

## PREMESSA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



CAPITOLO I

COMPOSIZIONE, ORGANIZZAZIONE  
E FUNZIONAMENTO  
DELLA CORTE COSTITUZIONALE

di SAULLE PANIZZA

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

1. *La composizione della Corte costituzionale*

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

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

---

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

e dalla l. n. 87/1953, quest'ultima contenente le norme sulla (prima) costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale<sup>2</sup>. Essi sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno dal giorno del giuramento, e alla scadenza del termine cessano dalla carica e dall'esercizio delle funzioni, con esclusione, dunque, di qualunque forma di *prorogatio*.

Come evidenziato anche in passato, il più grave inconveniente in ordine alla composizione del collegio è costituito dalla possibilità che si verifichino ritardi nella designazione dei giudici da parte degli organi competenti, in violazione del termine di un mese prescritto dall'art. 5, 2° comma, l. cost. n. 2/1967<sup>3</sup>. Ciò determina un pregiudizio ai valori sottesi alla completezza del *plenum*, primo fra tutti la funzione di sintesi ed equilibrio che dovrebbe derivare, oltre che dalla diversità dei soggetti ai quali la nomina è affidata, dalla composizione mista dell'organo (tecnico-giuridica e politico-istituzionale), e, più in generale, dal pluralismo (non soltanto ideologico, ma altresì di esperienze, umane e professionali, e di sensibilità) dei membri della Corte.

Per varie ragioni, alcune delle quali fisiologiche e facilmente intuibili, altre più censurabili, è al Parlamento in seduta comune che si debbono sia il maggior numero di giudici eletti con ritardo sia la maggior consistenza dei ritardi, secondo una tendenza che ha trovato conferma anche nel periodo esaminato<sup>4</sup>.

*Scadenza dei mandati*

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

---

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

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

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

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

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

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

*Sostituzione dei giudici cessati*

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

Le Camere riunite sono state chiamate, in prima battuta, alla sostituzione dei giudici Silvestri e Mazzella, cessati, come ricordato, nel giugno 2014. In passato, in qualche occasione, il rinnovo contemporaneo di due o più giudici aveva consentito alle forze parlamentari di raggiungere più agevolmente il consenso (incrociato o trasversale) necessario per le maggioranze qualificate richieste. Non in questo caso, allorché, dopo oltre quattro mesi, nel mese di novembre, il Parlamento è riuscito a eleggere solo uno dei due giudici, nella persona di Silvana Sciarra. Trascorsi altri mesi e avvenuta, nel frattempo, l'elezione del nuovo Capo dello Stato, il Parlamento si è trovato nella condizione di eleggere di nuovo due membri alla Corte, per la cessazione come giudice di Mattarella. Tentativi infruttuosi hanno condotto fino al luglio 2015, quando è venuto a cessare anche il mandato di Napolitano, per cui il Parlamento si è trovato nella necessità di eleggere ben tre giudici della Corte (quest'ultima essendo costretta, nell'attesa, a operare a ranghi ulteriormente ridotti). Si è dovuto attendere il 16 dicembre 2015 e la trentacinquesima seduta del Parlamento a Camere riunite nel corso della legislatura per registrare il superamento del *quorum* di voti previsto, ad opera, contestualmente, di Franco Modugno, Augusto Antonio Barbera e Giulio Prosperetti<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Eletto dal Parlamento il 5 ottobre 2011, aveva giurato il successivo 11 ottobre.

<sup>6</sup> Eletto dal Parlamento il 21 ottobre 2008, aveva giurato il successivo 23 ottobre.

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

A distanza di meno di un anno da quelle vicende, le dimissioni di Frigo hanno determinato, ancora una volta, la necessità per il Parlamento di provvedere alla sostituzione di un giudice della Corte. A distanza di sei mesi, il Parlamento non era stato ancora in grado di assolvere ai suoi compiti, determinando, tra l'altro, una severa presa di posizione del Presidente della Repubblica. Incontrando i Presidenti di Camera e Senato, il Presidente Mattarella ha, infatti, sottolineato l'esigenza che il Parlamento provveda sollecitamente al compimento di due importanti adempimenti istituzionali: la nuova normativa elettorale e, appunto, l'elezione di un giudice della Corte costituzionale<sup>8</sup>.

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

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

Status dei giudici

Lo status del giudice costituzionale è nozione tradizionalmente ricondotta a quel complesso di disposizioni, nel nostro caso contenute in varie fonti normative, relative ai motivi di cessazione e sospensione dalla carica, alle cause di incompatibilità, alle garanzie (di inamovibilità dall'ufficio, di immunità per le opinioni espresse e i voti dati, di improcedibilità, senza l'autorizzazione della Corte, delle azioni penali mosse nei loro confronti), alla retribuzione, ecc., con una sorta di appendice, rappresentata da quanto accordato ai giudici per il periodo successivo alla scadenza del mandato<sup>9</sup>. Quest'ulti-

---

*della Repubblica italiana: la successione dei giudici della Corte costituzionale Luigi Mazzeola e Gaetano Silvestri, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 20 ottobre 2015.*

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

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



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

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

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

*Garanzie a tutela della Corte*

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

*Le dimissioni  
dei giudici*

A fronte dello scarno dato normativo, qualche elemento ulteriore si è aggiunto in occasione delle rare circostanze in cui in concreto l'istituto ha operato<sup>13</sup>. Dopo la prima, che vide coinvolto, agli inizi del funzionamento della Corte (nel 1957), l'allora Presidente De Nicola, e la seconda, trent'anni più tardi, correlata a una contrapposizione all'interno del collegio in occasione dell'elezione del nuovo Presidente<sup>14</sup>, più recentemente il caso ha avuto per protagonista, nel 2007, il giudice Vaccarella<sup>15</sup>.

