

# LE PRONUNCE DI INAMMISSIBILITÀ DELLA CORTE

a cura di M. Boni

febbraio 2016

## INDICE

### Parte prima. Delimitazione del campo di indagine

1. Premessa: la classificazione delle decisioni della Corte. Distinzione tra pronunce processuali e di merito
2. Cenni storici: dalla (quasi sempre) ammissibilità delle questioni alla loro crescente inammissibilità

### Parte seconda: l'inammissibilità nei giudizi costituzionali. Esame generale e repertorio delle decisioni del 2015

1. L'inammissibilità nei giudizi in via incidentale: una prima ricognizione.
  - 1.1. (segue): l'analisi analitica delle pronunce di inammissibilità nel 2015.
    - (1) *l'insufficiente descrizione della fattispecie a quo*
    - (2) *il difetto di rilevanza*
    - (3) *il difetto di motivazione sulla rilevanza*
    - (4) *l'inadeguata o carente motivazione sulla non manifesta infondatezza*
    - (5) *la carente motivazione in ordine a specifici parametri*
    - (6) *l'inesatta o erronea identificazione della norma oggetto di censura, altrimenti definita come aberratio ictus*
    - (7) *l'inammissibilità legata al petitum*
    - (8) *l'incompleta ricostruzione e conseguente mancata ponderazione del quadro normativo di riferimento*
    - (9) *l'erroneità del presupposto interpretativo da cui ha tratto origine il promovimento della questione*
    - (10) *l'omessa indicazione espressa della disposizione assunta quale tertium comparationis*
    - (11) *la richiesta di una pronuncia additiva o manipolativa o a contenuto non costituzionalmente obbligato*
    - (12) *il difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata al quesito sollevato dal rimettente in materia riservata alla discrezionalità del legislatore*

- (13) *l'assenza del nesso di pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio in via incidentale*
- (14) *le carenze che affliggono l'ordinanza di rimessione*
- (15) *il cattivo esercizio da parte del giudice a quo dei propri poteri interpretativi*
- (16) *la tipologia di pronuncia richiesta alla Corte*
- (17) *la sopravvenuta carenza di oggetto, conseguente alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata, o la sua inesistenza ab origine*
- (18) *la mancata attuazione dell'invocato parametro*
- (19) *l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento*

#### *1.2. Effetti della pronuncia di inammissibilità nei giudizi incidentali*

### *2. L'inammissibilità nei giudizi in via principale: una prima ricognizione*

#### *2.1. (segue): l'analisi analitica delle pronunce di inammissibilità nel 2015*

- (1) *difetti in ordine alla motivazione delle censure, delle questioni o del ricorso*
- (2) *difetti in ordine all'individuazione delle disposizioni impugnate*
- (3) *difetti in ordine all'individuazione del parametro*
- (4) *la censura di norme mutevoli e non sufficientemente coordinate in uno scenario di inerzia legislativa rispetto al dettato costituzionale, che preclude un intervento di supplenza della Corte*
- (5) *l'inconferenza dell'evocato parametro interposto; per l'omesso riferimento alle competenze legislative attribuite dallo statuto speciale*
- (6) *la generica invocazione di principi comunitari*
- (7) *l'erronea ed incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento*
- (8) *l'erronea ricostruzione della fattispecie normativa*
- (9) *l'invocazione di parametri non indicati nella delibera di Giunta che ha autorizzato la proposizione del ricorso*
- (10) *il difetto di corrispondenza tra il ricorso del Presidente della Regione e la delibera della Giunta che ne autorizza la presentazione*
- (11) *la non coincidente indicazione della norma impugnata nel ricorso statale e nella precedente determinazione politica*
- (12) *l'attuale difetto di interesse del ricorrente*
- (13) *il difetto di motivazione dell'asserita ridondanza della violazione di parametri extracompetenziali su attribuzioni costituzionali delle Regioni*
- (14) *la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale di tutti gli evocati parametri statali interposti*

*(15) il mancato rispetto del termine perentorio previsto per l'impugnazione delle leggi*

*(16) il mancato esperimento del tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione*

3. L'inammissibilità nei conflitti di attribuzione

3.1. L'inammissibilità nei conflitti tra enti: in generale e nel biennio 2014-2015

3.2. L'inammissibilità nei conflitti tra poteri

### **Parte terza. Analisi di alcuni casi di inammissibilità nel periodo 2010-2015**

1. Nei giudizi in via incidentale: l'inammissibilità per difetto di rilevanza

2. In particolare: la rilevanza della questione avente ad oggetto una norma penale di favore

3. L'inammissibilità per il divieto di interferire nella sfera discrezionale del legislatore

4. L'inammissibilità per omessa interpretazione conforme

5. L'inammissibilità nei giudizi in via di azione: la mancanza di ridondanza

### **Parte quarta. Recenti tendenze in tema di inammissibilità**

1. Alcune considerazioni generali

2. Ammissibilità *versus* inammissibilità: il caso delle cd. "zone franche"

3. Verso un ampliamento delle sfere dell'incidentalità e della rilevanza?

4. Conclusioni

### **Elenco delle pronunce citate**

## Parte prima. Delimitazione del campo di indagine

### 1. Premessa: la classificazione delle decisioni della Corte. Distinzione tra pronunce processuali e di merito

Studiare le pronunce di inammissibilità della Corte costituzionale pone preliminarmente all'interprete la necessità di delimitare il campo d'indagine, dal momento che la tipologia decisoria in esame ha un contenuto polisemico che richiede dunque una chiarificazione semantica.

L'inammissibilità, in effetti, è una categoria giuridica generale che, applicata ai giudizi costituzionali, si carica di significati ambivalenti<sup>1</sup>. Tale anfibia si somma, e in parte ne è conseguenza, a un altro punto critico, ossia la scarsità di fonti. È infatti sufficiente una breve ricognizione delle norme sul processo costituzionale per capire che quelle che si occupano dell'inammissibilità risultano troppo scarse per tratteggiare una compiuta disciplina.

Se a livello costituzionale si dà conto solo delle «dichiarazioni» di illegittimità costituzionale (artt. 136, primo comma, e 137, secondo comma), la legge ordinaria n. 87 del 1953<sup>2</sup> nomina l'ammissibilità con riferimento ai conflitti tra poteri dello Stato<sup>3</sup> mentre, per quanto riguarda i giudizi di legittimità, contempla la possibilità di pronunciare la manifesta infondatezza della questione<sup>4</sup>, ma tace completamente su una sua eventuale inammissibilità. La formula torna però a essere usata nelle regole "domestiche" che la Corte si è data. Le norme integrative per lo svolgimento dei giudizi costituzionali prevedono infatti che essa, nei giudizi di legittimità incidentale, possa essere convocata in camera di consiglio laddove, tra l'altro, si ravvisi «la manifesta inammissibilità» della questione<sup>5</sup>. A confermare una certa eterogeneità nell'uso della formula c'è infine da ricordare che, in tema di attuazione del *referendum* abrogativo di cui all'art. 75 Cost., il legislatore ha previsto che la Corte decida «quali tra le richieste siano ammesse e quali respinte», ossia si esprima per l'ammissibilità della richiesta<sup>6</sup>.

La formula dell'inammissibilità è dunque sì prevista da più fonti, che però la riferiscono ad ambiti di giudizio diversi; tali fonti, soprattutto, ne fanno una menzione implicita, per così dire, cioè senza mai preoccuparsi di definirne la natura e le cause. Ciononostante, la Corte ne ha fatto con il tempo un importante strumento pretorio<sup>7</sup>. Questo significa, data la scarsità di fonti, che per esaminare le condizioni, le cause e gli effetti delle pronunce di inammissibilità della Corte costituzionale occorre concentrarsi soprattutto sulla sua giurisprudenza. Una volta effettuato il

---

1 A titolo esemplificativo, può riferirsi della sent. n. 235/2015, che ha individuato sette vizi di inammissibilità in un conflitto, tutti aventi la loro specifica causa, spaziante dal difetto di interesse alla mancata indicazione delle prerogative costituzionali lese; dal difetto di argomentazione alla tardività del ricorso; dall'inidoneità dell'atto impugnato a determinare una lesione alla contraddittorietà della richiesta.

<sup>2</sup> «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale».

<sup>3</sup> Art. 37.

<sup>4</sup> Art. 26.

<sup>5</sup> Art. 9 N. I. (da ora: n.i.). La stessa norma è richiamata anche per i giudizi in via principale (art. 23) e nei conflitti di attribuzione (art. 25).

<sup>6</sup> Art. 33 legge n. 352 del 1970.

<sup>7</sup> L'uso della formula peraltro è risalente. La sent. n. 108/1957 dichiarò inammissibile la questione sollevata dal giudice conciliatore di Trieste, per mancanza di rilevanza.

lavoro empirico di ricerca, si tratterà poi di valutare i dati ottenuti. L'esame delle pronunce, infatti, comporta l'opportunità di interrogarsi sulle ragioni che hanno portato la Corte a fare dell'inammissibilità una delle formule processuali più utilizzate al fine, se possibile, di trarne conseguenze più generali; osservare la Corte, sia pure solo attraverso l'esame particolare di alcune decisioni, permette di comprendere come svolga il suo ruolo di garante della Costituzione e di organo d'equilibrio nel sistema dei poteri dello Stato.

Per tornare al problema iniziale della definizione, può risultare utile affidarsi agli sforzi della dottrina<sup>8</sup>. Essa ha chiarito che le pronunce di inammissibilità «vengono adottate quando non ricorrono le condizioni per una decisione di “pieno merito”», e che ciò può derivare dalla «carezza di condizioni strettamente procedurali oppure anche di condizioni preliminari del merito stesso, preclusiva comunque del pieno apprezzamento di questo»<sup>9</sup>. Le pronunce di inammissibilità sono dunque decisioni processuali, utilizzate cioè dalla Corte «quando, per una variegata serie di motivi, ad essa è precluso l'esame del merito della questione»<sup>10</sup>. D'altra parte, occorre anche precisare che l'inammissibilità, in quanto decisione processuale, se non è “di” merito, non è escluso che talvolta sia “sul” merito, ossia divenga una di quelle «pronunce della Corte che, pur non essendo afferenti al merito, abbiano un effetto decisorio, e chiudano (...) il processo davanti la Corte»<sup>11</sup>. Spesso, infatti, le decisioni processuali di inammissibilità hanno un contenuto decisorio, per cui la Corte «opera come una sentinella lungo la frontiera con l'area della giurisdizione comune, fucile in spalla e colpo (dell'inammissibilità) in canna, ad evitare indebiti sconfinamenti»<sup>12</sup>. È proprio questa grande elasticità della pronunce di inammissibilità che permette di comprendere, seppure in via di prima approssimazione, il frequente uso che oggi ne fa la Corte.

Fatte queste precisazioni, appare ora chiaro che oggetto del presente quaderno è l'inammissibilità come decisione processuale, adottata prevalentemente (anche se non esclusivamente) nei giudizi di legittimità<sup>13</sup>. Sempre in via di introduzione, sembra inoltre utile

---

<sup>8</sup> In generale, va segnalato fin da ora che essi si sono concentrati in un arco temporale ben definito, grossomodo gli inizi degli anni '80. La ragione è facilmente intuibile, solo che si consideri che è proprio in tale periodo, come poi si vedrà, che la Corte affina la sua tecnica decisoria, addivenendo a una serie considerevole di pronunce di inammissibilità. Tra i lavori più significativi, cfr. L. Carlassarre, *Le “questioni inammissibili” e la loro riproposizione*, in «Giurisprudenza costituzionale» (da ora: GC), 1984, I, pagg. 734 e ss.; *Le decisioni di inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte costituzionale*, in AA.VV., «Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale», Atti del convegno tenuto a Trieste il 26-28 maggio 1986, Milano, 1988, pagg. 27 e ss.; M. Luciani, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984.

<sup>9</sup> A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, pag. 229.

<sup>10</sup> Così M. Bellocci e T. Giovanetti, *Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte costituzionale*, Quaderno del Servizio studi della Corte costituzionale (STU 219), 2010, pag. 7.

<sup>11</sup> M. Luciani, *Le decisioni processuali*, op. cit., Padova, 1984, pag. 13.

<sup>12</sup> A. Pugiotto, *Dalla “porta stretta” alla “fuga” dalla giustizia costituzionale? Sessant'anni di storia dei rapporti fra giudici comuni e Corte costituzionale*, relazione tenuta al corso «Giudici comuni e Corte costituzionale» tenuto dalla Scuola superiore della magistratura presso la Corte costituzionale nei giorni 23-25 novembre 2015, pag. 12, consultabile sul sito della Scuola superiore della magistratura [www.scuolamagistratura.it](http://www.scuolamagistratura.it).

<sup>13</sup> Delimitato così il campo di indagine dello studio, appaiono evidenti i motivi per cui esso non si interesserà né ai giudizi di inammissibilità del *referendum* abrogativo, la cui decisione non è di tipo processuale; né delle inammissibilità soggettive che possono verificarsi nel corso del giudizio, con le quali cioè si esclude che un soggetto possa parteciparvi, perché, anche qui, esse non attengono all'*an* del merito, ma solo al mancato ingresso in esso di un soggetto che aveva invece chiesto di farne parte.

evidenziare come un problema ulteriore posto da tali decisioni è quello relativo alla loro veste. Se le fonti scritte poco o nulla dicono con riguardo alle condizioni e ai requisiti delle pronunce di inammissibilità, le cose infatti non vanno molto meglio neppure quanto alla loro forma. La legge n. 87 cataloga le decisioni della Corte con una tipologia binaria, statuendo, nell'art. 18, che «La Corte giudica in via definitiva con sentenza. Tutti gli altri provvedimenti di sua competenza sono adottati con ordinanza». Da ciò si ricava che le decisioni della Corte vanno distinte in sentenze e ordinanze, a seconda che la volontà in esse impressa sia definitiva o, al contrario, ancora da definire. La previsione, che ricalca quanto previsto anche per i provvedimenti della magistratura ordinaria<sup>14</sup>, pone dunque il problema di quale forma dovranno essere rivestire le pronunce di inammissibilità, che essendo di natura processuale non attengono al merito, e che però, come già anticipato, non è detto che talvolta non possano decidere la questione<sup>15</sup>.

La cosa si complica ulteriormente perché la distinzione delineata dalla norma, in realtà, non è affatto così chiara. Le prime deroghe all'art. 18 sono poste dalla stessa legge n. 87 che, poco più avanti (art. 29), riferendosi alla decisione che dichiara la manifesta infondatezza della questione nei giudizi di legittimità, la qualifica come ordinanza, pur trattandosi in tutta evidenza di una pronuncia definitiva. Ed è sempre la legge n. 87 a prevedere che la decisione sull'ammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato sia adottata pure con ordinanza (art. 37), ancora una volta assegnando a tale provvedimento la capacità di decidere definitivamente la causa. Appare allora evidente che non è possibile affidarsi solo al dato normativo, e che la coppia sentenza/ordinanza conosce numerose deroghe. È infatti la Corte stessa che «si allontana dalle sue enunciazioni: la prassi giurisprudenziale è caratterizzata dall'impiego, immotivato e promiscuo, della sentenza e dell'ordinanza per dichiarare inammissibile una questione, il che rende del tutto insicuro ed inaffidabile il ricorso al criterio formale»<sup>16</sup>. Anche quando la Corte provvede con delle ordinanze, infatti, esse «non diversamente dalle sentenze che dichiarano inammissibile la questione perché giudicata manifestamente irrilevante, chiudono il procedimento davanti alla Corte»<sup>17</sup> e quindi si pongono in deroga di quanto previsto dall'art. 18.

La Corte ha così da tempo dato conto di questo mutamento di indirizzo. Già nel 1985 si evidenzia come «l'estensione interpretativa dell'art. 26 della legge n. 87 del 1953 fa sì che la differenza di forma tenda ad attenuarsi rispetto al contenuto sostanziale del provvedimento, decisorio in via definitiva o meno» e che «[i]n realtà la tendenza che emerge dal panorama così tracciato consiste nel collegare la forma del provvedimento decisorio con la sede di trattazione della questione»<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Artt. 131 ss. c.p.c.; art. 125 c.p.p.; art. 33 c.p.a.

<sup>15</sup> La scelta tra sentenza e ordinanza, sul piano formale e procedurale, ha le sue conseguenze. Se infatti entrambi i provvedimenti vanno motivati, si è sottolineato che la sentenza lo è di fatto e diritto, mentre nell'ordinanza si assolve a tale obbligo anche in modo più succinto; le sentenze vanno inoltre comunicate agli organi legislativi competenti per il cd. seguito, mentre così non è nel caso delle ordinanze. Cfr. al riguardo A. Ruggeri e A. Spataro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2010, pag. 143.

<sup>16</sup> L. Carlassarre, *Le decisioni di inammissibilità*, op. cit., pag. 33.

<sup>17</sup> V. Crisafulli, *Lezioni*, op. cit., pag. 377.

<sup>18</sup> L. Paladin, conferenza stampa dell'8 febbraio 1985. L'anno precedente la Corte aveva collegato l'incremento delle proprie ordinanze all'utilizzo della sede di decisione: «[è] da segnalare al riguardo che la procedura in camera di consiglio, attraverso cui di norma si perviene alla emissione delle ordinanze, è nettamente più agevole di quella relativa alla pubblica udienza, precisando tuttavia che la «trattazione in camera di consiglio non significa, come taluno ha ritenuto, pratica eliminazione del contraddittorio, e che «[s]i può presagire (...) che nei prossimi anni la ricordata

È dunque proprio l'aspirazione dogmatica contenuta nell'art. 18 della legge n. 87 a risultare ormai inadeguata a cogliere le dinamiche del processo costituzionale, le cui urgenze (o opportunità) del momento suggeriscono di volta in volta soluzioni diverse. Se si esamina l'insieme delle pronunce degli ultimi anni, l'ampia elasticità delle scelte della Corte rende infatti difficile per l'interprete capire cosa faccia propendere per una forma anziché l'altra; al massimo, appare possibile indicare delle tendenze. Ad esempio, esaminando le pronunce di manifesta inammissibilità, sembra affidabile il criterio per cui esse sono adottate quando il vizio è evidente già a un primo esame<sup>19</sup>. Va poi ricordato che, sul piano procedurale, laddove l'inammissibilità appaia manifesta la Corte può deliberare in camera di consiglio, con effetti ulteriori sul contraddittorio<sup>20</sup>.

La dottrina, tenendo conto proprio delle continue deroghe che le pronunce di inammissibilità apportano all'art. 18, ha così cercato di elaborare una diversa e migliore bipartizione.

Poiché non può essere né il nome né l'intestazione della decisione a far comprendere se essa va considerata definitiva, ma la lettura del suo contenuto<sup>21</sup>, la distinzione formale dell'art. 18 (tra sentenze e ordinanze) è stata messa in secondo piano, preferendole proprio quella tra decisioni di merito e decisioni processuali. Scendendo *per li rami*, nelle prime rientrano le sentenze di rigetto, quelle di accoglimento, le interpretative (di accoglimento o di rigetto) e quelle manipolative (additive, sostitutive, di principio); tra le decisioni processuali, invece, oltre ai provvedimenti interlocutori endoprocedimentali<sup>22</sup> andranno inserite tutte le decisioni che, assunta la forma di sentenza o ordinanza, per ragioni varie impediscano alla Corte un esame del merito<sup>23</sup>.

Studiare le pronunce di inammissibilità della Corte significa quindi comprendere come essa abbia progressivamente ampliato il campo di applicazione e l'utilizzo di questa formula, seppure a costo di una così frequente deroga all'art. 18 da farne dubitare della sua perdurante vincolatività: «se una regola è solo “tendenziale”, però, la sua stessa consistenza di “regola” in senso proprio resta dubbia, perché è aperta palesemente a qualunque violazione, ovvero a qualunque violazione che abbia un certo supporto giustificativo e non sia comunque da considerare preclusa da altri precetti. Questo – la violazione della regola, cioè – è quanto puntualmente avvenuto per l'art. 18 della L. n.

---

tendenza ad un più ampio ricorso alla camera di consiglio troverà conferma». L. Paladin, conferenza stampa del 26 gennaio 1984. Entrambe le conferenze sono consultabili sul sito istituzionale della Corte: [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>19</sup> Si tratta però di un criterio empirico e non certo, dal momento che si è notato come le ragioni che inducono la Corte ad optare per la formula della inammissibilità manifesta, in luogo di inammissibilità semplice, «non sono esattamente rivelabili». Così M. Bellocci e T. Giovannetti, *Il quadro delle tipologie decisorie*, op. cit., pag. 8.

<sup>20</sup> Art. 9 delle n.i. Il contraddittorio nel caso della decisione in camera di consiglio è limitato allo scambio di memorie scritte.

<sup>21</sup> A. Ruggeri e A. Spataro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, op. cit., pag. 147.

<sup>22</sup> Ad es., ordinanze istruttorie, ordinanze di rinvio a nuovo ruolo pronunciate in udienza.

<sup>23</sup> Oltre alle pronunce processuali che comportano restituzione degli atti al giudice *a quo*, vanno ricordate (a prescindere dal giudizio nel corso del quale possono pronunciarsi), quelle che dichiarano l'estinzione della causa, o la cessata materia del contendere; quelle che si pronunciano per l'improcedibilità; quelle che effettuano la correzioni di errori materiali (art. 32 n. i.); quelle con cui la Corte solleva la questione di legittimità costituzionale presso di sé (art. 23 legge n. 87). Per un quadro esemplificativo cfr., tra gli altri, A. Ruggeri e A. Spataro, *Lineamenti*, op. cit., pag. 150. Un altro criterio di ripartizione è invece quello che esamina le decisioni sul piano formale e sostanziale. Mentre sotto il primo profilo si distinguono le decisioni di accoglimento (per le quali la forma è sempre quella della sentenza), da quelle di rigetto, per le quali la Corte usa la veste di sentenza o di ordinanza, sotto il profilo contenutistico si distinguono decisioni di merito e processuali, tra cui rientrano le pronunce di inammissibilità. Così A. Ruggeri e A. Spataro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, op. cit., pag. 144 e s.

87, che la Corte ha “trasgredito” si dai suoi primi passi, e continua sempre più spesso a “trasgredire”»<sup>24</sup>.

Si vedranno in dettaglio alcuni esempi di tali trasgressioni. Delimitato il campo della ricerca, è infatti ora possibile verificare nel dettaglio i casi (e le forme) che portano la Corte a concludere per l'inammissibilità della questione.

## **2. Cenni storici: dalla (quasi sempre) ammissibilità delle questioni alla loro crescente inammissibilità**

Visto che la tipologia delle pronunce di inammissibilità deve la sua nascita (quasi) esclusivamente al diritto pretorio della Corte<sup>25</sup>, non sarà forse inutile accennare brevemente alle cause storiche che hanno prodotto questo risultato.

In una prima fase le decisioni di inammissibilità non sono molte<sup>26</sup>. In effetti, dovendo rispondere all'esigenza di mettere finalmente in moto il processo di legittimità costituzionale, per varie ragioni “congelato” dal legislatore per circa un decennio, nella sua prima fase di attività (grosso modo fino agli anni '70) la Corte «ammette il maggior numero possibile di questioni e tende, quindi, a non essere particolarmente esigente con i giudici che le sollevano, a “largheggiare” nel ritenere soddisfatti i requisiti indicati dall' art. 23 l. 11 marzo 1953 n. 87»<sup>27</sup>.

Le cose mutano a partire dal decennio successivo. Specie per far fronte alla necessità di superare l'arretrato accumulato, dall'inizio degli anni '80. la Corte impiega sempre di più lo strumento dell'ordinanza per manifesta infondatezza. Quasi contemporaneamente, per una sorta di proprietà mimetica, si registrano anche le prime ordinanze di manifesta inammissibilità. L'innovazione non deriva solo dalla «natura delle cose», tutte le volte che l'esame della questione deve arrestarsi per l'accoglimento di un'eccezione pregiudiziale o preliminare<sup>28</sup>, ma anche per motivi storici precisi, dal momento che proprio in questo periodo premono le «esigenze di recupero dell'arretrato dopo il processo Lockheed»<sup>29</sup>.

È in questa fase dunque che si registra tra le decisioni della Corte un movimento quasi tellurico, causato dalla forza con cui si fanno spazio una serie sempre più numerosa di decisioni di inammissibilità (semplice o manifesta<sup>30</sup>; in forma di sentenza o di ordinanza), tale da modificare sensibilmente il panorama tutto sommato dato per acquisito dalla dottrina precedente, perché

---

<sup>24</sup> M. Luciani, *Le decisioni processuali*, op. cit., pag. 48 e s.

<sup>25</sup> Come detto, la prima pronuncia di inammissibilità è coeva all'avvio dell'attività della Corte: sent. n. 108/1957.

<sup>26</sup> A semplice titolo esemplificativo, nei primi due anni di attività della Corte le pronunce che contengono un dispositivo di inammissibilità sono 11 (sentt. nn. 17 e 18/1956, ord. n. 25/1956; sentt. nn. 15, 20, 22, 38, 56, 108, 111 e 112/1957). Dieci anni dopo, il numero delle pronunce è 9, quasi invariato dunque (sentt. nn. 13, 46, 66, 90 e 119/1966; sentt. nn. 14, 45, 132 e 154/1967).

<sup>27</sup> L. Pesole, *Sull'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale: i più recenti indirizzi giurisprudenziali*, in GC, 1992, 1, pag. 1567.

<sup>28</sup> A. Cerri, *Corso di giustizia*, op.cit., pag. 229.

<sup>29</sup> *Ibid*, pag. 225.

<sup>30</sup> Anche questa non è tuttavia un'assoluta novità. La prima ordinanza di manifesta inammissibilità (provvedimento però a carattere decisorio), infatti, si ha nel 1962, con la ord. n. 112. Per un elenco dettagliato di tali pronunce, cfr. M. Luciani, *Le decisioni processuali*, op. cit., pag. 51 e s.



l'evoluzione della prassi giurisprudenziale «è segnata da un arricchimento ulteriore dei contenuti delle pronunce di inammissibilità che non solo aumenta le difficoltà di riferirsi ad elementi formali, ma rende inutilizzabili e inattuali anche gli insegnamenti consolidati della dottrina»<sup>31</sup>.

La spiegazione, tuttavia, non può ricondursi solo a un mera ragione di economicità e speditezza dei giudizi. Essa dipende anche dai rapporti della Corte con gli altri soggetti del processo costituzionale. E così, ad esempio, «le sentenze additive cedono gradualmente il posto a pronunce di inammissibilità motivate dal fatto che la Corte non può invadere l'ambito riservato alla discrezionalità legislativa»<sup>32</sup>. Al tempo stesso, nei suoi rapporti con la magistratura ordinaria, «la Corte esige dai giudici molto più di quanto non facesse in passato: aumentano moltissimo le decisioni di inammissibilità per non avere il giudice correttamente esercitato le sue attribuzioni in ordine all'accertamento della rilevanza e alla delibazione della non manifesta infondatezza»<sup>33</sup>.

Il crescere di tali pronunce induce infine la Corte a dare loro fondamento normativo. Esso viene ricavato da un'estensione interpretativa della legislazione, decisa con deliberazione del 5 marzo 1981<sup>34</sup>. La novella delle n.i. sembra così portare a termine un'operazione di "manutenzione" dell'attività processuale della Corte, che si basa sul percorso parallelo che le pronunce di inammissibilità e quelle di manifesta infondatezza dovrebbero seguire, «considerando le prime l'equivalente, in rito, delle seconde»<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> L. Carlassare, *Le "questioni inammissibili" e la loro riproposizione*, in GC, 1984, 1, pag. 733 e ss.

<sup>32</sup> L. Pesole, *Sull'inammissibilità*, op. cit., pag. 1567.

<sup>33</sup> *Ivi*.

<sup>34</sup> La deliberazione, non pubblicata, ha esteso la portata degli artt. 26 della l. n. 87 e 9 delle n.i., laddove si riferiscono alle decisioni di manifesta non fondatezza, anche a quelle di inammissibilità. In particolare, il testo stabilisce che «La Corte, dopo un'ampia discussione; considerato che la disciplina del "caso di manifesta infondatezza" - espressamente prevista dall'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e dall'art. 9, secondo comma, delle "norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale" approvate il 16 marzo 1956 e successivamente modificate - debba, a maggior ragione, applicarsi nel caso di manifesta inammissibilità; alla unanimità, revoca la deliberazione adottata nella seduta del 20 novembre 1980, con cui si approvava il nuovo testo dell'art. 9 delle predette Norme integrative, fermo restando che in entrambi i testi - ai sensi del terzo comma dell'art. 9 - "il decreto del Presidente è comunicato in copia alle parti costituite venti giorni prima della data fissata per la riunione della Corte in camera di consiglio"». La deliberazione della Corte, evidentemente fondamentale per legittimare la tipologia delle pronunce in esame, manifesta la sua importanza anche per quanto attiene alla forma di tali decisioni, dal momento che si prevede anche che «Nell'occasione, la Corte aderisce alla proposta del Presidente che le decisioni di manifesta inammissibilità, deliberate in camera di consiglio, in applicazione sia del primo che del secondo comma dell'art.9, vengano adottate con ordinanza». In questo modo la Corte ha dato piena e consapevole legittimazione alla sua giurisprudenza in tema di pronunce di inammissibilità. Cfr., sul punto, anche la conferenza del presidente L. Paladin del 1981, in cui l'innovazione procedurale è illustrata in un contesto tutto volto a dare giustificazione di come abbattere il notevole arretrato accumulato in quegli anni dalla Corte. La conferenza è consultabile su GC, 1982, 1, pag. 493 e ss. La deliberazione del 1981 ha segnato anche una mutazione nei rapporti tra decisioni di manifesta infondatezza e manifesta inammissibilità, a vantaggio di queste ultime. Sulle originarie differenze e la raggiunta semifungibilità tra le due tipologie di decisioni, L. Carlassare, *Le decisioni di inammissibilità*, op. cit., pagg. 56 e segg. Da notare invece la posizione di M. Luciani, *Le tecniche decisorie*, op. cit., pagg. 53 e ss, il quale sembra non essere a conoscenza della delibera della Corte del 1981, e dunque tende a riconoscere la legittimità delle ordinanze di manifesta inammissibilità con molta cautela: «è difficile sostenere che la nuova categoria di decisioni processuali abbia realmente un fondamento nelle forti normative del processo costituzionale. In effetti, le obiezioni che potrebbero esser rivolte a questa "novità" non sono poche». *Ibid.*, pag. 56.

<sup>35</sup> L. Carlassare, *Le decisioni di inammissibilità*, op. cit., pag. 57.

Quanto alla forma delle decisioni, anche qui la Corte ha mostrato di sfruttare appieno l'elasticità del suo diritto processuale. All'inizio essa aveva tentato di seguire pedissequamente la lettera dell'art. 18. Nei primi anni di giurisprudenza costituzionale – incentrati quasi esclusivamente sui giudizi incidentali – si contano con regolarità le sentenze che rigettano le questioni sollevate senza entrare nel merito<sup>36</sup>. La Corte pronuncia sentenza di inammissibilità, ad esempio, per la manifesta irrilevanza nel giudizio *a quo*<sup>37</sup>; oppure per avere la questione ad oggetto un atto né legislativo né equiparabile ad esso, oppure perché non promossa da un giudice nel corso di un giudizio<sup>38</sup>. Pur dovendo adottare delle decisioni processuali, era chiaro ai Giudici che esse avevano comunque l'effetto di decidere definitivamente la questione sollevata, e pertanto (memori della norma di legge), pronunciavano una sentenza.

Successivamente, anche con il crescere esponenziale delle decisioni di inammissibilità dovuto ai fattori sopra indicati, le sentenze cedono il passo con maggiore frequenza alle ordinanze. Trattandosi di pronunce che hanno l'effetto di decidere definitivamente sulla questione, è evidente che la forma dell'ordinanza si pone come una deroga a quanto previsto dalla legge in tema di forma dei provvedimenti. Tale deroga, sempre più utilizzata, ha avuto un effetto “cannibale” nei confronti di altre tipologie decisorie sperimentate in precedenza. La formula dell'inammissibilità ha infatti finito con l'assorbire il formulario più articolato dei primi anni (improponibilità, irricevibilità, cessazione della materia del contendere, ecc.)<sup>39</sup>. Tale *vis* espansiva ha avuto effetti anche nei confronti delle pronunce di non fondatezza; la giustificazione, in questo caso, è anche dogmatica, dal momento che «[n]on è dubbio che i concetti di inammissibilità ed infondatezza, al vertice, si ricongiungono. Quando cioè l'inammissibilità non è più legata alle particolari circostanze di una certa procedura ma è, per così dire, assoluta, essa equivale all'infondatezza»<sup>40</sup>.

Anche la soluzione della restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché valuti meglio la rilevanza della questione, è una formula che appare oggi recessiva, in quanto la Corte preferisce

---

<sup>36</sup> Nel 1957, ad esempio, con sent. n. 43 (Pres. De Nicola, rel. Castelli Avolio), la Corte sottolinea che «la presente pronuncia, in quanto la Corte giudica in via definitiva, deve essere adottata con sentenza (art. 18, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87), non trovando qui luogo la pronuncia con ordinanza, che potrebbe essere giustificata, come in altri casi, dal rinvio al giudice che ha emesso l'ordinanza di proposizione del giudizio di legittimità costituzionale, qualora questo giudizio, dopo un nuovo esame della rilevanza della questione di legittimità da parte del giudice stesso possa eventualmente proseguire». La decisione utilizza la formula “cessata la materia del giudizio” per un'ipotesi che oggi rientrerebbe nella restituzione degli atti per *ius superveniens*.

<sup>37</sup> Il primo caso si registra con la sent. n. 108/57 (Pres. Azzariti, rel. Bracci), per cui «il giudizio di merito sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale è insindacabile, ma ciò non esclude che dall'ordinanza debbano risultare i motivi del convincimento positivo del giudice circa la rilevanza e la pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale rispetto al giudizio sulla controversia principale. Altrimenti mancherebbero i requisiti essenziali per il processo sulla legittimità costituzionale della legge, che sono invece necessari secondo il sistema adottato dalla nostra Costituzione». Cfr. anche le sentt. nn. 92 e 109/1957.

<sup>38</sup> Tra le altre, cfr. sentt. nn. 52/1962 e 157/1963.

<sup>39</sup> Per una ricostruzione dell'evoluzione delle pronunce della Corte, e la scomparsa di formule come la “cessazione della materia del contendere” e “l'improponibilità” nei giudizi incidentali, cfr. M. Luciani, *Le decisioni processuali*, op. cit., pagg. 17 e ss.

<sup>40</sup> A. Cerri, *Inammissibilità assoluta e infondatezza*, in GC, 1983, 1, pag. 1223. Secondo tale Autore, la Corte si orienta a pronuncia una infondatezza quando voglia manifestare, ad esempio verso l'opinione pubblica, le ragioni del suo operato; al contrario, una pronuncia di inammissibilità è spesso da leggere come rivolta al giudice *a quo*, laddove si voglia “insegnare” come sollevare correttamente una questione. A. Cerri, *ibid.*, pag. 1225.

pronunciarsi con una inammissibilità, differenziando semmai la causa, che può essere il difetto di rilevanza, o la insufficiente motivazione del giudice rimettente<sup>41</sup>.

Non solo. Il largheggiare delle pronunce di inammissibilità ha portato a un logoramento della differenza tra quelle per così dire ordinarie, e quelle semplificate, ossia di manifesta inammissibilità. Mentre le prime richiedevano una sentenza e venivano pronunciate a seguito di udienza pubblica, le seconde giungevano al termine di una camera di consiglio e vestivano l'abito dell'ordinanza. Già dall'inizio degli anni '90 però si è evidenziato che «i due provvedimenti sembrano usati indiscriminatamente»<sup>42</sup>, a tal punto che «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, dal momento che molto spesso questa impiega ora l'una, ora l'altra, ad indicare lo stesso, identico motivo che impedisce di scendere nel merito della questione»<sup>43</sup>. Tale promiscuità nella scelta della formula decisoria è dunque un primo dato di cui tenere conto, perché segna in modo sempre più marcato le pronunce di inammissibilità della Corte, e merita dunque una più attenta riflessione in sede di conclusioni.

---

<sup>41</sup> L. Carlassare, *Le "questioni inammissibili"*, op. cit., pag. 738.

<sup>42</sup> L. Pesole, *Sull'inammissibilità*, op. cit., pag. 1577.

<sup>43</sup> R. Romboli, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in AA.VV., «Aggiornamenti in tema di processo costituzionale», Milano, 2014, pag. 112.

## Parte seconda: l'inammissibilità nei giudizi costituzionali. Esame generale e repertorio delle decisioni del 2015

### 1. L'inammissibilità nei giudizi in via incidentale: una prima ricognizione.

Se l'inammissibilità storicamente nasce nei giudizi sollevati da un giudice, ancora oggi essi sono quelli in cui se ne fa maggiore utilizzo. Nel biennio 2014-2015, ad esempio, si sono registrate 145<sup>44</sup> disposizioni di inammissibilità (comprese quelle in cui essa è stata dichiarata manifesta), pari a circa il 65% del totale<sup>45</sup>. È dunque presumibile che dallo studio dei giudizi incidentali potranno ricavarsi il maggiore numero di informazioni relative a tale formula decisoria.

In effetti, nei giudizi incidentali le pronunce di inammissibilità possono scaturire da una pluralità di cause, tali da rendere difficile la ricomposizione in un *genus* chiaramente definito. Esaminando i repertori elaborati dal Servizio studi della Corte<sup>46</sup>, si ricava che le inammissibilità sono state pronunciate, tra l'altro, per ragioni che attengono al rimettente, all'oggetto, alle norme ritenute lesive o a quelle invocate come parametro (in sé, o in quanto male interpretate), ai vizi gravanti sull'ordinanza di rimessione (perché mal motivata, mal confezionata, o perché finalizzata a scopi non ricevibili), a decisioni pregresse o contestuali, alla irrilevanza della questione.

Per provare a semplificare ulteriormente l'elenco, è possibile ricondurre tutte le cause di inammissibilità indicate a due categorie di vizi.

La prima è quella che si ricava *a contrario* dalla legge, che richiede la questione sia sollevata «nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale»<sup>47</sup>. In questo ambito andranno ricompresi tutti quei difetti che colpiscono il giudizio *a quo*, tali per cui si accerta che esso non appartiene al novero di quei procedimenti da cui possa scaturire una questione di legittimità costituzionale, o perché chi si era rivolto alla Corte non era in realtà un soggetto idoneo a sollevarla. Sono pertanto inammissibili le questioni avanzate nel corso di un procedimento che non possa qualificarsi giudizio, o da chi non può essere considerato giudice.

La seconda categoria che conduce a una pronuncia di inammissibilità invece riguarda i casi in cui, pur essendoci un giudice e un giudizio, a difettare è qualcosa che riguarda l'operato del primo (ad esempio, un'insufficiente motivazione dell'ordinanza di rimessione, o l'errata valutazione circa requisiti essenziali come quello della rilevanza), o l'oggetto del secondo (quando ad esempio si sia impugnato un atto senza forza di legge).

---

<sup>44</sup> Nel 2014 si sono avute 27 sentenze e 1 ordinanza di inammissibilità, e 4 sentenze e 45 ordinanze di manifesta inammissibilità; nel 2015, 25 sentenze e 2 ordinanze di inammissibilità, nonché 4 sentenze e 37 ordinanze di manifesta inammissibilità.

<sup>45</sup> Nello stesso periodo le pronunce di inammissibilità adottate nei giudizi principali sono state 61, e 8 nei conflitti enti.

<sup>46</sup> M. Fierro (a cura di), *Aspetti processuali nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*. Repertorio giurisprudenziale, 2012. In precedenza, L. Iannuccilli (a cura di), *Aspetti processuali nei giudizi di legittimità costituzionale*. Repertorio giurisprudenziale (1995-1996), Stu 103.

<sup>47</sup> Art. 23 l. n. 87 del 1953. La norma riprende quanto previsto a livello costituzionale, secondo cui «La questione di legittimità costituzionale (...) rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti *nel corso di un giudizio* e non ritenuta *dal giudice* manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale»: art. 1 l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1. In generale, per una esaustiva ricostruzione delle pronunce della Corte in tema di giudice e giudizio *a quo*, cfr. V. Crisafulli, *Lezioni*, op. cit., pagg. 267 e ss.

Lo spettro delle cause di inammissibilità che così si delinea, come detto, è molto ampio.

Per quanto riguarda la necessità che ci sia un giudice e un giudizio, appare ormai superata quell'interpretazione, proposta dalla Corte in avvio del suo operato, secondo cui, poiché «i termini “giudizio” e “causa” tanto nella legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, quanto nella legge 11 marzo 1953, n. 87 (art. 23) e nelle norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte, vengono adoperati in maniera generica e con vario significato, è fondamentale la considerazione che il sistema costruito dalla Costituzione e dalle leggi che per questa parte la integrano o le danno esecuzione, comporta che tutte le volte che l'autorità giurisdizionale chiamata ad attuare la legge nel caso concreto, cioè ad esercitare giurisdizione, dubiti fondatamente della legittimità costituzionale di questa, deve sospendere il procedimento e trasmettere gli atti all'organo costituzionale, che è il solo competente a risolvere il dubbio»<sup>48</sup>. Si comprende, in questa pronuncia del 1957, che l'esigenza da far prevalere è quella del «preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro dell'osservanza della Costituzione»<sup>49</sup>. Tale lettura, confermata anche dieci anni dopo<sup>50</sup>, si è andata col tempo modificando, e oggi è consolidato l'orientamento secondo cui occorre la presenza congiunta di due requisiti: quello soggettivo, costituito dall'imparzialità del rimettente; e quello oggettivo, ossia il suo decidere in contraddittorio, e l'essere legittimato a farlo in via definitiva<sup>51</sup>. Come ha osservato la Corte, essa «ha più volte interpretato i due requisiti – soggettivo (il giudice) e oggettivo (il giudizio) – richiesti dalla legge per poter sollevare una questione incidentale di legittimità costituzionale, anche mediante letture non restrittive di entrambi, al fine di ridurre le aree normative sottratte al controllo di costituzionalità». Peraltro, la giurisprudenza della Corte «è andata progressivamente attestandosi su una interpretazione più rigorosa, soprattutto in riferimento alla necessaria compresenza sostanziale di entrambi i suddetti requisiti»<sup>52</sup>.

Guardando ai dati disponibili nell'ultimo biennio, si conferma tale indirizzo. Nel 2014, ad esempio, la Corte ha ribadito che «con riguardo alla legittimazione del magistrato facente parte di un organo collegiale a sollevare questioni di legittimità, è consolidato l'orientamento di questa Corte secondo cui detta legittimazione 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 (...)»<sup>53</sup>; quanto alla legittimazione del giudice cautelare, la Corte ha ribadito che «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

---

<sup>48</sup> Sent. n. 129/1957 (Pres. Azzariti, rel. Cassandro), punto 1 del considerato in diritto.

<sup>49</sup> *Ivi*.

<sup>50</sup> «i due requisiti, soggettivo ed oggettivo, non debbono necessariamente concorrere affinché si realizzi il presupposto processuale richiesto dalle norme richiamate, e poiché nella specie ricorre uno di essi (...), la questione sollevata con l'ordinanza in esame si deve ritenere ammissibile». Sent. n. 83/1966 (Pres. Ambrosini, red. Mortati), punto 1 del considerato in diritto.

<sup>51</sup> Così A. Cerri, *Corso di giustizia*, op.cit., pag.133 In generale, per una esaustiva ricostruzione delle pronunce della Corte in tema di giudice e giudizio *a quo*, cfr. V. Crisafulli, *Lezioni*, op. cit., pagg. 267 e ss.

<sup>52</sup> Sent. n. 164/2008 (pres. Bile, red. De Siervo), punto 2.1 del considerato in diritto.

<sup>53</sup> Ord. n. 266/2014 (Pres. Napolitano, red. Criscuolo).

“provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l’incidente di legittimità costituzionale”»<sup>54</sup>.

Anche con riferimento ai casi che la Corte censura con l’inammissibilità i vizi riguardanti l’ordinanza di rimessione, o la norma impugnata, è possibile stilare una tipologia numerosa di casi. La Corte ha dichiarato inammissibile la questione a causa della mancata descrizione della fattispecie<sup>55</sup>, o perché sulle questioni sollevate ci si era già espressi per la loro fondatezza<sup>56</sup>; oppure, al contrario, perché si tratta di questioni analoghe, o identiche, ad altre per le quali si era pronunciata l’inammissibilità<sup>57</sup>.

Ancora, è inammissibile la questione riproposta, già sollevata nella medesima fase del giudizio, e che era già stata decisa come non fondata<sup>58</sup>. Inammissibili sono anche le questioni irrilevanti perché premature, ipotetiche o astratte<sup>59</sup>; perché il *petitum* è incerto e riservato al legislatore<sup>60</sup>, perché la questione ha sul punto un difetto di motivazione<sup>61</sup>, quelle in cui non si rinviene un’adeguata motivazione<sup>62</sup>, in particolare riguardo alla non manifesta infondatezza<sup>63</sup>;

---

<sup>54</sup> Sent. n. 200/2014 (Pres. Cassese, red. Coraggio), punto 3 del considerato in diritto.

<sup>55</sup> Sent. n. 98/2014. Una particolare specie di irrilevanza, talvolta enucleata come ipotesi a sé, è quella della cd. *aberratio ictus*, che si verifica quando il giudice *a quo* sottopone «a scrutinio [della Corte] una disposizione inconferente rispetto all’oggetto delle sue censure e, quindi, anche sotto questo aspetto irrilevante». Così la Corte con ord. n. 180/2011 (Pres. Maddalena, red. Grossi). In dottrina, tra gli altri, M. D’Amico, *L’aberratio ictus quale elemento di una nozione autonoma di rilevanza per il giudice costituzionale*, in CG, 1991, II, pag. 2143 e ss. Beninteso l’*aberratio ictus* va distinto dal semplice errore, o dal *lapsus calami*, in cui sia incorso il giudice nel citare la norma su cui ha sollevato la questione di legittimità costituzionale, dal momento che «l’indicazione inaccurata o erronea (si tratti di *lapsus calami* o di vero errore) delle disposizioni di legge impugnate è irrilevante quando i termini della questione risultino tuttavia con sufficiente chiarezza». Così Sent. n. 142/1993 (Pres. Casavola, red. Mengoni) punto 2 del considerato in diritto. Da ultimo, cfr. anche sent. n. 216/2015.

<sup>56</sup> In tal caso l’inammissibilità deriva dalla sopravvenuta carenza di oggetto: sent. n. 7/2014 e, in senso conforme, sent. n. 226/2015. C’è da sottolineare, peraltro, che fino agli anni '80 in casi del genere la Corte si esprimeva per la manifesta infondatezza delle questioni. La scelta non era però del tutto soddisfacente perché poneva problemi di ordine logico (ossia: la Corte dichiarava manifestamente infondata una questione in quanto precedentemente l’aveva giudicata... fondata); la possibilità di pronunciare in camera di consiglio anche ordinanze di manifesta inammissibilità, a seguito della deliberazione del 5 marzo 1981 riportata in n. 31 ha portato alla soluzione oggi più praticata. Cfr. L. Carlassarre, *Le decisioni di inammissibilità*, op. cit., pag. 57; L. Pesole, *Sull’inammissibilità*, op. cit., pag. 1582.

<sup>57</sup> *Ex plurimis*, ordd. nn. 42, 48 e 76/2014. Che le pronunce di manifesta infondatezza e di inammissibilità siano pertanto equiparabili è ormai orientamento consolidato. Tra i primi a indicare la tendenza, V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, pag. 296.

<sup>58</sup> Ordd. nn. 54/1961, 90/1964; 140/1973, 197/1983. La Corte ha nel tempo chiarito che «l’effetto preclusivo alla riproposizione di questioni nel corso dello stesso giudizio deve ritenersi operante soltanto allorché risultino identici tutti e tre gli elementi che compongono la questione (norme impugnate, profili d’incostituzionalità dedotti, argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità)»: sent. n. 225/1994 (Pres. Pescatore, red. Santosuosso); punto 4 del considerato in diritto.

<sup>59</sup> *Ex plurimis*, sent. n. 60/2014.

<sup>60</sup> *Ex plurimis*, sent. n. 90/2014.

<sup>61</sup> *Ex plurimis*, sent. n. 98/2014.

<sup>62</sup> *Ex plurimis*, sentt. nn. 98, 163 e 220/2014, ma anche ord. n. 21/2014.

<sup>63</sup> Sent. n. 241/2014. Questa tipologia di difetto dell’ordinanza di rimessione ha ripercussioni anche sulla natura della decisioni della Corte, dal momento che, è stato notato, «sindacare la motivazione sulla non manifesta infondatezza

anche nel caso sia riscontrato un vizio del *petitum*, la Corte termina il giudizio con una pronuncia di inammissibilità<sup>64</sup>, come quando la questione presenta «molteplici profili di contraddittorietà, ambiguità e oscurità nella formulazione della motivazione»<sup>65</sup>. Altri casi di inammissibilità sono quelli che attengono, come si vedrà più in dettaglio, all'attività interpretativa svolta dal giudice *a quo*<sup>66</sup>.

Più radicale è poi il difetto che rende inammissibile la questione quando si è impugnata un'intera legge<sup>67</sup>, o si è impugnato un atto che non rientra tra quelli che possono essere sottoposti al giudizio incidentale<sup>68</sup>. Diverso ancora è il caso in cui la Corte si risolve per l' inammissibilità ogni volta che il giudice *a quo* intende ottenere una pronuncia che dichiari incostituzionale una scelta che spetta alla discrezionalità del legislatore, oppure solleciti un intervento additivo che però non si configura, stando alla ormai classica formula della Corte, a «rime obbligate»<sup>69</sup>.

Vanno inoltre ricordate le pronunce in cui la Corte ha dichiarato inammissibile la questione quando la motivazione è stata fatta *per relationem* (rinviando cioè ad altro provvedimento della stessa o di altra autorità giudiziaria); oppure quelle in cui non è stata indicata a sufficienza la norma impugnata o il parametro che si assume violato<sup>70</sup>.

### 1.1. (segue): l'analisi analitica delle pronunce di inammissibilità nel 2015.

Se ora si concentra l'esame sul 2015, è possibile anche in questo caso comporre una classificazione piuttosto articolata<sup>71</sup>. Per rendere più agevole l'immediata comprensione degli orientamenti della Corte, se ne è dunque preferita un'esposizione repertoriale, come di seguito specificato.

---

significa, di fatto esaminare nel merito la questione di legittimità costituzionale», cosicché dunque la pronuncia di inammissibilità non sarebbe più di tipo processuale. Così L. Pesole, *Sull'inammissibilità*, op. cit., pag. 1598.

<sup>64</sup> Perché incerto (sent. n. 60/2014), o ambiguo (sent. n. 220/2014), o ancipite (ord. n. 207/2015).

<sup>65</sup> Sent. n. 247/2015 (Pres. Criscuolo, red. Cartabia), punto 4 del considerato in diritto.

<sup>66</sup> Non si tratta solo della cd. interpretazione adeguatrice, pur sempre richiesta (sentt. nn. 202 e 220/2014, per cui cfr. anche oltre, parte Seconda), ma anche di erroneità del presupposto interpretativo (sent. 218/2014), incompleta ricostruzione del quadro normativo (sent. n. 251/2014), o quando il giudice *a quo* aveva evocato una sentenza manipolativa non necessitata (sent. n. 30/2014). Quanto poi al rapporto tra decisioni di inammissibilità per mancata interpretazione adeguatrice del giudice *a quo*, e sentenze interpretative della Corte (nonostante l'interpretazione conforme tentata dal giudice *a quo*), il confine appare spesso «evanescente»: così G. Zagrebelsky, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, pag. 387 e s., in cui si evidenzia come le ordinanze di inammissibilità siffatte custodiscano, al loro interno, spesso un'indicazione di merito per il giudice rimettente.

<sup>67</sup> Sent. n. 218/2014. In tal caso l'inammissibilità deriva, più esattamente, dalla eccessiva genericità della motivazione.

<sup>68</sup> Sent. n. 120/2014.

<sup>69</sup> *Ex plurimis*, sentt. nn. 30, 81, 214, 243/2014. Il primo caso di tali pronunce si ha con la sent. n. 137/1981.

<sup>70</sup> Rispettivamente sentt. nn. 8/2005 e 210/2006. I dati sono ripresi da M. Bellocci e T. Giovannetti, *Il quadro delle tipologie decisorie*, op.cit., pag. 7.

<sup>71</sup> I dispositivi di inammissibilità sono stati adottati attraverso 25 sentenze e 2 ordinanze di inammissibilità: sentenze nn. 18, 25, 26, 27, 49 – 2 dispositivi –, 70, 71, 85 – 2 dispositivi –, 95, 110, 114, 120, 126, 157, 178 – 3 dispositivi –, 184, 192 – 2 dispositivi –, 193, 210, 222, 223, 231 – 2 dispositivi –, 241, 247, 248; ordinanze nn. 80 e 187). I dati indicati sono tutti estrapolati dalla Relazione annuale - anno 2016 - della Corte costituzionale, a cura del Servizio studi e massimario.

(1) *l'insufficiente descrizione della fattispecie a quo*

In materia penale, con riferimento alla recidiva reiterata, la Corte ha segnalato che «il Tribunale rimettente avrebbe dovuto precisare se nel caso in questione l'applicazione era avvenuta con una precedente sentenza anteriore alla commissione dei reati per i quali si procede. Ove ciò non fosse avvenuto e tuttavia avesse ritenuto ugualmente applicabile la norma impugnata, dovendo egli stesso applicare la recidiva reiterata, il Tribunale avrebbe avuto l'onere di dare una plausibile spiegazione della sua diversa interpretazione di tale norma. La mancanza delle necessarie indicazioni impedisce a questa Corte di verificare la rilevanza della questione, che è pertanto inammissibile»<sup>72</sup>.

(2) *il difetto di rilevanza*

«Il TAR rimettente (...) in entrambe le ordinanze ha affermato che dovrebbe limitarsi a ordinare alla resistente pubblica amministrazione di procedere alla restituzione alla parte ricorrente delle aree illegittimamente occupate, previa riduzione in pristino, e a risarcire il danno per l'occupazione illegittima, fermo restando che l'amministrazione “può paralizzare tale pronuncia mediante l'adozione del provvedimento con cui disporre l'acquisto *ex nunc* del bene al suo patrimonio indisponibile”. Trattasi, dunque, di una circostanza solo eventuale che non risulta essersi realizzata, il che esclude la necessità di fare applicazione nel caso concreto della norma impugnata»<sup>73</sup>.

Ancora, «la riscontrata infondatezza della questione inerente alla preclusione del “patteggiamento” rende inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione relativa al divieto di concessione della sospensione condizionale della pena per i delitti» di cui il giudice *a quo* doveva fare applicazione; infatti, «la richiesta presentata dagli imputati nel giudizio a quo va (...) comunque disattesa per la pregiudiziale ragione che il “patteggiamento” non è consentito in rapporto ai reati per cui si procede: di modo che l'eventuale rimozione dell'ostacolo alla concessione della sospensione condizionale, cui la richiesta è subordinata, rimarrebbe del tutto ininfluenza sulla decisione che il rimettente è chiamato ad adottare»<sup>74</sup>.

In materia elettorale, una prima pronuncia di inammissibilità è stata adottata con riferimento alla questione normativa riguardante le consultazioni per l'elezione al Parlamento europeo. La Corte sottolinea «innanzitutto come il giudice rimettente, limitandosi a ricordare l'esistenza dell'istituto dell'interesse ad agire e a citare il *petitum* della domanda, senza argomentare sull'incertezza necessaria ai fini del valido esercizio dell'azione di accertamento, non offra una adeguata motivazione delle ragioni per le quali ha ritenuto ammissibile tale azione, sulla quale è chiamato a pronunciarsi nel giudizio principale. Il mero riferimento all'interesse “all'accertamento della pienezza del diritto di voto” con riguardo “alle future consultazioni per l'elezione del Parlamento Europeo”, senza alcun'altra indicazione, nemmeno sintetica o *per relationem*, non può essere considerato motivazione sufficiente e non implausibile dell'esistenza dell'interesse ad agire,

---

<sup>72</sup> Sent. n. 271/2015 (Pres. Criscuolo, red. Lattanzi), punto 2.1 del considerato in diritto.

<sup>73</sup> Sent. n. 71/2015 (Pres. Criscuolo, red. Zanon), punto 4 del considerato in diritto.

<sup>74</sup> Sent. n. 95/2015 (Pres. Criscuolo, red. Frigo), punto 5 del considerato in diritto.



idonea, in quanto tale, a escludere un riesame ad opera di questa Corte dell'apprezzamento compiuto dal giudice a quo ai fini dell' ammissibilità dell'azione»; inoltre, la Corte rileva «come, nella valutazione dei due profili, dell'interesse all'accertamento della “pienezza” del diritto di voto e della necessaria applicazione della normativa che lo disciplina ai fini della definizione del giudizio *a quo* – costituenti requisiti di ammissibilità della questione, quanto alla sua pregiudizialità rispetto alla definizione del processo principale –, vada tenuta in particolare considerazione la circostanza che la normativa stessa, della cui legittimità costituzionale si dubiti, possa o meno pervenire incidentalmente al vaglio di questa Corte. In questa prospettiva, ai fini dell'ammissibilità della questione occorre, così, non soltanto che l'oggetto del giudizio principale e quello del giudizio di legittimità costituzionale non coincidano (...), ma altresì che l'incertezza sulla effettiva portata del diritto di voto, derivante da una normativa elettorale in ipotesi costituzionalmente illegittima, sia destinata, altrimenti, a restare insuperabile, a causa dell'impossibilità che la relativa questione di costituzionalità venga sollevata secondo l'ordinaria via incidentale in un giudizio avente ad oggetto la vicenda elettorale»<sup>75</sup>.

Una seconda questione vertente sulla materia elettorale ha interessato la normativa per l'elezione del consiglio regionale e il Presidente della regione Marche. Al giudice che dubitava della legittimità dell' eventuale premio elettorale assegnato alla coalizione, la Corte ha segnalato che «nella sua applicazione al caso concreto, la disposizione censurata non ha prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente: la maggioranza assoluta dei seggi, infatti, non è stata attribuita ad una coalizione votata da una frazione minuscola dell'elettorato; il Presidente a cui le liste erano collegate non è risultato eletto con un numero esiguo di voti; né il voto disgiunto ha comportato voti per le liste collegate inferiori a quelli del Presidente. In ragione di ciò la questione risulta essere meramente ipotetica, e pertanto non ammissibile»<sup>76</sup>.

### (3) il difetto di motivazione sulla rilevanza

In generale, la Corte ricorda che la sua costante giurisprudenza «ritiene sufficiente che il rimettente proponga una giustificazione plausibile con riguardo alla rilevanza della questione, e riconosce finanche forme implicite di motivazione al proposito, sempreché, dalla descrizione della fattispecie, il carattere pregiudiziale della stessa questione emerga con immediatezza ed evidenza»<sup>77</sup>; pertanto, «la mancanza della motivazione sul punto» su cui si accentrano i dubbi di costituzionalità del giudice rimettente «non consente di riconoscere la rilevanza della questione e ne fa conseguentemente escludere l'ammissibilità»<sup>78</sup>. Alla stessa soluzione si deve pervenire quando nelle argomentazioni seguite «dal giudice *a quo* non è ravvisabile alcun elemento che chiarisca le ragioni per le quali egli ritiene di dover fare applicazione delle disposizioni censurate, per

---

<sup>75</sup> Sent. n. 110/2015 (Pres. Criscuolo, red. de Pretis), punti 3.2 e 3.3 del considerato in diritto; nello stesso senso dell'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza cfr. anche sent. n. 192/2015 (Pres. Criscuolo, red. Zanon), in merito alla norme sul gratuito patrocinio dello Stato, punto 4 del considerato in diritto, in quanto «risulta *per tabulas* dalle stesse ordinanze di rimessione, nei giudizi a quibus non vi è stata ammissione di alcuna parte processuale al patrocinio a spese dell'Erario»; sentt. nn. 85 e 231/2015.

<sup>76</sup> Sent. n. 193/2015 (Pres. Criscuolo, red. Amato), punto 3.1 del considerato in diritto.

<sup>77</sup> Sent. n. 120/2015 (Pres. Cartabia, red. Zanon), punto 3.1 del considerato in diritto. In tal senso, è stata dichiarata l'inammissibilità della questione anche con le sentt. nn. 178 e 192/2015, nonché le ordd. nn. 80 e 187/2015.

<sup>78</sup> Sent. n. 25/2015 (Pres. Criscuolo, red. Lattanzi), punto 2 del considerato in diritto.

consentire la prosecuzione del procedimento in corso», e dunque «l'esigenza di dover applicare la norma censurata non emerge con chiarezza»<sup>79</sup>.

In tema di determinazione della liquidazione delle spese di giustizia, il giudice rimettente «non ha indicato le ragioni per le quali la disposizione censurata debba applicarsi al giudizio principale, il che si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza». In altri termini il giudice *a quo* «non ha chiarito quale sia la disciplina effettivamente applicabile nel caso di specie», e poiché «i giudici rimettenti sono chiamati, nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, non solo ad indicare le circostanze che incidono sulla rilevanza delle questioni sollevate, ma anche ad illustrare, quando sia il caso, i presupposti interpretativi che implicano, nel loro giudizio, la necessità di fare applicazione della norma censurata», la questione è inammissibile, poiché il rimettente «è incorso in una incompleta ricostruzione del quadro normativo di effettivo riferimento, compromette l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento della sollevata censura»<sup>80</sup>.

In tema di confisca edilizia intervenuta a seguito di accertamento di responsabilità penale, sebbene in assenza di pronuncia di condanna, la Corte ha messo in evidenza che il giudice *a quo* «non ha affatto dato conto del superamento della presunzione di non colpevolezza del terzo, ma ha adottato un criterio di giudizio esattamente opposto, e perciò inidoneo a sorreggere la confisca. Ai fini della motivazione sulla rilevanza della questione, invece, sarebbe stato necessario argomentare il raggiungimento della prova della responsabilità del terzo acquirente, perché, seguendo il ragionamento del rimettente, solo in tal caso vi sarebbe stata la necessità di applicare la contestata regola di diritto tratta dal caso Varvara»<sup>81</sup>.

Dovendo scrutinare una norma dettata in materia di ricongiunzione, riscatto e prosecuzione volontaria a fini pensionistici, la Corte ha evidenziato che l'ordinanza non fornisce «altri elementi sufficienti a consentire di comprendere la natura ed i caratteri del rapporto di lavoro in questione, né il regime di tutele ad esso applicabile. Non è dato intendere se la natura "saltuaria" della prestazione sia riconducibile a un rapporto di lavoro occasionale di tipo accessorio, svolto da un soggetto a rischio di esclusione sociale, per un compenso inferiore alla somma dei cinquemila euro, somma indicata quale tetto massimo per tali prestazioni lavorative. Ugualmente incerta risulta la configurazione di un rapporto di lavoro a tempo parziale, di tipo "verticale", svolto solo in alcuni giorni della settimana, secondo una cadenza prestabilita nel contratto individuale di lavoro. La Corte rimettente non adduce specifiche e valide motivazioni, al fine di ricondurre la prestazione di lavoro in oggetto entro l'ambito di applicazione della norma censurata, né si premura di assimilarla alle fattispecie individuabili quali *tertia comparationis*». In definitiva, l'indeterminatezza «della fattispecie esaminata impedisce (...) di svolgere la valutazione di omogeneità delle situazioni poste a raffronto, necessaria al fine di giudicare sulla sussistenza della pretesa irragionevole discriminazione operata dalla norma censurata», e dunque «la non esauriente motivazione in ordine alla riconducibilità della prestazione di lavoro esaminata (...) non consente di formulare una

---

<sup>79</sup> Sent. n. 222/2015 (Pres. Criscuolo, red. Sciarra), punto 3.1 del considerato in diritto.

<sup>80</sup> Sent. n. 18/2015 (Pres. e red. Criscuolo), punto 2 del considerato in diritto.

<sup>81</sup> Sent. n. 49/2015 (Pres. Criscuolo, red. Lattanzi), punto 5 del considerato in diritto.

valutazione sull'irragionevolezza della discriminazione asseritamente derivante dalla norma censurata»<sup>82</sup>.

*(4) l'inadeguata o carente motivazione sulla non manifesta infondatezza*

La Corte ha più volte affermato che è «inammissibile la questione di legittimità costituzionale posta senza un'adeguata ed autonoma illustrazione, da parte del giudice rimettente, delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato. Non basta, in altre parole, l'indicazione delle norme da raffrontare, per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra, ma è necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e, se del caso, illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione»<sup>83</sup>.

«Va preliminarmente rilevato che questa Corte ritiene configurarsi un'ipotesi di inammissibilità della questione, qualora il giudice non fornisca una motivazione adeguata sulla non manifesta infondatezza della stessa, limitandosi a evocarne i parametri costituzionali, senza argomentare in modo sufficiente in ordine alla loro violazione (...). In tale ipotesi, il difetto nell'esplicitazione delle ragioni di conflitto tra la norma censurata e i parametri costituzionali evocati inibisce lo scrutinio nel merito delle questioni medesime (...), con conseguente inammissibilità delle stesse. Nel caso di specie, la Corte rimettente si limita a richiamare l'art. 117, primo comma, Cost., per violazione della CEDU "come interpretata dalla Corte di Strasburgo" senza addurre alcun elemento a sostegno di tale asserito *vulnus*, in particolare con riferimento alle modalità di incidenza della norma oggetto di impugnazione sul parametro costituzionale evocato. Inoltre il richiamo alla CEDU si rivela, nella sostanza, erroneo (...). Pertanto, l'esame dell'ordinanza di rimessione non consente di evincere in qual modo le norme della CEDU siano compromesse, per effetto dell'applicazione della disposizione oggetto di censura. Una tale carenza argomentativa costituisce motivo di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto preclusiva della valutazione della fondatezza»<sup>84</sup>.

Dovendo valutare la questione, sollevata da più giudici rimettenti, relativa alla prolungata sospensione dei rinnovi negoziali nell'amministrazione pubblica e dell'ordinaria dinamica retributiva, la Corte ha obiettato che le ordinanze non chiariscono «il profilo attinente alla non manifesta infondatezza, incentrato sulla violazione dell'art. 36, primo comma, Cost. I giudici *a quibus*, nell'esaminare la disciplina che concerne la determinazione dell'indennità di vacanza contrattuale e l'esclusione degli incrementi di questa voce fino al 2017 (e poi, nella pendenza della lite, fino al 2018), non enunciano le ragioni del contrasto della normativa con il canone della proporzionalità della retribuzione (art. 36, primo comma, Cost.)», mentre, secondo l'insegnamento costante della Corte, «la conformità della retribuzione ai requisiti di proporzionalità e sufficienza

---

<sup>82</sup> Sent. n. 114/2015 (Pres. Criscuolo, red. Sciarra), punto 2.3 del considerato in diritto.

<sup>83</sup> Sent. n. 120/2015 (Pres. Cartabia, red. Zanon), punto 3.2 del considerato in diritto.

<sup>84</sup> Sent. n. 70/2015 (Pres. Criscuolo, red. Sciarra), punto 3 del considerato in diritto. Nello stesso senso la sent. n. 126/2015 (Pres. Criscuolo, red.), punto 3 del considerato in diritto, per cui l'ordinanza di rimessione «non illustra in maniera convincente ed esaustiva né le ragioni del dedotto contrasto della normativa impugnata con i precetti della Costituzione né il senso e la portata dell'intervento caducatorio richiesto a questa Corte».

indicati dall'art. 36, primo comma, Cost. deve essere valutata in relazione alla retribuzione nel suo complesso, non già alle singole componenti di essa»<sup>85</sup>.

(5) *la carente motivazione in ordine a specifici parametri*

«I giudici rimettenti, (...), non spiegano per quale ragione sia rilevante *ratione temporis*, alla luce delle domande proposte dalle parti sindacali e dai lavoratori, una normativa che riguarda specificamente le modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017». Le ordinanze, quanto «alla dedotta violazione dell'art. 35, primo comma, Cost.», non offrono, «a sostegno dei dubbi di costituzionalità, argomentazioni autonome». Infine, «l'ordinanza di rimessione è parca di riferimenti circostanziati e (...) si limita a menzionare nel dispositivo il parametro costituzionale, omettendo di fornire un'argomentazione esaustiva sulle ragioni del contrasto con le norme invocate»<sup>86</sup>.

«Quando il provvedimento introduttivo risulta carente in ordine alle ragioni di contrasto tra la norma censurata ed i parametri costituzionali evocati, la giurisprudenza costituzionale è costante nel senso che la relativa questione deve considerarsi inammissibile»<sup>87</sup>.

«deve essere rilevata l'inammissibilità delle censure apoditticamente rivolte alla norma impugnata in riferimento agli artt. 1, 2 e 4 Cost. L'ordinanza si limita, infatti, a menzionare detti parametri costituzionali, omettendo di fornire un'argomentazione esaustiva sulle ragioni del preteso contrasto con le norme invocate»<sup>88</sup>.

(6) *l'inesatta o erronea identificazione della norma oggetto di censura, altrimenti definita come aberratio ictus*

«Nel caso di specie non può giungersi all'esame del merito della questione sollevata poiché essa è inammissibile, essendo stata sottoposta a scrutinio una disposizione diversa dall'effettivo oggetto delle censure (...). In queste condizioni l'errore di individuazione della norma è, oltre che formale, sostanziale, il che esclude a priori la possibilità di pervenire in via interpretativa a superare il difetto di prospettazione»<sup>89</sup>.

«la questione di legittimità costituzionale (...), è inammissibile, poiché il giudice rimettente è incorso in errore nell'individuazione della norma censurata. Infatti, egli non deve fare applicazione, nel caso di specie, della norma impugnata – volta ad assicurare misure di tutela della sicurezza sociale e di contrasto alla criminalità organizzata – bensì delle disposizioni in tema di conto corrente»<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> Sent. n. 178/2015 (Pres. Criscuolo, red. Sciarra), punto 8.1 del considerato in diritto.

<sup>86</sup> *Ibidem*, punti 8.1, 8.2 e 8.3 del considerato in diritto.

<sup>87</sup> Sent. n. 223/2015 (Pres. Criscuolo, red. Carosi), punto 4.2 del considerato in diritto.

<sup>88</sup> Sent. n. 248/2015 (Pres. Criscuolo, red. Carosi), punto 2 del considerato in diritto.

<sup>89</sup> Sent. n. 26/2015 (Pres. Criscuolo, red. Coraggio), punti 5 e 7 del considerato in diritto.

<sup>90</sup> Sent. n. 85/2015 (Pres. Criscuolo, red. Carosi), punto 3 del considerato in diritto. Cfr. anche ord. n. 187/2015.

«La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione è inammissibile, anzitutto perché erroneamente ha per oggetto» la norma impugnata, anziché quella con cui «si è conferita esecuzione ad una norma reputata di dubbia costituzionalità, ovvero al divieto di applicare la confisca urbanistica se non unitamente ad una pronuncia di condanna penale. Questa Corte ha, infatti, già chiarito che il carattere sub-costituzionale della CEDU impone un raffronto tra le regole da essa ricavate e la Costituzione, e che l'eventuale dubbio di costituzionalità da ciò derivato, non potendosi incidere sulla legittimità della Convenzione, deve venire prospettato con riferimento alla legge nazionale di adattamento». Nel suo argomentare, al rimettente è sfuggito «che il dovere del giudice comune di interpretare il diritto interno in senso conforme alla CEDU, appena ribadito, 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», cosicché, in caso di contrasto, «è fuor di dubbio che il giudice debba obbedienza anzitutto alla Carta repubblicana»<sup>91</sup>.

«La questione (...) è, però, ultronea ed eccentrica rispetto all'oggetto del processo *a quo*», poiché «non pertinentemente il Collegio rimettente invece di assumere ad oggetto della questione sollevata» la norma «da cui dipende la decisione da adottare nella fattispecie al suo esame, ha viceversa denunciato» un'altra norma. «Da qui, appunto, l'inammissibilità, per *aberratio ictus*, della riferita questione»<sup>92</sup>.

(7) *l'inammissibilità legata al petitum*

- *la contraddittorietà, l'ambiguità e l'oscurità nella formulazione della motivazione e del petitum*

«Deve altresì essere rilevata l'incongruenza tra la motivazione e il dispositivo dell'ordinanza di rimessione», che «si articola in due richieste», la prima che chiede «la Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, con una pronuncia ablativa», la seconda con cui si vuole ottenere «una pronuncia additiva», cosicché, in definitiva, «l'ordinanza nel suo insieme non chiarisce sufficientemente se intende ottenere una pronuncia ablativa o una pronuncia additivo-manipolativa e, per costante giurisprudenza di questa Corte (...), ciò preclude l'esame nel merito della questione determinandone l'inammissibilità»<sup>93</sup>.

- *il vizio del petitum e la formulazione di un petitum indeterminato, inadeguato e non costituzionalmente obbligato*

In tema di regolamentazione dell'indennità di buonuscita degli insegnanti, la caducazione «integrale del requisito dell'anno di servizio continuativo», richiesta dal giudice *a quo*, «mal si accorda con un'ordinanza di rimessione, che non enuncia argomenti per dimostrare l'irragionevolezza intrinseca del presupposto della continuità del servizio e si propone, piuttosto, di

---

<sup>91</sup> Sent. n. 49/2015 (Pres. Criscuolo, red. Lattanzi), punto 4 del considerato in diritto.

<sup>92</sup> Sent. n. 157/2015 (Pres. Criscuolo, red. Morelli), punto 4 del considerato in diritto.

<sup>93</sup> Sent. n. 247/2015 (Pres. Criscuolo, red. Cartabia), punti 4.3 e 4.4 del considerato in diritto.

calibrare tale requisito alla stregua della particolarità degli incarichi di supplenza». Infatti, non si comprende «in quali termini debba tradursi, nella declaratoria d'illegittimità costituzionale che è richiesta, la necessità di considerare in maniera globale i rapporti che hanno legato i docenti supplenti alle amministrazioni di appartenenza. (...) Nondimeno, un tale intervento manipolativo, tanto penetrante quanto inafferrabile nelle sue coordinate, rischierebbe di invadere lo spazio riservato alla discrezionalità legislativa, in difetto di soluzioni a rime costituzionalmente obbligate»<sup>94</sup>.

In tema di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo, l'eterogeneità «delle ipotesi di sospensione previste dai diversi settori processuali dell'ordinamento non è (...) ricondotta a unità per mezzo dell'ambigua formula cui il rimettente ha ancorato il dubbio di costituzionalità»<sup>95</sup>.

- *petitum inidoneo ad eliminare il prospettato vulnus costituzionale*

«l'esito prefigurato dal rimettente (...) non potrebbe scaturire dalla caducazione dal contesto normativo (...) della disposizione censurata. L'intervento correttivo invocato, (...), non varrebbe a ricondurre ad omogeneità le situazioni poste a raffronto e sarebbe, quindi, inidoneo a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira dal rimettente, conseguibile non per decisione della Corte», ma attraverso un intervento correttivo del legislatore dei limiti di affollamento, per cui ciò «è motivo di inammissibilità della questione»<sup>96</sup>.

*(8) l'incompleta ricostruzione e conseguente mancata ponderazione del quadro normativo di riferimento*

Laddove il rimettente non solo «ha completamente omesso l'esame delle disposizioni» rilevanti nella fattispecie concreta, «ma non ha neanche preso in considerazione quelle, di fonte legale e negoziale» ugualmente applicabili, ciò determina l'impossibilità di procedere a un esame del merito. Nel caso concreto, infatti, «non sono state prese in esame le pertinenti disposizioni della contrattazione collettiva»; ciò fa sì che le «gravi lacune dell'ordinanza di rimessione minano l'iter logico argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza dell'odierna questione di legittimità costituzionale e determinano, pertanto, la sua inammissibilità»<sup>97</sup>.

*(9) l'erroneità del presupposto interpretativo da cui ha tratto origine il promovimento della questione*

In tema di confisca amministrativa come effetto di illecito penale accertato ma non sanzionato, i giudici rimettenti, «pur divergendo in ordine agli effetti che la sentenza Varvara dovrebbe produrre nell'ordinamento giuridico nazionale, sono convinti che con tale pronuncia la

---

<sup>94</sup> Sent. n. 126/2015 (Pres. Criscuolo, red. Sciarra), punto 5.1 del considerato in diritto.

<sup>95</sup> Sent. n. 184/2015 (Pres. Criscuolo, red. Lattanzi), punto 6 del considerato in diritto.

<sup>96</sup> Sent. n. 210/2015 (Pres. Criscuolo, red. Amato), punto 4.3 del considerato in diritto.

<sup>97</sup> Sent. n. 27/2015 (Pres. Criscuolo, red. Coraggio), punto 3 del considerato in diritto. Cfr. anche sent. n. 18/2015.

Corte EDU abbia enunciato un principio di diritto tanto innovativo». Al contrario, il primo fraintendimento loro imputabile «verte sul significato che essi hanno tratto dalla sentenza della Corte di Strasburgo». Infatti, i rimettenti «non colgono che essa si mostra di dubbia compatibilità sia con la Costituzione, sia con la stessa CEDU, per come quest'ultima vive attraverso le pronunce della Corte di Strasburgo», omettendo di considerare che «i canoni dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata debbono infatti trovare applicazione anche nei confronti delle sentenze della Corte EDU, quando di esse (...), non si è in grado di cogliere con immediatezza l'effettivo principio di diritto che il giudice di Strasburgo ha inteso affermare per risolvere il caso concreto»<sup>98</sup>.

*(10) l'omessa indicazione espressa della disposizione assunta quale tertium comparationis*

In tema di liquidazione delle competenze dei difensori d'ufficio, il giudice a quo, «non ha indicato quali siano “i più favorevoli parametri in allora vigenti” in base ai quali si sarebbe dovuto provvedere sulle istanze di liquidazione depositate in data antecedente al 1° gennaio 2014. L'ordinanza di rimessione, dunque, risulta priva della indicazione espressa della disposizione assunta quale *tertium comparationis*», cosicché il rimettente «è incorso in una incompleta ricostruzione del quadro normativo di effettivo riferimento, compromette l'iter logico argomentativo posto a fondamento della sollevata censura» determinandone l'inammissibilità<sup>99</sup>.

*(11) la richiesta di una pronuncia additiva o manipolativa o a contenuto non costituzionalmente obbligato*

«Se l'*aberratio ictus* del rimettente in ordine alle norme censurate nel presente giudizio comporta l'inammissibilità delle questioni proposte, non può sottacersi che il principio di tutela del pensionato (...) soffre, in relazione al quadro normativo illustrato, gravi limitazioni suscettibili di comprimerlo oltre i limiti consentiti dall'ordinamento costituzionale. La combinazione di diverse norme, pure dirette a garantire valori importanti quali la tutela delle ragioni di credito e l'effettività della responsabilità patrimoniale, ha generato, nel caso di specie, interrelazioni che rendono incoerente il sistema delle garanzie a favore del pensionato. Pur disponendo di ampia discrezionalità nella scelta del tipo di tutela delle condizioni minime di sostentamento del pensionato tra le molteplici ipotizzabili, il legislatore ha determinato una situazione che pregiudica la fruizione di un diritto sociale incompressibile quando i mezzi destinati a tal fine (...) perdono il carattere di indisponibilità in relazione a misure cautelari ed espropriative. È specificamente sotto tale profilo di incompletezza del sistema di tutela del pensionato che l'attuale situazione normativa risulta incompatibile con il precetto contenuto nell'art. 38, secondo comma, Cost. Il *vulnus* riscontrato e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio effettivo per assicurare condizioni di vita minime al pensionato, se non inficiano – per le ragioni già esposte – la ritenuta inammissibilità delle questioni (...), impongono tuttavia di sottolineare la necessità che lo stesso legislatore dia tempestiva soluzione al problema individuato nella presente pronuncia»<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> Sent. n. 49/2015 (Pres. Criscuolo, red. Lattanzi), punto 6 del considerato in diritto; cfr. anche sent. n. 241/2015 e ord. n. 187/2015.

<sup>99</sup> Sent. n. 18/2015 (Pres. e red. Criscuolo), punto 2 del considerato in diritto.

<sup>100</sup> Sent. n. 85/2015 (Pres. Criscuolo, red. Carosi), punto 5 del considerato in diritto.

«Ove la norma venisse dichiarata incostituzionale, il suo venir meno *ex tunc* produrrebbe di rendere definitivamente esenti da imposizione i redditi eventualmente generati prima dell'introduzione del nuovo regime e non ancora distribuiti. In tal modo sarebbero privilegiati, senza plausibile ragione, i titolari di quote di partecipazione qualificata rispetto agli altri in palese contraddizione con le finalità della novella legislativa. Si verrebbe così a realizzare un regime di diritto transitorio il quale si scosterebbe, in modo irragionevole, sia dal regime precedente (per cassa), sia da quello successivo (per trasparenza). Ne deriverebbe un esito manipolativo non costituzionalmente obbligato (...) in un ambito – quello delle norme intertemporali – connotato da ampia discrezionalità del legislatore (...) Le questioni sono, pertanto, inammissibili»<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Sent. n. 231/2015 (Pres. Criscuolo, red. Carosi), punto 4.3 del considerato in diritto.



*(12) il difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata al quesito sollevato dal rimettente in materia riservata alla discrezionalità del legislatore*

Con riferimento alla causa di non punibilità prevista dall'essere stato commesso il fatto contro il patrimonio in danno del coniuge, la Corte osserva che se è vero che «la discrezionalità legislativa si esercita non solo nella espressione di nuove scelte normative, ma anche nella stessa conservazione, nel tempo, dei valori normativi già affermati nell'ordinamento», tuttavia il suo intervento «si legittima in casi (...) nei quali l'inopportuno trascinarsi nel tempo di discipline maturate in un determinato contesto trasmodi, alla luce della mutata realtà sociale, in una regolazione non proporzionata e manifestamente irragionevole degli interessi coinvolti». E così, nella fattispecie in esame, «nemmeno la constatazione di effetti manifestamente non ragionevoli sul piano dell'uguaglianza tra cittadini innanzi alla legge penale è sufficiente al fine di consentire alla questione sollevata di superare il vaglio di ammissibilità. Sono infatti prospettabili una molteplicità di alternative, costituzionalmente compatibili, idonee ad evitare che prevalga sempre e comunque, per determinate figure parentali, la soluzione dell'impunità, anche contro la volontà della vittima ed anche quando non vi sia, nel concreto, alcuna coesione da difendere per il nucleo familiare»<sup>102</sup>.

Anche dall'esame pronunce di manifesta inammissibilità è possibile ricavare una ricca casistica<sup>103</sup>.

*(13) l'assenza del nesso di pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio in via incidentale*

«non è consentito sollevare nel procedimento di esecuzione un incidente di legittimità costituzionale concernente una norma applicata nel giudizio di cognizione (la questione avrebbe dovuto essere, infatti, proposta nell'ambito di quest'ultimo)»<sup>104</sup>.

«in via preliminare, va rilevata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto della motivazione in ordine al requisito della rilevanza, in quanto l'ordinanza di rimessione non contiene indicazioni sufficienti ad una completa ricostruzione dei termini della controversia, né a giustificare la necessità di fare applicazione delle disposizioni della cui legittimità costituzionale dubita; (...) in particolare, non sono state illustrate, neppure sommariamente, le ragioni della ritenuta fondatezza dei motivi di ricorso, nonostante tale valutazione avesse una priorità logica rispetto alla questione di legittimità costituzionale»<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> Sent. n. 223/2015 (Pres. Criscuolo, red. Zanon), punti 5.1 e 5.2 del considerato in diritto.

<sup>103</sup> Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state 41: sentenze nn. 22, 100 – 2 dispositivi –, 170, 185; ordinanze nn. 24, 28, 29, 30 – 3 dispositivi –, 36, 39, 41, 52, 57, 88, 90, 91, 92, 101 – 2 dispositivi –, 103, 104, 112, 115, 122, 128, 129, 133, 136, 147, 148, 161, 162, 173, 183, 202, 207, 209, 212, 226, 264, 269 – 2 dispositivi –, 270).

<sup>104</sup> Sent. n. 100/2015 (Pres. Criscuolo, red. Frigo), punto 4 del considerato in diritto. La Corte precisa però che l'unica eccezione «è rappresentata dall'ipotesi in cui venga in discussione, in riferimento all'art. 117, primo 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».

<sup>105</sup> Ord. n. 161/2015 (Pres. Criscuolo, red. Amato). Cfr. anche ordd. nn. 133, 147, 162, 264 e 269/2015.

(14) *le carenze che affliggono l'ordinanza di rimessione*

«Va preliminarmente rilevato che l'ordinanza rimessa dalla Corte di cassazione presenta insuperabili carenze nella motivazione, tanto in ordine all'esatta e specifica individuazione dei parametri costituzionali che si assumono violati, quanto in merito alle ragioni della non manifesta infondatezza, ponendo, dunque, una questione che va dichiarata manifestamente inammissibile. Il giudice rimettente si limita, infatti, ad operare un semplice rinvio, *per relationem*, all'eccezione sollevata dalla parte ricorrente e ad una rievocazione, peraltro generica, dei princìpi posti a base di numerose pronunce di questa Corte relativamente alla stessa materia. (...) Occorre ribadire, al riguardo, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, che, ai fini del necessario scrutinio della rilevanza della questione sottoposta nonché dei profili della sua non manifesta infondatezza, il giudice rimettente non può esimersi dal fornire, nell'atto di promovimento, un'esauriente ed autonoma motivazione (...): 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 (...). L'enunciata carenza, d'altra parte, non appare, nella specie, emendabile neppure attraverso una sorta di "interpretazione contenutistica" del provvedimento: (...) non risultano additati, con autonomo apprezzamento, specifici "vizi" della normativa censurata, né risulta operata alcuna autonoma selezione di profili di illegittimità, in riferimento a specifici parametri, rispetto a quelli complessivamente rintracciati nelle "fonti" richiamate»<sup>106</sup>.

«Orbene, la consolidata giurisprudenza di questa Corte esclude che, nei giudizi incidentali di costituzionalità delle leggi, sia ammessa la cosiddetta motivazione *per relationem*. Infatti, il principio di autonomia di ciascun giudizio di costituzionalità in via incidentale, quanto ai requisiti necessari per la sua valida instaurazione, e il conseguente carattere autosufficiente della relativa ordinanza di rimessione, impongono al giudice *a quo* di rendere espliciti, facendoli propri, i motivi della non manifesta infondatezza, non potendo limitarsi ad un mero richiamo di quelli evidenziati dalle parti nel corso del processo principale (...), ovvero anche in altre ordinanze di rimessione emanate nello stesso o in altri giudizi»<sup>107</sup>.

(15) *il cattivo esercizio da parte del giudice a quo dei propri poteri interpretativi*

«la rimettente si è sottratta al doveroso tentativo di sperimentare l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, in applicazione del principio secondo cui una disposizione di legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima solo quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme ai parametri costituzionali invocati»; inoltre, la questione «appare altresì diretta non a risolvere un dubbio di legittimità costituzionale, ma a ricevere dalla Corte un improprio avallo a una determinata interpretazione della norma

---

<sup>106</sup> Sent. n. 22/2015 (Pres. Criscuolo, red. Grossi), punto 3 del considerato in diritto.

<sup>107</sup> Sent. n. 170/2015 (Pres. Criscuolo, red. Grossi), punto 3 del considerato in diritto. Cfr. anche sentt. nn. 100 e 185/2015, e ordd. nn. 24, 29, 36, 39, 41, 52, 57, 90, 91, 92, 101, 104, 112, 115, 122, 128, 136, 147, 148, 161, 162, 183, 207, 209, 269, 270/2015.

censurata (rimessa al giudice di merito), operazione, questa, tanto più inammissibile in presenza di indirizzi giurisprudenziali non del tutto stabilizzati»<sup>108</sup>.

