

Il tempo del giudizio. L'incidenza dello *ius superveniens* sul parametro di legittimità costituzionale e gli spazi dell'autonomia regionale

di Alessandro Morelli
(14 febbraio 2016)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni")

1. Premessa

La sentenza n. 130 del 2015 della Corte costituzionale presenta aspetti di notevole interesse sia per il tema dell'incidenza dello *ius superveniens* sul parametro di costituzionalità nei giudizi sulle leggi sia per quello degli spazi di autonomia che residuano alle Regioni in ambito finanziario.

Si trattava, nel caso di specie, di un giudizio in via principale, avviato da un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri contro la legge della Regione Basilicata n. 17 del 2014, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. Il primo dei due articoli che componevano la legge impugnata autorizzava la Regione a impiegare i proventi derivanti dalle *royalties* petrolifere per effettuare pagamenti ulteriori, relativi a spese d'investimento in conto capitale, in aggiunta a quelli consentiti dalla disciplina statale sul patto di stabilità interno; il secondo articolo poneva la dichiarazione d'urgenza della misura adottata.

Secondo il ricorrente, con tale intervento normativo, la Regione aveva inciso direttamente sul rispetto del patto di stabilità interno, invadendo la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e, nel contempo, aveva sottratto allo Stato un'entrata certa, modificando l'assetto del suo bilancio.

La Corte ha accolto il ricorso, dichiarando fondata la questione, sulla base dell'argomento che l'art. 32, quarto comma, della legge di stabilità per il 2012 (n. 183 del 2011) contiene un elenco delle spese da non considerare per la determinazione del saldo finanziario rilevante ai fini del patto di stabilità interno. In tale elenco, nel testo vigente al tempo in cui la legge regionale impugnata era stata adottata (luglio 2014), tra le spese esonerate dal rispetto del patto non figuravano quelle d'investimento finanziate con i proventi derivanti dall'attività di estrazione di idrocarburi.

In seguito all'instaurazione del giudizio di costituzionalità, su tale disposizione, che si poneva quale norma interposta rispetto alla legge impugnata, era intervenuto il decreto-legge n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 dello stesso anno, che aveva inciso in modo rilevante sul quadro normativo, introducendo espressamente l'esclusione dal rispetto del patto, entro certi limiti, delle spese d'investimento effettuate con i proventi delle *royalties* petrolifere.

Il Giudice delle leggi ha ritenuto, tuttavia, di dover egualmente dichiarare l'incostituzionalità della normativa impugnata, riconoscendo «rilievo decisivo», ai fini della risoluzione della questione, alla giurisprudenza «secondo la quale la normativa regionale denunciata deve essere valutata in riferimento ai parametri

vigenti al momento della sua emanazione»¹. La Corte ha richiamato, in merito, il precedente costituito dalla sentenza n. 62 del 2012, nella quale, tuttavia, ben diversa era stata la soluzione adottata. In quella circostanza, infatti, il Giudice delle leggi aveva affermato che la normativa regionale oggetto d'impugnazione dovesse essere valutata alla luce dei parametri vigenti al momento della sua emanazione non già per giustificare la dichiarazione d'irrelevanza dello *ius superveniens*, ma, al contrario, per respingere l'ipotesi, adombrata dalla Regione resistente, secondo la quale si sarebbe dovuto sindacare la disciplina regionale denunciata (risalente al 2011) in rapporto al quadro normativo precedente la legge costituzionale n. 3 del 2001. Più specificamente, in quella circostanza, la questione aveva ad oggetto l'art. 5 della legge della Regione Puglia n. 11 del 2011, che aveva istituito l'azienda pubblica regionale «Acquedotto pugliese» stabilendo il subentro di tale azienda nel patrimonio e nei rapporti di un'omonima società per azioni, a suo tempo costituita, mediante trasformazione del preesistente «Ente autonomo per l'acquedotto pugliese», con il decreto legislativo n. 141 del 1999. La disposizione era stata impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., perché aveva finito «per privare di qualsiasi funzione» la Società per azioni «Acquedotto pugliese», svuotando di efficacia il decreto legislativo n. 141 del 1999, riconducibile alle materie di competenza esclusiva dello Stato «tutela della concorrenza» e «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

La Corte aveva, dunque, dichiarato fondata la questione sulla base della premessa che la normativa regionale denunciata (risalente al 2011) dovesse essere valutata in riferimento al quadro costituzionale vigente al momento della sua emanazione, che però corrispondeva a quello successivo alla riforma del 2001 del Titolo V della Parte II della Costituzione, e non alle norme costituzionali esistenti al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 141 del 1999².

Diversamente da quanto avvenuto nel precedente del 2012, con la sentenza n. 130 del 2015 si è annullata una normativa regionale non più affetta da incostituzionalità per l'intervento dello *ius superveniens* incidente sulla fonte interposta.

