

L'ordinanza n. 209 del 2015: un'occasione per riflettere nuovamente sul ruolo delle parti private nel giudizio in via incidentale*

di Cecilia Siccardi**
(5 marzo 2016)

La Corte costituzionale, con l'ord. n. 209 del 2015, ha dichiarato inammissibile, per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, la questione di costituzionalità di alcune norme provvedimentali, contenute in tre decreti legge convertiti, che hanno determinato il trasferimento dei dipendenti da Anas Spa ad alcune agenzie ministeriali, senza il superamento di pubblico concorso, per violazione degli artt. 3, 51, 97 Cost.

Non entrando ulteriormente nel dettaglio del caso di specie, è opportuno sin da subito indicare il profilo sul quale si intendono concentrare queste brevi note: il ruolo delle parti private nel giudizio in via incidentale, "*tema ristretto, ma cruciale per il significato complessivo della giustizia costituzionale*" (M. D'Amico, Parti del processo a quo costituite e non costituite, in V. Angiolini (a cura di), Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi, Torino, 1998, 28).

Nell'ordinanza n. 209 del 2015, la Corte ribadisce due principi fondamentali in materia, che riflettono la natura "oggettiva" del sindacato di costituzionalità: a) l'impossibilità di integrare o emendare le motivazioni contenute nell'ordinanza di rimessione mediante le deduzioni delle parti private; b) l'inidoneità dell'istanza e delle memorie di parte a modificare il *thema decidendum*, cristallizzato nell'ordinanza di rimessione, aggiungendo nuovi profili di illegittimità costituzionale, anche nel caso in cui questi possano risultare fondati.

In relazione a tale ultimo aspetto, la Corte chiarisce, alla luce di una giurisprudenza consolidata, che "non possono essere presi in considerazione questioni o profili di illegittimità costituzionale dedotti esclusivamente dalle parti, sia quando eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia quando volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle ordinanze di rimessione" (C. cost. sent. n. [83](#), n. [56](#), n. [37](#), [n. 34 del 2015](#); ord. [n. 122](#), [n. 24 del 2015](#)). Per tale ragione la Corte non può considerare "la censura proposta dalle parti private costituite, con riferimento all'asserita natura di legge-provvedimento della normativa impugnata", non essendo stata "accolta da alcuna delle due ordinanze di rimessione". Da quest'ultimo passaggio parrebbe emergere come la Corte consideri non privo di qualche fondamento il profilo di illegittimità evidenziato dalle argomentazioni di parte, in riferimento alla natura provvedimentale delle norme oggetto del giudizio, non ripreso però nell'ordinanza di rimessione.

Si può affermare, dunque, che nel caso di specie l'impossibilità di prendere in considerazione le censure di parte non solo preclude alla Corte di entrare nel merito della questione mettendo in discussione l'interesse generale a veder eliminata dall'ordinamento una norma potenzialmente incostituzionale; ma comporta, allo stesso tempo, un sostanziale "diniego di giustizia" per le parti private, le quali si sono viste negare – per mano di ordinanze di rimessione mal scritte e mal motivate - la piena garanzia dei loro diritti. Diniego di giustizia che sarà tanto più evidente nei giudizi, come quello in esame, aventi ad oggetto leggi provvedimento (sul punto cfr. G. Arconzo, Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale, Milano, 2013, 281 ss.), che incidono "in modo diretto e immediato di situazioni soggettive". Non sorprende quindi che Autorevole dottrina ritenga necessaria l'implementazione di alcuni accorgimenti specifici volti a garantire, proprio nei giudizi aventi ad oggetto norme provvedimentali, il diritto di difesa e l'effettiva tutela giurisdizionale delle parti (artt. 24 e 113 Cost.) (C. Mortati Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana, 1972, 889 ss.).

* Scritto sottoposto a *referee*.

A fronte di una giurisprudenza granitica che costantemente esclude l'integrazione di parte alla motivazione contenuta nell'ordinanza di rimessione, è interessante richiamare l'unico caso in cui la Corte parrebbe muoversi in senso diverso. Nell'ord. 88 del 1990, la Corte rimette gli atti al giudice *a quo*, considerando che "l'ordinanza di rimessione non risulta motivata su punti rilevanti che hanno formato oggetto di specifiche eccezioni e deduzioni delle parti nel corso del giudizio *a quo* e sui quali le parti stesse (...) si sono ulteriormente soffermate nel presente giudizio" (per un commento all'ord. n. 88 del 1990 cfr. R. Romboli, Il giudizio in via incidentale, in R. Romboli (a cura di), Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993- 1995), Torino, 1996, 59). Tuttavia, la decisione appena richiamata pur dando qualche peso alle argomentazioni di parte, non sembra contraddire del tutto l'indirizzo tradizionale, ma anzi limitandosi a chiedere al giudice *a quo* la correzione dell'ordinanza di rimessione dal punto di vista della completezza della motivazione, non fa altro che ribadire "*la posizione centrale dell'ordinanza di rimessione quale atto introduttivo del processo costituzionale*" (M. D'Amico, Parti del processo, cit., 54).

Oltre all'inidoneità delle argomentazioni di parte a integrare o modificare la motivazione e il *thema decidendum*, così come cristallizzati nell'ordinanza di remissione, vi sono altri aspetti propri della natura "oggettiva" del sindacato di costituzionalità, che talvolta rischiano di incidere negativamente sui diritti e sugli interessi delle parti.

