzitutto alle disposizioni del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: alla libera circolazione e soggiorno delle persone (art. 21) riguardo al requisito della residenza protratta per otto anni sul territorio regionale ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (sent. n. 168/2014); al principio della libertà di stabilimento (art. 49) riguardo al requisito della sede legale nel territorio provinciale ai fini della concessione di contributi (sent. n. 190/2014); alla disciplina degli aiuti di Stato (artt. 107 e 108) riguardo al finanziamento dell'attività di internazionalizzazione aeroportuale (sents. nn. 249/2014 e 179/2015); alla libertà di concorrenza (sents. nn. 97, 125, 165/2014 e 105/2016); al principio di parità di trattamento e di non discriminazione nella procedura di assegnazione diretta di servizi (sent. n. 199/2014).

Non sono mancati i riferimenti alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: l'art. 34 (sicurezza e assistenza sociale) nella sent. n. 168/2014; la sent. n. 63/2016 ha invece dichiarato inammissibile, per difetto di motivazione, la questione di costituzionalità in tema di realizzazione di edifici di culto, dell'art. 70, 2°-bis, 2°-ter e 2°-quater comma, l. reg. Lombardia n. 12/2005, promossa in relazione agli artt. 10, 17 e 19 TFUE, agli artt. 10, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ed all'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici⁹⁸.

Hanno fatto riferimento ai regolamenti comunitari le sentt. nn. 2, 11, 54, 79, 249, 260/2014.

Frequenti e talvolta dettagliati sono i riferimenti alla giurisprudenza comunitaria che ha interpretato le norme richiamate, le quali vengono pertanto proiettate nell'*iter* motivazionale della Corte costituzionale nel significato assunto alla luce del loro interprete supremo (cfr., ad esempio, sentt. nn. 168, 190, 199, 249/2014)⁹⁹. Alla Corte costituzionale non è mancata

⁹⁸ Nella sent. n. 251/2015 la Corte ha concluso per l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, anche in ragione della «assoluta genericità ed indeterminatezza delle censure proposte con riguardo alla pretesa violazione di principi comunitari, anch'essi genericamente invocati» (nella specie con riguardo all'art. 16 della Carta).

⁹⁹ Si segnalano in tema di citazioni giurisprudenziali della Corte di Giustizia *ad adiuvandum*, benché rese nell'ambito di giudizi in via incidentale, la sent. n. 56/2015 che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3,

tuttavia l'occasione (sent. n. 104/2014) per evidenziare la non pertinenza del richiamo alla giurisprudenza della Corte di Giustizia effettuato da una delle parti, risultando il caso di specie diverso, tanto sul piano dei principi evocati come negli elementi di fatto, da quello deciso nella pronuncia lussemburghese.

2.2. *Le modalità di trattazione delle questioni comunitarie*

L'ordine con cui trattare le censure

Anche nella giurisprudenza esaminata trova conferma lo schema logico inaugurato nel 2008 (sent. n. 102), uno schema opposto rispetto a quello che essa stessa impone ai giudici comuni¹⁰⁰: se questi, infatti, devono preliminarmente risolvere ogni questione che coinvolga profili di diritto comunitario, procedendo in caso di necessità al rinvio pregiudiziale prima del sollevamento della questione di costituzionalità, la Corte fa esattamente l'inverso, poiché dapprima analizza ogni profilo di eventuale incostituzionalità autonomo dal diritto comunitario, e solo successivamente si concentra sulla presunta violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost. L'ordine di trattazione prima delle questioni "interne" e poi di quelle comunitarie venne nell'occasione – lo si ricorderà – formalizzato ai fini dell'accertamento della sussistenza della rilevanza, osservando come «la fondatezza dei profili di illegittimità costituzionale dedotti dal ricorrente con riguardo a questioni diverse da quelle oggetto del rinvio pregiudiziale è stata già esclusa da questa Corte».

Siffatta "pregiudizialità costituzionale" trova ad esempio conferma nelle sentt. nn. 2, 49, 125, 178, 197, 269/2014, nelle quali la Corte costituzionale, in presenza di una pluralità di dubbi di costituzionalità prospettati sulla medesima disposizione, muove il suo esame a partire dalle censure relative

41, 1° comma, e 42, 3° comma, Cost., dell'art. 1, 79° comma, l. n. 220/2010, nonché dei richiamati 77° e 78° comma, norme che rientrano nella disciplina con cui lo Stato affida a privati l'organizzazione e l'esercizio in regime di concessione dei giochi pubblici; la sent. n. 260/2015, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 40, 1°-bis comma, d.l. n. 69/2013, che con norma di interpretazione autentica aveva indebitamente esteso il divieto di conversione del contratto a tempo determinato dei lavoratori delle Fondazioni lirico-sinfoniche; la sent. n. 95/2016 con cui la Corte giudica infondata, in riferimento agli artt. 3, 36, 1° e 3° comma, e 117, 1° comma, Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, 8° comma, d.l. n. 95/2012, nella parte in cui stabilisce il divieto di corresponsione ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni dell'indennità per ferie non godute, laddove la mancata fruizione delle stesse sia dipesa da causa imputabile al lavoratore, con esclusione, dunque, della malattia impeditiva delle ferie (la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo richiamata rafforza i connotati del diritto fondamentale alle ferie del lavoratore, ribadendone la natura inderogabile, in quanto finalizzato a una tutela efficace della sua sicurezza e della sua salute).

¹⁰⁰ T. GIOVANNETTI, *L'ultimo passo del "cammino comunitario" conduce la Corte a Lussemburgo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it (5 maggio 2009).

alla violazione del riparto competenziale tra Stato e Regioni: ad esempio, nella sent. n. 2/ 2014 la Corte ritiene la norma regionale impugnata lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, 2° comma, lett. e), considerando assorbita nel primo motivo di gravame la censura basata sul 1° comma della medesima disposizione costituzionale (l'asserito contrasto con l'art. 5 del Regolamento CE n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto dei passeggeri su strada e per ferrovia¹⁰¹).

La medesima impostazione relativa all'assorbimento delle censure prospettate con riferimento alla normativa comunitaria la ritroviamo nelle sentt. nn. 2, 99, 180/2015: nella prima occasione la Corte dichiara l'incostituzionalità della disposizione regionale friulana che consentiva ai recuperatori abilitati l'attività di recupero della selvaggina con l'utilizzazione dell'arma ogni giorno della stagione venatoria compresi i martedì e venerdì, senza limiti di orario e fino a due giorni dopo la chiusura della stessa. La Corte censura la norma regionale in relazione all'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost. e alla competenza legislativa regionale in materia di caccia (art. 4 St. reg.), dichiarando assorbita la censura relativa ai vincoli imposti dal diritto dell'UE; di tenore simile risulta la sent. n. 99 secondo la quale consentire la realizzazione di strutture di ricovero per animali d'affezione, in generica deroga a strumenti ambientali, produce un evidente effetto di riduzione delle soglie di tutela nella materia ambientale, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, 2° comma, lett. s), Cost.), ritenendo dunque assorbita la censura riferita al 1° comma dell'art. 117, per contrasto con il diritto UE¹⁰²; infine nelle sent. n. 180 la Corte dichiara incostituzionale, per lesione della sfera di competenza statale in materia di "tutela dell'ambiente" e riduzione del livello di tutela garantito dallo Stato, la norma lucana che rinviava al 31 dicembre 2015 l'entrata in vigore dell'obbligo di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati e che consentiva il conferimento, sino a tale data, di rifiuti urbani che avessero subito un non

¹⁰¹ Si ricordi, tuttavia, che la nozione di concorrenza, secondo costante giurisprudenza costituzionale, riflette quella accolta in ambito comunitario che comprende – lo si ribadisce nella sent. n. 97/2014 – «sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati (misure *antitrust*); sia le misure legislative di promozione, volte ad eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza "nel mercato"), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato")»; pertanto, i due differenti profili di costituzionalità invocati (art. 117, 1° e 2° comma, lett. e) paiono in realtà sovrapporsi.

¹⁰² Come recepito mediante l'art. 5, d.P.R. n. 357/1997 (regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

meglio specificato trattamento parziale, dichiarando assorbita la censura riferita alla violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., per contrasto con il diritto UE¹⁰³.

2.3. *L'effettiva resa dell'art. 117, 1° comma, Cost.: le dichiarazioni di incostituzionalità*

A fronte delle pur numerose occasioni in cui i ricorrenti hanno richiamato il diritto europeo, soltanto in limitati casi la Corte costituzionale è giunta a fondare una decisione di incostituzionalità in riferimento all'art. 117, 1° comma, Cost., potendosi distinguere (A) le occasioni in cui l'accoglimento si basa esclusivamente su quel parametro, da quelle (B) in cui la declaratoria di incostituzionalità trova fondamento anche su di un altro riferimento costituzionale.

*L'art. 117, primo
comma, Cost.*

A) Sono riconducibili al primo gruppo, ad esempio, le sentt. nn. 168, 190, 249/2014 e 179/2015: con la sent. n. 168/2014 la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale, per violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., in riferimento all'art. 21, par. 1, TFUE, nonché all'art. 24, par. 1, della direttiva n. 2004/38/CE e all'art. 11, par. 1, lett. *f*), direttiva 2003/109/CE, l'art. 19, 1° comma, lett. *b*), l. reg. Valle d'Aosta n. 3/2013, nella parte in cui prevede, tra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della residenza nella regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente¹⁰⁴; la Corte accoglie la censura sollevata dal Governo in riferimento al 1° comma dell'art. 117, in relazione al principio di libertà di stabilimento (art. 49 TFUE), riguardo all'art. 20, 2° comma, l. prov. Bolzano n. 11/2013, nella parte in cui autorizza la Giunta provinciale ad erogare contributi finanziari alle emittenti radiotelevisive ed ai portali informativi *on line* a condizione, tra l'altro, che i beneficiari dei contributi abbiano sede legale e redazione principale nel territorio della provincia di Bolzano (sent. n. 190/2014)¹⁰⁵; nella sent. n. 249/2014 vengono dichiarate incostituzionali, per violazione dell'art. 117, 1° comma, le disposizioni regionali

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ La previsione regionale, secondo i Giudici costituzionali, «determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, [...] sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera *f*), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio».

¹⁰⁵ Ad avviso della Corte la libertà di stabilimento esige «una parità di trattamento tra imprese, indipendentemente dalla ubicazione della loro sede legale e quindi vietano tanto le discriminazioni palesi, quanto le misure che ostacolano o scoraggino, direttamente o indirettamente, il pieno esercizio della libertà stessa».

abruzzesi introdotte per attribuire un finanziamento a favore dell'aeroporto d'Abruzzo, in quanto lesive della soglia economica minima fissata dalla normativa europea in tema di aiuti di Stato¹⁰⁶; al medesimo tema guarda la sent. n. 179/2015, con cui è riconosciuta l'incostituzionalità – per violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost. ed in relazione agli artt. 107 e 108, par. 3, TFUE – di una disposizione con cui la Regione Marche aveva previsto l'erogazione di un contributo superiore alla soglia cosiddetta *de minimis* ad una società aeroportuale, senza aver preventivamente sottoposto alla Commissione europea il progetto, le modalità ed il contenuto dell'erogazione stessa¹⁰⁷.

B) Appartengono, invece, al secondo gruppo, sempre a titolo esemplificativo, le sentt. nn. 11, 141, 165/2014, 38, 117/2015: la sent. n. 11/2014 dichiara incostituzionale l'art. 17, l. reg. Toscana n. 69/2012 (*Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale* 2012), sia con riferimento al primo che al 3° comma dell'art. 117 Cost., dal momento che la disposizione regionale aveva subordinato a SCIA, e non ad autorizzazione, l'avvio di un'attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente¹⁰⁸; con la decisione

*Richiamo congiunto
di altri parametri
costituzionali*

¹⁰⁶ Con riguardo alla fattispecie oggetto del giudizio, i Giudici costituzionali ricordano che «nella legislazione e nella giurisprudenza comunitaria la nozione di aiuto di Stato risulta molto estesa e di natura complessa. In particolare [...] sia la Corte di giustizia [...] che la Commissione europea [...] hanno affermato il cosiddetto criterio dell'investitore privato, secondo cui nei confronti delle imprese pubbliche [...] la condotta imprenditoriale dello Stato o delle sue articolazioni territoriali deve uniformarsi a quella dell'imprenditore privato, che è, in linea di principio, diretta a conseguire un profitto. Cosicché gli interventi dell'investitore pubblico devono, comunque, ispirarsi ai criteri di scelta di un gruppo imprenditoriale privato nel perseguimento di una politica strutturale, globale o settoriale, secondo logiche di profitto.

Al di là del giudizio di merito sulla compatibilità dell'aiuto, di spettanza della Commissione europea, è opportuno sottolineare come nel caso in esame le operazioni societarie finanziate [dalla legge regionale] non appaiono obbligate ai sensi del vigente codice civile, né risulta in alcun modo che l'accollo delle perdite di esercizio sia improntato a prospettive di redditività».

¹⁰⁷ La Corte si è limitata a ricordare come ad essa e ad ogni altro giudice nazionale spetti «solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale [...] ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto [...], secondo la configurabilità astratta della fattispecie e, ove questa sussista, se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzati alle verifiche di competenza della Commissione europea».

¹⁰⁸ Ad avviso della Corte, il legislatore comunitario della direttiva n. 2009/54/CE «ha ritenuto prevalente, rispetto a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque minerali», assoggettando ad autorizzazione tale attività; inoltre la normativa nazionale di recepimento, contenuta nel d.lgs. n. 176/2011, in larga misura riproduttiva delle previsioni comunitarie, detta nella specie «una disciplina di principio della materia, comunque non modificabile dalla fonte regionale, pena la mancata o incompleta attuazione dell'atto comunitario».

n. 141/2014, tra le numerose disposizioni della legge finanziaria regionale campana per il 2011 (l. reg. Campania n. 4/2011) cadute dalla Corte, si segnala qui il 124° comma dell'art. 1, per violazione indistinta e simultanea dell'art. 117, 1° e 2° comma, lett. s), Cost., riconducendo la disciplina censurata alla materia, di competenza legislativa esclusiva statale, della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema¹⁰⁹; la sent. n. 165/2014 accerta l'incostituzionalità, tra le altre, di due disposizioni regionali toscane, poiché vanificano le finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche perseguite dalla Direttiva n. 2006/123/CE, con conseguente illegittima limitazione della libertà di concorrenza, in violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., e invasione della relativa competenza esclusiva dello Stato *ex* art. 117, 2° comma, lett. e), Cost., esercitata con le norme statali (art. 34, 3° comma, d.l. n. 201/2011 e art. 1, d.l. n. 1/2012), che hanno recepito tale direttiva¹¹⁰. La Corte costituzionale con la sent. n. 38/2015 ha dichiarato incostituzionale una norma veneta, oltre che per violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., anche in virtù del 2° comma, lett. s): la disposizione prevedeva che la Giunta, con apposite linee guida, escludesse determinati interventi a tutela della rete ecologica regionale «Natura 2000» dalla valutazione di incidenza ambientale (VINCA)¹¹¹. Sullo stesso tema interviene la sent. n. 117/2015 di-

¹⁰⁹ I Giudici costituzionali ravvisano come la disposizione impugnata, nel prevedere la necessaria automatica collocazione di stazioni di misurazione della qualità dell'aria presso tutti gli impianti per la produzione di energia termoelettrica ubicati nel territorio regionale, «indipendentemente da una verifica tecnica circa l'utilità di tali stazioni circa il rispetto dei criteri di ubicazione su macro scala e su micro scala, si porrebbe in contrasto con l'art. 5, comma 9, del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa); e violi, altresì, l'art. 117, primo comma, Cost., per elusione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, non essendo in grado, la censurata disciplina, di raggiungere l'obiettivo di un livello di tutela ambientale più avanzato di quello prescritto dalla normativa comunitaria recepita da quella nazionale, in forza della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)».

¹¹⁰ Le disposizioni regionali avevano introdotto, infatti, una procedura aggravata per i casi di strutture di vendita in forma aggregata, «assumendo pertanto la distanza minima tra gli esercizi quale elemento qualificante di tale tipologia di esercizio commerciale, il quale è peraltro sconosciuto alla normativa statale».

¹¹¹ Anzitutto argomenta la Corte che «secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di «Natura 2000», contenuta nell'art. 5 del regolamento di cui al d.P.R. n. 357/1997, deve ritenersi ricompresa nella «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», rientrando nella competenza esclusiva statale, e si impone a pieno titolo, anche nei suoi decreti attuativi, nei confronti delle Regioni ordinarie»; pertanto deve escludersi – prosegue la decisione – «che il legislatore regionale possa legittimamente adottare una disposizione come quella in esame, che esenta alcune tipologie di interventi dalla valutazione di incidenza ambientale, con conseguente affievolimento della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

chiarando incostituzionale la norma regionale campana che consentiva l'esercizio delle concessioni termominerali scadute, purché fossero state avviate le procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza, e perciò anche prima che esse si fossero concluse favorevolmente: la violazione costituzionale ha riguardato sia l'art. 117, 1° comma che il 2° comma, lett. s), Cost., quest'ultimo in materia di tutela dell'ambiente, perché, sia il diritto dell'Unione, sia l'art. 26, 5° comma, d.lgs. n. 152/2006, prevedono che tanto la VIA quanto la VINCA abbiano carattere preventivo rispetto all'inizio dell'attività.

In tutte le ipotesi esaminate, l'invocazione congiunta del 1° comma dell'art. 117 e dei commi successivi dedicati al riparto competenziale normativo si giustifica – come è agevolmente comprensibile – col fatto che la normativa comunitaria costituisce sempre più spesso la base di quella adottata a livello nazionale (statale o regionale), derivandone che la violazione di una determinata competenza può talvolta determinare allo stesso tempo una lesione dell'obbligo del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

2.4. *Le dichiarazioni di non fondatezza e di inammissibilità in relazione a norme comunitarie*

È riconducibile alla tipologia delle decisioni interpretative di rigetto la sent. n. 199/2014, con cui la Corte costituzionale risolve una questione sollevata, rispetto ad una disposizione regionale sarda, sotto il profilo della presunta violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., in relazione a norme dell'Unione europea in tema di affidamento di servizi di interesse generale: la questione è dichiarata nel dispositivo non fondata, ma nella motivazione si chiarisce come la disposizione impugnata, «correttamente interpretata nel senso suindicato»¹¹², non contrasti con i principi dei Trattati e con la giurisprudenza comunitaria.

Il ricorso alla interpretativa di rigetto ... anche mascherata

Anche con la decisione n. 39/2016 la Corte costituzionale ricorre ad una interpretativa di rigetto, stavolta resa palese dalla formula dispositiva,

Infatti, l'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE del Consiglio – attuata dall'art. 5, 3° comma, d.P.R. n. 357/1997 – stabilisce che deve formare oggetto di valutazione di incidenza ambientale qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti».

¹¹² Da tempo la dottrina si è incaricata di evidenziare come la tipologia decisoria delle «interpretative di rigetto» – elaborata come è noto dalla Corte per sottrarsi alla secca alternativa tra fondatezza ed infondatezza – abbia progressivamente mutato i tratti, sempre più spesso «mascherandosi» in dispositivi che non contengono la canonica formula «nei sensi di cui in motivazione»: cfr. F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in questi *Aggiornamenti* (2005-2007), 253.

dichiarando infondata la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni marchigiane, nella parte in cui avevano previsto che, «sentite» e «a seguito di confronto con» le organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, le associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché le organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale, il Comune, sulla base di quanto stabilito nel regolamento attuativo, avrebbe definito le condizioni, le procedure e i criteri per il rilascio delle autorizzazioni (con riferimento alle medie strutture di vendita), e i criteri e le modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento dell'esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica, in riferimento all'art. 117, 1° comma, Cost.¹¹³.

Questioni simili tra loro, e identiche nell'esito dichiarativo della non fondatezza in relazione a norme comunitarie, sono quelle affrontate nelle sentt. nn. 16 e 38/2015: con la prima vengono riconosciute infondate le questioni di legittimità costituzionale, prospettate in riferimento all'art. 117, 1° e 2° comma, lett. s), Cost., sollevate in relazione a due norme delle leggi regionali forestali marchigiana e friulana, le quali avevano escluso a priori alcuni residui vegetali sottoposti ad abbruciamento dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti; con la seconda è accertata l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale della disposizione legislativa veneta che aveva consentito la combustione controllata di materiali agricoli e vegetali sul luogo di produzione, effettuata secondo le normali pratiche e consuetudini, escludendo che essa costituisse attività di gestione dei rifiuti o di combustione illecita, in riferimento all'art. 117, 1° e 2° comma, lett. s), Cost.¹¹⁴.

¹¹³ «Non v'è dubbio che la previsione del coinvolgimento delle parti sociali riguardi i soli procedimenti generali, dato che le disposizioni impugnate si riferiscono all'attività dei Comuni volte a definire "le condizioni, le procedure e i criteri per il rilascio delle autorizzazioni" ovvero "i criteri e le modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento dell'esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica". In nessun modo la legge regionale prefigura la possibilità che i soggetti indicati possano interferire, invece, con le determinazioni spettanti alle autorità competenti in ordine alle singole domande di autorizzazione; ciò che sarebbe vietato dalla [...] direttiva comunitaria n. 2006/123/CE».

¹¹⁴ Al Governo ricorrente, che lamentava il contrasto con la disciplina contenuta nell'art. 185 del Codice dell'ambiente e nella direttiva n. 2008/98/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti), i Giudici costituzionali fanno osservare come già avessero avuto modo «di esprimersi recentemente su leggi di altre Regioni recanti disposizioni simili, e approvate nel medesimo periodo di tempo, giudicando non fondate analoghe censure (sentenza n. 16 del 2015), anche a prescindere, dunque, dall'intervento del legislatore statale che [con una modifica al Codice dell'ambiente del 2014] ha esplicitato che le attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali vegetali [...], effettuate nel luogo di produzione, costituiscono normali pratiche agricole consen-

Anche le sentt. n. 219/2015 e 242/2016 rientrano tre le “interpretative di rigetto”, conducendo la Corte a correggere la proposta interpretativa da cui muovono in entrambe le ipotesi i ricorrenti: nel primo caso nel constatare l'erroneità della premessa interpretativa, si osserva che «la sola interpretazione possibile della disposizione impugnata è» quella fornita dalla Corte, non determinandosi pertanto alcuna lesione delle disposizioni costituzionali richiamate¹¹⁵; nella seconda circostanza, pur essendo la censura «adeguatamente argomentata», essa tuttavia «non è fondata, perché si basa su un erroneo presupposto interpretativo»¹¹⁶.

In tema di concorrenza deve segnalarsi la decisione n. 105/2016 con cui è dichiarata l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale – in riferimento all'art. 117, 2° comma, lett. e), Cost. e, in relazione agli artt. 49 e 56 TFUE, all'art. 117, 1° comma – del disposto della Regione Lombardia, che aveva imposto l'obbligo per i nuovi impianti di distribuzione di carburanti per autotrazione di dotarsi, fino al raggiungimento del numero minimo stabilito dalla Regione, di almeno un prodotto a basso impatto ambientale, con precedenza per il metano, nonché, in aggiunta, dell'erogatore di elettricità per i veicoli, ove l'impianto fosse aperto nelle aree urbane individuate con provvedimento amministrativo della Giunta regionale, estendendo tali obblighi anche a carico degli impianti già esistenti, se oggetto di interventi di ammodernamento¹¹⁷.

tite per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti, e non attività di gestione dei rifiuti».

¹¹⁵ Non è pertanto fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale calabrese, con riferimento all'art. 117, 1° e 2° comma, lett. s), Cost., nella parte in cui aveva esonerato dalla valutazione ambientale strategica (VAS) i piani di gestione forestale e i piani poliennali nelle aree facenti parte della Rete Natura 2000.

¹¹⁶ Pur essendo corretto ritenere che è preclusa alla legge regionale l'istituzione di marchi che attestano contestualmente la qualità e l'origine geografica di prodotti, perché essi possono produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, in contrasto con quanto ritenuto dalla Corte di giustizia dell'UE, la disposizione censurata non ha tuttavia ad oggetto l'istituzione di tali marchi; essa, invece, si limita ad attribuire alla Giunta il compito di curarne la registrazione e la promozione, e a reperire le risorse economiche a ciò necessarie.

Pertanto, l'eventuale contrasto del marchio con la normativa europea e gli eventuali effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, se esistenti, sarebbero da imputare alla legislazione sulla cui base lo stesso è stato istituito e non alla norma oggetto del ricorso.

¹¹⁷ A giudizio della Corte, infatti, tali vincoli, oltre ad avere un carattere transitorio, presentano margini di flessibilità, sia perché riguardano le sole aree urbane individuate dalla Giunta, sia perché possono essere rispettati d'intesa col Comune competente; essi inoltre non creano ostacoli nei confronti di coloro che entrano per la prima volta sul mercato, risultando proporzionati agli obiettivi perseguiti e, quindi, migliorando l'efficienza degli impianti e dei servizi offerti ai consumatori, rientrano tra le finalità alle quali la concorrenza è rivolta.

*L'eccessiva
genericità
dei richiami*

Sul versante processuale della declaratoria di inammissibilità merita di essere segnalata la sent. n. 265/2016, con cui la Corte – intervenendo sul tema del “servizio di trasporto Uber” – ha affrontato la questione di costituzionalità della legge piemontese che aveva previsto che il servizio di trasporto di persone effettuato a chiamata, con qualunque modalità, di un autoveicolo con l’attribuzione di corresponsione economica, potesse essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente, pena l’applicazione delle sanzioni amministrative previste per l’esercizio abusivo di tali servizi dal nuovo Codice della strada (d.lgs. n. 285/1992)¹¹⁸; se la questione è stata accolta in riferimento alla violazione dell’art. 117, 2° comma, lett. e), Cost., è stata invece dichiarata inammissibile con riguardo al 1° comma, che impone anche al legislatore regionale il rispetto dei principi dell’ordinamento comunitario e, dunque, del principio di concorrenza. A giudizio della Corte le norme sovranazionali sono richiamate in termini oltremodo generici (tra le tante si veda la già richiamata sent. n. 79/2014), non è poi citata alcuna fonte o disposizione specifica; è inoltre menzionato soltanto il principio di concorrenza, descritto semplicemente come divieto di norme sproporzionatamente restrittive; è infine assente qualsiasi argomentazione in merito ai presupposti di applicabilità delle norme dell’Unione europea (passaggio questo analogo a quello della sent. n. 63/2016¹¹⁹).

3. Il diritto dell’Unione europea ed il sindacato sulle leggi in via incidentale: il nesso di pregiudizialità e le conferme giurisprudenziali sull’assetto dei rapporti tra Corte costituzionale, giudici comuni, Corte di giustizia

Le problematiche processuali derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea che la Corte costituzionale ha affrontato e risolto nell’ambito dei giudizi in via principale coincidono solo parzialmente con quelle che al Giudice delle leggi si pongono nell’ambito del giudizio in via incidentale, dipendendo questo aspetto in larga misura dalla diversa struttura dei due tipi di giudizio. Su tale diversità si è – come è noto – progressivamente strutturata la differente impostazione dei rapporti tra Corte costituzionale e Corte di giustizia sul piano del ricorso allo strumento del rinvio pregiudiziale. Nelle due precedenti edizioni di questi *Aggiornamenti* si sot-

¹¹⁸ La decisione merita di essere segnalata anche per il lapidario monito rivolto in conclusione al legislatore dai giudici costituzionali, sollecitato a farsi carico «tempestivamente» di queste nuove esigenze di regolamentazione.