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

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

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

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

<sup>15</sup> V. gli *Aggiornamenti*, 2008, 7.

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

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

### 2.1. *Il Presidente e le altre articolazioni interne del collegio*

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

*L'elezione del  
Presidente*

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

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

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

---

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

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

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

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

A completare il quadro delle previsioni normative, sempre l'art. 7 del Regolamento generale stabilisce che per l'elezione fungano da scrutatori i due giudici meno anziani e che, avvenuta la proclamazione, "gli scrutatori distruggono le schede della votazione". Rispetto a questa singolare previsione di segretezza, tradizionalmente giustificata con l'esigenza di armonia di funzionamento del Collegio e di salvaguardia e valorizzazione della funzione di sintesi e di rappresentanza del Presidente, paiono in qualche modo in contraddizione episodi talora occorsi in passato, quando l'esito della votazione è trapelato all'esterno<sup>20</sup>. Anche nel triennio in esame si registra un caso analogo (si veda il comunicato del 24 febbraio 2016, rinvenibile sul sito), allorché si è dato conto che il collegio ha provveduto all'elezione del Presidente (Grossi) "all'unanimità"<sup>21</sup>.

Passando a esaminare il profilo dei criteri di scelta del Presidente da parte del collegio, è noto come la tendenza prevalente, seppure con alcune eccezioni, sia risultata quella di seguire l'anzianità di carica<sup>22</sup>, con la conseguenza, tra l'altro, di un progressivo accorciamento della durata media dei mandati presidenziali, a partire soprattutto dalla fase successiva allo smaltimento dell'arretrato, sul finire degli anni ottanta del secolo scorso<sup>23</sup>.

*La "regola" della  
anzianità*

---

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

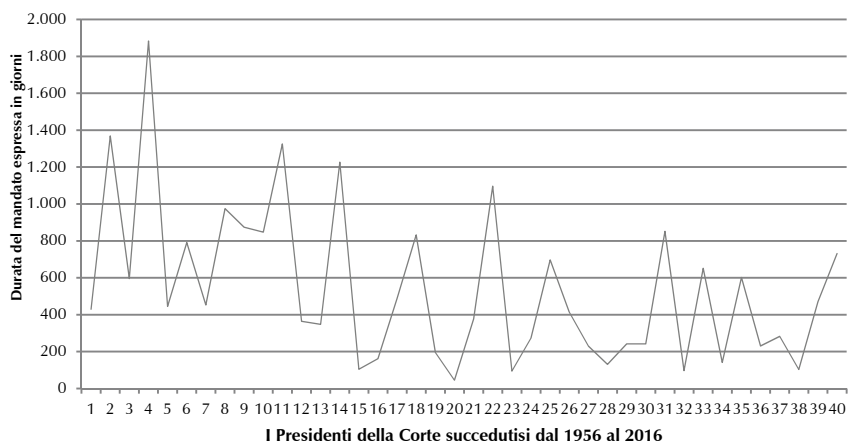
<sup>20</sup> Per un caso, dove l'esito è stato certificato addirittura ad opera di un comunicato stampa della Corte, v. gli *Aggiornamenti*, 2011, 9.

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

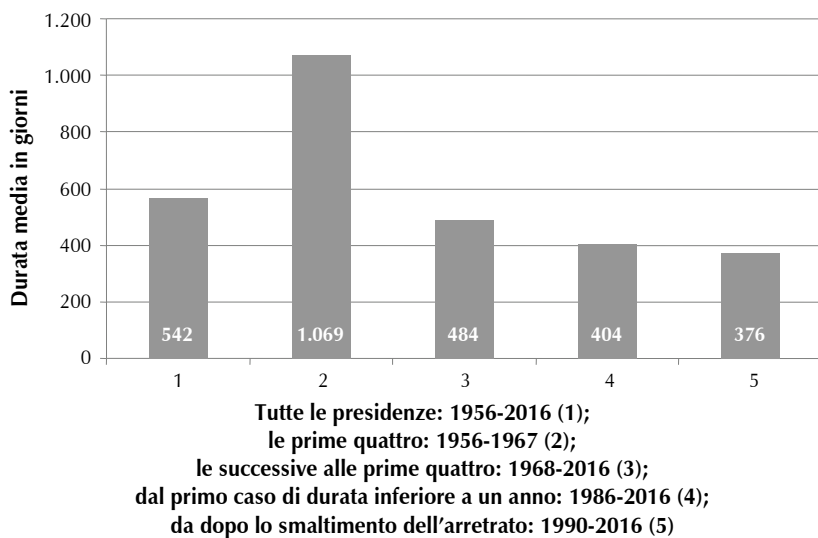
<sup>22</sup> L'individuazione dell'anzianità di carica come (principale) criterio adottato dalla Corte nella scelta del Presidente rappresenta, peraltro, un'inevitabile semplificazione; talora la contrapposizione di una candidatura all'altra ha relegato in secondo piano il criterio dell'anzianità di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

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

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



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



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

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

Accanto al Presidente, un'altra articolazione interna della Corte a carattere individuale è costituita dal vice Presidente (art. 6, l. n. 87/1953 e art. 22-*bis* del Regolamento generale), il quale è designato dal Presidente, quale suo primo atto, subito dopo l'insediamento nella carica. Come per l'elezione di quest'ultimo, la scelta del vice Presidente è stata molto spesso guidata dal criterio dell'anzianità come giudice<sup>26</sup>. In realtà, proprio nel triennio in esame tale prassi non è stata sempre seguita. Il neo eletto Presidente Criscuolo aveva infatti designato quali vice Giorgio Lattanzi e Marta Cartabia, così "saltando", per così dire, alcuni giudici che in quel momento potevano vantare una maggiore anzianità di mandato<sup>27</sup>. Nel momento in cui si scrive, la situazione sembra essersi "normalizzata", con il Presidente attualmente in carica che ha nominato tre vice Presidenti a far data dal 24 febbraio 2016, nelle persone di Lattanzi, Carosi e Cartabia (vale a dire i tre giudici più anziani per mandato, eccettuando Criscuolo).