«il giudice *a quo* sottopone a questa Corte un mero dubbio interpretativo, sottraendosi così al proprio potere-dovere di interpretare la legge alla luce dei principî costituzionali;(…) ciò evidenzia un uso “improprio e distorto” dell’incidente di costituzionalità, in quanto volto non “alla soluzione di un problema pregiudiziale rispetto alla definizione del *thema decidendum* del singolo giudizio *a quo*, quanto piuttosto al fine di tentare di ottenere dalla Corte un avallo interpretativo”»<sup>109</sup>.

*(16) la tipologia di pronuncia richiesta alla Corte*

«l’intervento manipolativo invocato si presenta incerto e non identificato; in particolare, il giudice *a quo* (...) non invoca affatto una pronuncia ablativa delle norme censurate, ma richiede piuttosto un intervento di tipo additivo (...); e tuttavia, ai fini del conseguimento di tale obiettivo, è stata omessa ogni indicazione in ordine alla direzione e ai contenuti dell’intervento correttivo auspicato, tra i molteplici astrattamente ipotizzabili»; inoltre, poiché «il rimettente (...) ha richiesto alla Corte un intervento additivo “creativo”, peraltro manipolativo di sistema, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, che eccede i poteri di intervento di questa Corte, implicando scelte affidate alla discrezionalità del legislatore», ciò ne segna l’inammissibilità della questione sollevata<sup>110</sup>.

«va rilevato che la questione di legittimità costituzionale (...) risulta inammissibile poiché un intervento come quello invocato dal rimettente deve ritenersi precluso dalla discrezionalità del legislatore nel configurare il trattamento sanzionatorio per il concorso tra plurime violazioni, nonché per l’assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate in ambiti rimessi alla discrezionalità del legislatore»<sup>111</sup>.

*(17) la sopravvenuta carenza di oggetto, conseguente alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata, o la sua inesistenza ab origine*

«la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile per sopravvenuta mancanza di oggetto, in quanto, a seguito della sentenza ora citata, la norma censurata è stata già rimossa dall’ordinamento, *in parte qua*, con efficacia *ex tunc*»<sup>112</sup>.

---

<sup>108</sup> Ord. n. 92/2015 (Pres. Criscuolo, red. de Pretis).

<sup>109</sup> Ord. n. 161/2015 (Pres. Criscuolo, red. Amato).

<sup>110</sup> Ord. n. 270/2015 (pres. Criscuolo, red. Amato).

<sup>111</sup> Ord. n. 101/2015 (pres. Criscuolo, red. Frigo).

<sup>112</sup> Ord. n. 88/2015 (Pres. Criscuolo, red. Frigo). Cfr. anche ordd. nn. 28, 30, 103, 129, 173, 212, 226/2015. Da segnalare che una delle questioni esaminate nell’ord. n. 30/2015 è stata giudicata manifestamente inammissibile per inesistenza originaria del relativo oggetto.

### *(18) la mancata attuazione dell'invocato parametro*

«il procedimento previsto dall'art. 116, terzo 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 stessa»; e poiché, «nella specie, alla Regione Piemonte, con il procedimento di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., non è stata riconosciuta la maggiore autonomia dedotta dal giudice *a quo*», ne deriva che «pertanto il parametro costituzionale invocato, allo stato, non ha avuto attuazione»<sup>113</sup>.

### *(19) l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento*

«la motivazione dell'ordinanza di rimessione non contiene indicazioni sufficienti ad una completa ricostruzione della fattispecie a quo, necessaria al fine di valutare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale; (...) in particolare «alla luce del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione – tale carenza costituisce motivo di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto preclusiva della valutazione della rilevanza»<sup>114</sup>.

## 1.2. Effetti della pronuncia di inammissibilità nei giudizi incidentali

Volendo a questo punto indicare, tra tutte le ipotesi possibili di inammissibilità, alcune tra le più significative, si possono evidenziare tre casi. Si tratta del difetto di rilevanza, del tentato sconfinamento nella sfera discrezionale riservata al legislatore, del mancato esperimento dell'interpretazione conforme. Esse meritano di essere esaminate nel dettaglio, come si farà nella terza parte dello studio, perché dal loro approfondimento sarà possibile ricavare alcuni spunti relativi, rispettivamente, ai caratteri essenziali del giudizio di costituzionalità in via incidentale, al rapporto tra la Corte e il potere legislativo, o infine all'evoluzione del controllo di costituzionalità.

Di tutto ciò si tratterà tra breve. Prima, merita di essere considerato un ultimo aspetto, quello relativo agli effetti della pronuncia di inammissibilità; occorre verificare cioè se essa precluda al giudice la riproposizione della questione. Anche qui si è segnalato un importante mutamento di indirizzo.

In origine l'effetto delle sentenze di inammissibilità era preclusivo, «in quanto la ragione della pronuncia era costituita (nella maggior parte dei casi almeno) da una valutazione preliminare in ordine alla propria competenza compiuta dalla Corte costituzionale: sicché la questione non era ad essa proponibile perché non rientrava tra quelle costituzionalmente assegnate»<sup>115</sup>.

Oggi è evidente che le cose sono poste dalla Corte in modo diverso. Una sentenza di inammissibilità non è per ciò solo di impedimento alla riproposizione della questione. Nei rapporti tra Corte e giudice *a quo*, alcuni autori hanno evidenziato che quando le ordinanze sottolineano un vizio rimediabile possono paragonarsi ai provvedimenti di restituzione degli atti al giudice

---

<sup>113</sup> Ord. n. 202/2015 (Pres. Criscuolo, red. Coraggio). Cfr. anche ordd. nn. 29, 36, 115, 209/2015.

<sup>114</sup> Ord. n. 36/2015 (Pres. Criscuolo, red. Amato).

<sup>115</sup> L. Carlassarre, *Le decisioni di inammissibilità*, op. cit., pag. 32.

rimettente<sup>116</sup>; altri, al contrario, sostengono che la differenza tra le pronunce di restituzione degli atti e quelle di inammissibilità è che solo le prime sarebbero orientate alla collaborazione col giudice *a quo* (non impedendo, ma anzi sollecitando, una nuova rimessione), mentre le seconde invece «impediscono al giudice di risollevarne la stessa questione nell'ambito del medesimo procedimento»<sup>117</sup>.

Il punto è di una certa importanza ai fini dei giudizi di legittimità in via incidentale. Se infatti una pronuncia di inammissibilità comunque adottata (che deroghi o meno all'art.18, che sia stata adottata per ragioni processuali o andando a lambire il merito) viene considerata definitiva, la conseguenza sarà che la riproponibilità della questione è preclusa al giudice che l'aveva sollevata<sup>118</sup>. La soluzione, tuttavia, almeno in un caso pone un serio problema. Ci si riferisce all'ipotesi in cui la Corte dichiara la questione inammissibile perché la ritiene irrilevante, in sé o a causa della insufficiente motivazione del giudice rimettente. Come si è accennato in precedenza, in origine e fino all'inizio degli anni '80 la Corte era propensa a restituire gli atti al giudice *a quo* affinché, *melius re perpensa*, provvedesse a riformulare meglio la questione<sup>119</sup>. È evidente invece che se si adotta una decisione d'inammissibilità, e la si ritiene preclusiva, si lascerebbe il rimettente nel dubbio di decidere se applicare o meno la norma, della cui costituzionalità aveva dubitato, fermo restando l'impossibilità di disapplicarla<sup>120</sup>. È per questo, dunque, che da tempo si registra una piena fungibilità tra pronunce di inammissibilità e quelle di restituzione degli atti<sup>121</sup>. Conseguentemente, si ritiene che «non si può neanche negare a priori la riproponibilità di questioni dichiarate inammissibili»<sup>122</sup>, in quanto essa dipenderà dalla causa che ha portato alla pronuncia<sup>123</sup>.

## 2. L'inammissibilità nei giudizi in via principale: una prima ricognizione

Nei giudizi di legittimità in via di azione il *trend* manifestato nell'ultimo decennio, di progressivo aumento del contenzioso, ha posto la Corte nella necessità di rafforzare gli strumenti

---

<sup>116</sup> A. Cerri, *Corso di giustizia*, op. cit., pag. 230.

<sup>117</sup> R. Romboli, *Evoluzione giurisprudenziale ed aspetti problematici della restituzione degli atti al giudice a quo*, in GC, I, 1992, I, pag. 560.

<sup>118</sup> Così A. Cerri, *Corso di giustizia*, op. cit., pag. 231. La questione potrà tuttavia essere riproposta da altro giudice, come noto non avendo le pronunce di rigetto un'efficacia estensiva oltre il giudizio e il giudice *a quo*.

<sup>119</sup> Per la casistica delle ordinanze di restituzione, cfr. L. Carlassare, *Le "questioni inammissibili"*, op. cit., pag. 736 e ss.

<sup>120</sup> In passato ha sostenuto il potere-dovere di disapplicare l'atto su cui la Corte non si era espressa nel merito A. Pizzorusso, *Art. 137*, in «Commentario alla Costituzione», Bologna, 1981, pagg. 293 e ss.

<sup>121</sup> L. Carlassare, *Le decisioni di inammissibilità*, op. cit., pag.38; M. Luciani, *Le decisioni processuali*, op. cit., pagg. 47 e ss.

<sup>122</sup> L. Pesole, *Sull'inammissibilità*, op. cit., pag. 1574.

<sup>123</sup> «Il valore preclusivo o meno nei confronti dello stesso giudice remittente, deriva automaticamente dal contenuto della decisione, ossia dalle ragioni per le quali l'inammissibilità è stata pronunciata». L. Carlassare, *Le "questioni inammissibili"*, op. cit., pag. 760.

già previsti dalla normativa per filtrare l'accesso all'esame del merito<sup>124</sup>. In questa prospettiva, è stato notato che «[l]a via percorribile dalla Corte per tentare di spingere Stato e Regioni a contenere la “coazione a ricorrere” sembra perciò passare inevitabilmente per il vaglio di inammissibilità»<sup>125</sup>.

L'esame concreto dei giudizi in via di azione mostra così che anche in questi casi la formula di inammissibilità è talmente utilizzata da potersi considerare «“ad ampio spettro”», per cui abbraccia «tutte le decisioni che definiscono il giudizio, le quali non siano di “pieno merito”, e cioè non corrispondano alla domanda (questione) nei termini in cui è formulata»<sup>126</sup>. Anche per questi giudizi, dunque, si registra quella *vis* espansiva dell'inammissibilità registrata nei giudizi incidentali<sup>127</sup>.

Quanto alle cause, essendo i ricorsi in via di azione a forte coloritura politica, la Corte ritiene fondamentale che sia provata *per tabulas* la volontà di ricorrere<sup>128</sup>, cosicché una prima causa di

---

<sup>124</sup>A titolo esemplificativo, nel 2000 i ricorsi presentati furono 25, 48 nel 1998, 56 nel 1995. Se si prendono in esame gli anni che invece vanno dal 2005 al 2014, si ha, per ogni annualità, il seguente numero di ricorsi proposti: 101, 111, 52, 106, 110, 123, 170, 197, 103, 93. Per quanto riguarda il 2015 i ricorsi promossi sono stati 104.

<sup>125</sup>C. Salazar, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in «I ricorsi in via principale», Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010; Milano, 2011, pag. 110. L'esame dei casi concreti dimostra tale assunto. Stando ai dati relativi all'anno 2015, le pronunce di inammissibilità sono state 29.

<sup>126</sup>A. Cerri, *Corso di giustizia*, op. cit., pag. 330.

<sup>127</sup>*Ivi*.

<sup>128</sup>Sul punto cfr. M. D'Amico, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in «Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi», Torino, 2007, pagg. 237 e ss. Questo significa, in termini processuali, che i ricorsi del governo dovranno essere muniti di deliberazione del Consiglio dei ministri e di relazione del dipartimento degli Affari regionali; e che, per quanto riguarda i ricorsi regionali (o delle Province autonome) la delibera di Giunta deve giungere, anche *ex post*, a completare l'*iter* di instaurazione del giudizio presso la Corte. La prassi peraltro mostra anche in tale occasione una duttilità capace a sottrarsi anche a indirizzi apparentemente consolidati. E così, in tema di deposito degli atti di ratifica dei ricorsi promossi dalla giunta da parte del consiglio delle Province autonome, la Corte, con sent. n. 142/2012 (Pres. Quaranta, red. F. Gallo), ha precisato che essi «devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente». D'altra parte, la stessa Corte non ha però potuto fare a meno di constatare che, di fonte alla reiterata condotta inadempiente dei soggetti in questione, «per i ricorsi promossi prima della citata sentenza sussistono gli estremi dell'errore scusabile (...) in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine a una interpretazione loro favorevole», punto 2.1.1 del considerato in diritto. Per un commento al riguardo, 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](http://www.giurcost.it). Con riferimento invece all'individuazione delle disposizioni violate, la Corte «ha più volte statuito che, a pena d'inammissibilità, deve sussistere una piena corrispondenza tra le disposizioni impugnate dal ricorso e le disposizioni individuate dalla delibera con cui la Giunta (nell'ipotesi di iniziativa regionale) ne ha autorizzato la proposizione (sentenza n. 533 del 2002). Inoltre, si è precisato che anche nelle delibere dell'organo politico che, pur non censurando un'intera legge, ne selezionano una parte cospicua, l'indicazione delle disposizioni oggetto di censura deve avere un “necessario grado di determinatezza”, in difetto del quale la individuazione delle previsioni da impugnare, tra le molte che compongono una disciplina formalmente unica, verrebbe rimessa alla difesa tecnica, che è priva di tale prerogativa (sentenza n. 250 del 2009)». Sent. n. 278/2010 (Pres. Amirante, red. De Siervo), punto 8 del considerato in diritto. *Ex plurimis*, cfr. anche sentt. nn. 61, 72, 89 e 99/2014

<sup>128</sup>C. Salazar, *Politicità e asimmetria*, op. cit., pag. 110. Indaga su tale triangolazione. M. D'Amico, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni*, in «I ricorsi in via principale», op. cit., pagg. 203 e ss.

inammissibilità si ha ogni volta che tale volontà non sia presente, o non sia certa<sup>129</sup>. Da questo punto di vista, è stato ancora evidenziato, la modifica dell'art. 19 delle n.i., secondo cui «i ricorsi devono contenere l'indicazione delle norme costituzionali che si assumono violate e l'illustrazione delle relative censure» potrebbe prefigurare, in futuro, la necessità dell'autosufficienza del ricorso, con esclusione di un effetto sanante affidato ad atti ad esso esterni, come la delibera dell'organo politico o, soprattutto, la relazione del Dipartimento degli affari regionali (per i ricorsi governativi); tuttavia, al momento, la Corte sembra smentire questa prospettiva, e continua a ritenere fondamentale «la “triangolazione” tra delibera, relazione ministeriale e ricorso statale»<sup>130</sup>.

Nel corso del 2014 molte pronunce hanno ribadito tali assunti. Dapprima si è confermato che, «considerato il carattere dispositivo dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la mancata indicazione di tale doglianza nella determinazione dell'organo chiamato ad esprimere la volontà dell'ente preclude a questa Corte l'esame nel merito della questione»<sup>131</sup>; in altre parole, «[p]oiché la delibera ad impugnare, stante la natura politica del ricorso (...), delimita l'oggetto del giudizio e determina in modo inderogabile l'ambito in cui l'Avvocatura dello Stato è chiamata ad esercitare la relativa difesa tecnica», non è possibile che questa amplii o modifichi il contesto normativo oggetto dell'impugnazione<sup>132</sup>. Dunque, «in tema di giudizi di legittimità costituzionale in via principale (...), la “previa deliberazione” della proposizione del ricorso introduttivo da parte dell'organo collegiale competente è “esigenza non soltanto formale, ma sostanziale (...) per l'importanza dell'atto e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che l'atto stesso può produrre”»<sup>133</sup>.

In questo modo «la sottolineatura dell'onere motivazionale»<sup>134</sup> diventa spesso la lente attraverso cui la Corte esamina il comportamento del ricorrente, sanzionandolo ogni volta che individua un tarlo relativo alle censure prospettate, perché troppo generiche e indeterminate, o scarsamente motivate<sup>135</sup>.

Altre cause di inammissibilità sono quelle relative all'inadeguata individuazione del parametro<sup>136</sup>, all'errata individuazione delle disposizioni impugnate<sup>137</sup>, al difetto di ridondanza<sup>138</sup>.

---

<sup>129</sup> Questo significa, ad esempio, che deve potersi individuare sempre l'interesse a ricorrere. Sul punto cfr., ad es., C. Salazar, *Politicità e asimmetria*, op. cit., pagg. 45 e ss. Per una sintesi della giurisprudenza costituzionale in tema di interesse a ricorrere, cfr. A. Cerri, *Corso di giustizia*, op. cit., pagg. 302 e ss.

<sup>130</sup> C. Salazar, *Politicità e asimmetria*, op. cit., pag. 110. Indaga su tale triangolazione. M. D'Amico, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni*, in «I ricorsi in via principale», op. cit., pagg. 203 e ss.

<sup>131</sup> Sent. n. 4/2014 (Pres. Silvestri, red. Carosi), punto 3 del considerato in diritto, che richiama la sent. n. 7/2011. Tutte le pronunce del 2014 richiamate nel testo sono tratte dalla «Relazione sulla giurisprudenza e sull'attività della Corte costituzionale nell'anno 2014», a cura del Servizio studi, 12 marzo 2015.

<sup>132</sup> Sent. n. 40/2014 (Pres. Silvestri, red. Carosi), punto 4 del considerato in diritto.

<sup>133</sup> Sent. n. 217/2014 (Pres. Cassese, red. Napolitano), punto 2.1 del considerato in diritto.

<sup>134</sup> C. Salazar, *Politicità e asimmetria*, op. cit., pag. 102.

<sup>135</sup> Tra le altre, cfr. sentt. nn. 8, 11, 23, 35, 256/2014. Tutte le pronunce del 2014 richiamate nel testo sono tratte dalla «Relazione sulla giurisprudenza e sull'attività della Corte costituzionale nell'anno 2014», a cura del Servizio studi, 12 marzo 2015.

<sup>136</sup> Sentt. nn. 61, 79, 88/2014.

<sup>137</sup> Sentt. nn. 39 e 187/2014.

<sup>138</sup> Sentt. nn. 36, 44 e 79/2014 su cui, più nel dettaglio, cfr. la Parte seconda della ricerca.

La Corte sanziona con l'inammissibilità anche la sopravvenuta carenza di oggetto<sup>139</sup> e la mancanza di interesse<sup>140</sup>. Sul piano processuale, poi, il carattere di giudizio a disponibilità della parte a far sì che la Corte si pronunci per l'inammissibilità nel caso dei ricorsi che non abbiano visto il rispetto dei termini previsti per l'impugnazione dell'atto o il deposito del ricorso<sup>141</sup>.

Sul piano soggettivo, al contrario, va registrata una apertura della Corte alla rappresentatività da parte delle Regioni delle istanze degli enti locali: «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale»<sup>142</sup>. Le Regioni opererebbero così direttamente come rappresentanti degli altrui interessi: «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale. Questa Corte, infatti, ha più volte affermato il principio che la suddetta legittimazione sussiste in capo alle Regioni, (...). Tale giurisprudenza si riferisce, in modo evidente, a tutte le attribuzioni costituzionali delle Regioni e degli enti locali e prescinde, perciò, dal titolo di competenza legislativa esclusivo, concorrente o residuale eventualmente invocabile nella fattispecie. Essa, in particolare, non richiede, quale condizione necessaria per la denuncia da parte della Regione di un *vulnus* delle competenze locali, che sia dedotta la violazione delle attribuzioni legislative regionali»<sup>143</sup>.

Quanto agli effetti dell'inammissibilità, infine, nei giudizi in via di azione, ancora più che in quelli in via incidentale, essa chiude definitivamente il giudizio presso la Corte, e dunque ha sempre un effetto preclusivo, dal momento che il termine perentorio fissato per l'impugnazione determina, una volta che sia esperito, l'impossibilità di ripresentarlo<sup>144</sup>. Col che appare ancora più dimostrato quanto poco sia affidabile il criterio formale (tra sentenze e ordinanze) suggerito dalle fonti scritte.

## 2.1. (segue): l'analisi analitica delle pronunce di inammissibilità nel 2015

Nel 2015 le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state numerose<sup>145</sup>. Anche in tal caso, come nei giudizi in via incidentali, si è provveduto a un esame repertoriale delle pronunce di interesse.

---

<sup>139</sup> Sent. n. 61/2014.

<sup>140</sup> Sent. n. 199/2014.

<sup>141</sup> Ord. n. 31/2014; sent. n. 217/2014.

<sup>142</sup> Sent. n. 220/2013, (Pres. Gallo, red. Silvestri), punto 5. 1 del considerato in diritto. Nello stesso senso, sentt. nn. 29/2016, 236/2013, 311/2012.

<sup>143</sup> Sent. n. 298/2009 (Pres. Amirante, Red. F. Gallo), punto 7.2 del considerato in diritto. In precedenza, cfr. anche sentt. nn. 169 e 95/2007, n. 417/2005 e n. 196/2004.

<sup>144</sup> Nel 2014 la Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile con ord. n. 31 il ricorso depositato fuori termine. Peraltro, quanto al *dies a quo*, la Corte riconosce una maggiore libertà ai ricorrenti, dal momento che, per quanto riguarda l'impugnazione dei decreti leggi, non è causa di inammissibilità impugnare le sue disposizioni solo successivamente alla conversione in legge. Così, nel 2014, tra l'altro le sentt. nn. 61, 72 e 89.

<sup>145</sup> Si tratta di 29 decisioni, per un totale di 43 dispositivi (sentenze nn. 13, 19, 46, 55, 60, 77, 82 – 2 dispositivi –, 89 – 2 dispositivi –, 117, 125, 140 – 2 dispositivi –, 151, 153, 155 – 7 dispositivi –, 171, 189, 196, 197, 215, 218, 233, 238, 249, 250 – 3 dispositivi –, 251, 252 – 2 dispositivi –, 254 – 2 dispositivi –, 263, 273 – 2 dispositivi).



### *(1) difetti in ordine alla motivazione delle censure, delle questioni o del ricorso*

È necessario «che il ricorso in via principale contenga una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere (per superare uno scrutinio di ammissibilità, che deve essere svolto in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali) anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva»<sup>146</sup>.

« il ricorso in via principale 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 e che, inoltre, deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, giacché l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali (...). La censura ora in esame è generica, perché rivolta indiscriminatamente contro l'intero contenuto normativo di entrambi questi articoli [impugnati], i quali sono composti da una pluralità di proposizioni normative e solo in parte riguardano la Regione siciliana»<sup>147</sup>.

«In primo luogo, è evocata in modo cumulativo, generico e indistinto una pluralità di norme costituzionali (...), senza che vengano specificate le ragioni del contrasto delle disposizioni impugnate con ciascuno dei parametri citati. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il ricorso in via principale non può limitarsi a indicare “le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità” (...), ma deve contenere, per superare lo scrutinio di ammissibilità, anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva».<sup>148</sup>

### *(2) difetti in ordine all'individuazione delle disposizioni impugnate*

«l'Avvocatura generale dello Stato – lungo tutto il ricorso, così come nelle sue conclusioni – coinvolge indistintamente nelle censure prospettate le tre disposizioni della legge regionale, senza specificare quali parti di esse presentino profili di contrasto rispetto alle norme statali evocate a parametro interposto e al diritto dell'Unione europea. L'indistinta impugnazione di tre disposizioni dal contenuto assai eterogeneo determina una inevitabile genericità ed oscurità delle censure. Ciò impedisce, già da questo punto di vista, la corretta identificazione del *petitum* (...). Nel giudizio in via principale la necessaria delimitazione del *thema decidendum* spetta al ricorrente, che ha l'onere

---

<sup>146</sup> Sent. n. 251/2015 (Pres. Criscuolo, red. Grossi), punto 3.2 del considerato in diritto.

<sup>147</sup> Sent. n. 82/2015 (Pres. Criscuolo, red. Cartabia), punto 5 del considerato in diritto.

<sup>148</sup> Sent. n. 153/2015 (Pres. Cartabia, red. de Pretis), punto 5 del considerato in diritto. Cfr. anche le sentt. nn. 13, 19, 60, 89, 125, 171, 196, 233, 238, 250, 251, 252, 254, 263 e 273/2015.

di precisare l'oggetto del ricorso anche per consentire alla controparte di svolgere adeguatamente le proprie difese»<sup>149</sup>.

*(3) difetti in ordine all'individuazione del parametro*

«La prima questione di legittimità costituzionale, concernente la violazione della potestà dello Stato di autorizzare la costruzione e l'esercizio di elettrodotti «facenti parte della rete nazionale di trasporto», è formulata tramite la mera denuncia della violazione di una norma statale interposta (...), senza che sia indicata la competenza legislativa di cui quest'ultima sarebbe espressione ed è quindi inammissibile». Ai fini dell'ammissibilità della censura, infatti, il ricorrente avrebbe «dovuto illustrare le ragioni per le quali la disposizione invocata sarebbe espressiva di un principio fondamentale e la materia, attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, alla quale sarebbe riconducibile»<sup>150</sup>.

*(4) la censura di norme mutevoli e non sufficientemente coordinate in uno scenario di inerzia legislativa rispetto al dettato costituzionale, che preclude un intervento di supplenza della Corte*

«L'inerzia del legislatore statale nella ricerca di un quadro complessivo di relazioni finanziarie conformi 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 nella misura in cui non assicuri la congruenza tra l'attribuzione di risorse fiscali successivamente alla riforma del 2011 e le funzioni effettivamente attribuite ed esercitate dalle stesse autonomie speciali.

L'ineffabile urgenza che l'ordinamento si doti di disposizioni legislative idonee ad assicurare l'armonizzazione di tale dialettico contesto, se non consente di superare (...) la ritenuta inammissibilità delle questioni, in quanto non pregiudica la "priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario" (...), impone tuttavia di sottolineare l'esigenza che le parti, e lo Stato in particolare, diano tempestiva soluzione al problema (...) attraverso un comportamento leale in sede pattizia, concretamente diretto ad assicurare regole appropriate per il futuro. (...) il protrarsi dell'anomala situazione (...) pone in essere un ingiustificato sacrificio "della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e [la] violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione», alla quale «va posto immediato rimedio»<sup>151</sup>.

*(5) l'inconferenza dell'evocato parametro interposto; per l'omesso riferimento alle competenze legislative attribuite dallo statuto speciale*

«Le censure, che peraltro si sviluppano in poche succinte righe dell'atto introduttivo del presente giudizio, non tengono conto in alcun modo del contesto normativo in cui si inserisce la

---

<sup>149</sup> Sent. n. 233/2015 (Pres. Criscuolo, red. Zanon), punto 3.1 del considerato in diritto.

<sup>150</sup> Sent. n. 215/2015 (Pres. Criscuolo, red. de Pretis), punto 3 del considerato in diritto.

<sup>151</sup> Sent. n. 155/2015 (Pres. Criscuolo, red. Carosi), punto 8 del considerato in diritto.

disposizione impugnata (...), mentre il richiamato parametro interposto (...) risulta del tutto inconferente».<sup>152</sup>

*(6) la generica invocazione di principi comunitari*

«l'assoluta genericità ed indeterminatezza delle censure proposte, con riguardo alla pretesa violazione di principi comunitari, anch'essi genericamente invocati, non consente di individuare in modo corretto i termini della questione di costituzionalità»<sup>153</sup>.

*(7) l'erronea ed incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento*

«il ricorso non dà conto in alcun modo del fatto che due dei parametri interposti invocati sono stati oggetto di interventi modificativi (...) anteriormente alla data in cui il ricorso è stato sottoscritto e inviato per la notifica. Anche sotto questo profilo, dunque, le censure non appaiono supportate da sufficiente ed adeguata motivazione. Ne risulta l'inammissibilità della questione di legittimità, per erronea e incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento»<sup>154</sup>;

«Anzitutto, più volte questa Corte ha chiarito che non è possibile considerare in modo atomistico singole disposizioni incidenti su entrate tributarie delle Regioni, senza valutare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge oggetto di impugnazione principale, o in altre leggi dirette a governare la medesima manovra, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni (...). Inoltre, nel lamentare la riduzione dei finanziamenti alla propria spesa sanitaria, la ricorrente trascura che» la disposizione impugnata «si limita a presupporre la rideterminazione del fondo sanitario nazionale (...) allo scopo di ridurre in pari misura il concorso dovuto dalla Regione» e pertanto non si comprende «dove risieda la lesività della disposizione impugnata. La censura è dunque inammissibile per insufficienza della motivazione e incompleta ricostruzione del quadro normativo»<sup>155</sup>.

*(8) l'erronea ricostruzione della fattispecie normativa*

«L'erronea ricostruzione della fattispecie normativa costituisce ulteriore ragione di inammissibilità della questione»<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> Sent. n. 60/2015 (Pres. Criscuolo, red. Cartabia), punto 3.1 del considerato in diritto. Cfr. anche sent. n. 151/2015.

<sup>153</sup> Sent. n. 251/2015 (Pres. Criscuolo, red. Grossi), punto 3.4 del considerato in diritto.

<sup>154</sup> Sent. n. 60/2015 (Pres. Criscuolo, red. Cartabia), punto 3.1 del considerato in diritto. Cfr. anche sent. n. 171/2015.

<sup>155</sup> Sent. n. 82/2015 (Pres. Criscuolo, red. Cartabia), punto 6 del considerato in diritto.

<sup>156</sup> Sent. n. 153/2015 (Pres. Cartabia, red. de Pretis), punto 5 del considerato in diritto. Cfr. anche sent. n. 251/2015.

*(9) l'invocazione di parametri non indicati nella delibera di Giunta che ha autorizzato la proposizione del ricorso*

«Il ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste è inammissibile, perché è basato su parametri di competenza che non sono stati indicati nella delibera di Giunta che ne ha autorizzato la proposizione»<sup>157</sup>.

*(10) il difetto di corrispondenza tra il ricorso del Presidente della Regione e la delibera della Giunta che ne autorizza la presentazione*

«La terza e la quarta questione sollevate dalla Regione Veneto sono inammissibili. Infatti, esse sono state svolte solo nel ricorso introduttivo senza che a loro sostegno sussista la volontà della Giunta di promuoverle, in quanto la delibera con la quale l'organo esecutivo della Regione ha disposto la proposizione del ricorso non fa cenno alle questioni stesse»<sup>158</sup>.

*(11) la non coincidente indicazione della norma impugnata nel ricorso statale e nella precedente determinazione politica*

«la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d'inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione»<sup>159</sup>.

*(12) l'attuale difetto di interesse del ricorrente*

«Tale insanabile 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»<sup>160</sup>.

«La norma è dunque priva di qualunque attitudine lesiva delle competenze statutarie dell'Assemblea regionale siciliana, perché non pone espressamente alcun obbligo di risparmiare, ma ne rimette la decisione all'esercizio di un atto di autonomia da parte della Regione».<sup>161</sup>

*(13) il difetto di motivazione dell'asserita ridondanza della violazione di parametri extracompetenziali su attribuzioni costituzionali delle Regioni*

«Secondo la giurisprudenza costituzionale “le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorché la

---

<sup>157</sup> Sent. n. 46/2015 (Pres. Criscuolo, red. Lattanzi), punto 4 del considerato in diritto.

<sup>158</sup> Sent. n. 250/2015 (Pres. Criscuolo, red. de Pretis), punto 6 del considerato in diritto. Cfr. anche sent. n. 153/2015.

<sup>159</sup> Sent. n. 55/2015 (Pres. Criscuolo, red. Amato), punto 3 del considerato in diritto.

<sup>160</sup> Sent. n. 251/2015 (Pres. Criscuolo, red. Grossi) punto del 4.1 considerato in diritto.

<sup>161</sup> Sent. n. 254/2015 (Pres. Criscuolo, red. Amato), punto 6.1 del considerato in diritto. Cfr. anche sentt. nn. 77, 117 e 251/2015, nonché l'ord. n. 159/2015, per un'ipotesi di manifesta inammissibilità.

violazione denunciata sia “potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni” (...) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all’onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (...). Queste condizioni non sono soddisfatte nel caso in esame, nel quale la Regione, pur invocando la violazione di un parametro diverso da quelli relativi al riparto delle competenze legislative, non ha spiegato in quali termini tale vizio “comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative”»<sup>162</sup>.

«si ravvisa un ulteriore vizio di carenza di motivazione derivante dal fatto che la ricorrente – pur muovendo censure riferite a parametri costituzionali estranei rispetto a quelli che regolano il riparto interno di competenze tra Stato e Regioni (...) – tuttavia, non fornisce alcuna motivazione in ordine alla ridondanza delle denunciate lesioni di siffatti parametri sul medesimo assetto competenziale»<sup>163</sup>.

«L’eccezione di inammissibilità della questione proposta in riferimento all’art. 3, secondo comma, Cost., è fondata. La Regione, infatti, contesta l’irragionevolezza della sottrazione dal Fondo di risorse finalizzate alla rimozione degli ostacoli economici e sociali, ma non prospetta come da ciò possa derivare un pregiudizio alle sue attribuzioni costituzionali. Di qui l’inammissibilità della questione, posto che, in riferimento ad essa, il ricorso è generico quanto alla motivazione e carente quanto alla ridondanza della disposizione impugnata sulla lesione delle proprie competenze»<sup>164</sup>.

*(14) la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale di tutti gli evocati parametri statali interposti*

«Nel presente caso, (...), la dichiarata illegittimità costituzionale delle disposizioni (...), la cui violazione ridonderebbe, secondo il ricorrente, in lesione dell’art. 117, terzo comma, Cost., ha inciso radicalmente sui termini della questione proposta, privandola di uno dei suoi requisiti essenziali, così da renderla inammissibile»<sup>165</sup>.

*(15) il mancato rispetto del termine perentorio previsto per l’impugnazione delle leggi*

«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»<sup>166</sup>.

---

<sup>162</sup> Sent. n. 153/2015 (Pres. Criscuolo, red. de Pretis), punto 4 del considerato in diritto.

<sup>163</sup> Sent. n. 251/2015 (Pres. Criscuolo, red. Grossi) punto del 4 considerato in diritto.

<sup>164</sup> Sent. n. 196/2015 (Pres. Criscuolo, red. Amato), punto 2.1 del considerato in diritto. Cfr. anche sentt. nn. 13, 89, 140, 189 e 218/2015.

<sup>165</sup> Sent. n. 197/2015 (Pres. Criscuolo, red. Zanon), punto 2.2 del considerato in diritto.

<sup>166</sup> Sent. n. 153/2015 (Pres. Cartabia, red. de Pretis), punto 1.3 del considerato in diritto.

### (16) il mancato esperimento del tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione

«La questione, quindi, è inammissibile per mancato esperimento del tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione. Difatti, 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”»<sup>167</sup>.

## 3. L'inammissibilità nei conflitti di attribuzione

### 3.1. L'inammissibilità nei conflitti tra enti: in generale e nel biennio 2014-2015

Così come nei giudizi di legittimità, anche nelle controversie tra Stato e Regioni, o tra Regioni le pronunce di inammissibilità sono utilizzate frequentemente<sup>168</sup>; quanto alle cause che le determinano, in prima approssimazione può dirsi che esse scaturiscono dall'accertamento della mancanza di uno qualsiasi dei requisiti prescritti per il corretto incardinamento del ricorso. E così, ad esempio, è inammissibile il ricorso che abbia una funzione elusiva, ossia che non sia presentato in alternativa al giudizio in via principale, essendo già scaduto il termine per la proposizione di questo. In effetti, è stato evidenziato, c'è una forte affinità tra i due tipi di giudizi: «sono, gli uni e gli altri, giudizi contenziosi, rimessi alla iniziativa delle parti, che ne conservano la piena disponibilità»<sup>169</sup>. Pertanto, stante i termini perentori per il ricorso in via di azione, sarà inammissibile il conflitto enti ogni volta che esso risulti un tentativo del ricorrente di aggirare la decadenza nel frattempo maturata (mentre nulla osta a un esame congiunto dei due ricorsi<sup>170</sup>); il che significa che è inammissibile il conflitto che abbia ad oggetto atti legislativi<sup>171</sup>. Simile a questa causa di inammissibilità, è quella in cui il ricorrente abbia voluto procurarsi uno strumento irrituale per rimuovere un provvedimento giurisdizionale per il quale sono periti i termini di impugnazione; la Corte infatti «è sempre chiamata a verificare se il ricorso per conflitto, al di là delle formali asserzioni a sostegno della prospettazione, si traduca in uno strumento atipico di impugnazione e come tale risulti quindi inammissibile. Non vi è dubbio, infatti, che il conflitto intersoggettivo possa riguardare anche atti di natura giurisdizionale; condizione però di ammissibilità di tale tipo di conflitto è che esso non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo, contro gli errori *in iudicando*, di diritto sostanziale o processuale,

---

<sup>167</sup> *Ibidem*, punto 5 del considerato in diritto.

<sup>168</sup> Per una rapida sintesi sul punto, F. Sorrentino, *La giurisprudenza della Corte nei conflitti tra Stato e Regione*, in AA.VV., «Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale», op. cit., pagg. 205 e ss.

<sup>169</sup> V. Crisafulli, *Lezioni*, op. cit., pag. 438 e s. Una differenza, semmai, è che mentre nei ricorsi lo Stato ha sempre interesse e le Regioni debbono dimostrarlo, argomentando sulla violazione di una loro competenza, nel caso dei conflitti l'onere di provare l'interesse a ricorrere grava su tutti i soggetti. Altri autori invece hanno evidenziato l'affinità tra questi giudizi e quelli amministrativi: «entrambi legati alla impugnazione di un atto entro un brevissimo termine di decadenza; in entrambi questo termine assume carattere perentorio; in entrambi è prevista la sospensione cautelare dell'efficacia dell'atto impugnato; in entrambi l'accoglimento del ricorso dà luogo all'annullamento dell'atto impugnato». F. Sorrentino, *La giurisprudenza della Corte*, op. cit., pag. 208.

<sup>170</sup> Cfr., ad. es., sent. n. 196/2009.

<sup>171</sup> Cfr. sent. n. 302/2003, punto 5 del considerato in diritto.

i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni (...). È chiaro, quindi, che il conflitto non può surrettiziamente trasformarsi in un ulteriore grado di giudizio avente portata generale»<sup>172</sup>. In altre parole, è inammissibile il ricorso ogni volta che esso sia in realtà uno strumento atipico di impugnazione: «[i]l conflitto può, dunque, essere deciso nel merito solo se si lamenta che il giudice abbia esercitato un potere che non gli spetta, non qualora si lamenti che tale potere è stato esercitato male»<sup>173</sup>.

Quanto invece alla lesività dell'atto oggetto del conflitto, la Corte esclude che possa essere ammesso un conflitto per lamentarsi di un atto che non sia sufficientemente invasivo della competenza altrui, come un mero invito<sup>174</sup>, una nota che esprima una semplice opinione<sup>175</sup>, un atto interno<sup>176</sup>, un parere<sup>177</sup>, o una semplice proposta<sup>178</sup>.

La casistica, di per sé molto ampia, può essere sintetizzata affermando che il conflitto è ammissibile ogni volta sia generato da un atto, o un omissione<sup>179</sup> in grado di orientare la successiva attività amministrativa dell'ente che si ritiene leso<sup>180</sup>. L'effettiva lesione che giustifica il conflitto si traduce, per converso, nella necessità che sia presente un interesse attuale e concreto in capo al ricorrente, e che esso non sia solo ipotetico<sup>181</sup>.

Anche sotto il profilo soggettivo il conflitto tra enti produce delle pronunce di inammissibilità. Se, da un lato, la Corte ha progressivamente esteso l'ambito oggettivo dei conflitti<sup>182</sup>, giustificando il ricorso non solo in caso di rivendicazione di una propria competenza, ma anche per negare la competenza altrui, essa ha dall'altro tenuto fermo il principio per cui è inammissibile il conflitto sollevato da soggetti diversi dallo Stato e dalle Regioni (nonché dei loro enti ausiliari<sup>183</sup>), nonostante, in teoria, le modifiche costituzionali intervenute nel 2001 avrebbero

---

<sup>172</sup> Sent. n. 81/2012 (Pres. Quaranta, red. Cartabia), punto 4.1 del considerato in diritto. Nello stesso senso, *ex plurimis*, cfr. sentt. nn. 72/2012, 150 e 2/2007, 326 e 276/2003.

<sup>173</sup> F. Biondi, *Quando è originato da un atto giudiziario, il conflitto tra Stato e Regioni non può mai essere preordinato a garantire la competenza tra enti*, in GC, 2007, I, pagg. 30 e ss.

<sup>174</sup> Sent. n. 217/1985.

<sup>175</sup> Sent. n. 218/1993.

<sup>176</sup> Sent. n. 363/2000.

<sup>177</sup> Sent. n. 89/2006.

<sup>178</sup> Sent. n. 265/2003.

<sup>179</sup> Purché non sia in concreto inidonea alla lesione, difettando in tal caso l'interesse a sollevare in modo prematuro un conflitto: cfr. sent. n. 118/2012.

<sup>180</sup> Così A. Cerri, *Corso di giustizia*, op. cit., pag. 359.

<sup>181</sup> Tra le tante, cfr. sent. n. 156/2002 e ord. n. 79/2003.

<sup>182</sup> Questo perché «il passaggio da una concezione rivendicativa del conflitto ad una concezione più ampia è avvenuto parallelamente al trapasso da un modello di regionalismo “duale” (tipico della società agricola) ad un modello di regionalismo “concorrente” (tipico della società industriale)». A. Cerri, *Corso di giustizia*, op. cit., pag. 351.

<sup>183</sup> Cfr. Sent. n. 313/2001 (Pres. Ruperto, red. Chieppa) che, affermando l'ammissibilità del conflitto promosso dalla Provincia autonoma di Trento contro l'Anas, ha precisato che «gli atti ed i comportamenti significanti, dotati di efficacia e rilevanza esterna e diretti ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza (v. sentenza n. 211 del 1994), asseritamente menomativi delle competenze provinciali (...), provengono da ente facente parte del sistema ordinamentale statale; pertanto sono - sul piano dei rapporti Stato-Provincia autonoma - imputabili allo Stato, che ne mantiene la titolarità, e sono suscettibili di essere impugnati con ricorso per conflitto di attribuzione». Punto 4 del considerato in diritto.

potuto consentire tale soluzione. La Corte ritiene che lo strumento del conflitto interorganico è appannaggio esclusivo dello Stato e delle Regioni<sup>184</sup>, con esclusione per gli enti locali anche della facoltà di intervento<sup>185</sup>.

Venendo ora alle più recenti pronunce, nel 2014 la Corte ha risolto 7 conflitti tra enti, di cui 3 attraverso una pronuncia di inammissibilità<sup>186</sup>.