¹¹⁹ Punto 7 del *Considerato in diritto*.

tolineava come questa differenza fosse stata emblematicamente manifestata proprio dalla “svolta” costituita dal primo rinvio pregiudiziale operato con la richiamata ord. n. 103/2008, cui aveva corrisposto, negli anni successivi, come teorizzato proprio in quella decisione, un persistente rifiuto di sollevare questioni pregiudiziali nell’ambito dei giudizi in via incidentale, fino all’ord. n. 207/2013, con la quale tale posizione di rigida chiusura era stata, in modo in parte inatteso, superata¹²⁰.

«Sorpriudente» e «singolare», questi gli aggettivi impiegati da Ruggeri per definire il passaggio contenuto al punto 3.1 del *Considerato in diritto* della sent. n. 56/2015, laddove la Corte giudica inammissibile la richiesta di una delle parti di operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea, non essendo stata investita di una questione di legittimità costituzionale che avesse evocato gli artt. 11 e 117, 1° comma, Cost.: «In altri termini, la questione pregiudiziale avrebbe bisogno di poggiare *sempre* su una previa questione di costituzionalità sollevata in relazione alle norme suddette e di essere *quodammodo* da essa veicolata, portata avanti. Parimenti singolare è la motivazione addotta a sostegno della tesi patrocinata dalla Corte. Poiché l’oggetto del giudizio di costituzionalità è determinato dai termini positivi indicati nell’atto introduttivo del giudizio stesso, se ne ha che ulteriori questioni addotte dalle parti non possono trovare accoglienza presso la Consulta: tra queste, appunto, quella che giustificerebbe il rinvio alla Corte dell’Unione»¹²¹. Si tratta certo di un’autolimitazione operata dalla Corte stessa, che in tal modo si priva della possibilità di ricorrere allo strumento del rinvio per dissipare un dubbio senza lo scioglimento del quale non potrebbe decidere. E a quel punto? La risposta ancora nelle parole di Ruggeri: «Altrimenti opinando, dovremmo immaginare che la Corte che si ponga da se medesima una questione di “comunitarietà”, dovrebbe rimandare gli atti al giudice *a quo*, sollecitandolo ad investire della questione stessa la Corte dell’Unione. Una ipotesi, tuttavia, che di tutta evidenza non sta in piedi, non essendo in potere della Corte insinuare dubbi all’autorità remittente che quest’ultima non ha avuto (o, realisticamente, talora non *voleva* avere)»¹²².

In tema di “doppia pregiudizialità” nel triennio considerato la Corte costituzionale ha avuto occasione di richiamare il proprio orientamento in ordine al rapporto tra questione pregiudiziale e la questione di costituzionalità, sempre considerando che la decisione se rimettere o meno la questione pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo appartiene alla discrezionalità del giudice *a quo*: «I giudici nazionali le cui decisioni sono impugnabili hanno

*La doppia
pregiudizialità*

¹²⁰ Cfr. *Aggiornamenti* (2008-2010), 351 ss. e *Aggiornamenti* (2011-2013), 412 s.

¹²¹ Così A. RUGGERI, *Passo falso della Consulta in tema di rinvio pregiudiziale ad opera dello stesso giudice costituzionale (nota minima a Corte cost. n. 56 del 2015)*, in *Consulta OnLine*, Studi 2015/I, 281.

¹²² Ivi, 282.

il compito di interpretare il diritto comunitario e se hanno un dubbio sulla corretta interpretazione hanno la facoltà e non l'obbligo di operare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per ottenerla e farne applicazione, se necessario a preferenza delle contrastanti norme nazionali. Il giudice di ultima istanza, viceversa, ha l'obbligo di operare il rinvio, a meno che non si tratti di una interpretazione consolidata e in termini o di una norma comunitaria che non lascia adito a dubbi interpretativi»; la questione pregiudiziale di legittimità costituzionale sarebbe invece inammissibile, per consolidata giurisprudenza costituzionale¹²³, «ove il giudice rimettente chiedesse la verifica di costituzionalità di una norma, pur esplicitando un dubbio quanto alla corretta interpretazione di norme comunitarie ed un contrasto con queste ultime; il dubbio sulla compatibilità della norma nazionale rispetto al diritto comunitario va risolto, infatti, eventualmente con l'ausilio della Corte di giustizia, prima che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale, pena l'irrelevanza della questione stessa» (così Corte cost. n. 216/2014¹²⁴).

*La questione
della soglia
di sbarramento
nella legge
elettorale europea*

Il dubbio concernente l'interpretazione di una norma comunitaria che si compenetra con la questione di legittimità costituzionale, entrando così a farne parte, si è posta con forza nella sent. n. 110/2015 con cui è stata dichiarata inammissibile, per inadeguata motivazione della rilevanza e la possibilità che la medesima eccezione possa giungere all'esame della Corte costituzionale attraverso la via incidentale, la questione di legittimità costituzionale della legge che disciplina l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia (l. n. 18/1979), nella parte in cui prevede una soglia di sbarramento per le liste che non abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4% dei voti validi espressi, in riferimento agli artt. 1, 2° comma, 3 e 48 Cost.¹²⁵; la Corte si è occupata preliminarmente della que-

¹²³ Cfr. sent. n. 75/2012, in linea con i precedenti nn. 284/2007 e 227/2010.

¹²⁴ Nella specie, i giudici amministrativi, chiamati ad applicare la normativa che impedisce alle parafarmacie di vendere i medicinali di fascia C (che sono a totale carico del paziente) soggetti a prescrizione medica, l'avevano sottoposta sia al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea (Tar Lombardia, sez. III, ord. n. 895/2012), sia al controllo di costituzionalità (Tar Calabria, sez. Reggio Calabria, n. 333/2012); si erano pronunciati per primi i giudici di Lussemburgo, escludendo che la disciplina in esame determinasse una restrizione ingiustificata della libertà di stabilimento (CGUE 5 dicembre 2013, cause riunite da C-159/12 a C-161/12) e la Corte costituzionale – trovando conforto anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia – esclude a propria volta che le restrizioni in questione integrino una violazione degli artt. 3 e 41 Cost., ritenendo ragionevole la scelta di riservare la vendita di medicinali con una maggiore valenza terapeutica ad esercizi commerciali (le farmacie) assoggettati a vincoli e adempimenti più stringenti e paventando il rischio che l'incondizionata liberalizzazione dei medicinali di fascia C sconvolga il sistema di pianificazione territoriale della distribuzione dei farmaci.

¹²⁵ A differenza di quanto fatto con il formidabile precedente rappresentato dalla sent. n. 1/2014, qui la Corte dichiara la questione inammissibile, sulla base della circostanza per cui «al di fuori di una determinata vicenda elettorale nella quale sia dedotta

stione interpretativa del diritto dell'UE, della quale gli intervenienti avevano sostenuto la pregiudizialità rispetto alla questione di legittimità costituzionale: «Al riguardo è assorbente la considerazione che l'art. 3 dell'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale diretto [...] non impone affatto l'introduzione della soglia di sbarramento, ma semplicemente ne consente l'adozione ai singoli Stati membri nella misura massima del cinque per cento. Nel caso in esame, dunque, la lamentata lesione del diritto di voto deriva esclusivamente dalle norme statali impugnate, con le quali il legislatore italiano, esercitando la propria discrezionalità nell'ambito di quanto consentito dall'ordinamento europeo, ha previsto il requisito del raggiungimento della soglia minima del quattro per cento dei voti complessivi conseguiti a livello nazionale quale condizione per l'ammissione delle liste al riparto dei seggi da assegnare secondo il sistema proporzionale. Non vi è pertanto alcuna questione pregiudiziale che questa Corte sia tenuta a rivolgere alla Corte di giustizia, non sussistendo dubbi di sorta sull'esatto significato dell'evocata previsione del diritto dell'Unione europea, né integrando la previsione stessa in alcun modo il parametro di costituzionalità, secondo quanto invece richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini della sussistenza del dedotto nesso di pregiudizialità (ordinanze n. 207 del 2013 e n. 103 del 2008)».

3.1. *La sent. n. 187/2016: il "seguito" del primo rinvio pregiudiziale effettuato nell'ambito del giudizio in via incidentale*

Come ricordato *supra* (§ 1), con l'ord. n. 207/2013 la Corte costituzionale aveva sollevato per la prima volta una questione pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia dell'Unione nel corso di un giudizio di legittimità costituzionale promosso in via incidentale, così superando le "strette" delle decisioni del 2008 (sent. n. 102 e ord. n. 103).

La sent. n. 187/2016 di quel rinvio costituisce il seguito: in essa la Corte definisce la questione delle reiterate supplenze annuali del personale docente e amministrativo della scuola, pronunciandosi sulla costituzionalità del d.lgs. n. 124/1999 nella parte in cui consente la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di

la violazione di uno specifico diritto di voto, non può essere ritenuta ammissibile un'azione con la quale venga richiesto l'accertamento in astratto del contenuto di tale diritto», come regolato dalle norme impugnate, «sull'asserito presupposto dell'illegittimità costituzionale di queste».

personale docente di ruolo, nonché nella parte in cui estende tale disciplina al personale amministrativo. I giudici *a quibus* avevano denunciato la violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost.¹²⁶ e la Corte costituzionale dispose il rinvio pregiudiziale a Lussemburgo per chiarire la portata del parametro comunitario interposto, mancando la disposizione dell'accordo quadro di effetto diretto.

La Corte di giustizia, con la sent. 26 novembre 2014 resa nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, *Mascolo ed altri*, nonché sul rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte costituzionale, ha statuito che l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato «che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretat[o] nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo»¹²⁷.

La Corte costituzionale, riassunto il giudizio e sottolineato come esso andasse condotto alla stregua del parametro costituzionale come integrato dall'accordo quadro secondo l'interpretazione datane dalla Corte di giustizia, rileva come la decisione europea fornisca precisazioni dirette a orientare il giudice nazionale nella sua valutazione della disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato alla luce del diritto sovranazionale. In modo tuttavia sorprendente – certo “abnorme” dal punto di vista processuale – la Corte prosegue affermando che «la questione di legittimità costituzionale non si esaurisce, tuttavia, in quella oggetto del rinvio pregiudiziale. Il primato del diritto comunitario e la esclusività della giurisdizione costituzionale nazionale, in un sistema accentrato di controllo di costituzionalità, impongono delicati equilibri,

¹²⁶ In relazione all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999 n. 1999/70/CE.

¹²⁷ Il giudice europeo aveva precisato altresì come in base alla disciplina UE il rapporto di lavoro a tempo determinato dovesse essere ritenuto l'eccezione, rispetto al lavoro a tempo indeterminato, giustificandosi solo in presenza di particolari circostanze. Particolarmente significativo il passaggio con cui veniva sottolineato come «sebbene considerazioni di bilancio possano costituire il fondamento delle scelte di politica sociale di uno Stato membro e possano influenzare la natura ovvero la portata delle misure che esso intende adottare, esse non costituiscono tuttavia, di per sé, un obiettivo perseguito da tale politica e, pertanto, non possono giustificare l'assenza di qualsiasi misura di prevenzione del ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato».

evidenziati anche nell'ordinanza del rinvio pregiudiziale, in cui questa Corte ha posto in evidenza i principi costituzionali che vengono in rilievo nella materia in esame, e cioè l'accesso mediante pubblico concorso agli impieghi pubblici (art. 97, 4° comma, Cost.) e il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.). Al riguardo, la disciplina comunitaria in questione non si pone in contrasto con nessuno dei due principi, e la statuizione della Corte del Lussemburgo, al contrario, appare rispettosa delle competenze degli Stati membri, cui riconosce espressamente spazi di autonomia». Tali spazi di autonomia riguarderebbero le ricadute sanzionatorie dell'illecito. In relazione a quest'ultimo aspetto la Corte rileva, con una statuizione che desta ampie perplessità, che «la questione, se esaminata alla luce della sola normativa vigente all'epoca della sua sollevazione, dovrebbe essere risolta in senso positivo; sennonché viene a questo punto in rilievo la normativa sopravvenuta prima ricordata, con le misure che il legislatore ha inteso adottare con l'evidente finalità di garantire la corretta applicazione dell'accordo quadro. La verifica della incidenza della nuova disciplina sulla questione in esame, diversamente da quanto avviene nei giudizi di costituzionalità meramente interni, in cui è necessario il rinvio al giudice a quo per una sua ulteriore deliberazione, costituisce parte integrante della pronuncia di questa Corte. Difatti, le misure in questione, oltre a svolgere la funzione tipica preventiva-punitiva delle sanzioni, nell'interpretazione del Giudice dell'Unione rifluiscono sull'illecito "cancellandolo" (par. 79), attesa la loro natura riparatoria. Nella prospettiva dell'ordinamento comunitario quel che conta è che di fatto ne possano beneficiare i soggetti lesi: è dunque indubbia la rilevanza di misure anche sopravvenute». Quanto affermato porta dunque alla conclusione, poco convincente, per cui la normativa interna sarebbe illegittima, ma nei limiti della "sanatoria" intervenuta attraverso lo *ius superveniens*, ovvero la l. n. 107/2015 (c.d. "legge sulla buona scuola") che, istituendo un sistema di reclutamento periodico ed avviando una immissione massiccia di personale docente a tempo indeterminato, sarebbe – secondo la Corte costituzionale – in grado di "cancellare l'illecito" inerente l'abuso dei contratti a tempo determinato nei confronti del personale docente.

Tra le molte perplessità (processuali e di merito) sollevate da una pronuncia costituzionale dall'indubbio carattere "iperpolitico", è stato opportunamente evidenziato come in essa la questione venga accolta senza argomentare i fondamenti della declaratoria di illegittimità costituzionale, né individuare precisamente il rapporto tra oggetto e parametro (art. 117, 1° comma, Cost., integrato dal parametro interposto costituito dalla direttiva) del giudizio di costituzionalità, ma direttamente desumendoli dalla sentenza della Corte di giustizia, laddove i giudici di Lussemburgo avevano correttamente lasciato uno spazio alle «necessarie verifiche da parte dei giudici del rinvio»¹²⁸.

¹²⁸ Cfr. R. CALVANO, "Cattivi consigli" sulla "buona scuola"? La Corte esclude il risarcimento del danno per i docenti precari della scuola in violazione della sentenza della Corte di Giustizia sul caso Mascolo (nota a sentenza n. 187 del 2016), in www.rivistaAIC.it

3.2. La scelta del parametro e le tipologie di atti dell'Unione europea che fungono da norme integrative dello stesso

*Tendenziale validità
delle considerazioni
svolte con riguardo
al giudizio
in via principale*

Per quanto riguarda la scelta del parametro invocato dai giudici *a quibus*, valgono in larga misura le considerazioni svolte con riferimento al giudizio in via principale, fatto salvo il fatto che non sussistono, nell'ambito dei giudizi in via incidentale, le limitazioni relative alla necessità che la violazione del diritto comunitario ridondi, come nel caso di impugnativa regionale, in violazione delle attribuzioni costituzionali delle parti ricorrenti nei giudizi in via d'azione.

A fronte dei numerosi richiami al diritto europeo da parte dei giudici *a quibus*, la “resa effettiva” di quei riferimenti ai fini della decisione della Corte costituzionale non è stata di analoga portata¹²⁹: si segnalano le sentt. nn. 46, 64, 100, 226/2014 e 210/2015, tutte peraltro declaratorie di infondatezza. In particolare la pronuncia n. 210/2015 ha riconosciuto l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, 5° comma, d.lgs. n. 177/2005, come sostituito dall'art. 12, d.lgs. n. 44/2010, nella parte in cui stabilisce per le emittenti televisive a pagamento limiti orari alla trasmissione di spot pubblicitari più restrittivi di quelli previsti per le emittenti c.d. “in chiaro”, in riferimento agli artt. 41 e 76 Cost.; con specifico riferimento alla censura relativa all'art. 76 Cost., il Tar Lazio lamentava la violazione dei principi e criteri direttivi della legge delega, in quanto la misura sarebbe stata del tutto innovativa e non giustificata da alcuna previsione della stessa legge delega, né da una *ratio* implicita della direttiva alla quale la disposizione impugnata aveva dato attuazione. La Corte – che per giurisprudenza costante (cfr. *ex plurimis*, sentt. nn. 134/ 2013, 272/2012, 230/2010, 98/2008, 163/2000) è incline a ritenere che il contenuto della delega non possa essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la stessa si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente – ha buon gioco nel sostenere che nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legisla-

(1° novembre 2016), secondo cui: «Valutazioni che il giudice costituzionale, dopo tanto sofferta attesa prima di sollevare la prima questione pregiudiziale, sembra ora omettere totalmente di svolgere».

¹²⁹ Si segnalano casi in cui il diritto europeo è stato richiamato *ad adiuvandum*, corroborando la conclusione raggiunta sul piano costituzionale interno: così, ad esempio, sentt. nn. 155, 216, 235 e 238/2014. In altre occasioni i riferimenti europei sono introdotti dalla sola parte privata (sent. n. 155/2014) o impiegati dalla sola Avvocatura generale (sent. n. 174/ 2014). In altre ancora i riferimenti sono estremamente generici (cfr. sent. n. 228/2014, in cui si legge che «le figure dell'imprenditore e del lavoratore autonomo sono per molti versi affini nel diritto interno come nel diritto comunitario»).

tore delegato; in tal modo può escludere il vizio dell'eccesso di delega, poiché la disposizione impugnata risulta conforme al diritto europeo della sentenza della Corte di giustizia 18 luglio 2013, in causa C-234/12, «resa nel caso in esame e avente natura vincolante nei confronti del giudice rimettente»¹³⁰.

Nella sent. n. 226/2014 accanto al tradizionale “veicolo costituzionale” del diritto europeo rappresentato dall'art. 117, 1° comma, si aggiunge il parametro costituzionale dell'art. 11¹³¹, in relazione ai quali la Corte costituzionale dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, l. n. 183/2010, come interpretato autenticamente dall'art. 1, 13° comma, l. n. 92/2012, nella parte in cui stabilisce, per i casi di conversione del rapporto di lavoro per illegittima apposizione del termine, un'indennità forfetizzata che ristora per intero il pregiudizio subito dal lavoratore, comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso fra la scadenza del termine e la pronuncia del provvedimento con il quale il giudice abbia ordinato la ricostituzione del rapporto di lavoro. Alla difesa erariale che eccepiva l'inammissibilità della questione in considerazione del fatto che il giudice rimettente, a fronte dell'asserito contrasto delle disposizioni censurate con la normativa comunitaria, avrebbe dovuto disapplicare tali disposizioni, ovvero, ove avesse nutrito dubbi sull'interpretazione della norma comunitaria, avrebbe dovuto sollevare la questione pregiudiziale avanti alla Corte di giustizia, la Corte risponde – sulla scorta di numerosi precedenti – nel senso che «qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia – e nell'im-

¹³⁰ La motivazione fa riferimento in larga misura alla decisione pronunciata, proprio sulla medesima vicenda oggetto del giudizio *a quo*, dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha ritenuto che l'art. 4, par. 1, della direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, sui servizi di media audiovisivi, nonché il principio della parità di trattamento, e l'art. 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano, in linea di massima, ad una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, la quale prescrive limiti orari di affollamento pubblicitario più bassi per le emittenti televisive a pagamento rispetto a quelli stabiliti per le emittenti televisive in chiaro, sempre che sia rispettato il principio di proporzionalità, circostanza che dev'essere verificata dal giudice del rinvio.

¹³¹ Cfr. anche Corte cost. n. 100/2014. Nell'ord. n. 84/2014 la Corte rileva come il parametro dell'art. 10, 2° comma, Cost. non sia utilizzabile per le norme internazionali convenzionali «atteso che l'esigenza di coerenza con l'ordinamento comunitario trova collocazione adeguata nell'art. 11 della Costituzione».

possibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario»¹³².

Al pari di quanto visto accadere nei casi di impugnativa di leggi in via principale, anche nelle questioni di legittimità costituzionale promosse in via incidentale i giudici *a quibus* hanno ancorato la presunta lesione del diritto dell'Unione (e dunque, attraverso questa, della Costituzione) alla violazione di diverse tipologie di atti comunitari; nel triennio considerato, quindi, anche nei giudizi in via incidentale il parametro costituzionale invocato è stato integrato ad opera del diritto dell'Unione: in particolare dai Trattati (*ex multis* sentt. nn. 216 e 235/2014), dalle direttive richiamate in relazione alla normativa interna di attuazione (cfr., oltre alla già richiamata sent. n. 210/2015, le sentt. nn. 7, 13, 100, 153, 166, 201 e 218/2014), ed a questo riguardo, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, «i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato» (così già Corte cost. n. 32/2005 e poi sent. n. 134/2013).

*Richiami alla Carta
dei diritti UE
e alla CEDU*

Ricorrenti anche i richiami – più o meno diretti, più o meno generici – alla Carta dei diritti dell'UE (si vedano le sentt. nn. 32, 106, 200, 235, 238 e 239/2014; 56, 70, 83, 110, 132, 150 e 247/2015; 23, 102 e 213/2016). In particolare merita al riguardo una menzione la sent. n. 70/2015 in cui la questione di legittimità costituzionale di una disposizione del d.l. n. 201/2011 (“per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici”) sollevata con esclusivo riguardo all'art. 117, 1° comma, Cost. ed in relazione alla sola CEDU, è stata dalla Corte dichiarata inammissibile, constatata la carenza argomentativa dell'ordinanza «con riferimento alle modalità di incidenza della norma censurata sul parametro genericamente invocato», ed il richiamo della CEDU «nella sostanza, erroneo», essendo state indicate «erroneamente disposizioni normative afferenti al diritto primario dell'Unione europea» (essendo stata confusa la Carta di Nizza con la CEDU).

¹³² Precisando inoltre come nel caso di specie il giudice remittente, richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia (sent. 24 giugno 2010, C-98/09, *Sorge*, punto 50; sent. 23 aprile 2009, C-378/07, *Angelidaki ed altri*, punti 209-211), ha ritenuto che la clausola 8.3 dell'accordo quadro non sia direttamente produttiva di effetti nell'ordinamento interno; ha poi sottolineato di essere ben consapevole che in tal caso grava sul giudice nazionale l'onere di interpretare il diritto interno, per quanto possibile, in senso conforme alle norme europee e tuttavia ha ritenuto che proprio l'art. 1, 13° comma, l. n. 92/2012 gli precluderebbe una tale opzione ermeneutica. Pertanto, correttamente il giudice *a quo* ha sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 11 e 117 Cost.

Anche nei giudizi in via incidentale sono risultati frequenti i richiami alla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, sia dalle autorità remittenti, sia nelle memorie delle parti, sia dalla Corte stessa, talvolta con richiami generici, talaltra al fine di precisare la portata normativa del diritto europeo: in particolare, oltre alle già poco sopra richiamate sentt. nn. 216, 226 e 235/2014 (ed a quelle menzionate nella nota 99) – si segnala la sent. n. 102/2016, con cui la Corte costituzionale interviene sulla spinosa questione della compatibilità tra doppi binari sanzionatori e *ne bis in idem* alla luce della sentenza della Corte EDU del 4 marzo 2014 *Grande Stevens c. Italia*. Viene dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.p. nella parte in cui non prevede il divieto di un secondo giudizio qualora l'imputato sia già stato giudicato, con provvedimento definitivo, per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della CEDU, in quanto è lo stesso giudice rimettente a postulare, a torto o a ragione, che l'adeguamento dell'ordinamento nazionale all'art. 4 del protocollo n. 7 alla CEDU dovrebbe avvenire prioritariamente attraverso una strada che egli non può percorrere per difetto di rilevanza, cosicché la questione sollevata diviene per definizione una incongrua soluzione di ripiego e perciò, sotto tale aspetto, appalesa il carattere perplesso della motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione stessa, che ne segna l'inammissibilità.

... e alla
giurisprudenza
della CGUE

Ebbene in motivazione la Corte sottolinea come lo stesso giudice remittente consideri l'eventuale accoglimento della questione come una soluzione "di ripiego" per il caso di mancato accoglimento, per difetto di rilevanza, della questione prospettata in via principale; una soluzione, in particolare, di problematica compatibilità con i principi costituzionali tra gli altri «di effettività, proporzionalità e dissuasività delle sanzioni, imposti dal diritto dell'Unione europea, come esplicitato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza, 23 febbraio 2013, in causa C-617/10 *Aklagaren c. Akerberg Fransson*), in violazione, quindi, degli artt. 11 e 117 Cost.».

4. Il diritto dell'Unione nei conflitti di attribuzione e nel giudizio di ammissibilità sui referendum abrogativi

Al di fuori del sindacato sulle leggi, assai limitati sono risultati nel triennio considerato i richiami al diritto dell'UE nelle altre tipologie di giudizi costituzionali.

Un richiamo di difficile decifrazione alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE si rinviene nell'ord. n. 185/2014 che dichiara improcedibile un conflitto tra poteri sorto a seguito di una deliberazione di insindacabilità di

un parlamentare; questo evidentemente è dovuto a quell'uso della Carta come "catalogo manifesto", ossia un impiego volto a segnalarne l'esistenza e a dare ad essa "visibilità", senza che però poi da ciò consegua un'incidenza apprezzabile nella definizione della questione¹³³.

Con la sent. n. 270/2016 viene dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano in relazione all'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, recante misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica, impugnata in quanto sarebbe intervenuta nelle materie agricoltura, patrimonio zootecnico, igiene e sanità, invadendo le competenze provinciali, di cui allo Statuto trentino, nonché per aver previsto l'utilizzazione esclusiva delle modalità informatiche presenti nella banca dati dell'anagrafe nazionale zootecnica (bdn), disponibile unicamente in lingua italiana, la qual cosa non avrebbe tutelato il diritto degli utenti di lingua tedesca della Provincia ricorrente all'uso della propria madrelingua. A giudizio della Corte invece: «Sempre a causa della sussistenza di potestà legislativa esclusiva, non può trovare ingresso la censura formulata con riguardo all'art. 117, quinto comma, Cost., in relazione al regolamento (UE) n. 653/2014 del 15 maggio 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 1760/2000 per quanto riguarda l'identificazione elettronica dei bovini e l'etichettatura delle carni bovine. Come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 250 del 2015), la norma costituzionale si riferisce alla partecipazione delle Regioni "alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari", e riconosce alle Regioni stesse "il potere di attuare gli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza"».

La dimensione del diritto comunitario rileva – in verità assai marginalmente – anche nei giudizi di ammissibilità dei *referendum* abrogativi, rispetto ai quali merita di essere ricordata, in particolare, la sent. n. 17/2016, che rappresenta nel triennio considerato l'unica dichiarazione di ammissibilità del *referendum*, sulla cui base è stata poi indetta la consultazione per decidere in merito all'introduzione del divieto di attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine e – fermo restando la esenzione da tale divieto per i titoli abilitativi già rilasciati – all'abrogazione della previsione che essi hanno durata della vita utile del giacimento anziché quella indicata nell'atto concessorio¹³⁴.

All'Avvocatura generale dello Stato, che lamentava l'assenza di coerenza nella formulazione del quesito in quanto avrebbe comportato anche l'abrogazione dell'inciso relativo alla salvaguardia ambientale, in contrasto con la

¹³³ Così L. TRUCCO, *L'uso fatto della Carta dei diritti dell'Unione nella giurisprudenza costituzionale (2000-2015)*, in *Consulta OnLine*, Studi 2016/I, 53.