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

*Il vice Presidente*

*Le altre articolazioni interne*

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

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

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

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

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

Ai sensi della disciplina vigente, l'Ufficio di presidenza è costituito dal Presidente (o dal vice Presidente) e da due giudici designati dalla Corte mediante sorteggio, che durano in carica per un triennio. Sempre mediante sorteggio viene altresì designato un giudice supplente. La Commissione per gli studi e per i regolamenti è composta da tre giudici sorteggiati tra quelli che non fanno parte dell'Ufficio di presidenza ed è presieduta dal componente più anziano. La Commissione per la biblioteca è composta da tre giudici sorteggiati tra quelli che non fanno parte né dell'Ufficio di presidenza né della Commissione per gli studi e per i regolamenti ed è presieduta dal componente più anziano. I componenti di entrambe le Commissioni durano in carica per un triennio<sup>28</sup>.

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

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

Nel corso del 2014, la Corte ha emanato 286 pronunce (tra cui 3 ordinanze di correzione degli errori materiali, qui non considerate in riferimento al tipo di giudizio cui si riferiscono e non inserite nella tabella sottostante), così ripartite<sup>29</sup>:

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

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

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



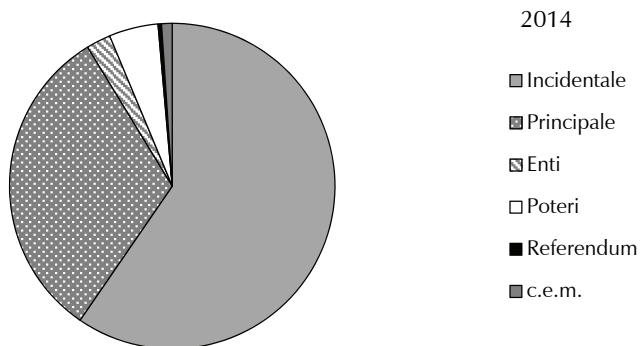
Nel 2015, la Corte ha emanato 276 pronunce (tra cui 1 ordinanza di correzione degli errori materiali, qui non considerata in riferimento al tipo di giudizio cui si riferisce e non inserita nella tabella sottostante), così ripartite:

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

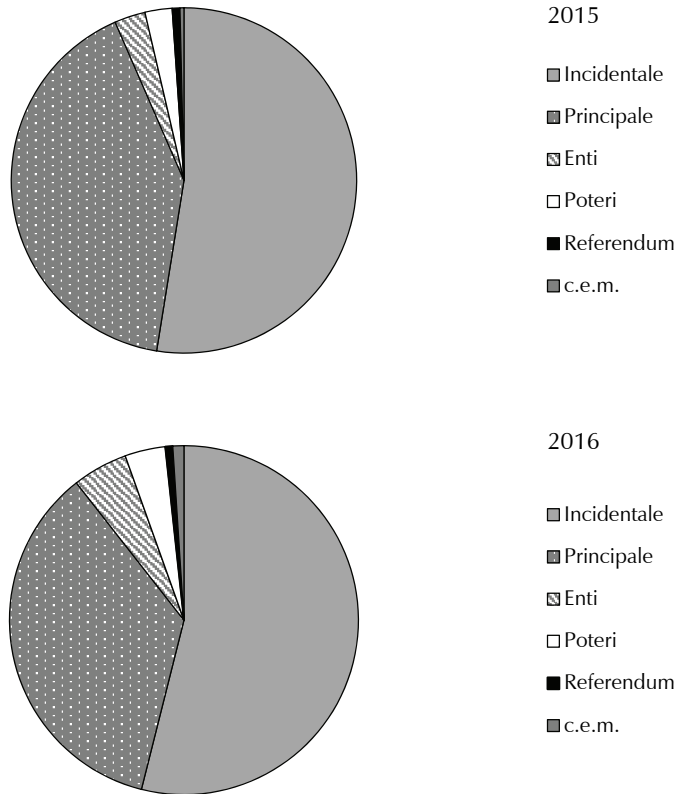
Nel 2016, la Corte ha emanato 292 pronunce (tra cui 3 ordinanze di correzione degli errori materiali, qui non considerate in riferimento al tipo di giudizio cui si riferiscono e non inserite nella tabella sottostante), così ripartite<sup>30</sup>:

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

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



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



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

*La "produttività"  
della Corte*

Prima di esaminare i singoli giudizi, si impone però una osservazione più generale sulla "produttività" della Corte nel triennio. Da oltre trent'anni – l'ultima volta era occorsa nel 1982! – la Corte costituzionale italiana non scendeva al di sotto delle trecento pronunce per anno. Ebbene, nel periodo in esame quella soglia non è stata raggiunta in nessuno dei tre anni, attestando la produzione complessiva a 854 pronunce (286, 276, 292). Le ragioni possono naturalmente essere molteplici<sup>31</sup>, ma i ritardi nella sostitu-

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

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

Esaminando i singoli tipi di giudizi a partire da quello in via incidentale, e dalle percentuali di esso sul totale delle decisioni emanate anno per anno, si osserva che le relative pronunce avevano oscillato – prima del prodursi degli effetti della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (e dunque fino al 2002 compreso) – tra il 76,84% (del 1988) e il 90,04% (del 1987), rappresentando, mediamente, ben oltre i quattro quinti di tutte le decisioni rese dalla Corte. L’impatto della revisione costituzionale riguardante il Titolo V ha condotto a una drastica riduzione dell’incidentale (in evidente correlazione con l’aumento del giudizio in via principale), fino ad arrivare ai dati minimi del triennio precedente a quello ora esaminato, allorché esso contò soltanto 482 pronunce su 984 totali, un dato dunque inferiore alla metà<sup>32</sup>. Sia nel 2012 sia nel 2013, in particolare, per la prima volta nella storia della Corte, il giudizio in via incidentale non aveva rappresentato l’attribuzione più rilevante da un punto di vista quantitativo, superata in entrambi i casi dal giudizio in via principale.