L'«autocitazione» della Corte, in questo caso, non sembra avere rispettato le condizioni che, secondo la dottrina che ha esaminato i metodi di argomentazione impiegati nelle pronunce del Giudice delle leggi, consentirebbero l'uso della motivazione *per relationem*, ossia il richiamo a precedenti giurisprudenziali per giustificare la decisione adottata³. Manca, infatti, la contestualizzazione del principio richiamato al nuovo caso⁴, nel quale,

¹ Sent. n. 130 del 2015, punto 2.1 del *Cons. in dir.*

² Sent. n. 62 del 2012, punto 4 del *Cons. in dir.*

³ Come chiarisce A. SAITTA, *Prime considerazioni sulla motivazione delle sentenze costituzionali, con particolare riguardo alla tecnica argomentativa dell'autocitazione*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino 1994, 290, con la formula «tecnica dell'autocitazione», nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, si intende «il particolare metodo argomentativo utilizzato dalla Corte costituzionale per motivare le proprie decisioni mediante il richiamo, letterale o generico (non testuale), ad uno o più, dei suoi precedenti specifici». In tema, *amplius*, ID., *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano 1996.

⁴ Cfr., sul punto, M. CARTABIA, *La motivazione per relationem, nelle decisioni della Corte costituzionale*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, cit., 275.

riguardo al problema del mutamento sopravvenuto del parametro, si è giunti ad un esito opposto a quello del precedente richiamato.

L'analisi della decisione in commento offre l'occasione per riesaminare gli orientamenti della Corte in merito all'incidenza dei fenomeni di *ius superveniens* sui parametri di costituzionalità e sulle fonti interposte, dall'osservazione dei quali sembra doversi concludere che le soluzioni di volta in volta adottate dalla giurisprudenza sono state ispirate da una molteplicità di ragioni più o meno contingenti⁵.

2. *Gli orientamenti giurisprudenziali riguardo all'incidenza dello ius superveniens sul parametro di legittimità costituzionale*

La questione dell'incidenza del fattore temporale sul parametro del sindacato di legittimità si pose già riguardo alle leggi prerepubblicane incompatibili con la Costituzione del '47, nel primo giudizio della Corte, instaurato in via incidentale e deciso con la sentenza n. 1 del 1956.

In quell'occasione, il Giudice delle leggi affermò la propria competenza a sindacare anche atti normativi precedenti l'entrata in vigore della Carta repubblicana. Dal punto di vista del dato normativo, disse la Corte, l'art. 134 Cost. e l'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 parlano di questioni di legittimità costituzionale delle leggi, senza distinguere circa il tempo dell'entrata in vigore degli atti impugnati; dal punto di vista logico, il rapporto tra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse rispettivamente spetta nella gerarchia delle fonti non mutano anche se le leggi ordinarie sono anteriori a quelle costituzionali. Pertanto, il Giudice delle leggi concluse che «tanto nell'uno quanto nell'altro caso la legge costituzionale, per la sua intrinseca natura nel sistema di Costituzione rigida, deve prevalere sulla legge ordinaria».

Riguardo al problema se tali leggi dovessero intendersi come abrogate dal nuovo parametro costituzionale o se, invece, dovessero sempre dichiararsi illegittime, la Corte non prese posizione, limitandosi a rilevare che «i due istituti giuridici dell'abrogazione e della illegittimità costituzionale delle leggi non sono identici fra loro, si muovono su piani diversi, con effetti diversi e con competenze diverse». Al riguardo, è sufficiente rilevare come sia chiara la differenza tra le due possibili soluzioni: l'applicazione dello schema dell'invalidità sopravvenuta implica, infatti, il necessario intervento della Corte costituzionale, in mancanza del quale la legge illegittima continuerà a spiegare i propri effetti; lo schema dell'abrogazione, invece, consente l'immediata disapplicazione della norma da parte di qualunque operatore giuridico, anche senza l'intervento dell'organo di giustizia costituzionale.

Al di là di tali affermazioni di principio, tuttavia, nella giurisprudenza successiva non si rinvencono casi in cui la Corte abbia riconosciuto che si fosse prodotto l'effetto abrogativo, pronunciando l'inammissibilità della questione;

⁵ Occorre tenere conto, come scrive P. NICOSIA, *Primi passi della Corte costituzionale nell'applicazione del nuovo art. 127 della Costituzione*, in *Forum di Quad. cost.*, 13 marzo 2002, 1, che le regole processuali «non sono fini a se stesse», ma «strumentali e preordinate alla tutela di fini sostanziali, che sono i soli a rilevare per apprezzare la correttezza delle prime». E, tuttavia, come si vedrà più avanti, il problema principale consiste proprio nell'individuazione dei limiti che incontra la Corte nella determinazione dei suddetti fini sostanziali.

nella pratica, il Giudice delle leggi ha così ricondotto tutte le ipotesi di contrasto tra Costituzione e legge all'unico *genus* dell'invalidità costituzionale, presumibilmente mosso, com'è stato scritto, «dal duplice intento di confermare e rinsaldare la “centralità” del proprio ruolo nella forma di Stato e di governo e, unitamente a ciò, di garantire nel modo migliore, grazie appunto alla sua qualità di giudice unico della legalità costituzionale, la certezza del diritto costituzionale»⁶.

In diverse successive occasioni, la Corte ha emesso pronunce d'incostituzionalità sopravvenuta di norme entrate in vigore prima della Costituzione e, in qualche caso, ha dichiarato l'illegittimità per effetto del mutamento della fonte interposta, precisando che il sopravvenire in leggi statali di nuovi “principi fondamentali” della materia in grado di limitare la potestà concorrente delle Regioni comportava l'abrogazione delle norme regionali, in forza dell'art. 10 della legge n. 62 del 1953, soltanto nei casi di «accertata e diretta incompatibilità» e tra fonti normative omogenee⁷.