In primo luogo, la funzione di "filtro" del sindacato di costituzionalità attribuita al giudice *a quo*, rischia di rappresentare nei casi di erronea valutazione sui requisiti della rilevanza e della non manifesta infondatezza, un ostacolo alla garanzia dei diritti delle parti. Emblematica in tal senso è l'ordinanza di non manifesta infondatezza del Tribunale di Catania, in materia di fecondazione medicalmente assistita (Trib. Catania, ord. 3 maggio 2004). Con una decisione "discutibile", il Tribunale sembra sostituirsi alla Corte nel controllo sulla legge e "*chiude le porte del giudizio di costituzionalità*", precludendo alle parti la possibilità di vedersi garantiti i loro diritti, lesi da una specifica previsione normativa (per una critica alla pronuncia cfr. M. D'Amico, Riuscirà una legge incostituzionale ad arrivare davanti al suo giudice? In margine alla prima decisione sulla l. n. 40 del 2004, in A. Celotto. – N. Zanon. (a cura di), La procreazione medicalmente assistita. Al margine di una legge controversa, Milano, 2004).

Inoltre, può accadere che le parti del giudizio principale, e regolarmente costituite nel giudizio innanzi alla Corte, non possano godere degli effetti della pronuncia di incostituzionalità. Si pensi a quei casi in cui la Corte ha sancito l'irretroattività della propria decisione, modulandone gli effetti solo *pro futuro* (su tutte cfr. C. cost. n. 10 del 2015). In quest'ultimo caso, le parti del giudizio principale sembrano assumere così "*la veste di marionetta*" nelle mani del Giudice costituzionale, rappresentando solo lo strumento utile ad azionare il meccanismo incidentale (Carnelutti, Atti del Congresso internazionale di diritto processuale, Padova, 1953, 67) .

Gli esempi appena richiamati mettono ben in luce la contrapposizione che spesso può determinarsi tra "interessi e diritti particolari delle parti" e "interesse generale" sotteso alla questione di costituzionalità, imponendo una riflessione intorno alla doppia natura del giudizio in via incidentale, quale sindacato "oggettivo", ma anche "soggettivo", connesso ai diritti delle parti dello stesso.

Si tratta, infatti, di un tema cruciale che non può essere trascurato in un momento, come quello attuale, nel quale la Corte costituzionale sembra vedere circoscritto il suo ruolo nella garanzia dei diritti fondamentali.

Ciò è dimostrato non solo dalla netta diminuzione delle pronunce della Corte e delle ordinanze di rimessione (il 2014 è stato l'anno in cui la Corte costituzionale ha reso il minor numero di pronunce dell'ultimo ventennio; cfr. Relazione sulla giurisprudenza e sull'attività della Corte costituzionale nell'anno 2014 del Presidente Alessandro Criscuolo - Dati quantitativi e di analisi), ma anche dalla crescente competizione con le Corti europee,

ed in particolare con la Corte Edu, che sembra non perdere occasione per ergersi a “giudice unico” dei diritti fondamentali. Basti pensare al recente caso Parrillo c. Italia, nel quale la Corte Edu - ritenendo ammissibile il ricorso presentato da una cittadina italiana nonostante non fossero stati esauriti i rimedi interni, e nonostante fosse pendente la medesima questione davanti alla Corte costituzionale italiana - ha ricordato come l’assenza di un ricorso diretto alla Corte costituzionale non possa assicurare la garanzia effettiva dei diritti convenzionali, sembrando così affermare, tra le righe, che un sindacato avente natura oggettiva come quello interno non sia sempre in grado di garantire al meglio la tutela dei diritti fondamentali dei singoli (sul caso Parrillo c. Italia cfr. M. D’Amico, La Corte europea come giudice “unico” dei diritti fondamentali? Note a margine della sentenza Parrillo c. Italia, in www.forumdeiquadernicostituzionali.it, 2015).

Anche nell’ottica di un’effettiva tutela dei diritti fondamentali, si dovrebbe quindi propendere verso una maggior valorizzazione del ruolo delle parti private nel giudizio in via incidentale.

A tal fine potrebbero essere utili quelle elaborazioni dottrinali che, facendo leva sull’ampiezza di prospettive relative alle posizioni del singolo nelle intenzioni del Costituente, hanno enfatizzato il ruolo delle parti nel giudizio in via incidentale, non solo come titolare di interessi particolari, ma come portatrice di interessi pubblici. La scelta del giudizio incidentale, operata dalla legge n. 1 del 1948, non consentirebbe di escludere a priori un possibile potenziamento del ruolo delle parti private, accanto a quello del giudice (F. Pizzetti – G. Zagrebelsky, Non manifesta infondatezza e rilevanza nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi, Milano, 1972, 76 ss.). Ciò parrebbe confermato dall’art. 23 della legge n. 87 del 1957, il quale pur attribuendo al solo giudice il compito di redigere l’ordinanza di remissione, richiama esplicitamente l’istanza di parte, imponendo al giudice di riferirne “i termini e i motivi”.

Partendo proprio da queste ultime considerazioni sarebbe auspicabile implementare il ruolo delle parti private, senza snaturare la natura oggettiva del sindacato di costituzionalità, ma fondandosi sulla consapevolezza che *“il singolo e i diritti da essi fatti valere dinanzi alla Corte costituzionale non sono (...) visti in contrapposizione alla tutela dell’interesse generale, ma anzi divengono parte e strumento di questo”* (M. D’Amico, Parti e processo nella giustizia costituzionale, Torino, 91 ss.).

** Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.