

FOCUS FONTI – 26 GENNAIO 2015

Per una rilettura del principio di unità della giurisdizione costituzionale

di Federica Fabrizzi

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università telematica internazionale - Uninettuno



Per una rilettura del principio di unità della giurisdizione costituzionale*

di Federica Fabrizzi

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università telematica internazionale – Uninettuno

Sommario: **1.** L'affermazione del principio di unità della giurisdizione costituzionale. **1.1** La sentenza 38/1957 e l'Alta Corte siciliana. **2.** Il consolidamento della giurisprudenza costituzionale. **3.** Il principio di unità della giurisdizione statale e gli organi di garanzia statutari regionali. **4.** Le eccezioni al monopolio della Corte. **4.1** L'insindacabilità dei Regolamenti parlamentari e la giurisdizione domestica delle Camere. **4.2** L'interpretazione conforme, la disapplicazione, il rinvio pregiudiziale. **5.** Brevi considerazioni conclusive.

1. L'affermazione del principio di unità della giurisdizione costituzionale.

Tra i principi affermati con forza dalla Corte costituzionale fin dai suoi primissimi esordi vi è quello della unità della giurisdizione costituzionale, espresso nella unicità dell'organo competente ad amministrarla.

Tale principio, in base al quale l'ordinamento disegnato dal costituente non sopporterebbe l'esistenza di una pluralità di soggetti abilitati a fungere da garante della rigidità della Carta, è stato enunciato per la prima volta nella risalente sent. 38/1957, che non a caso è stata qualificata come “meta-decisione”, giacché non solo fonda la condizione stessa di esistenza logica di un sistema di giustizia costituzionale ove la Corte è l'unico organo abilitato a dichiarare la conformità delle leggi ai principi, ma stabilisce anche che la Corte è la sola istanza in grado di individuare-elaborare i principi supremi¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr. N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui principi supremi d'organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI e G. VERDE (a cura di), *Il parametro del sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi*, Torino, 2000, p. 107.

L'occasione di fissare un così rilevante principio in ordine alla “capacità operativa” della Corte costituzionale proprio agli albori della sua attività veniva fornita ai giudici costituzionali dalla esistenza, e dalla persistenza in funzione, dell'Alta Corte per la Regione siciliana cui lo Statuto siciliano all'art. 25 assegnava competenza a giudicare della “costituzionalità: a) delle leggi emanate dall'Assemblea regionale; b) delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto al presente statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la Regione”².

La questione della possibile permanenza in vita di un organo con le caratteristiche di quello siciliano aveva sollevato un ampio dibattito dottrinario ed assai approfondito era stato il confronto tra i costituzionalisti, le cui tesi erano state accolte nelle principali riviste dell'epoca, già prima che la Corte si pronunciasse³. Diversi erano i profili problematici che venivano all'attenzione: da un lato la questione del rapporto tra le fonti, dall'altro le caratteristiche di funzionamento dell'Alta Corte, dall'altro ancora la rilevante questione circa la composizione paritetica della stessa. In buona sostanza, tuttavia, come ebbe a scrivere Massimo Severo Giannini: “sicontend[evano] il campo due tesi opposte, secondo l'una l'Alta Corte essendo da considerare un organo anomalo nel sistema, ma provvisoriamente ancora in vita; secondo l'altra un organo necessario del sistema, ma imperfettamente regolato e quindi da perfezionare”⁴.

Ai sostenitori della tesi della possibile, se non addirittura necessaria, coabitazione delle due Corti con dovizia di argomentazioni avevano risposto lo stesso Giannini, Esposito e Mortati. Secondo i primi, non solo non vi sarebbe stato nell'ordinamento alcun principio di unità della giurisdizione costituzionale, ma anzi dai lavori dell'Assemblea costituente sarebbe scaturito un principio esattamente opposto; secondo questa lettura, il principio di autonomia non si potrebbe dire esaurito nell'attività normativa, ma importerebbe anche, in presenza di uno speciale interesse costituzionale da tutelare, il riconoscimento di una protezione costituzionale che si differenzi

² Per una ricostruzione dell'organo si vedano, tra gli altri, P. VIRGA, *Alta corte per la Regione siciliana*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. II, Milano, 1958, p. 83 e ss. nonché F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, 1962, p. 879 e ss. e M. RAVERAIRA, *Corte costituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. IX, 1988, p. 1 e ss. Nel ricostruire la vicenda dell'esistenza dell'Alta Corte non può non tenersi in debita considerazione la circostanza per cui l'intero sistema di giurisdizioni pubbliche era stato mantenuto autonomo per la regione siciliana; oltre all'Alta Corte, infatti, la Sicilia ha mantenuto fino ad oggi anche un separato giudice di secondo grado tanto per la giurisdizione amministrativa quanto per la contabile. Se dunque per la giustizia ordinaria – per la quale la soppressione delle Cassazioni regionali si era avuta già nel 1923 – era evidentemente sembrato inopportuno tornare indietro e concedere spazi di autonomia speciale, sulle giurisdizioni pubbliche, che attengono in qualche modo al rapporto “pattizio” tra Stato centrale e regione autonoma, la soluzione prescelta era stata nel senso di accordare i maggiori spazi possibili alle istanze autonomistiche.

³ Contengono numerosi interventi sul tema sia la rivista *Foro italiano* del 1956 che *Giustizia costituzionale* dello stesso anno.

⁴ M.S. GIANNINI, *Corte costituzionale ed Alta corte per la regione siciliana*, in *Giur. Cost.*, 1956, p. 1234 e ss.

dalla garanzia costituzionale generale affidata alla Corte costituzionale. Per tale ragione, la permanenza in vita dell'Alta Corte sarebbe stata legittima e perfettamente plausibile.

Ad una impostazione siffatta, veniva risposto - anche da un "deciso fautore del sistema delle autonomie locali, nelle forme più larghe possibili"⁵ come si definì Giannini, che, per sua stessa ammissione, non era rimasto insensibile alla tesi della sopravvivenza dell'Alta Corte - che l'entrata in funzione della Corte costituzionale aveva operato "quale condizione risolutiva del preesistente provvisorio mantenimento in vita dell'Alta Corte, determinando l'estinzione, se non dell'organo, per lo meno di quelle funzioni incompatibili con l'esigenza, non violabile, dell'unità della giurisdizione costituzionale"⁶.

A parere di Mortati e di Esposito, la lettura sistematica della Costituzione e delle norme costituzionali dimostrava in modo inequivoco che il Costituente non aveva in alcun modo inteso sottrarre alla Corte costituzionale una parte delle funzioni ad essa assegnate e che parimenti infondate erano le tesi che qualificavano come competenza speciale, dettata da norma speciale, quelle assegnate all'Alta Corte, poiché "gli istituti costituzionali non si pongono in rapporto di genere a specie, e neppure in quello di regola ad eccezione"⁷.