¹³⁴ Per maggiori approfondimenti si rinvia all'apposita trattazione in questi *Aggiornamenti*.

finalità stessa del *referendum*, la Corte risponde ritenendo tale rilievo infondato perché «a prescindere dal problema interpretativo sollevato *ex adverso*, e secondo cui tale norma di salvaguardia sarebbe collegata alla proroga e quindi rimarrebbe comunque priva di oggetto, una volta che questa fosse abrogata, quel che conta è che la salvaguardia ambientale è oggetto di una apposita disciplina normativa, anche di origine comunitaria».

INFORMAZIONI BIBLIOGRAFICHE

di GIULIA BATTAGLIA

SOMMARIO: 1. Profili generali. – 2. Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale. – 3. Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale. – 4. Il controllo di legittimità costituzionale degli Statuti ordinari. – 5. Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni e tra Regioni. – 6. Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. – 7. Il giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo. – 8. La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale.

1. *Profili generali*

Si segnala, quale manuale di carattere generale, E. Malfatti-S. Panizza-R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, V edizione, Giappichelli, Torino, 2016.

Sulla composizione dell'organo, per quanto concerne il consueto fenomeno dei ritardi nella designazione dei giudici da parte del Parlamento in seduta comune, si rinvia a U. Adamo, *In attesa della Riforma costituzionale. Quando l'incapacità decisionale del Parlamento riunito in seduta comune compromette la completezza del plenum e la stessa capacità decisionale della Corte costituzionale*, in Osservatorio AIC, novembre 2015 e C. Cerutti, *Il suffragio più lungo della storia della Repubblica italiana: la successione dei giudici della Corte costituzionale Luigi Mazzeola e Gaetano Silvestri*, in *www.diritto.it*, 20 ottobre 2015.

Per una ricostruzione complessiva della figura del Presidente dell'organo, v. S. Rossi-N. Scarpellini, *Il direttore d'orchestra e lo spartito. Riflessioni sul ruolo del Presidente della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2016, 19 aprile 2016. Con riferimento alla scelta del vice Presidente, si segnala, nel corso del triennio, uno scostamento dal criterio dell'anzianità come giudice, vicenda analizzata da S. Panizza, *Anzianità di mandato e presidenza della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 423 ss.

Ancora sull'articolazione interna della Corte, si rinvia a E. Rossi, *Le vicende e le attività del Servizio studi della Corte costituzionale (in ricordo di Giustino D'Orazio)*, *www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/03/Relazione_ER_convDorazio-2.pdf*, per un'approfondita ricostruzione del ruolo e dell'evoluzione del Servizio studi.

Per alcune riflessioni sullo specifico tema delle ordinanze di correzione delle

omissioni o degli errori materiali cfr. S. PANIZZA, *Una analisi giurisprudenziale sulla correzione delle omissioni o degli errori materiali contenuti nelle pronunce della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, II, 1647 ss.

Infine, per un approfondimento del fenomeno della dissociazione tra giudice relatore e giudice redattore e sulla sua riconducibilità alla dinamica del “dissenso”, si rinvia a E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, V edizione, cit., 76 ss. e S. PANIZZA, *L'emersione del dissenso nella Corte costituzionale italiana attraverso i casi di sostituzione del giudice relatore*, in corso di pubblicazione negli Atti del Seminario svoltosi a Milano, dal titolo “*Dissenting opinion. International Conference*”, il 17 marzo 2017.

2. Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale

Per una panoramica, sia quantitativa che qualitativa, delle pronunce emesse in questo tipo di giudizio nel triennio di riferimento, anche con riguardo alle altre funzioni esercitate dalla Corte, si rinvia alle Relazioni dei Presidenti, tutte disponibili sul sito www.cortecostituzionale.it.

Per una valutazione positiva del nostro modello di giustizia costituzionale, con particolare attenzione per il giudizio in via incidentale, cfr. M. CARTABIA, *La fortuna del giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, vol. I, 481 ss.; F. SORRENTINO, *Il controllo concreto di costituzionalità delle leggi in Italia: le ragioni del suo successo*, in *Lo Stato*, 2017, 119 ss.

Sulla Corte costituzionale nella veste di giudice *a quo*, si segnala la sent. n. 255/2014, con cui la Corte ha eliminato il regime “speciale” di impugnazione delle leggi per la regione Sicilia: a commento della vicenda cfr. A. RUGGERI, *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane* e G. MOSCHELLA-A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore, delle norme dello statuto siciliano relative all'impugnazione delle leggi regionali ed effetti sui ricorsi pendenti*, entrambe in *ConsultaOnline*, Studi 2014; F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia costituzionale “alla siciliana”*, in *Federalismi.it*, 14 maggio 2014.

Rilevante per quanto concerne invece la nozione di giudizio è la sent. n. 119/15, relativa ad una questione di costituzionalità sollevata dalla Corte di cassazione nell'ambito di un procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, comma 3, c.p.c., a commento della quale si rinvia a R. ROMBOLI, *La legittimazione della Cassazione a sollevare questioni di costituzionalità nell'ambito del procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, 3° comma, c.p.c.*, in *ConsultaOnline*, 5 maggio 2015, II, 352 ss.; M. RUOTOLO, *Principio di diritto nell'interesse della legge e questioni di legittimità costituzionale: tra le astratte simmetrie*

formali del diritto processuale e l'esigenza di "rendere giustizia costituzionale", in *Rivista AIC*, 6 marzo 2015, n. 1.

Per quanto concerne il parametro costituzionale, di particolare interesse nel triennio, la giurisprudenza che valorizza il parametro dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. A commento della sent. n. 238/2014, che aziona i "controlimiti" con riferimento al recepimento di una norma consuetudinaria di diritto internazionale ai sensi dell'art. 10, comma 1, Cost., v., tra gli altri, B. CONFORTI, *La Corte costituzionale ed i diritti umani misconosciuti sul piano internazionale*, C. PINELLI, *Diritto alla difesa e immunità degli Stati dalla giurisdizione straniera sul risarcimento per danni da crimini di guerra e contro l'umanità*, M. BRANCA, *Il punto sui "contro limiti"*, R. CAPONI, *Immunità dello Stato dalla giurisdizione, negoziato diplomatico e diritto di azione nella vicenda delle pretese risarcitorie per i crimini nazisti*, F. RIMOLI, *La Corte e la Shoah: osservazioni brevi su una sentenza coraggiosa*, tutti in *Giur. cost.*, 2014, 3885 ss. (per ulteriori indicazioni bibliografiche si rinvia al par. 8).

Più in generale sul tema dei controlimiti, e sul noto caso Taricco, si rinvia a S. ROMBOLI, *La nuova stagione dei controlimiti: il caso Taricco all'esame della Corte costituzionale*, in *ConsultaOnline*, 22 dicembre 2016, III, 456 ss. e "*Los contralimites en serio*" y el caso Taricco: el largo recorrido de la teoría hasta la repuesta contundente pero abierta al dialogo de la Corte constitucional italiana, in corso di pubblicazione in *Revista de derecho europeo*, 2017, 2.

Sulla sent. n. 49/2015, con cui la Corte ribadisce, tra l'altro, il rapporto di subordinazione del dovere del giudice comune di interpretare il diritto interno in senso conforme alla CEDU al prioritario compito di adottare una lettura costituzionalmente conforme, v. i commenti di V. MANES, in *Cass. pen.*, 2015, 2195; G. REPETTO-V. MONGILLO, in *Giur. cost.*, 2015, 391; M. BIGNAMI-G. MARTINICO-D. PULITANÒ-A. RUGGERI-F. VIGANÒ, in *Dir. pen. contemporaneo*, 2015; R. CONTI, in *ConsultaOnline*, 2015, *Studi*; D. RUSSO, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015/2; G. CIVELLO-A. DELLO RUSSO, in *Arch. pen.*, 2015; D. TEGA-G. SORRENTI, in *Forum-quadernicostituzionali*, 30 aprile e 7 dicembre 2015; V. G. ZAGREBELSKY, in *Rivista Aic*, maggio 2015; N. COLACINO, in *Ordine internaz. e diritti umani*, 2015, 555.

In merito alla modificazione-integrazione della giurisprudenza costituzionale sull'obbligo di interpretazione conforme, cfr. C. TOMBA, *Il "depotenziamento" dell'obbligo di interpretazione conforme a Costituzione. Un "nuovo" riflesso sulle tecniche decisorie?*, in *Giur. cost.*, 2015, 2063 ss.

Di notevole rilievo nel periodo esaminato, l'ammissibilità di due questioni di costituzionalità relative alle leggi elettorali del 2005, c.d. *porcellum* (v. sent. n. 1/2014, già citata nella precedente edizione degli Aggiornamenti), e del 2015, c.d. *italicum* (v. sent. n. 35/2017). Sotto il profilo della pregiudizialità, e sulla sostanziale coincidenza, nei casi richiamati, dei *petita* di giudizio principale e giudizio costituzionale, v., tra gli altri, G. REPETTO, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di cassazione in tema di legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 21 settembre 2013, n. 3; G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 2014, 2972 ss.

Nel merito dell'impatto di tale giurisprudenza sul sistema di accesso alla Corte e sul nostro modello di giustizia costituzionale, cfr. le diverse posizioni di G.U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2014, 27; M. BIGNAMI, *La Corte costituzionale interviene in via "semi-incidentale" sulla legge elettorale: un approccio prudente per un caso eccezionale*, in M. D'AMICO-S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014, 27 ss.; R. ROMBOLI, *In margine alla lectio magistralis di Paolo Caretti*, in A. CARDONE-F. DONATI-M.C. GRISOLIA-G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio*, Napoli, 2016, 59 ss.; R. ROMBOLI, *L'incostituzionalità dell'«Italicum»: la Consulta conferma il superamento della storica «zona franca» delle leggi elettorali, ma anche la creazione di una nuova per le leggi costituzionalmente necessarie*, in *Foro it.* 2017, I, 782 ss.

Per quanto concerne le tipologie decisorie della Corte, ed in particolare le pronunce additive di principio, da evidenziare il caso particolare della sent. n. 170/2014, commentata, tra i vari, da P. VERONESI, *Un'anomala additiva di principio in materia di "divorzio imposto": il "caso Bernaroli" nella sentenza 170/14*, in *Studium iuris*, 2014.

3. Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale

Valutazioni di carattere generale sul colore politico degli Esecutivi – possibile elemento incidente sulla conflittualità Stato-regioni – sono offerte, sul fronte regionale, da M. COSULICH, *Sette Regioni per sette modelli (di competizione elettorale). Osservazioni sulle elezioni regionali del 2015*, in *Regioni*, n. 3/2015, 609 ss.; P. FELTRIN-S. MENONCELLO, *Le elezioni regionali del 2015: la conferma di una "crisi di legittimazione" annunciata*, in *Regioni*, n. 3/2015, 621 ss. Anche per una comprensione dell'alto tasso di conflittualità sulla legislazione statale originato dalle regioni ad autonomia speciale, è utile la ricostruzione delle vicende di queste ultime di A. D'ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.

Sulle richieste disattese di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia da parte delle regioni ricorrenti cfr. V. CAPUOZZO, *Il rinvio pregiudiziale nel binomio omogeneità europea e identità nazionali: recenti tendenze nella giurisprudenza e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto e società*, 2016, 85 ss.

In merito alla tendenza della giurisprudenza costituzionale a dar prevalenza alle ragioni dell'unità su quelle dell'autonomia, si segnalano A. RUGGERI, *Teoria della Costituzione e tendenze della giustizia costituzionale, al bivio tra mantenimento della giurisdizione e primato della politica*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XX, Torino, 2017, 524; S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, in part. 16 ss.

Per alcune riflessioni sull'impatto che avrebbe avuto la riforma costituzionale sottoposta a *referendum* costituzionale, con esito negativo, il 4 dicembre 2016, si rinvia a U. DE SIERVO, *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016; AA.VV., *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Regioni*, fasc. n. 1/2015; I. CIOLLI, *La riforma del Titolo V e i conflitti di fronte alla Corte costituzionale*, in *Gruppodipisa.it*.

Sulla (prevalente) conflittualità regionale nei confronti delle leggi "di stabilità", cfr. F. CORTESE, *La Corte conferma che le ragioni del coordinamento finanziario possono fungere da legittima misura dell'autonomia locale*, in *Regioni*, n. 4/2014, 791 ss. (in riferimento alla sent. n. 22/2014); G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai "tagli"*, in *Regioni*, n. 4/2014, 805 ss., (con riguardo alla sent. n. 23/2014).

Nel contenzioso originato da ricorsi regionali avverso la legislazione statale, di particolare interesse la sentenza n. 50/2015 sulla c.d. "legge Delrio", con note critiche di A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *Federalismi.it*, 22 aprile 2015, 1-2; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2015, 393 ss.; G.C. DE MARTIN-M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, in *Giur. cost.*, n. 2/2015, 463 ss. Sulla nota pronuncia n. 251/2016 sulla c.d. "legge Madia", v. tra gli altri, A.M. POGGI-G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *Federalismi.it*, 28 dicembre 2016; E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 gennaio 2017; G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità "cautelare"*, M. GORLANI, *La Corte anticipa la tutela della sfera di competenza regionale: la leale collaborazione deve essere assicurata già in fase di emanazione dei decreti attuativi*, N. GENINATTI SATÉ, *Sugli effetti della legge delega dichiarata incostituzionale (e dei decreti legislativi incostituzionali)*, tutti in *Giur. cost.*, 2016, 2226 ss.; G. D'AURIA, *Sull'incostituzionalità di alcune deleghe legislative "ex" l. 124/15 sulla riforma della pubblica amministrazione*, G. AMOROSO, *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra Stato e regioni*, entrambi in *Foro it.*, I, 2017, 465 ss.; P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *www.osservatorio.sullefonti.it*, 2017; J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2016, 705 ss.; F.S. MARINI, *La sentenza n. 251 del 2016 fra intesa legislativa e applicabilità condizionata ai decreti legislativi*, in *www.giustamm.it*, 2017.

Sul principio di unicità della giurisdizione costituzionale, v. la sent. n. 39/2014, con note di G. DI COSIMO, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi* e L. BUFFONI-A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, entrambi in *www.forumcostituzionale.it*, 2014.

Sul versante dei ricorsi statali, tra le questioni rilevanti e politicamente delicate su cui si è concentrata l'attenzione della dottrina nel triennio considerato, si segnala la sent. n. 63/2016, in materia di edilizia di culto, su cui cfr. A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in *Regioni*, n. 3/2016, 599 ss.; F. RIMOLI, *Laicità, eguaglianza, intese: la Corte dice no agli atei (pensando agli islamici)*, in *Giur. cost.*, 2016, 637; M. CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, *ibid.*, 647; S. MAGNANI, *L'esercizio pubblico del culto. Le preoccupazioni della Corte costituzionale nel suo ruolo di custode "tutelatrice" dei diritti fondamentali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2017, 31 gennaio 2017. Sulla giurisprudenza costituzionale in tema di prorogatio dei Consigli regionali si rinvia a G. PERNICIARO, *La Corte costituzionale pone un altro "tassello" in materia di prorogatio dei Consigli regionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 luglio 2014; F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio del Consiglio regionale*, in *Regioni*, 2014, 1212 ss.; E. ALBANESI, *La c.d. prescadenza dei Consigli regionali tra differenziazioni ed assimilazioni con l'istituto della prorogatio* (sent. Corte cost. n. 181/2014), in *Rass. parl.*, 2014, p. 633 ss.

Particolarmente rilevante sul piano politico e commentata anche la sent. n. 118/2015, sulle leggi della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 15 e 16, in materia di referendum, con commenti di S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, 2015, 939 ss.; F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, 759 ss.; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico*, in *Federalismi.it.*, 28 ottobre 2015; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Regioni*, 2016. Infine, per la sent. n. 262/2016, concernente la legittimità costituzionale di due leggi del Friuli-Venezia Giulia in materia di dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario, cfr. C. MAGNANI, *Sul testamento biologico altro scontro tra Stato e Regioni. Il Titolo V fa male alla salute?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 dicembre 2016; R. TOSI, *Il neocentralismo della Corte costituzionale: dei canili e di altre storie*, in *Regioni*, n. 4/2016, 621.

Interessante per la questione della natura politica o neutrale del ricorso statale, la sent. n. 107/2016, con commenti di C. BUZZACCHI, *Il "custode della finanza pubblica allargata" e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Regioni*, n. 4/2016, 748 ss.; A. BRANCASI, *Il riequilibrio finanziario tra assenza o modifica del parametro di costituzionalità: il caso del Molise*, in *Giur. cost.*, 2016, 925 ss.

Sulla ricostruzione della vicenda concernente il controllo delle leggi siciliane e sul superamento della specialità siciliana, tra le principali novità del triennio og-

getto di analisi, v. M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in A. RUGGERI-G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, 390 ss.; F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia costituzionale "alla siciliana"*, cit.; G. REPETTO, *Eppur si muove. Il controllo di costituzionalità sulle leggi siciliane e l'autonomia salvata da se stessa*, in *Giur. cost.*, 2014, 2042 ss.; A. RUGGERI, *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane ("a prima lettura" di Corte cost. n. 114 del 2014)*, cit.; E. ROSSI, *Io speriamo che me la cavo (orale). Ovvero: può il Presidente della Sicilia non promulgare una delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale?*, in *Forum di Quad. cost.*, Rassegna, n. 8/2017; G. D'AMICO, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane*, in *Regioni*, n. 2/2015, 490 ss.; M. MANGANARO, *Il sistema di controllo costituzionale sulle leggi siciliane: tra inerzia del legislatore ed intraprendenza della Corte Costituzionale*, in *Diritti regionali*, n. 2/2016; G. REPETTO, *La Corte mette fine al controllo preventivo di costituzionalità sulle leggi siciliane (e si riappropria delle sue funzioni)*, in *Giur. cost.*, 2014, 4501 ss.; A. MORELLI, *Le garanzie statutarie: revisione dello statuto e giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in A. RUGGERI-G. D'AMICO-L. D'ANDREA-G. MOSCHELLA (a cura di), *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, Torino, 2017, 214; E. ROSSI, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*. *Commento a Corte cost. 13 novembre 2014, n. 255*, in *Regioni*, n. 2/2015, 473 ss.

Passando ai profili di natura processuale, in relazione alla necessaria indicazione del parametro cfr. A. CERRI, *Il parametro e la sua interpretazione nel giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 2014, 4636 ss.

Sempre in relazione al parametro invocato, con riferimento all'incidenza su quest'ultimo dello *ius superveniens*, si segnala A. MORELLI, *Il tempo del giudizio. L'incidenza dello ius superveniens sul parametro di legittimità costituzionale e gli spazi dell'autonomia regionale*, in *Regioni*, 2015, 1159 ss.

Per quanto concerne i parametri invocabili dalle regioni, sull'incertezza applicativa della nozione di "ridondanza" e sulla conseguente inammissibilità dei ricorsi, v., a commento della sent. n. 176 del 2016, S. BARTOLE, *Il contenzioso costituzionale della Regione Veneto tra rivendicazioni di prestigio e difetto di supporto probatorio*, in *Giur. cost.*, 2016, 1355 ss. e G. D'AMICO, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi "riparatori"*, in *Regioni*, n. 1/2016, in part. 135 ss., a commento, invece, della sent. n. 155 del 2015 sulla quale v. anche C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in *www.federalismi.it*, 2015.

Sulla violazione di competenze degli enti locali e su alcune ipotesi di accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale, v. Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come "istituzioni parimenti repubblicane". Dai "livelli di governo" agli "anelli istituzionali"*, in *Regioni*, n. 1/2016, in part. 95 ss.

Sugli aspetti processuali relativi alla costituzione in giudizio come parte resistente, da evidenziare la svolta registrata con la sent. n. 37/2016, con commenti di G. SMURRA, *Sulla necessità della preventiva delibera della giunta regionale per resi-*

stere nei giudizi di costituzionalità in via d'azione, in *Giur. cost.*, 2016, 219 ss.; E. ROSSI, *Nel giudizio in via principale la costituzione in giudizio della Regione è di competenza del Presidente (e non della Giunta) regionale*, in *Regioni*, n. 3/2016, 575 ss.

Per un'analisi delle questioni concernenti i poteri istruttori della Corte costituzionale, cfr. G. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2016, con specifico riferimento alla sent. n. 188/2016, mentre, per una panoramica rispetto al processo costituzionale nel suo complesso, si rinvia all'approfondito studio di M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in AA.VV., *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, atti del Seminario del Gruppo di Pisa svoltosi a Milano il 9-10 giugno 2017, in corso di pubblicazione.

Relativamente al potere di sospensione dell'esecuzione della legge impugnata, v. P. VIPIANA, *Un'altra volta la Corte costituzionale esamina specificamente (ma non nel merito) un'istanza di sospensiva di una legge*, in *forumcostituzionale.it*, 2014.

Persistente l'esclusione dal giudizio in via principale degli interventi di soggetti terzi, come confermato ad esempio nelle sentt. n. 210/2014, con note di A. SIMONATI, *Gli usi civici nelle Regioni a statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell'interesse nazionale*, in *Regioni*, n. 2/2015, 411 ss.; L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono*, in *Giur. cost.*, 2014, 3366 ss. e n. 228/2016, commentata invece da M. ESPOSITO, *Pubblico e privato nella disciplina giuridica delle cave*, in *Giur. cost.*, 2016, 1821 ss.

In merito all'annosa vicenda della contrattazione tra Stato e Regioni, da segnalare, nel triennio, il fenomeno della contrattazione che segue i ricorsi regionali, in particolare proposti dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome, nei confronti della legislazione statale in materia finanziaria: sul punto v. G. D'AMICO, *La finanza della Regione siciliana e il labirinto di Creta*, in *Regioni*, n. 2/2016, 385 ss.

Per un'analisi del fenomeno dello *ius superveniens* e sulle sue ricadute processuali, si rinvia a F. DAL CANTO, *Il giudizio di costituzionalità promosso in via principale sull'orlo di una crisi di nervi*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'. Atti della Tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa* (Pisa 15 dicembre 2016), Giappichelli, Torino, 2017, 169 ss.; ID., *La Corte costituzionale e lo ius superveniens: esplosione e crisi del giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Giur. cost.*, 2014, 4113 ss., mentre, con specifico riguardo al trasferimento e all'estensione della questione di costituzionalità su un oggetto diverso da quello delineato nell'atto introduttivo, v. D. MONEGO, *Il trasferimento della questione nel giudizio in via principale fra continuità precettiva, identità di ratio ed uso distorto della legislazione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2015. Tra le pronunce rilevanti sui temi appena indicati, rispettivamente, sent. n. 65/2016, sulla quale v. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2016, 14 ss. e sent. n. 39/2016, con nota di D. NOCILLA, *A proposito di regolamenti comunali e di atti aventi contenuto normativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 242 ss.

Ancora sulle decisioni di tipo processuale e sulla discrezionalità della Corte nel loro utilizzo, v. F. CORTESE, *Quando le Regioni di sentono discriminate: note a margine del difficile confine tra questione di rito e questione di merito*, in *Regioni*, n. 2/2016, 400 ss.

4. Il controllo di legittimità costituzionale degli Statuti ordinari

Nel triennio preso in esame, la Corte costituzionale ha esercitato tale funzione in due occasioni, entrambe originate da delibere legislative modificative dello Statuto della Regione Calabria, in un caso definendo il giudizio con una pronuncia di estinzione (ord. n. 328/2016), nell'altro con una di tipo sostitutivo (sent. n. 35/2014). Per un'analisi critica di quest'ultima, si rinvia a R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Regioni*, 2014, 827 s.

5. Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni e tra Regioni

Quanto al profilo soggettivo, in merito alla riconducibilità di eventuali lesioni alla sfera di autonomia dei Consigli regionali all'ambito dei conflitti intersoggettivi, v. la recente giurisprudenza in tema di controlli sulla finanza regionale; sulla questione cfr. M. SALVAGO, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2015; G. D'AURIA, «Dai controlli 'ausiliari' ai controlli 'imperativi' e 'cogenti' della Corte dei conti nei confronti delle autonomie locali e degli enti sanitari», in *Foro it.*, 2015, I, 2674 ss.; E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2015, 331 ss.; F. MARONE, *L'intervento nei conflitti costituzionali: porta chiusa al deputato e porta aperta al consigliere regionale?*, in *www.giurcost.org*, 2016.

Sulla sent. n. 41/2014, rilevante per il mancato riconoscimento della legittimazione attiva alla regione che adduce la violazione del criterio di ripartizione dei seggi, quale rappresentante degli elettori, v. G. TARLI BARBIERI, *Lo "slittamento dei seggi" all'esame della Corte costituzionale*, in *Regioni*, 2014, 876 ss.

Ancora, sotto il profilo soggettivo, v. D. MONEGO, *Conflitto intersoggettivo su atto meramente esecutivo ed impugnazione in via principale della relativa base legale*, in *Regioni*, 2014, 907 ss., a commento della sent. n. 71/2014.

A commento della sent. n. 235/2015, che vede la partecipazione al conflitto della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti, v. R. ROMBOLI in *Foro it.*, 2015, I, 1179 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Gruppi consiliari regionali e Corte dei conti (brevi spunti)*, in *Giur. cost.*, 2015, 2170 ss.; F. GUELLA, *La Corte costituzionale sulla portata della separazione delle funzioni e dei poteri, nel*

conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti e Regione, in *Regioni*, 2016, 348 ss.; A. URSO, *Giurisdizione e controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali*, in *Foro it.*, 2016, I, 1190 ss.

Sulla necessità della previa delibera della giunta regionale che autorizza il Presidente della Regione alla proposizione del ricorso torna la sent. n. 15/2015, con nota a commento di R. CHIEPPA, *Ancora sul contraddittorio sulle questioni rilevate d'ufficio*, in *Giur. cost.*, 2015, 119 ss.

Si segnala G. LANEVE, *Ulteriori precisazioni, a futura (si spera) memoria, della Corte costituzionale in tema di conflitti tra Stato e Regioni, dalla "manifestazione estrinseca della volontà di attribuirsi la titolarità del potere" al "tono costituzionale": nota a margine delle sentenze n. 86 e 87 del 2015*, in *www.federalismi.it*, n. 17/2015, a commento delle sentt. nn. 86 e 87/2015, rispettivamente rilevanti, dal punto di vista processuale, per l'inammissibilità per mancato rispetto dei termini del ricorso e per il mutamento del quadro normativo conseguente ad una sentenza di accoglimento della Corte costituzionale.

Per quanto concerne l'interesse al conflitto e la sua sopravvenuta carenza, con conseguente improcedibilità del ricorso, v. G. ARCONZO, *All'incrocio tra un conflitto improcedibile e una presunta legificazione: c'è ancora spazio per la leale collaborazione tra Stato e Regioni?*, in *Regioni*, 2015, 502 ss.

Sul "tono costituzionale" del conflitto si vedano le considerazioni di L. FERRARO, *La Consulta non retrocede sul tono costituzionale del conflitto, anche alla luce della recente riforma costituzionale 1/2012*, in *Giur. cost.*, 2015, 761 ss.

6. Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Per quanto attiene al profilo soggettivo della competenza in esame, per l'esecutivo, cfr. G. SOBRINO, *Il Ministro della Giustizia ed i Poteri dello Stato. Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, Torino, 2015, spec. 231 ss. e 269 e M. CAIELLI-E. PALICI DI SUNI, *La giustizia costituzionale nelle democrazie contemporanee*, Padova, 2017, 107, sulla legittimazione del ministro sfiduciato; sui profili della legittimazione *uti singulus* del Presidente del Consiglio, v. G. LEO, *Un nuovo conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente del Consiglio riguardo ad indagini connesse agli accertamenti sul sequestro di Abu Omar*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 10 ottobre 2016; ID. *Sei anni di giurisprudenza costituzionale sul processo penale*, nella versione trimestrale della stessa Rivista, fasc. n. 3/2015, 117 e R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 21 marzo 2016.

In tema di inammissibilità del ricorso di singoli parlamentari, cfr. S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del "giusto procedimento legislativo": tanto tuonò che piovve?*, in *Quad. cost.*, 2016, 369; ID., *In memoriam dell'art. 72, comma 1, Cost.*, in *Quad. cost.*, 2017, 384; M. MANETTI, *La*

tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo, in *Giur. cost.*, 2016, 1107; L. ARDIZZONE-R. DI MARIA, *L'ordinanza n. 149 del 2016 della Corte costituzionale: un'occasione (mancata) per ripensare la struttura processuale – ed indi, la funzione – del giudizio per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato?*, in *ConsultaOnline*, 11 gennaio 2017. Sulla titolarità del potere a sollevare il conflitto delle regioni promotrici di referendum, v. M. PERINI, *La Corte chiarisce alcuni aspetti del procedimento referendario a iniziativa regionale, facendo emergere differenze con quello a iniziativa popolare*, in *Giur. cost.*, 2016, 734.

Ancora su aspetti rilevanti dal punto di vista soggettivo, v. G. MARINO, *Referendum, la Corte costituzionale: il ricorso del Codacons sul quesito è inammissibile*, in *Diritto&Giustizia*, 2016, fasc. n. 92, 6, sull'inammissibilità del ricorso sull'indizione del referendum costituzionale proposto da CODACONS.

Sulla peculiare vicenda, in generale, v. anche G.M. SALERNO, *Il Capo di Stato e la Cassazione avevano già detto sì*, in *Guida al diritto*, 2016, fasc. n. 45, 94, nonché le note a Trib. Milano, sez. I, ord. 10 novembre 2016, di R. ROMBOLI, in *Foro it.* 2017, I, 13 e G.M. SALERNO, *Referendum, nuove vie per la Consulta dopo il ricorso Onida*, in *Guida al diritto*, 2016, fasc. n. 48, 11.

In ordine ai profili oggettivi del conflitto, si segnala la sent. n. 52/2016, intervenuta nel conflitto che ha visto contrapposti Presidenza del Consiglio e Corte di Cassazione in materia di intese; a commento si vedano R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, cit.; A. FERRARA, *Corte cost. n. 52 del 2016, ovvero dello svuotamento delle intese Stato-Confessioni religiose e dell'upgrading del giudizio concernente il diniego all'avvio delle trattative*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 8/2016; I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 8/2016; A. POGGI, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose?*, in *www.federalismi.it*, fasc. 6/2016; A. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 7/2016; A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero sia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 7/2016; C. TOMBA, *Il principio di laicità: mero strumento rafforzativo del principio di eguaglianza "senza distinzione di religione" ovvero obbligo positivo nei confronti dei pubblici poteri? Riflessioni a prima lettura delle sentenze n. 63 e n. 52 del 2016*, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, fasc. n. 2/2016; V. VITA, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2016*, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, fasc. n. 2/2016; S. LEONE, *Negoziare un'intesa non è una pretesa giustiziabile*, in *Quad. cost.*, 2016, 362; S. CANTISANI, *Luci e ombre nella sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2016 (e nella connessa sentenza n. 52) tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza*, in *ConsultaOnline*, 2017, fasc. 1, spec. 62-63; G. MACRÌ, *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso*

una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, fasc. n. 3/2016; S. MAGNANI, *L'esercizio pubblico del culto. Le preoccupazioni della Corte costituzionale nel suo ruolo di custode "tutelatrice" dei diritti fondamentali*, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, fasc. n. 1/2017; G. LANEVE, *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione sul procedimento relativo alla stipula delle intese ex art. 8, comma 3, Cost: riflessioni a partire da un delicato (e inusuale) conflitto fra poteri, tra atto politico e principio di laicità*, in *www.rivistaAIC.it*, fasc. n. 2/2017, 31.

Sulla complessa configurazione della nozione di atto politico, si rimanda anche a G. COCOZZA, *L'atto politico nel conflitto fra Governo e Sezioni Unite della Corte di Cassazione*, in *Dir. soc.*, 2015, 755.

In tema di reati ministeriali, su cui E. VIVALDI, *La Corte costituzionale (finalmente) annulla una delibera c.d. di ministerialità*, in *Giur. cost.*, 2014, 441; R. DICKMANN, *La Corte esclude la concorrenza delle procedure di cui agli articoli 68, primo comma, Cost. e 96 Cost. quando l'autore di reati di opinioni cumuli le qualità di parlamentare e di ministro (nota a Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 29)*, in *www.dirittifondamentali.it*; E. MALFATTI, *Repetita iuvant(?): l'ultima giurisprudenza parlamentare in tema di responsabilità ministeriale*, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, 2015, fasc. 1.

A commento della sent. n. 24/2014, in tema di segreto di Stato, materia rilevante e delicata in ordine ai profili oggettivi (e non solo) del conflitto tra poteri, si segnalano numerosi contributi, tra cui G. BARBARA, *Il conflitto di attribuzione sulla vicenda Abu Omar*, in *Cass. pen.*, 2014, fasc. 5, 1521; C. BONZANO, *La Consulta alza il 'sipario nero': alla ribalta la deprecabile confusione normativa tra prova e fatto*, in *Arch. pen.*, 2014; S. BUZZELLI, *Diritto alla verità contro segreto di Stato. Il caso Abu Omar a distanza di dieci anni*, in *Jus*, 2014, fasc. 1, 147; A. CAPRIO, *L'«ultimo atto» della vicenda Abu Omar: cala il sipario ma qualche dubbio resta sulla scena*, in *www.forumcostituzionale.it*, 29 aprile 2014; T.F. GIUPPONI, *La Corte e il segreto: Abu Omar, ultimo atto*, in *Quad. cost.*, 2014, 386; A. PACE, *Le due Corti e il caso "Abu Omar"*, in *Giur. cost.*, 2014, 389; G. PISANELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2014 in materia di segreto di Stato*, in *www.federalismi.it*, 2014, fasc. 6; F.G. PIZZETTI, *Il più recente orientamento della Corte costituzionale nel caso Abu Omar: novità sul segreto di Stato?*, in *Proc. pen. giust.*, 2014, fasc. 6, 10.

Sempre in tema di segreto di Stato e sulla nota vicenda "Abu Omar", cfr. anche A. ANZON DEMMING, *Disarmonie tra Corte costituzionale e Corte di cassazione in tema di segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 2014, 1927; G. AMOROSO, *Le pronunce della Corte di cassazione oggetto di conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2016, I, 1951; P. BONETTI, *Il caso "Abu Omar" a Strasburgo: l'obbligo di punire le "extraordinary renditions"*, in *Quad. cost.*, 2016, 390; A. LIGUORI, *"Extraordinary renditions" nella giurisprudenza europea dei diritti umani: il caso "Abu Omar"*, in *Riv. dir. int.*, 2016, 777; R. PROSSOMARITI, *Riflessioni sul segreto di Stato a partire dal caso Abu Omar: quali prospettive dopo la condanna di Strasburgo?*, in *www.costituzionalismo.it*, fasc. n. 1/2016; T. SCOVAZZI, *Segreto di Stato e diritti umani: il sipario nero sul caso "Abu Omar"*, in *Dir. umani e dir. internaz.*, 2016, 157;

A. VALENTINO, *La sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Abu Omar: la tutela dei diritti fondamentali nel rapporto tra i poteri dello Stato*, in *www.rivistaAIC.it*, fasc. n. 3/2016; N. MADIA, *Le convergenze parallele: alla ricerca di un difficile equilibrio tra il "diritto di sapere" e la "ragione di Stato" – Considerazioni in ordine sparso sul segreto di Stato nella recente elaborazione legislativa e giurisprudenziale*, in *Cass. pen.*, 2016, 1309; V. PUPO, *Prime note sul segreto di Stato nella dimensione della democrazia rappresentativa*, in *ConsultaOnline*, 2015, fasc. 1; E. RINALDI, *Arcana imperii. Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, 2016; A. PACE, *La Corte di cassazione e i "fatti eversivi dell'ordine costituzionale"*, in *Giur. cost.*, 2014, 582; ID., *Stato costituzionale e segreto di Stato: una coesistenza problematica*, in *Giur. cost.*, 2015, 1719; A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato resta senza giudice*, in *Giur. cost.*, 2014, 394; A. PACE; T.F. GIUPPONI, *Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte costituzionale (ovvero del bilanciamento impossibile)*, in *Studium iuris*, 2014, fasc. 9, 1005; C. CANDELMO, *Il ruolo italiano nella pratica delle extraordinary renditions: il caso Nasr et Ghalil c. Italie*, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, 2016, fasc. 3; G. CAMPANELLI, *La Corte costituzionale tra anima "politica" e anima "giurisdizionale": le evidenti e perduranti oscillazioni nella materia del segreto di Stato e i fronti di discussione ancora aperti*, in R. ROMBOLI (a cura di), *«Il pendolo della Corte». Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, cit., 259 ss.

Sul tema complesso dell'autodichia, e sul conflitto interorganico come possibile sede di valutazione della costituzionalità delle norme contenute nei regolamenti parlamentari, v. R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 5/2014; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, ottobre 2014; G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici (all'ombra della Cedu)*, in *www.rivistaAIC.it*, fasc. n. 3/2015, 12; E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 1/2015; G. CANALE, *I primi due tocchi di campana per l'autodichia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 17 luglio 2015; V. RASCIO, *L'autodichia del Presidente della Repubblica nell'ambito delle controversie di lavoro*, in *Nel diritto*, 2015, 796; C. DELLE DONNE, *L'autodichia delle Camere ancora alla prova della giurisprudenza di merito: una declinatoria di giurisdizione che non convince* e M. DIANA, *Controversie di lavoro dei dipendenti del senato. Il giudice adito in via d'urgenza, riscontrato il "fumus boni iuris" potrebbe (comunque) accordare la tutela invocata?*, in *Lav. e previd. oggi*, 2016, fasc. nn. 5-6, rispettivamente 321 e 332; M. TEDDE, *Autodichia: è l'ora di una svolta?*, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, fasc. n. 2/2015; T.F. GIUPPONI, *La Corte e la «sindacabilità indiretta» dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Quad. cost.*, 2014, 678; A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia delle Camere*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 10/2014, 15; A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *ConsultaOnline*, 2014, 3; R. IBRIDO, *"In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in

www.rivistaAIC.it, luglio 2015 fasc. n. 3/2014, spec. 14; A.C. SORRENTINO, *La "giurisdizione domestica" delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, luglio 2015; P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 2014, 2110; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 10/2014; R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *www.rivistaAIC.it*, fasc. n. 1/2014, 5.

7. Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo

Sulla natura dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, seppur con riguardo alla verifica di legittimità sul *referendum* costituzionale, si segnala G. MONACO, *Ancora contrasti, nella recente giurisprudenza in tema di referendum costituzionale, sulla natura dell'attività svolta dall'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 11/2016. Sul rapporto tra il controllo esercitato da quest'ultimo e il giudizio della Corte costituzionale, v. a commento della sent. n. 16/2016, R. PINARDI, *L'illegittimità dello ius superveniens ed il suo giudice in una pronuncia di estinzione del giudizio di ammissibilità*, in *Giur. cost.*, 2016, 104 ss.

Relativamente al requisito dell'omogeneità del quesito, per un'analisi comparativa della questione rispetto al *referendum* costituzionale, si segnalano AA.VV., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2016, 340 ss.; P. CARNEVALE, *La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette la sineddoche*, in *Nomos*, n. 1/2016; A. PERTICI, *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Lindau, Torino, 2016, 50 ss.

In merito poi alla definizione del confine tra funzione abrogativa del *referendum* ed effetto manipolativo/propositivo del quesito, con riguardo alla sent. n. 26/2017, significativa sul punto, cfr. A. PERTICI, *L'inammissibilità del referendum sui licenziamenti illegittimi*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017.

Oltre alla sentenza appena citata, di particolare interesse nel triennio in esame, questa volta con riguardo alla valutazione dell'idoneità dello strumento referendario al raggiungimento dello scopo prefissatosi dai promotori, la sent. n. 5/2015, commentata da G. MAROLDA, *Reviviscenza e referendum abrogativo: una convivenza impossibile? Commento a margine della sentenza n. 5/2015*, in *www.forumcostituzionale.it*.

8. La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale

Sul rapporto tra giurisprudenza della Corte costituzionale e giurisprudenza della Corte di Strasburgo, di carattere generale e corredata di dati quantitativi è la

ricostruzione offerta da T. GROPPi, *La jurisprudence de Strasbourg dans les décisions de la Cour constitutionnelle italienne. Une recherche empirique*, in *Federalismi.it*, n. 21/2016, 2 novembre 2016.

Seppur in linea di continuità con il triennio precedente, molteplici sono gli spunti interessanti registrati nel triennio analizzato relativamente al profilo della CEDU come norma interposta. A commento della sent. n. 96/2015, in tema di procreazione medicalmente assistita, in cui la Corte utilizza la norma CEDU quale argomento *ad adiuvandum* fondando la pronuncia esclusivamente su parametri interni, v. E. MALFATTI, *La Corte si pronuncia nuovamente sulla procreazione medicalmente assistita: una dichiarazione di incostituzionalità annunciata ma forse “non scontata” né (del tutto) condivisibile*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2015, www.giurcost.org, 12 giugno 2015, 533 ss.; A. RUGGERI, *Procreazione medicalmente assistita e Costituzione: lineamenti metodico-teorici di un modello ispirato ai valori di dignità e vita*, in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell’anno 2016*, Torino, 2017, 139 ss., spec. 169; G. REPETTO, *La linea più breve tra due punti. La diagnosi preimpianto per le coppie fertili tra divieti irragionevoli e diritto alla salute*, in www.diritticomparati.it, 11 giugno 2015; C. NARDOCCI, *Dalla Convenzione alla Costituzione: la tacita sintonia tra le Corti*, in *Rivista di BioDiritto*, n. 1/2016, 271 ss. Sul punto v. anche la sent. n. 162/2014, commentata da A. RUGGERI, *La Corte apre all’eterologa ma chiude, dopo averlo preannunciato, al “dialogo” con la Corte Edu (a prima lettura di Corte cost. n. 162/2014)*, in www.forumcostituzionale.it, n. 6/2014, 14 giugno 2014; G. CASABURI, *«Requiem» (gioiosa) per il divieto di procreazione medicalmente assistita eterologa: l’agonia della l. 40/04*, in *Foro it.*, 2014, I, 2324 ss.; C. TRIPODINA, *Il “diritto” a procreare artificialmente in Italia: una storia emblematica tra legislatore, giudici e Corti*, in *Rivista di BioDiritto*, n. 2/2014, 67 ss.

L’art. 6 CEDU e la relativa giurisprudenza della Corte di Strasburgo sono stati utilizzati dalla Corte costituzionale ad integrazione del parametro di legittimità, ad esempio nelle pronunce n. 184/2015 e n. 36/2016 con commenti, rispettivamente, di M. PAPPONE, *Irragionevole durata del processo, dopo la pronuncia n. 184/2015 della Consulta: il termine decorre anche dalla conoscenza formale del procedimento durante le indagini preliminari*, in www.penalecontemporaneo.it, 24 novembre 2015; G. SPANGHER, *Sul termine iniziale della durata ragionevole del processo*, in *Giur. cost.*, 2015, 1338 ss. e S. PANIZZA, *La autolegittimazione ricavata dalla Corte costituzionale in forza della “scoperta” dei principi supremi dell’ordinamento costituzionale*, in www.dirittifondamentali.it, 29 giugno 2016. L’art. 6, comma 1, CEDU, è altresì stato adoperato dalla Consulta quale parametro convenzionale interposto in tema di pubblicità delle udienze, nella sent. n. 135/2014, per cui si rimanda alle analisi di R. CONTI, *Il rilievo della CEDU nel “diritto vivente”: in particolare, il segno lasciato dalla giurisprudenza “convenzionale” nella giurisprudenza dei giudici comuni*, in *ConsultaOnline*, www.giurcost.org, n. 2/2015, 21 maggio 2015, 417 ss.; R. ADORNO, *Pubblicità delle udienze penali e procedimento di sicurezza*, in *Giur. cost.*, 2014, 2266 ss.; E. APRILE, *Sulla pubblicità dell’udienza davanti al magistrato e al tribunale di sorveglianza per l’applicazione delle misure di sicurezza*, in *Cass. pen.*, 2014, 2905 ss.; M.G. COPPETTA, *L’udienza “a porte chiuse” nei procedimenti di*

merito per l'applicazione delle misure di sicurezza: ancora un rito camerale incompatibile con il giusto processo, in *Cass. pen.*, 2014, 4114 ss.

Ancora, la Corte utilizza la norma convenzionale come norma interposta nella sent. 22/2015, in tema di prestazioni assistenziali in favore degli stranieri, a commento della quale si v. A. CIERVO, *La sentenza n. 22/2015 della Corte costituzionale in materia di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari. Cronaca di una dichiarazione di incostituzionalità annunciata*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2015, 3 aprile 2015.

Sulla necessità che il parametro convenzionale interposto sia sottoposto a bilanciamento da parte della Corte, quest'ultima torna nella sent. n. 127/2015, commentata da A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2015, 29 settembre 2015 e nella sent. n. 193/2016, con commenti di M. GALDI, *La Corte esclude ancora l'estensione generalizzata alle sanzioni amministrative dell'applicazione retroattiva del trattamento più favorevole, ma apre la porta a valutazioni caso per caso*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2016, 12 settembre 2016; P. PROVENZANO, *Sanzioni amministrative e retroattività in mitius: un timido passo in avanti*, in *www.penalecontemporaneo.it*, n. 3/2016, 9 gennaio 2017, 270 ss.; A. CHIBELLI, *La problematica applicabilità del principio di retroattività favorevole alle sanzioni amministrative*, in *www.penalecontemporaneo.it*, n. 3/2016, 5 dicembre 2016, 247 ss.; M. BRANCA, *Nuove prospettive per la retroattività della "lex mitior" in tema di sanzioni amministrative*, in *Giur. cost.*, 2016, 1397 ss.; M. SCOLETTA, *Materia penale e retroattività favorevole: il "caso" delle sanzioni amministrative*, in *Giur. cost.*, 2016, 1401 ss.; D. BIANCHI, *Resta la frattura categoriale: il principio di retroattività "in mitius" non penetra nel diritto punitivo amministrativo*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, 316 ss.

Ampio il dibattito dottrinale originato dalla già richiamata sent. n. 49/2015, di notevole interesse nel triennio sempre relativamente ai rapporti tra Convenzione e Costituzione, questa volta in termini di "predominio assiologico" della seconda rispetto alla prima: in particolare, v. F. VIGANÒ, *La Consulta e la tela di Penelope. Osservazioni a primissima lettura su C. cost., sent. 26 marzo 2015, n. 49, in materia di confisca di terreni abusivamente lottizzati e proscioglimento per prescrizione*, in *www.penalecontemporaneo.it*, n. 2/2015, 30 marzo 2015, 333 ss.; M. BIGNAMI, *Le gemelle crescono in salute: la confisca urbanistica tra Costituzione, CEDU e diritto vivente*, in *www.penalecontemporaneo.it*, n. 2/2015, 30 marzo 2015, 288 ss.; A. RUGGERI, *Fissati nuovi paletti dalla Consulta a riguardo del rilievo della Cedu in ambito interno*, in *www.penalecontemporaneo.it*, n. 2/2015, 30 marzo 2015, 325 ss.; R. CONTI, *La Corte assediata? Osservazioni a Corte cost. n. 49/2015*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2015, *www.giurcost.org*, 10 aprile 2015, 181 ss.; G. GUARINO, *Corte costituzionale e diritto internazionale: noterelle a margine della sentenza 49/15*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2015, *www.giurcost.org*, 23 giugno 2015, 567 ss.; V. MANES, *La "confisca senza condanna" al crocevia tra Roma e Strasburgo: il nodo della presunzione di innocenza*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 13 aprile 2015; D. RUSSO, *La "confisca in assenza di condanna" tra principio di legalità e tutela dei diritti fon-*

damentali: un nuovo capitolo del dialogo tra le Corti, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015; G. CIVELLO, *La sentenza Varvara c. Italia "non vincola" il giudice italiano: dialogo fra Corti o monologhi di Corti?*, in *Archivio penale*, n. 3/2015, 783 ss.; A. DELLO RUSSO, *Prescrizione e confisca. La Corte costituzionale stacca un nuovo biglietto per Strasburgo*, in *Archivio penale*, n. 2/2017; G. MARTINICO, *Corti costituzionali (o supreme) e 'disobbedienza funzionale'*, in *www.penalecontemporaneo.it*, n. 2/2015, 30 marzo 2015, 303 ss.; D. TEGA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca: il predominio assiologico della Costituzione sulla Cedu*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 4/2015, 30 aprile 2015 (e in *Quad. cost.*, n. 2/2015, 400 ss.); V. ZAGREBELSKY, *Corte cost. n. 49 del 2015, giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, art. 117 Cost., obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2015, 18 maggio 2015; D. PULITANÒ, *Due approcci opposti sui rapporti fra Costituzione e CEDU in materia penale. Questioni lasciate aperte da Corte cost. n. 49/2015*, in *www.penalecontemporaneo.it*, n. 2/2015, 30 marzo 2015, 318 ss.; N. COLACINO, *Convenzione europea e giudici comuni dopo Corte costituzionale n. 49/2015: sfugge il senso della «controriforma» imposta da Palazzo della Consulta*, in *Rivista OIDU*, n. 3/2015, 555 ss.; D. RUSSO, *Ancora sul rapporto tra Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: brevi note sulla sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2015; G. SORRENTI, *Sul triplice rilievo di Corte cost., sent. n. 49/2015, che ridefinisce i rapporti tra ordinamento nazionale e CEDU e sulle prime reazioni di Strasburgo*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 12/2015, 7 dicembre 2015; G. REPETTO, *Vincolo al rispetto del diritto CEDU "consolidato": una proposta di adeguamento interpretativo*, in *Giur. cost.*, 2015, 411 ss.; V. MONGILLO, *La confisca senza condanna nella travagliata dialettica tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo. Lo "stigma penale" e la presunzione di innocenza*, in *Giur. cost.*, 2015, 421 ss.; E. LAMARQUE, *Nuove possibilità di sollevare questioni di costituzionalità per il giudice dell'esecuzione penale?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2015; I. RIVERA, *L'obbligo di interpretazione conforme alla CEDU e i controlimiti del diritto convenzionale vivente*, in *Federalismi.it*, n. 19/2015, 14 ottobre 2015; P. MORI, *Il "predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU": Corte costituzionale 49/2015 ovvero della "normalizzazione" dei rapporti tra diritto interno e la CEDU*, in *SIDIBlog*, *www.sidi-isil.org*, n. 2/2015, 15 aprile 2015, 472 ss.; L. SANSONE, *I rapporti tra il diritto della CEDU e il diritto interno: la dottrina del "diritto consolidato" sbarca in Europa*, in *Riv. Neldiritto*, n. 6/2015, 1246 ss.; S. SONELLI, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e giudici nazionali nella giurisprudenza "trial and error" della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. int.*, 2015, 1155 ss.

Sulla interpretazione conforme a Convenzione, ed in particolare sul limite alla possibilità per il giudice di procedervi in presenza di un "diritto vivente" interno di segno contrario, si segnala in tema di *ne bis in idem* la sent. n. 200/2016, con commenti di P. FERRUA, *La sentenza costituzionale sul caso Eternit: il "ne bis in idem" tra diritto vigente e diritto vivente*, in *Cass. pen.*, 2017, 78 ss.; A. LONGO, *"Contra factum non valet argumentum": riflessi sostanziali e procedurali dell'argomento pragmatico nella sentenza n. 200 del 2016 della Corte costituzionale*, in

Nomos, n. 3/2016; P. NOCITA, “Ne bis in idem” e concorso formale di reati, in *Giust. pen.*, 2016, 223 ss.; D. PULITANÒ, *La Corte costituzionale sul “ne bis in idem”*, in *Cass. pen.*, 2017, 70 ss.; D. PULITANÒ, “Ne bis in idem”. *Novità della Corte costituzionale e problemi aperti*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, 1588 ss.; R. CALÒ, *La dimensione costituzionale del divieto di doppio processo*, in *Giur. it.*, 2016, 2240 ss.; P. RIVELLO, *I rapporti fra concussione, induzione indebita e collusione del finanziere alla luce della sentenza Corte cost. 200/2016 in tema di “ne bis in idem”*, in *Giust. pen.*, 2017, 306 ss.; M. SACQUEGNA, “Bis in idem” e Convenzione EDU. *La Corte costituzionale detta la semantica del “medesimo fatto”*, in *www.questionegiustizia.it*, 23 luglio 2016; D. VICOLI, *Il “ne bis in idem” tra approccio naturalistico e dimensione tripartita del fatto: la Corte costituzionale delinea i nuovi equilibri*, in *Giur. cost.*, 2016, 2466 ss.; S. ZIRULIA, “Ne bis in idem”: *la Consulta dichiara l’illegittimità dell’art. 649 c.p.p. nell’interpretazione datane dal diritto vivente italiano (ma il processo Eternit bis prosegue)*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 24 luglio 2016.

In merito ai limiti di applicabilità dei principi espressi nelle c.d. “sentenze pilota”, v. sent. n. 57/2016, con commento di D. VICOLI, *La Corte costituzionale torna sui rapporti tra giudizio abbreviato ed ergastolo: inammissibili per difetto di rilevanza le questioni di legittimità delle norme penali sollevate nella fase esecutiva*, in *Giur. cost.*, 2016, 602 ss.

