

IL GIUDICATO COSTITUZIONALE NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE

I GIUDIZI SULLE LEGGI IN VIA PRINCIPALE

1. Il giudicato costituzionale e il giudizio in via principale: qualche osservazione introduttiva – 2. La sentenza n. 245 del 1984: la prima volta nei giudizi in via principale – 3. La sentenza n. 545 del 1990 e la violazione delle norme degli Statuti speciali: la prima lesione accertata – 4. La sentenza n. 78 del 1992 e il (mancato) ripristino di *norme incostituzionali* – 5. Le leggi regionali siciliane e la riproduzione di “delibere” dichiarate incostituzionali, nel giudizio sulle leggi siciliane – 6. La sentenza n. 28 del 2003: il giudicato costituzionale e il vincolo delle sentenze interpretative di rigetto (mascherate) nel processo principale – 7. La sentenza n. 196/2004 e l’infondatezza delle censure riferite a nuovi atti legislativi contrastanti con precedenti affermazioni relative ad altri atti legislativi – 8. Le più recenti decisioni in tema di giudicato: la sentenza n. 121 del 2010 – 9. (segue) la sentenza n. 350 del 2010 e la priorità logica del vizio di violazione del giudicato costituzionale – 10. Un fugace sguardo d’insieme

1. Il giudicato costituzionale e il giudizio in via principale: qualche osservazione introduttiva

La violazione del giudicato costituzionale, come meglio potrà emergere dall’analisi della giurisprudenza costituzionale che segue, non pare assumere connotati peculiari, da un punto di vista tecnico, nei giudizi proposti in via principale rispetto alla via incidentale, adattandosi pertanto anche ai primi le riflessioni teoriche già compiute dalla dottrina¹.

Nondimeno, il carattere “contenzioso” dei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale, ha reso opportuna per chi scrive una trattazione autonoma della giurisprudenza costituzionale formatasi nei suddetti processi; e ciò, anzitutto, se si considera l’uso spesso “strategico” che la Corte pare fare del vizio in esame. In particolare, difatti, il riferimento alla violazione del giudicato costituzionale appare in grado di rimarcare la gravità della illegittimità costituzionale, conferendo al vizio in esame un ruolo di primarietà assiologica, senza tuttavia aggiungere nulla, quanto agli effetti, rispetto ad un dispositivo di annullamento per nuova violazione delle medesime censure già accertate dalla Corte².

Un ulteriore elemento caratterizzante i giudizi in via principale concerne senz’altro il grado di vincolatività scaturente dalle decisioni del giudice delle leggi, poiché – come pure è stato osservato³ –, quanto alle decisioni di rigetto, la sostanziale riproduzione della norma, non importa se con effetti retroattivi o, semplicemente, *pro futuro*, vincola solo le parti del (primo) processo, precludendo a queste ultime di proporre nuovamente ricorso sul medesimo oggetto⁴ – la qual cosa appare, tuttavia, preclusa già dalla perentorietà dei termini di cui all’art. 127 Cost. –; quanto, invece, alle decisioni di accoglimento, l’efficacia

¹ In argomento cfr., fra gli altri, A. RUGGERI, *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore (Premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica)*, Milano 1988; V. CRISAFULLI, “Riproduzione” o “conferma” di norme dichiarate incostituzionali, in *Giur. cost.*, 1966, 1112 ss.; P. FALZEA, *Aspetti problematici del seguito legislativo alle sentenze della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, a cura di A. Ruggeri e G. Silvestri, Milano 2000, 169; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, 329; F. DAL CANTO, *Giudicato costituzionale*, in *Enc. dir.*, Agg., V (2001), 429 ss. e Id., *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino 2002; P. COSTANZO, *Il dibattito sul giudicato costituzionale nelle pagine di «Giurisprudenza costituzionale»*, in AA. VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale nell’esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, a cura di A. Pace, Milano 2006, 214 ss.; più di recente, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano 2008, 279 ss.; A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2009, 136 ss.; E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2011, 318 ss.

² Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 329.

³ Cfr. F. DAL CANTO, *Il giudicato*, cit., 143 ss.

⁴ Vincolo che, chiaramente, non opera nei confronti dei giudici *a quibus*, potendo questi ultimi sollevare la questione in via incidentale.

erga omnes della pronuncia trova fondamento nell'art. 136 Cost., mentre è discussa l'estensione soggettiva con riguardo al limite preclusivo del giudicato.

Pertanto, un non trascurabile problema concernente i giudizi in esame riguarda la stessa ammissibilità di un ricorso regionale avverso leggi statali. Com'è noto, difatti, per consolidata giurisprudenza, è consentito alle Regioni di ricorrere ex art. 127 Cost. solo a presidio della propria sfera di competenza costituzionalmente garantita, salve le eccezioni in cui la Corte ha ritenuto invocabili anche parametri ulteriori rispetto a quelli contenuti nel titolo V della Carta, purché la loro violazione ridondi in modo diretto in una lesione dell'autonomia regionale stessa⁵. Da qui, pertanto, la naturale problematicità circa la ammissibilità di un ricorso regionale che censuri la violazione del giudicato costituzionale.