La sent. 38/1957 nasce dunque sulla scorta di tali riflessioni, fornendo tuttavia, a parere di chi scrive, una netta indicazione rispetto al taglio interpretativo da dare al principio di unità della giurisdizione costituzionale; una lettura che, come si proverà ad argomentare, ancora la nozione di unità giurisdizionale a quella di unità statale e che ha finito col prevalere e col segnare la giurisprudenza costituzionale anche per il futuro.

Sui dubbi che un'impostazione di questo tipo fa sorgere oggi, si tornerà in conclusione di queste brevi note, volendosi ora soffermare nello specifico sulla pronuncia 38/1957 e sul consolidato orientamento giurisprudenziale che ne è derivato.

1.1 La sent. 38/1957 e l'Alta Corte siciliana.

La possibile coabitazione di due soggetti, ai quali fonti di grado costituzionale (la Costituzione da un lato e lo Statuto siciliano approvato con legge costituzionale dall'altro) assegnavano il controllo di costituzionalità delle leggi, viene immediatamente esclusa dai giudici costituzionali che senza titubanze affermano, al punto 2 delle considerazioni in diritto, che l'art. 134 Cost. ha

⁵ Ibidem.

⁶ C. MORTATI, *Corte costituzionale ed Alta corte per la regione siciliana*, in *Giur. Cost.*, 1956, p. 1245. Dello stesso Autore si veda anche *L'Alta corte per la Sicilia nella Repubblica italiana "una e indivisibile"*, in *Foro it.*, IV, 1956, p. 186 e ss.

⁷ M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, p. 1242.

indubabilmente istituito la Corte costituzionale come unico organo della giurisdizione costituzionale o, più specificamente, come unico giudice delle leggi statali e regionali e dei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni o delle Regioni tra loro⁸. La formulazione usata dal costituente certamente deve intendersi come onnicomprensiva, "né può ritenersi - si legge nella pronuncia - che la formula adoperata nell'art. 134 Cost. sia tale da lasciar fuori qualche parte della materia e che, per esempio, la competenza della Corte costituzionale a conoscere della 'questione di legittimità' delle leggi regionali di cui è parola nell'ultimo comma dell'art. 127, debba intendersi come una competenza particolare aggiunta a quella generale e comprensiva dell'art. 134, e non già specificazione di questa".

La competenza della Corte costituzionale quale unico organo della giurisdizione costituzionale veniva dunque affermata nettamente, giacché essa "risulta consacrata con ogni desiderabile chiarezza e senza riserve dalla Costituzione".

Posto che tale conclusione da parte dei giudici costituzionali era probabilmente scontata, la rilevanza dell'affermazione di principio contenuto nella pronuncia *de qua*, deve essere piuttosto ricercata nell'argomentare della Corte, quando afferma che l'unità della giurisdizione costituzionale è conseguenza necessaria, "conseguenza logica" ancora prima che "necessità giuridica", dello stesso sistema costituzionale, il quale "ricomprende sì le autonomie regionali, ma nel quadro e nel fondamento dell'unità dello Stato, solennemente consacrata nella Costituzione e negli Statuti speciali delle regioni, prezioso retaggio dei padri, che l'unità della giurisdizione costituzionale appunto riconferma e garantisce".

Nonostante un passaggio nel quale la Corte compie un ragionamento attorno al legame tra l'esigenza dell'unità della giurisdizione costituzionale ed il titolo VI della Costituzione⁹, è però sostanzialmente al principio di unità dello Stato ed all'art. 5 Cost. che i giudici riconducono l'esigenza di tale principio; il ragionamento della sent. 38/1957 è infatti impostato, prevalentemente se non esclusivamente, sul rapporto tra Stato unitario e autonomie regionali e sulle ricadute che tale rapporto ha sul ruolo della Corte. In questo senso, i continui riferimenti alla visione del legislatore costituente, che volle le autonomie regionali "saldamente ancora all'unità e all'indivisibilità dello Stato", ne sono palese testimonianza.

E d'altra parte, quale fosse l'intento sotteso alla pronuncia in commento lo si può evincere abbastanza facilmente anche dalle parole che il presidente della Corte, Gaetano Azzariti, ebbe a

⁸Cfr. F. MODUGNO, A.S. AGRO', A. CERRI (a cura di), *Il principio di unità del controllo sulle leggi*, Torino, 2008.

⁹ Sul quale si tornerà *infra*.

pronunciare in occasione del discorso pronunciato alla presenza del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi nella seduta inaugurale del secondo anno di attività della Corte, l' 8 maggio 1957:

“Le finalità che la Corte realizza [...] sono: imporre il rispetto della Costituzione e degli statuti regionali; assicurare l'unità dello Stato; salvaguardare le autonomie regionali; mantenere saldo il coordinamento dell'attività dello Stato con l'attività delle Regioni”¹⁰.

Nella generale consapevolezza che, come è stato notato, la Corte ha sempre esibito, del proprio ruolo essenziale nella identificazione dei principi¹¹, vi era un'evidente esigenza di ribadire e supportare il principio unitario, tanto che l'affermazione del principio di unicità della giurisdizione costituzionale sembra quasi strumentale a tale esigenza primaria.

Di nuovo, sono le parole di Azzariti a chiarire questo nesso: “Ma la maggiore ragione di essere della Corte costituzionale, istituita dalla Costituzione come unico organo della giurisdizione costituzionale, deriva forse dall'organizzazione dello Stato in regioni autonome fornite di potere legislativo. Il coordinamento tra le attività legislative e amministrative dello Stato e delle Regioni e la necessità di efficace controllo perché la dinamica delle minori autonomie non spezzi la maggiore autonomia dello Stato, cioè l'unità della Repubblica, rende particolarmente delicata e rilevante, così dal lato politico come da quello giuridico, l'attività che la Corte deve esercitare allo scopo di assicurare, nell'attuazione pratica, il principio fondamentale enunciato nell'art. 5 della Costituzione, per cui le autonomie locali sono bensì promosse e riconosciute, ma sempre nel quadro dell'unità e indivisibilità dello Stato”.

2. Il consolidamento della giurisprudenza costituzionale.

Da allora in avanti, la giurisprudenza costituzionale ha sempre mantenuto fermo detto principio della unità della giurisdizione costituzionale, rivendicando di volta in volta la primazia e l'esclusività dell'operato della Corte, e declinandolo sempre quale corollario e presidio in difesa dell'unità statale.

Nel corso di quello stesso 1957, in quattro distinte pronunce i giudici sono tornati sul punto; nella sent. 116/1957, nel respingere l'eccezione pregiudiziale di difetto di giurisdizione della Corte costituzionale sollevata dalla difesa della Regione siciliana e motivata nuovamente con la sopravvivenza della competenza dell'Alta Corte, la Corte si preoccupa di escludere anche la prospettata distinzione tra esame della legittimità estrinseca ed intrinseca delle leggi:

¹⁰ Il discorso è pubblicato in www.cortecostituzionale.it, nella sezione Documentazione.

¹¹ N. ZANON, *op. ult. cit.*, p. 106.