Di particolare interesse per il tema qui affrontato è, poi, la giurisprudenza immediatamente successiva alla riforma del Titolo V intervenuta nel 2001 e, in particolare, quella che ha definito la questione dell'incidenza della revisione costituzionale sui giudizi in via principale pendenti, peraltro in assenza di una normativa transitoria che avrebbe potuto risolvere il problema⁸.

Con la sentenza n. 17 del 2002 e con una serie di altre pronunce⁹, in particolare, la Corte ha dichiarato improcedibili i ricorsi statali contro delibere legislative regionali avviati in base al vecchio art. 127 Cost., prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, considerato che quest'ultima aveva eliminato la «sequenza procedimentale del rinvio governativo, della riapprovazione della legge regionale, a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale, e del successivo ricorso» dinanzi all'organo di giustizia costituzionale. Il che impediva, sempre secondo la Consulta, che i giudizi in questione potessero avere seguito, non essendo più previsto l'esercizio del sindacato di costituzionalità, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, sulla delibera legislativa regionale prima che quest'ultima fosse stata promulgata e pubblicata. Restava ferma ovviamente la possibilità per lo stesso Presidente del Consiglio di impugnare la legge regionale in via successiva e nei termini e nei modi previsti dal nuovo art. 127 Cost.¹⁰. Tale soluzione era quindi funzionale a evitare casi di duplicazione del controllo, che si sarebbero verificati qualora la Corte avesse fatto salva la delibera legislativa regionale e

⁶ A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2014, 86 s.

⁷ Così, ad esempio, nella sentenza n. 153 del 1995.

⁸ Cfr., in tal senso, R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in questa *Rivista*, 2001, 1243.

Nell'ambito dei giudizi promossi in via incidentale prima dell'entrata in vigore della riforma e al momento ancora pendenti, la Corte ha disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo* affinché quest'ultimo rivalutasse la questione alla luce dello *ius superveniens* costituzionale: cfr., tra le altre, le ordinanze nn. 382, 397 e 416 del 2001; 9, 13, 14 e 26 del 2002. In tema sia consentito rinviare al mio *Lo ius superveniens come tecnica di selezione delle questioni di legittimità costituzionale*, in E. MALFATTI-R. ROMBOLI-E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua “diffusione”*, Torino 2002, 583 ss.

⁹ Cfr., in particolare, le ordinanze nn. 65, 182, 228, 246, 247 e 248 del 2002, che richiamano la sentenza n. 17 del 2002.

¹⁰ Sent. n. 17 del 2002, punto 3 del *Cons. in dir.*

quest'ultima, divenuta legge, fosse stata successivamente impugnata in base al nuovo art. 127¹¹.

In quest'occasione, pertanto, non si è data applicazione al principio *tempus regit actum*, che pure aveva ispirato l'orientamento segnato dalla prima sentenza del 1956. Com'è stato notato, tuttavia, la situazione che la Corte ha dovuto affrontare dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V appare diversa, sotto vari profili, da quella dinanzi alla quale essa si trovò all'inizio della propria attività. Nei casi decisi più di recente, infatti, non era in discussione l'eventualità di precludere totalmente la dichiarazione d'illegittimità costituzionale di norme legislative sulla base di regole procedurali ormai irrimediabilmente mutate, ma si trattava semplicemente di decidere se fosse opportuno che anche i procedimenti di formazione delle leggi regionali allora pendenti venissero adeguati alle nuove regole costituzionali¹². In un caso il rischio paventato era quello di precludere del tutto l'esercizio del sindacato di costituzionalità sulle leggi prerepubblicane; nell'altro, viceversa, quello di raddoppiarlo sulle leggi regionali.

Diversa è stata la soluzione adottata dalla giurisprudenza riguardo ai giudizi instaurati sulla base di ricorsi delle Regioni nei confronti di leggi statali, pendenti al momento dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V. In questo caso, a differenza del precedente, non erano in rilievo profili processuali, ma aspetti sostanziali delle questioni oggetto del sindacato di costituzionalità.

Nelle sentenze nn. 376 e 422 del 2002, alle quali hanno fatto seguito altre decisioni orientate nello stesso senso¹³, la Corte ha affermato che le questioni di costituzionalità relative a leggi statali sollevate anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale del 2001 dovevano essere decise adottando come parametro il vecchio testo del Titolo V. E ciò anche in considerazione del fatto che tali questioni erano state promosse «al fine di ottenere il riconoscimento, tramite l'annullamento della legge statale denunciata, delle competenze regionali che si [pretendevano] fondate su quelle medesime norme, per il tempo in cui esse erano vigenti». La Consulta, nell'occasione, ha chiarito che l'esito del giudizio, quale che esso fosse stato, non avrebbe pregiudicato l'ambito delle competenze dello Stato e delle Regioni, determinate dalla nuova normativa costituzionale; e ciò anche nel caso di rigetto della questione, «con la permanente vigenza della norma impugnata anche al di là del momento di entrata in vigore della legge di riforma costituzionale, permanente vigenza che è conseguenza della necessaria

¹¹ Cfr. A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Quad. reg.*, 2/2001, 565 ss.; ID., *La Corte e lo ius superveniens costituzionale (a proposito della riforma del titolo V e dei suoi effetti sui giudizi pendenti)*, in questa *Rivista*, 4/2002, 846 ss.; P. NICOSIA, *Primi passi*, cit.; F. DRAGO, *I ricorsi in via principale nel quadro del novellato Titolo V*, in www.federalismi.it, 11 aprile 2003, 31 ss.

