

GLI ASPETTI PROCESSUALI DEL GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE NELL'ULTIMO QUINQUENNIO

Quaderno predisposto in occasione del Seminario "I ricorsi in via principale"

Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010

a cura di T. Giovannetti

1. Premessa

2. Il ricorso

- 2.1. La notifica, il deposito ed i termini per ricorrere
- 2.2. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione
- 2.3. I contenuti del ricorso

3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

4. Il parametro di costituzionalità

5. L'interesse a ricorrere

6. La riunione e la separazione delle cause

7. Il contraddittorio di fronte alla Corte

8. Le decisioni della Corte

- 8.1. Le decisioni interlocutorie
- 8.2. L'estinzione del giudizio
- 8.3. Le decisioni processuali
- 8.4. Le decisioni di rigetto
- 8.5. Le decisioni di accoglimento

9. Il controllo degli statuti ordinari ai sensi dell'art. 123 della Costituzione

1. Premessa

Nel corso dell'ultimo quinquennio l'andamento quantitativo dei giudizi in via principale ha subito oscillazioni di un certo rilievo: dopo aver superato nel 2005, per la prima volta dal 1988, la quota simbolica di 100 decisioni (per l'esattezza, 101: 85 sentenze e 16 ordinanze), ed aver raggiunto quota 113 nel 2006 (82 sentenze e 31 ordinanze), si è registrata una brusca discesa negli anni 2007-2008 (rispettivamente 76 e 64 decisioni: 58 sentenze e 18 ordinanze nel 2007 e 55 sentenze e 9 ordinanze nel 2008), per poi tornare a salire nel 2009, con 84 decisioni (68 sentenze e 16 ordinanze). Nel momento in cui si scrive (novembre 2010) le decisioni rese nell'ambito del giudizio in via principale nel corso dell'anno 2010 sono già 124 (85 sentenze e 39 ordinanze), con discreto incremento, dunque, rispetto agli ultimi 3 anni.

2. Il ricorso

Con riferimento ai problemi connessi al ricorso con cui vengono sollevate questioni di legittimità costituzionale, assumono rilievo soprattutto i profili attinenti al rapporto tra la delibera dell'organo politico di impugnare e le problematiche relative al ricorso, alla notifica ed alla individuazione dei termini delle questioni che si intende sottoporre all'esame della Corte.

2.1. La notifica, il deposito ed i termini per ricorrere

Per quanto riguarda i destinatari della notifica, consolidato è l'orientamento secondo cui «ai giudizi costituzionali non si applicano le norme sulla rappresentanza dello Stato in giudizio previste dall'art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260, e dalla legge 3 aprile 1979, n. 103, con la conseguenza che, per la rituale proposizione del giudizio, l'atto deve essere notificato presso la sede del Presidente del Consiglio dei ministri»: ciò ha indotto la Corte a ritenere non validamente instaurato il giudizio in forza della notificazione del ricorso al Presidente del Consiglio dei ministri, avvenuta presso l'Avvocatura generale dello Stato (*ex plurimis*, sentenze nn. **208/10**; **344/05**).

Quanto alla disciplina dei termini per ricorrere, risulta in questi anni confermato l'orientamento secondo cui i termini per la notifica e per il deposito del ricorso devono intendersi stabiliti a pena di decadenza, perché se così non fosse le controversie fra lo Stato e le Regioni, una volta notificato il ricorso, potrebbero essere «instaurate *sine die*» (cfr., *ex plurimis*, sentenze nn. **428/08** e **214/06** in punto di notifica, e la sentenza n. **121/10**, nonché le ordinanze nn. **218** e **344/06**, **20/05** in punto di deposito oltre il termine di 10 giorni dalla notifica).

Si ricorda, peraltro, che – come ricordato nella sentenza n. **9/10** – l'«esistenza di una disciplina contenuta in un precedente testo normativo non impedisce l'impugnazione in via principale di una successiva legge che, novando la fonte, riproduca la medesima disciplina». Nella sentenza da ultimo citata è stata pertanto dichiarata l'infondatezza dell'eccezione sollevata dalla Regione resistente che invocava la tardività del ricorso sostenendo che, poiché la disposizione impugnata conteneva una norma identica a quella di una disposizione regionale risalente al 1997 e poiché lo Stato non aveva impugnato a suo tempo la legge del 1997, sarebbe preclusa l'impugnazione della stessa norma per il semplice fatto che essa è stata ripetuta nella legge del 2008.

Parimenti consolidato e confermato è l'orientamento secondo cui «al fine della tempestività dell'impugnazione proposta in via principale, rileva non già la data in cui il ricorso sia stato ricevuto dalla parte alla quale esso deve essere notificato, bensì la data in cui il notificante ha consegnato l'atto all'ufficiale giudiziario incaricato della notificazione» (*ex plurimis*, sentenze nn. **179/10**; **225 e 250/09**, **439/08**, **300/07**, **383/05**).

Ancora con riferimento ai termini di deposito del ricorso, si segnalano, da ultimo, le sentenze nn. **278/10** e **318/09**. Nella prima la Corte, dichiarando inammissibile il ricorso della Regione Molise in quanto notificato oltre il termine previsto dall'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ha ribadito l'esclusione dell'applicabilità dell'istituto della sospensione feriale ai giudizi di costituzionalità, orientamento confermato anche successivamente all'emanazione della legge n. 742 del 1969 «poiché la formulazione letterale dell'art. 1 – molto più precisa di quella adottata nel corrispondente articolo della legge n. 818 del 1965 – non lascia ombra di dubbio che il legislatore abbia inteso escludere i giudizi di costituzionalità dall'ambito di applicazione della normativa sulla sospensione dei termini», dal momento che in tale disposizione si specifica che la sospensione si riferisce al “decorso dei termini processuali relativi alle giurisdizioni ordinarie ed a quelle amministrative”. La giurisprudenza costituzionale ha costantemente confermato questa interpretazione, motivandola – ricorda la Corte – «con specifico riguardo alle peculiari esigenze di rapidità e certezza cui il processo costituzionale deve rispondere». Proprio tali esigenze hanno, altresì, consentito di superare il dubbio di costituzionalità avanzato, nel caso di specie, dalla ricorrente, la quale, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, chiedeva alla Corte di sollevare, d'ufficio, avanti a sé questione di legittimità costituzionale della legge 7 ottobre 1969, n. 742, nella parte in cui non prevede l'applicazione dell'istituto della sospensione feriale dei termini anche al processo costituzionale.

Nella seconda pronuncia, la Corte – dopo aver ricordato che nei giudizi davanti ad essa non trova applicazione la legge appena citata, nonché che anche nei giudizi in via principale vige il principio della scissione tra il momento in cui la notificazione deve intendersi effettuata nei confronti del notificante, rispetto a quello in cui essa si perfeziona per il destinatario dell'atto – si è chiesta se il termine di dieci giorni per il deposito del ricorso decorresse dalla prima o dalla seconda data. Essa ha pertanto richiamato la propria giurisprudenza che ha affermato il principio della sufficienza del compimento delle sole formalità che non sfuggono alla disponibilità del notificante: trattandosi di un principio di portata generale, esso «non può non riferirsi ad ogni tipo di notificazione e, dunque, anche alle notificazioni a mezzo posta [...], essendo palesemente irragionevole, oltre che lesivo del diritto di difesa del notificante, che un effetto di decadenza possa discendere dal ritardo nel compimento di un'attività riferibile non al medesimo notificante, ma a soggetti diversi (l'ufficiale giudiziario e l'agente postale), perciò destinata a restare estranea alla sfera di disponibilità del primo». Per quanto riguarda il termine di deposito di cui all'art. 31, quarto comma, legge n. 87 del 1953, deve essere condiviso l'orientamento della giurisprudenza di legittimità che ha definito «come “anticipato e provvisorio” l'effetto a vantaggio del notificante, affermando che la distinzione dei momenti di perfezionamento della notifica per quest'ultimo e per il destinatario dell'atto trova applicazione quando dall'intempestivo esito del procedimento di notifica, per la parte di questo sottratta alla disponibilità del notificante stesso, potrebbero derivare conseguenze per lui pregiudizievoli, non anche quando la norma preveda che un termine debba decorrere o un altro adempimento debba essere compiuto dal tempo dell'avvenuta notificazione, in quanto in tal caso essa deve intendersi perfezionata, per entrambe le parti, al momento della

ricezione dell'atto da parte del destinatario». Con riferimento al termine di cui al citato art. 31, infatti, si può affermare che «non viene in rilievo alcuna esigenza di tutelare il diritto di difesa del notificante; non è identificabile un momento analogo a quello della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario o all'agente postale; l'attività da compiere non dipende da altri soggetti; infine, il notificante ha interesse a verificare, allorché procede al deposito, che la notifica dell'atto sia stata raggiunta nei confronti del destinatario». Poiché «l'anticipazione del perfezionamento della notifica al momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario (o all'agente postale) non ha ragione di operare con riguardo ai casi in cui detto perfezionamento assume rilievo, non già ai fini dell'osservanza di un termine in quel momento pendente nei confronti del notificante, bensì per stabilire il *dies a quo* inerente alla decorrenza di un termine successivo del processo, qual è nella specie il deposito del ricorso notificato» (art. 31, quarto comma), detto termine decorre dal momento in cui l'atto perviene al destinatario.

Sempre connesse ai tempi dell'impugnazione, sia pure in un'ottica più generale, sono quelle statuizioni nelle quali la Corte ha affrontato il tema della tardività del ricorso derivante dall'avvenuta impugnazione soltanto dopo l'entrata in vigore della legge di conversione, e non del decreto legge convertito. Avverso eccezioni formulate in questi termini, si è sottolineato come la giurisprudenza della Corte sia «costante nel riconoscere la tempestività della impugnazione dei decreti legge dopo la loro conversione, che ne stabilizza la presenza nell'ordinamento» (sentenze numeri **62** e **383/05**).

2.2. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione

Particolare importanza viene attribuita alla delibera con la quale lo Stato, le Regioni o le Province autonome si determinano all'impugnazione. La Corte ritiene necessaria una corrispondenza tra la deliberazione con cui l'ente statale, regionale o provinciale si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione.

Tale principio viene più volte ribadito nella giurisprudenza degli ultimi 5 anni.

In ordine all'oggetto del giudizio, consolidato è l'orientamento secondo cui la delibera governativa di impugnazione della legge e l'allegata relazione ministeriale, alla quale si faccia rinvio, devono contenere l'indicazione delle disposizioni impugnate a pena di inammissibilità delle relative censure. Di qui l'inammissibilità della questione quando nella delibera del Consiglio dei ministri (e nell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni) che dispone l'impugnazione della legge regionale non si faccia alcuna menzione della disposizione impugnata (cfr., da ultimo, sentenza n. **269/10**).

Ancora, nella sentenza n. **278/10**, la Corte ha ricordato che «a pena d'inammissibilità, deve sussistere una piena corrispondenza tra le disposizioni impugnate dal ricorso e le disposizioni individuate dalla delibera con cui la Giunta (nell'ipotesi di iniziativa regionale) ne ha autorizzato la proposizione», nonché che «nelle delibere dell'organo politico che, pur non censurando un'intera legge, ne selezionano una parte cospicua, l'indicazione delle disposizioni oggetto di censura deve avere un "necessario grado di determinatezza", in difetto del quale la individuazione delle previsioni da impugnare, tra le molte che compongono una disciplina formalmente unica, verrebbe rimessa alla difesa tecnica, che è priva di tale prerogativa». Nel caso di specie la delibera della Giunta della Regione Lazio aveva indicato l'art. 27, complessivamente considerato, quale oggetto di impugnazione, cosicché «la cernita delle specifiche previsioni da sottoporre al sindacato [della

Corte [era] stata posta in essere dalla difesa tecnica, senza alcuna previa direttiva, anche solo di massima, dell'organo politico. Infatti, l'art. 27 della legge n. 99 del 2009 consta di 47 commi, relativi a fattispecie che risultano estremamente diversificate tra loro quanto ad oggetto di disciplina». La Corte è dell'avviso che la «mera presenza delle disposizioni censurate in un unico articolo della legge, genericamente intitolato “Misure per la sicurezza e il potenziamento del settore energetico”, non è di per sé sufficiente a produrre il “necessario grado di determinatezza” dell'oggetto del giudizio di costituzionalità», dovendosi pertanto dichiarare la inammissibilità delle corrispondenti questioni (in senso sostanzialmente analogo si vedano anche le sentenze nn. **232, 246, 247, 249, 250/09; 27, 387/08; 64, 275, 367, 453/07; 3, 49, 155, 323, 365, 396, 398, 450/06; 50, 95, 106, 150, 300, 360, 384, 393/05**).

Ad ogni modo, resta fermo che la scelta politica del Governo di impugnare norme regionali si esprime nell'indicazione delle specifiche disposizioni ritenute eccedenti le competenze della Regione, salva l'autonomia tecnica dell'Avvocatura dello Stato nell'individuazione dei motivi di censura. La sentenza n. **102/08** ha, ad esempio, respinto un'eccezione di inammissibilità per non essere la censura contenuta nella deliberazione del Consiglio dei Ministri di impugnare la legge regionale. Invero, la Corte ha osservato che «la deliberazione governativa di impugnazione contiene il riferimento a tutti i parametri evocati nel ricorso e ciò è sufficiente (...) ai fini dell'ammissibilità di quest'ultimo». Con la medesima sentenza si è parimenti respinta un'ulteriore eccezione di inammissibilità basata sul presupposto che l'evocazione del parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 12 del Trattato Ce, era stato indicato nella sola proposizione finale della deliberazione governativa di impugnazione e non nella motivazione di questa (sul punto si vedano anche, *ex plurimis*, le sentenze nn. **368/08, 81, 98 e 365/07**).

Infine, sempre per ciò che concerne i rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione, merita un cenno la sentenza n. **129/06**, ove è stata respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso governativo, proposta dalla Regione, per non essere stato effettuato il deposito contestuale dell'estratto del verbale del Consiglio dei Ministri e della relazione del Ministro proponente, sul rilievo fattuale che mancavano gli elementi per ritenere che tale deposito non fosse stato contestuale a quello del ricorso.