Con la prima, la Corte ha respinto il conflitto sollevato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contro il verbale dell'Ufficio elettorale centrale nazionale che, a seguito dello svolgimento delle elezioni politiche del 2013, aveva assegnato un numero di seggi elettorali per eleggere la Camera dei Deputati inferiore di 1 unità rispetto alla tornata elettorale precedente. La Corte, ribadendo la sua costante giurisprudenza, ha chiarito che occorre innanzitutto lamentare la lesione della propria sfera di competenza costituzionale; nel caso di specie, ha osservato la Consulta, «non può essere condivisa la tesi prospettata dalla ricorrente secondo cui la Regione, in quanto ente esponenziale a fini generali, può far valere, in sede di conflitto di attribuzione, l'interesse della comunità stanziata sul proprio territorio ad avere nella Camera dei deputati una rappresentanza numericamente più consistente. Secondo la giurisprudenza di questa Corte “[I]e Regioni, infatti, possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni, a norma dell'art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, quando esse lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale»<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> Con la sent. n. 22/1957 (Pres. De Nicola, Red. Cassandro), ad es., la Corte precisa che «la Regione, e non la Provincia, è legittimata ad impugnare leggi dello Stato per violazione dello Statuto regionale anche in quelle parti che riconoscono e regolano l'autonomia provinciale. E ciò, (...), perché, per principio costituzionale, l'autonomia provinciale si inserisce in quella regionale, di modo che ogni violazione, da parte dello Stato, di una competenza statutariamente garantita alle Province ridonda in danno della Regione, come violazione di una sfera di interessi della Regione unitariamente considerata. Ritiene la Corte che identici principi debbano valere anche per i conflitti di attribuzione». La circostanza che le Province e i Comuni non siano legittimati a sollevare conflitti, si precisa con la sent. n. 157/1975 (Pres. Bonifacio, red. Volterra), fa sì che nell'ordinamento italiano «sono previsti altri mezzi per salvaguardare di fronte allo Stato l'autonomia o gli interessi che si pretendano violati delle Province e dei Comuni, quali i giudizi di costituzionalità in via incidentale contro leggi che dettano tale autonomia e i rimedi giurisdizionali ordinari avverso atti non legislativi». Punto 3 del considerato in diritto.

<sup>185</sup> Sent. n. 286/1985; la dottrina tuttavia dubita che l'affermazione possa ancora essere così tetragona, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V: «Sebbene differenza esistano tuttora, non solo circa la qualità dei poteri spettanti alle Regioni e agli Enti locali e circa la qualità delle norme che determinano i contenuti dell'autonomia regionale e locale, non c'è dubbio sul fatto che la Costituzione è ora impostata su un'idea di fondo: la stessa “dignità costituzionale” dell'una e dell'altra autonomia». G. Zagrebelsky, *Giustizia costituzionale*, op. cit., pag. 452.

<sup>186</sup> Di cui 1 promosso dallo Stato, 3 dalle Regioni ordinarie, 2 da quelle speciali, 1 dalla Provincia autonoma di Trento.

<sup>187</sup> Sent. n. 41/2014 (Pres. Silvestri, red. Amato), punto 2.2. del considerato in diritto. La sentenza dunque conferma l'orientamento secondo cui le Regioni non possono promuovere la tutela di interessi che non siano quelli propri. Cfr. al riguardo G. Tarli Barbieri, *Lo “slittamento dei seggi” all'esame della Corte costituzionale*, in LR, 2014, pagg. 876 e ss. C. Padula, *La Corte costituzionale e l'interesse a ricorrere nei conflitti tra Stato e Regioni*, LR, 2000, pagg. 444 ss.; Id., *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti «esponenziali»*, LR, 2003, pagg. 676 ss. In effetti, la giurisprudenza costituzionale è stata sempre, per cui, ad esempio, «la titolarità del potere di impugnazione di leggi statali è dunque affidata in via esclusiva alla Regione, né è sufficiente l'argomento sistematico invocato dal ricorrente per estendere tale potere in via interpretativa ai diversi enti territoriali. Analogo discorso deve ripetersi per il potere di proporre ricorso per conflitto di attribuzione. Nessun elemento letterale o sistematico consente infatti di superare la limitazione soggettiva che si ricava dagli art. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e, comunque, sotto il profilo oggettivo, resta ferma, anche dopo la revisione costituzionale del 2001, la diversità fra i giudizi in via di azione sulle leggi e i conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, i quali ultimi



Con un'altra decisione la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto sollevato dalla Regione siciliana avverso alcuni decreti ministeriali che attuavano quanto disposto dal Governo in tema di patto di stabilità. In particolare, a nulla ha rilevato il fatto che l'atto presupposto fosse nel frattempo stato dichiarato illegittimo<sup>188</sup>, in quanto il vizio non era stata fatto valere, in via di azione, dalla ricorrente nel conflitto, e quindi, ha stabilito la sentenza, essa non ha potuto beneficiarne. Il provvedimento impugnato, in effetti, va considerato come mera esecuzione di quanto previsto dalla norma statale; e poiché «il conflitto di attribuzione tra enti 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»<sup>189</sup>, esso è stato dichiarato inammissibile.

Infine, la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso della Regione Basilicata perché la questione prospettata si risolveva nella mera denuncia di una errata interpretazione della disciplina legale della materia. Anche tale pronuncia ribadisce quanto affermato più volte, ossia che il ricorso per conflitto di attribuzioni è proponibile solo quando si lamenti non una qualsiasi lesione, ma quella di una propria competenza costituzionale, per cui «[q]ualora ciò non si verifichi, e tuttavia si prospetti l'illegittimo uso di un potere statale che determini conseguenze avvertite come negative dalle Regioni, ma non tali da alterare la ripartizione delle competenze indicata da norme della

---

non possono riguardare atti legislativi». Sent. n. 303/2003 (Pres. Chieppa, red. Mezzanotte), punto 33 del considerato in diritto. Il conflitto enti non poteva cioè essere utilizzato per farsi "portavoce" delle istanze delle realtà territoriali, pena lo scadimento del "tono costituzionale" del ricorso: «se davvero si ammettesse che la Regione agisca per conflitto per difendere interessi economici della sua comunità dall'incisione derivante da qualsiasi atto illegittimo, cambierebbe radicalmente la funzione stessa del conflitto intersoggettivo. Esso non avrebbe più lo scopo di ripristinare l'ordine costituzionale delle competenze, ma diverrebbe il canale processuale attraverso cui la Regione guadagnerebbe legittimazione processuale per promuovere l'azione di annullamento degli atti amministrativi che essa, per decisione politica, riterrebbe lesivi degli interessi della comunità». R. Bin, *La Corte si oppone all'uso politico del conflitto di attribuzioni*, in «Le Regioni» (da ora: LR), XXVI, 1998, pag. 1511. **Dopo il 2001**, preso atto delle modifiche costituzionali (in particolare della nascita di un Consiglio delle autonomie locali) la Corte ha precisato che la stretta connessione «tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali. Ciò al di là del fatto che il nuovo quarto comma dell'art. 123 Cost. ha configurato il Consiglio delle autonomie locali come organo necessario della Regione e che l'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 (...), ha attribuito proprio a tale organo un potere di proposta alla Giunta regionale relativo al promovimento dei giudizi di legittimità costituzionale in via diretta contro le leggi dello Stato»<sup>187</sup>. Sent. n. 196/2004 (Pres. Zagrebelsky, red. De Siervo), punto 14 del considerato in diritto. La più recente giurisprudenza non sembra tuttavia aver seguito questo orientamento.

<sup>188</sup> Si trattava dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, dichiarato incostituzionale con sent. n. 219/2013 (Pres. F. Gallo, red. Lattanzi). La sentenza in esame ha precisato che la circostanza che sia venuto meno l'atto presupposto «non vale a sanare un originario vizio di inammissibilità del ricorso per conflitto, ma potrà eventualmente essere dedotta innanzi al giudice comune competente, al fine di dimostrare che il decreto dirigenziale del Ministero dell'interno 26 luglio 2012 è oramai privo, per tale parte e nei confronti degli enti locali siciliani, di base normativa». Punto 4 del considerato in diritto.

<sup>189</sup> Sent. n. 71/2014 (Pres. Silvestri, red. Lattanzi), punto 3 del considerato in diritto. La pronuncia conferma la posizione della Corte in tema di atti esecutivi, contro i quali è inammissibile il conflitto ogni volta che non si riesca a dimostrare un (seppure) minimo elemento di novità rispetto a quello presupposto. In dottrina si è evidenziato che la Corte appare più severa quando si tratta di esercitare il controllo dei termini perentori se il rapporto è tra legge e atto amministrativo (come nel caso di specie), mentre lo è meno quando il rapporto è tra fonti di produzione di pari grado, poiché in tal caso «[i]l presupposto è che ogni legge, in opposto a quanto bisogna pensare per gli atti non legislativi, sia per definizione innovativa dell'ordine giuridico». D. Monego, *Conflitto intersoggettivo su atto meramente esecutivo ed impugnazione in via principale della relativa base legale*, in LR, XLII, 2014, pagg. 827 e ss.

Costituzione (...), i rimedi dovranno eventualmente essere ricercati dagli interessati presso istanze giurisdizionali diverse da quella costituzionale»<sup>190</sup>.

Per quanto riguarda il 2015, la Corte si è pronunciata per l'inammissibilità – totale o con riferimento ad alcune delle eccezioni sollevate – in 5 casi su un totale di 11 giudizi.

Una prima inammissibilità è stata pronunciata per un conflitto che mancava «di una preventiva deliberazione autorizzatoria da parte dell'organo collegiale competente a proporlo», da momento che va rispettata «l'esigenza della previa deliberazione da parte dell'organo collegiale ai fini della presentazione del ricorso o della costituzione in giudizio», poiché si tratta di «esigenza non soltanto formale, ma sostanziale per l'importanza dell'atto e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che l'atto stesso può produrre»<sup>191</sup>.

In tema di conflitto generato da atti successivi e dipendenti a quello per primo lesivo, la Corte ha precisato di avere «ritenuto inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti proposto contro atti consequenziali di atti anteriori non impugnati». Pertanto, nel caso esaminato, «la nota di trasmissione (...) costituisce un atto consequenziale rispetto alla nota del 14 maggio 2013, con la quale lo Stato, disponendo l'avvio delle ispezioni, ha espresso una chiara manifestazione di volontà di affermare la propria competenza a svolgere verifiche» amministrativo- contabili sul bilancio regionale. Tuttavia, contestando «la Regione la spettanza stessa del potere ispettivo, avrebbe dovuto impugnare innanzitutto la nota ora ricordata»<sup>192</sup>.

Con riferimento alla prassi dell'invito da parte della magistratura contabile fatta alle Regioni ad esibire la documentazione attestante le regolarità della gestione contabile, la Corte ha osservato che tali inviti sono volti «all'acquisizione di ulteriori elementi, se del caso anche di carattere esimente, in vista delle conclusive determinazioni che non necessariamente dovranno essere nel senso dell'inizio dell'azione di responsabilità. Le accennate connotazioni degli atti oggetto di conflitto, ed in particolare l'assenza di ogni univocità circa l'ulteriore seguito dell'iniziativa assunta dal Procuratore regionale non consentono perciò di scorgere in essi quella lesività che il ricorso ritiene, invece, di individuare». Pertanto, l'inidoneità «degli atti oggetto di conflitto a realizzare la lamentata lesione determina l'inammissibilità del ricorso»<sup>193</sup>.

### 3.2. L'inammissibilità nei conflitti tra poteri

La stagione dei conflitti di attribuzione è maturata in Corte per ultima<sup>194</sup>. Questo non significa che le istituzioni abbiano sempre mantenuto una bassa conflittualità; semmai, è il sintomo che a

---

<sup>190</sup> Sent. n. 263/2014 (Pres. Napolitano, red. Coraggio), punto 3 del considerato in diritto.

<sup>191</sup> Sent. n. 15/2015 (Pres. Crisculo, red. Coraggio), punto 2 del considerato in diritto. Sul tema della mancanza di interesse che comporta inammissibilità del conflitto, cfr. anche sent. n. 143/2015.

<sup>192</sup> Sent. n. 86/2015 (Pres. Crisculo, red. Zanon), punto 2.1 del considerato in diritto. Cfr. anche sent. n. 87/2015.

<sup>193</sup> Sent. n. 235/2015 (Pres. Crisculo, red. Coraggio), punto 8 del considerato in diritto.

<sup>194</sup> Nei suoi primi 40 anni di attività (1956-1995), la Corte ha affrontato 58 conflitti (il primo, dichiarato inammissibile, nel 1968). Nei successivi 20 (1996-2015) i ricorsi incardinati invece sono stati 258 (di cui 5 al 10 dicembre 2015). Quanto al biennio 2014-2015 la Corte, tra fase di ammissibilità e fase di merito, ha pronunciato 21 decisioni, cui 4 di inammissibilità.

lungo si è preferito risolverla senza ricorrere alla Corte, dando vita a conflitti “anomali”, “mascherati”, o “minacciati”<sup>195</sup>.

In questa dinamica la Corte si è inserita progressivamente. Dapprima ha delimitato il campo di applicazione del giudizio. Poi, quando i primi ricorsi sono pervenuti, grazie soprattutto all’iniziativa della magistratura<sup>196</sup>, ne ha delineato i confini e i caratteri, cosicché oggi la dichiarazione di ammissibilità che essa pronuncia «precisa l’esistenza, all’interno dell’organizzazione [ricorrente], di una nicchia o di una sfera di autonomia che contribuisce a definire l’intera organizzazione»; in tal modo già si intravede come il giudizio di ammissibilità sui conflitti «può contribuire sia a precisare l’organizzazione dell’apparato, sia a influire più o meno direttamente sui rapporti tra organi e sull’assetto complessivo del sistema»<sup>197</sup>.

Quanto alle cause di inammissibilità, va ricordato che la legge richiede la presenza dell’elemento soggettivo (esserci due poteri dello Stato in conflitto) e di quello oggettivo (doversi determinare la competenza tra di essi nel caso specifico)<sup>198</sup>. Naturalmente, ciò non esclude che la Corte interpreti la norma, anche a causa del fatto che l’intento illuminista del Costituente di dare un giudice ai conflitti tra poteri dello Stato, non è andato oltre, astenendosi dunque dal tipizzare i conflitti. L’effetto è che la giurisprudenza costituzionale ha lavorato costantemente per circoscrivere al meglio l’ambito del giudizio e i suoi caratteri costitutivi<sup>199</sup>.

---

<sup>195</sup> La definizione è di D. Florenzano, *L’oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Trento, 1994, pagg. 78 e ss. Sui possibili “accomodamenti politici” alternativi al conflitto, cfr. G. Zagrebelsky, *Giustizia costituzionale*, op. cit., pag. 423. Come ha evidenziato la Corte, «anche quando è entrato in vigore l’art. 134 della Costituzione ed è divenuta costituzionalmente garantita la delimitazione della sfera di attribuzioni dei diversi complessi organizzativi titolari di funzioni si è assistito, almeno nei primi tempi, alla riluttanza dei titolari degli organi vertice dello Stato ad abbandonare la logica delle mediazioni e delle intese spontanee per chiedere alla Corte costituzionale la soluzione di divergenze sulla spettanza dei reciproci poteri, nelle quali molto spesso il profilo giuridico ed il profilo politico della questione sono strettamente intrecciati. Del resto, della utilizzabilità dello strumento giudiziario per la soluzione dei conflitti tra poteri si dubitava anche durante la fase di attuazione dell’art. 134 della Costituzione, tanto che l’on. Ambrosini, nel corso del dibattito parlamentare sulla legge n. 87 del 1953 (I legislatura, Atti Camera dei deputati 28 novembre 1950), rendendosi interprete di questi dubbi ebbe a ribadire che la soluzione di quelle divergenze “non può aversi, anche oggi, che nel campo politico”». Sent. n. 116/2003 (Pres. Chieppa, red. Neppi Modona), punto 3 del considerato in diritto.

<sup>196</sup> «Il potere giudiziario è in effetti quello che ancora oggi risulta più incline a risolvere in via giurisdizionale (seppure *sui generis* come quella della Corte) i conflitti degli altri poteri proprio perché priva di quegli strumenti convenzionali o prettamente politici che, come detto, hanno al ungo consentito agli altri poteri di evitare il ricorso alla corte». G. Zagrebelsky, *Giustizia costituzionale*, op. cit., pag. .

<sup>197</sup> *Ibid.*, pag. 101.

<sup>198</sup> L’art. 37 della legge n. 87 del 1953 statuisce infatti che la Corte deve valutare innanzitutto l’ammissibilità del ricorso, chiarendo che si dà un conflitto quando esso sorge «tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono» e riguarda «la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali».

<sup>199</sup> Sull’individuazione dei requisiti perché un soggetto possa considerarsi “potere dello Stato” ai fini del conflitto, cfr. gli insegnamenti sempre attuali di V. Crisafulli, *Lezioni*, op. cit., pagg. 415 e ss. Per una casistica aggiornata della giurisprudenza costituzionale al riguardo, cfr. A. Cerri, *Corso di giustizia*, op. cit., pagg. 409 e ss. In particolare, per un’ipotesi oggetto di dibattito negli ultimi anni, su cui tuttavia la Corte sembra finora orientata in senso negativo, cfr. R. Pinaridi (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale : i giudizi sui conflitti di attribuzione e sull’ammissibilità del referendum abrogativo*; atti del seminario di Modena svoltosi il 13 ottobre 2006, Torino, 2007; F. Durante, *La legittimazione delle autorità indipendenti ad essere parte nei conflitti di attribuzione*, in [www.ambienteDiritto.it](http://www.ambienteDiritto.it). Quanto alla Corte, con ord. n. 118/1995 ha escluso la legittimazione del Garante per l’editoria a essere parte nei conflitti di attribuzione, confermando tale esclusione con ord. n. 137/2000, nei confronti

Venendo poi a trattare della forma della decisione, la norma prescrive che la pronuncia adottata nella fase di ammissibilità sia data sempre con ordinanza. Essa si pone così in dialettica con l'art. 18 della medesima fonte. Se tale previsione è rispettata nel caso dell'ordinanza di ammissibilità, la quale esprime pur sempre una volontà mai definitiva<sup>200</sup>, essa è invece derogata laddove la Corte si pronunci per l'inammissibilità, dal momento che in tal caso il giudizio dovrà dirsi definitivamente chiuso<sup>201</sup>. La scelta del legislatore consente dunque alla Corte di manovrare con maggiore agilità nei mari, spesso agitati, degli equilibri politici tra le istituzioni. Due elementi in particolare fanno comprendere meglio tale aspetto.

Il primo è relativo alla motivazione del provvedimento. Se la sentenza deve indicare «i motivi di fatto e di diritto» alla base della decisione, l'ordinanza deve essere succintamente motivata. Proprio nei giudizi in esame la Corte, «tranne rare e recenti eccezioni, ha informato alla massima stringatezza ed ermeticità la motivazione in punto di ammissibilità del ricorso»<sup>202</sup>. Si potrebbe allora ipotizzare che tale tecnica risponde a un'esigenza da sempre avvertita dalla Corte, ossia che le sue pronunce non vadano oltre il *thema decidendum*, ponendosi come un giudizio «circa l'assetto interno di un apparato statale o circa l'ordine esistente tra gli organi e le competenze»<sup>203</sup>.

Il secondo dato riguarda la tutela del contraddittorio, che nei conflitti tra poteri viene, almeno all'inizio, sacrificato a favore di una maggiore riservatezza. La procedura in camera di consiglio della fase di ammissibilità si caratterizza per essere più restrittiva di quella operante nei giudizi di legittimità. Mentre infatti in quelli le parti possono sempre far pervenire alla Corte le loro osservazioni e istanze in forma scritta, nel caso in esame la Corte deciderà l'ammissibilità del conflitto *inaudita altera parte*. Il regime tendenzialmente segreto che opera nella fase di ammissibilità sarebbe una precauzione giustificata dalla necessità di «evitare, se possibile, i danni (istituzionali) di un'aperta confliggenza tra organi supremi»<sup>204</sup>; si deve così supporre che l'insieme

---

stavolta del garante per le comunicazioni. del 2000. Infine, circa la possibilità che la Corte si a parte nei conflitti, cfr. A. Cerri, *Corso di giustizia*, op. cit., pag. 413 e s.

<sup>200</sup> Cfr., ad es., sent. n. 57/2000; ordd. nn. 313/2004 e 354/2005, con cui in particolare la Corte ha confermato che nella fase «preliminare e interlocutoria» dell'ammissibilità, la sua valutazione «lascia impregiudicata ogni ulteriore e diversa determinazione relativamente anche ai profili attinenti alla stessa ammissibilità del ricorso». Quando, peraltro, la Corte debba convincersi per l'inammissibilità nella fase di merito, la forma della sua decisione sarà quella della sentenza, rientrando così nel canone delineato dall'art. 18: cfr. sent. n. 406/1993.

<sup>201</sup> In tal caso c'è un ulteriore ostacolo a considerare corretta la forma dell'ordinanza. Poiché essa giunge al termine di una sommaria delibazione, appare infatti tanto meno giustificato che la Corte possa determinare la chiusura definitiva di un procedimento, in assenza di un contraddittorio, e sulla base di un giudizio sommario. Cfr., sul punto, D. Florenzano, *L'oggetto del giudizio*, op. cit., pag. 157. Altra dottrina è invece meno convinta che una dichiarazione di inammissibilità abbia effetti preclusivi sulla riproponibilità del ricorso, poiché «[n]el conflitto fra poteri la decadenza dell'azione può lasciare intatta un'incertezza minacciosa per la funzionalità delle istituzioni». Così A. Cerri, *Corso di giustizia*, op. cit., pag. 436.

<sup>202</sup> D. Florenzano, *L'oggetto del giudizio*, op. cit., pag. 112. L'ermeticità e la stringatezza possono esprimersi in vari modi: rinviando, con metodo tautologico, all'art. 37, con affermazioni generiche e omnicomprensive, con valutazioni assorbite da altre o, ancora, semplicemente omettendo la motivazione. Anche l'affermazione, ormai consolidata, che la fase dell'ammissibilità non esaurisce la possibilità per le parti di riproporre, in quella di merito, le eccezioni relative, ha consentito alla Corte di formulare ordinanze estremamente stringate. *Ibid.*, pagg. 117.

<sup>203</sup> D. Florenzano, *L'oggetto del giudizio*, op. cit., pag. 127.

<sup>204</sup> Così A. Cerri, *Corso di giustizia*, op. cit., pag. 433. Per un'analisi più dettagliata dei casi in cui la Corte ha valutato il merito della questione nella fase di ammissibilità, cfr. D. Florenzano, *L'oggetto del giudizio*, op. cit., pag. 140 e s.

di tali cautele procedurali sia posto «per soddisfare particolari esigenze; prima fra tutte quella di consentire alla Corte il disimpegno del “compito” che, indubbiamente, il legislatore le aveva consapevolmente rimesso: la definizione, caso per caso, dell’oggetto della competenza»<sup>205</sup>. Come ha ammesso la Corte stessa, «nel momento in cui con il deposito del ricorso si attesta che non è possibile la composizione spontanea della controversia, che pertanto viene ufficializzata e sottoposta alla cognizione della Corte, la formalizzazione di una fase di ammissibilità del conflitto risponde proprio all’esigenza di delimitare il più possibile questo tipo di processo ed i relativi soggetti ed oggetto, così da evitare che il giudizio della Corte possa interferire sulle scelte proprie del “campo politico”»<sup>206</sup>.

Va infine ricordato che, nella fase di merito, non è preclusa alla Corte la possibilità di tornare sui suoi passi<sup>207</sup>. È quello che è appunto avvenuto nel 2015, quando la Corte ha ribadito che «il ricorso con il quale l’autorità giudiziaria propone il conflitto di attribuzione (...) deve rispettare il principio di completezza ed autosufficienza. Tale principio impone all’autorità giudiziaria l’onere di indicare nel ricorso gli elementi che consentano alla Corte costituzionale di valutarne la fondatezza, raffrontando le dichiarazioni rese *extra moenia* dal parlamentare con il contenuto di atti tipici della sua funzione»; laddove quanto non si verifichi, perché il ricorso «si limita ad un generico

---

<sup>205</sup> D. Florenzano, *L’oggetto del giudizio*, op. cit., pag. 169.

<sup>206</sup> Sent. n. 116/2003 (Pres. Chieppa, red. Neppi Modona), punto 3 del considerato in diritto. In ogni caso, certo in tal modo si delinea un giudizio con ampi margini di riservatezza, sebbene in esso possano già esaminarsi aspetti attinenti al merito, quale ad esempio il tono costituzionale del conflitto che, se non rilevato, conduce a una pronuncia di manifesta infondatezza: «[i]l legislatore del 1953 ha dunque conferito alla Corte costituzionale, in sede di deliberazione sull’esistenza della “materia di un conflitto”, un potere molto ampio di individuazione dei profili soggettivi e di qualificazione del *thema decidendum* del conflitto, tale addirittura da rischiare talvolta di investire gli aspetti di merito della questione». Sent. n. 116/2003, citata, punto 4 del considerato in diritto. Sul punto, cfr. A. Cerri, *Corso di giustizia*, op. cit., pag. 434. Seppure per un periodo limitato, la Corte ha ritenuto che non fosse necessario pubblicizzare l’esito della sua deliberazione sull’ammissibilità del conflitto. Dal 1987 al 1990 la Corte ha proceduto in questo modo per otto ordinanze. Per i particolari (e la critica di tale prassi), cfr. D. Florenzano, *L’oggetto del giudizio*, op. cit., pag. 182. D’altra parte, si deve dar conto anche dell’inversione di rotta operata dalla Corte, la quale, dopo una breve parentesi, non solo ha ripreso a pubblicare le ordinanze sulla Gazzetta ufficiale, fornendo loro una numerazione che le rendesse riconoscibili, ma ha anche apportato una modifica procedurale alla fase di ammissibilità, introducendo, nell’art. 24 delle n.i., la necessità che le parti ricorrenti «indichino le ragioni del conflitto e l’indicazione delle norme costituzionali che regolano la materia». Tali innovazioni, secondo alcuni, non si giustificano con la respipiscenza della Corte, ma si pongono in linea con la scelta del legislatore di concederle ampi margini discrezionali. Così D. Florenzano, *L’oggetto del giudizio*, op. cit., pag. 179 e s. In parziale disaccordo A. Cerri, *Corso di giustizia*, op. cit., pagg. 437, secondo cui «una volta insorto il conflitto e dichiarato ammissibile, l’esigenza protettiva degli organi costituzionali viene meno e subentra quella (direi) prevalente della piena difesa di ciascuno, a proposito della possibilità di un ricorso incidentale in un conflitto».

<sup>207</sup> L’opzione è facilmente comprensibile, solo si rifletta che, ascoltando le parti in contraddittorio, è sempre possibile che emergano nuovi dati da cui trarre conseguenze diverse rispetto a quello che si era inferito dal solo ricorso nella prima fase; tuttavia, a volte la mutata decisione della Consulta assume una forma particolare, tale che «non può definirsi come un esempio virtuoso di coerenze processuali». E. Malfatti, M. Nisticò, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in AA.VV., «Aggiornamenti in tema di processo costituzionale», op. cit., pag. 335. La ord. n. 259/11 (pres. Quaranta, red. Grossi), ha dichiarato manifestamente inammissibile (un *unicum*, fino ad ora) un conflitto di poteri già dichiarato ammissibile con ord. n. 38/2011). La particolarità della decisione – maturata perché «le ragioni delle doglianze prospettate dalla Corte ricorrente devono intendersi complessivamente già accolte con la sentenza n. 304 del 2007» – è che, secondo gli Autori, si sia accertata «un’inammissibilità manifesta che però, proprio in quanto tale, ben avrebbe potuto emergere in sede di agli preliminari dell’atto introduttivo».

riferimento ad una serie di dichiarazioni rilasciate dall'onorevole», l'atto si dimostra lacunoso, per cui «non è possibile valutare la fondatezza del conflitto», e pertanto va dichiarato inammissibile<sup>208</sup>.

Quanto al contenuto della decisione, nella fase di ammissibilità la Corte esprime un giudizio su un oggetto molto ampio, perché non si limita alla verifica dell'elemento soggettivo e oggettivo del conflitto ma si preoccupa di accertare anche che il dissidio tra poteri sia effettivo e non solo teorico, il che si traduce nella necessità che ci sia un interesse attuale a ricorrere in capo al ricorrente; e che esso non possa risolversi in altro modo, sia con riferimento ai procedimenti costituzionali, che ai rimedi interni previsti da ciascun potere<sup>209</sup>.

Un'ultima annotazione riguarda la minore *vis* attrattiva dell' inammissibilità rispetto ad altre formule processuali. Mentre nei giudizi di legittimità ormai si utilizzano quasi solo un paio di formule per le sue decisioni processuali (inammissibilità e non manifesta infondatezza), nel caso dei conflitti invece la Corte mostra di volersi ancora servire di altre soluzioni, a cominciare dall'improcedibilità<sup>210</sup>, o irricevibilità (ad es., nel caso non siano stati rispettati i termini di notifica e di deposito dell'ordinanza di ammissibilità)<sup>211</sup> e della cessazione della materia del contendere (per fatti sopravvenuti)<sup>212</sup>.

---

<sup>208</sup> Sent. n. 4/2015 (Pres. e red. Criscuolo), punto 4.1 del considerato in diritto.

<sup>209</sup> Per una casistica dettagliata del tipo di interesse che giustifica l'ammissibilità del ricorso nei conflitti, A. Cerri, *Corso di giustizia*, op. cit., pagg. 427 e ss.

<sup>210</sup> Nel 2015, ad es. Ordd. nn. 168 e 211.

<sup>211</sup> *Ex plurimis*, ordd. nn. 117/2006, 41/2010, 185/2014.

<sup>212</sup> Sent. n. 204/2005; ord. n. 404/2005.

## Parte terza. Analisi di alcuni casi di inammissibilità nel periodo 2010-2015

### 1. Nei giudizi in via incidentale: l'inammissibilità per difetto di rilevanza

L'esame svolto nei giudizi incidentali sembra confermare che la Corte fa uso della formula dell'inammissibilità «quando abbia l'impressione che gli ingranaggi del giudizio vengano azionati a “vuoto”»; in tal caso in effetti non può essa «accantonare i problemi di “forma” per concentrarsi sulla “sostanza”, dimenticando che esiste un processo costituzionale e che questo processo, per essere tale, deve essere “giusto”»<sup>213</sup>. Fra le tante ipotesi indicate, si tratta ora di considerarne alcune in modo particolare, o perché più ricorrenti, oppure perché in grado, in prospettiva, di illuminare i caratteri del controllo di costituzionalità. La prima che viene all'esame è quella della mancanza di rilevanza.

Un'osservazione preliminare è che la rilevanza, seppure fondamentale perché la Corte possa interessarsi al merito della questione, non è espressamente prevista dalle fonti. L'omissione, tuttavia, è facilmente aggirabile, solo che si legga l'art. 23 della l. n. 87 del 1953, secondo cui il giudice solleva la questione «qualora il giudizio non possa esser definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale»<sup>214</sup>.

La dottrina ha lungamente riflettuto sulla sua definizione. Se, infatti, è intuitivo che si dicano rilevanti le questioni concrete, ossia quelle «realmente sorte nell'atto di dare applicazioni alle leggi»<sup>215</sup>, il problema di capire quando una questione è rilevante non si fa per questo subito chiaro. Su piano dogmatico infatti si dovrà riflettere se ad essere rilevante è la disposizione, oppure anche la norma; su quello della natura della questione, se il giudice possa sollevare dubbi di costituzionalità solo su norme materiali, o anche processuali, incidenti sul merito o anche sui suoi presupposti (come ad esempio la giurisdizione, o la competenza). Infine, un altro problema che

---

<sup>213</sup> Così C. Mirabelli, *Relazione sulla giurisprudenza della Corte costituzionale*, 2005.

<sup>214</sup> L'art. 23 è considerato dalla Corte il precipitato giuridico di quanto previsto a livello costituzionale, per cui la questione può essere sollevata «nel corso di un giudizio» (art. 1 l. cost. n. 1/1948). Il diretto collegamento tra le due norme è stato peraltro in origine contestato dalla giurisprudenza, che ritenne illegittima la norma ordinaria, in quanto eccessivamente restrittiva del dettato costituzionale, suggerendo quindi alla Corte di dichiararne l'incostituzionalità proprio nella parte in cui richiedeva che la questione fosse rilevante. La Corte, con sent. n. 130/1971 (Pres. Branca, red. Chiarelli), ha tuttavia giudicato manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità, considerato «che l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, nel prevedere che la questione di legittimità costituzionale può essere “rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio”, non ha conferito al giudice la facoltà di sollevare una questione di legittimità costituzionale dalla cui risoluzione non dipenda la decisione del giudizio di cui è investito», e che «l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel richiedere il requisito della rilevanza, si uniforma alla predetta norma costituzionale». In dottrina, prima di tale pronuncia, c'è chi si era espresso in modo diverso, sostenendo che l'art. 134 Cost. attribuisce alla Corte il potere a sindacare «la validità di tutte le leggi, con la conseguenza che non sarebbero consentiti predisporre sistemi di iniziativa selettivi, i quali cioè, sia pur con effetto indiretto, escludano categorie di norme di legge dal controllo di costituzionalità»; conseguentemente, la rilevanza non dovrebbe essere richiesta, poiché «richiedere come condizione di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale la sua rilevanza nel processo *a quo* (...) significa escludere che alcune categorie di norme (...) possano essere sottoposte al controllo di costituzionalità». G. Zagrebelsky, *La rilevanza: un carattere normale ma non necessario della questione di legittimità costituzionale*, in GC, 1969, I, 1001 e ss.

<sup>215</sup> V. Crisafulli, *Lezioni*, op. cit., pag.280.

deve risolvere il giudice rimettente è se considerare la questione rilevante solo in quanto sia condizione necessaria per potersi pronunciare nel merito, o anche quando la valuti capace di influenzare, in qualche modo, la sua decisione finale<sup>216</sup>.

La Corte appare ormai stabilmente attestata nel ritenere necessario un legame ben saldo tra il giudizio ordinario e quello costituzionale, cosicché la rilevanza «esprime un *legame oggettivo* tra la questione di costituzionalità e il giudizio *a quo*»; o, detto altrimenti, la rilevanza attesta un rapporto di pregiudizialità tra i due giudizi<sup>217</sup>.

Volendo più nel dettaglio indicare casi concreti di inammissibilità per difetto di rilevanza – limitando l'esame alle pronunce degli ultimi anni – la Corte ha affermato che «le questioni incidentali di legittimità sono ammissibili “quando la norma impugnata è applicabile nel processo d'origine e, quindi, la decisione della Corte è idonea a determinare effetti nel processo stesso; mentre è totalmente ininfluenza sull'ammissibilità della questione il “senso” degli ipotetici effetti che potrebbero derivare per le parti in causa da una pronuncia sulla costituzionalità della legge” (sentenza n. 98 del 1997)»<sup>218</sup>. Allo stesso tempo, rilevanza della questione non significa, necessariamente, che le parti otterranno un diretto beneficio dalla pronuncia, perché «[l]a nozione di concretezza cui è legata la rilevanza della questione non si traduce, infatti, nella necessità di una concreta utilità per le parti del giudizio di merito»<sup>219</sup>.

La Corte ha anche precisato che la norma impugnata deve essere quella (o una di quelle) che il giudice dovrà applicare nel suo giudizio, per cui «[l]'assenza di un pregiudizio e di un interesse attuale a ricorrere rende evidente che il rimettente non deve fare applicazione della norma impugnata», con conseguente sua inammissibilità<sup>220</sup>. Non è perciò possibile sottoporre alla Corte una questione che sia applicabile dal giudice *a quo* solo in via ipotetica: «la questione è sollevata in relazione ad una mera eventualità, perciò in termini ipotetici e astratti o comunque prematuri, che la rendono non rilevante nel giudizio *a quo*. Ne deriva l'inammissibilità della stessa»<sup>221</sup>. A maggior ragione, inammissibile perché irrilevante è la questione relativa a una norma che il giudice non dovrà applicare nel giudizio<sup>222</sup>, o perlomeno nella fase da svolgere davanti a sé: «nella fase rescindente del giudizio di cassazione, il giudice di legittimità si limita a cassare la sentenza impugnata per la dedotta violazione di legge e a devolvere la causa per il giudizio rescissorio ad altro giudice di pari grado rispetto a quello che ha pronunciato la sentenza cassata. (...) Da quanto

---

<sup>216</sup> Sulle varie definizioni di rilevanza, cfr. ancora V. Crisafulli, *Lezioni*, op. cit., pagg. 282 e ss.. Da ultimo, per una panoramica dottrinale sul tema, nonché un esame della giurisprudenza costituzionale, cfr. M. Bignami, *Quando e come si solleva una questione di legittimità costituzionale*, intervento al corso «Giudici comuni e Corte costituzionale», cit.

<sup>217</sup> G. Zagrebelsky, *Giustizia costituzionale*, op. cit., pag. 282 e s.

<sup>218</sup> Sent. n. 294/2011 (Pres. Quaranta, red. Cassese), punto 4 del considerato in diritto. Nello stesso senso, cfr. sent. n. 5/2014.

<sup>219</sup> Sent. n. 119/2015 (Pres. Criscuolo, red. Amato), punto 2.3 del considerato in diritto. Per un commento approfondito della pronuncia, cfr. il par. 3 delle conclusioni.

<sup>220</sup> Sent. n. 7/2014 (Pres. Silvestri, red. Napolitano), punto 3 del considerato in diritto. Più di recente, cfr. sent. n. 231/2015.

<sup>221</sup> Sent. n. 60/2014 (Pres. Silvestri, red. Criscuolo), punto 8 del considerato in diritto. Cfr. nello stesso senso, anche la sent. n. 317/2009, e le ordd. nn. 96/2010, n. 77/2009, nn. 311 e 56/2007.

<sup>222</sup> *Ex plurimis*, cfr. sentt. nn. 151, 159, 174 e 182/2014.



esposto consegue l'inammissibilità delle dette questioni per difetto attuale di rilevanza»<sup>223</sup>. Al contrario, l'intervenuta abrogazione della norma impugnata non comporta, per ciò stesso, l'irrelevanza della questione, potendo essa ancora essere applicata nel giudizio *a quo*<sup>224</sup>.

In generale, la Corte ha affermato che, posta «l'autonomia del giudizio di costituzionalità rispetto ai giudizi *a quibus*», la rilevanza della questione dovrà «essere valutata alla luce delle circostanze di fatto sussistenti al momento delle ordinanze di remissione, senza che assumano alcun rilievo fatti sopravvenuti»<sup>225</sup>.

Quanto ai rapporti tra giudice *a quo* e Corte, quest'ultima è attenta a salvaguardare l'ambito di competenza del rimettente, controllando soltanto che il giudizio prognostico di rilevanza sia stato esauriente, ossia che le conclusioni siano plausibili. Nel giudizio di costituzionalità, infatti, «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 questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appare assolutamente priva di fondamento»<sup>226</sup>. Ad esempio, in tema di competenza del giudice rimettente, la Corte ha precisato che se sussiste un contrasto di giurisprudenza, ciò «preclude una pronuncia di inammissibilità della questione perché sollevata da un giudice privo di giurisdizione, avendo questa Corte affermato che il relativo difetto per essere rilevabile deve emergere in modo macroscopico e manifesto, cioè *ictu oculi*»<sup>227</sup>; si tratta, infatti, di affermare «l'autonomia del giudizio costituzionale rispetto ai vizi del giudizio *a quo*»<sup>228</sup>, cosicché, in nome di tale autonomia «discende che, in sede di verifica dell'ammissibilità della questione, la Corte medesima può rilevare il difetto di giurisdizione soltanto nei casi in cui questo appaia macroscopico»<sup>229</sup>, mentre la giurisdizione del giudice *a quo* va considerata ammissibile – e quindi rilevante – anche solo quando essa sia stata argomentata con motivazione che «per quanto opinabile, è pur sempre non priva di opinabilità»<sup>230</sup>.

Al giudice *a quo* insomma è richiesto un impegno a motivare la rilevanza. Peraltro, laddove l'ordinanza di rimessione non sia impeccabile in ordine alla motivazione sulla rilevanza, purché non

---

<sup>223</sup> Sent. n. 213/2014 (Pres. Cassese, red. Criscuolo), punto 2 del considerate in diritto. All'opposto, è irrilevante anche la questione relativa a una norma applicata dalla Cassazione, ma non più dal giudice del rinvio: «la questione relativa alla dedotta nullità dell'ordinanza cautelare per difetto di motivazione, essendo stata decisa in modo definitivo dalla Corte di cassazione, non doveva formare oggetto della cognizione del giudice del rinvio, e questo perciò non era più chiamato a fare applicazione delle disposizioni censurate. (...) Deve quindi concludersi che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale del riesame di Brescia con le ordinanze indicate sono inammissibili per difetto di rilevanza». Sent. n. 270/2015 (Pres. Criscuolo, red. Lattanzi), punto 4 del considerato in diritto.

<sup>224</sup> Sent. n. 211/2014.

<sup>225</sup> Sent. n. 42/2011 (Pres. De Siervo, red. Maddalena), punto 4.1 del considerato in diritto. Nello stesso senso, *ex plurimis*, cfr. anche sentt. nn. 354 e 227/2010, n. 272/2007, 244/2005, n. 24/2004.

<sup>226</sup> Sent. n. 67/2014 (Pres. Silvestri, red. Mattarella), punto 3 del Considerate in diritto. In senso conforme, *ex plurimis*, cfr. anche sentt. nn. 91/2013, 236 e 224/2012 e 270/2010.

<sup>227</sup> Sent. n. 41/2011 (Pres. De Siervo, red. Saulle), punto 2.1 del considerato in diritto. Cfr. anche sentt. nn. 81 e 34/2010.

<sup>228</sup> Sent. n. 236/2015 (Pres. Criscuolo, red. de Pretis), punto 3.1 del considerato in diritto.

<sup>229</sup> Sent. n. 241/2008 (Pres. Bile, red. Napolitano), punto 5. 2 del considerato in diritto.

<sup>230</sup> Sent. n. 234/2014 (Pres. Criscuolo, red. Lattanzi), punto 2 del considerato in diritto. Nello stesso senso, più di recente, cfr. sent. n. 236/2015.

si tratti di «carenze tali da rendere oscuro od impreciso il senso della censura proposta dal Tribunale, e tali dunque da giustificare una pronuncia *in limine*», la questione sarà ammissibile, dovendosi propendere per una diversa soluzione solo davanti «all'estrema generalità della prospettazione, all'omessa indicazione dei parametri di riferimento, o all'assente motivazione in ordine alle ragioni per cui la disposizione censurata ne comporterebbe la violazione»<sup>231</sup>.

Al contrario, la questione cadrà perché irrilevante se sarà stata male prospettata, ad esempio quando il giudice si limiterà a indicare la norma impugnata, «senza nulla precisare a proposito, sia delle ragioni per le quali la ricorrente medesima sarebbe priva dei requisiti prescritti, sia delle pretese sulla cui base il ricorso è stato proposto, venendo così meno all'obbligo di fornire un'adeguata descrizione dei fatti di causa e delle motivazioni della domanda fatta valere, indispensabile ai fini dello scrutinio in ordine alla rilevanza della questione sollevata»<sup>232</sup>. Il giudice *a quo* non può nemmeno sperare di superare indenne l'onere di motivare sulla rilevanza con una descrizione approssimativa della fattispecie concreta alla quale applicare la norma, dal momento che un eventuale «errore del rimettente si traduce nella totale omissione della descrizione della fattispecie effettivamente sottoposta al suo esame e, di conseguenza, nell'impossibilità per questa Corte di effettuare il necessario controllo sulla rilevanza delle questioni dallo stesso sollevate»<sup>233</sup>. In generale, la Corte raccomanda al giudice una costante attenzione alla motivazione proprio in riferimento al requisito della rilevanza, poiché, «quando il rimettente non spieghi adeguatamente le ragioni per le quali ritiene di dover applicare la norma della cui legittimità costituzionale dubita per proseguire nel giudizio pendente dinanzi a sé, la questione è inammissibile»<sup>234</sup>.