*Il giudizio  
in via incidentale e  
in via principale*

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

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

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

*Il conflitto di  
attribuzioni tra enti*

---

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

<sup>32</sup> V. gli *Aggiornamenti*, 2014, 13.

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

*Il conflitto  
di attribuzioni  
tra poteri*

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

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

*Il referendum*

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

*Le ordinanze  
di correzione*

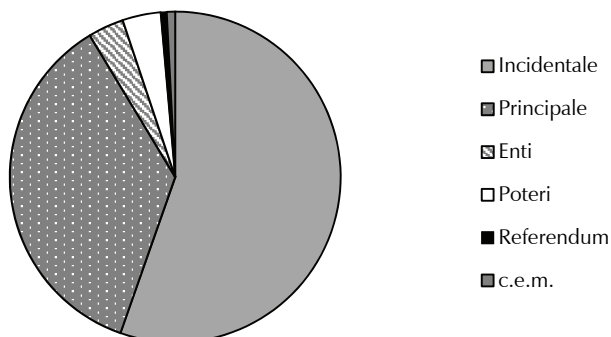
Un cenno, infine, alle ordinanze di correzione delle omissioni o degli errori materiali contenuti nelle sentenze e nelle ordinanze, cui la Corte provvede, in camera di consiglio, ai sensi dell'art. 32 delle Norme integrative; tali pronunce sono risultate, com'è naturale, piuttosto numerose nel periodo attorno allo smaltimento dell'arretrato (negli anni dal 1988 al 1994 se ne sono registrate ben 46), mentre il loro numero è diminuito negli anni successivi<sup>33</sup>. Sono state 7 nel triennio considerato, meno dell'1% del totale.

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

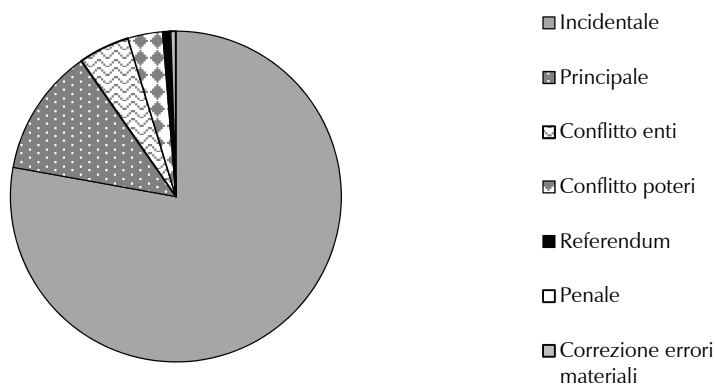
---

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

## Ripartizione pronunce per tipo di giudizio nel triennio 2014-2016



## Le pronunce della Corte costituzionale per tipo di giudizio (1956-2016)



## 3.1. Udienza pubblica e camera di consiglio

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

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

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

*Il rito nel giudizio in via incidentale*

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

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

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

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

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

*Il rito nel giudizio  
in via principale*

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

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

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

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

*Il rito nei conflitti*

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

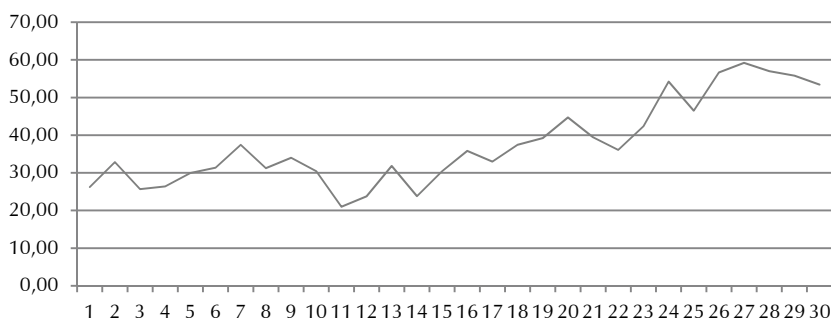
*Il rito nel referendum*

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

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

*I dati complessivi*

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



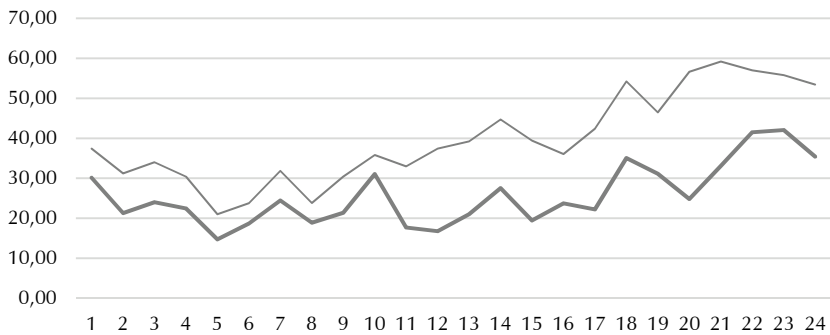
Il dato complessivo, tuttavia, va scorporato per i vari giudizi, consentendo così di ricavare informazioni sulle opzioni effettuate nelle singole competenze, e ciò rileva in particolare nel giudizio in via incidentale, poiché sono