2.3. I contenuti del ricorso

La Corte ha sempre mostrato grande attenzione al contenuto del ricorso sotto il profilo della sua idoneità ad instaurare correttamente questioni di legittimità costituzionale sufficientemente precisate e motivate. Una siffatta attenzione è ben rappresentata dalla sentenza n. **450/05**, in cui la Corte ha sottolineato essere un principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale quello per cui «il ricorso in via principale non solo “deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi”, indicando “le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità” [...], ma deve, altresì, “contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge” [...]. Ed invero, l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno della impugnativa si pone [...] “in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali, nei quali il giudice rimettente non assume propriamente il ruolo di un ricorrente e al quale si richiede, quanto al merito della questione di costituzionalità che esso solleva, una valutazione limitata alla ‘non manifesta infondatezza’”».

Alla luce di tali principi, espressamente o implicitamente confermati in molte decisioni (cfr., *ex plurimis*, sentenze nn. **27** e **102/08**; **139** e **215/06**), la Corte ha censurato le carenze riscontrate (a) nella individuazione delle norme oggetto delle questioni e delle norme di raffronto, (b) nella individuazione delle norme parametro e (c) nella motivazione delle censure.

(a) In ordine all'oggetto del giudizio, il difetto di individuazione è stato talvolta ricavato dalla circostanza che venisse impugnato un atto legislativo nel suo complesso. In proposito, la Corte ha, tuttavia, ripetutamente affermato che se è inammissibile l'impugnativa di un'intera legge «ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta l'individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità», sono al contrario «ammissibili le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (*ex plurimis*, sentenze nn. **141**, **178**, **195**, **223**, **246** e **300/10**; **54/09**; **201/08**; **22**, **238** e **239/06**; **62** e **159/05**).

Ad ogni modo, l'esigenza che i termini delle questioni siano adeguatamente determinati non si traduce sistematicamente in un'attitudine censoria della Corte costituzionale, la quale procede, nei limiti del possibile, alla precisazione del *thema decidendum*, quando esso presenta elementi di vaghezza. Ciò è avvenuto, da ultimo ed *ex multis*, nelle sentenze nn. **121/10** (in cui la Corte ha, ad esempio, ritenuto che «dalla parte motiva dei relativi ricorsi si deduce[ss]e] come le censure, formalmente rivolte all'intero art. 11, debbano intendersi riferite solo ad alcuni specifici commi»), **10** e **125/10** (in cui la Corte ha affermato che «nonostante il ricorrente abbia fatto riferimento, sia nell'intestazione del ricorso sia nella formulazione del *petitum*, all'intera legge, [...] si prospettano censure esclusivamente con riferimento agli artt. 3, 4, 6, 10, 11 e 12, comma 1, della predetta legge, che costituiscono, pertanto, l'oggetto su cui si deve svolgere lo scrutinio di costituzionalità»). Testimoniano tale atteggiamento anche le sentenze nn. **138**, **200** e **284/09**; **168**, **285** e **387/08**; **80**, **87**, **181**, **422**, **449/06**; **26**, **203** e **407/05**.

Nell'ambito dei poteri di precisazione del *thema decidendum* rientra anche la «correzione» dell'individuazione dei termini della questione, sempreché essa sia inequivocabilmente ricavabile dal contesto del ricorso. Se ne ha un esempio con la sentenza n. **304/05**, in cui si è rilevato che, quanto ad alcune delle questioni concernenti «l'art. 38, comma 3», della legge provinciale impugnata, il ricorrente aveva fatto erroneo riferimento «ad una disposizione che formalmente non esiste[va], dal momento che l'art. 38 citato [era] costituito da un unico comma» che dispone l'inserimento di un articolo all'interno di un'altra legge «e che solo quest'ultimo articolo, in realtà, contempla[va] un comma 3 peraltro corrispondente in tutto e per tutto alla norma censurata dal ricorrente». In virtù di tale «piena corrispondenza», il ricorso è stato, comunque, per tale profilo, ritenuto ammissibile e riferito correttamente all'art. 38 della legge impugnata «nella parte in cui» introduceva l'articolo recante il comma 3 oggetto di censure. Ulteriori esempi in questo senso sono forniti dalle sentenze nn. **213/10**; **307**, **315** e **328/09**; **269/07**; **248**, **396** e **440/06**. Allo stesso modo, non determina l'inammissibilità della questione, in quanto privo di efficacia decettiva, l'errore sulla data della legge impugnata, quando il ricorrente abbia identificato adeguatamente la questione sollevata nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie il cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità (sentenza n. **300/07**).

In alcuni casi, la mancanza di svolgimento di specifiche argomentazioni con riferimento ad alcuni commi della disposizione impugnata determina l'inammissibilità della questione che tali

commi concerneva (*ex plurimis*, sentenze nn. **309/10**, **340/09**). Nello stesso senso si ricorda anche la sentenza n. **298/09**, in cui l'eccezione di inammissibilità promossa dallo Stato con riferimento a tutte le questioni sollevate dal ricorrente e basata sul fatto che «con riferimento alle singole censure, non vengono indicati i commi impugnati, né «è possibile individuarli sia perché i motivi non si attagliano a tutti sia perché come parametro costituzionale è indicato l'art. 119 Cost., senza precisare sotto quali profili»», è stata ritenuta dalla Corte solo in parte fondata. La ricorrente aveva, infatti, inteso impugnare tutte le disposizioni contenute nell'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008, ma, nel lamentare la violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali e del principio di leale collaborazione, essa aveva «fornito un'adeguata motivazione solo con riguardo alle censure proposte in riferimento a quelle disposizioni dell'art. 1 che hanno l'effetto di incidere sulla sfera finanziaria regionale e degli enti locali e, nel medesimo ambito, sul principio di leale collaborazione». Di qui l'individuazione da parte della Corte delle singole questioni sorrette da sufficiente motivazione e di quelle, al contrario, inammissibili per insufficienza della stessa.

Sono, invece, inammissibili le questioni proposte nei confronti di disposizioni alle quali si attribuisce un contenuto normativo che, invece, si rinviene in altre disposizioni del medesimo testo legislativo (sentenza n. **201/07**).

Un cenno a parte merita, infine, la sentenza n. **278/10**, nella parte in cui la Corte si sofferma a precisare l'oggetto del giudizio al fine di escludere, come invece richiesto dall'Avvocatura dello Stato nell'immediata vigilia dell'udienza pubblica, la riunione dei ricorsi proposti avverso la legge di delega con le successive impugnative dirette contro il decreto delegato. Secondo la Consulta, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale deve restare «circoscritto alle sole disposizioni recate dalla legge n. 99 del 2009, giacché nel caso di specie la sopravvenuta normativa delegata non sarebbe, neppure in linea teorica, idonea a superare un eventuale vizio di costituzionalità che dovesse inficiare le norme di delega: se queste ultime consentono di attuare la delega in senso conforme a Costituzione, con ogni evidenza il vizio non sussiste, poiché ogni dubbio in proposito può e deve essere superato attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge di delega; se, viceversa, la delega non rende in alcun modo praticabile una soluzione normativa costituzionalmente legittima, anche l'eventuale esercizio di essa in forma compatibile con il dettato costituzionale sarebbe contrario all'art. 76 Cost. e certamente non farebbe venir meno l'originario vizio in cui fosse incorso il delegante».

b) L'indicazione del parametro concorre ad individuare i termini della questione sottoposta all'esame della Corte costituzionale, cosicché la sua specificazione si rivela necessaria, salva la possibilità di procedere comunque ad una interpretazione complessiva dell'atto introduttivo del giudizio, anche alla luce delle indicazioni contenute nella delibera dell'organo politico che deve necessariamente precedere la proposizione del ricorso.

Quanto alla erroneità dell'indicazione delle norme di raffronto, la Corte spesso censura i richiami a norme costituzionali inconfidenti con la materia trattata nel giudizio (*ex plurimis*, sentenze nn. **45/10**; **225**, **235**, **290/09**; **1**, **200**, **216/08**; **246**, **365**, **398/06**; **456**, **467/05**).

Talvolta le censure sono dichiarate inammissibili per la mancata indicazione dei parametri costituzionali (*ex plurimis*, sentenze nn. **225**, **247**, **251/09**; **51/06**; **202/05**), per la mancata individuazione delle norme statali in grado di fungere da parametro interposto rispetto alla violazione costituzionale affermata (*ex plurimis*, sentenza n. **248/06**), per omessa specificazione del

principio fondamentale dettato dal parametro costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. **246/06**) o dal parametro interposto (*ex plurimis*, sentenza n. **365/06**).

Ad ogni modo, la Corte, anziché dimostrare un atteggiamento eccessivamente rigido e formalistico nella valutazione di carenze dei ricorsi, ha respinto eccezioni di inammissibilità per insufficiente individuazione dei parametri di giudizio, facendo leva, ad esempio, sul complesso delle censure proposte e ricavandoli dalla parte motiva del ricorso (cfr., *ex plurimis*, sentenze nn. **57, 123, 124, 176/10; 54, 61/09; 102, 387, 428/08; 137, 193, 373/07; 129, 397, 447/06**). Allo stesso modo, non determina l'inammissibilità delle questioni il fatto che nel ricorso vengano svolte specifiche censure con riferimento ad una disposizione e che poi ad esse si faccia riferimento per motivare la richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale di altre disposizioni alla prima connesse (*ex plurimis*, sentenza n. **169/07**), mentre la questione è inammissibile quando non sono individuate specifiche censure, né è possibile estendere le argomentazioni formulate rispetto ad altre norme impugnate (*ex plurimis*, sentenza n. **64/07**), ovvero quando la impugnazione di specifiche disposizioni sia solo genericamente collegata alle espressioni introduttive del ricorso, le quali facciano riferimento alla presunta violazione da parte di varie norme contenute nella legge regionale dei parametri costituzionali invocati (*ex plurimis*, sentenza n. **81/07**).

Si può, d'altro canto, rilevare come l'onere di puntualizzazione sia configurabile in modo più accentuato nei casi in cui venga dedotta la violazione dell'art. 76 Cost., per contrasto della norma impugnata con i principî e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delegazione, derivando la inammissibilità della questione dalla omessa indicazione, in modo puntuale e argomentato, di quei principî e criteri direttivi (sentenza n. **367/07**), o quando venga dedotta la violazione di norme comunitarie, le quali fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'ordinamento comunitario, in base agli artt. 117, primo comma, e 11 Cost. (*ex plurimis*, sentenze numeri **64** e **431/07**).

In varie occasioni, la Corte ha, poi, escluso l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di leggi di Regioni a statuto speciale o delle Province autonome allorché il ricorso faceva esclusivo riferimento ad articoli del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, senza evocare a parametro le corrispondenti disposizioni statutarie (cfr., *ex plurimis*, sentenze nn. **65, 202, 203** e **304/05**), oppure perché il ricorso non precisava in quale rapporto si trovassero, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, le norme della Costituzione e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute nello statuto speciale (cfr., *ex plurimis*, sentenze nn. **38, 238, 286/07; 175/06**). Tuttavia, non mancano casi in cui la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità fondate su tali motivi, come avvenuto, ad esempio, nella sentenza n. **391/06**, in cui la Corte, dopo aver premesso che «ai fini dell'ammissibilità dell'impugnazione proposta avverso una legge di Regione a Statuto speciale è necessaria (...) l'illustrazione delle ragioni per le quali non trovano applicazione nel caso in esame le norme speciali statutarie, ma quelle "ordinarie" del Titolo V della Costituzione», ha respinto l'eccezione di inammissibilità sul presupposto che, «poiché non si può ridurre tale requisito di ammissibilità a mera, formalistica enunciazione dell'inesistenza di qualsiasi norma statutaria contemplante la materia, esso va inteso nel senso che dal contesto del ricorso (...) deve emergere, anche implicitamente, l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo Statuto speciale, essendo esso possibile solo ai sensi del Titolo V della Costituzione» (nel caso di specie è stato ritenuto che la natura del parametro indicato – «ordinamento civile» – fosse «indice inequivoco della consapevolezza di quella impossibilità,

essendo evidente che il parametro costituzionale evocato (a torto o a ragione; ma questo attiene alla fondatezza) esclude di per sé l'utilità di uno scrutinio alla luce delle norme statutarie»).

c) Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, nella giurisprudenza di questi anni è stato ripetutamente confermato il consolidato orientamento secondo cui «sussiste uno specifico onere motivazionale a carico del ricorrente, che è tenuto (...) ad illustrare adeguatamente le ragioni per le quali le disposizioni impugnate violano i parametri costituzionali» (*ex plurimis*, sentenza n. **54/09**) e a spiegare in quale misura le violazioni ridondano «sulle proprie attribuzioni costituzionali» (*ex plurimis*, sentenza n. **225/09**). Ogni questione di legittimità costituzionale, quindi, «deve essere definita nei suoi precisi termini e deve essere adeguatamente motivata, al fine di rendere possibile la inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e di consentire la verifica della eventuale pretestuosità o astrattezza dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati, nonché il vaglio, *in limine litis*, attraverso l'esame della motivazione e del suo contenuto, della sussistenza in concreto dello specifico interesse a ricorrere in relazione alle disposizioni impugnate» (*ex plurimis*, sentenze nn. **25, 120, 320/08; 105, 430/07**). Infatti, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale «l'esigenza di un'adeguata motivazione dell'impugnazione si pone in termini anche più pregnanti che in quello in via incidentale», cosicché «la mancata specificazione delle argomentazioni, anche minime, atte a suffragare la censura proposta è causa di inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata» (si vedano, *ex plurimis*, le sentenze nn. **10, 119, 312/10; 251, 340/09**).