Intavolati i principali profili di criticità che si stagliano nei giudizi principali, va detto che, con riguardo alla giurisprudenza costituzionale formatasi nei giudizi in via incidentale, il dato numerico risulta ancora più modesto – rispetto ad un numero già modesto negli stessi giudizi in via incidentale –: in particolare, dal 1956 ad oggi, solo in 21 occasioni il vizio in esame è stato dedotto dai ricorrenti, e solo in 2 casi la Corte ha accolto la questione prospettata. Dato che palesa, con tutta evidenza, un ricorso abbastanza sporadico alla censura in esame.

Ad ogni modo, si è ritenuto qui di esaminare le sole decisioni in cui il giudice delle leggi è entrato nel merito della questione, prescindendo dall'esame delle occasioni mancate.

2. La sentenza n. 245 del 1984: la prima volta nei giudizi in via principale

Con la sentenza n. 245 del 1988, la Corte ha modo di giudicare, per la prima volta, circa la violazione del giudicato costituzionale in un giudizio promosso in via principale.

A ricorrere erano ben otto Regioni, le quali impugnavano l'art. 7, comma 13, della legge n. 730 del 1983, ai sensi del quale: "i disavanzi delle aziende di trasporto locale [...] devono essere coperti dalle Regioni o Province autonome mediante adeguamenti tariffari stabiliti con il consenso degli enti locali interessati o con il prelievo dei fondi necessari dalla quota del fondo comune". Ad avviso dei ricorrenti, in particolare, detta ultima previsione avrebbe violato gli artt. 81, comma 4, 117 e 119 Cost., in quanto lesiva dell'autonomia finanziaria delle Regioni, nonché l'art. 136 Cost.⁶, stante il contrasto con la precedente decisione n. 307/1983 della Corte, che aveva dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 31, comma 1, lett. a), del decreto legge n. 53 del 1983, nella parte in cui, la richiamata disposizione, imponeva alle Regioni di integrare "con il maggior gettito dei tributi propri l'eventuale differenza tra la quota regionale derivante dalla ripartizione del Fondo nazionale trasporti per l'anno 1983 e la somma delle erogazioni effettuate allo stesso titolo alle aziende del 1982".

Giova immediatamente evidenziare come la Corte, benché accolga la questione giungendo ad annullare l'art. 7, comma 13, della legge 730 del 1983, nondimeno dichiara assorbito il vizio di violazione del giudicato costituzionale. Circostanza che non può passare inosservata, se si considera che l'*iter* argomentativo è interamente incentrato sulla motivazione della precedente decisione, richiamata in funzione parametrica.

Ebbene, se di certo la decisione appare tecnicamente corretta, dal momento che il legislatore statale non aveva riprodotto la medesima situazione normativa censurata in precedenza dal giudice delle leggi⁷, deve tuttavia notarsi che almeno un duplice ordine di ragioni, avrebbe consentito alla Corte di accertare la violazione dell'art. 136 Cost.: il fattore temporale, anzitutto, e, secondariamente, la propria pregressa giurisprudenza costituzionale formatasi nei giudizi in via incidentale.

Difatti, la circostanza per cui il legislatore aveva sostanzialmente riprodotto *illico ac immediate* il medesimo effetto normativo censurato prima dalla Corte, avrebbe potuto senz'altro costituire un evidente indizio dell'intenzione di eludere il precedente *decisum*; e, d'altra parte, come si diceva, la pregressa giurisprudenza costituzionale⁸ – a guisa della quale il raggiungimento di "esiti corrispondenti" determina la

⁵ In argomento cfr., da ultimo, A. PERTICI-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino 2011, 151 ss.

⁶ Parametro richiamato invero, *ex professo*, dalla sola Regione Veneto.

⁷ Rispetto alla precedente disposizione, difatti, il legislatore, sebbene tornasse a far gravare sulla finanza regionale le eventuali passività delle aziende di trasporto pubblico locale, tuttavia indicava nei tributi propri regionali, e non nella quota del fondo comune, la fonte diretta.

⁸ Cfr. particolarmente la sent. n. 223/1983.

violazione del giudicato costituzionale – avrebbe supportato una eventuale decisione di accoglimento della violazione in esame.

La Corte preferisce, invece, pervenire al medesimo risultato – *scilicet*, ad una sentenza di accoglimento – nel modo meno invasivo possibile, accertando, come nella precedente occasione, la violazione degli artt. 117, 119 e 81, comma 4, Cost., e dichiarando assorbito il vizio di cui all'art. 136 Cost.⁹.