“Né vale addurre, di fronte alla affermata piena competenza di questa Corte – si legge nella sentenza - la distinzione che sembra voglia tentare la difesa della Regione siciliana fra esame della legittimità estrinseca ed intrinseca delle leggi, per restringere soltanto al primo la competenza della Corte costituzionale. Con la richiamata sua precedente sentenza questa Corte ebbe in chiaro modo ad affermare che l'art. 134 della Costituzione ha istituito la Corte costituzionale come unico organo della giurisdizione costituzionale o, più specificamente, come unico giudice della legittimità delle leggi statali o regionali e dei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e delle Regioni fra loro; ed aggiunse che non può ritenersi che la formula adoperata nel ricordato art. 134 sia tale da lasciar fuori qualche parte della materia, od anche, in relazione all'ultimo comma dell'art. 127 della Costituzione, che la questione di legittimità delle leggi regionali, di cui è parola in tale comma, possa intendersi come una competenza particolare aggiunta a quella generale e comprensiva dell'art. 134. La ventilata distinzione, fra legittimità estrinseca ed intrinseca, non trova quindi giustificazione alcuna”.

In termini, se possibile, ancora più perentori, la Corte è tornata poi a pronunciarsi sull'esistenza dell'Alta Corte nella sent. 6/1970, allorché è giunta alla sua attenzione la questione inerente l'altra competenza riconosciuta a tale organo dall'art. 26 dello Statuto siciliano, ossia il giudizio sui reati compiuti dal presidente e dagli assessori regionali nell'esercizio delle funzioni loro attribuite dallo Statuto ed accusati dall'Assemblea regionale.

In quell'occasione, quasi a volere chiudere in via definitiva il discorso, la Corte costituzionale ha affermato perentoriamente che “contrastano con la Costituzione, nel loro insieme, tutte le norme relative all'Alta Corte, *perché in uno Stato unitario, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomie (art. 5 della Costituzione), il principio della unità della giurisdizione costituzionale non può tollerare deroghe di sorta*” (corsivo nostro).

Di nuovo ed in maniera forte, dunque, il principio dell'unità della giurisdizione viene esplicitamente correlato al principio di unità dello Stato, con l'ennesimo richiamo *apertis verbis* all'art. 5 della Cost.

Ma ancora nella sent. 545/1989 la Corte censura l'esistenza ed il ruolo del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, previsto dall'art. 30 dello Statuto che, strettamente collegato all'art. 27 già dichiarato incostituzionale, non poteva non considerarsi, parimenti alla funzione attribuita appunto all'Alta Corte, caducato proprio in ragione del principio di unità della giurisdizione costituzionale. Le argomentazioni, ancora una volta, ruotano attorno al problema del rapporto Stato-autonomie; si legge, infatti, nella pronuncia: "anche per chi voglia considerare l'aspetto relativo alla particolare natura dell'organo commissariale nell'ambito della Regione siciliana, un

potere di impugnativa quale quello in esame se si poteva ben giustificare nella fase di primo impianto dell'ordinamento siciliano, quando, in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel Commissario il garante imparziale del "patto di autonomia" tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale - non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché *garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari*" (corsivo nostro). Per completezza di informazioni in merito a questa lunga vicenda che ha riguardato il peculiare regime previsto dallo Statuto siciliano in merito al controllo preventivo di costituzionalità delle leggi, è opportuno ricordare che, ancora di recente, la Corte costituzionale ha sentito l'esigenza di farsi giudice *a quo*¹² e di sollevare davanti a se stessa, con l'ord. 114/2014, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), laddove la stessa mantiene in vita la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana. Con la conseguente sent. 255/2014 la Corte ha dichiarato incostituzionale tale norma motivando questa volta l'annullamento della previsione con la necessità di ampliare le garanzie dell'autonomia: "il peculiare controllo di costituzionalità delle leggi dello statuto di autonomia della Regione siciliana – strutturalmente preventivo – è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost. Al riguardo, questa Corte ha infatti affermato che «la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale [...] si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia» (ex plurimis, ordinanza n. 377 del 2002). Sulla base della richiamata giurisprudenza di questa Corte, per effetto del più volte menzionato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, deve pertanto estendersi anche alla Regione siciliana il sistema di impugnativa delle leggi regionali, previsto dal riformato art. 127 Cost., atteso che detto regime, alla stregua della summenzionata «clausola di maggior favore», configura una «forma di autonomia più ampia» rispetto al sistema di impugnazione attualmente in vigore per le leggi siciliane (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002, nonché ordinanza n. 377 del 2002)".

12 Per un'ricostruzione della Corte costituzionale come giudice a quo rimane sempre valida ed attuale il volume di B. CARAVITA, *Corte giudice a quo e introduzione del giudizio sulle leggi (I). La Corte costituzionale austriaca*, Padova, 1985; sulla vicenda italiana dello stesso A., *Appunti in tema di "Corte giudice a quo"*, in *Giur.cost.*, 1988, p. 42 e ss.

3. Il principio di unità della giurisdizione statale e gli organi di garanzia statutari regionali.

Dato dunque l'*humus* nel quale il principio di unità della giurisdizione è nato e cresciuto, non è certamente un caso se esso è tornato all'attenzione della dottrina e della Corte dopo la riforma del Titolo V ed in concomitanza con l'approvazione dei cosiddetti statuti di seconda generazione.

Come noto, nel fervore innovativo seguito alla modifica dell'art. 123 Cost., una delle principali novità fu incarnata dall'istituzione di organi di garanzia statutaria, impropriamente definite Consulte, cui veniva attribuita principalmente, seppur non esclusivamente, la competenza in ordine alla verifica del rispetto della fonte statutaria da parte delle leggi regionali.

La dottrina che allora commentò la legge cost. 1/1999 ed il novellato art. 123 Cost. mise subito in evidenza, forse sopravvalutandone la portata, come la posizione di supremazia che lo statuto regionale assumeva poteva, e forse doveva, portare con sé l'istituzione di un soggetto che fosse deputato a salvaguardare tale supremazia, proprio per evitare che la forza giuridica attiva e passiva rinforzata fosse meramente declamatoria¹³: «la 'rigidità' dello statuto rispetto alla legge regionale - è stato scritto - non può essere considerata solo in negativo, come divieto di modificazione mediante una legge regionale ordinaria, ma può essere pienamente apprezzata solo se intesa anche in positivo, come idonea a vincolare la legge regionale»¹⁴. Ciò, d'altra parte, sarebbe stato possibile solo in presenza di un organo di garanzia abilitato a colpire gli atti regionali substatutari che fossero in contrasto con lo statuto. Sulla scorta di ricostruzioni dottrinarie di questo tipo e sulla scia dell'entusiasmo riformatore si è avuto, dunque, un fiorire di organi di garanzia, le consulte statutarie, le cui attribuzioni sono apparse subito ricalcate su quelle della Corte costituzionale¹⁵.