Numerose sono state, dunque, le dichiarazioni di inammissibilità per mancanza della motivazione (*ex plurimis*, sentenze nn. **202, 203, 304, 321, 335 e 383/05; 20, 29, 129 e 365/06**); per genericità e indeterminatezza delle censure (*ex plurimis*, sentenze nn. **15, 45, 52, 119, 181, 200, 233, 278, 299, 312/10; 148, 225, 232, 233, 234, 235, 246, 247, 249, 250, 251, 254, 315, 341/09; 45, 50, 63, 102, 133, 142, 159, 168, 190, 326/08; 105, 367, 387, 401, 452/07; 139, 213, 214, 215, 233, 246, 253, 364 e 365/06; 205/05**); per insufficienza (*ex plurimis*, sentenze nn. **186/10; 249, 250, 254, 297/09; 62, 120, 428/08; 151/05**), per contraddittorietà (*ex plurimis*, sentenze nn. **297/09; 401/07; 462/05**) o per la mancata specificazione di esse (*ex plurimis*, sentenze nn. **99, 196, 232/09; 1, 9, 387/08; 253/06; 272/05**); per carenza di specifiche argomentazioni (*ex plurimis*, sentenze nn. **322/08; 38, 57, 64, 81, 98, 157, 165, 169, 194, 201, 238, 256, 286, 373, 387, 401, 430, 431, 452/07**) o per la loro «oscurità (*ex plurimis*, sentenze nn. **102/08; 238, 401/07**)»; perché le censure sono state formulate senza adeguato fondamento normativo (*ex plurimis*, sentenze nn. **165, 232/09**), o, ancora, perché sono esaminate in maniera indifferenziata «senza che venga in alcun modo specificato come le singole disposizioni contrastino con il parametro costituzionale indicato» (*ex plurimis*, sentenza n. **249/09**); per la non riconducibilità dei motivi di censura ai parametri indicati (*ex plurimis*, sentenza n. **254/09**); perché il ricorso ha mosso censure esclusivamente nei riguardi di alcuni commi della disposizione impugnata (*ex plurimis*, sentenza n. **309/10**); perché le ricorrenti «formulano una indistinta censura» di diversi commi «senza specificare i profili di illegittimità costituzionale di ciascuna norma» e «dalle motivazioni addotte [...] non è possibile dedurre le ragioni di incostituzionalità delle singole norme» (sentenza n. **121/10**).

Quanto all'inammissibilità per mancanza di motivazione, giova ricordare che nella sentenza n. **138/09** la Consulta ha affermato che l'art. 27 della legge n. 87 del 1953, «nel prevedere che la Corte “dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata”, non viene a sottrarre il ricorrente, o il rimettente -

laddove il presunto oggetto dell'illegittimità consequenziale non fuoriesca, rispettivamente, dal perimetro della normativa impugnabile, o di cui deve fare applicazione - dall'onere di fornire un'adeguata motivazione in ordine a ciascuna delle disposizioni legislative che venga a censurare». I Giudici costituzionali hanno ricordato che si tratta «di una attribuzione che viene prevista per evitare che una pronuncia di questa Corte possa determinare palesi incongruenze, facendo permanere nell'ordinamento disposizioni legislative strettamente consequenziali rispetto a quelle dichiarate illegittime, ma che non può essere invocata dal ricorrente, o dal rimettente, per esonerarlo dal motivare - eventualmente anche richiamando in modo sintetico quanto già affermato con riguardo ad altre disposizioni o riferendo a più norme la medesima argomentazione - le ragioni che lo inducono a sospettare dell'esistenza dell'illegittimità costituzionale».

La motivazione delle censure deve, peraltro, essere più rigorosa laddove la norma impugnata contiene disposizioni eterogenee (*ex plurimis*, ordinanza n. **175/09**, sentenze nn. **232, 234, 247/09**).

Le censure, inoltre, devono essere correttamente prospettate nel ricorso; da qui l'inammissibilità di quelle "prospettate per la prima volta nella memoria di udienza" (*ex plurimis*, sentenze nn. **246/06; 428/05**). Soltanto quando sussistano all'interno dell'atto introduttivo del giudizio i requisiti minimi, si può ammettere che successive memorie provvedano ad ulteriori specificazioni (sentenza n. **406/05**).

In alcuni casi l'inammissibilità per genericità colpisce solo alcune censure, potendo invece la questione essere ammissibile (ed eventualmente fondata) sotto altri profili (*ex plurimis*, sentenze n. **124, 132, 254/10**).

Nel caso particolare di impugnazione, con separati ricorsi, di un decreto-legge e della relativa legge di conversione, potendo la ricorrente impugnare sia il decreto-legge, sia la legge di conversione, sia entrambi, «resta nella disponibilità della parte anche la scelta della formulazione delle singole questioni, che ben possono essere identicamente formulate in riferimento alle disposizioni contenute nelle due fonti». Ciò non esclude che, quando vi sia sostanziale identità tra il testo del decreto-legge originario e quello risultante dalla legge di conversione, le censure al testo originario risultino assorbite in quelle rivolte alle corrispondenti disposizioni della legge di conversione (sentenza n. **298/09**).

Pur in un quadro tendenzialmente improntato ad un certo rigore, si deve rilevare, tuttavia, come numerosi siano i casi in cui eccezioni di inammissibilità per carenze attinenti alla motivazione delle censure siano state respinte (cfr., *ex plurimis*, le sentenze nn. **9, 20, 57, 124, 141, 221, 233, 234, 267/10; 284, 290, 293, 307, 318/09; 9, 25, 94, 102, 131, 320, 372, 411/08; 75, 80, 205, 207, 213, 216, 248, 267, 449, 450/06; 77, 108, 159, 335 e 387/05**).

Ribadita è stata, infine, l'ammissibilità nel giudizio principale delle questioni cautelative ed ipotetiche, «purché non implausibili» (*ex plurimis*, sentenze nn. **278/10; 196, 342/09; 289/08; 249, 449/05**; inammissibili, però, sono state dichiarate alcune questioni ipotetiche nelle sentenze nn. **233/09 e 207/06**), subordinate (*ex plurimis*, sentenze nn. **99, 247/09; 190/08; 87, 133, 214 e 239/06; 26, 162, 234, 270, 279, 285, 319 e 383/05**) interpretative, purché anch'esse plausibili (*ex plurimis*, sentenze nn. **278/10; 88/07**), o sollevate in via gradata (*ex plurimis*, sentenze nn. **45, 94, 102, 120, 159/08; 51, 77, 205, 234, 321 e 467/05**).

3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

In merito agli atti che sono stati oggetto di ricorso in via principale, la giurisprudenza di questi anni ha confermato che le tipologie sono costituite da atti legislativi statali, regionali, provinciali, con la precisazione che, con riferimento alla Regione siciliana, oggetto del giudizio sono le delibere legislative adottate dall'Assemblea Regionale Siciliana (*ex plurimis*, sentenza n. **67/10** e ordinanze nn. **74, 155, 161, 175, 183, 212/10**; ordinanza n. **186/09**; ordinanza n. **104/08**; sentenze nn. **38, 40, 57/07** e ordinanze nn. **229 e 358/07**; sentenza n. **207/06** e ordinanze nn. **111, 136, 147, 171, 204, 231, 309, 330, 340, 347, 348, 349, 358, 385, 389, 404 e 410/06**; ordinanze nn. **103, 69, 293 e 403/05**). Negli ultimi 5 anni, due sole pronunce hanno riguardato uno statuto regionale (ordinanza n. **353/05** e sentenza n. **12/06**), cui deve aggiungersi – salvo quanto si dirà *infra*, par. 9 –, la sentenza n. **469/05**.

Può avvenire che, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale in via principale, le disposizioni censurate subiscano modificazioni, ponendosi quindi il problema dell'ammissibilità o meno del trasferimento della questione alla norma che ha sostituito quella impugnata, ancorché nei confronti della stessa non sia stato proposto ricorso. A parte le problematiche concernenti la permanenza o meno dell'interesse alla pronuncia della Corte (v. *infra*, n. 5), detto trasferimento viene solitamente disposto quando sostanzialmente invariato rimane il contenuto precettivo della norma modificata (*ex plurimis*, sentenze nn. **15, 40, 57, 121, 133/10; 139, 237, 272/09; 62 e 168/08**), mentre è stato, ad esempio, escluso nelle sentenze nn. **57, 150/10; 246, 341/09; 162/07**. Secondo la Corte, infatti, «il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto identico a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale», imponendosi «pertanto in simili casi il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo».

Un'altra situazione di modificazione delle norma impugnata rilevante nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale è quella che si verifica allorché oggetto di impugnazione siano disposizioni contenute in un decreto legge, e, a seguito della conversione in legge, anche quelle contenute nella legge di conversione. In proposito, la Corte ha ritenuto ammissibili sia i ricorsi proposti avverso il decreto legge che quelli aventi ad oggetto la relativa legge di conversione, ribadendo il principio secondo cui la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto legge può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale anche in relazione a questo atto, con effetto estensivo alla legge di conversione, ovvero può riservarsi l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore di quest'ultima (sentenza n. **430/07**, con la quale la Corte ha scrutinato le disposizioni quali risultanti dalla legge di conversione). La sentenza n. **443/07**, respingendo l'eccezione volta a far dichiarare la «inammissibilità sopravvenuta» o la «cessazione della materia del contendere» delle questioni relative a norme del decreto legge successivamente modificate dalla legge di conversione, ha ritenuto che le questioni sollevate nei confronti delle norme originarie del decreto legge si attagliassero anche alle norme corrispondenti della legge di conversione, le quali apportavano al testo originario alcune varianti stilistiche ed aggiungevano allo stesso nuove determinazioni normative, che lo integravano e lo specificavano, senza alterarne la sostanza prescrittiva (in proposito, si vedano anche le sentenze nn. **289 e 326/08**).

Nel caso, invece, in cui la disposizione contenuta nel decreto legge subisca, in sede di conversione, modificazioni sostanziali, la Regione non può limitarsi a reiterare nei confronti della disposizione modificata le censure già proposte nei confronti di quella originaria, risultando il ricorso così formulato inammissibile, per genericità, relativamente alla parte in cui investe ipotesi normative introdotte *ex novo* in sede di conversione (sentenza n. **452/07**).

L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, infine, viene meno, e la relativa questione risulta inammissibile, quando la norma richiamata da una disposizione censurata sia stata dichiarata costituzionalmente illegittima (cfr. sentenza n. **169/07**).

4. Il parametro di costituzionalità

In relazione al parametro del giudizio di costituzionalità, si deve, innanzi tutto, ricordare che con le sentenze nn. **33** e **272/05** e con l'ordinanza n. **349/05** la Corte ha chiuso definitivamente il contenzioso instaurato antecedentemente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione: in questi casi, lo scrutinio di costituzionalità è stato effettuato «avendo riguardo ai parametri costituzionali vigenti alla data di emanazione degli atti legislativi impugnati e, quindi, alla loro formulazione anteriore alla riforma di cui alla [...] legge costituzionale» n. 3 del 2001.

Per il resto, a venire in evidenza sono soprattutto i problemi relativi alle norme applicabili nei giudizi in cui si discute della legittimità costituzionale di norme statali o regionali o delle Province autonome in riferimento a competenze delle Regioni a statuto speciale o delle Province autonome. Tra le numerose decisioni che prendono in esame tali questioni, si ricordano le sentenze nn. **45, 101, 221, 235, 254/10; 61, 165, 213, 328/09; 25, 102, 326/08; 21, 98, 110, 162, 201, 373, 443/07; 75/06; 35, 50, 62, 145, 201, 234, 279, 378, 383 e 384/05**.

Circa la portata dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, merita un cenno la sentenza n. **279/05**, nella quale si è disattesa la eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa erariale, motivata sull'assunto che «le Regioni a statuto speciale godrebbero, in virtù della norma citata, di una tutela solo riflessa e derivata da quella spettante alle regioni ordinarie, con la conseguenza che non potrebbero reagire con autonomo ricorso principale alla eventuale violazione delle maggiori autonomie anche ad esse riconosciute dalla novella costituzionale». La Corte ha replicato nel senso che il tenore dell'art. 10 è tale «da non lasciare alcun dubbio circa la volontà del legislatore costituzionale di estendere in via diretta alle Regioni a statuto speciale le maggiori autonomie riconosciute alle Regioni a statuto ordinario, senza alcuna limitazione quanto alle forme di tutela».

Quanto al principio di leale collaborazione, a più riprese è stato ribadito che esso non è invocabile, quale requisito di legittimità costituzionale, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, poiché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione suddetta (*ex plurimis*, sentenze nn. **12, 88, 107, 225, 247/09; 9, 159, 371/08; 98, 387/07**).

Per quel che concerne l'invocabilità di norme parametro che risultino abrogate, la sentenza n. **388/05** ha stabilito che qualora l'abrogazione di tali norme (nella fattispecie, trattavasi di una norma interposta) sia avvenuta successivamente alla proposizione del ricorso, essa deve ritenersi ininfluenza sul giudizio in corso.

Per quanto riguarda le norme comunitarie, giova ricordare, in primo luogo, la sentenza n. **406/05**, nella quale, per la prima volta, la Corte ha fatto impiego esplicito dell'art. 117, primo

comma, della Costituzione come parametro nei confronti di disposizioni legislative (regionali) contrastanti con i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario». In seguito, i Giudici costituzionali hanno, a più riprese, confermato la giurisprudenza secondo cui nei ricorsi in via principale è ammissibile l'evocazione a parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione a disposizioni del Trattato CE e a norme di diritto comunitario derivato, dal momento che le norme comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze nn. **180, 266/10; 284, 314/09; 129/06**).

In secondo luogo, un cenno meritano la sentenza n. **102/08** e l'ordinanza n. **103/08**, con cui i Giudici costituzionali hanno ritenuto sussistente la legittimazione della Corte costituzionale a sollevare davanti alla Corte di giustizia CE questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario ai sensi dell'art. 234 del Trattato Ce. La Corte costituzionale ha, infatti, innanzi tutto, affermato che, «pur nella sua peculiare posizione di organo di garanzia costituzionale», essa «ha natura di giudice e, in particolare, di giudice di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni non è ammessa alcuna impugnazione: art. 137, terzo comma, Cost)». Inoltre, «la nozione di “giurisdizione nazionale” rilevante ai fini dell'ammissibilità del rinvio pregiudiziale deve essere desunta dall'ordinamento comunitario e non dalla qualificazione ‘interna’ dell'organo rimettente», e «[n]on v'è dubbio che la Corte costituzionale italiana possiede requisiti individuati a tal fine dalla giurisprudenza della Corte di giustizia CE per attribuire tale qualificazione». Infine, si è rilevato che, nell'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale, la Corte «è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi in ordine al loro oggetto, in quanto (...) manca un giudice *a quo* abilitato a definire la controversia, e cioè ad applicare o a disapplicare direttamente la norma interna non conforme al diritto comunitario». Pertanto, non ammettere in tali giudizi il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE «comporterebbe un'inaccettabile lesione del generale interesse all'uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE».

A questo proposito, si ricorda che è proprio sulla sentenza della Corte di giustizia CE 17 novembre 2009, C-169/08, resa in ordine alle questioni pregiudiziali sollevate dalla Corte costituzionale con la citata ordinanza n. 103 del 2008, che si fonda la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4, contenuta nella sentenza n. **216/10**.