3. La sentenza n. 545 del 1990 e la violazione delle norme degli Statuti speciali: la prima lesione accertata

Con la sentenza n. 545 del 1990 la Corte dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 6, della legge n. 104 del 1990 nella parte in cui non prevede che i rappresentanti delle due Province autonome di Trento e Bolzano, in seno al comitato misto paritetico, siano nominati dalla Giunta rispettiva.

La pronuncia pare perfettamente armonica con la giurisprudenza in tema di giudicato costituzionale formatasi nei giudizi in via incidentale, ed invero abbastanza prevedibile, dal momento che la norma annullata riproduceva puntualmente la formulazione originaria dell'art. 3, comma 7, della legge n. 898 del 1976, già dichiarato costituzionalmente illegittimo¹⁰ – perché contrario allo Statuto speciale del Trentino Alto Adige –, nella parte in cui non disponeva che i rappresentanti provinciali, membri del comitato misto paritetico, venissero nominati dalla Giunta provinciale anziché dal Presidente della Giunta regionale, previa designazione del Consiglio.

Si legge, in particolare, nella pronuncia: "l'odierna vicenda, recando la reiterazione puntuale della precedente, comporta la violazione, altresì dell'art. 136, comma primo, della Costituzione, precetto che impone al legislatore di uniformarsi alla immediata cessazione dell'efficacia giuridica della disposizione illegittima"¹¹.

La decisione desta pertanto interesse giacché rappresenta il primo caso in cui la Corte accerta la violazione del giudicato costituzionale (di una legge statale) nell'ambito di un giudizio principale. Nondimeno, giova evidenziare che, sebbene la suddetta violazione venga accertata dal giudice delle leggi, il parametro di cui all'art. 136 Cost. viene richiamato "*a fortiori*", e solo successivamente all'art. 54, n. 6 dello Statuto speciale.

4. La sentenza n. 78 del 1992 e il (mancato) ripristino di norme incostituzionali

La sentenza n. 78 del 1992 risolve ancora una questione promossa dalla Provincia di Trento avverso una legge statale, nella specie la n. 252 del 1991 – artt. 1, comma 1, e 2, comma 1 –, impugnata per lesione di alcune norme dello Statuto speciale, nonché dell'art. 136 Cost. Il giudizio, che si conclude con una sentenza di rigetto, non presenta considerevoli varianti rispetto alla consolidata giurisprudenza in tema di giudicato costituzionale.

In particolare, la legge statale, ad avviso della Provincia ricorrente, contrastava con la sentenza della Corte costituzionale n. 116 del 1991, con cui erano state annullate alcune norme concernenti l'attribuzione al Comitato di ristrutturazione di alcune competenze tecnico-gestionali in materia di zootecnica, ritenute lesive dell'autonomia speciale. Questa riteneva che la legge impugnata riproducesse "sotto veste solo formalmente mutata, le disposizioni già dichiarate illegittime".

Ora, al di là della valutazione nel merito operata dalla Consulta, questa si adopera, per respingere le censure fatte valere, in una analisi di equivalenza "sostanziale" tra la nuova situazione normativa riprodotta e la precedente annullata. Si legge, in particolare, nella pronuncia che il legislatore, non ha inteso "preservare o rinnovare l'efficacia delle disposizioni della legge n. 87 del 1990", essendosi anzi impegnato a delimitare ulteriormente la portata dell'intervento statale.

Da qui – pare – la conferma ulteriore che la violazione del giudicato costituzionale consegue alla reiterazione di norme già dichiarate incostituzionali.

⁹ Ad avviso di F. DAL CANTO, *Il giudicato*, cit., 273, la Corte avrebbe inteso evitare una soluzione troppo "fragorosa".

¹⁰ Cfr. la sentenza n. 167 del 1987 della Corte costituzionale.

¹¹ Punto 2.2. del Cons. in dir.

La Corte utilizza anche un peculiare argomento *ad adiuvandum* per respingere la questione: osserva il giudice delle leggi che il legislatore, con una disposizione giudicata superflua ma pur sempre indicativa di una volontà parlamentare, ha ritenuto di dover disporre l'abrogazione delle norme già dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 116 del 1991. Con ciò, dunque, la Corte valorizza anche l'*intentio* (non elusiva) del legislatore. L'utilizzo di un simile argomento è stato, d'altra parte, criticato in dottrina da parte di chi ha posto in rilievo che la scelta del legislatore di abrogare le norme già dichiarate incostituzionali, avrebbe, al contrario, potuto denotare un intento elusivo del precedente *decisum*, proprio perché il legislatore avrebbe considerato le stesse norme tuttora applicabili ai rapporti preesistenti alla nuova disciplina sostitutiva¹².

5. Le leggi regionali siciliane e la riproduzione di “delibere” dichiarate incostituzionali, nel giudizio sulle leggi siciliane

Con la sentenza n. 444 del 1997 e con l'ordinanza n. 195 del 2001, la Corte affronta il tema del giudicato costituzionale con riguardo ad alcune leggi regionali siciliane, (ad avviso del ricorrente) riproduttive di disposizioni già dichiarate incostituzionali contenute in precedenti delibere regionali.