¹² P. NICOSIA, *Primi passi*, cit., il quale aggiunge che «un'applicazione rigorosa del principio [*tempus regit actum*] avrebbe avuto indubbiamente maggior senso nell'ipotesi di una riforma più circoscritta, limitata magari al solo art. 127 qui considerato; in presenza invece della totale e profonda riscrittura dell'intero Titolo V, ad essere stravolte sono tutte le precedenti coordinate del quadro di riferimento in cui la disposizione è integrata. La tentazione di un subitaneo 'azzeramento' delle regole precedentemente vigenti, e la riconduzione al nuovo regime di tutto il contenzioso, preesistente e futuro, è ampiamente giustificata dall'obiettivo di perseguire, nell'immediato, una coerenza ed una organicità complessive che l'istituto del controllo sulle leggi regionali non ha, purtroppo, mai avuto».

¹³ Cfr., tra le altre, le decisioni nn. 524 del 2002; 92, 93 e 103 del 2003.

continuità dell'ordinamento giuridico». In tutti i casi, infatti, il rinnovato assetto delle competenze legislative si sarebbe fatto valere tramite la produzione di nuovi atti legislativi, attraverso i quali gli enti interessati avrebbero potuto «prendere ciò che la Costituzione dà loro, senza necessità di rimuovere previamente alcun impedimento normativo». Pertanto, le norme che definiscono le competenze legislative statali e regionali contenute nel nuovo Titolo V avrebbero potuto, «di norma, trovare applicazione nel giudizio di costituzionalità promosso dallo Stato contro leggi regionali e dalle Regioni contro leggi statali soltanto in riferimento ad atti di esercizio delle rispettive potestà legislative, successivi alla loro nuova definizione costituzionale»¹⁴. Una precisazione quest'ultima, com'è stato scritto, «fin troppo ovvia e, come tale, assolutamente innocua», il cui scopo era presumibilmente quello di consentire eventuali «futuri capovolgimenti di fronte» nella risoluzione di successive contese giudiziarie nelle quali fossero stati assunti termini diversi (i successivi atti legislativi dello Stato e il nuovo parametro costituzionale)¹⁵. In questo caso, la ragione ispiratrice dell'indirizzo adottato, che può apparire paradossale a confronto dell'orientamento seguito riguardo ai procedimenti pendenti su leggi statali impugnate da Regioni¹⁶, è stata, dunque, quella di garantire la continuità dell'ordinamento giuridico¹⁷. In considerazione del fatto che il nuovo Titolo V attribuiva alla potestà legislativa regionale (almeno sulla carta e ovviamente prima del notevole ridimensionamento delle competenze regionali operato dalla successiva giurisprudenza¹⁸) spazi molto più ampi rispetto a quelli riconosciuti dal testo costituzionale originario, l'annullamento delle norme statali avrebbe presumibilmente creato vuoti normativi colmabili soltanto da parte dei legislatori regionali. Con il rischio che i vuoti permanessero a lungo per l'inerzia di questi ultimi.

3. *L'irrelevanza dello ius superveniens a fronte delle primarie esigenze sottese al coordinamento della finanza pubblica e la problematica ipotesi di "sopravvenuta compatibilità con la Costituzione" di una norma regionale impugnata*

Dall'analisi dei precedenti richiamati si ricava che le soluzioni adottate nei diversi contesti in cui si è presentato il problema dell'incidenza dei mutamenti normativi sopravvenuti sul parametro di costituzionalità sono dipese da ragioni diverse: l'intento di affermare, in concreto, la centralità del ruolo dell'organo di giustizia costituzionale nella forma interistituzionale e in quella ordinamentale;

¹⁴ Sent. n. 422 del 2002, punto 2 del *Cons. in dir.*

¹⁵ A. RUGGERI, *Ancora in tema di ius superveniens costituzionale e del suo (mancato) rilievo nei giudizi in via principale (Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 422 del 2002)*, in *Consulta OnLine*, 2002.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Cfr., in tema, A. CERRI, *Principio di continuità ed immediata operatività delle norme sulla competenza*, in *Foro it.*, 2003, I, 387; M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in questa *Rivista*, 2004, 355 ss.

¹⁸ Per un'ampia analisi della giurisprudenza costituzionale sulle competenze legislative statali e regionali cfr. ora R. BIFULCO-A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli 2015.

l'esigenza di assicurare un livello accettabile di certezza del diritto costituzionale; la necessità di garantire una tutela costituzionale effettiva, che tenesse conto dell'attualità della questione di legittimità oggetto del sindacato della Corte; il principio di continuità dell'ordinamento giuridico sia in senso «normativo» che «istituzionale»¹⁹. Tutte ragioni degne di considerazione, che hanno ispirato, tuttavia, una molteplicità d'indirizzi componenti un quadro a tratti oscuro e non del tutto coerente, all'interno del quale occorre chiedersi ora come si collochi la sentenza n. 130 del 2015.