Il requisito in esame, dunque, è sempre scrutinato con molta attenzione dalla Corte, dimostrando così di possedere ulteriori effetti espansivi. La rilevanza infatti può incidere anche sull'efficacia delle decisioni della Corte nel giudizio *a quo*. Di recente il giudice costituzionale ha dovuto pronunciarsi sul reddito di alcune società operanti nel settore energetico (cd. Robin Tax). La Corte ha sancito la incostituzionalità della misura fiscale, senza però determinarne la retroattività degli effetti, disponendo così che essa valesse solo *pro futuro*. Postasi il problema di giustificare la rilevanza, nel giudizio *a quo*, di una questione la cui incostituzionalità non produce i suoi effetti in esso, la Corte ha argomentato che la decisione «non risulta inconciliabile con il rispetto del requisito della rilevanza, proprio del giudizio incidentale (sentenza n. 50 del 1989). Va ricordato in proposito che tale requisito opera soltanto nei confronti del giudice *a quo* ai fini della prospettabilità della questione, ma non anche nei confronti della Corte *ad quem* al fine della decisione sulla medesima. In questa chiave, si spiega come mai, di norma, la Corte costituzionale svolga un controllo di mera plausibilità sulla motivazione contenuta, in punto di rilevanza, nell'ordinanza di rimessione, comunque effettuato con esclusivo riferimento al momento e al modo in cui la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata»<sup>235</sup>. La sentenza, benché accolta piuttosto severamente, si

---

<sup>231</sup> Sent. n. 223/2015 (Pres. Criscuolo, red. Zanon), punto 4.1 del considerato in diritto.

<sup>232</sup> Ord. n. 207/2015 (Pres. Criscuolo, red. Grossi); cfr. in senso conforme ordd. nn. 52/2015, 183 e 176/2014. Allo stesso modo, anche la mancata ricostruzione del quadro normativo di riferimento comporta inammissibilità della questione: ord. n. 209/2015.

<sup>233</sup> Sent. n. 98/2014 (Pres. Silvestri, red. Mattarella), punto 4.3 del considerato in diritto.

<sup>234</sup> Sent. n. 222/2015 (Pres. Criscuolo, red. Sciarra), punto 3.1 del considerato in diritto.

<sup>235</sup> Sent. n. 10/2015 (Pres. Criscuolo, red. Cartabia), punto 7 del considerato in diritto. La Corte ha inoltre precisato che «in virtù della declaratoria di illegittimità costituzionale, gli interessi della parte ricorrente trovano comunque una parziale soddisfazione nella rimozione, sia pure solo pro futuro, della disposizione costituzionalmente illegittima».

segnala in ogni caso per la sua importanza, perché mostra la duttilità con cui la Corte fa uso delle proprie prerogative, utilizzate al fine di un costante e attento bilanciamento di interessi, e perché potrebbe far rivedere la posizione, finora ritenuta tetragona, della pregiudizialità del giudizio incidentale rispetto a quello *a quo*<sup>236</sup>.

## 2. In particolare: la rilevanza della questione avente ad oggetto una norma penale di favore

La decisione di limitare al futuro l'efficacia delle proprie pronunce non è certo una assoluta novità nella giurisprudenza della Corte. Da tempo, infatti, essa si confronta con il problema della rilevanza di un particolare tipo di norme, quelle penali di favore. Sul tema è evidente che si confrontano due principi che rischiano di contrapporsi: quello generale, per cui una norma dichiarata incostituzionale va rimossa dall'ordinamento *ex tunc*; e l'altro, di pari livello, per cui nessuno può essere punto se non in forza di una norma già in vigore al momento del fatto. Quest'ultimo principio sarebbe infatti leso se, per effetto della pronuncia della Corte, al reo si tornasse ad applicare la norma abrogata da altra più favorevole, dopo che questa sia stata espunta perché incostituzionale.

La Corte ha affrontato il problema attraverso una lenta evoluzione della sua giurisprudenza. In primo tempo essa si è espressa per il *non possumus*, dichiarando la questione inammissibile per mancanza di rilevanza, facendo prevalere così il principio del *favor rei*: «i principi generali vigenti in tema di non retroattività delle sanzioni penali più sfavorevoli al reo, desumibili dagli artt. 25, secondo comma, della Costituzione, e 2 del codice penale impedirebbero in ogni caso che una eventuale sentenza, anche se di accoglimento, possa produrre un effetto pregiudizievole per l'imputato nei processo penale pendente innanzi al giudice *a quo*»<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> I commenti alla pronuncia sono stati copiosi. Tra i tanti, R. Dickmann, *La Corte costituzionale torna a derogare al principio di retroattività*, in *Federalismi.it*, n. 4/2015; R. Romboli, *L'“obbligo” per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, *Forum di Quaderni Costituzionali* (da ora: FQC); M. D'Amico, *La Corte e l'applicazione (nel giudizio a quo) della legge dichiarata incostituzionale*, in FQC; A. Pugiotto, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, *Forum di Quaderni Costituzionali*; A. Ruggeri, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale*, in FQC; R. Pinardi, *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *Consulta on line*, Studi, 2015/I, 220 e ss.; A. Lanzafame, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità costituzionale tra tutela sistemica dei principi costituzionali e bilanciamenti impossibili. A margine di Corte costituzionale n. 10/2015*, *Rivista AIC* n. 2/2015; R. Bin, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi* in FQC; F. Cocozza, *La Corte costituzionale “vestale” dei conti pubblici tra i guasti del funambolismo finanziario ed il miraggio di politiche pro-concorrenziali*, in FQC; A. Anzon Demmig, *Elogio della sentenza n. 10 del 2015*, in FQC; C. Padula, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, *Federalismi.it*, n. 19/2015. Va inoltre ricordato che il giudice *a quo* ha ritenuto di disattendere la pronuncia della Corte proprio laddove limitava gli affetti al futuro, affermando, con sentenza dep. il 14 maggio 2015, e contro la quale lo Stato ha presentato impugnazione, che «la non applicabilità della norma dichiarata illegittima nel giudizio *a quo* è consustanziale al tipo di giudizio di costituzionalità voluto dal nostro ordinamento costituzionale: cancellare questa consustanzialità significa modificare il tipo di giudizio di legittimità». Si conferma così che «quando la Corte costituzionale ha tentato di governare gli effetti nel tempo delle proprie dichiarazioni d'incostituzionalità ha sempre incontrato le ovvie resistenze dell'autorità giurisdizionale». A. Pugiotto, *Dalla “porta stretta” alla “fuga” dalla giustizia costituzionale?*, op. cit., pag. 22.

<sup>237</sup> Sent. n. 85/1976 (Pres. e red. Rossi).

Tale linea, confermata più volte<sup>238</sup>, è stata alla fine messa in discussione, e da ultimo superata, tenendo conto anche dell'ampio dibattito dottrinale sul punto<sup>239</sup>. La Corte ha riconosciuto dapprima che la ammissibilità delle questioni aventi ad oggetto norme penali di favore è problema aperto, poiché, a concludere sempre per l'inammissibilità, «ne deriverebbero implicazioni assai gravi (...). Norme sicuramente applicabili nel giudizio *a quo*, in ordine alle quali si producessero dubbi di legittimità costituzionale, non ritenuti dal giudice manifestamente infondati, rischierebbero di sfuggire ad ogni sindacato della Corte, non essendo mai pregiudiziale la loro impugnazione; e la Corte stessa verrebbe in tal senso privata – quanto meno nei giudizi instaurati in via incidentale – di ogni strumento atto a garantire la preminenza della Costituzione sulla legislazione statale ordinaria»<sup>240</sup>. Quanto al problema della rilevanza, la Corte ha evidenziato a quali fini essa permanga anche in caso di una pronuncia di incostituzionalità che non si applichi – almeno non per intero – al giudizio *a quo*: «In primo luogo, l'eventuale accoglimento delle impugnative di norme siffatte verrebbe ad incidere sulle formule di proscioglimento o, quanto meno, sui dispositivi delle sentenze penali (...). In secondo luogo, le norme penali di favore fanno anch'esse parte del sistema, al pari di qualunque altra norma costitutiva dell'ordinamento (...); sicché, per questa parte, va confermato che si tratta di un problema (ovvero di una somma di problemi) inerente all'interpretazione di norme diverse da quelle annullate, che i singoli giudici dovranno dunque affrontare caso per caso, nell'ambito delle rispettive competenze. In terzo luogo, la tesi che le questioni di legittimità costituzionale concernenti norme penali di favore non siano mai pregiudiziali ai fini del giudizio *a quo*, muove da una visione troppo semplificante delle pronunce che questa Corte potrebbe adottare, una volta affrontato il merito di tali impugnative. (...) In altre parole, non può escludersi a priori che il giudizio della Corte su una norma penale di favore si concluda con una sentenza interpretativa di rigetto (nei sensi di cui in motivazione) o con una pronuncia comunque correttiva delle premesse esegetiche su cui si fosse fondata l'ordinanza di rimessione: donde una serie di decisioni certamente suscettibili d'influire sugli esiti del giudizio penale pendente»<sup>241</sup>.

La Corte, con altra decisione, ha poi ricordato che se è vero che «all'adozione di pronunce in *malam partem* in materia penale osta non già una ragione meramente processuale – di irrilevanza, nel senso che l'eventuale decisione di accoglimento non potrebbe trovare comunque applicazione nel giudizio *a quo* – ma una ragione sostanziale, intimamente connessa al principio della riserva di legge sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.», e che «detto principio impedisce alla Corte sia di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti; sia di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità», questo tuttavia non

---

<sup>238</sup> Cfr., di recente, sent. n. 394/2006, e ordd. nn. 164/2007 e 65/2008.

<sup>239</sup> In dottrina, tra i tanti cfr. V. Onida, *Note su un dibattito in tema di rilevanza delle questioni di costituzionalità delle leggi*, GC, 1978, pagg. 997 ss.; V. Crisafulli, *In tema di instaurazione dei giudizi incidentali di costituzionalità delle leggi*, in «Diritto e società», 1973, pagg. 73 ss; M. Dogliani, *Irrilevanza "necessaria" della quaestio relativa al norme penali di favore*, GC, 1976, pagg. 586 ss.; G. Marinucci, *Il controllo di legittimità costituzionale delle norme penali: diminuiscono (ma non abbastanza) le «zone franche»*, GC, 2006, pagg. 4160 e ss.; D. Pulitanò, *Principio di eguaglianza e norme penali di favore (Nota a Corte cost. num. 393-394 del 2006)*, in «Corriere del merito», 2007, pagg. 209 e ss.; A. Bonomi, *Sono davvero inammissibili le additive in malam partem in virtù del principio della riserva di legge in materia penale?*, in CG, 2008, II, pagg. 891 e ss.; M. Scoletta, *La "rilevanza" delle questioni di legittimità costituzionale in malam partem: il caso della prescrizione del reato*, 2014, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>240</sup> Sent. n. 148/1983 (Pres. Elia, red. Paladin); punto 3 del considerato in diritto, come anche le sentt. nn. 124/1990 e 25/1994. In precedenza, cfr. sent. n. 155/1973.

<sup>241</sup> *Ibid.*

elimina la possibilità di un suo intervento. Infatti, ha ulteriormente argomentato la Consulta, «il principio di legalità non preclude lo scrutinio di costituzionalità, anche *in malam partem*, delle c.d. norme penali di favore». La giustificazione di tale intervento risponde a un'esigenza "di sistema", ossia quella di «di evitare la creazione di "zone franche" dell'ordinamento (...), sottratte al controllo di costituzionalità, entro le quali il legislatore potrebbe di fatto operare svincolato da ogni regola, stante l'assenza d'uno strumento che permetta alla Corte di riaffermare il primato della Costituzione sulla legislazione ordinaria. Qualora alla preclusione dello scrutinio di costituzionalità *in malam partem* fosse attribuito carattere assoluto, si determinerebbe, in effetti, una situazione palesemente incongrua: venendosi a riconoscere, in sostanza, che il legislatore è tenuto a rispettare i precetti costituzionali se effettua scelte di aggravamento del trattamento penale, mentre può violarli senza conseguenze, quando dalle sue opzioni derivi un trattamento più favorevole»<sup>242</sup>.

Più di recente, con riferimento ad alcune fattispecie di reato attinenti alla gestione dei rifiuti, per le quali la disciplina sopraggiunta disciplinava gli elementi costitutivi del reato in senso più favorevole, la Corte ha chiarito che occorre «distinguere tra controllo di legittimità costituzionale, che non può soffrire limitazioni, se ritualmente attivato secondo le norme vigenti, ed effetti delle sentenze di accoglimento nel processo principale, che devono essere valutati dal giudice rimettente secondo i principi generali che reggono la successione nel tempo delle leggi penali», e che pertanto, «l'eventuale accoglimento delle questioni relative a norme più favorevoli "verrebbe ad incidere sulle formule di proscioglimento o, quanto meno, sui dispositivi delle sentenze penali"», cosicché la pronuncia della Corte «non potrebbe non riflettersi sullo schema argomentativo della sentenza penale assolutoria, modificandone la *ratio decidendi*»<sup>243</sup>.

Da ultimo la Corte ha precisato che il mutato indirizzo non significa, automaticamente, «l'ammissibilità delle questioni relative alle norme penali più favorevoli, perché si è ritenuto che a una pronuncia della Corte *in malam partem* fosse comunque di ostacolo il principio sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.»; semmai, la pronuncia sarà giustificata dalla necessità di salvaguardare un principio generale.

Nel caso sottoposto alla Corte, il giudice *a quo* aveva ipotizzato la violazione dell'art. 76 Cost., proponendo così alla sua attenzione «una questione di legittimità costituzionale di una norma di rango legislativo adottata dal Governo su delega del Parlamento», tale per cui «il sindacato di questa Corte 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, allora, strumento di garanzia del rispetto del principio della riserva di legge in materia penale, sancito dall'art. 25, secondo 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 altrimenti, come già rilevato in altre occasioni da questa Corte, 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

---

<sup>242</sup> Sent. n. 394/2006 (Pres. Bile, red. Flick), punto 6.1 del considerato in diritto.

<sup>243</sup> Sent. n. 28/2010 (Pres. Amirante, red. Silvestri), punto 7 del considerato in diritto.

criteri direttivi fissati dal legislatore delegante, eludendo così il disposto dell'art. 25, secondo comma, della stessa Costituzione»<sup>244</sup>.

### 3. L'inammissibilità per il divieto di interferire nella sfera discrezionale del legislatore

Attraverso il giudizio sulla rilevanza, si è visto come la Corte richiami spesso il giudice *a quo* a un preciso onere di chiarezza, prudenza, ragionevolezza, sufficiente precisione e argomentazione delle proprie convinzioni; in altre parole, la questione sarà rilevante, e dunque ammissibile, ogni volta che la motivazione con cui il rimettente ha giustificato i suoi dubbi di costituzionalità sia immune da contestazioni.

Tuttavia, una motivazione corretta non è ancora, per ciò solo, garanzia che la questione venga ritenuta ammissibile. È necessario infatti procedere a uno stadio ulteriore. Affermare che la questione deve essere rilevante significa che il giudice è sempre chiamato all'esercizio corretto della *iurisdictio*, senza mai sconfinare in attribuzioni altrui, *in primis* quella del legislatore. La Corte pertanto scoraggia costantemente con l'inammissibilità i tentativi di farle dichiarare incostituzionali norme che, per quanto possano essere illegittime, tuttavia non sono destinate ad applicarsi al giudizio *a quo*. Il giudice, afferma la Corte, deve sempre essere ancorato al suo caso concreto, e non può farne una semplice occasione per obiettare su qualsiasi scelta del legislatore. Nel rapporto tra *lex* e *iura*, la rilevanza tiene ferma la necessità che per il giudice *a quo* il confronto con la Corte gli sia d'aiuto per adottare *iura*, e non per sollecitare alla Consulta delle *leges*<sup>245</sup>.

La cautela con cui la Corte esamina, sotto questo punto di vista, la questione sollevata dal giudice *a quo* sembra ben giustificata, poiché «[t]roppo spesso le questioni – attraverso la pervasiva censura di irragionevolezza – appaiono dirette a postulare un sindacato di merito legislativo, con il rischio di provocare ingorghi inutili o di sollecitare la Corte all'esercizio di un ruolo di supplenza che non le appartiene»<sup>246</sup>. Da questo punto di vista, che la questione sia rilevante significa introdurre un'altra causa di inammissibilità, quella del divieto di sindacare le scelte discrezionali del legislatore.

Il limite di questo confine, lungo cui la Corte è posta a vigilare, è segnato da una norma, con cui il legislatore protegge se stesso da eventuali ingerenze della magistratura. La legge n. 87 del 1953 stabilisce infatti che «Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento»<sup>247</sup>.

---

<sup>244</sup> Sent. n. 5/2014 (Pres. Silvestri, red. Lattanzi), punti 5.1 e 5.2 del considerato in diritto. Per un commento alla sentenza, M. Scoletta, *La sentenza n. 5/2014 della Corte costituzionale: una nuova importante restrizione delle "zone franche" dal sindacato di legittimità nella materia penale*, consultabile in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it).

<sup>245</sup> «Il momento della giurisdizione è quello in cui vengono a contatto la *lex*, il diritto dal punto di vista "politico", e gli *iura*, i diritti dal punto di vista dei singoli, l'una e gli altri dovendo trovare un punto di temperamento. Il giudizio è così il luogo d'incontro dello Stato-autorità e dello Stato-comunità, presso un soggetto, il giudice, che è imparzialmente collocato tra l'uno e l'altro (...). La questione di costituzionalità nascente dal processo è lo strumento per illuminare le antinomie che in quel momento possono determinarsi e chiedere a chi può risolverle (la Corte costituzionale) di risolverle». G. Zagrebelsky, *Giustizia costituzionale*, op. cit., pag. 269.

<sup>246</sup> A. Pugiotto, *Dalla "porta stretta" alla "fuga" dalla giustizia costituzionale?*, op. cit., pag. 10.

<sup>247</sup> Art. 28.

I casi esemplificativi in cui la Corte fa applicazione della norma non mancano; un breve *excursus* è allora utile per comprenderne la portata.

La materia penale è di nuovo una di quelle in cui spesso il giudice *a quo* tende a chiedere una pronuncia che scavalchi il confine. La Corte, tuttavia, mostra di fare buona guardia. Ad esempio, in tema di sanzioni sostitutive, anche se la questione sollevata dal giudice *a quo* «coglie un indubbio profilo di criticità del paradigma punitivo considerato», l'intervento richiesto è inammissibile poiché la Corte «non può rimodulare liberamente le sanzioni degli illeciti penali. Se lo facesse, invaderebbe un campo riservato alla discrezionalità del legislatore, stante il carattere tipicamente politico degli apprezzamenti sottesi alla determinazione del trattamento sanzionatorio: discrezionalità il cui esercizio è censurabile, sul piano della legittimità costituzionale, solo ove trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene quando si sia di fronte a sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione»<sup>248</sup>.

In tema di cause di non punibilità, la Corte ha osservato in generale che non è esclusa dal suo raggio di azione una valutazione delle scelte del legislatore, poiché «il fondamento di ogni deroga al principio dell'uguaglianza tra i cittadini innanzi alla legge deve essere misurato, in termini di razionalità (dunque in termini di congruenza dei suoi presupposti logici e dei suoi concreti effetti), con riguardo alle condizioni di fatto e di diritto nelle quali la deroga stessa è chiamata ad operare. E poiché tali condizioni sono per definizione soggette ad una costante evoluzione, la ragionevolezza della soluzione derogatoria adottata dal legislatore può essere posta in discussione anche secondo un criterio di anacronismo, come questa Corte, del resto, ha più volte stabilito». E tuttavia, aggiunge la Consulta, non può dimenticarsi «il limite fondamentale posto all'azione di questa Corte, cui è precluso “ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento”». E dunque, anche quando l'intervento censorio della Corte si giustificerebbe per «l'inopportuno trascinarsi nel tempo di discipline maturate in un determinato contesto» le quali trasmodino, «alla luce della mutata realtà sociale, in una regolazione non proporzionata e manifestamente irragionevole degli interessi coinvolti», tuttavia la questione va dichiarata inammissibile perché, «nella fattispecie oggetto dell'odierno giudizio, nemmeno la constatazione di effetti manifestamente non ragionevoli sul piano dell'uguaglianza tra cittadini innanzi alla legge penale è sufficiente al fine di consentire alla questione sollevata di superare il vaglio di ammissibilità. Sono infatti a porre in immediata evidenza come l'inammissibilità della questione derivi dalla mancanza di un unico rimedio, costituzionalmente obbligato, al vizio rilevato, in un settore, quello delle scelte di politica criminale, caratterizzato oltretutto da una discrezionalità del legislatore particolarmente ampia riguardo al bilanciamento dei diversi interessi contrapposti».<sup>249</sup>

Dunque la Corte è da tempo ferma su una posizione che reputa di equilibrio, tra difesa della Costituzione e salvaguardia dell'autonomia del potere legislativo, e il principio di ragionevolezza sembra essere la stadera che serve da bilanciamento. Di questo essa è convinta da tempo, fin da quando ha esplicitato in modo coerente ed esaustivo il rapporto inversamente proporzionale tra ragionevolezza delle scelte del legislatore, e rilevanza della questione: «Perché sia dunque possibile operare uno scrutinio che direttamente investa il merito delle scelte sanzionatorie operate dal

---

<sup>248</sup> Sent. n. 81/2014 (Pres. Silvestri, red. Frigo), punto 5 del considerato in diritto. Cfr., in senso analogo, anche *ex plurimis*, le sentt. n. 80 e 143/2014. Per un commento complessivo, cfr. N. Recchia, *Le declinazioni della ragionevolezza penale nelle recenti decisioni della Corte costituzionale*, in [dirittopenalecontemponeo.it](http://dirittopenalecontemponeo.it)

<sup>249</sup> Sent. n. 223/2015 (Pres. Criscuolo, red. Zanon), punti 5.1 e 5.2 del considerato in diritto.

legislatore, è pertanto necessario che l'opzione normativa contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, vale a dire si appalesi, in concreto, come espressione di un uso distorto della discrezionalità che raggiunga una soglia di evidenza tale da atteggiarsi alla stregua di una figura per così dire sintomatica di "eccesso di potere" e, dunque, di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa. (...) L'apprezzamento in ordine alla manifesta irragionevolezza della quantità o qualità della pena comminata per una determinata fattispecie incriminatrice finisce, dunque, per saldarsi intimamente alla verifica circa l'effettivo uso del potere discrezionale, nel senso che, ove uno o più fra i valori che la norma investe apparissero sviliti al punto da risultare in concreto compromessi ad esclusivo vantaggio degli altri, sarà la stessa discrezionalità a non potersi dire correttamente esercitata, proprio perché carente di alcuni dei termini sui quali la stessa poteva e doveva fondarsi»<sup>250</sup>.

Da allora, la Corte si è sempre attenuta a tale criterio di giudizio, e dunque, ha affermato di recente, «la discrezionalità legislativa circa l'individuazione delle condotte penalmente punibili può essere censurata in sede di giudizio di costituzionalità soltanto ove il suo esercizio ne rappresenti un uso distorto od arbitrario, così da confliggere in modo manifesto con il canone della ragionevolezza»<sup>251</sup>. Il criterio di ragionevolezza rimane costantemente quello sotto cui esaminare le scelte legislative, alla ricerca di eventuali gibbosità che solo ove contrastassero con esso potranno essere censurate: «uno scrutinio che direttamente investa il merito delle scelte sanzionatorie del legislatore è possibile solo ove l'opzione normativa contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, vale a dire si appalesi, in concreto, come espressione di un uso distorto della discrezionalità»<sup>252</sup>.

Tali chiarificazioni assumono un'importanza particolare se si considera che il limite dell'art. 28 è molto ampio, estendendosi oltre il diritto penale. In campo processuale, ad esempio, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione volta a giudicare le scelte del legislatore sui limiti all'appellabilità delle sentenze civili, poiché «si verte nella fattispecie in tema di conformazione degli istituti processuali, non sindacabile da questa Corte per l'ampia discrezionalità spettante al legislatore»<sup>253</sup>.

In tema di diritto fallimentare, al giudice rimettente che sollecitava una pronuncia interpretativa di accoglimento riguardo gli effetti della liquidazione coatta amministrativa, la Corte ha opposto una pronuncia di inammissibilità, evidenziando che «è agevole rilevare come alla prospettazione del giudice *a quo* potrebbero conseguire più soluzioni, tutte praticabili perché non costituzionalmente obbligate. L'intervento chiesto dal rimettente appare senz'altro creativo ed eccede pertanto i poteri di questa Corte implicando scelte affidate alle valutazioni del legislatore. Alla luce della costante giurisprudenza costituzionale, alla questione che invochi una pronuncia manipolativa non costituzionalmente obbligata in materia riservata alle scelte del legislatore, consegue necessariamente l'inammissibilità»<sup>254</sup>.

---

<sup>250</sup> Sent. n. 313/1995 (Pres. Baldassarre, red. Vassalli), punto 4 del considerato in diritto.

<sup>251</sup> Sent. n. 229/2015 (Pres. Criscuolo, red. Morelli) punto 3 del considerato in diritto.

<sup>252</sup> Ord. n. 144/2001 (Pres. Ruperto, red. Vari).

<sup>253</sup> Sent. n. 243/2014 (Pres. Tesauro, red. Criscuolo), punto 2 del considerato in diritto.

<sup>254</sup> Sent. n. 248/2015 (Pres. Tesauro, red. Napolitano), punto 4 del considerato in diritto.



Si potrebbe a lungo continuare ad elencare altri casi<sup>255</sup>. Nelle sue decisioni la Corte sembra orientata anche a un'altra esigenza, quella di non alterare l'equilibrio tra poteri. Una cartina di tornasole è data dalle pronunce che, pur respingendo la questione, sanciscono contestualmente la illegittimità della norma impugnata, seppure procrastinandone la cessazione di efficacia a un intervento del legislatore. È questo il caso delle sentenza di inammissibilità-monito, o «a incostituzionalità accertata ma non dichiarata»<sup>256</sup>.

In questi casi la Corte, pur accertando l'incostituzionalità della norma, ritiene che una pronuncia secca di accoglimento invaderebbe il campo lasciato alla discrezionalità del legislatore, oppure determinerebbe un vuoto legislativo insostenibile, e dunque ritiene che la «domanda del giudice *a quo* imporrebbe valutazioni globali di politica legislativa ed interventi complessi che, anche se ispirati al tentativo di attuare un pieno adeguamento della legislazione alle norme costituzionali, porrebbero comunque la Corte di fronte a scelte normative alternative e che essa considera non obbligate»<sup>257</sup>.

Questo tipo di decisioni tuttavia ammoniscono il legislatore circa l'urgenza di un suo intervento correttivo, e dunque preferiscono attendere che sia il Parlamento a operare, nel rispetto della discrezionalità del potere politico<sup>258</sup>. In tali casi a frenare la Corte è il timore che una pronuncia di accoglimento possa produrre un vuoto, il cui effetto dannoso supererebbe il beneficio che esso trarrebbe dall'espunzione della norma<sup>259</sup>. Tuttavia, il monito che accompagna il rigetto della questione non è mai solo formale, e dunque può capitare che il perdurare dell'inerzia legislativa produca un mutamento nelle scelte della Corte.

Di recente, ad esempio, si è dapprima giudicata inammissibile una questione relativa all'irragionevolezza di una norma penale, foriera della lesione un diritto fondamentale come quello di difesa poiché, nonostante si fossero fatte proprie le argomentazioni del rimettente, si era ritenuto che il problema segnalato non potesse essere risolto, «giacché non è ravvisabile nella fattispecie una conclusione costituzionalmente obbligata dell'anomalia descritta»<sup>260</sup>. Successivamente,

---

<sup>255</sup> Solo a titolo esemplificativo, se ne contano in ambito del diritto del lavoro, tributario, penitenziario fino all'ordinamento giudiziario. Cfr. *ex plurimis* sentt. nn. 281/2013, 36, 134, 252 e 301/2012; ordd. nn. 128, 156, 136, 169, 176, 190, 226/2013, 7, 138, 208, 240 e 255/2012.

<sup>256</sup> R. Pinardi, *Discrezionalità legislativa ed efficacia temporale delle dichiarazioni di incostituzionalità: la sentenza n. 125 del 1992 come decisione di "incostituzionalità accertata ma non dichiarata"*, in GC, 1992, I, pag. 1083.

<sup>257</sup> A. Cervati, *Tipi di sentenze e tipi di motivazioni*, in «Strumenti e tecniche di giudizio», op. cit., pag. 130.

<sup>258</sup> «Si tratta di una tecnica decisionale che fa il suo esordio negli anni Ottanta, per poi trovare una discreta applicazione nel corso del decennio successivo e risultare, viceversa, assai meno impiegata col volgere del nuovo millennio». R. Pinardi, *L'inammissibilità di una questione fondata tra i moniti al legislatore e mancato tutela del principio di costituzionalità*, in GC, 2013, pag. 379. A determinare il calo di tale ipotesi forse ha concorso il fatto che la scelta della Corte per l'inammissibilità della questione è stata oggetto di critiche da parte di chi lamentava, in casi del genere, il rischio di denegata giustizia. La Corte sembra dunque avere recepito tali osservazioni, come evidenziato da A. Anzon, *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in GC, 1992, II, pagg. 3199 e ss. Di recente, comunque, cfr. le ordd. nn. 7, 134 e 304/2012.

<sup>259</sup> R. Pinardi, *L'inammissibilità di una questione fondata*, pag. 383.

<sup>260</sup> Sent. n. 23/2013 (pres. Gallo, red. Silvestri). La questione riguardava la legittimità dell'art. 159, primo comma, c.p., nella parte in cui sospende il decorso della prescrizione anche nel caso di accertata irreversibilità dell'incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo, punto 3.2 del considerato in diritto. Il monito è contenuto nel punto successivo, laddove si prevede che «questa Corte deve tuttavia affermare come non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia». Per un

nuovamente sollecitata a pronunciarsi, e tenuto conto del protrarsi dell'inerzia del legislatore, la Corte ha dunque deciso di non indugiare oltre, pronunciandosi per l'illegittimità della norma<sup>261</sup>.

#### 4. L'inammissibilità per omessa interpretazione conforme

Se il divieto di sostituirsi alle legittime scelte del legislatore esprime l'equilibrio tra poteri del nostro assetto costituzionale, l'obbligo per il giudice rimettente di tentare un'interpretazione conforme della norma impugnata è altrettanto rivelatore dei rapporti tra la Corte e il potere giudiziario. La possibilità che il giudice, nel caso di conflitto tra interpretazioni scelga quella conforme a Costituzione, così da evitare un rinvio alla Corte, è conosciuta fin dagli anni '60 del secolo scorso. Essa, praticata sporadicamente, è stata a lungo ritenuta dalla dottrina solo un'eventualità, e mai un obbligo, temendo che, in tale caso, si sarebbe violata la sfera di competenza della Corte, poiché «questa sola può giudicare, valutando il grado di ambiguità, quindi di pericolosità, della norma, se sia o meno il caso di dichiararne la illegittimità o di tentare di imporre, mediante una sentenza interpretativa di rigetto, un determinato significato della norma stessa»<sup>262</sup>.

---

caso più risalente, sempre relativo alla tutela dell'infermo di mente, cfr sent. n. 137/1981 e L. Carlassare, *Un inquietante esempio di "inammissibilità" o proposito dell'imputato infermo di mente*, in GC, 1981, I, pagg. 1314 e ss. Si può, infine, citare anche un caso che sembra classificabile di "semi-monito", in cui cioè la Corte, senza lasciarsi andare ad asserzioni nette circa l'illegittimità della norma impugnata, tuttavia ne evidenzia una stortura, nell'assetto costituzionale, che meriterebbe un intervento correttivo: «non si può misconoscere che il sistema delle incriminazioni relative ai rapporti familiari risulti, nel suo complesso, frammentario e disarmonico. Come già affermato in precedenza da questa Corte, 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». Sent. n. 220/2015 (Pres. Criscuolo, red. Frigo), punto 8 del considerato in diritto.

<sup>261</sup> Sent. n. 45/2015. La pronuncia ha dichiarato illegittima la sospensione della prescrizione, anziché quella del procedimento, per la quale permane l'urgenza di una novella legislativa.

<sup>262</sup> G. Grottanelli De' Santi, *Manifesta infondatezza e interpretazione adeguatrice*, in GC, 1963, pag. 417. Il caso cui ci si riferisce è quello di una decisione del Consiglio di Stato (la n. 263/1962), con la quale si era dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 del r.d.l. n. 1741 del 1933, in materia di occupazione del suolo pubblico o privato, in quanto la norma era stata interpretata nel senso che l'occupazione dovesse ritenersi limitata per la durata della concessione e non a tempo indeterminato. Secondo un orientamento a lungo sostenuto, al giudice comune spettava solo la possibilità di scegliere l'interpretazione possibile tra tutte quelle che fossero conformi a Costituzione, dal momento che, nel caso gli spettasse anche la facoltà di favorire un'interpretazione conforme su una difforme dalla Costituzione, l'effetto sarebbe quello di «ridurre a un numero estremamente limitato le questioni da sottoporre al giudizio della Corte costituzionale». G. Grottanelli De' Santi, *Manifesta infondatezza*, op. cit., pag. 420. Nello stesso senso, V. Crisafulli, *Un manifesta infondatezza che non sussiste (a proposito dell'ammissione delle donne alla carriera giudiziari)*, in «Foro italiano», 1957, III; pagg. 41 e ss. Per una ricostruzione dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di interpretazione adeguatrice, G. Sorrenti, *La Costituzione "sottintesa"*, in «Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici», op. cit., pagg. 16 e ss. Sull'interpretazione conforme come criterio ermeneutico generale, cfr. R. Bin, *L'interpretazione conforme. due o tre cose che so di lei*, in Rivista Aic n°: 1/2015; in una prospettiva comunitaria, cfr. A. Ruggeri *L'interpretazione conforme e la ricerca del "sistema di sistemi" come problema*, in Rivista Aic n°: 2/2014. Per una lettura comparata, J. Luther, *Le interpretazioni adeguatrici nel diritto tedesco vivente*, in «Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici», Atti del seminario svolto presso il Palazzo della Consulta il 6 novembre 2009, Milano, 2010, pagg. 199 e ss.; G. Rolla, *L'interpretazione adeguatrice tra Tribunale costituzionale e giudici comuni in Spagna*, in GC, 2010, pagg. 1865 e ss. Infine, per un esame sistematico della giurisprudenza costituzionale in tema di inammissibilità per omessa interpretazione conforme, relativa agli anni 1986-2012, cfr. M. Fierro, R. Nevola, I. Norelli, M. Fulgenzi (a cura di),

In effetti, a lungo la Corte ha avallato tale orientamento<sup>263</sup>. La posizione si giustificava probabilmente anche per esigenze, per così dire, di “politica costituzionale”, ossia «al fine di consentire l’accentramento presso la Consulta dell’armonizzazione delle leggi alla Costituzione»<sup>264</sup>.

Com’è noto, di fronte a mutate esigenze<sup>265</sup>, le cose da tempo sono cambiate. Dal 1996<sup>266</sup> la giurisprudenza costituzionale ha indirizzato il rapporto con il giudice *a quo* su un nuovo percorso, “imponendogli” l’obbligo di valutare, prima di rimetterle la questione, se non sia possibile interpretare la norma in modo conforme al dettato costituzionale: «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»<sup>267</sup>. Dunque, il giudice comune non può sottrarsi al compito di interpretare, fino a quando sia possibile, la norma in un senso adeguato alla Costituzione, essendogli invece interdetto il «tentativo per ottenere dalla Corte costituzionale l’avallo a favore di un’interpretazione, contro un’altra interpretazione, senza che da ciò conseguano differenze in ordine alla difesa dei principi e delle regole costituzionali, ciò in cui, esclusivamente, consiste il compito della giurisdizione costituzionale»<sup>268</sup>.

L’esame delle pronunce evidenzia che il cambio di indirizzo è avvenuto a partire dalla seconda metà degli anni ’90 del secolo scorso, in una fase cioè in cui l’attività della Corte, smaltito l’arretrato causato dal processo Lockheed, era tornata alla normalità. Questo dato lascia supporre che la formula della inammissibilità (eventualmente manifesta) per mancata interpretazione è una scelta che non si giustifica per esigenze contingenti, ossia non viene confermata «la tesi secondo cui

---

*L’interpretazione adeguatrice e l’obbligo del rimettente di ricercare un’interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata*, Servizio studi della Corte costituzionale, (STU 235), 2012.

<sup>263</sup> Essa ha così ritenuto ammissibile la questione sollevata dal giudice il quale, con ordinanza adeguatamente motivata, dubitasse anche soltanto che l’interpretazione da lui data alla norma da applicare fosse incostituzionale: «per aversi una questione di legittimità costituzionale validamente posta, è sufficiente che il giudice *a quo* riconduca alla disposizione contestata una interpretazione non implausibile della quale egli, a una valutazione compiuta in una fase meramente iniziale del processo, ritenga di dover fare applicazione nel giudizio principale e sulla quale egli nutra dubbi non arbitrari, o non pretestuosi, di conformità a determinate norme costituzionali». Sent. n. 58/1995 (Pres. Spagnoli, red. Baldassarre), punto 2 del considerato in diritto. Sullo stesso tono, cfr anche le sentt. nn. 46/1994, 103, 112, 163, 344/1993 e 436/1992.

<sup>264</sup> G. Zagrebelsky, *Giustizia costituzionale*, op. cit., pag. 293.

<sup>265</sup> Come già evidenziato, già dagli anni ’80 l’arretrato accumulato, quasi totalmente determinato dal numero di ordinanze incidentali, ha spinto la Corte a sviluppare nuove tecniche processuali, come la convocazione in camera di consiglio e la pronuncia di decisioni di manifesta inammissibilità.

<sup>266</sup> Alcune avvisaglie sulla maturazione di un cambio di indirizzo si erano avvedute anche in precedenti pronunce, seppure sporadiche. Con la sent. n. 456/1989 (Pres. Saja, red. E. Gallo), ad es., la Corte aveva sostenuto che quando «il dubbio di compatibilità con i principi costituzionali cada su una norma ricavata per interpretazione da un testo di legge è indispensabile che il giudice *a quo* prospetti a questa Corte l’impossibilità di una lettura adeguata ai detti principi; oppure che lamenti l’esistenza di una costante lettura della disposizione denunciata in senso contrario alla Costituzione (cosiddetta “norma vivente”). Altrimenti tutto si riduce ad una richiesta di parere alla Corte costituzionale, incompatibile con la funzione istituzionale di questo Collegio»; punto 2 del considerato in diritto. Per l’indicazione delle altre pronunce favorevoli all’interpretazione conforme del giudice comune, cfr. E. Lamarque, *Una sentenza “interpretativa di inammissibilità”?*, in GC, 1996, III, pagg. 3107 e ss.

<sup>267</sup> Sent. n. 356/1996 (Pres. Ferri, red. Zagrebelsky), punto 4 del considerato in diritto.

<sup>268</sup> M. Fierro, M. Fulgenzi, R. Nevola, I Norelli (a cura di), *L’interpretazione adeguatrice*, op. cit., pag. 7.

alla base della diffusione della formula decisoria che rimanda al giudice il compito di espletare esso stesso l'interpretazione conforme, vi sarebbe una motivazione meramente deflattiva»<sup>269</sup>.

Si tratta di un cambio di prospettiva che si giustifica invece sul piano dogmatico, dal momento che «se le norme della Costituzione formano sistema con quelle legislative con un valore condizionante, non c'è ragione per escludere che il giudice comune, prima di sollevare la questione, debba sottoporre la legge alla sua interpretazione secondo il criterio sistematico», cosicché se è possibile «un'interpretazione adeguatrice della legge da parte del giudice *a quo* non vi sarà allora una vera questione di costituzionalità, ma piuttosto una questione di interpretazione, rientrante nei normali poteri (e doveri) dell'autorità giudiziaria»<sup>270</sup>.

Certo non si tratta di un cambiamento di poco conto. Esso infatti non solo pone in capo ai giudici un onere ulteriore, sottraendo la Corte dal «collaborare con il giudice – magari attraverso una sentenza interpretativa di rigetto – nel risolvere un dubbio ermeneutico o un contrasto tutto interno al circuito della magistratura»<sup>271</sup>, ma, a lungo andare, comporta anche la possibilità di ridisegnare i connotati del controllo di costituzionalità, indirizzando l'ordinamento verso un sistema in cui siano più marcati i caratteri del sindacato diffuso: «ai giudici la Corte riconosce infatti responsabilità sempre crescenti: sono i giudici, che producono quel diritto vivente che costituisce la soglia (sempre meno frequentemente varcata) oltre la quale s'apre lo spazio per l'interpretazione “della” Corte. Sono i giudici, che sono chiamati a svolgere quei compiti che l'aumento del tasso di “decentramento” del sistema impone e che si concretizzano principalmente nel dovere di interpretazione conforme a Costituzione delle leggi da applicare nei singoli processi. Sono i giudici, infine, che sono chiamati a definire con precisione ben maggiore che in passato il *thema decidendum* nel giudizio incidentale, operando scelte alle quali la Corte si ritiene ormai strettamente vincolata»<sup>272</sup>.

Proprio per queste sue implicazioni, la scelta della Corte è stata sottoposta a vaglio critico. Si è così ritenuto che l'inammissibilità «presuppone la concezione che l'interpretazione conforme a Costituzione sia *monopolio esclusivo* dei giudici e, specularmente, nega che tale attività sia di competenza della Corte»<sup>273</sup>. Altri ancora hanno ritenuto che con l'interpretazione adeguatrice la Corte «introduce nel nostro ordinamento un tipo di controllo diffuso di costituzionalità, che diventa accentrato solo quando è impossibile manipolare i testi del legislatore e dunque non resta che demolirli»<sup>274</sup>.

---

<sup>269</sup> *Ivi*. Per un'indicazione bibliografica sulle prime letture della dottrina, che hanno cercato di ricondurre il criterio dell'interpretazione conforme a requisiti previsti dalla legge della rilevanza e della non manifesta infondatezza, cfr. G. Sorrenti, *La Costituzione “sottintesa”*, op. cit., pagg. 27 e ss.

<sup>270</sup> G. Zagrebelsky, *Giustizia costituzionale*, op. cit., pag. 293.

<sup>271</sup> A. Pugliotto, *Sindacato di costituzionalità e “diritto vivente”*. *Genesis, uso, implicazioni*. Milano, 1984, pag. 351.

<sup>272</sup> M. Luciani, *Decisioni processuali*, op. cit., pag. 271 e s.

<sup>273</sup> E. Lamarque, *Una sentenza*, op. cit., pag. 3118. Secondo l'autrice, anziché pronunciarsi per l'inammissibilità, meglio sarebbe che la Corte adottasse una sentenza di infondatezza, dal momento che questa, al contrario della prima, «presuppone che anche alla Corte spetti il compito adeguatore, e si concilia con il dovere dei giudici di compierla, potendosi ipotizzare che alla Corte spetti solo in via sussidiaria».

<sup>274</sup> G.U. Rescigno, *Del preteso principio per cui spetta ai giudici ricavare principi dalle sentenze della corte e manipolare essi stessi direttamente le disposizioni di legge per renderle conformi a tali principi*, in CG, 2009, pag. 2413. Meglio sarebbe dunque adottare una sentenza interpretativa di rigetto: «Delle due l'una: o la Corte, dopo aver rimproverato i giudici rimettenti (giacché di rimprovero si tratta) di non aver cercato una interpretazione diversa da

Un lettura intermedia, infine, sottolinea che non sussistono decise differenze dogmatiche tra una pronuncia di inammissibilità per mancata interpretazione adeguatrice e una di infondatezza interpretativa<sup>275</sup>; concede che si tratta «di una attenuazione del c.d. monopolio del sindacato (accentrato) di costituzionalità delle leggi attribuito alla (sola) Corte costituzionale, attenuazione fondata (in fondo) sul bilanciamento tra due principi costituzionali fondamentali, quello di *superiorità globale* della Costituzione su tutto l'universo normativo, (...) e l'altro del c.d. "monopolio" del sindacato sulle leggi attribuito alla Corte»; e conclude negando sia che ci si trovi davanti a un sindacato diffuso – trattandosi invece di «sindacato collaborativo» – sia che, conseguentemente, l'interpretazione adeguatrice costituisca un terzo requisito da osservare per il giudice *a quo*, oltre a quello della rilevanza e della non manifesta fondatezza<sup>276</sup>.