Anche in questo caso la Corte appare in linea con la propria pregressa giurisprudenza, muovendo da un approccio sostanziale per giungere ad una decisione di infondatezza, nel primo caso, e ad una ordinanza di cessazione della materia del contendere, nel secondo.

In particolare, per ciò che concerne la prima delle due decisioni, va detto che il Commissario dello Stato per la Regione siciliana aveva impugnato – fra le altre disposizioni – l'art. 3 della legge approvata dall'Assemblea regionale il 24 marzo del 1996 – recante “interventi urgenti per assicurare la funzionalità del Policlinico di Palermo. Norme in materia di personale delle Aziende sanitarie e di centri trasfusionali” – argomentando la violazione degli artt. 136, 3, 51 e 97 Cost. Ad avviso del ricorrente, difatti, detto articolo avrebbe illegittimamente riprodotto una disposizione contenuta nell'art. 8 del disegno di legge approvato dall'Assemblea regionale il 1° maggio 1991, e dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 484 del 1991.

Come anticipato, la Corte rigetta la questione, ritenendo diversa la disciplina, posto che, mentre quella già caducata consentiva l'assunzione in ruolo fuori dalle liste di collocamento – anche in soprannumero e senza concorso – del personale precario nel corso del biennio 1988-1989, la norma impugnata, da un lato, non prevedeva l'ipotesi di soprannumero e non istituiva uno specifico concorso e, dall'altro, si riferiva ai dipendenti entrati in servizio anteriormente all'entrata in vigore della legge sul collocamento.

Per quanto concerne, invece, l'ordinanza n. 195 del 2001, il Commissario dello Stato aveva impugnato l'art. 3 della legge siciliana approvata dall'Assemblea regionale il 24 ottobre 2000 – recante “norme per la prosecuzione dell'attività di censimento, inventariazione e catalogazione dei beni culturali siciliani” – ritenendolo lesivo degli artt. 3, 51, 97 e 136 Cost.; quest'ultimo poiché la norma impugnata avrebbe sostanzialmente riprodotto un'altra disposizione regionale già dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 59 del 1997. La Corte, tuttavia, dichiara con ordinanza la cessazione della materia del contendere, stante la promulgazione solo parziale – all'indomani del ricorso – della legge impugnata.

Come si è già detto, l'interesse suscitato dalla due decisioni appena richiamate risulta modesto, se si ha riguardo agli aspetti più squisitamente tecnici, dal momento che, ancora una volta, il giudice delle leggi mostra di aderire ad una nozione sostanziale di giudicato, del tutto incentrato sulla *norma* riprodotta.

Appare, nondimeno, interessante riflettere su un altro aspetto: come peraltro correttamente rilevato, il ricorrente si doleva della illegittima riproduzione (non di una *legge* caducata ma) di una delibera legislativa¹³.

6. La sentenza n. 28 del 2003: il giudicato costituzionale e il vincolo delle sentenze interpretative di rigetto (mascherate) nel processo principale

¹² Cfr. F. DAL CANTO, *Il giudicato*, cit., 284.

¹³ Cfr. F. DAL CANTO, *Il giudicato*, cit., 302, il quale ritiene che, nel caso in esame, si trattava di un atto mai entrato in vigore riproduttivo di un atto identico anch'esso mai entrato in vigore.

La sentenza n. 28 del 2003 desta particolare interesse, giacché la Corte è chiamata a giudicare sulla violazione di un precedente *decisum* di rigetto – nella specie una sentenza interpretativa (mascherata) di rigetto –, che appare, nell'ottica della Corte, in grado di vincolare la successiva attività legislativa del legislatore statale.

Ad avviso della ricorrente Provincia autonoma di Trento, l'art. 1, comma 2, della legge n. 21 del 2000 – recante “misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione” – nel modificare l'art. 11 della legge n. 431 del 1998, avrebbe violato le proprie potestà legislative ed amministrative, la propria autonomia finanziaria, il principio di ragionevolezza e il giudicato costituzionale.

Da notare, inoltre, come la Corte riconduca, in difetto di espressa indicazione, all'art. 136 Cost. la censura della Provincia ricorrente, genericamente riferita alla violazione del giudicato costituzionale.

L'art. 11 della legge n. 431 del 1988 era in precedenza stato impugnato dalla medesima Provincia autonoma di Trento, e la questione era stata dichiarata non fondata dalla Corte, con una pronuncia – la n. 502 del 2000 – che pare inserirsi tra quelle interpretative di rigetto “mascherate”¹⁴.