In tale pronuncia, a parte il sintetico (e imperfetto) richiamo alla giurisprudenza che affermerebbe che la normativa regionale impugnata deve essere valutata in riferimento ai parametri vigenti al momento della sua emanazione, l'irrelevanza dello *ius superveniens* incidente sulla fonte interposta viene giustificata affermando (o ribadendo) la sostanziale attrazione della materia nella competenza esclusiva del legislatore statale. Sostiene, infatti, la Corte che, a prescindere dalla questione della natura giuridica delle entrate regionali in discussione, deve essere necessariamente la legge statale a determinare le spese regionali che concorrono alla definizione del saldo rilevante per il rispetto del patto di stabilità, poiché quest'ultimo «coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e dai vincoli che ne conseguono». Le norme statali che disciplinano il patto si riconnettono essenzialmente a tali vincoli e, secondo giurisprudenza costante, «sono espressione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento

¹⁹ Di un principio di continuità «istituzionale» ha parlato, per la prima volta, la Corte nella sentenza n. 13 del 2004, con la quale, pur dichiarando incostituzionale la norma della legge finanziaria per il 2002 che aveva affidato ad un organo statale il compito di distribuire, nell'ambito della Regione, il personale docente tra le varie istituzioni scolastiche, ha disposto che la norma in questione continuasse ad operare fino a quando le singole Regioni si fossero «dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche». Tale decisione è stata giustificata sulla base della considerazione che l'immediata caducazione della norma avrebbe provocato «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione», posto che all'erogazione del servizio scolastico sono collegati «diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti ed alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa». Si ravvisava, in tal caso, una «evidente esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione che non a caso la legge n. 146 del 1990 qualifica, all'art. 1, servizio pubblico essenziale». Un principio di continuità già riconosciuto operare, «sul piano normativo, nell'avvicendamento delle competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni», che, sempre secondo la Consulta, doveva «essere ora ampliato per soddisfare l'esigenza della continuità non più normativa ma istituzionale, giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali. In tema di istruzione la salvaguardia di tale dimensione è imposta da valori costituzionali incompressibili» (punto 4 del *Cons. in dir.*). In dottrina cfr. anche R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità*, in *Federalismi.it*, 2/2004; A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, *ivi*, 3/2004; P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, in questa *Rivista*, 2004, 963 ss.

della finanza pubblica»²⁰. È noto come tale materia – o meglio: funzione²¹ –, pur prevista nell'elenco di cui all'art. 117, comma 3, Cost., fondi una «concorrenza di competenze» che lascia spazi molto ridotti al legislatore regionale²².

In breve, la Corte afferma che tutte le norme che incidono sul patto di stabilità interno sono sempre principi fondamentali della materia e, pertanto, non possono mai essere contenute in atti normativi regionali. Nessun rilievo viene riconosciuto, nel caso di specie, alla circostanza che le norme regionali impugnate, per effetto dello *ius superveniens*, non erano più in contrasto con la fonte interposta.

In merito alla soluzione scelta dal Giudice delle leggi è possibile svolgere almeno due considerazioni.

La prima è che la decisione si pone in linea di continuità con un consolidato orientamento giurisprudenziale, che, nell'ambito considerato, riconosce un ruolo primario, se non esclusivo, al legislatore statale, anche in considerazione dei vincoli imposti dalle istituzioni europee allo Stato e della fase di grave crisi economico-finanziaria esplosa nella seconda metà dello scorso decennio.

La necessità di ricondurre tale funzione entro la sfera della competenza esclusiva del legislatore statale emerge anche dal disegno di legge costituzionale recante «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*», approvato in via definitiva dal Senato lo scorso 20 gennaio e in attesa dell'ultima votazione da parte della Camera. Nel testo, che prevede, tra l'altro, l'eliminazione dell'elenco di materie di potestà legislativa concorrente contenuto nell'attuale terzo comma dell'art. 117 Cost., il coordinamento della finanza pubblica rientra tra le materie sulle quali lo Stato avrà legislazione esclusiva (lett. e del nuovo art. 117, comma secondo, Cost. riportato nell'art. 31 del disegno).

La seconda osservazione attiene alla problematica configurabilità d'ipotesi di "legittimità sopravvenuta" (o, più precisamente, di "sopravvenuta compatibilità con la Costituzione") di norme, come quelle impugnate in questo caso, che, in tesi, benché nate incostituzionali, diventino successivamente compatibili con il dettato costituzionale per effetto di un sopravvenuto mutamento del parametro²³. Il verificarsi di tale eventualità, tuttavia, oltre a presupporre la mancanza di una sentenza di accoglimento che avrebbe l'effetto

²⁰ Sentenza n. 130 del 2015, punto 2.1 del *Cons. in dir.* Sulla base di tali premesse, la Corte ha rigettato l'eccezione d'incostituzionalità della Regione secondo la quale la norma impugnata, se non avesse consentito il finanziamento delle spese d'investimento con i proventi derivanti dall'attività d'estrazione degli idrocarburi, sarebbe stata costituzionalmente illegittima e incompatibile con il diritto dell'Unione europea. Pertanto, la Consulta ha respinto l'istanza della Regione affinché venisse sollevata nel medesimo giudizio costituzionale una questione di legittimità relativa all'art. 32, comma 4, della legge n. 183 del 2011, e ha, altresì, rigettato la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

²¹ Cfr. sentenze nn. 36, 390 e 414 del 2004.