In questo modo si torna al punto di partenza, ossia a come la Consulta intenda l'attività interpretativa del giudice *a quo* (ossia: un semplice onere, o un vero obbligo). A seconda della soluzione che si adotti si avranno effetti espansivi o accentratori sul sindacato di costituzionalità; anche il rapporto tra giudici comuni (*in primis* la Cassazione) e la Corte potranno essere rivolti a una maggiore collaborazione o al contrario al rischio di un'aumentata conflittualità. Da questo punto di vista, si dimostra ancora una volta come sia inevitabile che le pronunce di inammissibilità tendano ad esprimere una valutazione della Corte verso l'operato del giudice *a quo*<sup>277</sup>; come è stato osservato, c'è una tendenza «a una sempre maggiore *responsabilizzazione interpretativa del giudice* comune, incoraggiato ad attribuire un autonomo significato alla disposizione nei cui confronti si presentano dubbi di costituzionalità»<sup>278</sup>.

Esaminando ora l'orientamento della Corte, esso appare tutto sommato piuttosto tetragono. Negli ultimi anni, infatti, sono stati dichiarati inammissibili tutte le questioni in cui non si è colto

---

quella seguita, tale da togliere il dubbio di costituzionalità, dice essa stessa qual è questa interpretazione (...) ma allora essa è entrata nel merito, (...) dice al giudice *a quo* come deve interpretare, e dunque si tratta proprio nella sostanza di una pronuncia interpretativa di rigetto; oppure la Corte non dice quel che è questa interpretazione diversa che renderebbe infondata la questione, ma allora (...) inevitabilmente non farebbe altro che costringere i giudici remittenti ad introdurre una clausola di stile nelle loro ordinanze, con la quale il giudice assicura che egli ha cercato una diversa interpretazione, quella adeguatrice, ma non l'ha trovata». G.U. Rescigno, Una ordinanza di inammissibilità che è in realtà una decisione interpretativa di rigetto, in GC, 2008, III, pag. 2335.

<sup>275</sup> F. Modugno, *Inammissibilità della quaestio legitimatis per omessa interpretazione costituzionalmente conforme e bilanciamento in concreto di diverse esigenze costituzionali*, in GC, 2009, pagg. 2405 e ss, secondo cui, anzi «si può rilevare che la decisione di inammissibilità sia – a rigore – più esatta (e significativa) della interpretativa di rigetto, poiché mentre quest'ultima segnala e individua l'interpretazione, secondo cui la norma non può (o non deve) ritenersi incostituzionale, la prima, nel dichiarare inammissibile la questione, avverte che la Corte costituzionale non andava affatto interpellata». *Ibid.*, pag. 2411.

<sup>276</sup> *Ibid.*, pag. 2412.

<sup>277</sup> «l'ordinanza esprime qui, ben più della sentenza, un giudizio assolutamente negativo della Corte sul modo in cui il giudice ha cercato di introdurre il giudizio costituzionale, attraverso una censura in *radice* delle forme e/o dei contenuti dell'ordinanza di rimessione (...) l'uso dell'ordinanza di manifesta inammissibilità sembra in definitiva esprimere un tangibile irrigidimento nei confronti dell'autorità rimettente, cui si segnala, con la forma di ordinanza e con la formula di inammissibilità, che il potere di denuncia è stato esercitato in modo tanto scorretto o inadeguato» M. Luciani, *Le tecniche decisorie*, op., cit., pag. 69 (i corsivi sono nel testo).

<sup>278</sup> V. Marcenò, *Le ordinanze di manifesta inammissibilità per "insufficiente sforzo interpretativo": una tecnica che può coesistere con le decisioni manipolative (di norme) e con la dottrina del diritto vivente?*, in GC, 2005, I, pag. 795 (i corsivi sono nel testo).

uno sforzo ermeneutico adeguato del rimettente<sup>279</sup>. L'obbligo interpretativo è ribadito in modo costante, cosicché, ad esempio, «[l]a non adeguata utilizzazione dei poteri interpretativi che la legge riconosce al giudice rimettente e la mancata esplorazione di diverse, pur praticabili, soluzioni ermeneutiche, costituiscono omissioni tali da rendere inammissibile la questione»<sup>280</sup>.

In generale, la Corte precisa che il giudice *a quo* deve valutare eventuali precedenti utili, sebbene non ancora consolidati: «il remittente non ha preso in considerazione altro orientamento della stessa giurisprudenza amministrativa, a prescindere dal costituire o meno lo stesso diritto vivente, così omettendo di esplorare la possibilità di pervenire, in via interpretativa, alla soluzione che egli ritiene conforme a Costituzione»<sup>281</sup>. Diverso è il caso in cui il giudice rimettenti si trovi vincolato dal “diritto vivente”<sup>282</sup>. Qui non è possibile discostarsi da tale lettura, e dunque il giudice potrà solo chiedere alla Corte di dichiarare incostituzionale la lettura consolidata: «il TAR del Lazio, pur avendo riferito i profili della propria precedente posizione, si dà carico del fatto che essa è stata motivatamente disattesa sia dal Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana (...), sia dallo stesso Consiglio di Stato (...), il quale, pur ritenendola l'unica possibile, si pone peraltro in termini problematici rispetto alla compatibilità costituzionale della propria interpretazione. Pertanto, di fronte alla opposta tesi, argomentatamente sostenuta dal giudice del gravame, che è, riguardo al caso, anche giudice di ultima istanza di merito (...), non restava al rimettente, proprio in quanto aderiva all'interpretazione del Consiglio di Stato, che sollevare il presente dubbio di costituzionalità, in tal senso portando a compimento l'iter esegetico lumeggiato dallo stesso Consiglio di Stato»<sup>283</sup>. Che sulle norme di cui dubita il giudice sussista o meno un “diritto vivente” è dunque questione essenziale, anche perché serve a ricostruire i rapporti della Corte con il giudice nomofilattico. La rilevanza che infatti la Corte attribuisce «al cosiddetto “diritto vivente” ai fini dell'individuazione dell'oggetto dello scrutinio di legittimità costituzionale, (...) risponde ad una esigenza di rispetto del ruolo spettante ai giudici comuni – e segnatamente all'organo giudiziario depositario della funzione di nomofilachia – nell'attività interpretativa: in presenza di un indirizzo giurisprudenziale costante o, comunque, ampiamente condiviso – specie se consacrato in una decisione delle Sezioni unite della Corte di cassazione – la Corte costituzionale assume la disposizione censurata nel significato in cui essa attualmente “vive” nell'applicazione

---

<sup>279</sup> La formula utilizzata dalla Corte è piuttosto esplicita nel censurare tale mancanza; si veda, ad es., l'ord. n. 101/2011 (Pres. De Siervo, red. Grossi): «il rimettente si sottrae al dovere di sperimentare la praticabilità di diverse interpretazioni idonee a sottrarre la norma censurata dai sollevati dubbi di costituzionalità, omettendo altresì di motivare adeguatamente in ordine al motivo della ritenuta impossibilità di dare della norma medesima una lettura idonea a superare tali dubbi, pur in presenza di altra opzione ermeneutica su cui viene fondata l'applicabilità della disposizione stessa nel senso da lui auspicato». Nello stesso senso, anche le ordd. 103, 137, 139 212 e 287/2011.

<sup>280</sup> Sent. n. 220/2014 (Pres. Cassese, red. Amato), punto 6 del considerato in diritto. Per la manifesta inammissibilità cfr. anche ordd. nn. 58, 91, 96, 205/2014.

<sup>281</sup> Ord. n. 222/2014 (Pres. e red. Quaranta).

<sup>282</sup> Per “diritto vivente” si intende «l'interpretazione del diritto scritto consolidatasi nella prassi applicativa». Così la «Relazione sulla giurisprudenza della Corte costituzionale», a cura del Servizio studi, 2011, pag. 46. Più di recente, L. Salvato, *Profili del «diritto vivente» nella giurisprudenza costituzionale*, Quaderno del Servizio studi della Corte costituzionale (STU 276), 2015.

<sup>283</sup> Ord. n. 49/2014 (Pres. De Siervo, red. Napolitano), punto 3.2 del considerato in diritto.

giudiziale»<sup>284</sup>. Più espressamente la Corte ha ribadito che «l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale»<sup>285</sup>.

L'indicazione della Corte è preziosa, perché sembra delineare il punto di equilibrio tra interpretazione conforme e adeguamento al diritto vivente. Se infatti sussiste un diritto vivente che si opponga a una lettura conforme a Costituzione, il modo per rimuoverlo è ottenere una pronuncia di illegittimità costituzionale: «la lettera della norma impugnata, il cui significato non può essere valicato neppure per mezzo dell'interpretazione costituzionalmente conforme (sentenza n. 219 del 2008), non consente in via interpretativa di conseguire l'effetto che solo una pronuncia di illegittimità costituzionale può produrre»<sup>286</sup>.

Al contrario, quando il diritto vivente non è formato, e il giudice *a quo* mostra di aver tentato, seppure senza successo, ogni possibile interpretazione adeguatrice, la Corte provvede a valutare nel merito la questione: «l'interpretazione data dal rimettente alle disposizioni denunciate e sulla quale egli fonda le sollevate questioni è sostanzialmente corretta. Questa Corte deve pertanto muovere da tale interpretazione per effettuare il richiesto scrutinio di costituzionalità»<sup>287</sup>.

Tornando a una prospettiva più generale, gli esempi di inammissibilità sono numerosi. In tema di benefici penitenziari a condannati per particolari delitti, l'ordinanza del giudice rimettente è inammissibile perché, a fronte «di una interpretazione letterale della disposizione impugnata, che genera i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal giudice *a quo*, è possibile invece una sua lettura costituzionalmente orientata, basata sull'ineliminabile funzione rieducativa della pena, sancita dall'art. 27, terzo comma, Cost. e confermata dalla giurisprudenza di questa Corte, che ha escluso l'ammissibilità, nel nostro ordinamento penitenziario, della prevalenza assoluta delle esigenze di prevenzione sociale su quelle di recupero dei condannati»<sup>288</sup>. A un giudice che dubitava della legittimità di alcuni istituti processuali del rito civile, la Corte ha obiettato che «la carente utilizzazione dei poteri interpretativi che la legge riconosce al giudice rimettente e la mancata esplorazione di diverse soluzioni ermeneutiche, al fine di far fronte al dubbio di costituzionalità ipotizzato (...), integrano omissioni tali da rendere manifestamente inammissibile la sollevata

---

<sup>284</sup> Sent. n. 230/2012 (Pres. Quaranta, red. Frigo), punto 9 del considerato in diritto. Per l'indicazione di come individuare nella giurisprudenza della Cassazione la formazione di "diritto vivente", cfr. anche sentt. nn. 109 e 117/2012, e ord. n. 253/2012.

<sup>285</sup> Sent. n. 78/2012 (Pres. Quaranta, red. Criscuolo), punto 10 del considerato in diritto.

<sup>286</sup> Sent. n. 110/2012 (Pres. Quaranta, red. Lattanzi), punto 3 del considerato in diritto. Non è da escludere, tuttavia, che la Corte decida, per così dire, di "far da sé", e che si pronuci per l'inammissibilità della questione in quanto il giudice non abbia seguito un'interpretazione conforme a Costituzione, anche se in realtà difforme proprio dal diritto vivente: «[l]a mancanza di qualsiasi profilo di rimprovero per il giudice *a quo* emerge nitidamente in quei casi – in cui si annidano (...) i maggiori rischi di tipo di pronuncia in discorso – nei quali vengono suggerite interpretazioni del tutto innovative». G. Sorrenti, *La Costituzione "sottintesa"*, op. cit., pag. 33.

<sup>287</sup> Sent. n. 247/2011 (Pres. Quaranta, red. F. Gallo), punto 3.2 del considerato in diritto. Nello stesso senso, cfr. anche le sentt. nn. 83, 18, 280 e 281/2011 e l'ord. n. 307/2011. Al contrario, dove l'interpretazione conforme è stata tentata, seppure senza risultato, si è passati a esaminare il merito. Cfr. ad es., sent. n. 232/2013 e ord. n. 112/2013.

<sup>288</sup> Sent. n. 189/2010 (Pres. Amirante, red. Silvestri), punto 2.1 del considerato in diritto. Cfr. anche, nella stessa materia, la sent. n. 291/2014 (Pres. Amirante, red. Silvestri), per cui non occorre desistere dal ricercare un'interpretazione adeguatrice anche quando «non esiste, nella fattispecie, un orientamento giurisprudenziale consolidato, in senso "adeguatore"»; punto 3.1 del considerato in diritto. Nel senso della manifesta inammissibilità per omessa interpretazione conforme cfr. anche ord. nn. 5, 6, 49, 55, 85, 98, 110, 154, 199, 322 e 339/2010.

questione di legittimità»<sup>289</sup>. A un altro che lamentava la illegittimità di una normativa regionale in tema di accreditamento di alcune figure professionali, la Corte ha sottolineato che nell'ordinanza di rimessione «si appalesa l'ulteriore exceptio profilo di inammissibilità, conseguente al mancato esperimento da parte del collegio del doveroso tentativo di attribuire alle norme una interpretazione conforme a Costituzione»<sup>290</sup>. Lo sforzo dei giudici rimettenti non è mai accolto acriticamente dalla Corte, che si riserva sempre di valutarne la plausibilità, con il risultato che la questione viene dichiarata non fondata «per l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muovono le censure prospettate dal giudice rimettente»<sup>291</sup>. Nel caso che ha riguardato la norma che imponeva, per l'avvio del giudizio disciplinare a carico dell'agente penitenziario sottoposto a procedimento penale, un termine decorrente dalla data di pubblicazione della sentenza o di sua notificazione all'amministrazione, anziché quello in cui essa ne aveva avuto notizia, la Corte, con un'argomentazione dal respiro più ampio, ha ribadito che l'obbligo interpretativo dipende dal fatto che l'ordinamento giuridico è un organismo vivo e in continua evoluzione, per cui 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»<sup>292</sup>. La pronuncia, conclusa con una formula interpretativa di rigetto, si segnala per la sua singolarità, lasciando l'interprete nell'incertezza di comprendere quando la Corte opta per una sentenza di inammissibilità (per omessa interpretazione conforme); quando per una interpretativa di rigetto o, infine, per una di accoglimento, così dimostrando nuovamente la duttilità che la Corte assegna alle formule processuali presenti nel novero di quelle a sua disposizione.

---

<sup>289</sup> Ord. n. 304/2012 (Pres. Quaranta, red. Grossi). Nello stesso senso cfr. anche l'ord. n. 194/2012.

<sup>290</sup> Ord. n. 102/2012 (Pres. Quaranta, red. Grossi). Nel senso dell'inammissibilità per omesso sforzo interpretativo, cfr. anche sent. n. 58/2012, 10, 21, 302, 314/2013 e ordd. nn. 44, 175, 255 e 312/2012 e 198, 242 e 322/2013. Anche di recente la Corte si è attenuta alla linea illustrata finora, dichiarando inammissibile la questione quando l'autorità rimettente «si è sottratta al doveroso tentativo di sperimentare l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, in applicazione del principio secondo cui una disposizione di legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima solo quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme ai parametri costituzionali invocati»: Ord. n. 92/2015 (Pres. Criscuolo, red. de Pretis). Allo stesso modo, la Corte ha censurato il giudice *a quo* perché le aveva sottoposto «un mero dubbio interpretativo, sottraendosi così al proprio potere-dovere di interpretare la legge alla luce dei principî costituzionali», il che «evidenzia un uso “improprio e distorto” dell' incidente di costituzionalità, in quanto volto non “alla soluzione di un problema pregiudiziale rispetto alla definizione del *thema decidendum* del singolo giudizio *a quo*, quanto piuttosto al fine di tentare di ottenere dalla Corte un avallo interpretativo” (ordinanza n. 322 del 2013)». Ord. n. 161/2015 (Pres. Criscuolo, red. Amato).

<sup>291</sup> Sent. n. 267/2013 (Pres. Silvestri, red. Cassese) punto 4.2 del considerato in diritto. Con formule analoghe cfr. sentt. nn. 114 e 140/2013, e ordd. nn. 86, 96, 166, 191 e 261/2013.

<sup>292</sup> Sent. n. 51/2014 (Pres. Silvestri, red. Coraggio), punto 3 del considerato in diritto. Cfr., con analoghe argomentazioni, anche la ord. n. 131/2013. Quanto alla questione concreta, la Corte stavolta ha optato per una interpretativa di rigetto, pur facendo espresso riferimento alla mancata interpretazione conforme del giudice *a quo*: «Dalla riscontrata possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione denunciata, già sperimentata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, discende la non fondatezza della questione». *Ibid.*, punto 11 del considerato in diritto. La soluzione è stata criticata, perché la corte si sarebbe trovata davanti a «un anacronismo legislativo che si accerta (nella motivazione) ma che non si dichiara (nel dispositivo), giacché esso viene superato con un'interpretazione adeguatrice». A. Turturro, *Su di un anacronismo legislativo accertato ma non dichiarato (e superato tramite una interpretazione conforme contra litteram legis)*, in GC, 2014, pag. 1216.



L'interpretazione richiesta ai giudici rimettenti non può tuttavia essere utilizzata da questi ultimi per chiedere alla Consulta di sostituirsi al legislatore, perché in tal caso si violerebbe il limite illustrato nel punto precedente. La Corte ha perciò sanzionato con l' inammissibilità la questione sollevata dal giudice con motivazione contraddittoria, a tal punto da far «trasparire il dubbio che il rimettente cerchi di utilizzare in modo improprio e distorto la proposizione dell'incidente di costituzionalità, non già per pervenire alla soluzione di un problema pregiudiziale rispetto alla definizione del *thema decidendum* del singolo giudizio *a quo*, quanto piuttosto al fine di tentare di ottenere dalla Corte un avallo interpretativo»<sup>293</sup>.

La lunga teoria di pronunce relative all'obbligo di interpretazione conforme consente inoltre alcune considerazioni generali.

La prima è che questa formula tende a prendere il posto di altre tipologie decisorie<sup>294</sup>, in particolare di quelle interpretative di rigetto. Queste infatti appaiono in regressione<sup>295</sup>, benché ancora non sia del tutto chiara la distinzione tra le une e le altre, oscillando la Corte tra sentenze interpretative di rigetto e sentenze di inammissibilità<sup>296</sup>. Il dato non deve sorprendere. Va

---

<sup>293</sup> Ord. n. 240/2014 (Pres. Quaranta, red. Grossi).

<sup>294</sup> Già la stessa Corte, del resto, aveva evidenziato che la sua giurisprudenza «com'è noto, impone, in caso di possibili letture alternative delle norme, di scegliere quella conforme a Costituzione, senza pervenire alla *extrema ratio* della declaratoria di illegittimità costituzionale», ponendosi dunque le inammissibilità per mancata interpretazione conforme in alternativa alle stesse sentenze di accoglimento. Sent. n. 99/1997 (Pres. Granata, red. Santosuosso), punto 5 del considerato in diritto.

<sup>295</sup> Se dal 1986 al 1996 il rapporto tra sentenze interpretative di rigetto e di inammissibilità per omessa interpretazione conforme era di 58 a 9, nel periodo che va dal 1997 al 2012 (primo quadrimestre) la tendenza si è rovesciata, con 42 pronunce del primo tipo e ben 180 del secondo. Dati ricavati da M. Fierro, R. Nevola, I. Norelli, M. Fulgenzi (a cura di), *L'interpretazione adeguatrice*, op. cit., pag. 8 e seg. La forte riduzione di tale tipologia decisoria non deve far dimenticare che sono possibili anche sentenze interpretative di rigetto "occulte", così definitive per la «loro tipica caratteristica di mantenere la reinterpretazione effettuata dalla Corte "dietro le quinte"»: G. Sorrenti, *La Costituzione "sottintesa"*, op. cit., pag. 23 e bibliografia ivi richiamata.

<sup>296</sup> Con sent. n. 308/2009 (Pres. Bile, red. Finocchiaro), la Corte ha dichiarato infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione sollevata dal giudice *a quo* in tema di affido condiviso dei figli a genitori separati. Entrando nel merito della questione, la Corte ha affermato che «la dichiarazione di illegittimità di una norma è giustificata dalla constatazione che non è possibile un'interpretazione conforme alla Costituzione, ma non dalla mera possibilità di attribuire ad essa un significato che contrasti con parametri costituzionali». Punto 3. 1 del considerato in diritto. La formula utilizzata contiene «proprio la affermazione canonica in base alla quale la Corte da alcuni anni ha inventato le ordinanze di inammissibilità per mancato tentativo di interpretazione adeguatrice!» G. U. Rescigno, *Quale criterio per scegliere una sentenza interpretativa di rigetto anziché un'ordinanza di inammissibilità per mancato tentativo di interpretazione adeguatrice?*, in GC, 2008, IV, pag. 3363. I dati pongono il problema all'interprete di comprendere che relazione ci sia tra le due tipologie, e se una loro piena fungibilità. Come è stato notato, «[I]a scelta di entrare nel merito non dipende allora da una fattura dell'ordinanza di rimessione, che presenterebbe pecche in un caso [portando all'inammissibilità], mentre ne sarebbe immune nell'altro. Il rapporto tra competenze di giudici e sfera della giustizia costituzionale segue ragioni di opportunità, sulla base delle previsioni relative alla disponibilità della magistratura a collaborare e della convenienza che la paternità dell'operazione sia assunte dalla Corte costituzionale». Così G. Sorrenti, *La Costituzione "sottintesa"*, op. cit., pag. 25 e s. Dal momento che, com'è noto, la sentenza interpretativa di rigetto non possiede una forza del tutto vincolante per il giudice *a quo*, il fatto che essa venga sostituita da una pronuncia di inammissibilità potrebbe spiegarsi con il tentativo della Corte di trovare un mezzo più "persuasivo" verso il rimettente (egli sarà infatti tenuto a un maggior sforzo interpretativo se vorrà sperare che la questione sollevata venga esaminata nel merito dalla Corte). Non è tuttavia da escludere la considerazione che, a rendere preferibile le decisioni di inammissibilità (soprattutto le ordinanze) su quelle interpretative di rigetto sia il fatto che, proceduralmente, potere adottare le prime in camera di consiglio accelera i tempi di decisione.. Per un approfondimento della questione, V. Marcenò, *Le ordinanze di manifesta inammissibilità*, op. cit., pag.785 e ss.

evidenziata infatti la duttilità con cui la Corte utilizza le formula decisoria a sua disposizione, per cui in definitiva può dirsi che «l'intento della Corte appare quello di mantenere fluidi i limiti delle competenze dell'autorità giudiziaria e della Corte, adattando alle circostanze la scelta della formula decisoria»<sup>297</sup>.

Una seconda caratteristica è che a volte le ordinanze di inammissibilità per omessa interpretazione conforme in realtà entrano nel merito della questione. In tal caso la decisione non può dirsi solo processuale: «nelle ordinanze per erronea costruzione interpretativa della questione l'esame si spinge ad una fase successiva. La questione, infatti, è reputata ammissibile dal punto di vista della forma, ma inammissibile rispetto ad un altro, diverso e disomogeneo, parametro di valutazione: quello del corretto esercizio del giudice *a quo* della propria prerogativa interpretativa. La difficoltà consiste nel verificare se tale ulteriore livello di esame attenga ancora alla fase preliminare o non afferisca piuttosto alla ulteriore fase di merito»<sup>298</sup>.

La terza considerazione è che la mancanza di un'interpretazione conforme determina un'inammissibilità che tuttavia può assumere forme diverse, potendo la Corte optare per un'ordinanza di inammissibilità semplice o manifesta, o per una sentenza<sup>299</sup>. Ancora una volta si deroga alla bipartizione dell'art. 18 della l. n. 87 del 1953, e si altera il binomio ordinanza/sentenza che il legislatore aveva delineato in modo geometrico ma con poca consapevolezza della irresistibile forza che a volte possiede la realtà.

L'importanza oggi attribuita alla Corte all'interpretazione del giudice *a quo* non ha fatto mancare le critiche delle scelta<sup>300</sup>. L'interpretazione adeguatrice è stata infatti inserita tra le tecniche decisionali diffuse nell'ultimo ventennio, e applicate in vari ordinamenti e da diversi organismi giurisdizionali (racchiusi da una serie di formule: *soft law*, diritto mite, tutela multilivello, principio di sussidiarietà), dietro cui si è intravvisto l'adesione a un'opzione ideologica particolare: «tutti questi fenomeni s[on]o riconducibili a una matrice unitaria: l'irrompere del principio di concorrenza dal mondo dell'economia nel mondo del diritto. Scegliere il diritto più conveniente, il giudice che dà maggiore affidamento per tutelare i propri interessi, individuare le modalità di decisione che fanno più comodo, riuscire a liberarsi delle disposizioni costituzionali o di legge che non fanno i propri interessi»<sup>301</sup>.

Al di là di eccessi critici, è tuttavia da registrare una costante preoccupazione in dottrina circa la possibile alterazione del quadro generale. Su un piano dogmatico, ad esempio, si è osservato che essa è l'effetto dell'affermazione delle democrazie costituzionali dopo l'ultimo conflitto, che ha comportato un nuovo concetto di legalità, quello di legalità costituzionale. Essa non coincide con la legalità degli Stati di diritto, né è semplicemente una sua evoluzione, per cui il «sistema della legalità legale non è stato sregolato, ma convive con quello della legalità costituzionale, come dimostra anche il fatto che, in particolare in Italia, il custode della legalità legale è la Corte di

---

<sup>297</sup> M. Fierro, M. Fulgenzi, R. Nevola, I. Norelli (a cura di), *L'interpretazione adeguatrice*, op. cit., pag. 7.

<sup>298</sup> V. Marcenò, *Le ordinanze di manifesta inammissibilità*, op. cit., pag. 788.

<sup>299</sup> cfr. *ex plurimis*, sentt. nn. 114 e 140/2013, e ordd. nn. 86, 96, 166, 191 e 261/2013.

<sup>300</sup> Per un'indicazione bibliografica sulle prime letture della dottrina di tale indirizzo, che hanno cercato di ricondurre il criterio dell'interpretazione conforme a requisiti previsti dalla legge della rilevanza e della non manifesta infondatezza, cfr. G. Sorrenti, *La Costituzione "sottintesa"*, op. cit., pagg. 27 e ss.

<sup>301</sup> G.U. Rescigno, *Del preteso principio*, op. cit., pag. 2418.

cassazione e il custode della legalità costituzionale è la Corte costituzionale»<sup>302</sup>. E dunque l'interpretazione conforme, che opera a favore della legalità costituzionale (proprio come il "diritto vivente" opera su quello della legalità legale) se diventa un obbligo posto dalla Corte in capo ai giudici comuni rischia di alterare l'equilibrio del sistema, producendo una contrazione dei giudizi incidentali in favore di un controllo para-diffuso di costituzionalità. In questo senso «l'estremo rigore della giurisprudenza sulla (manifesta!) inammissibilità delle questioni sollevate senza avere prima esperito la via dell'interpretazione conforme a Costituzione ha implicitamente spinto i giudici comuni ad un uso assai incisivo (per non dire eccessivo) di quel paradigma, che ha messo in crisi l'incidentalità e ha colorato di forti elementi di diffusione il nostro sistema di sindacato accentrato»<sup>303</sup>.

Questo scenario esprimerebbe un cambiamento netto rispetto a quanto teorizzato dalla stessa Corte ai suoi inizi, quando, per voce del suo Presidente, aveva sostenuto che «nel solo compito in cui la Corte è legata all'autorità giurisdizionale l'una e l'altra devono mirare, con unità di intenti e di azioni, allo stesso scopo: la Corte, vestale della Costituzione; la Magistratura, vestale della Legge», convinta che il rapporto potesse essere «mantenuto sempre nei naturali confini, cioè senza eccessi inutilmente estensivi e senza eccessi ingiustamente restrittivi»<sup>304</sup>; le cose, al contrario, sarebbero profondamente cambiate.

La Corte, che pure non si era sottratta in passato a confronti anche aspri con il giudice nomofilattico<sup>305</sup>, avrebbe infatti mutato avviso. Ora sarebbe tentata di svolgere una funzione nomofilattica<sup>306</sup>, anche se subisce il rischio, a sua volta, di essere "scavalcata" dai giudici comuni. Infatti, se le norme vanno valutate sul piano della legalità costituzionale e non più (solo) di quella legale, ciò innesca un forte dinamismo nell'attività interpretativa dei giudici, con la possibilità di un minore afflusso di ordinanze alla Corte, compensata da un'attività interpretativa che rischia di

---

<sup>302</sup> M. Luciani, *Le funzioni sistemiche*, op. cit., pag. 6. Respinge invece il rischio di scivolamento verso un sistema di controllo diffuso G. Zagrebelsky, *Giustizia costituzionale*, op. cit., pag. 381, secondo cui «[i]nvece di parlare di "sindacato diffuso" per bollare l'interpretazione conforme – di per sé uno strumento non conflittuale ma collaborativo (...) – si tratta di prendere sul serio l'espressione: diritto come cura dei molti. (...) Tutti hanno il loro posto, anche se tutti possono andare fuori posto. Ma, in tal caso, sono previsti rimedi, in un sistema circolare di condizionamenti». In termini simili, la stessa Corte ha evidenziato che alla base dell'interpretazione conforme c'è un principio generale, quello di «supremazia costituzionale», che impone «all'interprete di optare, tra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che renda la disposizione conforme alla Costituzione». Sent. n. 113/2000 (Pres. Mirabelli, red. Mezzanotte), punto 3 del considerato in diritto.

<sup>303</sup> M. Luciani, *Le funzioni sistemiche*, op. cit., pag. 9. Nello stesso senso, in precedenza, A. Anzon, *Il giudice a quo e la Corte costituzionale tra dottrina dell'interpretazione conforme a Costituzione e dottrina del diritto vivente*, in GC, 1998, I, pag. 1802 e ss., che però sottolinea come il principio della lettura costituzionalmente orientata andrebbe bilanciato, poiché se la scelta dell'interpretazione conforme si può ritenere costituzionalmente imposta a tutti i giudici per via del principio di superiorità della Costituzione (...) non si deve dimenticare il principio, (...) anch'esso di valore costituzionale, della piena autonomia di valutazione dei giudici stessi. Pag. 1085. In una prospettiva meno preoccupata, cfr. F. Modugno, *In difesa dell'interpretazione conforme a Costituzione*, in *Rivista Aic* n. 2/2014, pag. 22.

<sup>304</sup> Così E. De Nicola nel discorso pronunciato nella udienza inaugurale del 23 aprile 1956.

<sup>305</sup> Per due casi di scontri tra Cassazione e Corte, in tema di calcolo della durata massima dei termini di fase di custodia cautelare, e di presunzioni assolute di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per taluni delitti di particolare allarme sociale, cfr. M. Ruotolo, *La Cassazione penale e l'interpretazione delle disposizioni sulla custodia cautelare in carcere alla luce del principio del minore sacrificio della libertà personale*, consultabile in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it).

<sup>306</sup> Così G. Sorrenti, *La Costituzione "sottintesa"*, op. cit., pag. 41.

tradursi in una semplice disapplicazione<sup>307</sup>. La Corte, in effetti, pare essere consapevole del rischio, e in alcune pronunce, seppure sporadicamente, è sembrata porre un freno, almeno sul piano teorico, all'interpretazione conforme dei giudici, affermando ad esempio che «l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale»<sup>308</sup>.

Anche chi pone la questione in termini meno allarmistici, e ritiene che la interpretazione conforme «non comporta, di per sé, la disapplicazione della legge, poiché, in quanto rivolta alla individuazione della norma, e spettante ad ogni giudice, è logicamente anteriore la possibile antinomia tra norma legislativa e norma costituzionale risolvibile dalla sola Corte costituzionale»<sup>309</sup>, sottolinea tuttavia che qualche altro rischio c'è. Nei rapporti con gli altri giudici, ad esempio, «questa diffusione dell'interpretazione costituzionale, come interpretazione conforme a Costituzione, con la connessa (conseguente) crisi del cd. diritto vivente, può generare (e ha generato) conflitti tra vari giudici e, soprattutto tra la Corte costituzionale e la Cassazione»<sup>310</sup>.

Infine, appare utile concludere tenendo conto dell'opinione di alcuni giudici costituzionali, espressa durante l'esercizio della carica, seppure nella sede accademica di un seminario di studi. È interessante notare come i Giudici siano sempre aperti al confronto dottrinale, anzi sollecitando il dialogo con gli esegeti della loro attività. E così, ad esempio, si è proposta, come causa dell'inammissibilità per omessa interpretazione conforme, addirittura una triplice soluzione, essendo essa provocata sia dall'attenuazione, «in tutta la cultura europea, del positivismo giuridico», cosicché ora l'interpretazione dei giudici si impone come «operazione in contrasto con quella meccanicistica, tipica del normativismo positivista divenuto dominante in Europa»; sia per una evoluzione «naturale» dei tribunali costituzionali, «da Corti kelseniane a Corti marshalliane, che esprimono il bisogno di introdurre nei sistemi accentrati di controllo di costituzionalità un certo grado di decentramento»; sia, infine, per alleggerire il carico di lavoro della Corte, visto che «i giudici costituzionali [sono] sovraccarichi di lavoro e [cercano] di scaricare una parte di esso su altri giudici (funzione deflattiva)»<sup>311</sup>. Sulla stessa scia di chi sostiene la prevalenza di una legalità costituzionale, tale per cui la Costituzione diviene immanente al sistema, si è evidenziato come a provocare la necessità di un'interpretazione conforme sia una diversa lettura della Costituzione, «che pervade l'ordinamento in modo molecolare, entra in tutte le nome dello stesso e quindi le

---

<sup>307</sup> «la Corte di Cassazione italiana (...) ha realizzato una profonda trasformazione del diritto processuale civile» e «lo ha fatto in "silenzio", apparentemente attraverso la tecnica dell'interpretazione conforme, ma giungendo in realtà, in molti casi, a modificare le disposizioni legislative applicabili». L. Cappuccio e E. Lamarque (a cura di), *Dove va il sistema accentrato di controllo di costituzionalità? Ragionando attorno al libro di V. Ferrares Comella "Constitutional Courts and democratic Values"*, Napoli, 2013, pag. 321.

<sup>308</sup> Sent. n. 26/2010 (Pres. Amirante, red. Criscuolo), punto 2 del considerato in diritto. D'altra parte, non va trascurato nemmeno l'effetto opposto, ossia che le ordinanze di inammissibilità della Corte non abbiano seguito, e che cioè il giudice *a quo*, ricevuta indietro la risposta della Corte, soprattutto se confezionata in modo succinto, come avviene nella forma dell'ordinanza, non ne tenga conto applicando così una norma incostituzionale. Sul seguito delle pronunce della Corte cfr. E. Lamarque, relazione illustrativa a *Il seguito delle decisioni della Corte costituzionale presso i giudici comuni*, Servizio Studi della Corte costituzionale, (STU 200), 2007.

<sup>309</sup> F. Modugno, *In difesa*, op. cit., pag. 8.

<sup>310</sup> *Ibid.*, pag. 24, con relativa indicazione della giurisprudenza costituzionale; cfr. anche G. Sorrenti, *La Costituzione "sottintesa"*, op. cit., pag. 52 e bibliografia ivi indicata.

<sup>311</sup> S. Cassese, intervento al seminario «Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate», op. cit., pag. 321.

caratterizza, le conforma, consente ed impone quella interpretazione che tiene conto di questa Costituzione, che è entrata dentro e non sta fuori dall'ordinamento per essere confrontata con un empirico. Questa operazione deve essere fatta dal giudice»<sup>312</sup>.

## 5. L'inammissibilità nei giudizi in via di azione: la mancanza di ridondanza

La riforma costituzionale del 2001 ha avuto un effetto sensibile sull'andamento dei giudizi costituzionali, determinando nell'arco di pochi anni un forte incremento di quelli promossi in via principale, che ha portato al "sorpasso", seppure momentaneo, su quelli incidentali<sup>313</sup>. È ipotizzabile che il passaggio a un ordinamento più aperto alle istanze autonomiste, frustrato dalla necessità di rafforzare il coordinamento finanziario dello Stato per rispettare i nuovi criteri comunitari di equilibrio contabile, abbia avuto causa in tale cambiamento. La Corte, chiamata ripetutamente a bilanciare il nuovo assetto delle competenze con la salvaguardia dei più rigidi parametri introdotti in Costituzione<sup>314</sup>, ha dovuto inaugurare un nuovo filone giurisprudenziale, in cui il rapporto tra centro e periferia è stato ridefinito alla luce delle riforme e delle contingenze, soprattutto economico-finanziarie, che negli ultimi anni hanno sensibilmente stressato il sistema<sup>315</sup>.

Da circa un quindicennio, dunque, si sono accentuate «le funzioni di pacificazione istituzionale e di razionalizzazione che la Corte è stata chiamata a svolgere (...) soprattutto dall'affrettato e convulso processo di riforma del nostro regionalismo», e pertanto, in ultima analisi «è ben difficile negare che alla giurisprudenza costituzionale va il merito di aver infuso razionalità in un contenitore che ne difettava alquanto»<sup>316</sup>.

---

<sup>312</sup> G. Silvestri, intervento al seminario «Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici», op. cit., pag. 324. La stessa posizione è sostenuta anche da M. Luciani, *Le funzioni sistemiche*, op. cit., pag. 6, secondo cui «attraverso il canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata si consente alla Costituzione di penetrare in profondità l'ordinamento, che in questo modo si permea dei valori costituzionali, capaci di non rimanere relegati *in apicibus* e di entrare a pieno titolo nel bagaglio culturale degli operatori giuridici».

<sup>313</sup> All'ingresso del nuovo millennio il rapporto tra i due giudizi era il seguente: 79,56% quelli incidentali contro il 6% dei principali (2000); 78,52% contro 7,5% (2001) e addirittura 84,14% contro 5,5% (2002). In pochi anni la forte crescita del contenzioso tra Stato e Regioni ha fatto sì che le pronunce originate dai giudizi in via di azione arrivasse già al 23% nel 2009 e al 37% nel 2010. Il "sorpasso" è avvenuto nel 2012 (47% le pronunce scaturite dai giudizi in via di azione, 44% quelle originate dai giudizi incidentali) e nel 2013 (rispettivamente, 45,7% contro 44,4%). Nel 2014 le ordinanze sono tornate a rappresentare il 59% delle cause decise, contro il 31% dei ricorsi. Nel 2015, infine, i giudizi incidentali definiti sono stati 138 (circa il 55% del totale) mentre i giudizi in via di azione definiti sono stati 113 (circa il 45% del totale). Tutti i dati statistici sono stati elaborati dal Servizio studi della Corte costituzionale.

<sup>314</sup> Con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

<sup>315</sup> La legislazione e l'amministrazione dell'emergenza sono da tempo al centro dell'attenzione della letteratura scientifica. Per una breve rassegna bibliografica, S. Staiano, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in *Giurisprudenza cost. e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, 3-4 giugno 2005, Torino, 2006; A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008; R. Cavallo Perin, *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in «Diritto amministrativo», n. 4/2005, pagg. 777 segg. Per quanto riguarda gli orientamenti della Corte, sia consentito il rinvio a M. Boni, *2010-2015: cinque anni di giurisprudenza costituzionale sulla decretazione anticrisi*, in «Federalismi» n. 3/2015.

<sup>316</sup> M. Luciani, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione "conforme a"*, in «Federalismi», n. 5/2007, pag. 5. Intervento successivamente raccolto in «Studi in memoria di Giuseppe Floridia», Napoli, 2009, pagg. 418 e ss.

La formula dell'inammissibilità applicata ai giudizi in via di azione si conferma così un filtro per selezionare le richieste di sindacato costituzionale, soprattutto su quei provvedimenti governativi che nella stagione politico-istituzionale segnata dalla più grande crisi economica e finanziaria del dopo guerra avevano spesso la pretesa di riscrivere, o cancellare, le principali misure adottate dal governo. Negli ultimi anni il contenzioso si è appuntato soprattutto sulle manovre finanziarie. Nella messe di ricorsi pervenuti le censure non sono sempre riferite (solo) alla presunta violazione delle competenze assegnate dal Titolo V. Numerosi infatti sono stati i ricorsi delle Regioni per lesione indiretta<sup>317</sup> delle loro competenze, che lamentavano, ad esempio, la violazione di principi fondamentali come quello di ragionevolezza, il mancato rispetto di altri generali, come il buon andamento della pubblica amministrazione. La Corte, tuttavia, ha raramente accolto tali prospettive.

La spiegazione è intuibile solo se si considera che nei giudizi in via di azione si registra un'asimmetria tra Stato e Regioni, poiché il ricorso di queste ultime è ammissibile solo se provano il loro interesse ad agire. La Corte, sollecitata ripetutamente a pronunciarsi sull'ammissibilità di un ricorso regionale per lesione indiretta, ha dunque elaborato il requisito della ridondanza.

La questione per la verità è nota da tempo alla Consulta, che già 1971 aveva precisato che «i soli vizi di legittimità costituzionale di leggi statali suscettibili di dar luogo ad impugnazione diretta sono quelli che si risolvono in menomazione di funzioni, poteri e facoltà costituzionalmente attribuiti alle regioni»<sup>318</sup>.

Attualmente, la giurisprudenza costituzionale sembra attestata su una posizione che apre con cautela a un giudizio di merito sulle doglianze regionali che si appuntino a contestare norme non direttamente lesive, dal momento che: «le Regioni e le Province autonome possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione di sfere di competenza regionali o provinciali»<sup>319</sup>.

La lesione indiretta è dunque scrutinabile solo a determinate condizioni. Si deve infatti dare il caso o che la norma statale, senza alterare il sistema delle competenze, conformi tuttavia il potere della Regione (dettando, ad es., principi fondamentali della materia), in violazione di (altri) parametri costituzionali; oppure che la conformazione avvenga attraverso strumenti utilizzati in violazione dei requisiti previsti dal dettato costituzionale (caso tipico: decreto legge adottato in violazione dell'art. 77 Cost.)<sup>320</sup>. Questo tipo di vizio è ormai lamentato frequentemente dalle Regioni. Se si esamina la giurisprudenza costituzionale, soprattutto dopo il 2001, si può ormai scorgere una linea interpretativa piuttosto definita.

Nel 2010 la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso, promosso per violazione tra gli altri anche degli artt. 23 e 97 Cost., avverso il d.l. n. 112 del 2008, che poneva limiti all'utilizzo da parte regionale degli strumenti finanziari cd. "derivati", poiché «le Regioni sono legittimate a censurare,

---

<sup>317</sup> «Con l'espressione "lesione indiretta" intendo riferirmi all'ipotesi in cui la Regione ricorrente *non* deduca la violazione dei parametri costituzionali attributivi delle competenze, ma ciò nondimeno, lamenti una "lesione" della propria sfera di attribuzioni in quanto derivante o determinata sol e di per sé dalla *violazione* di una norma costituzionale extracompetenziale». Così M. Cecchetti, *La ridondanza tra mitologia e realtà*, in «I ricorsi in via principale», Milano 2011, pag. 287 (i corsivi sono nel testo).

<sup>318</sup> Sent. n. 39/1971 (Pres. Branca, red. Crisafulli), punto 4 del considerato in diritto.

<sup>319</sup> Sent. n. 190/2008 (Pres. Bile, red. Tesauro), punto 3 del considerato in diritto.

<sup>320</sup> Per il dettaglio delle due ipotesi, C. Padula, *L'asimmetria nei giudizi in via principale, La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, 2005, pagg. 305 e ss.

in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze legislative, ammettendosi la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite» e dunque, nel caso in esame, ha accertato che la doglianza era estranea «al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni» nonché «la inesistenza di profili di una loro possibile ridondanza su tale riparto»<sup>321</sup>.

Successivamente, la Corte si è pronunciata sulla legittimità della legge n. 99 del 2009, nella parte in cui assegnava al governo una delega per il riassetto della disciplina in materia di energia nucleare<sup>322</sup>. La era stata sollevata, oltre che per la tutela delle competenze di cui all'art. 117 Cost. e per il corretto svolgimento delle relazioni tra Stato e Regioni di cui agli artt. 118 e 120 Cost., anche per la presunta violazione degli artt. 3 e 97 Cost. La Corte ha però dichiarato inammissibile la questione sotto questi due profili, poiché si trattava «di doglianze basate su parametri estranei al riparto delle competenze, rispetto alle quali le ricorrenti non hanno dimostrato la incidenza sulle attribuzioni regionali»<sup>323</sup>.