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

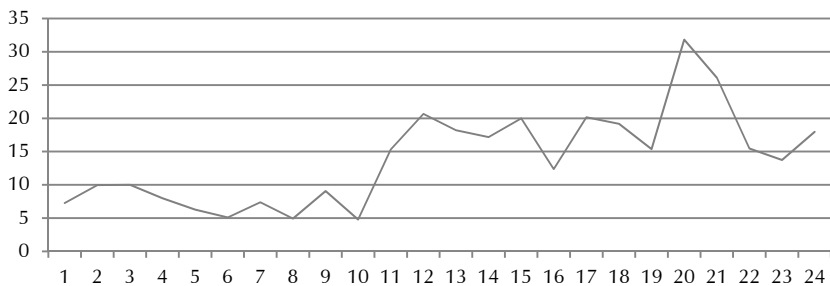
Negli ultimi ventiquattro anni, le percentuali di ricorso all'udienza pubblica per l'incidentale sono in media attorno al 25%, anche se va registrata una forte ripresa nel triennio in esame (188 su 474, pari a quasi il 40%), che consolida una tendenza già emersa in quello precedente<sup>34</sup>.

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

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



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



<sup>34</sup> V. gli *Aggiornamenti*, 2014, 17 s.



### 3.2. Sentenze e ordinanze

Altro importante fattore, accanto al rito, per la comprensione dei meccanismi di funzionamento della Corte costituzionale è costituito dalla scelta del tipo di provvedimento, sulla base della distinzione tracciata, in generale, dall'art. 18, l. n. 87/1953, per il quale la Corte giudica in via definitiva con sentenza, mentre adotta con ordinanza tutti gli altri provvedimenti di sua competenza<sup>35</sup>. È risaputo, peraltro, come tale distinzione abbia trovato una solo parziale attuazione nella giurisprudenza costituzionale, la quale ha ben presto mostrato l'uso di ordinanze (di manifesta infondatezza, di inammissibilità, semplice o manifesta, di restituzione degli atti, ecc.) che certamente concludono la fase del giudizio che si svolge dinanzi alla Corte (e in questo senso sono definitive), pur senza necessariamente escludere che la questione venga in un secondo momento riproposta<sup>36</sup>.

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

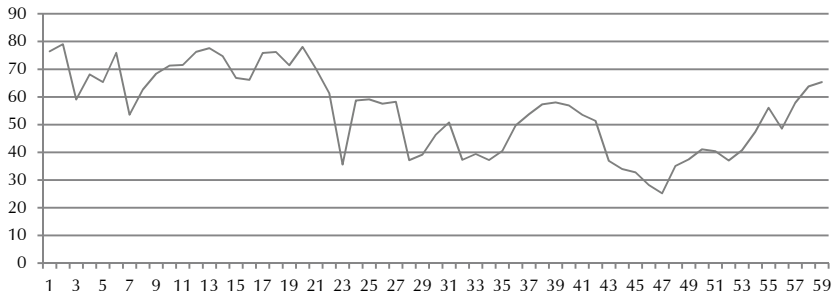
Nel triennio in esame, il numero delle sentenze è risultato addirittura superiore al 60% (534 provvedimenti su 854 complessivi), con un picco nel 2014, allorché quasi due provvedimenti su tre hanno rivestito tale forma (187 su 286).

*I dati del triennio*

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

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

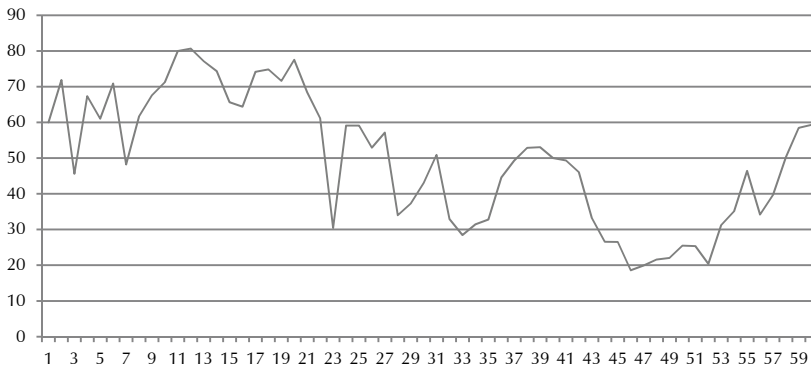
*La percentuale, anno per anno, delle sentenze sul totale dei provvedimenti*



Una tendenza simile si riscontra, in vero, anche nel giudizio in via incidentale, dove pure il ricorso alla sentenza rimane più basso di quanto non sia nell'insieme delle competenze della Corte. Con riguardo al triennio precedente si era osservato come la percentuale, in decisa crescita, avesse oltrepassato il 40%, e come nel 2013 le sentenze fossero tornate a superare, anche se di poco, le ordinanze (73 a 72), ciò che non accadeva da venti anni<sup>37</sup>.

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

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



<sup>37</sup> V. gli *Aggiornamenti*, 2014, 20.

### 3.3. Giudice relatore e giudice redattore

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

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

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

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

Secondo il vecchio testo, infatti, dopo la votazione era la Corte a nominare il giudice per la redazione dell'ordinanza o della sentenza, il cui testo veniva quindi approvato dal collegio in camera di consiglio. La data della decisione coincideva con la data di tale ultima approvazione. Seguiva, infine, la fase della sottoscrizione, prevista originariamente ad opera di tutti i giudici, ma limitata al Presidente e allo stesso giudice redattore a partire dalla deliberazione del 7 luglio 1987 con cui la Corte aveva modificato, sul punto, l'art. 18, ultimo comma, delle Norme integrative allora vigenti<sup>38</sup>.

Le Norme integrative del 2008 hanno modificato in più punti tali passaggi<sup>39</sup>.

*La modifica delle  
Norme integrative  
nel 2008*

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

<sup>39</sup> V. al riguardo, in maggior dettaglio, gli *Aggiornamenti*, 2011, 20 ss.