Diversamente da quanto dedotto dalla ricorrente, ad avviso della quale la richiamata decisione avrebbe negato l'esistenza a carico della Provincia di vincoli derivanti dalla legge statale, la Corte sottolinea come, alla luce del precedente richiamato, “la Provincia autonoma di Trento – ricevute le risorse provenienti dal Fondo nazionale per gli scopi perseguiti dalla legge statale n. 431 del 1998 – deve rispettare la destinazione impressa loro da tale legge, che ne prevede la distribuzione, ad opera degli enti locali di base, ai conduttori aventi i prescritti requisiti minimi”¹⁵.

Al di là della vicenda di merito, che qui non rileva in modo determinante, è interessante porre in risalto la (già ricordata) circostanza che la sentenza n. 502 del 2000, fosse una sentenza (interpretativa mascherata) di rigetto, come tale vincolante solo per le parti del giudizio principale; ed è, difatti, proprio la motivazione della decisione del 2000 a costituire il parametro del ragionamento della sentenza n. 28 del 2003.

7. La sentenza n. 196/2004 e l'infondatezza delle censure riferite a nuovi atti legislativi contrastanti con precedenti affermazioni relative ad altri atti legislativi

La sentenza n. 196 del 2004, nella sua ampia parte motiva, affronta solo minimamente il problema del giudicato costituzionale, per giungere ad una affermazione del tutto coerente con la natura tipica del vizio in esame.

Il giudizio, poi culminato con la richiamata decisione, origina dai ricorsi proposti da varie Regioni aventi ad oggetto numerosi articoli del decreto legge n. 269 del 2003 – recante “disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici” – convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003, ritenuti lesivi, tra i molteplici altri parametri, anche del giudicato costituzionale alla luce delle decisioni nn. 427, 416 del 1995, n. 231 del 1993, nn. 369 e 302 del 1988.

Il *locus classicus* di detta decisione di infondatezza ruota attorno alla osservazione per cui il vizio di violazione del giudicato costituzionale, non può essere riferito ad un nuovo atto legislativo ritenuto contrastante con precedenti affermazioni della medesima Corte, ma “relative ad altri atti legislativi”¹⁶.

8. Le più recenti decisioni in tema di giudicato: la sentenza n. 121 del 2010

La sentenza n. 121 del 2010 si occupa solo in minima parte del vizio di violazione del giudicato costituzionale; per quanto qui interessa, i ricorrenti censuravano l'art. 13, comma 1, del decreto legge n. 112 del 2008, ritenendolo lesivo, fra gli altri parametri, dell'art. 136 Cost., alla luce della sentenza n. 94 del 2007,

¹⁴ Cfr. in argomento, fra gli altri, E. LAMARQUE, *Gli effetti della pronuncia interpretativa di rigetto della Corte costituzionale nel giudizio a quo (un'indagine sul “seguito” delle pronunce costituzionali)*, in *Giur. cost.*, 2000, 685 ss.; L. CARLASSARE, *Perplexità che ritornano sulle sentenze interpretative di rigetto*, in *Giur. cost.*, 2011, 186; A. PUGIOTTO, *La metamorfosi delle sentenze interpretative di rigetto*, in *Corr. giur.*, 2004, 985; G.P. DOLSO, *Prognosi sul futuro delle interpretative di rigetto*, in *Giur. cost.*, 2005, 2930; R. ROMBOLI, *Verso un “nuovo” utilizzo delle decisioni interpretative*, in *Quad. cost.*, 2007, 591.

¹⁵ Punto 4 del Cons. in dir.

¹⁶ Punto 25 del Cons. in dir.

deducendo che la norma impugnata contenesse “molte affinità” con quella prevista dall’art. 1, comma 597, della legge n. 266 del 2005, già dichiarata illegittima dalla Corte.

Ad avviso della Corte, però, esiste una decisiva differenza fra la norma impugnata e quella allora caducata, dal momento che mentre la prima si limitava a prevedere che la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili degli IACP avvenisse con un d.P.C.m., quella impugnata stabilisce che i Ministri per le infrastrutture e per i rapporti con le Regioni potessero soltanto promuovere la conclusione di accordi con le Regioni e gli enti locali, peraltro nella sede della Conferenza unificata.

Ciò che emerge è, pertanto, ancora un raffronto (non formale ma) sostanziale fra la normativa riprodotta e quella in precedenza caducata.

9. (Segue) la sentenza n. 350 del 2010 e la priorità logica del vizio di violazione del giudicato costituzionale

A distanza di qualche mese dalla sentenza n. 121 del 2010, la Corte costituzionale torna ad occuparsi nuovamente del problema del giudicato costituzionale in un giudizio principale: con la sentenza n. 350 del 2010, il giudice delle leggi dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 18, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano, n. 11/2009, per violazione dell’art. 136 Cost.¹⁷.