D'altro lato, si segnala come in altri casi la Corte non abbia ravvisato gli estremi per investire la Corte di giustizia, in quanto gli atti comunitari richiamati non presentavano dubbi interpretativi tali da giustificare il rinvio (*ex plurimis*, sentenze nn. **16/10, 439/08**).

Si ricorda, infine, che, in alcuni casi, la Corte ha respinto la richiesta, avanzata dalla parte resistente, di sollevare davanti a se stessa la questione di legittimità costituzionale relativa ad una delle norme che fungevano da parametro di giudizio (si vedano, ad esempio, le sentenze nn. **9 e 299/10**).

5. L'interesse a ricorrere

Molteplici sono le decisioni che hanno avuto riguardo all'interesse a ricorrere, analizzato sotto molteplici profili. Schematizzando la vasta giurisprudenza sul punto, possono distinguersi

quattro ambiti, relativi (a) ai parametri invocabili, (b) alla configurabilità stessa di un interesse alla decisione, (c) alle vicende incidenti sul persistere dell'interesse, (d) ai casi che potrebbero definirsi di «sostituzione processuale».

a) Come noto, la configurazione del giudizio in via principale – sia prima che dopo la riforma del Titolo V – si presenta in forme parzialmente diverse a seconda che a ricorrere sia lo Stato ovvero una Regione o una Provincia autonoma.

Quando il giudizio è radicato a seguito di un ricorso statale, le questioni di legittimità costituzionale non sono necessariamente costruite come conflitti competenziali, ben potendo esse avere ad oggetto la violazione di parametri costituzionali estranei a quelli che regolano i rapporti tra Stato e Regioni. Infatti, come ricordato, da ultimo, nella sentenza n. **9/10**, in cui la Regione resistente aveva sostenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe potuto eccepire la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli concernenti il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, «anche dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, lo Stato può proporre impugnazioni in via principale contro le leggi regionali deducendo la violazione di un qualsiasi parametro costituzionale, e non solo di quelli concernenti il riparto delle reciproche competenze legislative».

Numerosi sono, dunque, i casi in cui la Corte è stata chiamata a giudicare di asserite lesioni di parametri riconducibili al Titolo V della Parte seconda della Costituzione unitamente a quelle di altri parametri (*ex plurimis*, sentenze nn. **1, 2, 4, 45, 67, 68, 100, 112, 119, 120, 123, 124, 141, 149, 150, 151, 179, 200, 235, 312/10**; ordinanze nn. **63, 74, 79, 90, 92, 99, 118, 126, 137, 147, 148, 155, 161, 175, 183, 202, 212, 218, 262/10**; sentenze nn. **9, 18, 25, 54, 159, 164, 165, 215, 216, 252, 253, 272, 282, 293/09**; ordinanze nn. **186, 189, 312/09**; sentenze nn. **27, 102, 200 e 342, 437, 438/08**; ordinanza n. **42/08**; sentenze nn. **173, 407 e 465/05**), o addirittura esclusivamente della lesione di norme estranee alla ripartizione di competenze (*ex plurimis*, sentenze nn. **9, 70, 169, 170, 195, 213, 225/10**).

Tali rilievi non valgono per il caso in cui a proporre ricorso sia una Regione o una Provincia: come ribadito, da ultimo, nella sentenza n. **16/10**, le Regioni «possono far valere nei giudizi in via principale il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle contenute negli artt. 117, 118 e 119 Cost. soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione delle competenze legislative regionali». Identiche considerazioni sorreggono le dichiarazioni di inammissibilità di questioni contenute, ad esempio, nelle sentenze nn. **40, 52, 156, 278/10; 12, 99, 107, 196, 233, 235, 237, 246, 249, 250, 254/09; 45, 50, 63, 130, 133, 142, 190, 216, 289, 326, 371/08; 98, 165, 184, 387, 401/07; 116/06; 30, 36, 37, 50, 64, 107, 270, 272, 285 e 383/05**.

A questo proposito si ricorda come in più di un'occasione anche censure relative alla dedotta violazione del diritto comunitario siano state dichiarate inammissibili per la mancata dimostrazione della lesione delle competenze costituzionalmente garantite (*ex plurimis*, sentenze nn. **232, 234, 249/09**).

Da segnalare, tuttavia, che nella sentenza n. **52/10** la Corte ha dichiarato non fondata la questione sollevata dalla Regione in riferimento agli artt. 70 e 77 Cost., limitandosi ad osservare la sussistenza oggettiva delle «ragioni di straordinarietà e urgenza che giustificano il ricorso al decreto-legge, volto, da un lato, alla disciplina a regime del fenomeno e, dall'altro, al divieto immediato per gli enti stessi di ricorrere ai predetti strumenti finanziari».

Non sono, invece, sufficienti a determinare la lesione delle competenze regionali i meri inconvenienti di fatto derivanti dalla applicazione delle norme denunciate (sentenza n. **249/09**).

b) Quanto al secondo profilo, quello, cioè, relativo al problema della configurabilità dell'interesse quale condizione per ottenere una pronuncia della Corte, meritano di essere richiamate quelle decisioni che un simile interesse hanno ritenuto insussistente in considerazione della formulazione della disposizione impugnata, inidonea, in quanto tale, a ledere le competenze legislative delle quali si denunciava la violazione.

L'ipotesi di più agevole identificazione è quella nella quale la norma impugnata non si applica alla Regione o alla Provincia autonoma che dall'approvazione di quella norma desume la violazione delle proprie competenze legislative (*ex plurimis*, sentenze nn. **201/10; 251/09; 1, 289, 290/08; 159/07**).

Vero è, d'altra parte, che la Corte ha precisato che ad escludere l'applicazione di una disciplina alle Regioni a statuto speciale o alle Province autonome non basta l'esistenza di una clausola di salvaguardia delle competenze degli enti ad autonomia differenziata (si vedano, ad esempio, le sentenze nn. **95, 289, 326/08; 95, 105, 162, 165, 179 e 240/07**).

Di rilievo, sempre per ciò che concerne la sussistenza di un interesse alla decisione, sono anche le osservazioni contenute nella sentenza n. **216/08**, nella quale l'inammissibilità di talune delle questioni proposte è dovuta al fatto che nessuna utilità «diretta ed immediata le ricorrenti potrebbero trarre, sul piano sostanziale, da una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della contestata disciplina legislativa statale», in quanto una simile declaratoria presenterebbe, sul piano effettuale, quella «portata di puro principio, di massima o accademica, inidonea ad integrare l'interesse ad agire» (nello stesso senso anche la sentenza n. **107/09**).

In altri casi, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità di una censura in quanto la disposizione impugnata conteneva clausole «di mera qualificazione [...] prive di reale forza precettiva» e «di capacità lesiva», e dunque inidonee «ad arrecare alcun *vulnus* a prerogative regionali costituzionalmente garantite» (sentenza n. **52/10**), oppure perché la disposizione impugnata non aveva nessuna idoneità ad influire sul riparto di competenze tra Stato e Regioni (sentenza n. **296/09**), o ancora perché le ricorrenti lamentavano una lesione «meramente eventuale delle loro attribuzioni costituzionali, riferita cioè non all'astratta attribuzione del potere regolamentare, ma al possibile concreto contenuto lesivo degli emanandi regolamenti, in quanto invasivo della propria sfera di competenza, e che potrebbe, all'occorrenza, essere fatta valere con i previsti rimedi giurisdizionali» (sentenza n. **225/09**), o perché la disposizione censurata aveva esclusivamente una finalità ricognitiva e quindi mancava di una effettiva portata precettiva (sentenza n. **401/07**), o, ancora, perché della disposizione impugnata doveva essere data un'interpretazione diversa da quella prospettata dalla ricorrente, ma contraddetta «da una lettura sistematica dell'impianto normativo e da una esegesi testuale delle interpolate disposizioni» (sentenza n. **172/10**).

Non incide, invece, sulla sussistenza dell'interesse a ricorrere la circostanza che una Regione abbia già impugnato una disposizione di contenuto analogo, che è stata sostituita da quella poi impugnata (sentenza n. **412/07**).

Un cenno a parte, merita, infine, la sentenza n. **278/10**, in cui è stata, invece, respinta l'eccezione di inammissibilità, formulata dall'Avvocatura dello Stato con riguardo alle censure relative alle norme di delega impugnate, secondo cui «tali disposizioni non sarebbero “immediatamente lesive di alcuna prerogativa regionale”, poiché eventuali lacune, in sé pregiudizievoli della posizione costituzionale delle Regioni, ben potrebbero venire colmate in sede di esercizio della delega». La Corte ha, al contrario, ribadito la propria posizione per cui, in linea di principio, la legge di delega, in quanto atto avente forza di legge, soggiace, ai sensi dell'art. 134 Cost., al controllo di costituzionalità in via principale, di cui, in particolare, può divenire oggetto, quando sia idonea a «concretare una lesione attuale dell'autonomia regionale», dovendo la sua attenzione cadere «non già sulla natura dell'atto impugnato, di per sé inequivocabilmente capace di integrare l'ordinamento giuridico con norme primarie, ma sulla ricorrenza dell'interesse regionale ad impugnarlo: di tale interesse andrà esclusa la sussistenza, in particolare, ogni volta che il legislatore delegante abbia determinato principi e criteri direttivi tali da consentire al Governo l'esercizio della funzione legislativa in modo conforme a Costituzione». A ciò si aggiunga il fatto che anche la legge di delega soggiace al fondamentale canone dell'interpretazione costituzionalmente conforme, la cui osservanza «si impone allo stesso Governo, sicché a radicare l'interesse regionale al ricorso non sarà sufficiente che essa si presti ad una lettura lesiva dell'autonomia regionale, ma occorrerà che tale lettura sia l'unica possibile, pur impegnando ogni strumento interpretativo utile». Come già affermato in passato, «non determinano illegittimità costituzionale della delega eventuali omissioni, da parte del legislatore delegante, nella configurazione dei principi e dei criteri direttivi, pur in sé suscettibili di evolvere in un vulnus costituzionale, ove le carenze di idonei riferimenti ai principi costituzionali non siano colmate dalla successiva attività di “coerente sviluppo e, se del caso, di completamento”», che compete al Governo, ai sensi dell'art. 76 Cost., poiché è «indubitabile che il legislatore delegato, anche nel silenzio della legge di delega, sia tenuto comunque alla osservanza dei precetti costituzionali, indipendentemente, dunque, da ogni richiamo che di essi faccia la norma delegante». Da ciò deriva l'inammissibilità dell'eccezione proposta dall'Avvocatura dello Stato, non potendo essa «venire ora decisa in via generale», ma richiedendo essa, invece, «l'esame del contenuto di ciascuna disposizione della legge di delega impugnata, al fine di determinare se essa abbia, oppure no, realizzato una lesione attuale e diretta delle competenze regionali».

Il che non ha impedito alla Corte, nella medesima sentenza n. **278/10**, di giungere alla dichiarazione di inammissibilità di alcune impugnative regionali in ragione del loro carattere «premature». Errata era, infatti, la premessa delle ricorrenti secondo cui le disposizioni impugnate, «nel prevedere espressamente una duplice forma di partecipazione del sistema regionale all'esercizio della funzione amministrativa chiamata in sussidiarietà, con ciò imporrebbero di escluderne una terza ritenuta costituzionalmente necessaria, ovvero l'intesa con la Regione interessata, ai fini della localizzazione, nel dettaglio, del sito nucleare». Il «silenzio del legislatore delegante in proposito non ha, né può avere alla luce della doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega, il significato impediente paventato dalle ricorrenti», essendo «principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest'ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere». In tali situazioni «il coinvolgimento delle Regioni interessate

si impone con forza immediata e diretta al legislatore delegato, ove intenda esercitare la funzione legislativa», ferma restando la libertà del legislatore «nell'attività di ulteriore rafforzamento delle istanze partecipative del sistema regionale e degli enti locali, per la quale, quando l'interesse in gioco non sia accentrato esclusivamente in capo alla singola Regione, ben si presta l'intervento della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato - città ed autonomie locali». Se è «per l'appunto in tale ultima direzione che devono leggersi sia la previsione recata dalla lettera g) impugnata, con riguardo all'intesa in sede di Conferenza unificata, sia la prevista partecipazione delle amministrazioni interessate, tra cui senza dubbio quella regionale, al procedimento unico di cui alla lettera h)», appare chiaro che lo scopo perseguito dal legislatore delegante non «si rivela incompatibile con la doverosa integrazione della delega, in punto di partecipazione della Regione interessata, per mezzo dell'intesa».

c) Relativamente alle vicende che incidono sul persistere dell'interesse al ricorso ed alla decisione, sono molteplici le affermazioni che si connettono alla modifica ed all'abrogazione delle disposizioni oggetto del giudizio.

La modifica o l'abrogazione della disposizione impugnata successivamente al ricorso in senso satisfattivo dell'interesse del ricorrente conduce alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la disposizione modificata o abrogata non abbia avuto *medio tempore* attuazione (*ex plurimis*, sentenze nn. **1, 2, 4, 112, 121, 125, 150, 179, 199/10; 74, 139, 225, 234, 246, 247, 249, 299, 305/09; 289, 320, 439/08; 89, 188, 275, 289, 367, 412, 451/07; 80 e 370/06; 407/05**), nel caso contrario potendosi constatare la persistenza dell'interesse alla pronuncia di merito (*ex plurimis*, sentenze nn. **1, 124, 149/10; 164, 252, 307, 315/09; 24, 168, 387, 405/08; 89, 98, 162, 169, 286, 296, 367/07; 405/0; 203/05**).

Il difetto sopravvenuto di interesse, ovviamente, può essere reso manifesto attraverso la rinuncia formale al ricorso, che produce, se accettata, l'estinzione del giudizio (*ex plurimis*, ordinanze nn. **63, 99, 147, 184, 185, 218, 231, 238, 240, 262, 275/10**; ordinanze nn. **48, 136, 154, 189/09**; ordinanze nn. **198, 388/08**; sentenze nn. **27, 42, 73, 145, 283/08**; ordinanze nn. **69, 90, 175, 299, 313, 346, 375, 398, 422, 423, 427, 428, 441, 442, 457/07**; ordinanze nn. **5, 85, 230, 356, 379 e 417/06**), così come la rinuncia parziale e la conseguente accettazione conducono all'estinzione del giudizio *in parte qua* (sentenze nn. **89, 178, 188, 378, 412/07; 81, 365 e 422/06**).