Nel 2011 la Corte ha ritenuto al contrario che la questione, sempre sullo stesso tema, potesse essere esaminata per lesione indiretta alle competenze regionali, in quanto sufficientemente motivata. Le ricorrenti stavolta avevano impugnato i decreti legislativi attuativi della delega prevista dalla legge n. 99 del 2009, prospettando la violazione dell'art. 76 Cost., dal momento che l'intero decreto legislativo «sarebbe stato adottato senza la preventiva acquisizione del parere della Conferenza unificata»<sup>324</sup> previsto invece dalla legge delega. La Corte, dopo aver ricordato la propria giurisprudenza sul tema della necessaria ridondanza dei parametri extracompetenziali di cui si lamenta, da parte regionale, una lesione<sup>325</sup>, riconosce che le Regioni «hanno sufficientemente motivato in ordine ai profili di una “possibile ridondanza su tale riparto” della censura da esse prospettata», dal momento che esse «sostengono che il principio direttivo, di cui all'evocato parametro interposto, che impone il coinvolgimento della Conferenza unificata, sarebbe preordinato

---

<sup>321</sup> Sent. n. 52/2010 (Pres. Amirante, red. Quaranta), punto 12 del considerato in diritto.

<sup>322</sup> L'art. 25 prevedeva «uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate». Per un commento, A. Colavecchio, *La Corte e l'atomo*, in GC, 2010, pagg. 3491 e ss.

<sup>323</sup> Sent. n. 278/2010 (Pres. Amirante, red. De Siervo), punto 5 del considerato in diritto.

<sup>324</sup> Sent. n. 33/2011 (Pres. e red. De Siervo), punto 2.1 del ritenuto in fatto.

<sup>325</sup> «Secondo la giurisprudenza di questa Corte, le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (si vedano, tra le più recenti, le sentenze n. 156, n. 52 e n. 40 del 2010, nonché n. 341 del 2009). Nel solco tracciato da questa giurisprudenza si colloca anche la posizione assunta da questa Corte in merito alla impugnazione, da parte delle Regioni, di decreti legislativi per asserita violazione dell'art. 76 Cost.: le doglianze regionali basate sull'art. 76 Cost. richiedono, per essere ammissibili, che la lamentata violazione dei principi e dei criteri direttivi enunciati dalla legge delega, da parte del legislatore delegato, sia suscettibile di comprimere le attribuzioni regionali». Sent. n. 33/2011, punto 5.4 del considerato in diritto.

a presidiare le attribuzioni regionali in una materia concorrente, quale quella della produzione di energia, incisa dalla disciplina in oggetto»<sup>326</sup>.

Tali affermazioni, benché rivelatisi poi di scarsa soddisfazione per le ricorrenti, dal momento che, nel merito, la doglianza è stata dichiarata infondata<sup>327</sup>, ai nostri fini confermano che la lesione indiretta è certamente vizio deducibile in via di azione, quando il ricorrente avrà avuto estrema cura di giustificare la supposta ridondanza<sup>328</sup>.

È quello che è successo nel 2012, quando è stato accolto il ricorso contro la cd. “tassa sulle disgrazie”<sup>329</sup>, introdotta attraverso lo strumento della decretazione d’urgenza. La Corte, dopo aver ricordato di aver già riconosciuto alle Regioni la possibilità di «impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione del medesimo art. 77, ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali», ha evidenziato che la ricorrente «motiva la ridondanza della suddetta censura sulle proprie attribuzioni costituzionali, facendo leva sul fatto che le norme impugnate incidono su un ambito materiale di competenza legislativa concorrente (“protezione civile”)». Attraverso il decreto-legge lo Stato avrebbe utilizzato uno strumento improprio, ammesso dalla Costituzione per esigenze del tutto diverse; inoltre, l’approvazione di una nuova disciplina, attraverso la corsia accelerata della legge di conversione, «pregiudicherebbe la possibilità per le Regioni di rappresentare le proprie esigenze nel procedimento legislativo». Una volta ricostruita la motivazione e condivisa «l’individuazione, operata dalla suddetta ricorrente, dell’ambito materiale di incidenza delle norme impugnate, con la conseguenza che la violazione denunciata risulta potenzialmente idonea a determinare una lesione

---

<sup>326</sup> Sent. n. 33/2011, *ibid.*

<sup>327</sup> Se è vero, infatti, che la sentenza ha riconosciuto che la «Conferenza è, in verità, “una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione” (sentenza n. 31 del 2006)», e che « il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze», tuttavia, nel caso in esame, il parere, quale espressione del principio di leale collaborazione, si era comunque formato, seppure in modo irrituale e fuori dalla sede della Conferenza. Punto 5.6 del considerato in diritto. Per un commento alla decisione, A. Danesi, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione “irrituale” (note a prima lettura a margine di Corte cost., sent. n. 33/2011)*, in «Federalismi», n. 5/2011.

<sup>328</sup> Con sent. n. 79/2011 (Pres. De Siervo, red. Silvestri), la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso sotto il profilo della lesione indiretta poiché «la censura formulata riguardo all’art. 70 Cost. risulta priva di un’adeguata motivazione, mentre, con riferimento all’art. 97 Cost., la ricorrente non indica le ragioni per le quali l’asserita violazione ridonderebbe in una lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione». Con sent. n. 244/2012 (Pres. Quaranta, red. Carosi), la Corte ha confermato che «l’esigenza di un’adeguata motivazione a sostegno dell’impugnativa si pone “in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali” (sentenza n. 450 del 2005) e la questione di legittimità costituzionale sollevata in rapporto all’art. 117, primo comma, Cost. è ammissibile solo se “ridonda in una limitazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni” (sentenza n. 225 del 2009). Nel caso di specie, invece il ricorso «risulta carente di argomentazioni a sostegno di tale ridondanza». Punto 4 del considerato in diritto.

<sup>329</sup> Art. 5-quater del d.l. n. 225 del 2010, per cui «a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della regione interessata dagli eventi di cui all’articolo 2, comma 1, lettera c), qualora il bilancio della regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all’emergenza ovvero per la copertura degli oneri conseguenti alla stessa, è autorizzato a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla regione, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell’imposta regionale di cui all’articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita».



delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» il successivo esame nel merito ha portato a una declaratoria di incostituzionalità<sup>330</sup>.

La puntuale motivazione del vizio ridondante è dunque un punto dirimente. Per la Corte non è sufficiente denunciare la violazione di un parametro costituzionale, in quanto essa dovrà pur sempre riverberarsi sul riparto di competenze. Esaminando un ricorso avverso il d.l. n. 78 del 2010, che operava una serie di tagli ai costi politici e amministrativi anche delle Regioni, si è chiarito che «la violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione (...) non modifica la distribuzione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni» e quindi il ricorso promosso per sanzionare la loro lamentata violazione è da considerarsi inammissibile<sup>331</sup>.

A volte tale onere probatorio può rilevarsi molto difficile per il ricorrente, ma ciò non deflette la Corte da esaminare con attenzione e rigore le argomentazioni presentate, come in materia di contabilità pubblica.

Ad esempio è stato respinto il ricorso contro alcune previsioni di bilancio del governo in quanto «la ricorrente si limita a prospettare una riduzione delle risorse a propria disposizione, meramente ipotizzata sulla base di considerazioni prive di sostegni documentali specificamente riferibili al suo finanziamento»<sup>332</sup>. In generale, si è riconosciuto che «l'indeterminatezza delle reciproche relazioni finanziarie» tra Stato e Regioni costituisce «un potenziale *vulnus* ai principi del coordinamento della finanza pubblica e della salvaguardia degli equilibri di bilancio, i quali devono essere preservati nei rispettivi bilanci secondo modalità di leale collaborazione», tuttavia si è ribadito che «spetta a chi propone il ricorso farsi parte diligente nella definizione del *petitum* e nella produzione degli atti necessari a sorreggerlo». Nello sforzo di far comprendere meglio come superare il vaglio inammissibilità, La Corte “suggerisce”, per il futuro, anche l'*iter* argomentativo

---

<sup>330</sup> Sent. n. 22/2012 (Pres. Quaranta, red. Silvestri), punto 3.1 del considerato in diritto. Per una critica alla decisione, in quanto in essa si registrerebbe «una non coincidenza tra le affermazioni generali in punto di ammissibilità e ciò che essa dispone, anche relativamente all'*iter* logico seguito nella motivazione», cfr. E. Rossi, *Il fine meritevole*, op. cit., pag. 303 e s.

<sup>331</sup> Sent. n. 151/2012, (Pres. Quaranta, red. F. Gallo), punto 5 del considerato in diritto. A favore dell'ammissibilità, per aver provato la potenziale ridondanza dalla lesione, anche la sent. n. 178/2012; sono invece per l'inammissibilità, per difetto di motivazioni sul punto in esame, le sentt. nn. 187, 198, 200, 298 (in cui, tra l'altro, si evidenzia come non sia sufficiente lamentare «la particolare gravità degli effetti che l'asserita violazione dei parametri stessi provocherebbe nel territorio veneto, senza collegare ad essa, in termini argomentati, una specifica lesione delle potestà costituzionalmente spettanti alla ricorrente») e 300/2012. Quanto alla sent. n. 199/2012 (Pres. Quaranta, red. Tesaurò), essa si segnala perché, dedotta la ridondanza sotto diversi profili, la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso con riferimento ad alcuni dei parametri invocati, ammettendolo invece in relazione all'art. 75 Cost., in quanto «le Regioni hanno fornito una sufficiente motivazione in ordine ai profili della “possibile ridondanza” sul riparto di competenze della denunciata violazione, evidenziando la potenziale lesione della potestà legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali (e della relativa competenza regolamentare degli enti locali) che deriverebbe dalla violazione dell'art. 75 Cost». Punto 5. 1 del considerato in diritto. Nello stesso senso, di dichiarare in parte inammissibile e in parte ammissibile il ricorso, a seconda della insufficiente o puntuale motivazione in ordine alla ridondanza della violazione di una serie di parametri costituzionali, cfr. anche la sent. n. 311/2012.

<sup>332</sup> Sent. n. 246/2012 (Pres. Quaranta, red. Carosi), punto 2 del considerato in diritto. La Corte, inoltre, censura ancora più gravemente l'operato della regione sottolineando che, rispetto a un ricorso analogo presentato precedentemente, il presente è affetto non solo da analogo carenza dimostrativa in ordine al pregiudizio lamentato circa “il rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte” (...), ma dalla ulteriore, e ben più grave, mancata indicazione, sia pure sommaria, del decremento finanziario delle proprie risorse derivante dalla norma contestata».

che si dovrà sviluppare<sup>333</sup>, ma ribadisce, nel caso *de quo*, che la pur accertata assenza di una rappresentazione delle partite creditorie e debitorie «in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo» non può *ex se* essere lamentata «senza una puntuale individuazione delle componenti economiche e contabili assunte a riferimento della doglianza», per cui invece «è onere indefettibile del ricorrente allegare la precisa quantificazione del pregiudizio lamentato, i criteri utilizzati per la sua definizione e le partite dei rispettivi bilanci finanziari dalle quali si ricavano le relative censure»<sup>334</sup>.

Anche nel 2013 la Corte ha confermato la propria giurisprudenza. In particolare, i parametri costituzionali della ragionevolezza (art. 3), del buon andamento (art. 97) e del rispetto delle fonti (in particolare ex art. 77) sono stati quelli più invocati a tutela delle proprie prerogative, anche se con esiti non univoci.

Sono state dunque non solo dichiarate inammissibili le censure che lamentavano in modo generico indeterminato la presunta lesione subita<sup>335</sup>, o perché erravano nell'individuazione del parametro evocato<sup>336</sup>; ma, soprattutto, si è cercato di precisare meglio i requisiti necessari affinché una lesione indiretta possa essere fatta valere. E così, se in generale «le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in riferimento a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze legislative», possono tuttavia evocare altri parametri «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»<sup>337</sup>. Tutto ciò «non equivale a ritenere che la censura basata su parametri non attinenti al riparto di competenze sia ammissibile solo se fondata rispetto ad una norma contenuta nel Titolo V» della Costituzione. Quello che la Corte richiede è invece solo la potenziale lesività della censura su tale parametri, che va opportunamente motivata, e che lascia impregiudicato il suo esito, da affrontare nel giudizio di merito; la censura infatti, «potrebbe risultare non fondata rispetto ai parametri competenziali, ma essere ritenuta preliminarmente ammissibile proprio per la sua potenziale incidenza su questi ultimi.

---

<sup>333</sup> «La Regione non indica le risorse effettivamente incamerate nell'esercizio precedente e non tenta neppure di estrarre con criteri estimatori presuntivi la propria contestata quota di spettanza per l'esercizio 2012, facendo così contemporaneamente mancare entrambi i termini di riferimento della lesione dedotta in giudizio. Peraltro, buona parte della prospettazione non appare diretta a supportare i vizi di legittimità lamentati bensì a sollecitare un avallo interpretativo della norma» impugnata, in modo da «sorreggere il significato che la Regione stessa ritiene debba esserle attribuito». Sent. n. 246/2012, cit.

<sup>334</sup> *Ibidem*. Pertanto «il ricorso non può limitarsi ad ipotizzare, attraverso elementi argomentativi astratti e non univoci, l'esistenza di squilibri economico-finanziari o di violazioni di precetti costituzionali, ma deve puntualmente definirne essenza e consistenza, se del caso richiedendo alla parte resistente, ove non altrimenti reperibili, i dati finanziari analitici correlati ai profili disfunzionali censurati».

<sup>335</sup> Senti. nn. 8, 20 e 273/2013.

<sup>336</sup> Sent. n. 274/2013.

<sup>337</sup> Sent. n. 205/2013 (Pres. F. Gallo, red. Criscuolo), punto 3 del considerato in diritto. Nello stesso senso, sent. n. 229/2013 (Pres. F. Gallo, red. Tesauro): «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorquando la violazione denunciata sia «potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione». Punto 6.1 del considerato in diritto.

Solo se dalla stessa prospettazione del ricorso emerge l'estraneità della questione rispetto agli ambiti di competenza regionale – indipendentemente da ogni valutazione sulla fondatezza delle censure – la questione deve essere dichiarata inammissibile»<sup>338</sup>.

Nel 2014 la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso che «non ha motivato in ordine alla ridondanza delle lamentate violazioni sul riparto di competenze, in quanto le censure su tali punti sono formulate in termini del tutto generici ed assertivi», e in particolare «ha omesso di indicare le materie di competenza legislativa concorrente o residuale, asseritamente violate, né ha dato conto delle ragioni della denunciata lesione»<sup>339</sup>; allo stesso modo, inammissibile è stato dichiarato anche il ricorso che «contesta l'irragionevolezza della disciplina impugnata senza dimostrare in che modo tale pretesa irragionevolezza della disciplina determinerebbe, anche in ipotesi, una lesione della competenza regionale»<sup>340</sup>. Al contrario, è stato dichiarato ammissibile il ricorso con riferimento alla lesione indiretta per violazione dell'art. 3 Cost., in quanto «la dedotta violazione (...) non assume autonomo rilievo rispetto alle altre censure e si palesa ammissibile proprio perché la prospettazione che la sorregge intende evidenziare e far valere (non già, o non solo, una mera diversità di trattamento rispetto alla Regioni ordinarie) bensì un *vulnus* alla sfera di competenza della ricorrente in ambito finanziario»<sup>341</sup>.

Infine, per quanto riguarda il 2015, la Corte ha nuovamente ribadito che il criterio di ammissibilità è un filtro alle questioni prospettate dalle Regioni, in modo da selezionare l'esame del merito solo a quelle sufficientemente motivate, nel senso ormai chiarito. È stata pertanto dichiarata inammissibile la questione in cui i «dati forniti in ordine alla prospettata riduzione del gettito appaiono (...) inidonei per valutare l'incidenza della stessa riduzione sulle finanze regionali», sicché «la tesi della ricorrente, secondo cui la lesione degli evocati parametri costituzionali determinerebbe una lesione dell'autonomia finanziaria regionale, si rivela meramente assertiva e non individua lo specifico *vulnus* che la disposizione impugnata arrecherebbe alle attribuzioni regionali»<sup>342</sup>. Lo stesso esito si è avuto quando «la genericità del riferimento alla lesione dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, a cui sarebbero preordinate le norme costituzionali invocate» non ha consentito di provare la ridondanza della lesione.<sup>343</sup> Neppure la asserita cattiva redazione della norma è servita a far sì che la questione venisse dichiarata ammissibile<sup>344</sup>.

---

<sup>338</sup> Sent. n. 220/2013 (Pres. Quaranta, red. Cartabia), punto 11.2 del considerato in diritto.

<sup>339</sup> Sent. n. 36/2014 (Pres. Silvestri, red. Criscuolo), punto 5 del considerato in diritto. Nello stesso senso, seppure in termini molto più sintetici, sent. n. 44/2014.

<sup>340</sup> Sent. n. 79/2014 (Pres. Silvestri, red. Tesauro), punto 3.1 del considerato in diritto (con riferimento agli invocati parametri di cui agli artt. 3 e 5 Cost.).

<sup>341</sup> Sent. n. 26/2014 (pres. Silvestri, red. Grossi), punto 3.1 del considerato in diritto.

<sup>342</sup> Sent. n. 13/2015 (Pres. Criscuolo, red. Amato), punto 2.1.1 e 2.12 del considerato in diritto.

<sup>343</sup> Sent. n. 89/2015 (Pres. Criscuolo, red. Coraggio), punto 5 del considerato in diritto, in riferimento ai parametri degli artt. 81 e 97 Cost. L'inammissibilità per motivazione inadeguata o generica anche nelle sentt. nn. 153, 189 e 196/2015, per cui, ad esempio, la Regione «contesta l'irragionevolezza della sottrazione dal Fondo di risorse finalizzate alla rimozione degli ostacoli economici e sociali, ma non prospetta come da ciò possa derivare un pregiudizio alle sue attribuzioni costituzionali»; pertanto, il ricorso è stato ritenuto, oltre che «generico quanto alla motivazione», «carente quanto alla ridondanza della disposizione impugnata sulla lesione delle proprie competenze».

<sup>344</sup> «la Regione lamenta la cattiva redazione della norma, deducendo (del tutto assertivamente) come dal refuso redazionale potesse derivare una incidenza negativa sul concreto esercizio della potestà legislativa regionale. A fronte di

In conclusione, l'esame della giurisprudenza costituzionale in tema di difetto di ridondanza permette di evidenziare alcuni punti consolidati. Il primo è che la possibilità di una lesione indiretta è oggi comunemente ammessa, sebbene condizionata a un *surplus* di onere probatorio in capo al ricorrente. Si richiede infatti che il ricorso motivi adeguatamente la potenziale incidenza della norma impugnata sul riparto di competenze; solo a quel punto ha senso la sua censura, anche per violazione di parametri costituzionali diversi da quelli di diretto interesse regionale.

Si tratta di una posizione che appare più aperta alle istanze regionali rispetto a quella registrata solo pochi anni prima, in cui invece si chiedeva al ricorrente un maggiore rigore argomentativo, nel senso che la norma impugnata doveva dimostrarsi essere lesiva *tout court*, e non solo potenzialmente tale. È questo, a ben vedere, un punto nevralgico, perché da esso dipende la possibilità che la Regioni vedano ampliare, o ridurre, i margini per vedersi accolti i ricorsi. Tuttavia la Corte non sembra ancora del tutto avere consolidato il suo orientamento, perché la ridondanza è suscettibile di diventare, da una pronuncia all'altra, «esclusione o limitazione» delle competenze regionali; oppure «incidenza» su di esse, o «compromissione», o anche «violazione o menomazione»<sup>345</sup>.

In sintesi, la Corte può essere “severa”, ed esigere la prova di una lesione diretta; o più “comprensiva”, e chiedere solo quella di un potenziale incidenza negativa della norma impugnata sulle attribuzioni regionali. Nel primo senso, la Corte afferma che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata *violazione* determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni»<sup>346</sup>.

Nel secondo senso, la Corte ha ammesso il ricorso laddove ha ritenuto sufficiente provare che le «norme impuginate hanno *diretta incidenza* sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni, sicché è palese, oltre che congruamente motivata, la ridondanza delle violazioni

---

una così formulata doglianza, è evidente, viceversa, che la lesione di tali competenze non potrebbe derivare di per sé dalla mera numerazione, seppure errata, data al comma (...), ma solo dalla portata normativa di questo. La questione, pertanto, risulta carente di una adeguata motivazione in ordine ai profili di una possibile ridondanza della lamentata violazione del corretto ordine numerico dei commi sul riparto di competenze, oltre che incompiuta quanto alla indicazione delle attribuzioni considerate lese e delle ragioni dell'asserita lesione». Sent. n. 140/2015 (Pres. Cartabia, red. Grossi), punto 5 del considerato in diritto.

<sup>345</sup> E. Rossi, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la "ridondanza"*, in GC, 2012, pagg. 298 e ss..

<sup>346</sup> Sent. n. 220/2013 (Pres. F. Gallo, red. Silvestri), punto 11. 2 del considerato in diritto; corsivo aggiunto. In altre pronunce, la Corte ha affermato che «le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali, non relative al riparto di competenze con lo Stato, solo quando tale violazione comporti un'incisione diretta o indiretta delle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse»<sup>346</sup> Sent. n. 287/2004 (Pres. Zagrebelsky, red. Quaranta), punto 3 del considerato in diritto; o, ancora, le Regioni «possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale». Sent. n. 116/2006 (Pres. Marini, red. De Siervo), punto 3 del considerato in diritto. Per un caso concreto di inammissibilità, ad esempio, si veda la sent. n. 373/1997 (Pres. Granata, Red. Contri): «Con riguardo, in particolare, all'art. 32 della Costituzione, questa Corte ha già chiarito che il prospettato contrasto con le norme costituzionali che assicurano ad ogni cittadino il diritto alla salute non può avere influenza, neppure indiretta, sulla sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni. Il che comporta l'inammissibilità delle questioni da queste ultime sollevate, in via principale, in relazione a tale parametro costituzionale». Punto 5 del considerato in diritto.

prospettate sulla sfera di competenza propria del sistema regionale»<sup>347</sup>. La necessità di una motivazione adeguata sulla ridondanza dunque è soddisfatta anche solo dimostrando la potenziale lesività delle competenze: «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorquando la violazione denunciata sia “potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni” (...) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una “possibile ridondanza” della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all’onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione»<sup>348</sup>.

Probabilmente si tratta di un orientamento che non è ancora consolidato. Di recente, infatti, c’è stato il caso (per ora) isolato di un ritorno all’interpretazione più restrittiva: «le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze (...). Pertanto, le Regioni non sono legittimate a far valere nei ricorsi in via principale gli ipotetici vizi nella formazione di una fonte primaria statale, se non quando essi si risolvano in violazioni o menomazioni delle competenze regionali»<sup>349</sup>.

Tra questi due orientamenti, non manca una posizione intermedia. La Corte infatti ha affermato che le Regioni «possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolve in una *esclusione o limitazione* dei poteri regionali»<sup>350</sup>; oppure, con formula ancora diversa, che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al predetto riparto di attribuzioni allorquando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare un *vulnus* alle proprie attribuzioni costituzionali»<sup>351</sup>. Allo stato attuale, dunque, permane una pluralità di letture, tanto che alcuni Autori auspicano una maggiore chiarezza<sup>352</sup>.

Infine, se si guarda ai parametri più utilizzati dai ricorrenti per (sperare di) fare valere la ridondanza, la Corte tende a ritenere ammissibili i ricorsi quando ci si lamenti della violazione delle norme in tema di fonti del diritto, ossia contro un decreto legislativo che avrebbe violato i criteri della legge delega (art. 76 (Cost.) o contro un decreto legge privo dei requisiti per la sua adozione (art. 77 Cost.)<sup>353</sup>. Al contrario, nel caso si lamenti la violazione del buon andamento della pubblica

---

<sup>347</sup> Sent. n. 219/2013 (Pres. F. Gallo, red. Lattanzi), punto 11 del considerato in diritto; corsivo aggiunto. Nello stesso senso, cfr. anche sent. n. 33/2011.

<sup>348</sup> Sent. n. 199/2012 (Pres. Quaranta, red. Tesauro), punto 5.1 del considerato in diritto.

<sup>349</sup> Sent. n. 234/2013 (Pres. F. Gallo, red. Coraggio), punto 5 del considerato in diritto. Così anche le sentt. nn. 176/2012 e 220/2013.

<sup>350</sup> Sent. n. 274/2014 (Pres. Silvestri, red. Cartabia), punto 7.1 del considerato in diritto (riprendendo la sent. n. 98/2007); corsivo aggiunto.

<sup>351</sup> Sent. n. 225/2013 (Pres. F. Gallo, red. Mazzella), punto 2 del considerato in diritto. Nello stesso senso, cfr. anche sentt. nn. 199 e 311/2012, 20 e 229/2013.

<sup>352</sup> «Sembrirebbe oltremodo auspicabile che il Giudice costituzionale si cimentasse nell’ulteriore sforzo di un chiarimento definitivo circa le condizioni e i limiti di ammissibilità di un vizio da “lesione indiretta”, attraverso l’adozione di una formula precisa, completa e univoca da richiamare ed applicare coerentemente, senza oscillazioni o sbandamenti, in tutta la giurisprudenza successiva». M. Cecchetti, *La ridondanza*, op. cit., pag. 303.

<sup>353</sup> Per le pronunce di ammissibilità per lamentata violazione dell’art. 76 Cost.: sentt. n. 33/2011, 176, 178 e 220/2012, 219/2013; per l’ammissibilità dei ricorsi che lamentavano la violazione dell’art. 77 Cost: sentt. nn. 22 e

amministrazione (art. 97), o del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), l'orientamento della Consulta è prevalentemente negativo<sup>354</sup>, anche se non sono mancate sporadiche decisioni in senso favorevole<sup>355</sup>. Talvolta invece si è ammesso il ricorso quando ad essere invocati erano i parametri stabiliti dalla Costituzione in tema di imposizione fiscale (art. 23)<sup>356</sup> o di norme sottoposte a *referendum* abrogativo (art. 75)<sup>357</sup>.

Il requisito della ridondanza sembra così utilizzato dalla Corte con quella dose di pragmatismo ed elasticità indispensabili per assolvere al meglio i propri compiti di organo di riequilibrio e salvaguardia del sistema, tanto più ove questo sia costantemente sottoposto alle tensioni prodotte dal confronto, spesso acceso, tra Stato e Regioni. Si conferma inoltre che la categoria della ridondanza appare ancora suscettibile di “assestamenti”, e che dunque le pronunce di inammissibilità, decidendo il passaggio all'esame del merito, continueranno ad essere un buon criterio per comprendere il prossimo orientamento della Corte in tema di rapporti tra centro e periferia.

---

80/2012. In tali casi c'è una maggiore propensione ad ammettere il ricorso, cosicché può dirsi che «la Corte consideri tali disposizioni costituzionali in posizione intermedia tra quelle direttamente attributive di competenze regionali (e la cui violazione, dunque legittima *direttamente* il ricorso regionale) e tutte le altre (...) per le quali detta legittimazione è da escludere salvo casi eccezionali (ovvero quando *indiretta*)». F. Dal Canto – E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in AA.VV., «Aggiornamenti in tema di processo costituzionale», op. cit., pag. 180. Cfr. anche M. D'Amico, *Le zone d'ombra*, op. cit., pagg. 217 e ss.

<sup>354</sup> *Ex plurimis*, sent. nn. 79/2011, 20 e 274/2013.

<sup>355</sup> Sent. n. 311/2012.

<sup>356</sup> Sent. n. 22/2012.

<sup>357</sup> Sent. n. 199/2012 (Pres. Quaranta, red. Tesauro), secondo cui «le Regioni hanno fornito una sufficiente motivazione in ordine ai profili della “possibile ridondanza” sul riparto di competenze della denunciata violazione, evidenziando la potenziale lesione della potestà legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali (e della relativa competenza regolamentare degli enti locali) che deriverebbe dalla violazione dell'art. 75 Cost.». Punto 5.1 del considerato in diritto.

## Parte quarta. Recenti tendenze in tema di inammissibilità

### 1. Alcune considerazioni generali

L'esame delle pronunce di inammissibilità della Corte ha evidenziato una generale ecletticità della formula<sup>358</sup>. Ciò in parte dipende anche dalla facoltà della Corte di adattare le norme sul processo costituzionale. Si è visto infatti come le pronunce di inammissibilità sono state introdotte prima *de facto*, e poi attraverso l'interpretazione estensiva, e infine la novella, delle norme integrative. Anche l'ampliamento dei casi in cui è possibile una convocazione in camera di consiglio ha facilitato le pronunce di (manifesta) inammissibilità.

C'è però anche un secondo motivo che induce a parlare di ecletticità nelle decisioni della Corte. Una volta introdotta una nuova tipologia decisoria – quella di inammissibilità – la Consulta non ha utilizzato il *bouquet* a sua disposizione in modo rigido e predefinito; anche qui, al contrario, numerosi sono i casi in cui si è fatto uso di formule diverse per censurare le stesse mancanze.

Nata come una tra le tante possibili formule processuali, l'inammissibilità ha saputo così guadagnarsi il favore della Corte, che tuttora continua ad utilizzarla con frequenza, arrivando a soppiantare quelle formule che pure, in passato, avevano conosciuto un certo utilizzo<sup>359</sup>. Alla base di tanto successo ci sono innanzitutto ragioni pratiche, per cui è stata valutata l'«opportunità di una maggiore chiarezza del processo costituzionale», tenendo anche conto che la Corte «non ha mai mostrato eccessiva attenzione per gli aspetti tecnici delle formule impiegate nei dispositivi, ed ha anzi, spesso implicitamente, ma talvolta anche espressamente, postulato una sostanziale equivalenza fra l'una e l'altra formula»<sup>360</sup>.

La dottrina ha più volte tentato di riportare le decisioni della Corte sotto categorie classificatorie determinate, che ne chiarissero i requisiti e gli effetti; nonostante gli sforzi teorici compiuti, permane però l'assenza di criteri certi per distinguere le condizioni che giustificano una formula anziché un'altra<sup>361</sup>.

Ciononostante, è possibile avanzare alcune conclusioni, seppure parziali.

La prima osservazione è che le pronunce di inammissibilità, nate sostanzialmente per consentire alla Corte di accelerare il momento della decisione, possiedono geneticamente una capacità mimetica, per così dire, che le rende concorrenti e alternative ad altre (ad esempio alle sentenze interpretative di rigetto), pur senza determinare mai una completa sostituzione.

---

<sup>358</sup> Si tratta di un dato già acquisito da tempo. Come è stato scritto oltre trent'anni fa, «deve in definitiva desumersi che la Corte costituzionale, per ciò che attiene allo specifico problema della scelta delle formule con cui può dichiarare che non le è possibile passare all'esame del merito delle questioni sottoposte al suo esame, gode di un ampio spazio di azione, sì che il principio-base in materia sembra essere quello della libertà (se non, come diremo, delle *forme*) delle *formule* delle decisioni processuali». M. Luciani, *Le decisioni processuali*, op. cit., pag. 33.

<sup>359</sup> È il caso, ad esempio, della formula della improponibilità (sent. nn. 30, 47 e 54/1957), o della irricevibilità.

<sup>360</sup> M. Luciani, *Le decisioni processuali*, op. cit., pag. 30 e 44.

<sup>361</sup> «[o]biiettivo ultimo di questo costante lavoro della dottrina è la ricerca di una (almeno percentualmente elevata) *regolarità* nelle scelte di pronuncia utilizzato dalla Consulta, sul presupposto che la individuazione di tipologie attraverso il consueto metodo della astrazione generalizzante possa assumere una vincolatività adeguata. Ma questa astrazione generalizzante non sembra possibile». V. Marcenò, *Le ordinanze di manifesta inammissibilità*, op. cit., pag. 806.

La seconda osservazione è che le pronunce in esame confermano che la Corte non si considera (del tutto) vincolata a quanto previsto in astratto dal legislatore. Quanto stabilito dall'art. 18 della l. n. 87 del 1953, ossia la corrispondenza tra sentenza e decisione definitiva da un lato, e di ordinanza e decisione non definitiva dall'altro, è solo una tendenza, che conosce tuttavia deroghe.

Prima di concludere lo studio, appare utile valutare alcune recenti decisioni che appaiono in parte confermare e in parte innovare la giurisprudenza della Corte in tema di inammissibilità.

## 2. Ammissibilità *versus* inammissibilità: il caso delle cd. “zone franche”

La formula dell'inammissibilità viene usata anche nei casi in cui occorre impedire eventuali “sconfinamenti” nelle scelte discrezionali del legislatore; in una prospettiva simmetrica, sono ora da esaminare i casi in cui la Corte afferma la propria giurisdizione, erodendo quegli spazi che in passato venivano considerati sottratti alla sua giurisdizione.

È questo il tema delle cd. “zone franche” dalla giustizia costituzionale, ossia «quel complesso di questioni, potenzialmente suscettibili di costituire oggetto di controllo [costituzionale], ma sulle quali la delimitazione dei compiti assegnati alla Corte dalla Costituzione, quali precisati dalle leggi attuative e dalla giurisprudenza sviluppatasi dal 1956 in poi (...), non le consentivano di pronunciarsi»<sup>362</sup>.

Rispetto alle zone “franche” – o, come si è proposto con formula più ampia, “d'ombra”<sup>363</sup> –, la Corte è chiamata di volta in volta a decidere se superare l'ostacolo frapposto al suo operato, o se invece riconoscere la possibilità che ci siano ambiti sottratti al suo giudizio.

Una prima situazione è stata in realtà già affrontata in tema di sindacabilità delle norme penali di favore. Come si è visto, la Corte è passata da una posizione iniziale di inammissibilità per difetto di rilevanza della questione, alla piena ammissibilità. Alla base del mutato indirizzo vi è, come ha espressamente chiarito la Consulta, l'esigenza inderogabile di evitare che siano sottratte alla Corte zone di controllo del rispetto della Costituzione.

Quello delle norme penali di favore non è però l'unica zona dentro cui la Corte si ritiene oggi legittimata ad operare. La necessità di garantire una piena tutela della Costituzione ha portato infatti ad ampliare ulteriormente i confini della sua giurisdizione, entrando in settori prima esclusi.

In particolare, la Corte ha ritenuto ammissibile (per poi, nel merito, accoglierla) la questione di legittimità sollevata sulla legge elettorale<sup>364</sup>. Si tratta di una decisione importante, non solo per la

---

<sup>362</sup> A Pizzorusso, “Zone d'ombra” e “zone franche” della giustizia costituzionale italiana, consultabile in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it).

<sup>363</sup> «L'uso del termine “zone d'ombra” (...) allarga considerevolmente il tema e lo estende – come si esprime Onida – “anche ai casi in cui il giudizio della Corte ha ugualmente modo di spiegarsi, pur lasciando per l'uno o l'altro aspetto comunque insoddisfatte o, come che sia, non pienamente appagate talune aspettative di giustizia costituzionale (per una loro densa, esigente accezione)”, laddove il termine “zone franche” alludeva ad una serie di precise chiusure che escludono il controllo giurisdizionale (anche di costituzionalità) di una serie di attività qualificate da un tasso di “politicalità” che le renderebbero insindacabili in sede giudiziaria (talora anche a costo del sacrificio di diritti, pur costituzionalmente riconosciuti ai cittadini) e che risultano pertanto coperte da “immunità” dei titolari di pubblici poteri». A Pizzorusso, “Zone d'ombra”, op. cit. Per un esame più approfondito, cfr. AA. VV., «Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi», op. cit.

<sup>364</sup> La legge elettorale per le elezioni della Camere oggetto del giudizio costituzionale erano contenute nel d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) e



materia oggetto del giudizio, ma anche con riferimento alle osservazioni della Corte in tema di ammissibilità della questione. Ad avviso della Consulta, infatti, l'ammissibilità «si desume precisamente dalla peculiarità e dal rilievo costituzionale, da un lato, del diritto oggetto di accertamento; dall'altro, della legge che, per il sospetto di illegittimità costituzionale, ne rende incerta la portata. Detta ammissibilità costituisce anche l'ineludibile corollario del principio che impone di assicurare la tutela del diritto inviolabile di voto, pregiudicato – secondo l'ordinanza del giudice rimettente – da una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali (...). L'esigenza di garantire il principio di costituzionalità rende quindi imprescindibile affermare il sindacato di questa Corte»<sup>365</sup>.

In questo caso la Consulta ha voluto sgombrare il campo da quella che in precedenza veniva considerata una zona franca, ponendo alla base del giudizio di ammissibilità un principio di legalità costituzionale, ossia «l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato. Diversamente, si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato»<sup>366</sup>.

La decisione dimostra che la Corte, manovrando un principio fondamentale come quello di “legalità costituzionale”, utilizza la categoria dell' ammissibilità per ampliare l'oggetto del suo sindacato; tale ampliamento, a sua volta, è espressione di un pragmatismo che «non rappresenta una novità per la giurisprudenza costituzionale e deriva, di volta in volta, da esigenze concrete che vengono a manifestarsi e rispetto alle quali la Corte tenta di trovare una soluzione»<sup>367</sup>. Il pragmatismo va rimarcato anche perché si è espresso su una questione che, rimessale in modo quasi “pretestuoso”, ossia attraverso una  *fictio litis* – «in quanto l'azione di accertamento, all'origine del processo *a quo*, avrebbe avuto come unica finalità quella di aggirare il divieto del ricorso diretto»<sup>368</sup> – aveva portato la dottrina, prima della pronuncia, a escludere l'ammissibilità della questione<sup>369</sup>.

---

nel decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica).

<sup>365</sup> Sent. n. 1/2014 (Pres. Silvestri, red. Tesauro), punto 2 del considerato in diritto.

<sup>366</sup> *Ivi*.

<sup>367</sup> R. Romboli, *Il giudizio di costituzionalità*, op. cit., pag. 112.

<sup>368</sup> S. Lieto e P. Pasquino, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n.1 del 2014*, consultabile su [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it).

<sup>369</sup> Si erano espressi per l'inammissibilità della questione U. De Siervo, *Alla Consulta un ricorso inammissibile*, in *La Stampa*, editoriale del 29/11/2013; E. Grosso, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di “supplenza” alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC* n. 4/2013; A. Anzon Demmig, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una “zona franca” del controllo di costituzionalità)*, in *Rivista AIC* n. 3/2013; 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* n. 3/2013. In dottrina, per una breve sintesi dei copiosi commenti alla sentenza, cfr. R. Dickmann *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, *Federalismi* n. 2/2014; A. Poggi, *Politica “costituzionale” e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del*

La decisione, nella sua valenza processuale, non è passata certo inosservata (anche se l'eco mediatica dei suoi contenuti di merito ha in buona parte oscurato tale aspetto). Si è così evidenziato che, considerando rilevante la questione nei termini indicati, la Corte ha rivelato «un atteggiamento alquanto ambiguo sul concetto stesso di rilevanza, con l'intento, si potrebbe pensare, di svalutare o quanto meno di non dare risalto al requisito della "incidentalità" quale espressione del legame tra il giudizio principale e quello di costituzionalità come inteso finora»<sup>370</sup>. Considerando ammissibile la questione, la Corte (agendo d'intesa con la Cassazione quale giudice *a quo*) avrebbe allora realizzato un meccanismo tipico dell'azione popolare: «qualunque elettore lo può usare e in tal modo ottenere, se ricorre la incostituzionalità, un rimedio di portata generale, che coinvolge tutti gli elettori»<sup>371</sup>. Il punto, per le sue ricadute in tema di incidentalità e rilevanza, è stato ulteriormente affrontato dalla Corte nel 2015, come si vedrà nel paragrafo successivo.

Una terza area in cui la Corte ha elaborato una "giurisprudenza erosiva" di precedenti zone franche è quella relativa alle scelte di bilancio. La decisione relativa all'allocazione delle risorse finanziarie disponibile è infatti una tra le più esclusive del potere politico, e dunque, in astratto, essa è sottratta al giudizio della Corte, stante il limite di cui all'art. 28 della legge n. 87 del 1953. Tuttavia, ha precisato la Corte, la salvaguardia della discrezionalità legislativa non può consentire arbitri che contrastino con principi generali come «la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio (...) e, soprattutto, il riconoscimento dei principi di gradualità e di proporzionalità in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale»<sup>372</sup>. Apprezzare come il legislatore abbia rispettato tali principi rientra dunque nella competenza della Corte, dal momento che «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio [...] o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale»<sup>373</sup>.

Il tema delle zone franche non si esaurisce certo in questi due esempi, potendosi estendere anche ad altre ipotesi, non tutte rientranti nel raggio di azione di questa ricerca<sup>374</sup>. Per concludere però sul punto, si può fare invece cenno ad un'altra zona franca che la Corte sarà chiamata a breve a decidere se "illuminare" per mezzo della propria giurisdizione. Ci si riferisce al caso della cd.

---

2014, consultabile su «Confronti costituzionali»; E. Catelani, *"Due pesi e due misure" nella sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale: ammette una fictio litis, ma non amplia il parametro di costituzionalità ipotizzando una doppia preferenza di genere*, consultabile su «Confronti costituzionali»; G. Scaccia, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, consultabile su «Confronti costituzionali».

<sup>370</sup> A. Anzon Demmig, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in GC, 2014, I, pag.36.

<sup>371</sup> G. U. Rescigno, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, in GC, 2014, I, pag. 29.

<sup>372</sup> Sent. n. 188/2015 (Pres. Criscuolo, red. Carosi), punto 2 del considerato in diritto.

<sup>373</sup> Sent. n. 260/1990 (Pres. Saja, red. Baldassarre), punto 3 del considerato in diritto.

<sup>374</sup> A titolo esemplificativo, possono indicarsi almeno due temi rispetto ai quali permane una (auto)limitazione della Corte ad ammettere la propria sindacabilità. Il primo è quello dell'ammissibilità delle questioni sollevata da soggetti di cui è dubbia la loro qualificazione di giudice *a quo* (si pensi, in particolare modo, all'Autorità amministrative indipendenti); la seconda, è la questione della sindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari, che ormai la costante giurisprudenza costituzionale in tema riconosce protette dallo scudo dell'art. 68 Cost. solo se si verificano condizioni stringenti.

“autodichia”. In passato la Corte aveva sviluppato una copiosa giurisprudenza «per dedurre la generale insindacabilità degli atti non legislativi del Parlamento (...), fino a consentire la formazione di una “giurisdizione domestica”, composta di personale parlamentare e competente a giudicare sulle controversie fra le Camere e i loro dipendenti, fornitori, ecc.»<sup>375</sup>; oggi invece appare possibile che sia maturato un orientamento diverso. Infatti i regolamenti parlamentari, fondamento dell’autodichia, anche di recente sono stati considerati dalla Corte fonti insindacabili, dal momento che l’art. 134 Cost. «non consente di includere tra gli stessi i regolamenti parlamentari»<sup>376</sup>.

Tuttavia, a differenza delle precedenti occasioni, stavolta la Corte non ha escluso la possibilità di mutare indirizzo, dal momento che se è vero che «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 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»<sup>377</sup>. La Corte ha dunque lasciato intuire che la zona franca della giurisdizione domestica potrebbe essere intaccata laddove, nella *sedes* propria del conflitto di poteri, si lamentasse la lesione di un diritto fondamentale, poiché «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»<sup>378</sup>. Se i “suggerimenti” contenuti nella pronuncia – peraltro subito accolti dalla ricorrente, che nel 2015 ha sollevato conflitto di poteri avverso le Camere<sup>379</sup> – sono forieri di un mutamento sul tema è quanto la Corte sarà chiamata a svelare nel corso del 2016, quando affronterà di nuovo nel merito la questione<sup>380</sup>. In ogni caso, ai fini di questo studio, va registrata l’importante novità che, se instradato nel canale del conflitto di potere (anziché in quello di legittimità), il giudizio richiesto al Giudice costituzionale diventa ammissibile; ciò vale

---

<sup>375</sup> A Pizzorusso, “Zone d’ombra”, op. cit.