Con la sentenza n. 62/2008, la Consulta aveva annullato l’art. 20, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano n. 4/2006, in forza del quale la Giunta provinciale poteva, con riguardo all’obbligo e alle modalità di iscrizione all’Albo nazionale gestori ambientali, «emanare [...] norme in deroga, onde consentire l’iscrizione con procedure semplificate per determinate attività ossia l’esenzione dell’obbligo di iscrizione»¹⁸. L’incostituzionalità della disposizione derivava dalla violazione dell’art. 9, numero 10, dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige¹⁹, a norma del quale le Province autonome di Trento e di Bolzano emanano norme legislative, nel rispetto dei principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, in materia di «igiene e sanità». La norma poi annullata violava, difatti, l’art. 212 del decreto legislativo n. 152/2006, secondo cui l’iscrizione all’Albo nazionale gestori ambientali è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti e di altre attività connesse.

Aveva affermato la Corte che «l’adozione di norme e condizioni per l’esonero dall’iscrizione ovvero per l’applicazione in proposito di procedure semplificate attiene necessariamente alla competenza statale, nell’osservanza della pertinente normativa comunitaria». La disciplina dei rifiuti rientra, difatti, per consolidata giurisprudenza costituzionale, nell’ambito della «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. s), Cost.; tuttavia, intrecciandosi essa con altri interessi e competenze, si deve ritenere che allo Stato sia «riservato il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sul territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»²⁰.

In seguito a tale intervento della Corte, il legislatore provinciale aveva sostanzialmente riprodotto la norma caducata: l’art. 16, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 4/2008 – aggiungendo un comma 3 all’articolo 20 della legge n. 4/2006 – disponeva che «con riguardo all’obbligo ed alle modalità di iscrizione all’albo nazionale, la Giunta provinciale può emanare disposizioni per regolamentare le procedure e l’obbligo di iscrizione». Da qui il ricorso alla Corte del Presidente del Consiglio dei Ministri, che deduceva un contrasto con l’art. 212 del decreto legislativo n. 152/2006, sulla base di quanto già osservato dalla Corte con la sentenza n. 62/2008.

La Consulta, dunque, con la sentenza n. 315/2009, dichiarava l’incostituzionalità della nuova norma, in riferimento agli artt. 8 e 9 dello statuto, nonché all’art. 117, comma 1 – essendo il decreto legislativo n. 152/06 adottato in attuazione della normativa europea –, e comma 2, lettera s), Cost., ritenendo che «la norma provinciale impugnata, attribuendo alla Giunta la determinazione delle condizioni per l’iscrizione all’Albo, in ogni caso finisce per sostituire alla normativa nazionale l’atto della Giunta, in violazione della

¹⁷ Sulla pronuncia cfr. A. ANZON DEMMIG, *Il rispetto del «giudicato costituzionale»: un richiamo severo della Corte al legislatore*, in *Giur. cost.*, 2010, 4913 ss. e, se si vuole, A. LOLLO-A. MORELLI, *Vincolo del giudicato e ruolo della Corte*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2011.

¹⁸ La norma era stata nel frattempo modificata, ma la Corte, facendo richiamo al principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione, ha trasferito la questione alle nuove norme, che lasciavano sostanzialmente immutato il contenuto precettivo di quelle oggetto di censura.

¹⁹ Si tratta, come noto, del d.P.R. n. 630/1972.

²⁰ Cfr. sent. n. 62/2008, punto 7 del Cons. in dir.

competenza statale esclusiva esercitata con l'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, che ha disciplinato in maniera inderogabile procedure e termini di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, peraltro in adempimento degli obblighi comunitari contenuti nella citata direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE»²¹.

Ciò nondimeno, a distanza di meno di un mese, la Provincia di Bolzano riproduceva sostanzialmente la norma caducata con l'art. 18, comma 2, della legge n. 11/2009, secondo cui «la Giunta provinciale può disciplinare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'articolo 20». Questa volta, il ricorso governativo deduceva la violazione degli artt. 117, comma 1 e comma 2, lettera s), e 136 Cost., nonché degli artt. 4, 5, 8 e 9 dello statuto speciale del Trentino.

Riteneva il ricorrente che la norma impugnata contrastasse con l'art. 212 del decreto legislativo n. 152/2006, che disciplina in maniera inderogabile i termini e le procedure di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali – norma espressione della competenza statale (esclusiva) in materia ambientale – e, pertanto, col riparto delle competenze costituzionali di cui all'art. 117, comma 2, lettera s). Inoltre, il richiamato decreto legislativo avrebbe leso anche la normativa comunitaria e, quindi, l'art. 117, comma 1, Cost., che notoriamente impone al legislatore provinciale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Da ultimo, le censure governative si concentravano sulla violazione dell'art. 136, comma 1, Cost., giacché – a detta del ricorrente – la norma impugnata avrebbe fatto rivivere una disposizione già dichiarata incostituzionale, avendo le modifiche apportate dal legislatore introdotto «variazioni formali» e, per il resto, trattandosi di disposizione identica ad altra già caducata dalla Corte.