Talvolta il problema della conformazione alle sentenze della Corte di Strasburgo si intreccia all’ulteriore problematica del rispetto della discrezionalità del legislatore, come accade nella sentenza n. 170/2014, per cui si rimanda alle note di R. ROMBOLI, *La legittimità costituzionale del divorzio “imposto”: quando la Corte dialoga con il legislatore, ma dimentica il giudice*, in *Foro it.*, 2014, I, 2680 ss.; R. CATALDO, *Coppia o famiglia? L’implicito interrogativo lasciato aperto dalla Consulta nella sentenza costituzionale sul c.d. “divorzio imposto”*, in *Osservatorio AIC*, dicembre 2014; F. BIONDI, *Lo scioglimento del matrimonio del transessuale: una sentenza additiva di principio sul c.d. divorzio imposto*, in *Quad. cost.*, 2014, 666 ss.; P. BIANCHI, *Lo scioglimento del matrimonio del transessuale: divorzio imposto incostituzionale ma non troppo*, in *Quad. cost.*, 2014, 669 ss.; A. D’ALOIA, *Lo scioglimento del matrimonio del transessuale: una incostituzionalità per mancanza di alternative*, in *Quad. cost.*, 2014, 672 ss.; F. SAITTO, *L’incostituzionalità del “divorzio imposto” tra rettificazione di sesso e tutela del “pregresso vissuto” della coppia*, in *Giur. cost.*, 2014, 2706 ss., ovvero nella sent. n. 102/2016, commentata da F. VIGANÒ, *Ne bis in idem e doppio binario sanzionatorio in materia di abusi di mercato: dalla sentenza della Consulta un assist ai giudici comuni*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 16 maggio 2016; R. RUDONI, *La disciplina sanzionatoria degli abusi di mercato a confronto con il ne bis in idem convenzionale: il ruolo della Corte costituzionale in attesa dell’intervento legislativo. Nota a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 102 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2016, 19 luglio 2016; F. PEPE, *Ne bis in idem “europeo” e sanzioni relative ai tributi armonizzati: tentativi di dialogo e possibili “attriti” tra giudici nazionali e giudici europeo*, in *Federalismi.it*, n. 19/2016, 5 ottobre 2016; A.F. TRIPODI, *Il doppio binario sanzionatorio all’esame*

del giudice delle leggi: una decisione in materia di abusi di mercato tra corsi e ricorsi storici, in *Giur. cost.*, 2016, 1498 ss. Sullo stesso “nodo” problematico, infine, anche la sent. n. 30/2014, con note di G. SORRENTI, *Gli emendamenti alla legge Pinto al primo vaglio di legittimità costituzionale: un contrasto inesplosivo ma sussistente*, in *Federalismi.it*, n. 9/2014, 30 aprile 2014; G. SORRENTI, *Il rimedio Pinto torna ad essere ineffettivo?*, in *Quad. cost.*, 2014, 392 ss.; F. GAMBINI, *La legge Pinto è incostituzionale, ma la questione è inammissibile: si torna a Strasburgo?*, in *Giur. cost.*, 2014, 474 ss.

In merito alla derogabilità della tutela convenzionale in caso di maggiore protezione offerta dal diritto interno, v. A. RUGGERI, *Una opportuna precisazione, da parte di Corte cost. n. 223 del 2014, in merito ai conflitti (apparenti...) tra norme di diritto interno e CEDU*, in *ConsultaOnline*, www.giurcost.org, 1 settembre 2014.

Per quanto riguarda aspetti di rilievo più specificatamente processuale, tra le ipotesi di assorbimento del parametro convenzionale, sono segnalate le sentt. n. 216/2015, con note di F. GUELLA, *La tutela dell'affidamento nella prescrizione anticipata della lira: gli effetti del giudicato costituzionale sul bilancio e sui rapporti esauriti*, in www.forumcostituzionale.it, n. 11/2015, 23 novembre 2015; F.F. PAGANO, *Prescrizione anticipata del diritto di conversione delle lire in euro e salvaguardia del principio del legittimo affidamento*, in *Giur. cost.*, 2015, 2008 ss. e la sent. n. 243/2016, con commento di U. ADAMO, *I limiti ai Consigli regionali in prorogatio. Riflessioni alla luce di Corte cost., sent. n. 243/2016*, in www.forumcostituzionale.it, n. 12/2016, 12 dicembre 2016.

Particolarmente rilevante nel triennio considerato, sull'evoluzione giurisprudenziale della teoria dei “controlimiti”, la già citata sent. 238/2014, commentata, tra i molti, da T. GROPPI, *La Corte costituzionale e la storia profetica. Considerazioni a margine della sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale italiana*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2015, www.giurcost.org, 9 gennaio 2015, 1 ss.; C. MELONI, *La Corte costituzionale annulla gli effetti della decisione della CIG in materia di immunità giurisdizionale dello Stato estero*, in www.penalecontemporaneo.it, 24 ottobre 2014; P. FARAGUNA, *Corte costituzionale contro Corte internazionale di giustizia: i controlimiti in azione*, in www.forumcostituzionale.it, n. 10/2014, 2 novembre 2014; A. RUGGERI, *La Corte aziona l'arma dei “controlimiti” e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all'ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria (a margine di Corte cost. n. 238 del 2014)*, in *ConsultaOnline*, 17 novembre 2014, www.giurcost.org; R. DICKMANN, *Il “Diritto al giudice” di cui all'art. 24 Cost. come principio supremo e limite al diritto internazionale generalmente riconosciuto*, in *Federalismi.it*, n. 22/2014, 14 novembre 2014; A. TANZI, *Sulla sentenza Cost. 238/2014: cui prodest?*, in www.forumcostituzionale.it, n. 11/2014, 26 novembre 2014; A. GUAZZAROTTI, *Il paradosso della ricognizione delle consuetudini internazionali. Note minime a Corte cost. n. 238 del 2014*, in www.forumcostituzionale.it, n. 11/2014, 5 novembre 2014; S. LIETO, *Il diritto al giudice e l'immunità giurisdizionale degli Stati nella sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2014*, in www.forumcostituzionale.it, n. 11/2014, 6 novembre 2014; S. LEONE, *Sul dispositivo della sentenza n. 238 del*

2014: una soluzione preordinata ad accentrare il sindacato sulle consuetudini internazionali presso Palazzo della Consulta, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 11/2014, 13 novembre 2014; L. GRADONI, *Corte costituzionale italiana "controvento" sull'immunità giurisdizionale degli Stati stranieri?*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 11/2014, 16 novembre 2014; F. BUFFA, *Introduzione*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 45 ss.; S. SENESE, *Corte costituzionale e sovranità*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 51 ss.; G. SILVESTRI, *Sovranità vs diritti fondamentali*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 57 ss.; E. LUPO, *I controlimiti per la prima volta rivolti verso una sentenza della Corte Internazionale di giustizia*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 64 ss.; N. COLACINO, *La conferma della regola attraverso l'eccezione? Immunità statale ed esercizio della giurisdizione sui "crimini" iure imperii*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 70 ss.; E. LAMARQUE, *La Corte costituzionale ha voluto dimostrare di sapere anche mordere*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 76 ss.; M. LUCIANI, *I contro limiti e l'eterogenesi dei fini*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 84 ss.; F. GIRELLI, *Alla ricerca di un'applicazione condivisa dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 94 ss.; L. MARINI, *I conflitti fra Italia e Germania tra Corte costituzionale, Corte internazionale di giustizia e Consiglio di sicurezza*, in *Quest. giust.*, n. 1/2015, 100 ss.; A. LANCIOTTI e M. LONGOBARDO, *La Corte costituzionale risponde alla Corte di Giustizia internazionale: l'ordinamento italiano non si adatta alla regola sull'immunità*, in *Federalismi.it, Focus Human rights*, n. 2/2015, 3 aprile 2015; A. CIAMPI, *La dichiarazione di incostituzionalità delle leggi di esecuzione della Carta delle Nazioni Unite e di adattamento alla sentenza della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015; A. CHIUSOLO, *Immunità giurisdizionale e diritti inviolabili: una nuova frontiera per la "giuristocrazia"?*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 7/2015, 14 luglio 2015; T. CANTELMO e V. CAPUOZZO, *Tra immunità e contro-limiti: un nuovo traguardo della giurisprudenza italiana in Corte costituzionale sentenza n. 238/2014 e ordinanza n. 30/2015*, in *Federalismi.it*, n. 1/2016, 13 gennaio 2016; A. RUGGERI, *Conflitti tra norme internazionali consuetudinarie e Costituzione, atto secondo: quali i possibili "seguiti" della 238 del 2014?*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2015, *www.giurcost.org*, 5 marzo 2015, 78 ss.; F. RIMOLI, *Il diritto, la storia, la memoria. La Corte costituzionale e i crimini nazisti come paradigma dell'irredimibile*, in *Osservatorio AIC*, Luglio 2015; R. BIN, *L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sent. 238/2014*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 1/2016, 11 gennaio 2016; C. ZANGHÌ, *Un nuovo limite all'immunità di giurisdizione degli Stati nella sentenza 238 della Corte Costituzionale italiana?*, in *Federalismi.it, Focus fonti*, n. 1/2016, 29 febbraio 2016; L. MINNITI, *Il diritto ad un processo nel merito*, in *Federalismi.it, Focus fonti*, n. 1/2016; N. COLACINO, *La tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili tra obblighi internazionali e Stato di diritto*, in *Federalismi.it, Focus fonti*, n. 1/2016; F. GIRELLI, *La super doppia pronuncia: l'immunità degli Stati dalla giurisdizione per crimini internazionali in Italia non esiste*, in *Federalismi.it, Focus fonti*, n. 1/2016; R. CALVANO, *La Corte costituzionale e i "Controlimiti" 2.0*, in *Federalismi.it, Focus fonti*, n. 1/2016; P. FARAGUNA, *La sentenza n. 238 del 2014: i contro limiti in azione*, in *Quad. cost.*, 2014, 899 ss.; S. LEONE, *La sentenza n. 238 del*

2014: una soluzione preordinata ad accentrare il sindacato sulle consuetudini costituzionali, in *Quad. cost.*, 2014, 902 ss.; L. GRADONI, *La sentenza n. 238 del 2014: Corte costituzionale italiana controvento sull'immunità giurisdizionale degli Stati stranieri?*, in *Quad. cost.*, 2014, 905 ss.; A. PALMIERI, *Crimini contro l'umanità, danni e risarcimenti: la Consulta attenua l'immunità degli Stati stranieri dalla giurisdizione civile italiana*, in *Foro it.*, 2015 I, 1163 ss.; A. SANDULLI, *All'estremo limite dei controlimiti: la Corte costituzionale e l'ordine legale internazionale*, in *Foro it.*, 2015, I, 1166 ss.; B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e i diritti umani misconosciuti sul piano internazionale*, cit.; C. PINELLI, *Diritto alla difesa e immunità degli stati dalla giurisdizione straniera sul risarcimento per danni da crimini di guerra e contro l'umanità*, cit.; M. BRANCA, *Il punto sui "controlimiti"*, cit.; R. CAPONI, *Immunità dello Stato dalla giurisdizione, negoziato diplomatico e diritto di azione nella vicenda delle pretese risarcitorie per i crimini nazisti*, in *Giur. cost.*, 2014, 3908 ss.; F. RIMOLI, *La Corte e la Shoah: osservazioni brevi su una sentenza coraggiosa*, cit.; P. PASSAGLIA, *Una sentenza (auspicabilmente) storica: la Corte limita l'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile*, in *www.diritticomparati.it*, 28 ottobre 2014; R. PERONA, *Ancora sui "controlimiti" all'immunità degli stati, un anno dopo: sulla "infondatezza nei sensi di cui in motivazione" di Corte cost. n. 238/2014 e la "manifesta inammissibilità" di Corte cost. n. 30/2015*, in *www.diritticomparati.it*, 29 ottobre 2015.

Sul fronte, invece, del rapporto con il diritto eurounitario, per quanto concerne le dinamiche relazionali tra Corte costituzionale e Corte di giustizia, e, in particolare, sulla questione del rinvio pregiudiziale v. A. RUGGERI, *Passo falso della Consulta in tema di rinvio pregiudiziale ad opera dello stesso giudice costituzionale (nota minima a Corte cost. n. 56 del 2015)*, in *ConsultaOnline*, Studi 2015/I, 281 e, a commento della sent. 187/2016, che costituisce il seguito del primo rinvio pregiudiziale operato dalla Corte nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, cfr. R. CALVANO, *"Cattivi consigli" sulla "buona scuola"? La Corte esclude il risarcimento del danno per i docenti precari della scuola in violazione della sentenza della Corte di Giustizia sul caso Mascolo (nota a sentenza n. 187 del 2016)*, in *www.rivistaAIC.it* (1° novembre 2016).

Infine, analizza l'utilizzo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE nella giurisprudenza costituzionale L. TRUCCO, *L'uso fatto della Carta dei diritti dell'Unione nella giurisprudenza costituzionale (2000-2015)*, in *ConsultaOnline*, Studi 2016/I, 53.

INDICE DELLE DECISIONI RICHIAMATE NEL TESTO

di BRUNO BRANCATI-CRISTINA LUZZI

Di seguito viene riportato l'elenco delle decisioni del triennio 2014-2016 richiamate nel volume, disposte per ordine cronologico. Di ogni decisione si indica il numero e l'anno, la forma, il tipo di giudizio in cui è stata resa, la pagina e, eventualmente, la nota nella quale è stata citata.

LEGENDA:

N.: Numero della decisione

A.: Anno

D.: Tipo di decisione [S.: sentenza; O.: ordinanza]

G.: Tipo di giudizio [I: Incidentale; P: Principale; CSO: controllo statuti regionali ordinari; CE: conflitto tra enti; CP: conflitto tra poteri; R: giudizio di ammissibilità del *Referendum*; CEM: correzione errori materiali]

Pag.: Numero di pagina in cui la decisione è stata richiamata (tra parentesi sono indicati i numeri delle note)

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
S	1	2014	I	57; 98; 99 (nt. 47); 100; 101 (nt. 49); 116; 125; 135 (nt. 69); 136 (nt. 70); 140; 141; 142; 368; 370 (nt. 32); 371 (nt. 32); 381; 385 (nt. 13); 391; 416; 440 (nt. 125)	S.	7	2014	I	70 (nt. 42); 124; 124 (nt. 58); 126 (nt. 59); 446
S.	2	2014	P	219; 428; 429; 430; 431	S.	8	2014	P	176 (nt. 50); 178; 241
O.	3	2014	I	126 (nt. 60)	O.	9	2014	I	110; 265
S.	4	2014	P	186; 198; 219; 262; 273	O.	10	2014	I	126 (nt. 60); 379; 392
S.	5	2014	I	86; 87; 93; 128; 135 (nt. 69)	S.	11	2014	P	178; 256 (nt. 136); 257; 265; 428; 429; 433
S.	6	2014	I	109 (nt. 56); 135 (nt. 69); 136 (nt. 70)	S.	12	2014	R	341; 350; 352; 353; 354; 355; 356; 358; 364; 365; 369
					S.	13	2014	I	69; 135 (nt. 69); 446
					O.	14	2014	I	86; 110; 127; 127 (nt. 61)
					O.	15	2014	I	116; 118; 121; 124; 126 (nt. 60); 127; 127 (nt. 61)

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
O.	16	2014	I	31 (nt. 49); 70 (nt. 42); 109 (nt. 56); 124 (nt. 58)	O.	42	2014	I	124; 126 (nt. 60)
S.	18	2014	I	88; 109; 126 (nt. 59)	O.	43	2014	I	109; 124 (nt. 58)
S.	19	2014	P	240; 256; 256 (nt. 136); 428	S.	44	2014	P	155 (nt. 3); 158; 168; 178; 179; 181; 201 (nt. 79); 202 (nt. 80); 217; 218; 220; 240; 241; 256 (nt. 136); 258 (nt. 138); 260; 265; 428; 429
O.	20	2014	I	31 (nt. 49); 70 (nt. 42); 94; 109 (nt. 56); 124 (nt. 58)	S.	45	2014	I	126 (nt. 59)
O.	21	2014	I	108; 109; 109 (nt. 56); 111; 124; 390 (nt. 27); 418; 420	S.	46	2014	I	69; 92; 93; 126 (nt. 59); 128; 444
S.	22	2014	P	168 (nt. 26); 217	S.	47	2014	I	86; 126 (nt. 59)
S.	23	2014	P	168 (nt. 26); 178; 179; 205; 206; 217; 218; 241; 265; 265	O.	48	2014	I	109; 109 (nt. 56); 124
S.	24	2014	CP	298; 302; 307; 323; 324 (nt. 60) 326; 326 (nt. 67); 328; 329	S.	49	2014	P	125; 178; 180; 218; 239; 257; 428; 430
O.	25	2014	I	103; 127; 377; 384; 392	S.	50	2014	I	86; 87; 109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 135 (nt. 69)
S.	27	2014	P	219	S.	51	2014	I	103; 106; 132
S.	28	2014	P	29; 178; 217	O.	52	2014	I	109; 109 (nt. 56); 124 (nt. 58)
S.	29	2014	CP	261; 298; 300; 307; 321 (nt. 52); 322; 322 (nt. 56); 323 (nt. 57); 323 (nt. 58)	O.	53	2014	I	335 (nt. 94)
S.	30	2014	I	136; 379 (nt. 5); 412; 381	S.	54	2014	P	239; 240; 250 (nt. 130); 252; 256 (nt. 136); 257; 429
O.	31	2014	P	175; 215; 248; 428	O.	56	2014	I	123
S.	32	2014	I	82; 135 (nt. 69); 256 (nt. 136); 446	O.	57	2014	I	99; 109 (nt. 56); 124; 381; 385 (nt. 13); 391; 416
O.	33	2014	I	94; 109	O.	58	2014	I	55; 103; 124 (nt. 58)
O.	34	2014	P	151; 154 (nt. 1); 172; 239; 252	O.	59	2014	I	55; 94; 124 (nt. 58); 126 (nt. 60)
S.	35	2014	P	149; 154 (nt. 1); 172; 178; 268	S.	60	2014	I	109; 124; 125; 133
S.	36	2014	P	178; 201 (nt. 79); 202 (nt. 80)	S.	61	2014	P	178; 181; 191 (nt. 66); 192
O.	37	2014	I	124	S.	62	2014	P	178; 181; 265; 265
O.	38	2014	P	239; 250 (nt. 130); 252	O.	63	2014	I	124
S.	39	2014	P	125; 155 (nt. 3); 178; 179; 180; 217; 219; 265; 268; 274; 277; 278	S.	64	2014	I	69; 78; 97; 109; 126 (nt. 59); 128; 444
S.	40	2014	P	174; 178; 186; 239; 252	S.	65	2014	I	86; 126 (nt. 59); 265
S.	41	2014	CE	278; 286 (nt. 40); 286 (nt. 54); 292; 293	O.	66	2014	I	72; 127; 127 (nt. 61)
					S.	67	2014	I	69; 95; 135 (nt. 69)
					S.	68	2014	P	256; 256 (nt. 136); 257; 270; 271; 429
					S.	69	2014	I	75; 135 (nt. 69)
					S.	70	2014	P	180
					S.	71	2014	CE	279; 286 (nt. 39); 287 (nt. 57); 287 (nt. 61); 287 (nt. 64); 292; 296

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
S.	72	2014	P	191 (nt. 66); 192; 265	S.	100	2014	I	69; 70; 111 (nt. 57); 116; 126 (nt. 59); 132; 444; 445 (nt. 131); 446
S.	73	2014	I	62; 86; 126 (nt. 59)	O.	101	2014	I	124; 127; 127 (nt. 61)
O.	74	2014	I	124	O.	102	2014	P	250 (nt. 130); 252
O.	75	2014	I	123	O.	103	2014	P	239; 252
O.	76	2014	I	109 (nt. 56); 124	S.	104	2014	P	178; 198; 266; 382 (nt. 14); 419; 430
O.	77	2014	I	109 (nt. 56); 124	S.	105	2014	I	135 (nt. 69); 382
O.	78	2014	P	236; 237; 250; 252	S.	106	2014	I	135 (nt. 69); 446
S.	79	2014	P	178; 181; 201 (nt. 79); 241; 266; 428; 428 (nt. 97); 429; 438	S.	107	2014	P	265
S.	80	2014	I	109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 135 (nt. 69)	S.	108	2014	P	239; 252
S.	81	2014	I	109; 125	O.	109	2014	I	124 (nt. 58)
O.	82	2014	I	124	S.	110	2014	P	228
O.	83	2014	I	124	S.	111	2014	P	239; 249 (nt. 127); 252
O.	84	2014	I	109; 109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 445 (nt. 131)	S.	112	2014	I	126 (nt. 59)
S.	85	2014	P	178; 179; 202 (nt. 80); 204; 218; 239	O.	113	2014	I	126 (nt. 60)
S.	86	2014	P	239; 252; 253; 257; 428	O.	114	2014	P	50; 163; 207; 246
S.	87	2014	P	215; 241; 244; 256; 256 (nt. 136); 270; 285	O.	116	2014	I	110; 124 (nt. 58)
S.	88	2014	P	178; 181; 193; 266; 268	O.	117	2014	P	239; 250 (nt. 130); 252
S.	89	2014	P	191 (nt. 66); 192; 193	O.	118	2014	P	239; 250 (nt. 130); 252
S.	90	2014	I	124;	S.	120	2014	I	89; 111 (nt. 57); 121; 125; 330; 331; 331 (nt. 82); 331 (nt. 83); 332; 332 (nt. 84); 333; 334; 334 (nt. 91)
O.	91	2014	I	109; 109 (nt. 56); 110; 125	S.	121	2014	P	191 (nt. 66); 193; 428
O.	92	2014	I	75; 127; 127 (nt. 61); 377; 379; 386; 386 (nt. 15); 408	O.	122	2014	I	124
O.	93	2014	I	72; 109; 124 (nt. 58); 125; 239; 391	O.	123	2014	I	52; 58; 109
S.	94	2014	I	86; 87; 135 (nt. 69)	O.	124	2014	I	107; 109; 124 (nt. 58); 127; 127 (nt. 61); 379 (nt. 6); 380; 387 (nt. 16); 405
O.	95	2014	I	124	S.	125	2014	P	429; 430
O.	96	2014	I	106; 109; 110; 124; 125	S.	126	2014	P	178; 428
S.	97	2014	P	428; 429; 431 (nt. 101)	S.	127	2014	P	217
S.	98	2014	I	95; 109 (nt. 56); 124; 126 (nt. 59); 132; 135 (nt. 69)	S.	128	2014	I	109 (nt. 56); 111; 111 (nt. 57); 118; 124 (nt. 58)
S.	99	2014	P	191 (nt. 66); 192; 193	S.	129	2014	P	240; 256 (nt. 136)
					S.	130	2014	CE	276 (nt. 7); 277; 285 (nt. 26); 286 (nt. 52); 288; 289; 292; 294; 295

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
O.	131	2014	CEM	125; 154 (nt. 1); 247; 272	O.	160	2014	P	246; 256 (nt. 136)
S.	132	2014	I	69; 86; 126 (nt. 59)	O.	161	2014	CP	335 (nt. 94); 337 (nt. 103)
O.	133	2014	I	124	S.	162	2014	I	55; 95; 97; 111 (nt. 57); 115; 119; 128; 130; 135 (nt. 69); 381; 385 (nt. 13); 388 (nt. 20); 391; 416
S.	134	2014	P	265	S.	163	2014	I	109; 124
S.	135	2014	I	135 (nt. 69); 136 (nt. 70); 378; 380; 381; 384 (nt. 10), 392; 393; 394 (nt. 36); 405; 410; 414 (nt. 62)	O.	164	2014	I	124
S.	137	2014	CE	285 (nt. 33); 287 (nt. 57); 292; 294	S.	165	2014	P	178; 181; 236; 239; 250; 252; 256 (nt. 136); 428; 429; 433; 434
S.	138	2014	P	191 (nt. 66); 192; 193; 241; 242; 261; 262	S.	166	2014	I	69; 135 (nt. 69); 147; 446
S.	139	2014	I	126 (nt. 59); 127; 128	S.	168	2014	P	429; 432
O.	140	2014	I	123	S.	169	2014	P	191 (nt. 66); 268
S.	141	2014	P	125; 187; 239; 240; 241; 252; 256 (nt. 136); 428; 433; 434	S.	170	2014	I	111 (nt. 57); 119; 135 (nt. 69); 136 (nt. 70); 137; 147; 193; 381; 411; 417
S.	142	2014	I	135 (nt. 69)	S.	171	2014	I	70; 95; 126 (nt. 59)
S.	143	2014	I	135 (nt. 69)	S.	172	2014	I	126 (nt. 59)
S.	144	2014	P	205; 217; 218; 239; 240; 256 (nt. 136); 257; 268	S.	173	2014	P	205; 428
S.	145	2014	P	178; 179; 264; 265	S.	174	2014	I	124; 135 (nt. 69); 444 (nt. 129)
O.	146	2014	I	77; 109; 109 (nt. 56); 111 (nt. 57); 118; 124 (nt. 58)	S.	175	2014	P	178; 217
O.	147	2014	I	57; 109; 124 (nt. 58)	O.	176	2014	I	109 (nt. 56); 124 (nt. 58)
O.	148	2014	I	124	S.	177	2014	I	69; 109 (nt. 56)
O.	149	2014	I	123; 379; 392	S.	178	2014	P	430
O.	150	2014	CP	335 (nt. 94)	O.	179	2014	I	69; 70; 93; 109; 127
S.	151	2014	I	70; 124	O.	180	2014	I	126 (nt. 60)
O.	152	2014	I	87; 123	S.	181	2014	P	173; 178; 180; 181; 240; 256 (nt. 136); 257; 262
S.	153	2014	I	86; 89; 135 (nt. 69); 446	S.	182	2014	I	124; 126 (nt. 59)
S.	154	2014	I	126 (nt. 59)	O.	183	2014	I	109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 385 (nt. 12); 392
S.	155	2014	I	126 (nt. 59); 444 (nt. 129)	S.	184	2014	I	86; 135 (nt. 69); 136 (nt. 70)
S.	156	2014	I	75; 126 (nt. 59); 378; 381; 386 (nt. 15); 392	O.	185	2014	CP	336 (nt. 100); 382 (nt. 8); 392; 421; 423; 447
S.	157	2014	I	126 (nt. 59)	O.	186	2014	I	124
O.	158	2014	I	71; 127; 127 (nt. 61); 377; 379; 387; 391; 392; 408	S.	187	2014	I	135 (nt. 69); 378; 384 (nt. 10); 391; 395 (nt. 39); 408
S.	159	2014	I	124; 126 (nt. 59)					

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
S.	188	2014	P	180; 188	S.	224	2014	P	188; 199
S.	189	2014	P	180; 428	S.	225	2014	I	126 (nt. 59)
S.	190	2014	P	179; 273; 429; 432	S.	226	2014	I	103; 126 (nt. 59); 381; 444; 445; 446
S.	191	2014	I	76; 103; 135 (nt. 69); 375; 378; 381; 384 (nt. 10), 392; 394; 413	S.	227	2014	I	75; 123; 127; 378; 391; 392
S.	192	2014	I	126 (nt. 59)	S.	228	2014	I	109; 135 (nt. 69); 444 (nt. 129)
S.	193	2014	I	95; 135 (nt. 69); 136 (nt. 70); 147	S.	229	2014	I	86; 126 (nt. 59)
O.	194	2014	I	124 (nt. 58)	S.	230	2014	I	126 (nt. 59); 127
O.	195	2014	I	123	S.	231	2014	I	70; 78; 126 (nt. 59)
O.	196	2014	P	239; 250 (nt. 130); 252	S.	232	2014	CE	276 (nt. 6); 284; 286 (nt. 41); 287 (nt. 69); 287 (nt. 71); 289; 291; 291 (nt. 74)
S.	197	2014	P	239; 252; 266; 428; 430	O.	233	2014	P	163; 220; 246; 248; 250
S.	198	2014	I	126 (nt. 59)	O.	234	2014	CEM	125; 154 (nt. 1); 247; 272; 273
S.	199	2014	P	178; 265; 428; 429; 435	S.	235	2014	I	86; 109; 126 (nt. 59); 126 (nt. 59) 128; 192; 378 (nt. 4); 391; 392; 444 (nt. 129); 446; 447
S.	200	2014	I	55; 57; 93; 134; 385 (nt. 12); 446	S.	236	2014	I	110; 111 (nt. 57); 115; 118
S.	201	2014	I	126 (nt. 59); 446	S.	237	2014	P	205; 265
S.	202	2014	I	103	S.	238	2014	I	63 (nt. 34); 91; 135; 135 (nt. 69); 381; 385 (nt. 12); 408; 425; 425 (nt. 93); 444 (nt. 129); 446
S.	203	2014	I	126 (nt. 59)	S.	239	2014	I	135 (nt. 69); 147; 446
O.	204	2014	I	109; 126 (nt. 60); 127; 379 (nt. 6); 380; 387 (nt. 16); 392	O.	240	2014	I	109; 119; 127; 387 (nt. 16); 377; 379 (nt. 6); 392
O.	205	2014	I	110; 125	S.	241	2014	I	70; 70 (nt. 42); 109 (nt. 56); 124 (nt. 58)
O.	206	2014	I	124	S.	242	2014	I	91; 126 (nt. 59); 126 (nt. 59); 132
S.	207	2014	P	205	S.	243	2014	I	125; 126 (nt. 59); 126 (nt. 59)
S.	208	2014	I	126 (nt. 59)	S.	244	2014	I	111 (nt. 57); 121; 126 (nt. 59)
S.	209	2014	P	180; 188; 217; 239; 265	O.	245	2014	I	126 (nt. 60)
S.	210	2014	P	30; 228; 266; 268	O.	246	2014	P	239; 252
S.	211	2014	I	69; 135 (nt. 69)	O.	247	2014	I	123; 379; 391
S.	212	2014	I	69; 126 (nt. 59); 135 (nt. 69)	S.	248	2014	I	109; 124; 124 (nt. 58); 125
S.	213	2014	I	109; 124; 391					
S.	214	2014	I	125					
S.	215	2014	I	103; 126 (nt. 59)					
S.	216	2014	I	119; 126 (nt. 59); 440; 444 (nt. 129); 446; 447					
S.	217	2014	P	191; 192; 216; 263					
S.	218	2014	I	109; 124; 125					
S.	219	2014	I	126 (nt. 59)					
S.	220	2014	I	70; 103; 109; 111; 124 (nt. 58)					
O.	223	2014	I	127 (nt. 61); 381; 392; 414					