Il precedente dell'Alta Corte siciliana è balzato immediatamente agli occhi dei commentatori, così come insormontabile è apparso fin da subito l'ostacolo frapposto dall'affermazione del principio dell'unità della giurisdizione costituzionale contenuto nelle sentt. 38/1957 e 6/1970 e la

¹³Sugli organi di garanzia statutari, si vedano, tra gli altri, B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, p. 259 e ss. e A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2013, al quale si rinvia anche per la ricchissima nota bibliografica sull'argomento, a p. 331.

¹⁴M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. 441; sul punto si veda anche T. GROPPi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le regioni*, 2001; M. MARTINAZZOLI, *Quale garanzia per lo statuto regionale*, in *federalismi.it*, 2002.

¹⁵Per una ricostruzione delle diverse previsioni statutarie in relazione alla istituzione di organi di garanzia si veda, E. BINDI, C. CLEMENTI, *Gli organi di garanzia statutaria: le scelte statutarie a confronto (con particolare riferimento al caso veneto)*, in A. BENAZZO (a cura), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso Veneto*, Padova, 2010, p. 351 e ss.

previsione di "piccole Corti costituzionali regionali". Ed infatti a ridimensionare i "sogni"¹⁶ di quanti avevano pensato alla possibile creazione di un sistema di giustizia costituzionale regionale, sulla falsariga di quanto propone il sistema tedesco, è intervenuta la Corte costituzionale, chiamata dapprima a pronunciarsi sulle norme contenute nello Statuto umbro (sent. n. 378/2004) ed in quello abruzzese (sent. n. 12/2006) e poi sulla legge attuativa della previsione contenuta nello Statuto calabro (sent. n. 200/2008).

In tali tre pronunce, il Giudice delle leggi ha, tra le altre cose, delimitato i confini ed i limiti entro i quali gli organi di garanzia regionali possono muoversi, ribadendo che unico organo competente a giudicare della legittimità delle leggi regionali è la Corte stessa, la quale, dunque, è anche l'unico soggetto garante degli statuti regionali che, (solo) in quanto norme interposte rispetto all'art. 123 Cost., prevalgono sulla legislazione regionale.

Nello specifico, nella prima pronuncia, la n. 378/2004, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo avverso gli artt. 81 e 82 dello Statuto della regione Umbria¹⁷; i giudici costituzionali hanno potuto salvare la previsione statutaria in quanto essa faceva espresso riferimento ad un ruolo meramente consultivo della Commissione, da esplicarsi attraverso pareri che, ove negativi, avrebbero avuto il solo effetto di un obbligo al riesame, senza che fossero previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate.

Il presupposto per la validità degli organi di garanzia viene dunque identificato nella natura consultiva dei pareri che tali soggetti sono abilitati ad esprimere, parere consultivo che nega, alla radice, qualsiasi profilo giurisdizionale che possa in qualche modo andare a sovrapporsi a quello della Corte costituzionale o del giudice ordinario o amministrativo.

Con la sent. 12/2006¹⁸, la Corte ha egualmente ricordato che la previsione di un Consiglio regionale per le garanzie statutarie contenuta nello Statuto della Regione Abruzzo non contrasta con la Costituzione nel momento in cui l'attività di tale organo in alcun modo limita la potestà legislativa del Consiglio regionale. Il richiesto parere del Collegio regionale per le garanzie

¹⁶ Il termine è usato da R. ROMBOLI, *La natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria e delle relative decisioni: la Corte costituzionale infrange il sogno di un'alta corte per la regione calabrese*, in *Foro it.*, 2009, p. 1348.

¹⁷ Per un commento a questa sentenza della Corte si vedano, tra gli altri, A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Piro*, in www.forumcostituzionale.it; R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, 2005, p. 15 e ss; G. SEVERINI, *Cosa ha detto la Corte costituzionale sullo Statuto umbro*, in federalismi.it, n. 24/2004.

¹⁸ Sulla quale si vedano A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali: a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria*, in www.forumcostituzionale.it; S. MANGIAMELLI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it; A. RIDOLFI, *Nuovo intervento della Corte costituzionale in materia di Statuti regionali*, in <http://archivio.rivistaaic.it>.

statutarie è costituzionalmente legittimo nella misura in cui esso rappresenta un particolare, un eventuale passaggio procedurale, che va ad arricchire il procedimento legislativo regionale. Nel caso specifico della previsione dello Statuto abruzzese impugnato, poi, dirimente diventava la circostanza per cui la norma statutaria impugnata si riferiva esplicitamente alle “deliberazioni legislative” e non alle leggi: “tale constatazione – si legge nella pronuncia – fa venir meno ogni perplessità circa una possibile, illegittima limitazione del potere presidenziale di promulgazione e sulla asserita introduzione di una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi”.

Grande interesse ha suscitato, infine, la sent. 200/2008, la prima in cui la Corte si è espressa su di una legge regionale attuativa di un organo di garanzia (la legge reg. 5 gennaio 2007, n. 2 della regione Calabria), dopo aver detto, nelle occasioni precedenti, che era proprio alle norme attuative che avrebbe dovuto porsi attenzione per capire l'effettiva valenza di detti organi di garanzia¹⁹.

In quel caso, la legge attuativa impugnata dal Governo, prevedendo un carattere vincolante per le decisioni ed i pareri espressi dalla Consulta, travalicava i limiti già fissati nel 2004 dalla Corte costituzionale, delineando il profilo di un organo i cui atti prendevano chiaramente la forma di decisioni a contenuto giurisdizionale.

I giudici costituzionali, mantenendo l'orientamento giurisprudenziale già fornito, nella pronuncia *de qua* danno per presupposta la natura amministrativa dell'organo e conseguentemente qualificano come decisioni amministrative le sue deliberazioni, deliberazioni che in alcun modo possono precludere o limitare le competenze degli organi giurisdizionali preposti, giudici ordinari o amministrativi.

Ma è soprattutto con riferimento al momento in cui interviene il parere e la decisione che la Corte lega la legittimità, ovvero l'illegittimità, delle previsioni della legge calabrese, giacché "nessun ricorso a tale organo è [...] ammissibile dopo la promulgazione della legge o l'emanazione del regolamento, poiché ogni valutazione di legittimità è riservata, nei termini, nei limiti e con le modalità previste dalla Costituzione e dalle leggi vigenti, alla Corte costituzionale ed ai giudici ordinari e amministrativi".

Non può darsi in alcun modo - afferma in buona sostanza la Corte - la creazione di un sistema di giustizia parallelo a quello statale, ma al più l'ordinamento può tollerare la creazione di un sistema

¹⁹ Numerosi sono stati i commenti a questa pronuncia; tra gli altri, R. ROMBOLI, *op. ult. cit.*; P. TORRETTA, *La consulta e le “consulte(regionali)”*: ancora una pronuncia del giudice delle leggi sul ruolo dei garanti statutari, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 5137 e ss;

di garanzie "addizionale" del rispetto dello Statuto, che rimanga tutto interno all'ordinamento regionale, che valga anche ad impegnare gli organi regionali ma che si ponga, tuttavia, come fase endoprocedimentale nel processo politico decisionale.