²² Cfr., in tal senso, ora G. RIVOCCHI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117.3)*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 400.

²³ L'ipotesi è prospettata da M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, XXIII (1973), 926 s.

di cancellare definitivamente la norma impugnata²⁴, incontra un ulteriore ostacolo logico costituito dal fatto che, per un certo lasso di tempo (anche breve), la norma ha spiegato effetti sotto la vigenza del vecchio parametro. A rigore, la Corte avrebbe dovuto verificare che la norma avesse effettivamente trovato applicazione prima del mutamento normativo che ne aveva determinato la sopravvenuta compatibilità con la Costituzione. E, tuttavia, della circostanza che tale verifica sia stata svolta non si dà conto nella decisione in esame.

4. Dimensione temporale del parametro e bilanciamento delle regole processuali: qualche conclusione

Non si vogliono mettere qui in discussione le finalità che hanno orientato la Corte nella scelta delle diverse soluzioni adottate nei casi esaminati e in quello deciso con la sentenza n. 130 del 2015. A doversi ripensare è, piuttosto, la possibilità per il Giudice delle leggi di bilanciare le regole inerenti ai giudizi di costituzionalità in rapporto ad esigenze sostanziali ritenute meritevoli di soddisfazione in via prioritaria. In altri termini, benché sia evidente che le regole processuali debbano essere funzionali e adeguate ad esigenze di carattere sostanziale, occorre chiedersi se l'organo di giustizia costituzionale possa decidere, di volta in volta, quale esigenza far prevalere, forgiando o disapplicando conseguentemente le norme relative ai propri giudizi in relazione all'esito del bilanciamento effettuato tra gli interessi in gioco.

Si tratta, com'è noto, di una questione da tempo discussa tra gli studiosi e che ancora di recente è tornata ad agitare il dibattito dottrinale in occasione di alcune controverse "sentenze di spesa", nelle quali la Corte ha adottato soluzioni diverse sul piano della modulazione degli effetti delle proprie decisioni²⁵.

²⁴ Cfr., in tal senso, A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 185.

²⁵ Si fa riferimento, in particolare, alle sentenze nn. 10 e 70 del 2015. Con la prima, il Giudice delle leggi ha dichiarato incostituzionali le norme del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 dello stesso anno, che prevedevano la c.d. *Robin Hood Tax*, «a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione» della sentenza sulla Gazzetta ufficiale. Dalla motivazione si evince che la decisione non avrebbe prodotto i propri effetti nel giudizio *a quo*, per l'esito di un bilanciamento tra il principio di retroattività delle sentenze di accoglimento e il principio dell'equilibrio di bilancio. Secondo la Corte, infatti, l'impatto economico di una declaratoria d'incostituzionalità con effetti *ex tunc* avrebbe determinato «uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale» (punto 8 del *Cons. in dir.*). In senso critico sul bilanciamento effettuato dalla Corte in questo caso, tra gli altri, A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in *Forum di Quad. cost.*, 3 aprile 2015, e, *ivi*, R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, 27 aprile 2015; R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quad. cost.*, 2015, 607 ss.; A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale (a margine di Corte cost. n. 10 del 2015)*, *ivi*, 635 ss.; e, se si vuole, i miei *Tutela nel sistema o tutela del sistema? Il «caso» come occasione della «tutela sistemica» della legalità costituzionale e la «forza politica» del Giudice delle leggi (notazioni a margine di Corte cost. n. 10/2015)*, in *Forum di Quad. cost.*, 27 aprile 2015, e *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in *Quad. cost.*, 2015, 707 ss. Più in generale, sul rapporto tra le politiche di bilancio e il sindacato di costituzionalità cfr. A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, *ivi*, 575 ss.

Con la sentenza n. 70 del 2015, la Corte ha poi annullato la norma del decreto-legge n. 201 del 2011 (c.d. «salva Italia»), convertito con modificazioni dalla legge n. 214 dello stesso anno, che limitava,

Qualche decennio fa, un'autorevole dottrina propose di collocare il problema dell'incertezza delle regole del processo costituzionale nell'ambito di studio dei rapporti tra organi costituzionali, all'interno del quale si sarebbe potuto rilevare che l'instabilità delle categorie della giustizia costituzionale era perfettamente coerente con l'estrema elasticità della forma di governo²⁶. In tale prospettiva si registrava una realtà peculiare: quella per cui le categorie e gli istituti operanti in questo settore, pur provenendo dal diritto processuale, risultavano sorretti da un tipo di razionalità che non obbediva «ad istanze di astratta coerenza logica» ma alla concretezza e all'oggettività di un sistema che imponeva all'organo di giustizia costituzionale un «ruolo commisurato all'effettività e alla funzionalità della forma di governo». Secondo questa ricostruzione, allora inedita per la sua radicalità²⁷, la Corte era il solo organo, nel panorama istituzionale dell'ordinamento, che potesse operare previo svolgimento di una valutazione relativa al «proprio inserimento nella forma di governo secondo criteri di ragionevolezza»²⁸. In questa valutazione, era