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
S.	249	2014	P	109; 241; 242; 244; 257; 270; 271; 428; 429; 432	S.	274	2014	I	56; 126 (nt. 59)
S.	250	2014	I	79; 109; 126 (nt. 59); 132	S.	275	2014	I	126 (nt. 59)
S.	251	2014	I	70 (nt. 42); 83; 84; 110; 124 (nt. 58); 126 (nt. 59)	S.	276	2014	I	109; 124 (nt. 58); 125
O.	252	2014	I	124; 379; 391	S.	277	2014	I	75
O.	253	2014	I	95; 123	S.	278	2014	I	69; 70; 125; 126 (nt. 59); 132
S.	254	2014	I	126 (nt. 59); 135 (nt. 69)	S.	279	2014	I	126 (nt. 59); 128
S.	255	2014	I	51; 135 (nt. 69); 208; 209	O.	280	2014	I	109; 126 (nt. 60); 127; 379 (nt. 6); 387 (nt. 16); 392
S.	256	2014	P	178	O.	281	2014	P	239; 252
O.	257	2014	P	163; 236; 238; 246; 247	O.	282	2014	P	228; 229; 236; 237; 239; 252; 255
S.	258	2014	CE/I	12 (nt. 29); 69; 70; 109; 124; 276 (nt. 7); 280; 285 (nt. 24); 286 (nt. 47); 286 (nt. 48); 286 (nt. 49); 286 (nt. 50); 286 (nt. 55); 287; 289; 295; 296	O.	283	2014	I	124
S.	259	2014	P	178; 265	O.	284	2014	P	236; 246; 247
S.	260	2014	P	240; 256 (nt. 136); 429	O.	285	2014	P	220; 239; 250; 252
O.	261	2014	I	124	O.	286	2014	CP	335 (nt. 94)
O.	262	2014	CEM	125; 154 (nt. 1); 247; 272; 273	S.	1	2015	I	135 (nt. 69); 136
S.	263	2014	CE	276; 276 (nt. 7); 282; 285 (nt. 26); 286 (nt. 47); 286 (nt. 48); 286 (nt. 50); 286 (nt. 52); 286 (nt. 54); 287 (nt. 56); 293; 296	S.	2	2015	P	240; 256 (nt. 136); 259; 431
O.	266	2014	I	54; 124	S.	3	2015	I	103; 134
O.	267	2014	I	123	S.	4	2015	CP	336 (nt. 102)
O.	268	2014	P	218; 239; 252; 253;	S.	5	2015	R	348; 349; 354; 362
S.	269	2014	P	178; 179; 181; 187; 205; 206; 240; 261; 252; 256 (nt. 136); 428; 430	S.	6	2015	R	341; 342; 349; 350; 352; 353; 355
S.	270	2014	I	54; 124; 125	S.	8	2015	P	182; 256 (nt. 136)
O.	271	2014	CP	335 (nt. 94)	O.	9	2015	P	111 (nt. 57); 239; 252
O.	272	2014	I	124	S.	10	2015	I	81; 92; 94; 135 (nt. 69); 143; 145; 198
S.	273	2014	I	135 (nt. 69); 136 (nt. 70)	S.	11	2015	I	103; 106; 109; 126 (nt. 59); 132; 208; 416 (nt. 72)
					O.	12	2015	I	123; 385 (nt. 12)
					S.	13	2015	P	201 (nt. 79); 202 (nt. 80); 429
					S.	14	2015	I	109; 126 (nt. 59); 132
					S.	15	2015	CE	275; 275 (nt. 3); 276; 276 (nt. 7); 281; 285 (nt. 27); 286 (nt. 43); 286 (nt. 47); 286 (nt. 48); 286 (nt. 50); 286 (nt. 51); 286 (nt. 52); 286 (nt. 53); 286 (nt. 54); 296; 296 (nt. 80)
					S.	16	2015	P	158; 158 (nt. 9); 217; 240; 436; 436 (nt. 114)

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
S.	17	2015	P	27 (nt. 46); 240; 256 (nt. 136)	O.	41	2015	I	109; 124
S.	18	2015	I	27 (nt. 46); 109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 379 (nt. 5); 385 (nt. 12); 392	O.	42	2015	I	123
S.	19	2015	P	217; 218; 232 (nt. 111); 233; 234; 235; 240; 255 (nt. 135); 258 (nt. 138); 260; 265	S.	43	2015	I	135 (nt. 69); 136 (nt. 70)
O.	20	2015	I	123; 379; 391	S.	44	2015	P	147; 180; 200
O.	21	2015	I	31; 126 (nt. 60)	S.	45	2015	I	109 (nt. 56) 135 (nt. 69); 136 (nt. 70); 379
S.	22	2015	I	70 (nt. 42); 94; 109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 135 (nt. 69); 378; 384 (nt. 10), 391; 393	S.	46	2015	P	189; 217; 218; 235; 240; 241; 258 (nt. 138); 260; 262
S.	23	2015	I	135 (nt. 69)	S.	47	2015	I	69; 135 (nt. 69)
O.	24	2015	I	109 (nt. 56); 113; 124 (nt. 58)	S.	48	2015	I	135 (nt. 69); 136 (nt. 70)
S.	25	2015	I	109 (nt. 56); 124	S.	49	2015	I	65 (nt. 38); 109; 109 (nt. 56); 124; 124 (nt. 58); 379; 380; 380 (nt. 7); 381; 391; 399; 407; 408
S.	26	2015	I	124	S.	50	2015	P	169; 217; 218; 222; 240; 265; 273
S.	27	2015	I	70 (nt. 42); 109 (nt. 56); 111; 124 (nt. 58)	S.	51	2015	I	94; 109; 126 (nt. 59); 132
O.	28	2015	I	124; 391; 392	O.	52	2015	I	70 (nt. 42); 109 (nt. 56); 124 (nt. 58)
O.	29	2015	I	70 (nt. 42); 109; 109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 125	O.	53	2015	I	123
O.	30	2015	I	124; 424 (nt. 93)	S.	54	2015	P	252
S.	31	2015	P	219; 228	S.	55	2015	P	187; 218; 219; 262
S.	32	2015	P	178; 240; 256; 256 (nt. 136)	S.	56	2015	I	126 (nt. 59) 418; 429 (nt. 99); 439; 446
S.	33	2015	I	69; 115; 135 (nt. 69); 146	O.	57	2015	I	109 (nt. 56); 124 (nt. 58) 379; 385 (nt. 12); 392
S.	34	2015	I	114; 126 (nt. 59); 378 (nt. 4); 391	S.	58	2015	I	69; 128; 135 (nt. 69); 135 (nt. 69)
O.	35	2015	I	69; 123; 286 (nt. 43)	S.	60	2015	P	176; 178; 181
O.	36	2015	I	110; 124 (nt. 58); 135 (nt. 69)	O.	61	2015	P	232 (nt. 111); 235; 239; 252; 253; 290; 291
S.	37	2015	I	111 (nt. 57); 113; 119; 124; 145; 146; 381; 385 (nt. 13); 417	O.	62	2015	P	240; 246; 255 (nt. 135); 258 (nt. 138)
S.	38	2015	P	433; 434; 436	O.	63	2015	P	232 (nt. 111); 235; 252; 253
O.	39	2015	I	69; 70; 109; 111 (nt. 57); 115; 116; 124 (nt. 58); 125	S.	64	2015	P	180; 240; 256; 265
O.	40	2015	CP	302; 303; 303 (nt. 11); 304 (nt. 12); 317 (nt. 42); 335 (nt. 94)	S.	65	2015	P	235; 239; 241; 252; 253
					S.	66	2015	I	109; 126 (nt. 59); 132
					S.	67	2015	P	180

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
O.	68	2015	P	217; 239; 250 (nt. 130); 252; 253	O.	91	2015	I	124
O.	69	2015	CEM	125; 155 (nt. 1); 247; 272; 273; 275	O.	92	2015	I	103; 109 (nt. 56); 124; 124 (nt. 58); 125
S.	70	2015	I	109 (nt. 56); 115; 124 (nt. 58); 126 (nt. 59); 137; 446	O.	93	2015	P	239; 252; 259
S.	71	2015	I	95; 111 (nt. 57); 115; 124; 126 (nt. 59); 132; 134; 379 (nt. 4); 391; 392	S.	94	2015	I	135 (nt. 69); 136 (nt. 70)
O.	72	2015	I	78; 81; 127 (nt. 61)	S.	95	2015	I	124; 126 (nt. 59)
O.	73	2015	P	239; 252	S.	96	2015	I	55; 103; 135 (nt. 69); 136 (nt. 70); 377; 378; 381; 384 (nt. 10); 385 (nt. 13); 387; 388 (nt. 18); 395 (nt. 39); 414; 419
S.	74	2015	P	218; 233; 258 (nt. 138)	S.	97	2015	I	135 (nt. 69); 136 (nt. 70); 378; 381; 384 (nt. 10); 381; 392; 394; 408; 410; 414 (nt. 67)
S.	75	2015	P	218; 233; 235; 239; 258 (nt. 138); 260	S.	98	2015	I	87
S.	76	2015	I	126 (nt. 59)	S.	99	2015	P	219; 431
S.	77	2015	P	193; 217; 233; 234; 235; 239; 240; 241; 252; 255; 258; 258 (nt. 138)	S.	100	2015	I	62; 70 (nt. 42); 109 (nt. 56); 123; 124; 124 (nt. 58); 125; 126 (nt. 59)
S.	78	2015	I	126 (nt. 59)	O.	101	2015	I	109; 125
O.	79	2015	P	235; 236; 237; 239; 252; 253	O.	102	2015	I	69; 123
O.	80	2015	I	109 (nt. 56); 123; 124; 426	O.	103	2015	I	124
S.	81	2015	P	180; 182	O.	104	2015	I	109; 109 (nt. 56); 124 (nt. 58)
S.	82	2015	P	169; 178; 217; 222; 233; 239; 252; 254; 258 (nt. 138); 266	O.	105	2015	P	208; 246
S.	83	2015	I	135 (nt. 69); 446;	S.	106	2015	I	126 (nt. 59)
S.	84	2015	CE	275 (nt. 3); 276 (nt. 6); 286 (nt. 41); 287 (nt. 69)	S.	107	2015	CE	275 (nt. 3); 276 (nt. 7); 277; 278; 282; 285 (nt. 28); 286 (nt. 42); 286 (nt. 44); 286 (nt. 45); 286 (nt. 47); 286 (nt. 48); 286 (nt. 50); 286 (nt. 52); 286 (nt. 53); 286 (nt. 54); 287 (nt. 56) 443; 288; 294; 295
S.	85	2015	I	124	S.	108	2015	I	53; 109; 126 (nt. 59); 132
S.	86	2015	CE	275 (nt. 3); 283; 285 (nt. 25); 286 (nt. 47); 286 (nt. 48); 286 (nt. 50); 291; 293 (nt. 87)	S.	109	2015	I	106; 135 (nt. 69); 136 (nt. 70); 378; 381; 384 (nt. 10); 392; 394 (nt. 36); 414
S.	87	2015	CE	275 (nt. 3); 281; 285 (nt. 25); 286 (nt. 47); 286 (nt. 48); 286 (nt. 49); 286 (nt. 50)					
O.	88	2015	I	124					
S.	89	2015	P	182; 201 (nt. 79); 202 (nt. 80)					
O.	90	2015	I	58; 109 (nt. 56)					

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
S.	110	2015	I	98; 440; 446	O.	138	2015	CP	90; 298; 421; 422; 299 (nt. 3); 334 (nt. 93); 335 (nt. 94)
O.	111	2015	P	208; 246	S.	139	2015	I	126 (nt. 59); 135 (nt. 69); 136 (nt. 70)
O.	112	2015	I	70 (nt. 42); 109 (nt. 56); 124 (nt. 58)	S.	140	2015	P	201 (nt. 79); 202 (nt. 80); 218; 219; 240; 266
S.	113	2015	I	103; 106; 109; 135 (nt. 69); 136 (nt. 70)	S.	141	2015	P	217; 252; 265
S.	114	2015	I	109 (nt. 56); 124 (nt. 58)	S.	142	2015	P	178
O.	115	2015	I	70 (nt. 42); 110; 124 (nt. 58)	S.	143	2015	CE	275 (nt. 3); 276 (nt. 7); 285 (nt. 26); 286 (nt. 47); 286 (nt. 48); 286 (nt. 52); 286 (nt. 54); 286 (nt. 55); 287 (nt. 56); 288
O.	116	2015	P	235; 239; 435; 252; 253	S.	144	2015	CP	337; 338; 385 (nt. 14); 421; 422
S.	117	2015	P	193; 433; 265	S.	145	2015	I	145; 126 (nt. 59)
S.	118	2015	P	70; 173; 180; 193; 194; 218; 228; 229; 252; 265	S.	146	2015	I	86; 378; 382; 385 (nt. 14); 419
S.	119	2015	I	61; 101 (nt. 49); 126 (nt. 59); 135 (nt. 69)	O.	147	2015	I	109 (nt. 56); 124 (nt. 58)
S.	120	2015	I	70 (nt. 42); 96; 124 (nt. 58); 379 (nt. 5); 392	O.	148	2015	I	109; 124 (nt. 58); 125
O.	121	2015	P	218; 239; 250 (nt. 130); 252; 253	S.	149	2015	P	219; 240
O.	122	2015	I	31 (nt. 50); 71; 109; 109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 125	S.	150	2015	I	76; 103; 126 (nt. 59); 265; 378; 392; 405
O.	123	2015	P	208; 246	S.	151	2015	P	182; 200
S.	124	2015	P	193; 239; 252	S.	152	2015	P	178; 179
S.	125	2015	P	30; 217; 219; 234; 268	S.	153	2015	P	177; 178; 179; 180; 181; 201 (nt. 79); 203; 206; 262; 263; 265
S.	126	2015	I	70 (nt. 42); 106; 109; 109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 268	S.	154	2015	I	57; 84; 135 (nt. 69)
S.	127	2015	I	75; 77; 378; 380; 392; 396	S.	155	2015	P	203 (nt. 82); 217; 218; 241; 256; 259; 267
O.	128	2015	I	109; 124; 124 (nt. 58)	S.	156	2015	P	217; 218; 240; 265
O.	129	2015	I	124	S.	157	2015	I	125; 379 (nt. 5)
S.	130	2015	P	199	S.	158	2015	P	180; 219
S.	131	2015	P	205	O.	159	2015	P	168 (nt. 27); 193; 205; 217; 248
S.	132	2015	I	126 (nt. 59); 446	O.	160	2015	P	208; 246
O.	133	2015	I	69; 124	O.	161	2015	I	109 (nt. 56); 124; 124 (nt. 58); 125
O.	134	2015	P	252	O.	162	2015	I	109 (nt. 56); 124
O.	135	2015	P	239; 250 (nt. 130); 252	O.	163	2015	P	208; 246
O.	136	2015	I	109; 109 (nt. 56); 125; 391					
O.	137	2015	CP	298; 299 (nt. 3); 332; 334 (nt. 93); 335 (nt. 94)					

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
O.	164	2015	P	236; 237; 239; 252	S.	192	2015	I	124; 126 (nt. 59); 135 (nt. 69); 136 (nt. 70)
O.	165	2015	I	109; 127; 127 (nt. 61); 252	S.	193	2015	I	57; 70; 124; 126 (nt. 59)
O.	166	2015	P	163	S.	194	2015	I	86
O.	167	2015	P	208; 246	S.	195	2015	P	180; 219
O.	168	2015	CP	336 (nt. 100)	S.	196	2015	P	201 (nt. 79); 203; 252
S.	169	2015	I	135 (nt. 69)	S.	197	2015	P	252
S.	170	2015	I	94; 135 (nt. 69)	S.	198	2015	I	126 (nt. 59)
S.	171	2015	P	266	O.	199	2015	P	239; 252
O.	172	2015	P	30; 217; 235; 239; 252; 253	O.	200	2015	I	71; 111 (nt. 57); 121; 126 (nt. 60)
O.	173	2015	I	124	O.	201	2015	I	106; 127; 127 (nt. 61)
O.	174	2015	I	126 (nt. 60); 379; 392	O.	202	2015	I	70; 124
O.	175	2015	P	208; 209; 246	O.	203	2015	P	126 (nt. 59); 235; 239; 252; 253
S.	176	2015	P	219; 234	O.	204	2015	P	126 (nt. 59); 208; 246
O.	177	2015	P	208; 246	S.	205	2015	I	135 (nt. 69)
S.	178	2015	I	57; 70 (nt. 42); 109; 109 (nt. 56); 111 (nt. 57); 119; 121; 124 (nt. 58); 126 (nt. 59); 132; 135 (nt. 69); 143 (nt. 76); 382; 385 (nt. 14); 419; 427	S.	206	2015	I	103; 126 (nt. 59); 133
S.	179	2015	P	429; 432; 433	O.	207	2015	I	109; 109 (nt. 56); 124
S.	180	2015	P	219; 431	O.	208	2015	P	235; 239; 252; 253
S.	181	2015	I	52; 135 (nt. 69); 136 (nt. 70)	O.	209	2015	I	71; 109 (nt. 56); 110
O.	182	2015	P	246; 258 (nt. 138)	S.	210	2015	I	88; 109; 111 (nt. 57); 126 (nt. 59); 444; 446
O.	183	2015	I	109 (nt. 56); 124 (nt. 58)	O.	211	2015	CP	336 (nt. 100)
S.	184	2015	I	109; 125; 135 (nt. 69); 136; 377; 378; 384 (nt. 10); 388; 392	O.	212	2015	I	124
S.	185	2015	I	109 (nt. 56); 135 (nt. 69); 392	O.	213	2015	P	217; 239; 252; 253
S.	186	2015	I	84; 109; 126 (nt. 59); 132; 379 (nt. 4); 391	O.	214	2015	P	126 (nt. 59); 233; 235; 239; 252; 253; 273
O.	187	2015	I	109; 109 (nt. 56); 124; 379; 381; 408	S.	215	2015	P	181; 193; 216
S.	188	2015	I	135 (nt. 69); 136 (nt. 70)	S.	216	2015	I	126 (nt. 59); 135 (nt. 69); 381; 385 (nt. 13); 391; 416
S.	189	2015	P	201 (nt. 79); 202 (nt. 80); 240; 259	S.	217	2015	P	270; 271
O.	190	2015	I	123	S.	218	2015	P	126 (nt. 59); 178; 201 (nt. 79); 202 (nt. 80)
S.	191	2015	I	67; 97; 126 (nt. 59); 135 (nt. 69)	S.	219	2015	P	103; 265; 437
					S.	220	2015	I	126 (nt. 59); 136
					S.	221	2015	I	103; 104; 111 (nt. 57); 119; 126 (nt. 59); 133; 380; 391

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
S.	222	2015	I	81	S.	247	2015	I	109; 124; 446
S.	223	2015	I	109 (nt. 56); 125	S.	248	2015	I	70 (nt. 42); 126 (nt. 59)
O.	224	2015	P	239; 250 (nt. 130); 252; 253; 273	S.	249	2015	P	217; 233; 234; 235; 239; 252; 253; 258 (nt. 138)
O.	225	2015	I	123	S.	250	2015	P	180; 189; 201 (nt. 79); 203 (nt. 83); 217; 262; 263; 448
O.	226	2015	I	124	S.	251	2015	P	157; 178; 179; 181; 201 (nt. 79); 429 (nt. 98); 202 (nt. 80); 203 (nt. 82); 228; 229
S.	228	2015	I	69; 117; 135 (nt. 69)	S.	252	2015	P	278 (nt. 12)
S.	229	2015	I	126 (nt. 59); 135 (nt. 69); 378; 379 (nt. 4); 385 (nt. 12); 391	S.	254	2015	P	193; 217; 218; 233; 235; 239; 252; 253
S.	230	2015	I	135 (nt. 69); 137; 378; 384 (nt. 10); 393 (nt. 31)	O.	255	2015	P	233; 235; 236; 237; 239; 240; 246; 246 (nt. 125); 248; 252; 253; 258 (nt. 138); 260
S.	231	2015	I	71; 123; 125	O.	256	2015	I	123
O.	232	2015	I	126 (nt. 60)	O.	257	2015	P	235; 239; 252; 253
S.	233	2015	P	178; 180; 219	O.	258	2015	P	235; 252; 253
S.	234	2015	I	30; 57; 126 (nt. 59)	O.	259	2015	CE	275 (nt. 5); 285 (nt. 34); 287 (nt. 57)
S.	235	2015	CE	275 (nt. 3); 276 (nt. 7); 278 (nt. 12); 280; 283; 285 (nt. 29); 285 (nt. 30); 285 (nt. 31); 285 (nt. 32); 286 (nt. 45); 286 (nt. 47); 286 (nt. 48); 286 (nt. 53); 286 (nt. 54); 288; 291; 295	S.	260	2015	I	75; 135 (nt. 69); 378; 381; 384 (nt. 10); 385 (nt. 13); 392; 395 (nt. 38); 417; 430 (nt. 99)
S.	236	2015	I	57; 96; 111 (nt. 57); 113; 114; 118; 126 (nt. 59); 385 (nt. 12)	S.	261	2015	P	266
S.	237	2015	I	126 (nt. 59)	S.	262	2015	I	53; 58; 105; 128; 135 (nt. 69); 136 (nt. 70)
S.	238	2015	P	217; 233; 235; 239; 252; 253; 258 (nt. 138)	S.	263	2015	P	169; 178; 217; 233; 234; 235; 239; 252; 253; 258 (nt. 138)
S.	239	2015	P	169; 217; 233; 234; 235; 236; 239; 241; 254; 258 (nt. 138)	O.	264	2015	I	124
S.	240	2015	I	109; 126 (nt. 59); 126 (nt. 59); 132; 378; 391	O.	265	2015	P	163; 208; 246
S.	241	2015	I	109; 109 (nt. 56); 124; 124 (nt. 58)	O.	266	2015	I	62; 123; 124
O.	242	2015	I	126 (nt. 60); 127	O.	267	2015	P	239; 250 (nt. 130); 252; 253
O.	243	2015	P	246; 259	O.	268	2015	P	250 (nt. 130); 252; 253
O.	244	2015	P	239; 250 (nt. 130); 252; 253	O.	269	2015	I	2; 109; 109 (nt. 56); 125; 252; 392; 379; 385 (nt. 12); 392
S.	245	2015	P	205; 217; 264; 265; 268	O.	270	2015	I	109 (nt. 56); 124 (nt. 58)
S.	246	2015	P	205; 217; 219; 233; 234; 235; 239; 273					

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
O.	271	2015	P	235; 239; 252; 253	S.	28	2016	P	193; 219; 233 (nt. 113); 234; 235; 268
S.	272	2015	P	204; 264	S.	29	2016	P	201 (nt. 79); 205
S.	273	2015	P	178; 235; 240	S.	30	2016	I	69; 97; 135 (nt. 69)
O.	274	2015	I	126 (nt. 60); 379; 392	S.	31	2016	P	217; 218; 233; 234; 235; 239; 252; 253; 268; 273
O.	275	2015	I	126 (nt. 60)	S.	32	2016	I	109; 125
O.	276	2015	P	71; 205; 235; 239; 252; 253	O.	33	2016	I	69; 109 (nt. 56); 110; 125
S.	1	2016	P	189; 217; 218	O.	34	2016	I	124 (nt. 58); 125
S.	2	2016	I	111 (nt. 57); 119; 126 (nt. 59)	O.	35	2016	P	239; 252; 259
S.	3	2016	P	179; 205	S.	36	2016	I	103; 124; 126 (nt. 59); 135 (nt. 69); 378; 384 (nt. 10); 389 (nt. 23); 392
O.	4	2016	I	109; 124; 379; 385 (nt. 12); 392	S.	37	2016	P	222; 223; 226; 259
O.	5	2016	P	217; 239; 250 (nt. 130); 252; 253	S.	38	2016	P	178; 179; 181; 273
O.	6	2016	P	217; 239; 252; 253; 273	S.	39	2016	P	185; 193; 240; 242; 245; 256 (nt. 136); 258; 265; 435
S.	7	2016	P	177; 266	S.	40	2016	P	178; 234; 235; 241
S.	8	2016	P	218; 265; 381; 385 (nt. 12); 385 (nt. 13); 392; 417	O.	41	2016	I	123; 286 (nt. 41)
S.	9	2016	P	265	O.	42	2016	P	218; 235; 239; 252; 253
S.	10	2016	I	70; 70 (nt. 42); 124 (nt. 58) 126; 135 (nt. 69); 136 (nt. 70)	S.	43	2016	P	201 (nt. 79); 204 (nt. 84); 217; 218; 235; 239; 252; 253; 268
S.	11	2016	I	69; 103; 135 (nt. 69)	S.	44	2016	I	73; 135 (nt. 69); 136; 146
S.	12	2016	I	126 (nt. 59); 385 (nt. 14); 390 (nt. 26); 420	S.	45	2016	I	103; 105; 109; 126 (nt. 59); 132
S.	13	2016	I	109; 126 (nt. 59); 132	O.	46	2016	I	103; 109 (nt. 56); 124
O.	14	2016	I	123	O.	47	2016	I	109; 124; 125; 379; 392
O.	15	2016	I	109 (nt. 56); 124 (nt. 58)	O.	48	2016	CE	275 (nt. 4); 275 (nt. 5); 275 (nt. 5); 276 (nt. 6); 286 (nt. 41); 287 (nt. 68); 287 (nt. 69); 287 (nt. 70)
S.	16	2016	R	341; 342 (nt. 1); 344; 367	S.	49	2016	I	69; 126 (nt. 59)
S.	17	2016	R	341; 342 (nt. 1); 354; 356; 359; 365; 369; 370; 448	O.	50	2016	I	126 (nt. 60); 127
O.	18	2016	I	109; 124	S.	52	2016	CP	30; 298; 302; 303; 303 (nt. 11); 304 (nt. 12); 314; 317; 317 (nt. 42); 319 (nt. 48); 385 (nt. 14); 421
O.	19	2016	I	124; 125	O.	53	2016	I	125
S.	20	2016	I	124; 135 (nt. 69)					
S.	21	2016	P	266					
S.	22	2016	I	68; 125					
S.	23	2016	I	125; 446					
O.	24	2016	I	109; 125					
O.	25	2016	I	125					
O.	26	2016	I	124					
O.	27	2016	P	252					