Stante questo atteggiamento restrittivo della Corte - rintracciabile certamente in queste pronunce sugli organi di garanzia statutaria, ma in modo preliminare ed assai più significativo rinvenibile nell'affermazione secondo la quale gli Statuti regionali non sono Carte costituzionali, ma "fonti regionali 'a competenza riservata e specializzata'" ²⁰ - si è assistito ad un brusco ridimensionamento delle aspettative iniziali sulle Consulte statutarie alle quali è stata riconosciuta al più un'opera di alta consulenza, senza alcun potere di annullamento, né di vincolare in via definitiva le scelte del soggetto politico²¹. Ad ormai quasi quindici anni dalla riforma, le Consulte statutarie, nonostante la ricostruzione dottrinarie che le voleva equiparate ad autorità amministrative indipendenti²², non sono riuscite a ritagliarsi quel ruolo autorevole che pure era stato auspicato²³ e la loro incidenza è rimasta del tutto circoscritta.

D'altra parte, neppure il riconoscimento e la valorizzazione della potestà legislativa regionale, può tradursi, secondo la Corte, nella possibilità di attivare meccanismi di disapplicazione di norme "non gradite" tramite l'approvazione di "leggi di reazione"²⁴; il sistema costituzionale, infatti, implicitamente esclude che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima anziché agire in giudizio dinanzi alla Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost. "Il Titolo V della parte II della Costituzione, così come le corrispondenti disposizioni degli statuti speciali, - si legge nella sent. 198/2004 - presuppongono che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale certo non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e

²⁰Sent. 378/2004.

²¹ Parla chiaramente di "eclissi" C. NAPOLI, *L'eclissi degli organi di garanzia statutaria?*, in *Quad. cost.*, 2010, p. 109 e ss.; di parere diverso S. ALOISIO, R. PINARDI, *Il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce di una visione complessiva delle competenze loro assegnate: tra aspettative e pessimismi eccessivi?*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2012.

²² R. ROMBOLI, *op. ult. cit.*, p. 1353.

²³ Ibidem.

²⁴ Secondo la definizione datane da R. BIN, *Sulle "leggi di reazione"*, in *Le Regioni*, 2004, n. 6, p. 1374 e ss.

regionali. [...] *Dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge*” (corsivo nostro).

4. Le eccezioni al monopolio della Corte.

Se dunque il principio di unità della giurisdizione costituzionale si è imposto, nei rapporti tra Stato centrale e Regioni, per il tramite della ricordata giurisprudenza costituzionale che ha collegato in modo inequivocabile il principio in parola con l’articolazione regionale dello Stato ed il carattere indefettibile della sua unicità, è opportuno domandarsi ora se quello stesso principio di unità della giurisdizione costituzionale ha conosciuto o conosce incrinature con riferimento all’esclusività della Corte nell’ambito dello Stato.

Per fornire una risposta esaustiva, sarebbe in verità necessario dare in via preliminare una definizione di unità della giurisdizione costituzionale, posto che circoscrivere il concetto di unità o unicità della giurisdizione costituzionale all’esistenza di un soggetto unico su tutto il territorio statale rischia forse di banalizzare troppo la questione e di non far cogliere tutte le implicazioni.

Che cosa si debba, tuttavia, intendere in termini giuridici con unità della giurisdizione costituzionale, non è affatto chiaro. In dottrina, vi è stato chi ha provato ad individuare possibili risposte; si è dunque ipotizzato che il principio sottintenda “la proclamazione di un’intangibile esistenza della Corte costituzionale, come organo nel quale tale unità si manifesta”²⁵, da cui discenderebbe l’impossibilità di eliminarla, anche in sede di revisione costituzionale; ovvero l’unità “potrebbe intendersi come maggiormente riferita alla presenza di un sistema accentrato di controllo di costituzionalità delle leggi”²⁶, da cui si dovrebbe evincere l’impossibilità di modificare il sistema nel senso di una sua trasformazione in sindacato diffuso.

Né la prima, né la seconda ricostruzione convincono, però, sino in fondo. In particolare, i dubbi maggiori sono quelli che scaturiscono dalla considerazione che sono ormai “importanti e ben noti”²⁷ gli aspetti di diffusività del controllo di costituzionalità delle leggi, di tal che appare non percorribile, almeno per l’ordinamento italiano, la netta distinzione tra sindacato accentrato e sindacato diffuso, come si proverà ad illustrare meglio *infra*.

Tuttavia, anche l’ipotesi che per unità della giurisdizione debba intendersi indefettibilità ed intangibilità dell’organo che quell’unità incarna, è stata messa in dubbio da quanti sostengono che

²⁵ N. ZANON, *op. ult. cit.*, p. 107.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

in realtà indefettibile ed intangibile sarebbe piuttosto il principio di rigidità costituzionale, che presuppone l'esistenza di un controllo di costituzionalità delle leggi (a prescindere dalle modalità con cui tale controllo si esplica)²⁸.

Questa d'altra parte è una lettura convincente, anche e soprattutto se si pensa che, *in nuce*, essa compariva già nella sent. 38/1957, in quel passaggio in cui i giudici collegavano il principio di unità della giurisdizione al carattere rigido della Costituzione: "Tale carattere rigido non postula già una innaturale immobilità dell'ordinamento costituzionale, ma si concreta nel rispetto di una regola fondamentale: che, cioè, modificazioni e revisioni avvengano con l'osservanza di procedimenti speciali e rigorosi. E l'esigenza contenuta in questa regola è soddisfatta non soltanto dal procedimento di revisione costituzionale consacrato dall'art. 138 della Costituzione, che richiede riflessione e consapevolezza nel legislatore, il quale, soltanto col rispetto di forme determinate, può apportare modifiche alle norme e ai principi costituzionali, ma altrettanto, e forse ancora di più, dalla unità della giurisdizione costituzionale che, per parte sua e nel campo suo proprio, assicura una vita organica e uno sviluppo coerente, pur nella varietà degli ordinamenti regionali - anzi proprio in virtù dell'esistenza di codesta varietà -, dei principi e delle norme fondamentali che il popolo italiano ha dato a se stesso nell'esercizio della sua sovranità. *Non a caso, del resto, le norme sulla Corte costituzionale e quelle sulla revisione della Costituzione formano rispettivamente la prima e la seconda sezione del titolo VI della Carta fondamentale*" (corsivo nostro).

Solo se lo si interpreta così, il principio di unità della giurisdizione costituzionale regge anche di fronte a fenomeni che certificano la non esclusività della Corte costituzionale quale soggetto unico a garanzia della legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge, quali da un lato l'insindacabilità dei Regolamenti parlamentari e l'esistenza di una giurisdizione domestica delle Camere, e dall'altro l'atteggiarsi del rapporto tra giudici comuni e Corte costituzionale.

4.1 L'insindacabilità dei regolamenti parlamentari e la giurisdizione domestica delle Camere.

L'insindacabilità da parte della Corte costituzionale dei Regolamenti parlamentari è questione assolutamente nota ed assodata da non richiedere alcun tipo di ulteriore approfondimento, così come ampiamente indagata è la materia dell'autodichia²⁹. Con particolare riguardo proprio alla

²⁸ Cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014.