Non mancano, peraltro, casi di rinuncia non seguita dal deposito dell'atto di accettazione, rinuncia che, senza poter estinguere il giudizio, fornisce, comunque, unitamente ad altri elementi (nella specie l'abrogazione della norma impugnata che non abbia avuto, *medio tempore*, applicazione), un segno inequivocabile del venir meno di ogni interesse alla decisione, con conseguente declaratoria di cessazione della materia del contendere. Tale è il caso, ad esempio, del deposito presso la cancelleria della Corte, il giorno della trattazione in udienza del relativo ricorso, di una mera dichiarazione formulata dal procuratore costituito della Regione, che non rinviava ad alcuna deliberazione assunta nel medesimo senso da parte della Giunta regionale, organo dotato di legittimazione a procedere alla accettazione della rinuncia proveniente dalla controparte: pur non potendosi tale dichiarazione ritenere equiparabile a una formale accettazione della rinuncia da parte della Regione, essa è stata ritenuta elemento idoneo a fondare una decisione di cessazione della materia del contendere (ordinanza n. **117/10**). Parimenti non assimilabili ad una formale accettazione della rinuncia, e pur tuttavia capaci di dimostrare la sopravvenuta carenza di interesse, sono, da un lato, la dichiarazione posta in essere nel corso dell'udienza pubblica dalla difesa della Regione resistente (ordinanze nn. **118/10; 418/08**) e, d'altro lato, la sottoscrizione da parte del

difensore e del voce presidente della Giunta regionale di una dichiarazione di accettazione della rinuncia del ricorrente senza deposito della deliberazione di accettazione della Giunta medesima (ordinanza n. **126/10**), per il richiamato motivo per cui la Giunta regionale è il solo organo legittimato ad accettare detta rinuncia.

Nella sentenza n. **199/10**, alla rinuncia al ricorso da parte del Governo non ha fatto seguito la formale accettazione delle Regione, la quale ha, tuttavia, richiesto la declaratoria di cessazione della materia del contendere, mentre nell'ordinanza n. **136/10** l'accertamento della sussistenza dei motivi fondanti la decisione di cessazione della materia del contendere è, invece, avvenuta nell'ambito della discussione in udienza pubblica, avendo in quella sede la difesa della Provincia autonoma avanzato la relativa richiesta a seguito dell'intervento di modifiche normative soddisfattive dell'interesse del Governo ricorrente e della mancata applicazione *medio tempore* della norma impugnata, ed avendo l'Avvocatura generale dello Stato convenuto con quanto affermato dalla controparte.

Nell'ordinanza n. **159/10** la cessazione della materia del contendere è stata determinata dall'intervento, nelle more del giudizio, di una pronuncia della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune delle norme invocate quali parametri interposti dal Presidente del Consiglio dei ministri, nel prospettare la violazione in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, il che ha fatto venir meno l'interesse del ricorrente a coltivare il ricorso (cfr. anche sentenze nn. **26**, **71** e **397/05**). Giova inoltre ricordare che, nel caso di specie, la difesa regionale, in ragione di una «sostanziale *vacatio* degli organi deliberanti della Regione, dovuta alle recenti elezioni», aveva depositato «proposta di accettazione della rinuncia del Direttore regionale» della Direzione regionale istituzionale ed enti locali-sicurezza della Regione Lazio, e che la Corte ha precisato che detto atto non può integrare accettazione formale ai fini dell'estinzione del giudizio, pur potendo esso fondare, appunto, unitamente ad altri elementi, una dichiarazione di cessazione della materia del contendere. In alcuni casi il venir meno dell'interesse al ricorso è accertato direttamente dalla Corte, senza manifestazioni espresse di rinuncia da parte del ricorrente (ordinanza n. **75/10**), con conseguente decisione di cessazione della materia del contendere.

Inidonea ad escludere l'interesse al ricorso è stata ritenuta la modificazione della disposizione impugnata, allorché il contenuto precettivo non risulti sostanzialmente mutato, di talché «il carattere non soddisfacente della disciplina sopravvenuta impone, per il principio della effettività del giudizio costituzionale in via di azione» il trasferimento delle questioni sulle nuove disposizioni (*ex plurimis*, sentenze nn. **148**, **225**, **237/09**; **25**, **62**, **168/08**; **134**, **449/06**; **50/05**).

Un'ipotesi particolare di modificazione delle disposizioni censurate si può verificare nel caso in cui, proposta impugnazione avverso disposizioni contenute in un decreto legge, questo venga convertito. In proposito, si deve distinguere il caso in cui la conversione sia senza modificazioni (o con modificazioni non incidenti sul contenuto precettivo della disposizione impugnata), dal caso in cui, in sede di conversione, vengano apportate rilevanti modificazioni alla disposizione censurata. Nel primo caso, le censure proposte nei confronti del testo originario di un decreto legge devono considerarsi assorbite in quelle rivolte alle corrispondenti disposizioni della legge di conversione (*ex plurimis*, sentenze nn. **443/07**; **289**, **326/08**), e, non sussistendo i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere, lo scrutinio va condotto avendo riguardo al testo di dette norme risultante dalla legge di conversione (sentenza n. **430/07**); nel secondo caso, le censure proposte nei confronti dell'originario testo del decreto legge non possono valere anche nei confronti delle disposizioni introdotte in sede di conversione, sicché, ove il ricorso

avverso la legge di conversione proponga censure sovrapponibili a quelle fatte valere nei confronti dell'originaria disposizione del decreto legge, l'impugnazione, per la parte riferita agli ulteriori contenuti normativi introdotti in sede di conversione, è inammissibile per genericità (sentenza n. **452/07**). D'altro canto, nella sentenza n. **378/05**, si è escluso che il sopravvenire della legge di conversione, con le sostanziali modifiche apportate al testo originario della disposizione impugnata, avesse fatto venir meno l'interesse alla decisione del ricorso, dal momento che la legge di conversione – facendo salvi gli effetti degli atti compiuti nelle more del procedimento legislativo di conversione – aveva conferito piena vigenza al testo originario della disposizione del decreto legge.

Ancora, non incide sull'interesse al ricorso l'eventuale sospensione della disposizione impugnata: la Corte, con la sentenza n. **130/08**, ha, infatti, respinto l'eccezione di inammissibilità formulata sul presupposto che la disposizione impugnata era stata sospesa dalla data della sua entrata in vigore sino al 30 aprile 2007, ritenendosi che tale sospensione «non fa[cesse] venire meno la lesività del denunciato comma 830 rispetto alla sfera delle competenze statutariamente attribuite alla Regione, perché tale comma è comunque entrato in vigore ed è idoneo a produrre effetti».

Non incide sulla permanenza dell'interesse al ricorso nemmeno la circostanza che le parti del giudizio abbiano raggiunto un'intesa in sede di Conferenza unificata sull'applicazione della norma impugnata: «la cessazione della materia del contendere riguarda le ipotesi in cui le norme impuginate non abbiano avuto e non possano avere più applicazione, e non l'ipotesi inversa in cui esse abbiano già trovato applicazione, quando un'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte potrebbe reintegrare l'ordine costituzionale asseritamente violato». Né rileva l'adesione spontanea all'accordo da parte delle Regioni ricorrenti, visto che «nel giudizio in via principale non trova applicazione l'istituto della acquiescenza» (sentenza n. **98/07**). Peraltro, con la sentenza n. **367/07** è stata dichiarata la parziale cessazione della materia del contendere in quanto è venuto meno l'interesse della Regione ad una decisione nel merito a seguito dell'intesa raggiunta, successivamente al deposito del ricorso, con lo Stato per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico (cfr. anche sentenza n. **214/06**).

Sotto un diverso profilo, si ricorda come la cessazione della materia del contendere non possa derivare dalla attuazione che abbia avuto la norma censurata, «permanendo nell'ordinamento una disposizione che, in ipotesi, potrebbe dare luogo anche a diverse applicazioni, non conformi agli evocati parametri» (sentenza n. **33/05**).

Un cenno a parte merita la peculiare ipotesi di promulgazione parziale delle delibere legislative siciliane impuginate dallo Stato, che è stata interpretata come una manifestazione tacita della Regione di acquiescenza ai rilievi statali e ha conseguentemente comportato una dichiarazione di cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, ordinanze nn. **74, 155, 161, 175, 183, 212/10; 186/09; 304/08; 111, 136, 147, 171, 204, 231, 309, 330, 340, 347, 349, 358, 389, 404 e 410/06; 103, 169, 293 e 403/05**). In tali pronunce la Corte ha, infatti, ricordato come l'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, esercitato «necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impuginate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualche efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale».

Giova, infine, ricordare che nell'ordinanza n. **204/10** la Corte, confermando la propria giurisprudenza secondo cui l'adozione di una legge di sanatoria degli effetti del decreto non costituisce «idoneo equipollente» della conversione, giacché il relativo potere è «ontologicamente

diverso, anche per le conseguenze giuridiche, [...] in quanto riguarda i rapporti giuridici sorti nel periodo di vigenza del decreto, la cui provvisoria efficacia è venuta meno *ex tunc*», ha dichiarato l'inammissibilità della questione avente ad oggetto un decreto-legge non convertito nel termine di sessanta giorni. Essa ha, infatti, rilevato che il carattere impugnatorio del giudizio in via principale impone al ricorrente l'onere, da assolvere nel termine decadenziale, di una specifica determinazione, ai fini della permanenza dell'interesse a ricorrere contro il nuovo atto, in ordine alla eventuale, perdurante lesione della sua sfera di competenza, essendo precluso il trasferimento della questione di costituzionalità sulla norma di sanatoria quando sussiste per il ricorrente nei giudizi in via principale la possibilità concreta di effettiva e tempestiva riproposizione della questione con azione di impugnazione avente per oggetto la nuova disposizione.

d) Per quanto attiene, infine, alle ipotesi di «sostituzione processuale», la Corte ha più volte affermato che le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la violazione delle competenze degli enti locali (*ex plurimis*, sentenze nn. **298/09**; **120** e **159/08**; **95** e **169/07**; **417/05**).

6. La riunione e la separazione delle cause

Negli anni dal 2005 ad oggi (novembre 2010) si sono verificati 128 casi di riunione (21 nel 2005, 11 nel 2006, 30 nel 2007, 20 nel 2008, 24 nel 2009, 22 nel 2010 – fino al mese di novembre) e 134 di separazione (20 nel 2005, 8 nel 2006, 32 nel 2007, 21 nel 2008, 34 nel 2009, 16 nel 2010 – fino al mese di novembre).

In più occasioni, si è fatto ricorso alla tecnica della separazione delle questioni proposte con il medesimo ricorso e del loro contestuale accorpamento “trasversale” con questioni omogenee proposte da altri ricorsi (*ex plurimis*, sentenze numeri **10, 15, 16, 20, 52, 121, 133, 176, 215/10**; sentenze nn. **88, 139, 200, 225, 232, 233, 234, 235, 237, 246, 247, 249, 250, 251, 254, 284, 334, 339, 340, 341/09**; ordinanza n. **324/09**; **1, 9, 50, 63, 94, 104, 120, 159, 190, 203, 216, 289, 326/08**; **82, 88, 89, 94, 95, 98, 105, 110, 121, 137, 141, 157, 159, 162, 165, 169, 179, 184, 193, 194, 201, 202, 240, 256, 412, 430, 443, 452, 453/07**, nonché ordinanze nn. **154** e **423/07**; **80, 87, 134, 213, 233/06**). A tale tecnica di separazione e successivo accorpamento delle questioni la Corte ha fatto ricorso nel caso di una pluralità di giudizi proposti avverso un medesimo atto normativo e che tuttavia erano caratterizzati dalla impugnazione di disposizioni dal contenuto molto eterogeneo. Le singole questioni proposte dai diversi ricorsi introduttivi vengono prima separate e poi riunite in un unico giudizio in modo tale che con una decisione unica possano essere risolte questioni omogenee, sia pure sollevate da più di un ricorso.

La riunione ha spesso riguardato ricorsi statali avverso leggi regionali: ciò è avvenuto in ragione della connessione tra i ricorsi (*ex plurimis*, sentenze nn. **45/10**; **61/09**; **103, 233/06**); per la sostanziale identità della materia e per l'analogia delle questioni prospettate (*ex plurimis*, sentenze nn. **295/09**; **102** e **437/08**; **49** e **80/06**), perché i ricorsi avevano ad oggetto questioni concernenti la medesima materia e in gran parte coincidenti (*ex plurimis*, sentenze nn. **88/09**; **405/06**); perché i ricorsi coinvolgevano temi e problematiche consimili e presentavano aspetti di connessione (*ex plurimis*, sentenza n. **67/10**, nella quale sono stati riuniti un ricorso del Commissario dello Stato avverso una delibera legislativa dell'Assemblea regionale siciliana ed un ricorso del Presidente del Consiglio avverso una legge della Regione Campania; **57, 300, 431/07**); perché i ricorsi erano in

parte identici ed in parte analoghi (*ex plurimis*, sentenza n. **68/10**); per lo stretto collegamento esistente tra le norme impugnate (*ex plurimis*, sentenza n. **124/10**); in ragione dell'identità delle parti e dell'analogia delle questioni proposte (*ex plurimis*, sentenza n. **142/10**); perché i giudizi avevano ad oggetto lo «scrutinio, sulla base di parametri in parte coincidenti, di disposizioni di legge tra loro omogenee» (*ex plurimis*, sentenza n. **149/10**; ordinanza n. **42/08**).