per gli anni 2012 e 2013, la rivalutazione automatica esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100%, consentendo, quindi, la rivalutazione soltanto per le pensioni fino a euro 1.217,00 netti. Anche tale decisione non ha mancato di suscitare critiche, per il forte impatto economico della declaratoria d'incostituzionale e per la difficile compatibilità con il precedente costituito dalla sent. n. 10 del 2015: cfr., tra gli altri, A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista dell'A.I.C.*, 1/2015, 1 ss.; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 10/2015; in una diversa prospettiva, G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, *ivi*. Ed ancora, tra gli altri, A. ANZON DEMMIG, *Un'inedita altalena nella giurisprudenza della Corte sul principio dell'equilibrio di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2015, 679 ss. e, *ivi*, M. D'AMICO, *Riuscirà la Corte costituzionale a trovare una strada coerente per conoscere i costi delle sue decisioni e modularne gli effetti anche nel tempo?*, 686 ss.; P. VERONESI, *La coerenza che non c'è: sugli effetti temporali delle pronunce d'accoglimento (e sulla sorte dell'«equilibrio di bilancio») dopo le sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, 692 ss.; A. PIN-E. LONGO, *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015: quando la giustizia costituzionale diventa imprevedibile*, 697; I. CIOLLI, *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, 702 ss.; A. MORELLI, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, *cit.*, 707 ss.; E. BALBONI, *A ciascuno il suo: Corte e Governo intervengono sul blocco della perequazione pensionistica*, 713 ss.; L. ANTONINI, *Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza*, 718 ss.

Analoghe oscillazioni si rinvenivano, infine, riguardo alla possibilità di bilanciare le norme sulla normazione con quelle sui diritti, esclusa, ad esempio, nella sentenza 99 del 2014 (ove si è affermato che, «anche nel caso di situazioni eccezionali», il legislatore statale è tenuto a rispettare il riparto di competenze delineato dal Titolo V della Costituzione), ma sostanzialmente ammessa in altre pronunce, come le sentenze nn. 10 del 2010 o 62 del 2013, peraltro solo a favore del legislatore statale e mai di quello regionale: sul punto cfr. A. RUGGERI, *Fatti "interposti" nei giudizi di costituzionalità, sacrifici insostenibili imposti ai diritti fondamentali in tempi di crisi economica, tecniche decisorie a salvaguardia dell'etica pubblica repubblicana*, in *Consulta OnLine*, 6 novembre 2014.

²⁶ Cfr. C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di governo*, in *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 novembre 1989, Milano, 1990, 66: «in una forma di governo che, al di sotto del formale rapporto di fiducia tra esecutivo e Parlamento, tollera le più diverse dislocazioni di indirizzo politico e dove i rapporti restano confusi da un alone di problematicità e di indeterminazione (dai rapporti tra maggioranza e opposizione, alla posizione del Presidente della Repubblica, al ruolo della magistratura, a quello dei partiti e delle forze sociali, alle relazioni fra le diverse componenti governative, ecc.) sarebbe davvero curioso che un solo organo – la Corte costituzionale – fosse il luogo di raccolta e di preservazione delle certezze e delle uniformità».

²⁷ Cfr., in tal senso, G. ZAGREBELSKY, *Diritto processuale costituzionale?*, in *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, *cit.*, 119.

²⁸ C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale*, *cit.*, 66 s.

comprensibile che la Corte sottoponesse ad un bilanciamento, «espresso, tacito o implicito», tutto quanto avesse rilievo «ai fini di un esito ragionevole, non importa se processuale o di merito, delle questioni di costituzionalità»²⁹. Benché non legittimasse apertamente tale *modus operandi* come modello normativo, la ricostruzione richiamata tendeva a rappresentarlo come inevitabile nella cornice istituzionale e alle condizioni politiche e sociali del tempo.

A tale opinione si è obiettato successivamente che le regole processuali dovrebbero rimanere estranee alle operazioni di bilanciamento effettuate dal Giudice delle leggi, per la necessità di assicurare ai destinatari delle pronunce di quest'ultimo la prevedibilità dei suoi comportamenti processuali³⁰. La certezza delle regole che disciplinano i giudizi sulle leggi, in base al vigente modello di giustizia costituzionale, è condizione di legittimazione (ossia di giustificazione del potere) della Corte, il cui operato non può disancorarsi dai canoni della logica processuale senza con ciò porre un serio problema di compatibilità del controllo di legalità costituzionale con il sistema democratico.

L'assetto dei rapporti tra organi costituzionali oggi è forse ancor più fluido e informe di quanto non fosse quando la dottrina sopra richiamata ha elaborato la teoria della bilanciabilità delle regole processuali da parte del Giudice delle leggi. Tuttavia, sul piano normativo i termini della questione non sono mutati.

Un uso eccessivamente disinvoltato delle categorie e delle regole processuali ripropone, in termini patologici, la questione della natura giurisdizionale della Corte e quella della sua «forza politica»³¹. Una forza che solo entro certi limiti può risultare coerente con l'assetto istituzionale ed utile per il fisiologico dispiegarsi della dinamica ordinamentale.