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
O.	54	2016	I	124; 391	S.	74	2016	I	135 (nt. 69)
O.	55	2016	I	109 (nt. 56); 124 (nt. 58)	S.	75	2016	P	239; 252
S.	56	2016	I	30; 135 (nt. 69); 422	S.	76	2016	I	109 (nt. 56); 119; 124; 124 (nt. 58); 124 (nt. 58) 379(nt. 4); 391
S.	57	2016	I	111; 124; 379; 381; 391; 411	S.	77	2016	CE	285 (nt. 37); 285 (nt. 38); 287 (nt. 57); 287 (nt. 66); 275 (nt. 4); 292, 294, 294 (nt. 77)
S.	58	2016	P	200	S.	78	2016	I	70 (nt. 42); 109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 379 (nt. 4); 392
S.	59	2016	I	70 (nt. 42); 86; 109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 126 (nt. 59)	S.	79	2016	I	126 (nt. 59)
O.	60	2016	CE	275 (nt. 4); 275 (nt. 5); 285 (nt. 35); 287 (nt. 57); 287 (nt. 59); 287 (nt. 60); 287 (nt. 65); 287 (nt. 66)	O.	80	2016	P	239; 252; 259
O.	61	2016	CE	275 (nt. 4); 275 (nt. 5); 285 (nt. 35); 287 (nt. 57); 287 (nt. 59); 287 (nt. 67); 287 (nt. 69)	O.	81	2016	I	91; 125
O.	62	2016	CE	275 (nt. 4); 275 (nt. 5); 285 (nt. 35); 287 (nt. 57); 287 (nt. 59); 287 (nt. 60); 287 (nt. 65)	O.	82	2016	CP	299; 308; 310 (nt. 26); 335 (nt. 95); 336; 344 (nt. 6)
S.	63	2016	P	126; 171; 178; 194; 228; 229; 265; 429; 438	S.	83	2016	P	178; 201 (nt. 79); 265
S.	64	2016	P	178; 180; 201 (nt. 79); 204 (nt. 83); 226; 266	S.	84	2016	I	55; 111; 111 (nt. 57); 112; 120; 125; 382; 385 (nt. 14); 420
S.	65	2016	P	178; 179; 201 (nt. 79); 203 (nt. 83); 217; 218; 227; 241; 265; 273	S.	85	2016	I	103; 109; 109 (nt. 56); 124 (nt. 58)
S.	66	2016	P	219; 268	O.	86	2016	P	249
S.	67	2016	P	207; 219	O.	87	2016	I	110; 125
S.	68	2016	P	201 (nt. 79)	O.	88	2016	I	109; 109 (nt. 56); 124 (nt. 58)
S.	69	2016	P	178; 265	O.	89	2016	I	123
O.	70	2016	I	109 (nt. 56); 124; 127	S.	90	2016	I	109; 126 (nt. 59); 379(nt. 4)
O.	71	2016	CE	275 (nt. 4); 276; 285 (nt. 37); 287 (nt. 57); 287 (nt. 58); 287 (nt. 59); 287 (nt. 64); 287 (nt. 67)	O.	91	2016	CP	6 (nt. 12); 299 (nt. 3); 335 (nt. 94)
O.	72	2016	I	126 (nt. 60);	O.	92	2016	I	124
O.	73	2016	I	109; 127; 127 (nt. 61); 379; 392	O.	93	2016	I	70 (nt. 42); 109 (nt. 56); 124; 124 (nt. 58)
					S.	94	2016	I	84; 124; 135 (nt. 69)
					S.	95	2016	I	105; 109; 126 (nt. 59); 132; 430 (nt. 99)
					S.	96	2016	I	126 (nt. 59)
					S.	97	2016	I	109 (nt. 56); 124 (nt. 58)
					O.	98	2016	CE	275 (nt. 4); 275 (nt. 5); 285 (nt. 37); 287 (nt. 57); 287 (nt. 60); 287 (nt. 64); 287 (nt. 65); 287 (nt. 66); 287 (nt. 67)

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
O.	99	2016	I	53; 126 (nt. 60)	S.	121	2016	I	126 (nt. 59)
O.	100	2016	I	115; 124; 379; 392	O.	122	2016	I	73; 109 (nt. 56); 125; 127
S.	101	2016	P	239; 240; 241; 252; 256 (nt. 136)	O.	123	2016	P	239; 252; 253
S.	102	2016	I	32; 109; 109 (nt. 56); 111; 124; 378; 381; 391; 412; 446; 447	S.	124	2016	P	180; 241; 258
S.	103	2016	CE	126; 287 (nt. 57); 275 (nt. 4); 276; 285 (nt. 38); 287 (nt. 66); 291 (nt. 74)	S.	125	2016	I	135 (nt. 69)
S.	104	2016	CE	275 (nt. 4); 276 (nt. 7); 277 (nt. 104); 278 (nt. 12); 282; 285 (nt. 27); 286 (nt. 42); 286 (nt. 43); 286 (nt. 47); 286 (nt. 48); 286 (nt. 49); 286 (nt. 50); 286 (nt. 52); 286 (nt. 54); 286 (nt. 55); 287 (nt. 56); 292 (nt. 75), 294	O.	126	2016	I	126 (nt. 59)
S.	105	2016	P	429; 437	O.	128	2016	I	62; 109 (nt. 56); 124 (nt. 58)
S.	106	2016	I	59; 134	S.	129	2016	I	70; 135 (nt. 69); 136 (nt. 70)
S.	107	2016	P	181; 183	S.	130	2016	I	69; 70; 109; 110
S.	108	2016	I	135 (nt. 69); 136 (nt. 70)	S.	131	2016	P	178; 180; 187; 215; 219; 262; 268
S.	109	2016	I	86; 106; 126 (nt. 59)	S.	132	2016	I	76; 126 (nt. 59); 378; 379 (nt. 4); 392
S.	110	2016	P	188; 190; 201 (nt. 79); 204 (nt. 83); 216; 217; 218; 226; 228; 229; 262; 265	S.	133	2016	I	55; 62; 70 (nt. 42); 81; 96; 109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 126 (nt. 59); 127 (nt. 61)
S.	111	2016	I	105; 126 (nt. 59)	S.	134	2016	I	109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 125
O.	112	2016	I	32; 123; 379; 391	O.	135	2016	I	124
O.	113	2016	CEM	126; 233 (nt. 113)	O.	136	2016	I	109; 110; 124; 124 (nt. 58); 335 (nt. 94)
O.	114	2016	I	109 (nt. 56); 124 (nt. 58)	O.	137	2016	P	239
O.	115	2016	I	70; 116; 123	O.	138	2016	CE	275 (nt. 4); 275 (nt. 5); 285 (nt. 35); 287 (nt. 57); 287 (nt. 60); 287 (nt. 64); 287 (nt. 66); 295
O.	116	2016	I	123	O.	139	2016	CP	262
S.	117	2016	P	178; 201 (nt. 79); 204 (nt. 83); 265	S.	140	2016	I	109; 125; 392
O.	118	2016	I	53; 109 (nt. 56); 124 (nt. 58)	S.	141	2016	P	177 (nt. 52); 178; 193; 201 (nt. 79); 204 (nt. 83); 217; 218; 220; 235; 240; 241; 265
O.	119	2016	P	235; 239; 252; 253	S.	142	2016	P	217; 218; 240; 256; 257
S.	120	2016	I	70 (nt. 42); 109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 331 (nt. 81)	S.	143	2016	P	201 (nt. 79); 265
					S.	144	2016	P	265
					S.	145	2016	P	178; 201 (nt. 79); 202; 204; 220; 263
					S.	146	2016	I	126 (nt. 59)
					S.	147	2016	P	201 (nt. 79); 203; 240; 256 (nt. 136)
					S.	148	2016	I	68; 124
					O.	149	2016	CP	299; 305; 335 (nt. 95); 336

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
O.	150	2016	CEM	126; 154 (nt. 1); 247; 272; 273	O.	182	2016	I	109
S.	151	2016	P	170; 178; 205	S.	183	2016	P	180; 219; 252; 265
S.	152	2016	I	126 (nt. 59)	S.	184	2016	P	265; 266
O.	153	2016	I	106; 109; 109 (nt. 56); 110; 124; 124 (nt. 58); 125	S.	185	2016	P	176; 185; 240; 256 (nt. 136); 266; 271; 272
S.	154	2016	P	219	S.	186	2016	I	69; 135 (nt. 69)
S.	155	2016	P	178; 201 (nt. 79); 203; 204 (nt. 84); 217; 218; 220; 240; 256; 256 (nt. 136); 257	S.	187	2016	I	47 (nt. 14); 111; 111 (nt. 57); 120; 135 (nt. 69); 441
S.	156	2016	P	178; 180; 195; 205; 206; 265	S.	188	2016	P	178; 218; 265; 265; 268; 269
S.	157	2016	I	70; 126 (nt. 59)	S.	189	2016	P	205; 206; 252; 265
S.	159	2016	P	109; 158 (nt. 9); 201 (nt. 79); 203; 205; 217; 218; 262; 265	S.	190	2016	CE	286; 287 (nt. 57); 275 (nt. 4)
S.	160	2016	P	201 (nt. 79)	S.	191	2016	I	106; 126 (nt. 59)
S.	162	2016	I	126 (nt. 59)	S.	192	2016	I	70 (nt. 42); 109 (nt. 56); 124 (nt. 58) 126 (nt. 59)
O.	163	2016	I	123	S.	193	2016	I	126 (nt. 59); 378; 380; 391; 392; 397; 407
O.	164	2016	I	70; 123	O.	194	2016	I	111; 123; 426
O.	165	2016	I	109 (nt. 56); 379	O.	195	2016	I	111; 123
O.	166	2016	CP	335 (nt. 94)	O.	196	2016	I	109 (nt. 56); 124 (nt. 58)
O.	167	2016	CP	298 (nt. 101); 336 (nt. 1); 337	O.	197	2016	P	239; 253; 253 (nt. 134)
O.	168	2016	P	248; 249	O.	198	2016	CEM	126
O.	169	2016	I	109; 120; 124 (nt. 58)	S.	199	2016	P	158; 240; 241; 256 (nt. 136)
O.	170	2016	P	218; 239; 250 (nt. 130); 252; 253; 273	S.	200	2016	I	54; 135 (nt. 69); 378, 380; 381; 384 (nt. 10); 391; 392; 406; 415
O.	171	2016	P	239; 249; 252; 253	S.	201	2016	I	135 (nt. 69); 136 (nt. 70)
O.	172	2016	I	69; 70; 70 (nt. 42); 109 (nt. 56); 124 (nt. 58)	S.	202	2016	P	217; 240; 241
S.	173	2016	I	70 (nt. 42); 71; 109 (nt. 56); 111; 111 (nt. 57); 115; 124 (nt. 58); 126 (nt. 59); 392	S.	203	2016	I	69; 109; 124; 126 (nt. 59); 132; 379 (nt. 4); 391
S.	174	2016	I	135 (nt. 69)	S.	204	2016	I	103; 105; 109; 126 (nt. 59); 131; 378; 391
S.	175	2016	P	186 (nt. 60); 219; 265	S.	205	2016	P	180; 201 (nt. 79); 204; 205; 217; 241; 265
S.	176	2016	P	201 (nt. 79); 203	O.	206	2016	I	111 (nt. 57); 120; 127; 127 (nt. 61)
O.	177	2016	I	109; 109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 125	O.	207	2016	I	126 (nt. 60); 379; 391
S.	179	2016	I	126 (nt. 59)					
O.	180	2016	I	70 (nt. 42); 124; 124 (nt. 58); 379; 391					
O.	181	2016	I	124; 379; 391					

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
O.	208	2016	I	124; 379; 392	O.	234	2016	I	126 (nt. 60)
O.	209	2016	I	123; 379; 391	O.	235	2016	P	86; 209; 239; 252
S.	210	2016	P	193	S.	236	2016	I	135 (nt. 69); 136; 209; 384; 384 (nt. 11); 385 (nt. 12); 389; 390; 391; 418; 420
S.	211	2016	P	235; 268					
O.	212	2016	CP	300; 306; 323; 335 (nt. 95)	O.	237	2016	I	109 (nt. 56); 124 (nt. 58)
S.	213	2016	I	135 (nt. 69); 136 (nt. 70); 137; 446	O.	238	2016	CSO	172; 239; 252
S.	214	2016	I	78; 109; 111 (nt. 57); 115; 120; 126 (nt. 59); 132; 378; 391; 392	S.	239	2016	P	178; 179; 186
S.	215	2016	I	135 (nt. 69); 381; 385 (nt. 13); 392; 417	S.	240	2016	I	70 (nt. 42); 105; 106; 107; 109 (nt. 56); 111 (nt. 57); 121; 124 (nt. 58); 126 (nt. 59)
S.	216	2016	I	94; 126 (nt. 59)	S.	241	2016	I	103; 126 (nt. 59)
O.	217	2016	CP	302; 303; 304; 323; 329; 329 (nt. 76); 335 (nt. 94)	S.	242	2016	P	228; 240; 265; 437
O.	218	2016	CE	275 (nt. 4); 276; 285 (nt. 35); 87 (nt. 57)	S.	243	2016	I	70; 111 (nt. 57); 118; 135 (nt. 69); 136; 381; 385 (nt. 13); 391; 417
S.	219	2016	I	70; 70 (nt. 42); 73; 109; 109 (nt. 56); 112; 124 (nt. 58); 126 (nt. 59); 134; 379 (nt. 4)	S.	244	2016	P	80; 178; 192; 201 (nt. 79); 202; 204; 217; 265
O.	220	2016	I	70 (nt. 42); 127 (nt. 61)	S.	245	2016	I	69
O.	221	2016	CE	275 (nt. 4); 285 (nt. 35); 287 (nt. 57); 287 (nt. 62); 287 (nt. 63); 287 (nt. 64); 287 (nt. 66)	O.	246	2016	I	70; 109; 110; 124 (nt. 58)
O.	222	2016	I	109 (nt. 56); 124; 127	O.	247	2016	I	69; 70; 70 (nt. 42); 109 (nt. 56); 110; 124 (nt. 58)
O.	223	2016	P	215; 248; 377	S.	248	2016	I	53; 69; 135 (nt. 69)
S.	224	2016	I	69; 94; 128; 135 (nt. 69)	S.	249	2016	P	178; 179; 268; 273
S.	225	2016	I	126 (nt. 59); 379(nt. 4); 391	S.	250	2016	I	53; 88; 135 (nt. 69)
O.	226	2016	I	109; 127	S.	251	2016	P	195; 201 (nt. 79); 204 (nt. 84); 219; 266; 268; 269
O.	227	2016	I	109; 120; 125; 379; 391; 392	S.	253	2016	P	240; 256 (nt. 136)
S.	228	2016	P-I	13 (nt. 30); 69; 218; 229; 381; 385 (nt. 13); 391; 417	O.	254	2016	I	91; 125; 254
O.	229	2016	I	123; 379; 391	O.	255	2016	P	239; 252
O.	230	2016	I	123	O.	256	2016	CP	300; 311; 335 (nt. 95); 336; 338; 382 (nt. 8); 391; 421; 422
S.	231	2016	P	178; 181; 193	S.	257	2016	P	265
S.	232	2016	I	86; 126 (nt. 59)	O.	258	2016	I	123
S.	233	2016	I	126 (nt. 59); 262	O.	259	2016	I	124; 124 (nt. 58)
					S.	260	2016	CE	275 (nt. 4); 282; 285 (nt. 36); 290; 292 (nt. 75)
					O.	261	2016	CP	300; 304; 305; 335 (nt. 95); 336

D.	N.	A.	G.	Pag.	D.	N.	A.	G.	Pag.
S.	262	2016	P	174; 180; 195; 218; 219; 235	S.	285	2016	I	69; 111 (nt. 57); 112; 135 (nt. 69); 136 (nt. 70)
S.	263	2016	P	182; 270	S.	286	2016	I	69; 111 (nt. 57); 120; 135 (nt. 69); 136 (nt. 70); 147; 381; 382; 385 (nt. 13); 385 (nt. 14); 420
O.	264	2016	P	250 (nt. 130); 252; 253	S.	287	2016	P	80; 178; 180; 201 (nt. 79); 203 (nt. 81)
S.	265	2016	P	178; 186; 262; 438	S.	288	2016	P	176
S.	267	2016	I	69; 70 (nt. 42); 109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 135 (nt. 69)	O.	289	2016	P	239; 252
S.	268	2016	I	136 (nt. 70)	O.	290	2016	I	109 (nt. 56); 124 (nt. 58); 126 (nt. 60)
S.	269	2016	I	135 (nt. 69)	O.	291	2016	P	235; 239; 252
S.	270	2016	CE	275 (nt. 4); 282; 295; 448	O.	292	2016	P	239; 240; 252
O.	271	2016	I	124	S.	5	2017	P	242 (nt. 120)
S.	272	2016	P	177; 219	O.	24	2017	I	49 (nt. 20); 66; 427
S.	273	2016	P	178; 179; 273	S.	26	2017	R	341; 342; 349; 350; 354; 357; 359; 373 (nt. 34)
S.	274	2016	I	126 (nt. 59); 135 (nt. 69); 136 (nt. 70)	S.	27	2017	R	341; 342; 343 (nt. 4); 350; 369
S.	275	2016	I	135 (nt. 69)	S.	28	2017	R	341; 342; 343 (nt. 4); 350; 366
S.	276	2016	I	86; 109 (nt. 56); 111 (nt. 57); 113; 124; 126 (nt. 59); 378	S.	35	2017	I	33; 98; 99; 101; 116; 140; 141
S.	277	2016	I	209; 235; 240	O.	57	2017	CP	6 (nt. 12); 299 (nt. 3); 332
S.	278	2016	I	86; 126 (nt. 59)	S.	183	2017	CP	329 (nt. 78)
S.	279	2016	P	270; 271					
S.	280	2016	I	70; 124; 126 (nt. 59)					
S.	281	2016	I	125					
S.	282	2016	P	178; 265					
S.	283	2016	I	69; 124; 135 (nt. 69)					
S.	284	2016	P	265; 266					

INDICE ANALITICO

CAPITOLO I

COMPOSIZIONE, ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Articolazioni interne della Corte, 11
Autodichia, 6
Autonomia amministrativa, 6
Autonomia finanziaria, 6
Autonomia normativa, 5
Camera di consiglio, 17
Composizione della Corte, 1
Funzionamento della Corte, 12
Garanzie della Corte, 5
Giudice anziano, 11
Giudice relatore-giudice redattore, 23
– dissociazione, 25
– nomina di più giudici, 32
– specializzazione, 24
Giudici della Corte, 1
– dimissioni, 7
– nomina, 1
– *status*, 4
Giudici emeriti, 5, 7
Giudizio di ammissibilità del referendum
abrogativo, 16
Giudizio in via incidentale, 15
Giudizio in via principale, 15
Giudizio sui conflitti di attribuzione tra
enti, 15
Giudizio sui conflitti di attribuzione tra
poteri, 16
Giustizia domestica, 6
Mancata costituzione delle parti in giudi-
zio, 17
Manifesta inammissibilità della questione, 18

Manifesta infondatezza della questione, 17
Norme integrative della Corte, 6, 16, 19, 23, 27, 32
Opinione dissenziente, 25
Ordinanza, 21
Ordinanze di correzione delle omissioni o degli errori materiali, 16
Ordinanze di rimessione, 31
Organizzazione della Corte, 4
Parlamento in seduta comune, 1
Presidente del Consiglio dei ministri, 18
Presidente della Corte, 8
Presidente della giunta regionale, 18
Presidente della Repubblica, 1, 5
Regolamento generale della Corte, 6
Scelta del rito, 17
Scelta del tipo di provvedimento, 21
Sentenza, 21
Smaltimento dell'arretrato, 9
Supreme magistrature ordinaria e amministrative, 1
Tutela penale della Corte, 6
Udienza pubblica, 17
Vice Presidente della Corte, 11

CAPITOLO II

IL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI IN VIA INCIDENTALE

Additive (decisioni di incostituzionalità), 138
Additive di principio (decisioni di incostituzionalità), 138
Autosufficienza dell'ordinanza di rinvio, 92
s.

- Consiglio di Stato in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato, 61, 96
- Consuetudini internazionali (come oggetto del giudizio), 90
- Contraddittorio, 111 ss.
- Correzione di errori materiali, 125 s.
- Dati statistici, 36 ss.
- Decreto legge (come oggetto del giudizio), 79 ss.
- Decreto legge e legge di conversione, 81 s.
 - Omogeneità, 82 s.
 - Requisiti di necessità e urgenza, 79 ss.
- Delegazione legislativa, 85 ss.
- Difetto di giurisdizione del giudice *a quo* (rilevabilità), 114
- Diritto vivente, 102 ss., 134
- Efficacia delle decisioni di incostituzionalità, 142 ss.
- Modulazione degli effetti nel tempo, 143 ss.
- Efficacia delle decisioni di infondatezza, 127 s.
- Giudice (nozione), 50 ss.
- Arbitri in sede di arbitrato rituale, 52
 - Corte costituzionale come giudice *a quo*, 50
 - Corte dei conti in sede di parificazione del bilancio, 51
 - Giudice del rinvio, 53
- Giudizio (nozione), 50 ss.
- Procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, 59 ss.
- Giudizio cautelare e rilevanza, 54 s.
- Illegittimità costituzionale consequenziale, 145 ss.
- Inammissibilità e manifesta inammissibilità, 123 ss.
- Perché il giudice chiedeva un avallo della propria interpretazione, 125
 - Perché la questione aveva ad oggetto aspetti di mero fatto, 125
 - Perché la questione denunciava un effetto non riconducibile alla norma impugnata, 125
 - Per discrezionalità del legislatore, 125
 - Per erroneità del presupposto interpretativo, 124
 - Per inesatta individuazione della norma impugnata o del parametro, 124
 - Per irrilevanza, 124
 - Per i termini generici, ipotetici o perplessi della questione, 124
 - Per l'essere l'atto impugnato privo di forza di legge, 125
 - Per mancanza di incidentalità, 125
 - Per mancanza di *petitum*, 125
 - Per mancata adeguata motivazione in ordine alla rilevanza o non manifesta infondatezza, 124
 - Per mancata legittimazione o manifesta incompetenza del giudice *a quo*, 124
 - Per mancato tentativo di interpretazione conforme, 124
 - Per precedente decisione di inammissibilità, 124
 - Per precedente dichiarazione di incostituzionalità, 124
- Infondatezza (decisione), 126 ss.
- Interpretative di accoglimento (decisioni), 135
- Interpretative di rigetto (decisioni), 131 ss.
- Interpretazione conforme, 102 ss., 132
- Ipotesi di ammissibilità anche in presenza di interpretazioni conformi praticabili, 104
- Intervento di terzi, 117 ss.
- Irrilevanza sopravvenuta, 95 ss.
- Legge elettorale (ammissibilità della questione), 97 ss.
- Leggi costituzionalmente necessarie (come limite applicabile al giudizio sulle leggi), 135 ss.
- Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive (come oggetto del giudizio), 73 ss.
- Leggi-provvedimento, 77 ss.
- Modello di giustizia costituzionale (crisi), 39 ss.
- Moniti al legislatore, 136
- Non manifesta infondatezza, 96 ss.
- Oggetto del giudizio, 71 ss.
- Situazioni di mero fatto (inidoneità), 71
- Ordinanza di remissione, 107 ss.
- Mancata individuazione norma impugnata o *petitum*, 109

- Obbligo di notifica, 107
- Questioni non chiare, contraddittorie, eventuali, 109
- Ritardo nella trasmissione alla Corte, 108
- Veste formale, 107
- Parametro costituzionale, 62 ss.
- Giudicato costituzionale, 70 s.
- Il nuovo art. 81 Cost., 69
- Inconferenza del parametro, 68
- Norme interposte, 68
- Principi supremi dell'ordinamento, 62 ss.
- Titolo V della parte seconda della Costituzione, 69 s.
- Parti del giudizio v. Contraddittorio
- Pregiudizialità, 97 ss.
- Presidente del consiglio dei ministri (intervento nel giudizio), 113 ss.
- Regolamenti amministrativi (come oggetto del giudizio), 91
- Regolamenti parlamentari (come oggetto del giudizio), 89
- Restituzione degli atti al giudice *a quo*, 122 ss.
- Per *ius superveniens*, 122
- Per *novum superveniens*, 128
- Rilevanza, 92 ss.
- Rinvio pregiudiziale (legittimazione della Corte costituzionale), 45 ss.
- Doppia pregiudizialità, 93
- Giudizio in via incidentale, 46, 48
- Giudizio in via principale, 46
- Risposta della Corte di Giustizia, 47
- Sostitutive (decisioni di incostituzionalità), 136
- Tempi dei giudizi, 38

CAPITOLO III

IL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI STATUTI ORDINARI

- Consiglio regionale, 149, 150, 151
- Costituzione di parte, 149, 151
- tardività, 149

- Delibera legislativa statutaria, 149, 150, 151
- Estinzione del giudizio, 150, 151
- Giunta regionale, 149
- Illegittimità costituzionale, 149
- pronuncia sostitutiva, 149
- Inammissibilità (decisione di), 150
- Motivazione, 150
- carenza di, 150
- Parametri costituzionali, 149, 150
- Presidente del Consiglio dei ministri, 150, 151
- Presidente della Regione, 150, 151
- Procedimento statutario, 149
- Promulgazione (della delibera statutaria), 150
- annullamento della, 150
- Regione a statuto speciale, 151
- Ricorso, 150, 151
- rinuncia, 150, 151

CAPITOLO IV

IL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI IN VIA PRINCIPALE

- Accettazione della rinuncia, 252 ss.
- Accoglimento v. Sentenze
- Accordi sopravvenuti tra Stato e regione, 231 ss.
- Acquiescenza, 185, 193, 258
- Art. 10 legge cost. n. 3/2001, 200, 209
- Ampliamento della questione di costituzionalità, 263
- Assorbimento delle questioni di costituzionalità, 219
- Auto-rimessione, 207
- Cessazione della materia del contendere, 240 ss., 246, 248, 256 ss.
- Circostanze di fatto, 195
- Clausola di salvaguardia, 166
- Composizione Corte costituzionale, 167
- Conflittualità politica Stato-Regioni, 158 ss.
- Consiglio delle autonomie locali, 157
- Contraddittorio v. Costituzione in giudizio e terzi (interventi di)
- Contrattazione legislativa, 231

- Correzione errori materiali, 154 nt. 1, 272
- Costituzione in giudizio
 - in generale, 174 ss., 221 ss.
 - come parte resistente, 223
 - delle regioni, 222
 - mediante memoria, 225, 226
- Decreto-legge, 192 ss., 202
- Decreto legislativo, 196 ss.
- Delibera del Consiglio dei ministri (v. Ricorso)
- Delibera di rinuncia al ricorso, 251 ss.
- Deposito del ricorso v. Termini
- Diritto intertemporale, 199
- Dispositivi (in generale), 163
- Enti locali (ricorso regionale a difesa degli), 205
- Estensione della questione di costituzionalità, 242 ss.
- Estinzione per rinuncia, 233, 237 ss., 246, 247, 249 ss., 251 ss., 258 ss.
- Giudicato costituzionale, 273
- Illegittimità costituzionale consequenziale, 243 s., 270 ss.
- Inammissibilità, 179, 261 ss.
- Intera legge (impugnazione di), 192
- Interesse a ricorrere delle regioni v. Parametri invocabili dalle regioni
- Intervento di terzi in giudizio, 227 ss.
- Istruttoria, 218
- Ius superveniens* (v. Modifiche alla legge impugnata)
- Legge Delrio (ricorsi contro), 169
- Legge Madia (ricorsi contro), 170
- Leggi approvate in regime di *prorogatio*, 173
- Leggi atipiche, 193
- Leggi siciliane (procedimento di controllo) (v. Sicilia)
- Leggi statutarie, 172
- Lesività della norma, 194
- Manifesta inammissibilità, 248 s., 261 ss.
- Manifesta infondatezza, 264
- Materia finanziaria (ricorsi in), 168
- Ministro degli affari regionali (v. Ricorso)
- Modifiche alla legge impugnata, 235 ss.
- Norme identiche, 193
- Norme interposte, 199
- Notifica del ricorso e delibera consigliare (v. anche Termini), 214
- Oggetto del giudizio, 180 s.
- Ordinanze, 162, 245 ss.
- Ordinanze senza numero, 247
- Ordine delle questioni, 219
- Parametri invocabili dal Governo nei riguardi di leggi regionali, 198
- Parametri invocabili dalle regioni e ridondanza, 201 ss., 262
- Parametro (individuazione del), 181 s.
- Promulgazione parziale delle leggi siciliane (v. Sicilia)
- Prorogatio* (v. Leggi approvate in regime di *prorogatio*)
- Questioni interpretative, cautelative, contraddittorie, alternative, 205 ss.
- Ratifica del ricorso regionale e provinciale in Trentino – Alto Adige, 190 ss.
- Referendum (leggi regionali istitutive di), 173
- Regioni a statuto speciale e art. 10 l. cost. n. 3/2001 (v. Art. 10 legge cost. n. 3/2001)
- Relazione del Ministro Affari regionali, v. Ricorso
- Ricorso
 - in generale, 156 ss., 177, 180, 239, 263
 - delle minoranze linguistiche in Trentino-Alto Adige, 162
 - motivazione, 178
 - politicità del ricorso, 159 ss.
 - regionale contro leggi di altra regione, 157, 229
 - regionale e delibera della Giunta regionale, 189 ss., 226, 262
 - regionale e provinciale contro leggi statali in Trentino-Alto Adige, 190 ss.
 - statale e delibera del Consiglio dei ministri, 186 ss., 226
 - statale e relazione del Ministro Affari regionali, 186 ss.
 - statale ex d.lgs. n. 266/1992, 162
- Ridondanza, v. Parametri invocabili dalle regioni e ridondanza
- Riforma costituzionale, 165 ss.
- Riforma dell'art. 81 Cost., 198
- Rinuncia al ricorso. v. Estinzione per rinuncia
- Rinvio a nuovo ruolo, 236, 247
- Rinvio pregiudiziale a Corte UE, 162
- Riunione dei ricorsi, 157, 217 ss.