Con la sentenza n. 350 del 2010, la Corte costituzionale accoglie in buona sostanza i motivi di ricorso proposti dall'Avvocatura dello Stato, annullando la norma impugnata per violazione dell'art. 136 Cost. e ritenendo assorbite tutte le ulteriori censure. Ritiene, difatti, il giudice delle leggi che «nel caso di specie, la questione relativa alla violazione del giudicato costituzionale riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre, poiché essa attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione»²².

Peraltro, dopo una breve ricostruzione della pregressa giurisprudenza in argomento, la Corte chiarisce che «perché vi sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale». Difatti, il rigore del precetto contenuto nell'art. 136 Cost. impone al legislatore di «accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, anziché prolungarne la vita sino all'entrata in vigore di una nuova disciplina del settore». Pertanto, «le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti a quelli ritenuti lesivi dalla Costituzione»²³. Dunque, la violazione dell'art. 136 Cost. è integrata «non solo qualora il legislatore disponga che una norma dichiarata incostituzionale conservi la sua efficacia, ma anche quando una legge persegua e raggiunga “lo stesso risultato”»²⁴.

Venendo al caso in esame, la norma impugnata rappresenta una sostanziale riproduzione di altra norma dichiarata incostituzionale, come emerge dal raffronto testuale con la norma oggetto della sentenza n. 315/2009, dal quale risulta che vi sono state «soltanto limitate differenze lessicali, le quali non sono in grado di escludere che la seconda sia una riproduzione della prima». L'attribuzione, alla Giunta, del potere di disciplinare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'Albo, ovvero del potere di emanare disposizioni per regolamentare le procedure e l'obbligo di iscrizione, esprime, difatti, «una portata precettiva identica rispetto a quanto già la Corte ha ritenuto illegittimo»²⁵.

²¹ Cfr. sent. n. 315/2009, punto 8.1 del Cons. in dir., richiamata dalla Corte nella sent. n. 350/2011, punto 5.1 del Cons. in dir.

²² Punto 3 del Cons. in dir.

²³ Punto 5 del Cons. in dir.; nella specie, la Corte richiama, quali precedenti, le sentenze nn. 922/1988; 78/1992; 262/2009. Su tale ultima pronuncia cfr., tra gli altri, A. PACE, *Le ragioni della Corte costituzionale*, in www.eius.it; P. CARNEVALE, «A futura memoria»: dalla Corte segnali «per il dopo», in *Consulta OnLine*; C. CHIOLA, *Lamentatio sulla pietra tombale del Lodo Alfano*, in *Forum di Quad. cost. e, ivi*, A. MORRONE, *La Corte costituzionale sul “lodo Alfano”: una risposta tardiva?*, T.F. GIUPPONI, *La sentenza sul “lodo Alfano”: le possibili prospettive di riforma*; F. SGRÒ, *Dalla sentenza n. 24/2004 alla sentenza n. 262/2009: un'opera in due atti*; A. PUGIOTTO, *La seconda volta* e R. ORLANDI, *Illegittimi privilegi*; A. RUGGERI, *Il “lodo” Alfano al bivio tra teoria delle fonti e teoria della giustizia costituzionale (a margine di Corte cost. n. 262 del 2009)*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it e, ivi, G. GIOSTRA, *Repetita non iuvant*; G. PELAGATTI, «Giudicato implicito» e assorbimento di profili di illegittimità costituzionale. Nota a margine di Corte cost. n. 262 del 2009, in *Amministrazione In Cammino*.

²⁴ Sent. n. 350/2010, punto 5 del Cons. in dir.

²⁵ Punto 5.1 del Cons. in dir.

La sentenza in esame assume particolare importanza per una serie di profili affrontati. Innanzitutto, per l'ordine logico delle questioni trattate: per la Corte, difatti, la questione inerente alla violazione dell'art. 136 Cost. «merita di essere trattata preliminarmente», poiché riveste «carattere di priorità logica rispetto alle altre» attenendo «all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione»²⁶.

D'altra parte, la Corte lascia intendere in modo ormai inequivocabile la irrilevanza della distinzione tra leggi retroattive e leggi ad effetti *pro futuro*, ponendo in evidenza come anche per queste ultime sia precluso al legislatore la riproduzione di norme già dichiarate incostituzionali.

10. Un fugace sguardo d'insieme

La breve disamina della casistica giurisprudenziale formatasi in tema, consente ora di compiere alcune minime osservazioni d'insieme.

Trova conferma, rispetto alla giurisprudenza relativa ai giudizi incidentali, il *trend* della Corte in tema di oggetto del giudizio; e difatti, anche nei giudizi principali, il giudice delle leggi mostra di procedere ad un confronto sostanziale tra la norma riproduttiva e quella riprodotta, prescindendo così da un riscontro meramente formale. Questione, quella dell'oggetto del giudizio di costituzionalità, che appare del resto particolarmente problematica, oltre che gravida di conseguenze pratiche²⁷. Di nuovo si può però notare come in un caso l'oggetto del giudizio sia stato rappresentato da una delibera legislativa, ritenuta (peraltro) in contrasto con una precedente delibera.