Occorre, infatti, considerare che le stesse pronunce emesse dal Giudice delle leggi devono trovare una propria collocazione nel sistema, dipendendo la loro applicazione dagli organi chiamati a darvi seguito; e non può trascurarsi come, in casi anche molto recenti, decisioni della Corte piuttosto discutibili per le soluzioni processuali adottate abbiano generato delle autentiche (e pur criticabili) reazioni di rigetto da parte dei soggetti istituzionali che hanno dovuto recepirne il dettato³².

²⁹ *Ivi*, 69.

³⁰ Cfr. R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale: una riflessione sul significato e sul valore delle regole processuali nel modello di giustizia costituzionale previsto e realizzato in Italia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. IV, Napoli, 2011, 2295 ss.; *Id.*, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, cit., 607 ss.

³¹ Su tale formula cfr. T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, ora in *Id.*, *Opere*, I, *Teoria generale*, Milano 2000, 112 ss. e 206 ss., il quale intendeva con essa fare riferimento alla condizione di un organo che, pur non avendo (e non potendo avere) un ruolo nel circuito istituzionale dell'indirizzo politico, esercita una notevole «influenza politica» sull'ordinamento. Sulla teoria martinesiana della «forza politica» della Corte costituzionale v. anche L. D'ANDREA, *La "forza politica" della Corte costituzionale nel pensiero di Temistocle Martines*, in M. AINIS-A. RUGGERI-G. SILVESTRI-L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano 1998, 313 ss.

³² Si allude al problematico seguito delle richiamate sentenze nn. 10 e 70 del 2015. Per quanto riguarda la prima, la Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia, che aveva sollevato, in veste di giudice *a quo*, la questione di costituzionalità poi definita con la decisione della Corte, non ha tenuto conto della delimitazione temporale degli effetti della dichiarazione d'incostituzionalità, esercitando una specie di «diritto di resistenza» nei confronti della pronuncia del Giudice delle leggi; sulla vicenda sia consentito rinviare al mio *Principio di totalità e «illegittimità della motivazione»: il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin Tax (a proposito di Comm. trib.*

La forza politica dell'organo di giustizia costituzionale si giustifica, in buona sostanza, nella misura in cui scaturisca da un'attività che, concretandosi in una funzione di carattere giurisdizionale, riesca effettivamente ad esprimere un punto di vista diverso da quello proprio degli organi di rappresentanza politica, in quanto non orientato verso una prospettiva generale ma legato al caso da decidere (e ciò anche se la pronuncia della Corte produce effetti *erga omnes*)³³. Tale esigenza si riscontra pure nell'ambito dei giudizi costituzionali instaurati in via principale, notoriamente caratterizzati da una maggiore astrattezza.

La scelta relativa alla dimensione temporale entro la quale devono essere collocati i termini della questione di costituzionalità conduce la Corte, nel caso qui esaminato, ad adottare una soluzione che rischia di esprimere un punto di vista non distinguibile da quello di uno dei contendenti in campo. Analoghe considerazioni possono farsi riguardo ad altre recenti decisioni, come quelle, già richiamate, nelle quali la Corte ha modulato nel tempo gli effetti delle proprie declaratorie d'incostituzionalità. A fronte di tali episodi, sembra trovare conferma l'opportunità di una revisione del sistema di giustizia costituzionale volta a rafforzare i canali di legittimazione dell'operato del Giudice delle leggi, attraverso l'adozione di regole certe sui tempi dei giudizi e sui poteri di differimento degli effetti prodotti dalle pronunce d'incostituzionalità. Interventi che, lungi dal ridimensionare ruolo e competenze dell'organo di giustizia costituzionale, dovrebbero avere piuttosto la funzione di potenziarli.

Un ripensamento degli strumenti di giustizia costituzionale si renderebbe comunque necessario qualora giungesse a compimento il processo riformatore attualmente in corso, che tende a una significativa semplificazione e centralizzazione dell'apparato dei poteri e dell'assetto delle autonomie territoriali, ma che non tocca, se non in misura poco rilevante, il sistema delle garanzie costituzionali.

prov. di Reggio Emilia, 12 maggio 2015, n. 217/3/15), in *Consulta OnLine*, 2015, II, 483 ss.

Riguardo, poi, al seguito legislativo della sentenza n. 70 del 2015, il decreto-legge n. 65 del 2015 non ha dato piena esecuzione alla decisione della Corte (in senso critico cfr., per tutti, M. ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale A.I.C.*, maggio 2015).

³³ Com'è stato scritto, se c'è una ragione per cui le interpretazioni costituzionali dei giudici possono risultare migliori di quelle del legislatore essa è data dall'«impatto coi casi concreti»: O. CHessa, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Milano, 2014, 248 s. Tale impatto consente la «messa a fuoco del problema interpretativo, anche se certo non fornisce il criterio per risolverlo. Per quanto fervida sia la nostra immaginazione e per quanto precisa sia la nostra capacità di previsione, la realtà ci sorprende sempre: del resto, un «caso difficile» è tale proprio perché non è stato previsto» (*ivi*, 249).