Seguito dei ricorsi regionali, 232

Sentenze

- in generale, 245s.
- ablative, 197, 268 s.
- additive, 266
- additive di principio, 266 s.
- di accoglimento, 266
- sostitutive, 268
- di inammissibilità v. Inammissibilità
- efficacia temporale, 269 s.
- interpretative, 264 ss.

Separazione o stralcio delle questioni, 216 s.

Sicilia, 207 ss., 246

Sospensione della legge impugnata (v. Tutela cautelare)

Statuti regionali ordinari come norme interposte, 199

Statuto Regione Sicilia, 211 ss.

Termini

- per il deposito del ricorso, 215 ss.
- per la costituzione delle parti, 221
- per la notifica del ricorso, (v. anche notifica del ricorso), 214 s.
- per la fissazione dell'udienza da parte della Corte

Terzi (intervento di) (v. Intervento di terzi)

Trasferimento della questione, 240 ss.

Tutela cautelare, 220, 248

Unicità della giurisdizione costituzionale, 274

Atto presupposto (impugnazione): 283

Camera di consiglio: 275

Cessazione della materia del contendere: 290 s.

Conflitto da interferenza: 294

Consiglio regionale: 277 s.

Contraddittorietà del ricorso: 283

Costituzione in giudizio: 282

Decreto del Presidente del consiglio dei ministri (impugnazione): 285, 289

Decreto della Corte dei Conti (impugnazione): 285

Decreto direttoriale ministeriale (impugnazione): 285

Decreto ministeriale (impugnazione): 285

Delibera della Giunta regionale (impugnazione): 286

Deliberazione del ricorso v. Ricorso

Deliberazione della Corte dei Conti (impugnazione): 285

Estinzione del giudizio: 275, 290

Fatti sopravvenuti: 289

Genericità del ricorso: 282 s.

Giudicato costituzionale: 289

Giudice relatore/giudice redattore: 276

Gruppi consiliari: 277 ss.; 288

Improcedibilità del ricorso: 290

Inammissibilità: 283

Interesse al ricorso: 287 ss.

Intervento di terzi: 278, 280

Legittimazione processuale: 277 ss.

Mera condotta (impugnazione): 286

Motivazione del ricorso v. Ricorso

Natura costituzionale del conflitto v. Tono costituzionale

Norme di attuazione degli Statuti speciali (parametro): 287

Nota ministeriale (impugnazione): 285

Notificazione: 282

Parametro del giudizio: 286 s.

Potere giudiziario (costituzione in giudizio): 280

Presidenti dei gruppi consiliari (intervento): 278

Questione incidentale (e conflitto): 292 s.

Regione quale rappresentante degli elettori: 278 ss.

CAPITOLO V

IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI TRA STATO E REGIONI

Accoglimento (sentenza): 283

Acquiescenza: 288

Atti giurisdizionali (impugnazione): 280, 285, 294

Atti impugnabili: 282, 284 ss.; 291 ss.

Atti meramente confermativi (impugnazione): 291 ss.

Atti meramente esecutivi (impugnazione): 291 ss.

Atti meramente interpretativi (impugnazione): 292

Atto lesivo: 291 ss.

Ricorso (contenuto del): 282
 — (deliberazione del): 280 s., 282 s.
 Rinuncia al giudizio: 290
 Riunione dei giudizi: 295
 Soggetti del conflitto: 277 ss.
 Sospensiva (ordinanza): 296
 Statuto speciale (parametro): 287
 Tempi di decisione: 276, 296
 Termini: 281, 283 s.
 Tono costituzionale: 293 ss.
 Tutela cautelare v. sospensiva
 Udenza pubblica: 275
 Verbale dell'Ufficio elettorale centrale nazionale (impugnazione): 286

CAPITOLO VI

IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI TRA POTERI DELLO STATO

Ammissibilità del conflitto, 299, 334

Atto

- come oggetto del conflitto
 - — giurisdizionale (conseguente l'apposizione o conferma del segreto di Stato), 323 ss.
 - — politico (provvedimento governativo di diniego di avvio di trattative), 314 ss.
- introduttivo del ricorso (non autosufficienza dell'), 337

Conflitto

- “intra-potere”, 299, 305 s.
- e rimedi a tutela dei diritti, 331, 333
- tra poteri e tra enti (rapporti numerici), 300 s.

Consigli regionali (mancata legittimazione dei), 299, 308 ss.

Corte costituzionale

- e Corte di cassazione, 326, 332
- e Corte europea dei diritti dell'uomo, 327 s.
- legittimazione (passiva) della, 304 s.

Decreto

- del Presidente della Corte costituzionale, 300

- di indizione di referendum costituzionale, 300, 312

Delibera

- c.d. di ministerialità, 321 ss.
- di insindacabilità, 298 s., 333 s.

Estinzione, 298, 337

Giudice (mancata legittimazione del), 306 s.

Improcedibilità, 299, 336

Inammissibilità del conflitto, 334, 336

Intervento in giudizio, 337

Oggetto (del conflitto), 314 ss.

Ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum, 300, 308 s., 312

Parametro (del conflitto), 314 ss.

Parlamentari (mancata legittimazione dei), 305 s.

Potere esterno allo Stato-persona (tentativo di configurazione di), 310 s.

Presidente del Consiglio dei ministri (legittimazione *uti singulus* del), 301 ss.

Questione di legittimità costituzionale (istanza di parte), 338

Regolamento

- parlamentare (come oggetto di sindacato di costituzionalità o di conflitto), 330 ss.
- per la procedura innanzi al Consiglio di Stato (rinvio al), 339

Ricorso (notificazione del), 338

Soggetti e oggetto del conflitto (connubio tra), 297 s.

Tribunale dei ministri (legittimazione del), 307 s.

Ufficio centrale per il referendum (natura dell'), 314

Vindictio (*potestatis*), 305, 322 s.

“Zone franche”, 320

CAPITOLO VII

GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM ABROGATIVO

Abrogazione

- (conseguenze della), 343, 346, 347, 350, 353, 355, 356, 362, 366
- parziale, 357, 359, 360, 363

- totale, 354, 357, 367
- Ammissibilità (sentenze di), 341, 342 (nota 2), 344, 348 (nota 11), 354, 370
- Cessazione delle operazioni referendarie, 341, 343, 345, 367, 371
- Chiarezza (del quesito), 352, 362
- Coerenza (del quesito), 353, 354, 356, 362
- Completezza (e incompletezza) del quesito, 353
- Consigli regionali, 341, 342, 343
- Contraddittorietà, 346 (nota 10), 361
- Elettori, 342, 348, 361, 371, 372
- Estensione (del giudizio), 344
- Governo (nel giudizio di ammissibilità), 351
- Idrocarburi, 343, 370
- Inammissibilità 341, 344, 346, 347, 350, 351, 353, 354, 356, 360, 363, 364, 365
- Iniziativa referendaria, 342
- Intenzione (dei promotori), 353, 362
- Intervento dei soggetti non previsti dalla legge nel giudizio di ammissibilità, 349
- Leggi
 - a contenuto costituzionalmente vincolato, 364, 365, 366
 - a contenuto vincolato, 346, 364
 - a forza passiva rinforzata, 346
 - costituzionali, 345
 - costituzionalmente necessarie, 363-366, 369, 370
 - costituzionalmente rilevante, 366
 - di bilancio, 343, 345, 350-352,
 - di revisione costituzionale 363, 370, 372
 - elettorali, 364, 371
 - tributarie 352
- Manipolatività, 359, 360
- Memorie (presentazione), 348
- Normativa (di risulta), 358, 366, 369, 370
- Omogeneità del quesito, 352-358, 361, 364
- Presentatori e delegati, 348, 349, 373
- Promotori 341, 353, 354, 358, 362
- Quesito
 - di ritaglio 359, 361
 - manipolativo 359, 361
- Quorum, 370
- Riunione dei giudizi, 344, 348
- Uffici giudiziari, 355, 365

Ufficio centrale per il referendum, 343, 344-47, 367, 368, 371

Univocità (del quesito), 352, 356, 358

CAPITOLO VIII

LA CORTE ED I RAPPORTI TRA DIRITTO INTERNO E DIRITTO SOVRANAZIONALE

Assorbimento delle censure, 415-418

- Assorbimento implicito, 417

Bilanciamento, 380, 396

Cammino comunitario, 423-427

Conflitti di attribuzione, 422, 447

Controlimiti, 425

Convenzione europea dei diritti dell'uomo:

- Collocazione nel sistema delle fonti, 402, 405
- Come norma interposta, 377, 381, 386-390
- Utilizzo in chiave argomentativa, 418-421

Corte europea dei diritti dell'uomo:

- Effetti delle sentenze, 378, 403, 408
- Poteri interpretativi, 380, 407-410

Decisioni della Corte costituzionale (dato statistico), 376, 382-385

Diritto consolidato, 403

Diritto dell'Unione Europea:

- Carta dei diritti fondamentali dell'UE, 429, 446
- direttive, 428, 446
- norme dotate di effetto diretto, 424
- regolamenti, 429

Diritto vivente, 406

Disapplicazione della norma interna, 424, 445

- preclusa in ipotesi di violazione della CEDU, 388

Discrezionalità del legislatore, 411

Doppia pregiudizialità, v. Giudizio incidentale e diritto dell'Unione Europea

Giudici comuni, 439

Giudizio di ammissibilità del *referendum*, 448

Giudizio sulle leggi e diritto dell'Unione Europea:

- doppia pregiudizialità, 426, 439

- parametro, 428, 444
- rilevanza, 440, 447
- Incostituzionalità per violazione della CE-DU, 378, 384
- Interpretazione convenzionalmente conforme, 380, 402, 404-406
- Margine di apprezzamento, 397, 398, 407, 412
- Massima espansione dei diritti, 381, 413-415
- Parametri convenzionali, 377, 390-392
- Parametri costituzionali, 377, 384
- Predominio assiologico della Costituzione, 380, 400-402, 404
- “Pregiudizialità costituzionale”, 430
- Sentenze “gemelle”, 377, 384, 386
- Sentenze pilota, 403, 410
- Valutazione sistemica e non frazionata, 396, 398, 410, 413

INDICE-SOMMARIO

	<i>pag.</i>
<i>Premessa</i>	IX
CAPITOLO I	
COMPOSIZIONE, ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE	
di SAULLE PANIZZA	1
1. La composizione della Corte costituzionale	1
2. L'organizzazione della Corte costituzionale: le garanzie di autonomia e in- dipendenza dell'organo e lo <i>status</i> dei giudici costituzionali	4
2.1. Il Presidente e le altre articolazioni interne del collegio	8
3. Il funzionamento della Corte costituzionale: quadro statistico	12
3.1. Udiienza pubblica e camera di consiglio	17
3.2. Sentenze e ordinanze	21
3.3. Giudice relatore e giudice redattore	23
4. Alcune notazioni particolari	31
CAPITOLO II	
IL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI IN VIA INCIDENTALE	
di ROBERTO ROMBOLI	35
1. Premessa. Dati e percentuali	36
2. La crisi del giudizio incidentale ed il mutamento delle condizioni in cui ope- ra la giustizia costituzionale: ripensare alla introduzione di un ricorso di- retto individuale?	39
3. La risposta di Lussemburgo al primo rinvio pregiudiziale della Corte costi- tuzionale nell'ambito del giudizio in via incidentale e la "seconda volta" con il "caso Taricco"	45
4. L'instaurazione del processo costituzionale in via incidentale: la nozione di "giudice"	50

	<i>pag.</i>
5. <i>Segue</i> : la nozione di “giudizio”: la legittimazione della cassazione a sollevare questioni nel procedimento di enunciazione del principio di diritto nell’interesse della legge	58
6. Il parametro costituzionale: i principi supremi dell’ordinamento	62
7. <i>Segue</i> : gli altri parametri costituzionali	67
8. L’oggetto del giudizio: la determinazione del “ <i>thema decidendum</i> ” da parte del giudice ed i poteri delle parti. La inidoneità delle situazioni patologiche o di mero fatto a costituire oggetto del giudizio costituzionale sulle leggi	71
9. <i>Segue</i> : le leggi di interpretazione autentica ed il “dialogo” con la Corte EDU, le leggi ad efficacia retroattiva e le leggi-provvedimento	73
10. <i>Segue</i> : la decretazione d’urgenza: i requisiti di necessità ed urgenza, la nozione di “evidente mancanza” ed il rapporto tra decreto legge e legge di conversione ed i limiti entro cui sono costituzionalmente ammissibili modifiche in sede parlamentare	79
11. <i>Segue</i> : la delegazione legislativa: la legge di delegazione ed il decreto legislativo; i decreti legislativi integrativi e correttivi; i regolamenti parlamentari; le norme consuetudinarie internazionali; le fonti anteriori alla Costituzione; gli atti privi di forza di legge	85
12. La rilevanza (la c.d. autosufficienza dell’ordinanza di rinvio ed il divieto di motivazioni <i>per relationem</i> , l’irrelevanza sopravvenuta) e la non manifesta infondatezza	92
13. Il carattere pregiudiziale della questione di costituzionalità e la necessaria differenza di <i>petitum</i> fra il giudizio comune e quello costituzionale. L’ammissibilità delle questioni di costituzionalità sulla legge elettorale nelle sentt. nn. 1/2014 e 35/2017	97
14. La necessaria verifica dell’interpretazione conforme e la significativa integrazione alla consolidata giurisprudenza costituzionale. I rapporti con la dottrina del diritto vivente	102
15. L’ordinanza di remissione: la veste formale, i vizi della notifica ed i ritardi nella trasmissione alla cancelleria della Corte. Gli adempimenti spettanti al giudice <i>a quo</i> ed i vizi rilevati dalla Corte costituzionale: le questioni perplesse, contraddittorie, eventuali, ipotetiche, ancipiti, generiche; la inesatta determinazione del <i>petitum</i> ; l’erronea indicazione della disposizione di legge o dei presupposti interpretativi. L’uso improprio della questione di costituzionalità	107
16. Il contraddittorio: le ordinanze senza numero, la costituzione delle parti e l’intervento degli enti locali territoriali. L’intervento del Presidente del consiglio dei ministri	111
17. <i>Segue</i> : l’intervento di terzi nel giudizio costituzionale	117
18. Le decisioni processuali: la restituzione degli atti al giudice “ <i>a quo</i> ”, la inammissibilità (semplice e manifesta) e la correzione di errori materiali	122
19. Le decisioni di infondatezza (semplice e manifesta) ed i limiti alla riproposizione della stessa questione nell’ambito del medesimo giudizio	126
20. Le sentenze interpretative di rigetto e l’obbligo di interpretazione conforme	131

21. Le decisioni di accoglimento, le “manipolative”, i moniti. Le sentenze interpretative di accoglimento e le additive di principio. Il limite delle leggi costituzionalmente necessarie: una “zona franca” di origine giurisprudenziale?	135
22. Gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità e la modulazione degli stessi: la inapplicabilità al giudizio <i>a quo</i> di norme dichiarate incostituzionali <i>ab origine</i> e la illegittimità costituzionale sopravvenuta. La illegittimità costituzionale consequenziale	142

CAPITOLO III

IL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE
DEGLI STATUTI ORDINARI

di PAOLO PASSAGLIA

149

CAPITOLO IV

IL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI
IN VIA PRINCIPALE

di FRANCESCO DAL CANTO-EMANUELE ROSSI

153

I. *Profili introduttivi*

154

1. Dati statistici relativi alla giurisprudenza del triennio 2014-2016	154
2. <i>Segue</i> : il colore politico degli Esecutivi e la sua incidenza sulla conflittualità Stato-Regioni	158
3. <i>Segue</i> : considerazioni sugli esiti dei giudizi	162
4. Il tentativo (andato a vuoto) di riforma della Costituzione	165
5. Profili di conflittualità politica del contenzioso Stato-Regioni nei giudizi in via d'azione	167

II. *I ricorsi del Governo e delle Regioni*

177

6. I caratteri del ricorso. Il necessario tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione: <i>revirement</i> o abbaglio?	177
7. Sulla natura “politica” del ricorso governativo: un caso interessante affrontato nella sent. n. 107/2016	183
8. I rapporti tra la delibera di impugnazione e il ricorso	186
9. Gli atti oggetto del ricorso, con particolare riguardo alla legge di delega	192
10. I parametri invocabili dal Governo nei confronti delle leggi regionali	198
11. I parametri invocabili dalle Regioni e la “ridondanza”	201
12. I ricorsi contenenti questioni interpretative, cautelative ed eventuali	205
13. Il superamento della specialità della Sicilia nel controllo delle relative leggi	207
14. <i>Segue</i> : le ragioni del superamento della specialità siciliana e la “scoperta” (da parte della Corte) dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001	209

	<i>pag.</i>
III. <i>Lo svolgimento del giudizio</i>	214
15. La notifica e il deposito del ricorso	214
16. Lo stralcio e la riunione dei procedimenti. I poteri istruttori	216
17. L'ordine delle questioni, l'assorbimento e la tutela cautelare	219
18. Sulla costituzione in giudizio	221
19. L'intervento di terzi nel processo	227
IV. <i>Il nuovo volto della contrattazione Stato-autonomie territoriali</i>	231
20. Osservazioni introduttive: gli "accordi" tra Governo nazionale e Regioni ad autonomia speciale	231
21. Tra <i>ius superveniens</i> e accordi sopravvenuti	235
22. <i>Segue</i> : rinvio a nuovo ruolo, rinuncia al ricorso e cessazione della materia del contendere	236
23. <i>Segue</i> : il trasferimento e l'estensione delle questioni di costituzionalità	240
V. <i>Le decisioni della Corte</i>	245
24. Considerazioni generali. I casi di utilizzo dell'ordinanza come conclusione del giudizio	245
25. L'estinzione per rinuncia: a) profili sostanziali	249
26. <i>Segue</i> : b) profili processuali	251
27. La cessazione della materia del contendere	256
28. La fungibilità tra cessazione della materia del contendere e estinzione per rinuncia	258
29. Le decisioni di inammissibilità, semplice e manifesta	261
30. Le decisioni di infondatezza, semplice e interpretativa	264
31. Le decisioni di accoglimento	266
32. L'illegittimità costituzionale consequenziale, anche interpretativa	270
33. La correzione degli errori materiali, la violazione del giudicato costituzionale e il principio di unicità della giurisdizione costituzionale	272
 CAPITOLO V	
IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI TRA STATO E REGIONI	
di PAOLO BIANCHI	275
1. Dati statistici generali	275
2. I soggetti del conflitto	277
3. Deliberazione, notificazione, contenuto e motivazione del ricorso	280
4. Gli atti impugnati	284
5. I parametri invocati	286
6. L'interesse al conflitto	287
7. Il carattere lesivo dell'atto impugnato	291
8. Il "tono costituzionale" del conflitto	293
9. La riunione dei giudizi e la (non) sospensione degli effetti dell'atto impugnato	295

CAPITOLO VI

IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO

di ELENA MALFATTI-MICHELE NISTICÒ

1.	Alcuni dati e considerazioni di insieme	297
2.	I soggetti del conflitto: ancora una volta, sostanziali conferme (in positivo e in negativo) ...	301
2.1.	<i>Segue</i> : ... con alcune novità e possibili incongruenze da segnalare	308
3.	Oggetto e parametro del conflitto: un'importante, quanto problematica, precisazione (relativamente agli atti politici) ...	314
3.1.	<i>Segue</i> : ... e alcune significative, ulteriori indicazioni (sui reati ministeriali e sul segreto di Stato)	321
3.2.	Una materia del conflitto nel "limbo" della giurisprudenza costituzionale: l'autodichia	330
4.	Profili processuali	334
4.1.	Il vaglio di ammissibilità del ricorso nella fase liminare	334
4.2.	Le pronunce di improcedibilità, estinzione, inammissibilità	336
4.3.	L'intervento nel giudizio per conflitto interorganico e le istanze di parte	337
4.4.	Precisazioni in materia di notificazioni e nomina del giudice per l'istruzione e per la relazione	338

CAPITOLO VII

IL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ DEL *REFERENDUM* ABROGATIVO

di ANDREA PERTICI

1.	Le decisioni del triennio	341
2.	I rapporti con il giudizio dell'Ufficio centrale per il <i>referendum</i>	342
3.	I profili processuali	348
4.	I limiti dell'art. 75, 2° comma, Cost.: le leggi di bilancio	350
5.	I limiti attinenti alla formulazione del quesito: chiarezza, univocità e omogeneità	352
5.1.	La manipolatività del quesito	358
5.2.	L'idoneità del quesito a perseguire l'intento dei promotori	362
6.	Il limite (parziale) delle leggi costituzionalmente necessarie	363
7.	I rapporti con il giudizio di costituzionalità	367
8.	Le conseguenze del giudizio di ammissibilità: il voto e la questione del <i>quorum</i> (anche alla luce della legge di revisione costituzionale respinta dagli elettori nel <i>referendum</i> del 4 dicembre)	370

CAPITOLO VIII

LA CORTE ED I RAPPORTI TRA DIRITTO INTERNO
E DIRITTO SOVRANAZIONALE

di GIUSEPPE CAMPANELLI-GIANLUCA FAMIGLIETTI

375

I.	<i>La Corte costituzionale e i rapporti con la CEDU e con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo</i>	376
1.	Tendenze della giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Corte costituzionale e CEDU nel triennio di riferimento	376
2.	Il profilo statistico	382
3.	La CEDU come norma interposta	386
3.1.	Il seguito del filone giurisprudenziale aperto con le sentenze 348 e 349/2007 e i parametri interni che hanno veicolato la CEDU nel giudizio di legittimità costituzionale	386
3.2.	Utilizzo ed effetti dei parametri convenzionali richiamati all'interno dell'ordinamento	390
4.	In particolare: il bilanciamento tra Convenzione e Costituzione in continuità con il precedente orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale	395
5.	Il "predominio assiologico" della Costituzione sulla Convenzione quale novità dell'andamento giurisprudenziale del triennio in esame	399
6.	L'interpretazione della legge nazionale alla luce della CEDU	404
7.	L'interpretazione della CEDU secondo la giurisprudenza della Corte EDU e l'obbligo di conformarsi alla giurisprudenza di quest'ultima	407
8.	La massima espansione della tutela dei diritti umani	413
9.	Aspetti di rilievo processuale nell'uso del parametro convenzionale e nella citazione della CEDU	415
9.1.	Ipotesi di assorbimento delle censure manifestate sotto il profilo convenzionale	415
9.2.	Ipotesi di utilizzo della CEDU o delle sentenze EDU come mero supporto argomentativo	418
II.	<i>Ordinamento interno e diritto dell'Unione europea</i>	423
1.	Premessa	423
2.	Il diritto comunitario come parametro di giudizio nel sindacato sulle leggi in via principale	427
2.1.	Gli atti dell'UE in grado di integrare il parametro costituzionale	429
2.2.	Le modalità di trattazione delle questioni comunitarie	430
2.3.	L'effettiva resa dell'art. 117, 1° comma, Cost.: le dichiarazioni di incostituzionalità	432
2.4.	Le dichiarazioni di non fondatezza e di inammissibilità in relazione a norme comunitarie	435

pag.

3.	Il diritto dell'Unione europea ed il sindacato sulle leggi in via incidentale: il nesso di pregiudizialità e le conferme giurisprudenziali sull'assetto dei rapporti Corte costituzionale, giudici comuni, Corte di giustizia	438
3.1.	La sent. n. 187/2016: il "seguito" del primo rinvio pregiudiziale effettuato nell'ambito del giudizio in via incidentale	441
3.2.	La scelta del parametro e le tipologie di atti dell'Unione europea che fungono da norme integrative dello stesso	444
4.	Il diritto dell'Unione nei conflitti di attribuzione e nel giudizio di ammissibilità sui <i>referendum</i> abrogativi	447

INFORMAZIONI BIBLIOGRAFICHE

di GIULIA BATTAGLIA	451

1.	Profili generali	451
2.	Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale	452
3.	Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale	454
4.	Il controllo di legittimità costituzionale degli Statuti ordinari	459
5.	Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni e tra Regioni	459
6.	Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato	460
7.	Il giudizio di ammissibilità del <i>referendum</i> abrogativo	464
8.	La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale	465

<i>Indice delle decisioni richiamate nel testo</i> (BRUNO BRANCATI-CRISTINA LUZZI)	473

<i>Indice analitico</i>	491

Finito di stampare nel mese di dicembre 2017
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