²⁹ Nella vasta bibliografia sull'argomento, si vedano, tra gli altri, i più recenti S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione?*, in *Amministrativamente*, 1/2014; G. PELELLA, *La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sopranazionali: l'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo*, in *Il Parlamento della Repubblica*, Roma, Camera dei deputati,

problematica del principio di unità della giurisdizione, peraltro, già Costantino Mortati, nell'intervento ricordato nelle pagine precedenti sulla vicenda dell'Alta Corte siciliana, sottolineava come il principio dell'unità della giurisdizione costituzionale si debba affermare in senso limitato, cioè in relazione agli atti assoggettati al sindacato del giudice, escludendo dunque le controversie inerenti, ad esempio, le elezioni dei parlamentari.

Quello della impenetrabilità del sindacato della Corte sugli atti interni al Parlamento è, dunque, principio consolidato e l'orientamento giurisprudenziale, come noto, non ha conosciuto grandi innovazioni sotto questo profilo, anche se un qualche spiraglio si è voluto intravedere nell'ultima pronuncia della Corte costituzionale, la sent. 120/2014, che ha definito nel senso dell'inammissibilità la questione della legittimità costituzionale dell'articolo 12 del Regolamento del Senato, nella parte in cui tale norma consente l'autodichia di quella Assemblea parlamentare³⁰. L'elemento di tale pronuncia che è stato giustamente interpretato come un segnale nuovo, come il suggerimento di un potenziale rimedio attivabile per scongiurare il rischio della persistenza di zone d'ombra nella tutela dei diritti, è rappresentato dall'affermazione secondo cui la sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è quella del conflitto fra i poteri dello Stato³¹. Quasi a voler indicare la strada da percorrere, la Corte afferma infatti che, poiché "l'indipendenza delle Camere non può [...] compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili", il confine tra i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione,

2013, vol. I, p. 237 e ss.; G. MALINCONICO, *Ancora sull'autodichia delle Camere e sul sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari*, in *federalismi.it*, n. 12/2013; V. COZZOLI, *La rinnovata validità dell'autodichia della Camera dei deputati come strumento di autonomia dell'istituzione parlamentare*, in *Le autonomie in cammino. Scritti in onore di G.C. De Martin*, Padova, 2012, 315 e ss.; F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, in *Dir. proc.amm.*, 2011, p. 25 e ss.; N. OCCHIOCUPO, *La Corte europea dei diritti dell'Uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 397 ss.; G. MALINCONICO, *I "codici di procedura" dell'autodichia della Camera dopo la decisione 14/2009 della Corte europea dei diritti dell'Uomo: guida alla lettura e modifica dei regolamenti di tutela giurisdizionale*, in *federalismi.it*, n. 22/2009; C. FASONE, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Dir. pubbl. comp.eur.*, 2009, p. 1074 ss.; G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'Uomo*, in *Rass. parlam.*, 2009, p. 1077 e ss.; B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 1051 e ss.; E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere; dal "giusto processo" al "giusto procedimento" parlamentare*, in *Rass. parlam.*, 2008, p. 175 e ss.

³⁰ Per un commento a tale pronuncia si vedano, tra gli altri, R. DICKMAN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere? (nota a Corte cost., 5 maggio 2014, n. 120)*, in *federalismi.it*, n. 10/2014; G. MALINCONICO, *L'autodichia delle Camere dopo la sent. n. 120/2014 della Consulta*, in *federalismi.it*, n. 6/2014; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *federalismi.it*, n. 10/2014.

³¹ Un'interessante lettura del rapporto tra principio di unità giurisdizionale e autodichia delle Camere si trova in A. LOCALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *federalismi.it*, n. 10/2014.

dall'altro) è posto sotto la tutela della Corte stessa, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro.

La soluzione così individuata dai giudici costituzionali certamente è meritevole di lode, ma è, a parere di chi scrive, sintomatica di una insofferenza della Corte costituzionale che prende atto della non esclusività dell'operato della Corte stessa in materia di sindacabilità delle leggi. Il presupposto da cui parte la pronuncia è, infatti, sempre il medesimo: "I regolamenti parlamentari non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell'art. 134, primo alinea, Cost. – vale a dire tra le «leggi» e «gli atti aventi forza di legge» – che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso a questa Corte"; poiché il regolamento parlamentare è fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria, non può essere ricompreso nell'ambito di competenze previsto dall'art. 134 Cost, il quale indica inderogabilmente come sindacabili "la legge e gli atti che, in quanto ad essa equiparati, possono regolare ciò che rientra nella competenza della stessa legge", non consentendo dunque di includere tra gli stessi i regolamenti parlamentari.

Il ricorso alla via del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è dunque l'*escamotage* – se è consentito usare questo termine – che la Corte individua per ricondurre in capo a se stessa la funzione di chiusura del sistema³², certificando però che sul fronte della sindacabilità degli atti e della loro congruenza con i principi costituzionali, il suo non può definirsi un monopolio esclusivo.

4.2 Interpretazione conforme, disapplicazione e rinvio pregiudiziale.

Se quello appena citato è un caso tutto sommato limitato (quanto meno con riferimento ai numeri), e certamente del tutto peculiare, di infrazione del principio di unità (in senso soggettivo) della giurisdizione costituzionale, tale da potersi considerare alla stregua dell'eccezione che conferma la regola, la stessa benevola considerazione non può farsi per altri fenomeni cui si assiste nel rapporto tra Giudice delle leggi e giudici comuni.

Il riferimento è questa volta a tre istituti che il nostro ordinamento conosce in modo sempre più penetrante e che mettono a repentaglio in modo assai più serio il principio di unità della giurisdizione costituzionale inteso come unicità dell'organo: da un lato il requisito dell'interpretazione conforme a Costituzione, dall'altro la tecnica della disapplicazione e da ultimo il rinvio pregiudiziale, ossia quegli strumenti ormai diffusi e capillari che collocano il giudizio sulla

³² Sulla definizione del conflitto di attribuzione tra poteri quale strumento di chiusura del sistema, si veda R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996.

legittimità costituzionale delle leggi in luoghi diversi da Corte, decentrando ora verso il basso ed ora verso l'alto.

Per quanto concerne l'interpretazione conforme a Costituzione³³, sembra totalmente condivisibile la tesi di chi ha affermato che l'utilizzo dell'interpretazione conforme a Costituzione “ha lentamente modellato un sistema policentrico, e non più monocentrico, di interpretazione (e applicazione) costituzionale”³⁴; un sistema che “rinnegando l'idea per cui è ammessa una ed una sola *voce* sulla Costituzione, si apre al pluralismo dell'interpretazione del testo costituzionale”³⁵.