Ribadita la previsione sull'ordine di votazione (art. 17, 3° comma), si stabilisce ora che, "dopo la votazione, la redazione delle sentenze e delle ordinanze è affidata al relatore, salvo che, per indisponibilità o per altro motivo, sia affidata dal Presidente ad altro o a più giudici" (4° comma). Viene dunque sancito normativamente l'automatismo relatore-redattore, ma si prevede che il relatore possa non svolgere la redazione per indisponibilità o altro motivo, nel qual caso sarà il Presidente (e non più la Corte) ad affidare la redazione ad altro o a più giudici<sup>40</sup>. Altra modifica attiene alla data della decisione, che viene ora fatta coincidere (secondo l'art. 17, 5° comma) con quella dell'approvazione di cui all'art. 17, 3° comma, delle Norme integrative, allorché i giudici si sono espressi con il voto sulla questione sottoposta, una data di norma precedente rispetto alla redazione e alla approvazione del testo da parte del collegio in camera di consiglio, e alla conseguente sottoscrizione ad opera del Presidente e del giudice redattore (6° comma).

Più in generale, attorno alla figura del giudice relatore-redattore si sono nel tempo presentati soprattutto due ordini di problemi, in parte connessi: da un lato, la posizione differenziata rispetto a quella degli altri giudici in riferimento alla questione esaminata, con il rischio di pregiudizio per l'effettiva collegialità di funzionamento dell'organo; dall'altro, i criteri adottati per la sua scelta, che la prassi ha mostrato a lungo ispirati a una marcata specializzazione, in particolare nel giudizio sulle leggi, con conseguente "personalizzazione" della giurisprudenza costituzionale, almeno in date materie<sup>41</sup>.

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

---

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

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

Tali fenomeni sono parsi in realtà meno rilevanti in anni più recenti<sup>42</sup>, e anche il triennio in esame sembra confermare questa tendenza. Oltre tutto, la minor produttività complessiva di questi anni e il rilievo, maggiore che in passato, delle competenze altre rispetto al giudizio in via incidentale rende più complessa un'analisi in tal senso della giurisprudenza della Corte, dal momento che, soprattutto nel giudizio in via principale, il profilo dell'oggetto si interseca con quello della "sede", secondo direttive inevitabilmente meno univoche (ricorso statale o regionale, relativo a regioni ordinarie ovvero speciali, ecc.).

È invece cresciuto di interesse, in anni recenti, un diverso profilo sempre riguardante il giudice relatore-redattore, dato dai casi in cui le due figure del relatore e del redattore (per il medesimo provvedimento) non coincidono<sup>43</sup>.

*La dissociazione tra giudice relatore e giudice redattore*

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

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

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

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

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

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

La relazione del 2012 (Presidente Gallo) non contiene, dunque, l'Introduzione, e ai dati delle discrepanze nel collegio non si fa riferimento nemmeno nel testo di saluto del Presidente alla stampa e alle autorità; analogamente in quella del 2013 (Presidente Silvestri). In parte diverso è il caso del 2014 (Presidente Criscuolo), perché, a fronte dell'assenza di riferimenti nella relazione, si registra una articolata riflessione sulla collegialità, anche in collegamento con il tema dell'opinione dissenziente, nel testo di saluto alla stampa e alle autorità<sup>44</sup>.

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

La dimensione  
del fenomeno

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

---

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

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

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

Come emerge dalla tabella, gli episodi sono relativi a tutte le competenze della Corte, il giudizio in via incidentale (10), il giudizio in via principale (9), il conflitto di attribuzione tra enti (2), il conflitto di attribuzione tra poteri (6), il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo (4). Le questioni affrontate, spesso di grande rilievo<sup>47</sup>, sono state decise da pronunce sia processuali sia di merito, con sentenza o con ordinanza, con però una netta prevalenza della prima (28 casi contro 3). Da segnalare, poi, che quelli coinvolti nei 31 casi sono ben 19 relatori diversi (molti dei quali, 14 su 19, sono stati a loro volta redattori in sostituzione del relatore in altra occasione). In alcuni casi le “parti” si sono, per così dire, scambiate, all’interno del collegio, nel senso che il giudice relatore è stato sostituito da un collega il quale, a sua volta, in altra occasione, è stato sostituito nella redazione di un provvedimento dal primo.

Un’ultima notazione riguarda la segnalata modifica delle Norme integrative nel 2008, con la conseguente competenza riconosciuta al Presidente di affidare ad altro giudice la redazione del provvedimento in caso di indisponibilità del relatore. Da quando la regola è vigente, in una sola occasione è accaduto, nel passato, che il Presidente abbia affidato a sé stesso la redazione di un provvedimento in sostituzione del giudice relatore<sup>48</sup>. Non si registrano casi analoghi nel triennio in esame.

---

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

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

<sup>48</sup> V. gli *Aggiornamenti*, 2014, 25.

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

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

Segue



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

Segue

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

#### 4. Alcune notazioni particolari

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

a) *I ritardi nella trasmissione delle ordinanze di rimessione nel giudizio in via incidentale.* Già in passato si è avuto modo di segnalare, con riguardo al giudizio in via incidentale, i ritardi, talora ingenti, accumulati dalle cancellerie dei giudici *a quibus* nella trasmissione delle ordinanze di rimessione. Si tratta di casi spesso stigmatizzati dalla Corte costituzionale mediante un'espressa segnalazione nel corpo della pronuncia. Anche nel presente triennio se ne registrano di significativi, con trasmissione delle ordinanze di rimessione con molti anni di ritardo, a testimonianza dei problemi di funzionamento del complesso della macchina giudiziaria<sup>49</sup>.