Nei restanti casi, concernenti ricorsi regionali o provinciali avverso leggi statali, si sono avuti riunioni di impugnative perché i ricorsi avevano ad oggetto, in larga misura, le stesse norme, censurate sotto profili e con argomentazioni sostanzialmente coincidenti (*ex plurimis*, sentenze nn. **10, 226, 278/10; 225/09; 1, 9/08**); per la connessione esistente fra i ricorsi (*ex plurimis*, sentenze nn. **15, 121, 133, 215/10; 139, 232, 234, 235, 247, 249, 251, 254, 284, 341/09; 216 e 342/08; 181/06**); perché essi sono diretti contro le stesse norme e presentano profili di connessione (*ex plurimis*, sentenza n. **16/10**); per l'identità della disposizione censurata e l'analogia dei profili di illegittimità costituzionale fatti valere (*ex plurimis*, sentenze nn. **20/10; 233/09; 120, 203/08; 87/06**); per l'analogia o la connessione tra le questioni (*ex plurimis*, sentenza n. **176/10**); per l'omogeneità della materia (*ex plurimis*, sentenze nn. **52/10; 237, 250/09; 339, 367, 387, 401/07**); per la parziale identità e l'analogia delle censure (*ex plurimis*, sentenze nn. **339/09; 50, 51, 94, 289, 326/08**) per l'omogeneità delle questioni sollevate (*ex plurimis*, sentenza n. **266/10**); per la sostanziale identità della materia e per l'analogia delle questioni prospettate (*ex plurimis*, sentenze nn. **246/09; 104/08; 134, 213 e 214/06**); per la «comunanza di argomento delle questioni oggetto dei predetti ricorsi» (*ex plurimis*, sentenza n. **216/06**); per la sostanziale coincidenza delle censure prospettate (*ex plurimis*, sentenza n. **284/09**), per la parziale coincidenza dell'oggetto e l'identità dei motivi delle questioni (*ex plurimis*, sentenza n. **298/09**); per la sostanziale coincidenza dell'oggetto della questione proposta e dei parametri evocati (*ex plurimis*, sentenza n. **340/09**); perché le norme impugnate attengono al medesimo oggetto e le censure mosse sono sostanzialmente coincidenti (*ex plurimis*, sentenza n. **200/09**); per l'identità della materia e della parziale identità dei profili di illegittimità fatti valere (sentenza n. **159/08**).

In alcuni casi la riunione, disposta in considerazione della loro connessione soggettiva e oggettiva, ha riguardato ricorsi promossi dallo Stato ed dalle Regioni (sentenza n. **267/10**), oppure dallo Stato e dalle Province autonome (sentenza **378/07**).

In altri casi la Corte si è limitata a scorporare le questioni proposte in un solo ricorso (*ex plurimis*, sentenze nn. **21, 27, 40, 57, 182, 207/10** e ordinanza n. **184/10; 76, 99, 107, 114, 124, 148, 168, 297, 308, 322/09** e ordinanze nn. **175, 305, 342/09**; sentenze nn. **88, 118, 133/06**).

Infine, un'ipotesi particolare di riunione è quella di cui al procedimento definito con la sentenza n. **196/09**, nella quale, «stante la evidente connessione soggettiva ed oggettiva», si è provveduto a riunire il giudizio di legittimità costituzionale relativo all'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008 ed il giudizio per conflitto di attribuzioni tra enti promosso contro il decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, di attuazione del medesimo art. 6. Lo stesso è avvenuto nell'ordinanza n. **330/09**, in cui, a seguito di istanze presentate dalla ricorrente Regione Lombardia, si è proceduto, con adesione delle parti, alla riunione, in ragione di stretta connessione, dei ricorsi in via principale promossi dalle Regioni Veneto e Lombardia e dal Presidente del Consiglio dei ministri e del conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Lombardia.

7. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Il processo in via principale, in quanto processo di parti, si caratterizza per una assai elevata percentuale di casi nei quali le parti si costituiscono di fronte alla Corte.

Nei giudizi proposti con ricorsi delle Regioni o delle Province autonome, generalmente lo Stato si è sempre costituito: fanno eccezione i casi risolti con le ordinanze nn. **158/10**, **304/08**, **6/05**, in cui alla mancata costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri è seguita la rinuncia al ricorso da parte della Regione e la conseguente dichiarazione di estinzione del processo.

Nella sentenza n. **340/09** è stata, invece, respinta l'eccezione preliminare con cui una Regione ricorrente chiedeva l'inammissibilità della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, stante l'assoluta tardività della presentazione della difesa. La Corte, pur ammettendo che nella memoria di costituzione «non sono contenute specifiche argomentazioni difensive concernenti l'art. 58 del d.l. n. 112 del 2008, in relazione al quale la posizione della difesa erariale resta circoscritta alla richiesta di “dichiarare inammissibili e comunque infondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale”», ha rilevato che «il carattere molto sintetico di questo assunto difensivo non incide sull'ammissibilità della costituzione del resistente, che non è diretta a far valere proprie pretese impugnatorie, richiedenti una motivazione specifica, ma soltanto a contrastare la questione sollevata dalla ricorrente».

Parimenti respinta è stata, nella sentenza n. **40/10**, l'eccezione preliminare con cui una Regione ricorrente chiedeva l'inammissibilità della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, in ipotesi derivante dal fatto che l'atto di costituzione non recava alcuna argomentazione, né in fatto, né in diritto, concernente le censure rivolte avverso le disposizioni impuginate, posto che esso si limitava a contraddire le doglianze regionali concernenti le ulteriori disposizioni normative impuginate contestualmente. La Corte ha confermato che tale tecnica difensiva è compatibile con l'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo antecedente alle modifiche apportate con la delibera del 7 ottobre 2008, testo che trovava applicazione al caso di specie in ragione della circostanza per cui l'odierno ricorso era stato depositato il 22 ottobre 2008 e cioè prima che entrassero in vigore le nuove Norme integrative (sul punto si veda anche *infra*, sentenza n. **168/10**).

Più numerosi i casi di mancata costituzione in giudizio delle Regioni a fronte di ricorsi statali. I relativi giudizi si sono conclusi talvolta con dispositivo di estinzione del giudizio per rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita (ordinanze nn. **8**, **14**, **79**, **92**, **137**, **148**, **206**, **239**, **244**, **305**, **323/10**; **48**, **199**, **292**, **304**, **312/09**; **342/08**; **11**, **81**, **99**, **163**, **348**, **418/06**; **353** e **478/05**); talvolta con un dispositivo di cessazione di materia del contendere (ordinanze nn. **186/09**; **304** e **342/08**; **111**, **136**, **147**, **171**, **204**, **231**, **309**, **330**, **340**, **347**, **349**, **358**, **389**, **404** e **410/06**; **103**, **403** e **428/05**); talvolta con declaratorie di illegittimità (sentenze nn. **68**, **70**, **127**, **169**, **186**, **194**, **245/10**; **9**, **282**, **319/09**; **386/08**; **40**, **81**, **247** e **322/06**; **167**, **319**, **335** e **445**, **456/05**) o di non fondatezza (sentenze nn. **104/10**; **342/08**; **42** e **62/06**; **95/05**), talaltra con una dichiarazione di inammissibilità (sentenza n. **186/10**).

Non mancano, inoltre, casi di tardiva costituzione in giudizio da parte delle Regioni, come avvenuto, ad esempio, nelle sentenze nn. **68**, **120**, **132**, **200/10**, **150**, **391**, **393** e **397/05**. In un caso, con separata ordinanza letta in udienza (ma tale dichiarazione è contenuta anche in un autonomo capo del dispositivo), è stata dichiarata l'inammissibilità della costituzione in giudizio della

Regione, per la mancanza di delibera di autorizzazione del Presidente della giunta regionale, essendo state ritenute insufficienti a tal fine tanto la determinazione del Presidente del Consiglio regionale, quanto la determinazione del Direttore del Dipartimento economico e occupazionale (sentenza n. **225/10**).

Nel giudizio concluso con la sentenza n. **12/06** è stata dichiarata inammissibile, ai sensi degli artt. 25, 31 e 34 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dell'art. 23, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la costituzione in giudizio della Regione Abruzzo, per la quale era stato depositato un atto privo della procura *ad litem*. Nella specie, la stessa risultava conferita «in relazione ad un ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la legge regionale 5 agosto 2004, n. 22 [...] e non invece avverso lo statuto regionale». Ugualmente, sempre per il deposito di un atto privo della procura *ad litem*, è stata dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio della Regione Abruzzo, nel giudizio conclusosi con la sentenza n. **22/06** e nel giudizio conclusosi con la sentenza n. **29/06**, nella quale la Corte ha precisato che «il difetto di una valida procura alle liti, rende (...) *tamquam non esset* l'attività processuale svolta dalla difesa regionale».

Una fattispecie peculiare si è presentata nel giudizio concluso con la sentenza n. **455/05**, nel quale il Presidente della Regione Liguria, resistente, si era costituito senza previa autorizzazione della Giunta regionale. Il vizio riscontrabile non ha inficiato, tuttavia, l'avvenuta costituzione, risultando sanato dall'avvenuto deposito, unitamente alla memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, della copia autentica della deliberazione della Giunta che aveva proceduto alla ratifica della costituzione medesima.

Nella sentenza n. **168/10** è stata, invece, respinta l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato che sosteneva «l'irritualità, per non dire illegittimità, delle modalità di costituzione della Regione Valle d'Aosta», non avendo la relativa difesa addotto alcuna argomentazione in ordine alle doglianze prospettate nel ricorso, malgrado che l'art. 19, comma 3, delle nuove Norme integrative preveda che l'atto di costituzione della parte resistente rechi «le conclusioni e l'illustrazione delle stesse». Se è vero che la disposizione vigente prima della modifica del 2008 – l'art. 23, comma 3, delle Norme integrative – dettava «una previsione più lata, contemplando la costituzione in giudizio attraverso la presentazione di “deduzioni”», è vero anche che – secondo la Corte – lo «scarto lessicale tra le due norme integrative non è tale da avvalorare l'esito interpretativo cui accede il ricorrente»: l'instaurazione del contraddittorio nel giudizio principale di legittimità costituzionale è, infatti, scandita da termini perentori, tesi a soddisfare esigenze di certezza nella dinamica processuale. L'inosservanza del termine per il deposito del ricorso ne determina l'inammissibilità e inficia la validità della costituzione in giudizio della parte convenuta. La Consulta sottolinea come la «*ratio* sottesa all'art. 19, comma 3, delle nuove Norme integrative non è, invece, quella di subordinare l'ammissibilità o validità della costituzione in giudizio all'adempimento ivi previsto. La corretta instaurazione del contraddittorio, in nome di un principio generale di diritto processuale, è subordinata al rispetto dei previsti termini perentori, mentre la disposizione secondo cui l'atto di costituzione della parte resistente deve contenere anche l'illustrazione delle conclusioni mira a sollecitare una adeguata prospettazione delle rispettive posizioni sin dall'ingresso delle parti nel giudizio, ai fini di un arricchimento della dialettica processuale». A ciò si aggiunga il fatto che «il *thema decidendum* è circoscritto dal ricorso, quale atto introduttivo del giudizio», e le argomentazioni sviluppate nei successivi atti, «a cominciare dall'atto di costituzione della parte convenuta, sono dirette a fornire elementi idonei a influenzare,

sotto forma di fattori di conoscenza e di deduzioni logiche, il convincimento dell'organo giudicante intorno alle specifiche questioni di costituzionalità». La Corte chiarisce, dunque, che le nuove norme integrative, all'art. 19, comma 3, «reclamano, senza conseguenze sanzionatorie, l'illustrazione delle conclusioni formulate nell'atto di costituzione della parte convenuta» nella «prospettiva di stimolare, sin da subito, l'apporto argomentativo delle parti».

Merita, infine, di essere segnalata, da ultimo, l'ordinanza n. **202/10**, in cui la Corte ha rilevato l'inammissibilità della costituzione in giudizio da parte della Regione Lazio in persona del Vicepresidente e f.f. di Presidente della Giunta regionale, sulla base della determinazione del Segretario Generale del Consiglio regionale nonché della determinazione del Direttore del Dipartimento Territorio, giacché nella competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità (art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, cui si adegua l'art. 41, comma 4, dello Statuto della Regione Lazio,) deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono. Di qui, in assenza di costituzione in giudizio della resistente, la dichiarazione di estinzione del processo a seguito della rinuncia al ricorso da parte del Governo.

Da un altro punto di vista, per quanto attiene ai poteri delle parti costituite, è consolidato l'orientamento secondo il quale le questioni sono individuate alla luce delle censure proposte nell'atto introduttivo del giudizio e non è possibile dedurne di nuove nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la quale è destinata esclusivamente ad illustrare e chiarire le ragioni svolte nel ricorso. Coerentemente con tale principio, nella sentenza n. **169/10**, la Corte ha dichiarato inammissibili censure formulate per la prima volta nella memoria illustrativa depositata, «non essendo possibile né modificare né integrare la domanda iniziale dopo il decorso del termine decadenziale di proposizione del ricorso» (nello stesso senso si vedano anche, *ex plurimis*, sentenze nn. **225, 298/09; 62/08; 98, 430, 443/07**).

Relativamente all'intervento di terzi diversi dalle parti, consolidata è la preclusione nei confronti dell'intervento di soggetti diversi dai titolari delle attribuzioni legislative in contestazione. La Corte ha, infatti, più volte ricordato – da ultimo nell'ordinanza n. **107/10**, con ordinanza letta in camera di consiglio – che il giudizio di legittimità costituzionale in via principale «si svolge esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando per i soggetti privi di tale potestà i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale». L'inammissibilità dell'intervento è stata così rilevata, ad esempio, nelle sentenze nn. **215 e 278/10; 225, 232, 233, 234, 235, 246, 247, 249, 250, 251, 254, 295/09; 51, 405/08**; ordinanza n. **457/07**; sentenze nn. **51, 59, 80, 103, 116, 129, 265 e 450/06; 150, 336, 344, 355, 378, 383 e 469/05**.

Con la sentenza n. **121/10**, è stato, invece, dichiarato inammissibile l'atto di intervento spiegato dalla Regione Lazio nel giudizio promosso dalla Regione Campania, poiché «nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione». La Regione Lazio aveva impugnato con autonomo ricorso, depositato fuori termine, le disposizioni impugnate dalla Campania, e l'ammissibilità del suo intervento nel giudizio promosso da quest'ultima «vanificherebbe la perentorietà del termine previsto per il deposito del ricorso nei giudizi in via principale».

Un caso a sé, infine, è costituito dall'intervento della Regione Friuli – Venezia Giulia nel giudizio di cui alla sentenza n. **344/05**. Essendo oggetto di impugnazione, promossa dalla Regione Veneto, un decreto di attuazione dello Statuto speciale del Friuli – Venezia Giulia, quest'ultima Regione è stata destinataria, al pari dello Stato, della notifica del ricorso, donde la sua contiguità con la posizione di parte del giudizio.

8. Le decisioni della Corte

Dal 2005 ad oggi (novembre 2010) la Corte ha reso, nell'ambito del giudizio in via principale, 562 decisioni, di cui 433 sentenze e 129 ordinanze.