Ora, se il dovere di procedere ad un'interpretazione conforme è da valutare come positiva innovazione, è però indubitabile che l'applicazione sistematica di tale operazione interpretativa conduce con tutta evidenza ad un ridimensionamento del ruolo della Corte costituzionale che è chiamata – per sua stessa limitazione – ad intervenire solamente laddove non è esperibile una interpretazione adeguatrice e nei casi in cui, quindi, è strettamente necessario.

Parlare di dichiarazione di incostituzionalità come *extrema ratio*³⁶ significa, in ultima istanza, ridimensionare quel ruolo esclusivo che la Corte costituzionale aveva incarnato; accanto a questa consapevolezza occorre, però, maturare anche la consapevolezza di una possibile sovrapposizione di ruoli tra il giudice di legittimità ed il giudice delle leggi, con il pericolo che si possa “giungere di fatto, per questa via, a vere e proprie abrogazioni *ope iudicis* di leggi ritenute non conformi a Costituzione sulla base di un'interpretazione adeguatrice che svaluta in forte misura il dato letterale e storico e che, anche per l'inevitabile genericità di taluni dei principi costituzionali

³³Per gli studi più recenti, cfr. F. MODUGNO, *Sull'interpretazione costituzionalmente conforme*, in A. CERRI, P. HABERLE, M. JARVAD, P. RIDOLA, D. SCHEFOLD, *Il diritto tra interpretazione e storia, Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, III, Roma, 2011, p. 317 *ess.*; ID., *Sul problema dell'interpretazione conforme a Costituzione: un breve excursus*, in *Giur. it.* 2010, p. 1961 e *ss.*; E. LAMARQUE, *Prove generali di sindacato di costituzionalità accentrato-collaborativo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, p. 1843 e *ss.*; M. RAVERAIRA, *Le critiche all'interpretazione conforme: dalla teoria alla prassi un' incidentalità “accidentata”?*, *Giur. It.* 2010, p. 1968 e *ss.*; G. SERGES, *Interpretazione conforme e tecniche processuali e collaborazione dei giudici*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli 2011, 1973 *ss.*; B. CARAVITA, *Verfassunginterpretation in Italien*, in *federalismi.it*, n. 23/2010; R. BIN, *L'applicazione diretta della Costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge*, in AA.VV., *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Napoli, 2010, p. 201 e *ss.*; M. RUOTOLO, *Interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie della Corte costituzionale*, pubblicato in www.gruppodipisa.it; ID., *Alcuni eccessi nell'uso della “interpretazione conforme a...”*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 1206 e *ss.*; R. ROMBOLI, *Qualcosa di nuovo... anzi di antico: la contesa sull'interpretazione conforme della legge*, AA.VV., *Scritti in memoria di G.G. Floridia*, Napoli, 2009, 677 *ss.*; M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale oggi, e l'interpretazione “conforme a”*, in *federalismi.it*, n. 16/2007.

³⁴ G. LANEVE, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli, 2012, p. 34.

³⁵ G. LANEVE, *op. ult. cit.*, p. 34.

³⁶ Cfr. M. RUOTOLO, *Interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie della Corte costituzionale*, *op. cit.*

ai quali ci si sforza di agganciare l'interpretazione della norma, finisce per configurare frammenti di un vero e proprio diritto pretorio³⁷.

Con riferimento proprio ad eventuali sovrapposizioni e scontri, è assai significativo - anche alla luce di quanto rilevato nelle pagine precedenti - che la dottrina abbia ritenuto che, in caso di abuso della funzione ermeneutica svolta dal giudice al punto da stravolgere il senso della disposizione normativa, sia difficile, ma non impossibile, ipotizzare un conflitto di attribuzioni sollevato dal legislatore³⁸.

Oltre alla interpretazione conforme a Costituzione, altro indizio della devoluzione verso il basso del sindacato di legittimità delle leggi è dato dall'incremento del novero dei casi di disapplicazione tollerati dal nostro ordinamento.

Il potere giudiziario di disapplicazione/annullamento *inter partes* di norme giuridiche incostituzionali contenute in atti non legislativi ma con forza sostanziale di legge; il potere giudiziario di disapplicazione diretta di leggi e atti aventi forza di legge in contrasto con la normativa comunitaria di immediata applicazione; il potere giudiziario di disapplicare una norma di legge o un atto avente forza di legge in contrasto con precedenti sentenze di accoglimento della Corte; il potere di disapplicazione di una legge in contrasto con norme costituzionali autoapplicative; il potere giudiziario di disapplicare in sede cautelare una legge che nega garanzia a diritti costituzionali fondamentali: sono tutte fattispecie che, se non possono condurre fino alla affermazione dell'esistenza di un duopolio fra Corte e giudici in materia di invalidità, dimostrano però che la Corte ha ormai solo un "monopolio parziale"³⁹.

Di certo, sono lontanissimi i tempi in cui la Corte affermava solennemente, nella sent. 285/1990, che "uno dei principi basilari del nostro sistema costituzionale è quello per cui i giudici sono tenuti ad applicare le leggi, e, ove dubitino della loro legittimità costituzionale, devono adire questa Corte che sola può esercitare tale sindacato, pronunciandosi, ove la questione sia riconosciuta fondata, con sentenze aventi efficacia *erga omnes*. Questo principio non può soffrire eccezione alcuna".

Si trattava, in quel caso, di censurare l'operato della Corte di Cassazione che aveva ritenuto di poter disapplicare una normativa regionale trattandola, scrivono i giudici "alla stregua di un atto amministrativo". Nel fare questo, i giudici della Cassazione hanno esercitato un potere del tutto

³⁷ R. RORDORF, *La giustizia costituzionale in trasformazione: il punto di vista della Corte di Cassazione*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli, Jovene, 2012, p. 308..

³⁸ G. PISTORIO, *I limiti alla interpretazione conforme: cenni su un problema aperto*, in Rivista AIC, n. 2/2011.

³⁹ Cfr. RUGGERI, SPADARO, *ult. op. cit.*, 255.

abnorme, non previsto dall'ordinamento e che, secondo la Corte, deve essere oggetto di censura anche sulla base di un'ulteriore considerazione: “i giudici della Cassazione si diffondono a dimostrare, citando anche sentenze di questa Corte, che le regioni non possono interferire con proprie leggi in materia penale, come tale riservata alla sola legislazione statale. A questo punto, gli stessi giudici, anziché pervenire *all'unica conclusione ad essi consentita*, quella cioè di sollevare questione di legittimità costituzionale delle leggi regionali, hanno tratto da tale argomento un'ulteriore giustificazione per disapplicare le leggi stesse, *in violazione, oltre che degli artt. 101 e 117, anche dell'art. 134 della Costituzione*, che attribuisce esclusivamente alla Corte costituzionale il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge dello Stato e delle regioni”.