*I ritardi  
delle ordinanze  
di rimessione*

Rimane, semmai, non chiarito come, in altre ipotesi, dove parrebbe di essere di fronte a situazioni analoghe (vale a dire, ordinanze di rimessione assai risalenti e verosimilmente trasmesse con ritardo), manchi nella pronuncia della Corte una precisa indicazione di quando l'ordinanza sia pervenuta, così che non è reso esplicito se il lasso di tempo intercorrente con il momento dell'iscrizione nel registro delle ordinanze (avvenuta a distanza di anni dalla emanazione dell'atto ad opera del giudice *a quo*) sia dovuto al ritardo nella trasmissione o ad altri fattori<sup>50</sup>.

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

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

---

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

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

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

La nomina di più  
giudici relatori

b) *La nomina di più giudici relatori.* L'art. 7 delle Norme integrative prevede, come ricordato, il potere del Presidente della Corte di nominare “uno o più giudici per l'istruzione e per la relazione”. In realtà, sono assai rari i casi in cui venga nominato più di un giudice relatore per ciascuna causa da trattare. Nel triennio precedente ciò era accaduto per la vicenda, particolarmente complessa, sorta in seguito alle intercettazioni casuali delle comunicazioni telefoniche del Presidente della Repubblica<sup>52</sup>. In quello in esame, si registrano la sent. n. 102/2016, relativa alla tematica del *ne bis in idem*, affidata alla relazione-redazione di Lattanzi e Cartabia, e l'ord. n. 112/2016, sempre in riferimento alla stessa tematica, con il coinvolgimento dei medesimi giudici.

I comunicati stampa

c) *I comunicati stampa relativi ai provvedimenti.* Nel corso del triennio in esame si registrano, come già in passato, comunicati stampa della Corte che anticipano all'opinione pubblica gli esiti di pronunce che vengono poi depositate a distanza di tempo<sup>53</sup>. Secondo quanto già osservato, si tratta di atti di cui è dubbia la base normativa, incerta la collocazione e problematici gli effetti, rispetto ai quali si può qui solo osservare come il fenomeno appaia, almeno da un punto di vista quantitativo, meno rilevante rispetto al recente passato.

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

<sup>52</sup> V. gli *Aggiornamenti*, 2014, 27.

<sup>53</sup> V. gli *Aggiornamenti*, 2014, 27 ss.

25 gennaio 2017 (un'intera pagina di comunicato, che si conclude con l'affermazione secondo cui "all'esito della sentenza, la legge elettorale è suscettibile di immediata applicazione"). Com'è noto, la sentenza (n. 35/2017) sarebbe poi stata depositata il 9 febbraio successivo<sup>54</sup>.

---

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



## CAPITOLO II

# IL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI IN VIA INCIDENTALALE

di ROBERTO ROMBOLI

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

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

## 1. *Premessa. Dati e percentuali*

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

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

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

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

*Decisioni*

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

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

---

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



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

*... sentenze e  
ordinanze ...*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

maniera più approfondita, a tutto vantaggio per la più piena comprensione delle soluzioni accolte dal Giudice delle leggi<sup>2</sup>.

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

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

... gli atti di  
promovimento ...

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

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

... tempi dei giudizi

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

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

---

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

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

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

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

*Crisi del giudizio  
incidentale*

Questo risultato è certamente imputabile a diverse ragioni, quali il formarsi su molti temi di una giurisprudenza consolidata della Corte, che vale a orientare i giudici e quindi ad escludere nuove questioni di costituzionalità; il diffondersi, dietro forte sollecitazione della Corte costituzionale, della tecnica della c.d. interpretazione conforme, attraverso la quale il giudice è stato spinto a risolvere da solo i dubbi di costituzionalità, ogni qualvolta ciò risulti possibile facendo uso (che a volte è divenuto anche "abuso") dei propri poteri interpretativi<sup>4</sup>; l'esplosione negli ultimi anni della tutela multilivello e soprattutto, per quanto riguarda il nostro tema, l'utilizzo da parte dei giudici comuni dello strumento della pregiudizialità eurounitaria e della possibilità – a seguito della risposta della Corte di giustizia dell'Unione europea oppure anche a prescindere dal rinvio pregiudiziale, quando non si nutrano dubbi in proposito – di procedere alla immediata disapplicazione delle leggi nazionali quando siano ritenute in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

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

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

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

---

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

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

*Il modello italiano  
di giustizia  
costituzionale*

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

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

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

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

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

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

A fronte di un supposto contrasto tra legge o atto avente forza di legge nazionale rispetto alla Costituzione, alla CEDU o al diritto dell'UE, la posizione del giudice potrebbe essere sempre la stessa, ponendo cioè l'alternativa tra la disapplicazione e la proposizione della questione di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale<sup>5</sup>.

---

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

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

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

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

*Ripensare  
il modello?*

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

*L'ipotesi di un  
ricorso diretto*

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nel primo caso in particolare l'esperienza spagnola, dovrebbe ammonire circa il rapporto costi-benefici conseguenti alla introduzione di un ricorso diretto del tipo dell'*amparo* costituzionale, per cui continuo ad essere convinto di quanto avevo avuto modo di sostenere diversi anni orsono, nella convinzione che il sistema aveva dato in sostanza una buona prova di sé<sup>8</sup>, per cui appariva preferibile operare al fine di migliorarlo, muovendosi nella stessa lunghezza d'onda, anziché pensare ad interventi tali da produrre la sua destrutturazione.

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nel 2008 si è verificato il primo importante mutamento di giurisprudenza e la Corte ha effettuato il suo primo rinvio alla Corte di Lussemburgo, con il quale è stata riconosciuta invece la propria legittimazione, pur sottolineando come questa possibilità dovesse essere ritenuta ammissibile solo con riguardo ai giudizi sulle leggi in via principale, in ragione dell’assenza di un giudice, con esclusione quindi del giudizio attivato in via incidentale<sup>10</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

Come evidenziato nella precedente edizione<sup>12</sup>, nello stesso periodo anche altre importanti Corti costituzionali europee avevano proposto, per la prima volta, questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia: Tribunal constitucional spagnolo (2011), Conseil constitutionnel francese (2013), Tribunale costituzionale tedesco (2014).