Trova, inoltre, conferma la circostanza secondo cui al vizio in esame la Corte non pare conferire una assoluta autonomia, ricorrendo sempre, al contrario, quale argomento *a fortiori* delle censure – di regola le medesime accertate dalla Corte nel primo giudizio – proposte, salvo una sola evenienza in cui il giudice delle leggi ha accertato la lesione dell'art. 136 Cost., dichiarando assorbita ogni altra censura²⁸.

Detta ultima circostanza, peraltro, da un punto di vista teorico induce a ritenere ingenerato una sorta di paradosso logico della Corte nella ricostruzione del vizio di violazione del giudicato costituzionale, considerato che esso, pur presupponendo la violazione di altri parametri costituzionali, viene nondimeno trattato in via preliminare²⁹. Pare logico, proprio per questo, sostenere che si tratti di una sorta di vizio di secondo grado³⁰, sommandosi agli altri vizi di cui la legge è affetta, e determinando una situazione di doppia incostituzionalità³¹.

Tanto consente alla Corte di conferire alla decisione di accoglimento una maggiore carica di disvalore³², dal momento che, come anticipato, l'effetto demolitorio della decisione potrebbe comunque discendere già dall'accertamento della corrispondenza delle medesime patologie accertate nel primo giudizio di costituzionalità; del resto, lo stesso ricorso alla tecnica dell'assorbimento dei vizi può contribuire alla produzione di quella carica disvalutativa di cui si è appena detto. A giusto rigore, pertanto, si dovrebbe discorrere di una priorità assiologica – e non logica – della dichiarazione di tale vizio rispetto alla pronuncia relativa alle altre lesioni lamentate³³. Non pare, in tale ottica, un caso che il giudice delle leggi abbia fatto ricorso ad una simile tecnica decisoria in occasione di una reiterata elusione del proprio *decisum*³⁴.

Un ulteriore profilo d'interesse che emerge dalla casistica esaminata, concerne senz'altro la stessa ammissibilità delle censure prospettabili da parte delle Regioni. Dato che passa un po' sottotraccia nella giurisprudenza della Corte, la quale, a fronte del tradizionale rigore motivazionale con cui affronta le

²⁶ Punto 3 del Cons. in dir.

²⁷ In argomento cfr., da ultimo e per tutti, A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Soveria Mannelli (Cz) 2008, capitolo IV., con la bibliografia citata.

²⁸ Sent. 350/2010

²⁹ Il giudice delle leggi è tenuto, difatti, ad accertare preliminarmente (oltre all'identità della norma) la permanenza delle patologie originarie.

³⁰ Cfr. A. LOLLO-A. MORELLI, *Vincolo del giudicato costituzionale*, cit., 5.

³¹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 329. Afferma A. CERRI, *Corso*, cit., 279, che l'accertamento della violazione dell'art. 136 Cost. ha un rilievo unicamente simbolico, rappresentando una duplicazione delle censure originarie.

³² Trattandosi di una lesione che attiene alla stessa fondamentale funzione di garanzia della legalità costituzionale e del principio di rigidità della Carta repubblicana svolto dalla Corte.

³³ Del resto, si può maliziosamente ritenere che, forse, una certa incidenza in tal caso fosse conseguita alla circostanza per cui si trattava di una legge (non statale ma) provinciale.

³⁴ Con la sentenza n. 350 del 2010, la Provincia autonoma aveva, difatti, per la terza volta riprodotto una norma dichiarata incostituzionale.

questioni concernenti l'allargamento del parametro nei giudizi in via principale³⁵, pare dare quasi per scontato la possibilità per le Regioni di censurare la violazione del giudicato costituzionale; la qual cosa, se può apparire non del tutto straordinaria, ove si consideri che dopo tutto la violazione in parola reca in sé la riproduzione dei vizi già accolti in un primo giudizio, appare nondimeno confermare la tesi della primarietà (non logica ma) assiologica del vizio in esame – di cui si è detto –, con la conseguenza che esso potrebbe essere censurato anche ben al di là degli ordinari limiti delineati dalla giurisprudenza costituzionale³⁶, attenendo alla funzione stessa di garanzia della rigidità costituzionale.

Infine, un profilo interessante, del quale è però possibile fare in questa sede solo un accenno, riguarda il problema del seguito delle decisioni interpretative di rigetto. In un caso, come si è avuto modo di vedere, la Corte utilizza quale parametro, per giungere invero ad una decisione di infondatezza, una precedente decisione interpretativa di rigetto (benché mascherata), con ciò palesando la idoneità di tale tipologia di sentenze a determinare la lesione del giudicato costituzionale nella successiva attività di produzione normativa del legislatore tanto regionale (o provinciale) quanto statale.

³⁵ Cfr. in argomento A. PERTICI-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., 151 ss.

³⁶ Cfr. F. DAL CANTO, *Il giudicato*, cit., 180.