Infine, ancora più datato sembra il passaggio di quella pronuncia nel quale i giudici specificano che “è appena il caso di aggiungere che ben altra ipotesi è quella di leggi statali o regionali confliggenti con regolamenti comunitari. In tal caso il potere-dovere del giudice di applicare la norma comunitaria anziché quella nazionale (riconosciuto ai giudici dalla sentenza n. 170 del 1984 di questa Corte e dalle successive che hanno confermato e sviluppato tale giurisprudenza) non si fonda sull'accertamento di una presunta illegittimità di quest'ultima, bensì sul presupposto che l'ordinamento comunitario è autonomo e distinto da quello interno, con la conseguenza che nelle materie previste dal Trattato CEE la normativa regolatrice è quella emanata dalle istituzioni comunitarie secondo le previsioni del Trattato stesso, fermo beninteso il rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona umana: di fronte a tale normativa l'ordinamento interno si ritrae e non è più operante”.

Senza poter ripercorrere le tappe del cammino comunitario della Corte costituzionale nel rapporto tra giudici comuni, Corte di Giustizia e Corte costituzionale, è sufficiente soffermarsi brevemente sullo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per avere contezza del fenomeno cui si sta assistendo⁴⁰: secondo le statistiche pubblicate annualmente dalla Corte di giustizia, infatti, il 70% circa delle questioni pregiudiziali sollevate dai giudici nazionali provengono dai giudici dei gradi inferiori.

In uno studio pubblicato dalla Corte costituzionale e dedicato al fenomeno del rinvio pregiudiziale si legge: “il modo in cui le giurisdizioni nazionali hanno, in concreto, utilizzato (e

40 I contributi sul rinvio pregiudiziale sono assai numerosi. Si vedano, tra gli altri, i più recenti, R. CICCONE, *Il rinvio pregiudiziale e le basi del sistema giuridico comunitario*, Napoli, 2011; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, 186 ss.; E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronunzia*, Torino, 2012; S. FOA, *Giustizia amministrativa e pregiudizialità costituzionale, comunitaria e internazionale. I confini dell'interpretazione conforme*, Napoli, 2011.

continuano ad utilizzare) lo strumento del rinvio e le risposte che il giudice comunitario ha effettivamente scelto di dare a tali quesiti, in una parola l'uso reale del meccanismo pregiudiziale da parte dei due soggetti coinvolti nel dialogo, svelano una ulteriore finalità dell'istituto. È, infatti, evidente ed ormai pacifico che – al di là della tradizionale affermazione per cui «nell'ambito dell'art. 234 CE la Corte non può pronunciarsi sull'interpretazione di disposizioni di legge o di regolamento nazionali né sulla conformità di tali disposizioni al diritto comunitario», ma solo limitarsi a «fornire al giudice nazionale gli elementi di interpretazione attinenti al diritto comunitario che gli permetteranno di risolvere il problema giuridico che gli è stato sottoposto» – spesso il supremo giudice comunitario opera, di fatto, quello che in dottrina è stato definito come una «forma di sindacato occulto sulle legislazioni nazionali», pronunciandosi più o meno direttamente sulla compatibilità tra una certa disciplina nazionale – in particolare, quella vigente nel Paese membro cui appartiene il giudice che ha sollevato la questione – e quella comunitaria di cui ha contestualmente chiarito il senso e la portata»⁴¹.

In questo processo di “emarginazione” della Corte costituzionale dalle questioni comunitarie, un ruolo rilevante lo ha avuto la stessa Corte che ha, con una serie di prese di posizione successive su aspetti specifici, “largamente incoraggiato i giudici comuni a imboccare la strada di Lussemburgo”⁴².

La priorità che è stata stabilita della questione pregiudiziale comunitaria rispetto a quella di costituzionalità, insieme al riconoscimento da parte della Corte costituzionale dell'efficacia di fonte del diritto alle sentenze della Corte di giustizia, determina così il più delle volte l'inutilità del successivo intervento della Consulta⁴³.

L'ultima tappa di questo percorso è, come noto, segnata dalle ordinanze 102 e 103 del 2008 con le quali la Corte costituzionale ha, per la prima volta, utilizzato lo strumento del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 TCE: la Corte si spoglia del ruolo esclusivo di organo unico e decentra, questa volta verso l'alto.

⁴¹ P. PASSAGLIA (a cura di), *Cortecostituzionali e rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in www.cortecostituzionale.it/sezioneDocumenti.

⁴² Ibidem.

⁴³ Sul punto si vedano, tra gli altri, B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, n. 17/20014, A. VUOLO, *La tutela multilivello dei diritti in una controversia pregiudiziale di interpretazione*, in *federalismi.it*, n. 16/2014; G. PISTORIO, *Interpretazione e giudici. Il caso dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2012.

5. Brevi riflessioni conclusive.

Le considerazioni appena esposte, toccando a mo' di volo pindarico alcune delle questioni maggiormente rilevanti del diritto costituzionale degli ultimi anni, comporterebbero un approfondimento ed una riflessione di sistema che non è possibile condurre in questa sede.

Tuttavia, gli spunti emersi possono essere di un qualche stimolo per giungere ad una rilettura del principio di unità della giurisdizione costituzionale che si è inteso indagare in queste pagine e che va probabilmente rivisto e ripensato alla luce dell'evoluzione che l'ordinamento ha subito.

La solidità di affermazioni perentorie secondo cui la formula usata dall'art. 134 Cost. sarebbe tale da non lasciar fuori alcuna parte della materia ovvero secondo cui "il principio della unità della giurisdizione costituzionale *non può tollerare deroghe di sorta*" scricchiola, oggi, di fronte alle ricordate circostanze per cui il monopolio esclusivo della Corte costituzionale sembra non essere più tale. Così, se un monopolio si può ancora rinvenire, esso è da rintracciare non già con rispetto alla funzione, quanto con riferimento agli effetti delle pronunce, essendo riservata alla Corte l'estensione *erga omnes*; proprio tale circostanza ha indotto a parlare dell'esistenza di un principio di "unicità della giurisdizione costituzionale di invalidità", in luogo di quello della "unicità della giurisdizione costituzionale".

Certamente non è il ruolo di garante supremo della Costituzione riconosciuto alla Corte costituzionale ad essere in discussione, né il ruolo di chiusura del sistema che la Corte interpreta, anche con riferimento ai conflitti di attribuzione tra poteri. L'indefettibilità della sua esistenza non viene in alcun modo messa in discussione dalle modalità di sindacato diffuso anche spinto a cui si assiste o dall'esistenza di altri soggetti quali la Corte di Giustizia.

Di fronte al dato evidente, però, per cui il dogma del monocentrismo dell'interpretazione costituzionale sembra non corrispondere più alla realtà dei fatti, ci si domanda se non sia il caso di ripensare il principio di unità della giurisdizione costituzionale, valorizzandone non tanto l'aspetto soggettivo, quanto quello oggettivo. In altri termini, dall'unità intesa come soggetto solo ed esclusivo, ancorato a confini territoriali ben precisi, si dovrebbe passare ad interpretare l'unità come teleologicamente intesa: il fine è unico ed è il raggiungimento della tutela dei principi supremi e la garanzia di effettività del principio di supremazia costituzionale. Interpretata in questo senso l' "unità" non viene meno neppure se è diffusa, neppure se è articolata su più livelli, neppure se a pronunciarsi in ultima istanza sono più soggetti.