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

Alla Corte costituzionale italiana ha dato risposta la Corte di giustizia con la sent. 26 novembre 2014<sup>13</sup>, la quale ha ritenuto la disciplina italiana dei contratti a termine nel settore scolastico in contrasto con il diritto dell'UE.

*La risposta della  
Corte di giustizia*

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

Nel merito la Corte ha preso atto della risposta della Corte di giustizia ed ha quindi dichiarato la incostituzionalità della normativa impugnata, mentre, con riguardo al diritto al risarcimento in capo ai soggetti che avessero subito un danno a seguito dell'inadempimento dello Stato italiano, ha ritenuto che il *dictum* della Corte di giustizia dovesse essere integrato da parte della stessa Corte costituzionale<sup>14</sup>.

---

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

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

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

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

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

*Il secondo rinvio  
pregiudiziale  
nel giudizio in via  
incidentale*

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

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

Con questa decisione la Corte di giustizia ha affermato che l’art. 325 TFUE<sup>15</sup> impone al giudice nazionale di non applicare il combinato disposto degli artt. 160, ultimo comma, e 161, 2° comma, c.p. quando ciò gli impedirebbe di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell’Unione, ovvero quando frodi che offendono gli interessi finanziari dello Stato membro sono soggette a termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per le frodi che ledono gli interessi finanziari dell’Unione<sup>16</sup>.

---

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

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

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

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

<sup>16</sup> Corte giust., 8 settembre 2015, Taricco, in *Foro it.*, 2015, IV, 609.

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

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

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

La risposta, da parte dei giudici nazionali, è stata diversificata e mentre alcuni hanno ritenuto, sulla base della pronuncia di Lussemburgo, di dover disapplicare la normativa nazionale<sup>17</sup>, altri hanno ritenuto invece non applicabile tale pronuncia al caso di specie<sup>18</sup> ed altri ancora hanno invece sollevato questione di costituzionalità della norma che ha introdotto in Italia il Trattato, in quanto la disposizione dell'art. 325, come interpretata dalla Corte di giustizia, si porrebbe contro principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale<sup>19</sup>.

Affrontando tali questioni, la Corte costituzionale ha ritenuto opportuno avanzare una interpretazione dell'art. 325 TFUE, tale da escludere il contrasto dello stesso con i principi supremi della nostra Costituzione e quindi di sottoporla all'esame della Corte di giustizia sotto forma di "richiesta di interpretazione dell'interpretazione" fornita nella sentenza Taricco<sup>20</sup>.

La Corte costituzionale passa a verificare se la regola tratta dalla sentenza Taricco soddisfi i requisiti della determinatezza derivante dal principio di legalità e svolge la verifica su due piani: a) se la soluzione interpretativa della Corte di giustizia, sulla base del dato normativo, fosse ragionevolmente prevedibile e percepibile dalla persona che ha realizzato la condotta avente rilievo penale, concludendo in senso negativo; b) se può dirsi rispettata la riserva di legge in ragione del grado di determinatezza della fattispecie derivante dall'art. 325, anche con riguardo ai poteri riconosciuti al giudice nel nostro ordinamento, in applicazione del principio di separazione dei poteri. Anche in questo caso la risposta è negativa, in considerazione della natura ambigua del riferimento al "numero considerevole di casi", concetto non riempibile di contenuto attraverso l'attività interpretativa del giudice; dell'aver così assegnato al giudice obiettivi di risultato<sup>21</sup>.

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

---

<sup>17</sup> Cass., 17 settembre 2015, Pennacchini, in *Foro it.*, 2016, II, 87.

<sup>18</sup> Cass., 25 gennaio 2016, Tormenti, in *Foro it.*, 2016, II, 232.

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

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

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

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

pretazione nel senso che l'art. 325 TFUE è applicabile solo se è compatibile con l'identità costituzionale dello Stato membro e che spetta alle competenti autorità di quello Stato farsi carico di una siffatta valutazione<sup>22</sup>.

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

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

*La Corte  
costituzionale come  
giudice a quo*

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

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

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

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

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

---

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

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

La Corte ha mostrato quindi un ripensamento rispetto alla precedente giurisprudenza, anche puntuale (sent. n. 314/2003) e, seppure in sede deliberatoria circa la non manifesta infondatezza, ha ritenuto non palesemente infondato il dubbio di costituzionalità della residua normativa speciale siciliana circa il controllo delle leggi, in considerazione particolarmente della natura preventiva del controllo, mostrandosi quindi favorevole a considerare il procedimento di impugnazione delle leggi regionali di cui all'art. 127 Cost. una forma di "autonomia più ampia" rispetto a quella vigente e finora applicata in Sicilia<sup>23</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

*Il giudice di rinvio*

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

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

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

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

*L'esaurimento  
del potere decisorio  
del giudice*

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

*Il promovimento  
della questione nel  
giudizio cautelare*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A seguito di un'ampia e puntuale rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia, la Corte ha rilevato come la fonte e la modalità di nomina (anche governativa) del giudice non sono di per sé momenti decisivi della verifica, assumendo piuttosto rilievo centrale il grado di autonomia che il legislatore ha garantito all'organo giurisdizionale rispetto all'autorità designante nel concreto esercizio della funzione. Il legislatore avrebbe dovuto garantire una sorta di neutralizzazione preventiva delle possibili situazioni di condizionamento che possano, anche solo teoricamente, mettere in discussione l'autonomia di giudizio dell'organo decidente<sup>25</sup>.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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