<sup>376</sup> Sent. n. 120/2014 (Pres. Silvestri, red. Amato), punto 4.3 del considerato in diritto. In dottrina, tra gli altri, cfr. A. Ruggeri, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronuncia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in [www.giucost.it](http://www.giucost.it); R. Dickmann, *Tramonto o rilegittimazione dell’autodichia delle Camere?*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it); A. Lo Calzo, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it); L. Brunetti, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull’autodichia delle camere*, consultabile sul Forum di Quaderni Costituzionali; R. Ibrido, “*In direzione ostinata e contraria*”. la risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari, *Rivista AIC*; T. F. Giupponi, *La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei regolamenti parlamentari: il caso dell’autodichia*, consultabile sul Forum di Quaderni Costituzionali; M. Manetti, *La Corte costituzionale ridefinisce l’autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l’autodichia)*, *Rivista AIC*; E. Griglio, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, consultabile in «Osservatorio sulle fonti».

<sup>377</sup> Sent. n. 120/2014, *ibid.*

<sup>378</sup> *Ibid.*, punto 4.4. del considerato in diritto.

<sup>379</sup> La Cassazione ha sollevato i conflitti nn. 1 e 2/2015, i quali sono stati dichiarati ammissibili con ordd. nn. 137 e 138/2015.

<sup>380</sup> I conflitti saranno esaminati nel merito nella udienza pubblica del 16 aprile 2016.

già ad affermare che un altro settore da sempre considerato zona franca è in realtà già stato assorbito nella sfera di competenza della Corte<sup>381</sup>.

### 3. Verso un ampliamento delle sfere dell'incidentalità e della rilevanza?

Il percorso avviato in direzione dell'ampliamento della giurisdizione costituzionale, in contrasto con eventuali zone franche, è proseguito di recente grazie a una pronuncia che ha ampliato concetti finora ritenuti sufficientemente consolidati, come quello di "rilevanza" e "incidentalità" della questione.

Si è visto come una delle cause di inammissibilità che ricorre è quella relativa al rapporto tra giudizio *a quo* e giudizio costituzionale. La Corte ha da alcuni decenni affinato il significato della previsione dell'art. 23 della l. n. 87, secondo cui la questione deve nascere "nel corso di un giudizio" e può essere sollevata da "un'autorità giurisdizionale" solo se "il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione". È noto ormai l'orientamento della giurisprudenza costituzionale non solo in riferimento alla definizione di "giudice" e di "giudizio", ma anche sulla necessità che la questione sollevata dal primo, nel corso del secondo, sia rilevante, ossia che la norma impugnata «risulti concretamente applicabile nel giudizio *a quo*»<sup>382</sup> a tal punto da ritenere inammissibile la questione laddove i rimettenti non chiariscano «i presupposti interpretativi che implicano, nel loro giudizio, la necessità di fare applicazione della norma censurata»<sup>383</sup>.

Ebbene, nel corso del 2015 la Corte, con due pronunce, sembra avere decisamente ampliato la portata della rilevanza. Dapprima la sent. n. 10 ha ritenuto ammissibile la questione relativa a una norma di cui però aveva escluso che la sua illegittimità potesse avere effetto *ex tunc*. In seguito, con la sentenza n. 119, ha proceduto nella stessa direzione, con una pronuncia che si è occupata di rilevanza, natura del giudice e del giudizio *a quo*.

La questione era relativa alla legittimità della norma che richiedeva, per l'espletamento del servizio civile, l'essere il soggetto richiedente un cittadino italiano. La situazione di fatto si è successivamente modificata – avendo il ricorrente in Cassazione ottenuto la cittadinanza – e dunque, come riconosciuto dal giudice *a quo*, l'ordinanza di rimessione è stata emessa nell'ambito di un giudizio destinato ad essere definito con una pronuncia di inammissibilità per sopravvenuto difetto di interesse. Tuttavia, la Cassazione, vista la particolare importanza della questione, ha mantenuto la sua richiesta alla Corte, sulla considerazione che ne avrebbe tratto le conclusioni per pronunciarsi "nell'interesse della legge" – dunque prescindendo del tutto dal caso concreto – come previsto dall'art. 363, terzo comma, c.p.c.<sup>384</sup>.

---

<sup>381</sup> In generale, evidenzia che ormai l'ambito delle zone franche si sia notevolmente impoverito A. Pugiotto, *Dalla "porta stretta" alla "fuga" dalla giustizia costituzionale?*, op. cit., pag. 8, per cui, col tempo, la Corte ha progressivamente esteso la sua competenza a giudicare: sull'intera legislazione anteriore alla Costituzione; sulle norme penali di favore; sulle leggi d'azione come le leggi elettorali; sulle norme CEDU; sulle norme comunitarie; sulle norme internazionali generalmente riconosciute; sull'abuso della decretazione d'urgenza.

<sup>382</sup> Sent. n. 249/2010 (Pres. Amirante, red. Silvestri), punto 3 del considerato in diritto.

<sup>383</sup> Sent. n. 18/2015 (Pres. e red. Criscuolo), punto 2 del considerato in diritto.

<sup>384</sup> «nel procedimento volto all'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, si è visto, scompare la prospettiva dello *jus litigatoris* e sembra mancare un concreto interesse ad agire del ricorrente. Così, nell'eventuale

La Corte ha riconosciuto tale opportunità di pronunciarsi, considerando la Cassazione giudice *a quo* anche quando emette «un tipo di giudizio svincolato dall'esigenza di composizione degli interessi delle parti, ed interamente rivolto alla soddisfazione dell'interesse – generale ed oggettivo – all'esatta interpretazione della legge»<sup>385</sup>. Alla Corte certo non è sfuggita la portata di tale affermazione, che ha implicazioni sensibili sul processo costituzionale, e in particolare sui requisiti di accesso nei giudizi incidentali. In tale caso, infatti, si pongono due problemi. Il primo è se possa ancora definirsi rilevante una questione relativa a una norma di cui importa al giudice *a quo* solo la legittimità in astratto, essendo invece certo che di essa non dovrà (più) fare applicazione al caso concreto. La Corte ha fatto proprie le argomentazioni del rimettente, per cui la verifica dei limiti di accesso al servizio civile costituisce per essa «un passaggio ineludibile ai fini della formulazione del principio di diritto (...), ossia ai fini della pronuncia di quella regola di giudizio che – sebbene non influente nella concreta vicenda processuale – è destinata a valere come criterio di decisione di casi futuri»<sup>386</sup>. Il punto è per molti versi così innovativo che si è sentito il bisogno di precisare che «non è un ostacolo l'astrazione del giudizio di cui all'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., rispetto alla composizione degli interessi sostanziali fatti valere nelle precedenti fasi del giudizio *a quo*, né rileva la circostanza che tale pronuncia nomofilattica sia improduttiva di effetti sui provvedimenti dei giudici dei precedenti gradi del giudizio. La nozione di concretezza cui è legata la rilevanza della questione non si traduce, infatti, nella necessità di una concreta utilità per le parti del giudizio di merito», poiché «il giudizio di legittimità costituzionale si svolge oltre che nell'interesse privato, anche e in primo luogo in quello pubblico e per questo non lo influenzano le vicende del processo che lo ha occasionato»<sup>387</sup>. Se, quindi, la Corte aveva già chiarito che la rilevanza «opera soltanto nei confronti del giudice *a quo* ai fini della prospettabilità della questione, ma non anche nei confronti della Corte *ad quem* al fine della decisione sulla medesima»<sup>388</sup>, nella decisione in esame sembra essere stato compiuto un passo in più, affermando che, laddove l'interesse superiore della legge lo richieda, possa venire meno la rilevanza anche per il giudice *a quo*, assumendo un significato diverso, e più ampio, di quello che la Corte aveva finora ritenuto.

Da ciò deriva un secondo problema, ossia la sussistenza di un “giudizio”, dal momento che si sarebbe potuto dubitare che, quando la Cassazione si pronuncia esclusivamente nell'interesse della legge, dunque senza parti interessate in concreto al suo giudizio, essa stia svolgendo una funzione giurisdizionale. Anche in tal caso la Corte ha ritenuto la questione ammissibile, non solo perché è «indubitabile» che la Cassazione «sia organicamente inserita nell'ordine giudiziario», ma anche perché va affermata «l'inerenza alla funzione giurisdizionale dell'enunciazione del principio di diritto da parte del giudice di legittimità, quale massima espressione della funzione nomofilattica» che svolge<sup>389</sup>; pertanto si deve escludere «la necessità che il procedimento *a quo* si concluda con una decisione che abbia tutti gli effetti usualmente ricondotti agli atti giurisdizionali. La funzione

---

contraddittorio in tale fase la figura della parte finirebbe per “scolorire” in quella dell'*amicus curiae*». A. Rauti, *Il diritto di avere doveri. Riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, in *Rivista Aic*, n. 4/2015, pag. 20.

<sup>385</sup> Sent. n. 119/2015 (Pres. Criscuolo, red. Amato), punto 2.1 del considerato in diritto.

<sup>386</sup> *Ibid.*, punto 2.2 del considerato in diritto.

<sup>387</sup> *Ibid.*, punto 2.3 del considerato in diritto.

<sup>388</sup> Sent. n. 10/2015 (Pres. Criscuolo, red. Cartabia), punto 7 del considerato in diritto.

<sup>389</sup> *Ibid.*, punto 2.4 del considerato in diritto.

nomofilattica svolta dalla Corte di cassazione con l'enunciazione del principio di diritto (...) costituisce, 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»<sup>390</sup>. A giustificare la sintonia tra le due Corti – quella di Cassazione a richiedere un giudizio, e quella costituzionale a concederlo – è dunque «l'interesse generale dell'ordinamento alla legalità costituzionale attraverso l'incontro ed il dialogo di due giurisdizioni che concorrono sempre – e ancor più in questo caso – alla definizione del diritto oggettivo. Ed è un dialogo che si rivela particolarmente proficuo, specie laddove sia in gioco l'estensione della tutela di un diritto fondamentale»<sup>391</sup>.

Si tratta di una decisione che non ha mancato di essere segnalata, dal momento che, se fosse confermata in successive pronunce, potrebbe indicare un *revirement* in tema di incidentalità e rilevanza. I primi commenti alla decisione hanno convenuto l'esigenza di evitare che, soprattutto in materia di diritti fondamentali, gli ostacoli di tipo processuale possano impedire una pronuncia di merito: «quando è in gioco l'incremento della tutela di un diritto o la stessa possibilità di esercitarlo le maglie del controllo sulla rilevanza devono farsi più larghe in funzione dell'obiettivo principale del giudizio della Corte, che è quello di “rendere giustizia costituzionale”, contribuendo, di là dal concreto interesse delle parti del giudizio *a quo*, a rendere l'ordinamento, attraverso le sue singole norme, conforme a Costituzione»<sup>392</sup>. Altri, invece, si sono soffermati sul requisito di incidentalità, o pregiudizialità, che deve sussistere tra giudizio *a quo* e giudizio costituzionale. Secondo l'orientamento consolidato della Corte, infatti, «il carattere incidentale della questione di costituzionalità» presuppone che «il *petitum* del giudizio nel corso del quale viene sollevata la questione non coincida con la proposizione della questione stessa», e «il giudizio *a quo* deve avere, da un lato, un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità sul quale il giudice remittente sia legittimamente chiamato, in ragione della propria competenza, a decidere; dall'altro, un suo autonomo svolgimento, nel senso di poter essere indirizzato ad una propria conclusione, al di fuori della questione di legittimità costituzionale, il cui insorgere è soltanto eventuale»<sup>393</sup>. La decisione in esame, invece, sembra avere eliso la differenza tra *petitum* nei due giudizi; tale elisione, se giustificata sulla base del «rilievo costituzionale del diritto fondamentale oggetto dell'accertamento», che, ove fosse stata dichiarata l'inammissibilità della questione, avrebbe determinato «una zona franca e quindi un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato», produce tuttavia il rischio di modificare «il modello di controllo incidentale disegnato dal legislatore costituzionale e ordinario, attraverso la introduzione di una sorta di “azione popolare”»<sup>394</sup>.

---

<sup>390</sup> *Ivi*.

<sup>391</sup> *Ibid.*, punto 2.5 del considerato in diritto.

<sup>392</sup> 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*, n. 1/2015, pag. 6.

<sup>393</sup> Sent. n. 38/2009 (Pres. Flick, red. Quaranta), punto 12 del considerato in diritto. In senso conforme, ex plurimis, sentt. nn. 84/2006, 127/1998, 263/1994, 65/1964; ordd nn. 175/2003, 17/1999, 291/1986.

<sup>394</sup> 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 *Giurcost.*, maggio 2015, pag.356. In senso conforme A. Rauti, *Il diritto di avere doveri*, op. cit., pag. 25, secondo cui «nella decisione n. 119/2015 si assiste ad un'ulteriore opacizzazione dell'incidentalità. In effetti, è difficile affermare con sufficiente certezza che l'esercizio del potere residuo del rimettente sia “altro” rispetto alla pronunzia della Corte».

## 4. Conclusioni

Le pronunce di inammissibilità si dimostrano uno strumento importante per la Corte, utile sia a instaurare un dialogo con i giudici rimettenti o le parti ricorrenti, che sufficientemente elastico per consentirle di tutelare la Costituzione senza però invadere l'altrui competenza. Tentare di riassumere i punti di maggiore interesse emersi dall'esame della giurisprudenza costituzionale comporta dei rischi, dal momento che, è stato notato, «la giurisprudenza costituzionale può essere valutata solo a distanza di tempo, talora molto tempo. I suoi tratti salienti, infatti, si profilano con lentezza, come frutti di un lungo processo di maturazione cui i giudici comuni non sono affatto estranei»<sup>395</sup>. Per quanto riguarda gli ultimi dati disponibili, i prospetti statistici evidenziano un forte incremento delle decisioni processuali di inammissibilità<sup>396</sup>.

Il primo dato da evidenziare è il legame che sussiste tra ordinanze di inammissibilità e camera di consiglio. Naturalmente non c'è sempre una piena corrispondenza tra *iter* processuale seguito e forma della decisione; tuttavia è vero che le ordinanze di inammissibilità, e in particolar modo quelle di manifesta inammissibilità, vengono di solito adottate al termine di una camera di consiglio<sup>397</sup>. Si tratta di una procedura che, in Corte, non prevede la presenza delle parti le quali, se costituite, possono far valere le loro ragioni solo attraverso memorie scritte<sup>398</sup>. Dunque, nel caso l'ipotesi si verifichi, viene oggettivamente ridotto il contraddittorio perché, in caso di costituzione delle parti, sarà solo in forma scritta; la cosa non è di poco conto, perché come si è chiarito è possibile che, pronunciandosi per la inammissibilità, la Corte produca effetti preclusivi alla continuazione del giudizio (perlomeno nei confronti del giudice *a quo*). Si comprende dunque la perplessità evidenziata da alcuni, dal momento che, se «al principio di pubblicità de[ve] essere tanto prepotentemente assoggettato l'atto introduttivo del giudizio», attraverso la motivazione dell'ordinanza di remissione o del ricorso, al contrario «ad esso si può facilmente sottrarre il giudizio medesimo»<sup>399</sup>, tenendo conto non solo della procedura camerale, ma anche del fatto che, è bene ricordare, l'ordinanza che ne può scaturire va solo succintamente motivata<sup>400</sup>.

Non solo. Il dato così numeroso delle pronunce di inammissibilità può essere interpretato, almeno in alcuni casi, in un'autolimitazione. Tale *self restraint*, espressione della discrezionalità che la Corte esercita nel dare forma e contenuto alle sue decisioni, talvolta la espone alle

---

<sup>395</sup> A. Pugiotto, *Dalla "porta stretta" alla "fuga" dalla giustizia costituzionale?*, Op. cit., pag. 2.

<sup>396</sup> Si tratta, nel 2015, di 122 dispositivi di inammissibilità. Nel 2014 erano stati 93 dispositivi di inammissibilità, e 59 di manifesta inammissibilità, per un totale di 152 dispositivi (circa il 43% del totale), superiore ai 139 dispositivi di accoglimento, ai 26 di rigetto, ai 26 di estinzione del giudizio, ai 13 di cessata materia del contendere. Nel 2010, per fare un solo riferimento, si ebbero un totale di 176 pronunce di inammissibilità (circa il 40% del totale), superiore alle 161 decisioni di accoglimento, alle 82 di rigetto, alle 32 di estinzione del giudizio, alle 25 di cessata materia del contendere. I dati sono tratti dalle Relazioni annuali, a cura del Servizio studi della Corte costituzionale.

<sup>397</sup> Nel 2014, ad esempio, dei 53 dispositivi di manifesta inammissibilità 45 sono stati adottati a seguito di camera di consiglio, e solo 8 dopo aver svolto l'udienza pubblica.

<sup>398</sup> Art. 10 n.i.

<sup>399</sup> M. Luciani, *Le tecniche decisorie*, op. cit., pag. 85.

<sup>400</sup> Art. 18 l. n. 87/1953.

osservazioni poco indulgenti della dottrina<sup>401</sup>. Il progressivo ampliarsi dell'ambito in cui esse intervengono fa temere alcuni autori che esso sia indice di un fenomeno distorsivo; se, infatti, è comprensibile «che la Corte cerchi di stroncare l'invio di questioni mal formulate, incomprensibili, prive di indicazioni necessarie», si avvisa tuttavia che «l'irrigidimento del sistema sul piano formale limita la possibilità di espungere dal sistema norme incostituzionali»<sup>402</sup>.

Alla base del fenomeno, per alcuni, ci sarebbe dell'altro. La Corte non si esprimerebbe per l'inammissibilità solo davanti a questioni erranee, poggiate su assenza di argomentazioni, o prive di uno o più requisiti previsti dalla legge, ma anche quando non le parrebbe opportuno affrontare il tema sollevato dal giudice o dal ricorrente, dunque facendosi guidare da preoccupazioni più di ordine politico che giuridico: «nella pratica la Corte si serv[e] di questa categoria di decisioni per trarsi d'impaccio quand'è in difficoltà, quando ritiene “pericoloso” affrontare il merito di certe questioni particolarmente scottanti o politicamente controverse»<sup>403</sup>. In questa prospettiva, la prassi della Corte dovrebbe come minimo essere rivista al ribasso, escludendo cioè l'adozione di una pronuncia di inammissibilità ogni volta che essa possa produrre un caso di denegata giustizia<sup>404</sup>.

Per la verità, le recenti pronunce della Corte, che si sono poste l'obiettivo di restringere le zone franche dalla sua giurisdizione, sembrano non suffragare più tale interpretazione.

---

<sup>401</sup> «Pare evidente che non esista nulla nelle fonti sul processo costituzionale, quale che sia il grado di esse, che imponga – ovvero imponga in modo incontrovertibile – l'adozione dell'una piuttosto che dell'altra formula nel dispositivo delle decisioni processuali», per cui, «va evidenziata una sostanziale identità di effetti, di funzioni, di trattamento e di presupposti di tutte le formule delle decisioni processuali». M. Luciani, *Decisioni processuali*, op. cit., pagg. 45 e ss.; cfr. anche A. Cervati, *Tipi di sentenze*, op. cit., pag. 140: «Il criterio che guida la Corte costituzionale nell'identificare i limiti del proprio controllo di legittimità costituzionale e l'area di rispetto delle scelte di politica legislativa non si lascia definire in termini generali o strutturali se non in modo vago e impreciso».

<sup>402</sup> L. Carlassarre, *Le decisioni di inammissibilità*, op. cit., pag. 64 e s.

<sup>403</sup> M. Luciani, *Le tecniche decisorie*, op. cit., pag. 13.

<sup>404</sup> Per l'esame di alcuni casi di denegata giustizia, tra cui quello dell'inammissibilità del questioni di legittimità di norme penali di favore, già affrontato nella prima parte della ricerca, cfr. L. Carlassarre, *Le decisioni di inammissibilità*, op. cit., pag. 43 e ss. L'ipotesi che la Consulta sia orientata anche dalla situazione politica, per quanto riguarda almeno le pronunce di inammissibilità emesse al termine di giudizi incidentali, è stata evidenziata da tempo. In una prospettiva ormai più storica che giudica, si è posta l'attenzione al periodo in cui si cominciò a registrare l'incremento delle pronunce di inammissibilità, ossia a partire dagli anni '80. Si trattò di una fase segnata dalla rottura degli equilibri precedenti, e dal nascere di una rinnovata conflittualità tra forze politiche, la quale, secondo alcuni, ebbe una ripercussione anche sull'attività della Corte: «in un momento di riassetto delle relazioni fra le forze politiche, o comunque di intenso scontro, qualunque suo intervento incisivo può non essere assorbito adeguatamente da un sistema politico impossibilitato a rispondervi secondo i modelli di comportamento di un tempo. La conseguenza, evidentemente, non può che essere – ed appunto è stata – una sempre maggiore cautela del giudice costituzionale, un suo progressivo ritrarsi dall'area in cui lo scontro politico è più vivace, un abbassamento del grado di incisività delle sue decisioni». M. Luciani, *Le tecniche decisorie*, op. cit., pag. 169 e s. Se poi a tale fattore si associa anche l'altro – che in effetti lo precede – della crisi economica, si può effettivamente considerare che «l'emergenza altera il corso “normale” del controllo di ragionevolezza compiuto dalla Corte, che tende non tanto e non solo ad affievolirsi, quanto ad articolarsi in modo patologico, perché l'intervento giustificato dall'emergenza è sempre più “ragionevole” di quello – pur identico – che non sia fondato sulla stessa esigenza». *Ibid.*, pag. 193. Sono dunque anche i fattori economici che possono avere effetto sull'attività della Corte: «in una fase di crisi economica, infatti, se è così difficile per tutti i poteri pubblici rispondere alle esigenze di una realtà economica in grave crisi (...) cosa resta la giudice costituzionale? (...) In queste condizioni, è naturale che tenda a rafforzarsi la spinta verso una consistente autolimitazione della Corte nei conforti di tutte quelle scelte che comportino costi sociali o che siano comunque socialmente controverse». *Ibid.*, pag. 181 e ss.



Le decisioni in tema di diritti fondamentali, come quello di voto, sembrano infatti dirigersi verso una maggiore apertura, perché la Corte ha in tali occasioni deciso prima per l'ammissibilità della questione e poi, nel merito, per l'accoglimento<sup>405</sup>. Si conferma così che solo l'esame concreto dell'andamento della giurisprudenza costituzionale può dar conto degli orientamenti della Consulta, e cogliere eventuali mutamenti di indirizzo che, per essere confermati, hanno bisogno di tempo e di attenta osservazione.

Infine, poiché l'alto tasso di conflitto tra soggetti istituzionali, nonché l'accesso in via incidentale al Giudice costituzionale, sono gli ambiti principali entro cui maturano le pronunce di inammissibilità, in una prospettiva *de jure condendo* ci si può domandare che effetto avrà sul giudizio costituzionale, e in particolare sull'utilizzo della formula dell'inammissibilità, la riforma costituzionale all'esame del Parlamento<sup>406</sup>. Essa, ai fini che qui interessano, interviene infatti sia sui procedimenti di formazione delle leggi, che sui rapporti tra Stato e Regioni.

Per quanto riguarda questi ultimi, la riforma propone un profondo riassetto dei rapporti tra Centro e periferia, a favore del primo, cosicché la nuova ripartizione delle competenze – anche se «ha puntato a individuare meccanismi che privilegiano la discrezionalità politica del legislatore statale» che la rendono «difficilmente giustiziabile» – tuttavia è stata realizzata «in una versione (...) *tranchante*», ossia con «un metodo vecchio che genera solitamente conflitti»<sup>407</sup>. È dunque agevole ipotizzare una nuova stagione di conflitti tra Stato e Regioni, con la Corte impegnata a esprimersi daccapo sul nuovo assetto costituzionale; interessante sarà vedere, in questa nuova prospettiva, se la giurisprudenza costituzionale, che spesso è sfociata in pronunce di inammissibilità – come ad esempio nel caso della mancata ridondanza della lesione – sarà sul punto confermata o al contrario sarà soggetta a cambi di indirizzo.

Anche per quanto riguarda la formazione delle leggi la dottrina ha paventato un nuovo focolaio di giudizi di legittimità costituzionale. Le prime osservazioni hanno sì sono incentrate su due punti critici. Uno deriva dalla constatazione che la riforma disciplina in modo più articolato dell'attuale testo costituzionale l'*iter* di formazione delle leggi<sup>408</sup>, e dunque, è stato notato, «l'aumento del grado di dettaglio della disciplina costituzionale sul procedimento non può non riflettersi in un sindacato maggiormente penetrante»<sup>409</sup>.

Il secondo punto da valutare è quello relativo all'intesa tra i due Presidenti delle Camere circa la definizione della competenza da attribuire ai progetti di legge in discussione, ossia se esclusiva

---

<sup>405</sup> Cfr. sentt. n. 1/2014 e 119/2015.

<sup>406</sup> Si tratta del disegno di legge costituzionale recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione” (S. 1429-B. Testo approvato, senza modificazioni, nuovamente in sede di prima deliberazione dalla Camera dei deputati l'11 gennaio 2016 e trasmesso alla Presidenza del Senato il 12 gennaio 2016.

<sup>407</sup> I. Ciolli, *La riforma del Titolo V e i conflitti di fronte alla Corte costituzionale*, relazione svolta al seminario “Corte costituzionale e riforma della Costituzione, svolto a Firenze il 23 ottobre 2015, consultabile, nella versione non provvisoria, sul sito [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), pagg. 8 e ss.

<sup>408</sup> Art. 10 d.d.l. cost. S. 1429-B cit.

<sup>409</sup> G. Piccirilli, *L'oggetto proprio delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost. Primi appunti sul potenziale sviluppo del contenzioso costituzionale sui vizi formali*, relazione svolta al seminario “Corte costituzionale e riforma della Costituzione, cit., pagg. 13.

della Camera dei deputati o congiunta<sup>410</sup>. In tal caso, prevedere, come teorizzato da alcuni, che l'intesa impedisce alla Corte un controllo del rispetto delle competenze tra le due Camere<sup>411</sup> significherebbe sostenere una linea «contraria al principio di pienezza (come presupposto indefettibile della effettività) della tutela costituzionale, che non ammette zone franche del sindacato di costituzionalità»<sup>412</sup>; occorrerà dunque verificare, qualora si contesti tale intesa, se la Corte riterrà il giudizio che le verrà sottoposto ammissibile.

Si tratta in ogni caso di attendere, e vedere se e come la riforma entrerà in vigore. Al di là dei singoli punti, appare comunque chiaro che la Corte, come previsto dalla sua posizione di garante della Costituzione e degli assetti tra poteri, sta per essere coinvolta in una nuova stagione, che avrà probabilmente effetti anche sulla tecnica decisoria e sulla tipologia di decisioni che essa assumerà.

---

<sup>410</sup> Art. 70 , comma sesto, Cost., come riformulato dall'art. 10 d.d.l. cost. S. 1429-B cit.

<sup>411</sup> «Questa disposizione ha, a mio modesto avviso, tutte le carte in regola per sottrarre alla Corte ogni ulteriore indagine al riguardo, senza per ciò urtare il principio supremo di legittimità costituzionale. Pur preclusa alla Corte, la scelta del procedimento verrebbe infatti rimessa a soggetti capaci di valutare in modo pienamente affidabile i profili giuridici e politici delle questioni in giuoco, come si desume dal parere che rendono al Capo dello Stato in vista dello scioglimento delle Camere». Così M. Manetti , *Pesi e contrappesi nel d.d.l cost. Renzi – Boschi (come approvato dalla camera il 10 marzo 2015)*, intervento al terzo Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, Siena, 20 marzo 2015, consultabile in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2015.

<sup>412</sup> *Ibid.*, pag. 9.

# Elenco delle pronunce citate

## Sentenze

sent. n. 17/1956 .....	13	sent. n. 406/1993.....	50
sent. n. 18/1956 .....	13	sent. n. 344/1993.....	65
sent. n. 15/1957 .....	13	sent. n. 25/1994.....	58
sent. n. 20/1957 .....	13	sent. n. 46/1994.....	65
sent. n. 22/1957 .....	13; 46	sent. n. 225/1994.....	19
sent. n. 30/1957 .....	88	sent. n. 263/1994.....	96
sent. n. 38/1957 .....	13	sent. n. 58/1995.....	65
sent. n. 43/1957 .....	15	sent. n. 313/1995.....	62
sent. n. 47/1957 .....	88	sent. n. 356/1996.....	66
sent. n. 54/1957 .....	88	sent. n. 99/1997.....	72
sent. n. 56/1957 .....	13	sent. n. 373/1997.....	84
sent. n. 92/157 .....	15	sent. n. 127/1998.....	96
sent. n. 108/57 .....	8, 13; 15	sent. n. 57/2000.....	50
sent. n. 109/1957 .....	15	sent. n. 113/2000.....	74
sent. n. 111/1957 .....	13	sent. n. 363/2000.....	45
sent. n. 112/1957 .....	13	sent. n. 313/2001.....	45
sent. n. 129/1957 .....	18	sent. n. 156/2002.....	45
sent. n. 52/1962 .....	15	sent. n. 116/2003.....	49; 51
sent. n. 157/1963 .....	15	sent. n. 265/2003.....	45
sent. n. 65/1964 .....	96	sent. n. 276/2003.....	44
sent. n. 13/1966 .....	13	sent. n. 302/2003.....	44
sent. n. 46/1966 .....	13	sent. n. 303/2003.....	47
sent. n. 66/1966 .....	13	sent. n. 326/2003.....	44
sent. n. 83/1966 .....	18	sent. n. 24/2004.....	55
sent. n. 90/1966 .....	13	sent. n. 196/2004.....	37; 47
sent. n. 119/1966 .....	13	sent. n. 287/2004.....	84
sent. n. 14/1967 .....	13	sent. n. 8/2005.....	20
sent. n. 45/1967 .....	13	sent. n. 204/2005.....	52
sent. n. 132/1967 .....	13	sent. n. 244/2005.....	55
sent. n. 154/1967 .....	13	sent. n. 417/2005.....	37
sent. n. 39/1971 .....	77	sent. n. 84/2006.....	96
sent. n. 130/1971 .....	53	sent. n. 89/2006.....	45
sent. n. 155/1973 .....	58	sent. n. 116/2006.....	84
sent. n. 157/1975 .....	46	sent. n. 210/2006.....	20
sent. n. 85/1976 .....	58	sent. n. 394/2006.....	58; 59
sent. n. 137/1981 .....	20; 64	sent. n. 95/2007.....	37
sent. n. 148/1983 .....	58	sent. n. 98/2007.....	85
sent. n. 217/1985 .....	45	sent. n. 169/2007.....	37
sent. n. 286/1985 .....	46	sent. n. 272/2007.....	55
sent. n. 456/1989 .....	66	sent. n. 164/2008.....	18
sent. n. 124/1990 .....	58	sent. n. 190/2008.....	77
sent. n. 260/1990 .....	92	sent. n. 241/2008.....	55
sent. n. 436/1992 .....	65	sent. n. 38/2009.....	96
sent. n. 103/1993 .....	65	sent. n. 196/2009.....	44
sent. n. 112/1993 .....	65	sent. n. 298/2009.....	37
sent. n. 142/1993 .....	19	sent. n. 317/2009.....	54
sent. n. 163/1993 .....	65	sent. n. 26/2010.....	75
sent. n. 218/1993 .....	45	sent. n. 28/2010.....	59

sent. n. 34/2010 .....	55	sent. n. 114/2013.....	71; 73
sent. n. 52/2010 .....	78	sent. n. 140/2013.....	71; 73
sent. n. 81/2010 .....	55	sent. n. 205/2013.....	82
sent. n. 189/2010 .....	70	sent. n. 219/2013.....	47; 84; 85
sent. n. 227/2010 .....	55	sent. n. 220/2013.....	37; 82; 84
sent. n. 249/2010 .....	93	sent. n. 225/2013.....	85
sent. n. 270/2010 .....	55	sent. n. 229/2013.....	82; 85
sent. n. 278/2010 .....	36; 78	sent. n. 232/2013.....	70
sent. n. 354/2010 .....	55	sent. n. 234/2013.....	84
sent. n. 7/2011 .....	36	sent. n. 236/2013.....	37
sent. n. 18/2011 .....	70	sent. n. 267/2013.....	71
sent. n. 33/2011 .....	78; 79; 84; 85	sent. n. 273/2013.....	81
sent. n. 41/2011 .....	55	sent. n. 274/2013.....	81; 85
sent. n. 42/2011 .....	55	sent. n. 281/2013.....	63
sent. n. 79/2011 .....	79; 85	sent. n. 302/2015.....	71
sent. n. 83/2011 .....	70	sent. n. 314/2013.....	71
sent. n. 247/2011 .....	70	sent. n. 1/2014.....	90; 98
sent. n. 280/2011 .....	70	sent. n. 4/2014.....	36
sent. n. 281/2011 .....	70	sent. n. 5/2014.....	54; 60
sent. n. 294/2011 .....	54	sent. n. 7/2014.....	19; 54
sent. n. 22/2012 .....	80; 81; 85	sent. n. 8/2014.....	37
sent. n. 36/2012 .....	63	sent. n. 11/2014.....	37
sent. n. 58/2012 .....	71	sent. n. 23/2014.....	37
sent. n. 72/2012 .....	44	sent. n. 26/2014.....	82
sent. n. 78/2012 .....	70	sent. n. 30/2014.....	20
sent. n. 80/2012 .....	85	sent. n. 35/2014.....	37
sent. n. 109/2012 .....	69	sent. n. 36/2014.....	82
sent. n. 110/2012 .....	70	sent. n. 39/2014.....	37
sent. n. 117/2012 .....	69	sent. n. 40/2014.....	36
sent. n. 118/2012 .....	45	sent. n. 41/2014.....	46
sent. n. 134/2012 .....	63	sent. n. 44/2014.....	37; 82
sent. n. 142/2012 .....	35	sent. n. 51/2014.....	71
sent. n. 151/2012 .....	80	sent. n. 60/2014.....	20; 54
sent. n. 176/2012 .....	84; 85	sent. n. 61/2014.....	36; 37
sent. n. 178/2012 .....	80; 85	sent. n. 67/2014.....	55
sent. n. 187/2012 .....	80	sent. n. 71/2014.....	47
sent. n. 198/2012 .....	80	sent. n. 72/2014.....	36
sent. n. 199/2012 .....	80; 84; 85	sent. n. 79/2014.....	37; 82
sent. n. 200/2012 .....	80	sent. n. 80/2014.....	61
sent. n. 220/2012 .....	85	sent. n. 81/2014.....	20; 61
sent. n. 224/2012 .....	55	sent. n. 88/2014.....	37
sent. n. 230/2012 .....	69	sent. n. 89/2014.....	36
sent. n. 236/2012 .....	55	sent. n. 90/2014.....	19
sent. n. 244/2012 .....	79	sent. n. 98/2014.....	19; 20; 56
sent. n. 252/2012 .....	63	sent. n. 99/2014.....	36
sent. n. 298/2012 .....	80	sent. n. 120/2014.....	20; 92; 93
sent. n. 300/2012 .....	80	sent. n. 143/2014.....	61
sent. n. 301/2012 .....	63	sent. n. 151/2014.....	54
sent. n. 311/2012 .....	80; 85	sent. n. 159/2014.....	54
sent. n. 8/2013 .....	81	sent. n. 163/2014.....	20
sent. n. 10/2013 .....	71	sent. n. 174/2014.....	54
sent. n. 20/2013 .....	81; 85	sent. n. 182/2014.....	54
sent. n. 21/2013 .....	71	sent. n. 187/2014.....	36
sent. n. 23/2013 .....	64	sent. n. 218/2014.....	20
sent. n. 91/2013 .....	55	sent. n. 199/2014.....	37

sent. n. 200/2014 .....	19	sent. n. 126/2015.....	25; 27
sent. n. 202/2014 .....	20	sent. n. 140/2015.....	43; 83
sent. n. 211/2014 .....	55	sent. n. 143/2015.....	48
sent. n. 213/2014 .....	55	sent. n. 151/2015.....	40
sent. n. 214/2014 .....	20	sent. n. 153/2015.....	39; 41; 42; 43; 83
sent. n. 217/2014 .....	36; 37	sent. n. 155/2015.....	40
sent. n. 218/2014 .....	20	sent. n. 157/2015.....	27
sent. n. 220/2014 .....	20; 69	sent. n. 170/2015.....	31
sent. n. 234/2014 .....	56	sent. n. 171/2015.....	39; 40
sent. n. 241/2014 .....	20	sent. n. 178/2015.....	23; 25
sent. n. 243/2014 .....	20; 63	sent. n. 184/2015.....	27
sent. n. 251/2014 .....	20	sent. n.185/2015.....	31
sent. n. 256/2014 .....	37	sent. n. 188/2015.....	91
sent. n. 263/2014 .....	48	sent. n. 189/2015.....	43; 83
sent. n. 274/2014 .....	85	sent. n. 192/2015.....	22
sent. n. 291/2014 .....	70	sent. n. 193/2015.....	22
sent. n. 4/2015 .....	52	sent. n. 196/2015.....	39; 43; 83
sent. n. 10/2015 .....	57; 95	sent. n. 197/2015.....	43
sent. n. 13/2015 .....	39; 43; 83	sent. n. 210/2015.....	28
sent. n. 15/2015 .....	48	sent. n. 215/2015.....	39
sent. n. 18/2015 .....	23; 28; 29; 94	sent. n. 216/2015.....	19
sent. n. 19/2015 .....	39	sent. n. 218/2015.....	43
sent. n. 22/2015 .....	31	sent. n. 220/2015.....	64
sent. n. 25/2015 .....	23	sent. n. 222/2015.....	23; 56
sent. n. 26/2015 .....	26	sent. n. 223/2015.....	25; 30; 56; 62
sent. n. 27/2015 .....	28	sent. n. 226/2015.....	19
sent. n. 45/2015 .....	64	sent. n. 229/2015.....	62
sent. n. 46/2015 .....	41	sent. n. 231/2015.....	22; 29
sent. n. 49/2015 .....	23; 26; 28	sent. n. 233/2015.....	39
sent. n. 55/2015 .....	42	sent. n. 235/2015.....	9; 48
sent. n. 60/2015 .....	39; 40	sent. n. 236/2015.....	55
sent. n. 70/2015 .....	25	sent. n. 238/2015.....	39
sent. n. 71/2015 .....	21	sent. n. 241/2015.....	28
sent. n. 77/2015 .....	42	sent. n. 247/2015.....	20; 27
sent. n. 82/2015 .....	38; 41	sent. n. 248/2015.....	26; 63
sent. n. 85/2015 .....	22; 26; 29	sent. n. 250/2015.....	39; 41
sent. n. 86/2015 .....	48	sent. n. 251/2015.....	39; 39; 40; 41; 42
sent. n. 87/2015 .....	48	sent. n. 252/2015.....	39
sent. n. 89/2015 .....	39; 43; 83	sent. n. 254/2015.....	39; 42
sent. n. 95/2015 .....	21	sent. n. 263/2015.....	39
sent. n. 100/2015 .....	30; 31	sent. n. 270/2015.....	55
sent. n. 110/2015 .....	22	sent. n. 271/2015.....	21
sent. n. 114/2015 .....	24	sent. n. 273/2015.....	39
sent. n. 117/2015 .....	42	sent. n. 29/2016.....	37
sent. n. 119/2015 .....	54; 94; 98		
sent. n. 120/2015 .....	20; 22; 23		
sent. n. 125/2015 .....	37; 38		

## Ordinanze

ord. n. 25/1956.....	13	ord. n. 312/2012.....	71
ord. n. 54/1961.....	19	ord. n. 86/2013.....	71; 73
ord. n. 112/1962.....	14	ord. n. 96/2013.....	71; 73
ord. n. 90/1964.....	19	ord. n. 112/2013.....	70
ord. n. 140/1973.....	19	ord. n. 128/2013.....	63
ord. n. 197/1983.....	19	ord. n. 131/2013.....	71
ord. n. 118/1995.....	50	ord. n. 156/2013.....	63
ord. n. 137/2000.....	50	ord. n. 166/2013.....	71; 73
ord. n. 144/2001.....	63	ord. n. 169/2013.....	63
ord. n. 313/2004.....	50	ord. n. 176/2013.....	63
ord. n. 354/2005.....	50	ord. n. 190/2013.....	63
ord. n. 117/2006.....	52	ord. n. 191/2013.....	71; 73
ord. n. 56/2007.....	54	ord. n. 198/2013.....	63
ord. n. 164/2007.....	58	ord. n. 226/2013.....	63
ord. n. 311/2007.....	54	ord. n. 242/2013.....	63
ord. n. 65/2008.....	58	ord. n. 261/2013.....	71; 73
ord. n. 77/2009.....	54	ord. n. 322/2013.....	63
ord. n. 5/2010.....	70	ord. n. 21/2014.....	20
ord. n. 6/2010.....	70	ord. n. 31/2014.....	37; 38
ord. n. 41/2010.....	52	ord. n. 42/2014.....	19
ord. n. 49/2010.....	70	ord. n. 48/2014.....	19
ord. n. 55/2010.....	70	ord. n. 76/2014.....	19
ord. n. 85/2010.....	70	ord. n. 49/2014.....	69
ord. n. 96/2010.....	54	ord. n. 58/2014.....	69
ord. n. 98/2010.....	70	ord. n. 91/2014.....	69
ord. n. 110/2010.....	70	ord. n. 96/2014.....	69
ord. n. 154/2010.....	70	ord. n. 176/2014.....	56
ord. n. 199/2010.....	70	ord. n. 183/2014.....	56
ord. n. 322/2010.....	70	ord. n. 185/2014.....	52
ord. n. 339/2010.....	70	ord. n. 205/2014.....	69
ord. n. 38/2011.....	52	ord. n. 222/2014.....	69
ord. n. 101/2011.....	68	ord. n. 240/2014.....	72
ord. n. 103/2011.....	69	ord. n. 266/2014.....	18
ord. n. 137/2011.....	69	ord. n. 29/2015.....	33
ord. n. 139/2011.....	69	ord. n. 30/2015.....	33
ord. n. 180/2011.....	19	ord. n. 36/2015.....	32
ord. n. 212/2011.....	69	ord. n. 52/2015.....	56
ord. n. 259/2011.....	52	ord. n. 79/2003.....	45
ord. n. 287/2011.....	69	ord. n. 80/2015.....	23
ord. n. 307/2011.....	70	ord. n. 88/2015.....	33
ord. n. 7/2012.....	64	ord. n. 92/2015.....	32; 71
ord. n. 44/2012.....	71	ord. n. 101/2015.....	32
ord. n. 102/2012.....	71	ord. n. 115/2015.....	33
ord. n. 134/2012.....	64	ord. n. 133/2015.....	31
ord. n. 138/2012.....	63	ord. n. 137/2015.....	98
ord. n. 175/2012.....	71	ord. n. 138/2015.....	98
ord. n. 194/2012.....	71	ord. n. 147/2015.....	31
ord. n. 208/2012.....	63	ord. n. 159/2015.....	42
ord. n. 240/2012.....	63	ord. n. 161/2015.....	31; 32; 71
ord. n. 253/2012.....	69	ord. n. 162/2015.....	31
ord. n. 255/2012.....	71	ord. n. 168/2015.....	52
ord. n. 304/2012.....	64; 71	ord. n. 187/2015.....	23; 26; 28

ord. n. 202/2015.....	33
ord. n. 207/2015.....	20; 56
ord. n. 209/2015.....	33; 56
ord. n. 211/2015.....	52
ord. n. 264/2015.....	31

ord. n. 269/2015.....	31
ord. n. 270/2015.....	32
ord. n. 404/2005.....	52