8.1. Le decisioni interlocutorie

Assai rari sono i casi in cui la Corte ha adottato decisioni interlocutorie. Tra questi si ricordano l'ordinanza n. **103/08**, con cui la Consulta ha rimesso alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale di interpretazione delle norme del diritto comunitario, sospendendo il giudizio fino alla definizione delle questioni pregiudiziali, e l'ordinanza n. **90/10**, nella quale è stato disposto il rinvio a nuovo ruolo di un ricorso statale a seguito di esplicita richiesta in questo senso formulata, nel corso dell'udienza pubblica, dall'Avvocatura generale dello Stato, richiesta cui la Regione Veneto, resistente, ha aderito: nel disporre il rinvio la Corte ha sottolineato come esso avrebbe consentito «al Presidente del Consiglio dei ministri di valutare la persistenza dell'interesse al ricorso e permetterebbe anche, a entrambe le parti, di raccogliere e fornire a questa Corte elementi probatori riguardanti la asserita mancata applicazione delle disposizioni impuginate nel periodo in cui esse sono state in vigore».

Non mancano, tuttavia, i casi in cui l'istanza di sospensione dell'atto impugnato è stata ritenuta assorbita dall'intervenuta pronuncia nel merito (cfr., *ex plurimis*, sentenze nn. **16, 68/10**, e ordinanza n. **107/10**; sentenze nn. **200, 225, 232, 235, 246, 249, 250, 251, 341/09; 367/07**).

Un cenno meritano le sentenze nn. **272, 321, 349/05**, rese dalla Corte anche a seguito dell'emanazione di precedenti ordinanze istruttorie.

8.2. L'estinzione del giudizio

Poco meno di un centinaio sono stati i casi di estinzione a seguito di rinuncia al ricorso, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Di questi, alcuni sono stati di estinzione parziale, dichiarata con sentenza (sentenze nn. **267/10; 200, 247, 254/09; 27, 73, 145, 342/08; 89, 178, 188, 378, 412/07; 81, 365 e 422/06; 270, 272/05**) o con ordinanza (ordinanza n. **184/10**), mentre negli altri casi l'estinzione ha riguardato l'intero processo ed è stata dichiarata con sentenza (sentenze numeri **176, 267 e 278/10**) o con ordinanza (ordinanze nn. **8, 14, 63, 79, 92, 99, 137, 147, 148, 158, 185, 202, 206, 218, 231, 238, 239, 240, 244, 262, 275, 305, 323/10; 48, 136, 154, 189, 199, 292, 304, 312, 324, 330/09; 42, 198, 283, 353, 388/08; 69, 90, 175, 299, 313, 346, 375, 398, 422, 423, 427, 428, 441, 442, 457/07; 5, 11, 85, 99, 163, 230, 348, 356, 379, 417 e 418/06; 6, 40, 329, 349, 353, 412, 426 e 478/05**).

In alcuni di questi casi, l'estinzione ha fatto seguito alla formale accettazione, ad opera della parte resistente costituitasi in giudizio, della rinuncia al ricorso da parte del ricorrente, mentre, come noto, laddove la parte resistente non si sia costituita, è sufficiente la rinuncia del ricorrente.

In un caso (ordinanza n. **79/10**) la regione Abruzzo, resistente, pur non essendosi costituita in giudizio, aveva presentato istanza di estinzione di questo per sopravvenuta cessazione della materia del contendere a seguito dell'avvenuta abrogazione della disposizione impugnata senza che essa avesse avuto *medio tempore* applicazione.

Nell'ordinanza n. **324/09**, la questione era stata sollevata con due distinti ricorsi dalle regioni Veneto e Lombardia: l'estinzione del giudizio è stata dichiarata a seguito della presa d'atto, da parte della Regione Lombardia, della rinuncia al ricorso da parte della Regione Veneto e della accettazione della stessa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri. Nell'ordinanza n. **330/09** l'estinzione del processo ha riguardato non solo i due ricorsi in via principale promossi dalle regioni Veneto e Lombardia e quello promosso dallo Stato, ma anche il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla medesima regione Lombardia (v. *supra*, par. 6).

8.3. Le decisioni processuali

Le decisioni processuali sono ripartite tra dichiarazioni di cessazione della materia del contendere, di inammissibilità e di manifesta inammissibilità.

A/ Dal 2005 ad oggi (novembre 2010), si sono un centinaio di pronunce contenenti dispositivi di cessazione della materia del contendere (sentenze nn. **1, 2, 4, 40, 52, 57, 112, 121, 125, 150, 179, 199/10**; ordinanze nn. **74, 75, 117, 118, 126, 136, 155, 159, 161, 175, 183, 212/10**; sentenze nn. **74, 139, 200, 225, 232, 233, 234, 246, 247, 249, 284, 298, 299, 341/09**; ordinanze nn. **53, 153, 186, 305/09**; sentenze nn. **289, 304, 320, 342, 439/08**; ordinanza n. **304/08**; sentenze nn. **89, 188, 275, 289, 367, 412, 451/07**; ordinanza n. **154, 229, 358/07**; sentenze nn. **20, 80, 103, 181, 216, 214, 370, 425/06** e ordinanza n. **345/06**; sentenze nn. **50, 108, 205, 272, 304, 378, 383 e 407/05**, ed ordinanze nn. **103, 169, 293, 403, 428, 474 e 477/05**), sebbene le dichiarazioni di cessazione siano state un numero maggiore, in quanto molte decisioni presentano più capi in tal senso.

La maggior parte di queste ipotesi è dovuta all'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate (*ex plurimis*, sentenze nn. **1, 2, 57, 112, 121, 125, 150, 179, 199/10**; ordinanze numeri **75, 117, 118, 126, 136, 159/10**; sentenze nn. **74, 139, 225, 232, 234, 246, 247, 249, 284, 299, 305, 341/09**), *medio tempore* rimaste inattuato.

Un cenno a parte merita la sentenza n. **4/10**, in cui la dichiarazione di cessazione della materia del contendere è dovuta all'entrata in vigore dello Statuto regionale ed al conseguente venir meno degli argomenti posti a fondamento del ricorso.

In alcuni casi, specificatamente riguardanti l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato per la Regione siciliana di delibere legislative di detta Regione, la cessazione della materia del contendere è stata dichiarata a seguito dell'intervenuta promulgazione parziale della legge regionale con omissione delle disposizioni oggetto di censura (ordinanze nn. **74, 155, 161, 175, 183, 212/10; 186/09; 304/08; 229, 358/07; 111, 136, 147, 171, 204, 231, 309, 330, 340, 347, 349, 358, 389, 404 e**

410/06; 103, 169, 293 e 403/05; nella sentenza n. **385/06**, successivamente all'impugnazione, la delibera legislativa non è stata proprio promulgata). Tale ipotesi, peraltro, come precisato con la sentenza n. **38/07**, è diversa da quella in cui – in attesa del pronunciamento della Corte – la Regione non dia corso, con la necessaria pubblicazione, alla delibera legislativa oggetto di impugnazione, circostanza, questa, che deve ritenersi irrilevante agli effetti della ammissibilità del ricorso.

In alcuni casi (sentenze nn. **200 e 298/09**) la cessazione della materia del contendere è stata dichiarata con riferimento a questioni aventi ad oggetto disposizioni contenute in un decreto-legge e non convertite in legge.

B/ Le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state 173 (sentenze nn. **10, 15, 16, 40, 45, 52, 119, 121, 156, 172, 181, 186, 200, 201, 208, 221, 254, 269, 278, 299, 309, 312/10**; ordinanza n. **204/10**; sentenze nn. **12, 54, 99, 107, 138, 148, 160, 165, 196, 200, 225, 232, 233, 234, 235, 237, 246, 247, 249, 250, 251, 252, 254, 296, 297, 298, 315, 340, 341/09**; sentenze numeri **1, 9, 10, 27, 45, 50, 51, 62, 63, 75, 102, 104, 120, 133, 142, 145, 159, 166, 168, 190, 200, 216, 220, 289, 290, 322, 326, 371, 387, 428/08**; sentenze nn. **38, 40, 57, 64, 81, 98, 105, 141, 157, 159, 162, 165, 169, 184, 193, 194, 201, 238, 256, 275, 286, 365, 367, 373, 378, 387, 401, 430, 431, 443, 452 e 453/07**; sentenze nn. **3, 20, 49, 51, 80, 116, 129, 139, 155, 175, 207, 213, 214, 215, 216, 233, 246, 248, 253, 323, 364, 365, 391, 396, 397, 398, 399, 423 e 450/06**; sentenze nn. **26, 36, 37, 50, 65, 71, 150, 151, 202, 203, 205, 270, 272, 279, 285, 300, 304, 323, 335, 336, 344, 360, 383, 384, 397, 417, 450, 462 e 469/05**), ma le dichiarazioni di inammissibilità sono state più numerose, in quanto molte pronunce presentano più capi in tal senso.

L'inammissibilità viene dichiarata per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure (*ex plurimis*, sentenze nn. **10, 15, 16, 45, 52, 119, 121, 200, 233, 254, 278, 309, 312/10**; sentenze nn. **54, 138, 148, 165, 196, 225, 232, 233, 234, 235, 237, 246, 247, 249, 250, 251, 252, 254, 297, 298, 341/09**; **104, 120, 133, 142, 145, 159, 166, 168, 190/08**; **50, 65/05**); per difetti nell'individuazione delle questioni, nel rapporto tra la delibera dell'organo politico e il ricorso (*ex plurimis*, sentenze nn. **269/10**; **232, 246, 247, 249, 250/09**; **27, 387/08**; **64, 81, 275, 365, 367, 453/07**); per vizi riscontrati nella individuazione del parametro o nella illustrazione della sua lamentata violazione (*ex plurimis*, sentenze nn. **45, 186, 278/10**; **12, 99, 196, 225, 247, 254/09**; **50, 51, 159, 190, 200/08**); perché la questione è formulata in modo contraddittorio o perplesso (*ex plurimis*, sentenze nn. **297/09**); per l'estraneità dei parametri invocati al riparto delle competenze tra Stato e Regioni (*ex plurimis*, sentenze numeri **40, 52, 156, 278/10**; **116/06**; **36, 270/05**), per «erronea indicazione dei termini della questione di costituzionalità» (*ex plurimis*, sentenza n. **181/10**); in ragione «della errata notificazione dell'atto introduttivo» (*ex plurimis*, sentenza n. **208/10**); per l'erronea indicazione del parametro interposto (*ex plurimis*, sentenza n. **221/10**, in cui è stato rilevato come la disposizione statale, avendo un differente ambito applicativo rispetto a quella regionale, non poteva essere utilmente evocata quale limite alla competenza statutaria della Regione); perché le Regioni «ricorrenti, indicando – quale parametro asseritamente violato – l'art. 117, secondo comma, Cost., hanno evocato una disposizione attributiva di una competenza esclusiva statale» (sentenza n. **278/10**); per difetto di interesse, variamente argomentato (*ex plurimis*, sentenze nn. **52, 172, 201/10**; **107, 246, 249, 251, 296/09**; **1, 9, 51, 289, 290, 322/08**; **71, 397/05**); per la tardività delle censure proposte solo in prossimità dell'udienza di discussione (*ex plurimis*, sentenze nn. **225 e 298/09**; **62/08**; **98, 430/07**); per tardività nel deposito del ricorso dopo la notifica (*ex plurimis*, sentenza n. **121/10**); per l'erroneità del procedimento di impugnazione per il

quale si è optato, trattandosi di una delibera statutaria di una Regione ordinaria impugnata nelle forme di cui all'art. 127 della Costituzione (sentenza n. **469/05**).

Con l'ordinanza n. **204/10** è stata dichiarata l'inammissibilità dei ricorsi, previamente riuniti, presentati dalle Regioni Lazio, Piemonte e Toscana avverso gli artt. 1 e 2 del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione), non convertito nel termine di sessanta giorni, essendo precluso il trasferimento della questione di costituzionalità sulla norma di sanatoria quando sussiste per il ricorrente nei giudizi la possibilità concreta di effettiva e tempestiva riproposizione della questione con azione di impugnazione avente per oggetto la nuova disposizione.

CJ In alcuni, rari casi, la Corte ha fatto ricorso a decisioni di manifesta inammissibilità, giustificate dalla tardività nel deposito del ricorso (ordinanze nn. **218/06** e **20/05**), dalla genericità delle censure (ordinanze nn. **175/09** e **24/08**), o, ancora, dal fatto che la richiesta di una pronuncia caducatoria apparisse «improponibilmente diretta a ottenere [...] una formale statuizione di inapplicabilità della disposizione impugnata alla sfera di competenza della ricorrente, quasi a ratifica dell'interpretazione risultata condivisa tra le parti» (ordinanza n. **342/09**).

8.4. Le decisioni di rigetto

La maggioranza delle decisioni di rigetto è rappresentata da quelle che constatano la non fondatezza delle questioni proposte che sono, in totale, 249 (sentenze nn. **2, 4, 10, 15, 16, 20, 27, 40, 45, 52, 57, 100, 104, 112, 119, 120, 121, 122, 124, 167, 168, 170, 176, 178, 179, 182, 193, 201, 221, 226, 234, 235, 246, 255, 269, 278, 299, 313/10; 12, 54, 61, 76, 88, 99, 114, 139, 148, 159, 165, 168, 196, 200, 225, 232, 233, 234, 235, 237, 240, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 254, 271, 283, 290, 297, 298, 307, 308, 314, 315, 318, 319, 322, 334, 340, 341/09; 10, 25, 45, 51, 73, 75, 94, 102, 104, 105, 120, 131, 133, 142, 145, 159, 166, 168, 190, 200, 203, 222, 285, 289, 326, 342, 371, 372, 387, 428/08; 21, 24, 38, 40, 57, 64, 81, 82, 88, 95, 98, 105, 110, 121, 141, 162, 169, 178, 179, 184, 188, 193, 194, 201, 201, 221, 238, 239, 240, 256, 275, 286, 339, 367, 373, 378, 387, 401, 412, 430, 443, 452, 454/07; 3, 12, 22, 29, 32, 42, 49, 62, 63, 82, 102, 103, 105, 106, 116, 129, 134, 155, 156, 181, 183, 207, 212, 213, 214, 233, 238, 239, 246, 248, 253, 267, 323, 365, 370, 397, 398, 399, 405, 406, 412, 425, 450, 451/06; 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 50, 51, 62, 64, 70, 95, 106, 108, 120, 134, 151, 162, 172, 173, 175, 201, 205, 214, 219, 231, 232, 234, 242, 249, 270, 271, 272, 279, 285, 300, 321, 336, 378, 383, 384, 387, 388, 393, 407, 417, 431, 449, 456, 467/05): le dichiarazioni di non fondatezza, peraltro, sono state più numerose, in quanto molte pronunce presentano più capi in tal senso.**

Tra queste, alcune sono interpretative di rigetto, presentando il riferimento «nei sensi di cui in motivazione» (sentenze nn. **100/10; 250/09; 10/08; 110, 378, 401/07; 233, 248/06; 31, 50, 384, 467/05**) o «nei termini indicati in motivazione» (sentenza n. **179/10**).

Ad ogni modo, anche nell'ambito del giudizio in via principale è dato riscontrare un notevole impiego di strumenti ermeneutici. Sono, infatti, frequenti le sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative (si vedano, *ex plurimis*, sentenze numeri **182, 234, 278, 313/10; 12, 148, 196, 200, 341/09; 75, 104, 105, 145, 159, 166, 326/08; 3, 42, 62, 82, 102, 129, 156, 213 e 214/06; 31, 36, 120, 231, 270, 278, 431 e 449/05**). Ad esse possono aggiungersi le statuizioni che muovono dal riconoscimento di un erroneo

presupposto interpretativo (*ex plurimis*, sentenze numeri **20, 176, 255, 278/10; 54, 88, 225, 246, 246, 247, 249, 250, 251, 319, 339/09; 102, 342/08; 38, 184, 402 e 412/07; 103, 323, 365, 406 e 412/06; 272 e 336/05**).

Un cenno a parte merita l'ordinanza n. **107/10**, con cui la Corte ha rigettato l'istanza di sospensione dell'efficacia di un decreto legge non convertito (decreto-legge 5 marzo 2010 n. 29 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa alla disciplina di attuazione), proposta dalla Regione ricorrente, per carenza del presupposto del *periculum in mora*.

8.5. Le decisioni di accoglimento

I capi di dispositivo che recano una declaratoria di illegittimità costituzionale sono oltre 450. Le tipologie di accoglimento presentano forti profili di comunanza con quelle tipiche del giudizio in via incidentale, potendosi avere ipotesi di accoglimento *tout court*, di accoglimento ablativo, additivo, sostitutivo, nonché declaratorie di illegittimità costituzionale in via consequenziale.

A/ I capi di dispositivo contenenti declaratorie di illegittimità costituzionale *tout court* sono oltre 230. Da notare è che, se generalmente queste formule si rivolgono ad uno o più articoli o commi, talvolta riguardano un atto nel suo complesso. A titolo meramente esemplificativo, si segnalano, da ultimo, le sentenze nn. **67, 68, 195, 223, 266, 300/10; 18/09; 201 e 277/08; 188/07; 59 e 247/06; 159/05**.

Con la sentenza n. **141/10**, invece, alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Lazio n. 9 del 2009 la Corte è giunta in via consequenziale (di cui non c'è traccia nel dispositivo), giacché l'unico articolo di essa non impugnato recava disposizioni «intrinsecamente collegate a quelle dichiarate costituzionalmente illegittime e prive, pertanto, ove considerate isolatamente, di autonomo contenuto precettivo».

Giova, infine, segnalare che alla declaratoria di illegittimità costituzionale contenuta nella sentenza n. **216/10** la Corte è giunta sulla scorta della sentenza 17 novembre 2009, C-169/08, della Corte di giustizia CE, con la quale quest'ultima si era pronunciata sulle questioni pregiudiziali sollevate dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 103 del 2008. Come espressamente affermato dalla Consulta, infatti, è «[d]all'interpretazione della normativa comunitaria fornita dalla Corte di giustizia con tale pronuncia [che] consegue la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata» (vedi *supra*, par. 4).

B/ Più limitato il numero di pronunce contenenti capi di dispositivo riconducibili alla categoria delle sentenze additive (circa 70 capi di dispositivo): in questi casi l'incostituzionalità della norma è dichiarata «nella parte in cui non include» (*ex plurimis*, sentenza n. **20/10**), oppure «nella parte in cui non prevede» (*ex plurimis*, sentenze nn. **27/10; 1, 51, 63, 142/08; 88, 165/07; 129, 133, 182/06**) o «esclude» (*ex plurimis*, sentenza n. **314/10**), «nella parte in cui non contiene» (*ex plurimis*, sentenze nn. **50, 168/08**), «nella parte in cui non stabilisce» (*ex plurimis*, sentenza n. **213/06**), o «non dispone» (*ex plurimis*, sentenza n. **182/06**) ovvero nella parte «in cui non esclude» (*ex plurimis*, sentenza n. **396/06**).

C/ Più numerose le pronunce contenenti capi di dispositivo riconducibili alla categoria di tipo ablativo (oltre 100 capi di dispositivo): la maggior parte di esse sono strutturate come illegittimità costituzionali di una disposizione «limitatamente alle parole» specificate nel dispositivo (*ex plurimis*, sentenze nn. **101, 121, 170, 176, 193, 226/10; 213, 250, 271, 290/09; 23, 322/06**) ovvero «nella parte in cui aggiunge [...]» (*ex plurimis*, sentenze nn. **142, 207/10**) o «sostituisce» (*ex plurimis*, sentenza n. **142/10**) o «inserisce» (*ex plurimis*, sentenza n. **234/10**), oppure «nella parte in cui afferma [...]» (*ex plurimis*, sentenza n. **134/10**) o «consente» (*ex plurimis*, sentenza n. **186/10**), o ancora «nella parte in cui, sostituendo [...], ha inserito [...]» (*ex plurimis*, sentenza n. **313/10**). Negli altri casi, l'incostituzionalità della norma è dichiarata «nella parte in cui prevede» o «stabilisce» qualcosa (*ex plurimis*, sentenze numeri **27, 246, 249, 267/10; 64, 387, 451/07; 82, 102, 103 e 449/06**) o «nella parte in cui attribuisce» (*ex plurimis*, sentenza n. **127/10**) oppure «esclude» (*ex plurimis*, sentenza n. **127/10**), o, ancora, «nella parte in cui non esclude dall'ambito della sua operatività [...]» o della sua applicazione (*ex plurimis*, sentenze numeri **2, 127/10**). Ancora, con valore sostanzialmente analogo, l'incostituzionalità ha avuto riguardo alla disposizione «nella parte in cui si applica a» certi soggetti, come le Regioni a statuto speciale o le Province autonome di Trento e Bolzano (*ex plurimis*, sentenze nn. **133/10; 226, 334, 341/09**).

D/ Più rari i casi di declaratoria di illegittimità costituzionale di tipo sostitutivo, rintracciabili, ad esempio, nelle sentenze nn. **76/09, 168/08, 387/07, 134, 182/06, 31, 222, 279 e 383/05**.

E/ Non mancano, infine, capi di dispositivo contenenti declaratorie di illegittimità costituzionale in via consequenziale (oltre 20 capi): a titolo esemplificativo, si ricordano le sentenze nn. **101, 131, 170, 216/10; 74, 138, 160, 250, 252/09; 93 e 168/08; 57 e 300/07; 12, 116 e 253/06; 355 e 405/05**.

In alcuni casi l'illegittimità costituzionale in via consequenziale non è contenuta in un autonomo capo di dispositivo, ma in quello in cui si dichiara l'incostituzionalità di altra disposizione. Ciò è avvenuto, ad esempio, nella sentenza n. **132/10**, in cui si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, nonché degli artt. 4, 7 e 8 della legge della Regione Puglia 19 dicembre 2008, n. 37, «e, per conseguenza, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, della restante parte della legge».

In altri casi (ad esempio, sentenza n. **141/10**) l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, pur essendo richiamata in motivazione, non compare nel dispositivo, che si limita a dichiarare l'illegittimità costituzionale di un'intera legge, sebbene oggetto di impugnazione fossero state soltanto alcune sue disposizioni.

F/ In un caso la Corte ha adottato un dispositivo riconducibile alla tipologia delle decisioni interpretative di accoglimento, dichiarando l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata «nei sensi di cui in motivazione» (sentenza n. **314/09**).

9. Il controllo degli statuti ordinari ai sensi dell'art. 123 della Costituzione

Nel corso del quinquennio, la Corte ha reso due sole decisioni nell'ambito di tale competenza, vale a dire l'ordinanza n. **353/05** e la sentenza n. **12/06**.

Giova, tuttavia, ricordare che con la sentenza n. **469/05**, la Corte si è pronunciata sui ricorsi relativi legittimità costituzionale della legge della Regione Umbria 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria), e della legge della Regione Emilia-Romagna 31 marzo 2005, n. 13 (Statuto della Regione Emilia-Romagna), promossi con distinti ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 127 della Costituzione. Entrambi i testi statutari erano stati oggetto di precedenti impugnative del Governo, ai sensi dell'art. 123, secondo comma, della Costituzione, e le conseguenti sentenze della Corte numeri 378 e 379 del 2004, accogliendo in minima parte le questioni di legittimità sollevate, avevano dichiarato la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni delle due delibere statutarie.

Entrambi i testi non erano stati oggetto di riesame da parte dei rispettivi Consigli regionali tramite la procedura di cui all'art. 123, secondo comma, della Costituzione, ma, dopo una fase di pubblicazione notiziale degli esiti del giudizio di costituzionalità e la riapertura dei termini per l'eventuale richiesta di *referendum* ai sensi dell'art. 123, terzo comma, erano stati promulgati dai Presidenti delle rispettive Regioni.

A fondamento dell'impugnativa, il Governo negava che si potesse, sulla base dell'art. 123 della Costituzione, procedere alla promulgazione di una delibera statutaria dichiarata parzialmente illegittima senza procedere previamente al suo riesame e ad una nuova approvazione secondo la procedura di cui all'art. 123, secondo comma, della Costituzione (l'asserita illegittimità della procedura di promulgazione seguita dalle Regioni avrebbe inoltre leso – sempre ad avviso del Governo – il diritto degli elettori regionali ad esercitare il potere di richiedere *referendum* popolare sul testo della deliberazione statutaria).

Entrambi i ricorsi sono stati dalla Corte dichiarati inammissibili, in quanto proposti «non già nell'ambito del procedimento di controllo preventivo di cui all'art. 123, secondo comma, Cost., ma nell'esercizio del potere che l'art. 127, primo comma, Cost. riconosce al Governo di impugnare *a posteriori* le leggi regionali, quindi assumendo come termine iniziale di riferimento per l'esercizio dell'azione la data della pubblicazione della legge regionale nel Bollettino Ufficiale della Regione interessata».

Nella sentenza si è sottolineato che le due azioni promosse dal Governo contrastavano «con il sistema dei controlli sulle fonti primarie regionali quale attualmente configurato nel Titolo V della Parte II della Costituzione e, specificamente, con le previsioni contenute nell'art. 123, secondo comma, e nell'art. 127, primo comma, che individuano due ben distinte procedure di controllo, mediante ricorso diretto del Governo [alla] Corte, per la legge che adotta lo statuto regionale e per tutte le altre leggi regionali».

Secondo la Corte, «l'esplicita previsione di uno speciale e meno favorevole (perché preventivo) sistema di controllo sulla legge statutaria comporta che a questa legge, una volta promulgata e pubblicata nel Bollettino Ufficiale, non possa applicarsi anche il controllo successivo previsto per le altre leggi regionali dall'art. 127, primo comma, Cost.»; d'altra parte, «è tutto il disegno costituzionale relativo alle forme di autonomia delle Regioni che, nel silenzio delle disposizioni costituzionali, si pone come ostacolo ad una estensione di forme di controllo tipiche di una fonte legislativa ad un'altra».

Ad evitare lacune nel sistema delle garanzie, la Corte ha rilevato che «il controllo preventivo di cui al secondo comma dell'art. 123 Cost. è senz'altro reiterabile [...], seppure solo a certe condizioni, così come nel passato, nel vigore del previgente art. 127 Cost., era ben nota la

possibilità di una nuova impugnativa (per quanto limitata) da parte del Governo delle leggi regionali rideliberate dal Consiglio regionale dopo il primo rinvio governativo»: non può escludersi, infatti, che «il testo della deliberazione statutaria, già sottoposto ad un primo scrutinio [della] Corte, venga successivamente modificato ad opera del Consiglio regionale e che questo nuovo testo susciti dubbi di legittimità costituzionale sul piano sostanziale in relazione alle nuove disposizioni, con la conseguente possibilità per il Governo di promuovere una nuova impugnazione limitatamente alle norme che non avrebbero potuto formare oggetto del precedente ricorso; analogamente, non può escludersi per il Governo la possibilità di presentare un nuovo ricorso facendo valere eventuali vizi formali relativi al procedimento di adozione dello statuto e successivi al primo giudizio di questa Corte». Come è chiaro, anche in questi casi, il *dies a quo* per l'azione del Governo «non potrebbe che essere costituito dalla data della necessaria pubblicazione notiziale, ad opera della Regione, dell'atto da cui risult[asse] il testo statutario che la Regione intenda deliberato come definitivo».

In entrambi i casi di specie la suddetta seconda pubblicazione notiziale si era verificata, ed era dunque evidente che il Governo avrebbe potuto promuovere il ricorso di cui al secondo comma dell'art. 123, sollevando le questioni di legittimità costituzionale oggetto dei giudizi nel termine dei trenta giorni successivi alle suddette pubblicazioni notiziali, termine che era invece ampiamente scaduto al momento della proposizione dei due ricorsi avverso le leggi di adozione degli statuti in questione.

Conclusivamente, si osservava che «la tipicità dell'azione prevista dall'art. 123, secondo comma, Cost. e la conseguente inutilizzabilità del ricorso *ex* 127, primo comma, Cost., per le deliberazioni di adozione delle leggi statutarie non esclude [...] che possa impugnarsi la promulgazione e la successiva vera e propria pubblicazione di un testo statutario in ipotesi incostituzionale per vizi non rilevabili tramite il procedimento di cui all'art. 123, secondo comma, Cost.»; «in simili casi (peraltro senza dubbio marginali) al Governo resta comunque la eventuale possibilità di utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzione, analogamente a quanto nel passato si è ammesso per le ipotesi, in qualche misura analoghe, concernenti la asserita lesione dei poteri governativi relativi al controllo preventivo sulle leggi regionali ai sensi del previgente art. 127 Cost. (sentenza n. 40 del 1977)».