

UN'ALTRA VOLTA LA CORTE COSTITUZIONALE ESAMINA SPECIFICAMENTE (MA NON NEL MERITO) UN'ISTANZA DI SOSPENSIVA DI UNA LEGGE

di Patrizia Vipiana *
(3 aprile 2015)

(in corso di pubblicazione in *"le Regioni"*, 2015)

Sommario: 1. Il ricorso e l'istanza di sospensiva – 2. L'instaurazione del giudizio cautelare – 3. La dichiarazione di non luogo a provvedere a seguito della modifica delle disposizioni impugnate – 4. L'interesse dell'ordinanza in commento

1. Dopo quattro anni (dall'ord. n. 107/2010) la Corte costituzionale è tornata a prendere in esame specificamente una richiesta di sospensiva delle leggi, pur senza entrare nel merito (come invece aveva fatto nell'ordinanza suddetta): invero la Corte ha instaurato un giudizio cautelare in cui probabilmente si sarebbe espressa sull'accoglimento o rigetto dell'istanza presentata, se non fosse nel frattempo intervenuta una modifica delle disposizioni legislative impugnate, che perciò si illustrano nel prosieguo con il verbo all'imperfetto.

L'ord. n. 233/2014 si pronuncia sulla richiesta di sospensione inserita nel ricorso governativo contro due disposti della l. r. Calabria 6 giugno 2014, n. 8 (contenente modifiche alla l. r. Cal. n. 1/2005 disciplinante l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale):

l'art. 1, comma 1, lett. e), in base a cui non erano ammesse al riparto dei seggi sia le liste regionali che non avessero ottenuto nell'intera Regione almeno il quindici per cento dei voti validi o almeno il quattro per cento se facenti parte di una coalizione, sia le coalizioni che non avessero ottenuto nell'intera Regione almeno il quindici per cento dei voti validi espressi a favore delle medesime¹;

l'art. 4, comma 1, lett. e), il quale alzava al sessanta per cento la percentuale dei seggi che, se non già conseguiti dai gruppi collegati alla lista regionale, avrebbero dovuto essere attribuiti alla lista regionale mediante l'assegnazione di seggi aggiuntivi².

La prima disposizione, che (elevando la soglia di sbarramento) rendeva più difficile partecipare al riparto dei seggi, è stata impugnata dal ricorrente per violazione degli artt. 3, 48, 51 nonché 122 Cost. in quanto produceva una distorsione troppo marcata fra i voti espressi ed i seggi attribuiti³.

La seconda disposizione, che (incrementando il premio di maggioranza) presupponeva la assegnabilità di seggi aggiuntivi, è stata censurata per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. poiché non rispettava il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, contenuto nell'art. 14 d.-l. n. 138/2011 convertito in l. n. 148/2011, il quale prevede il numero massimo dei consiglieri regionali secondo la consistenza demografica delle Regioni – trenta per quelle fino a due milioni di abitanti come la Calabria

1 La disposizione impugnata così sostituiva l'art. 1, comma 3, l. r. n. 1/2005, il quale aveva previsto che non fossero ammesse al riparto dei seggi le liste provinciali il cui gruppo, anche se collegato ad una lista regionale superante la percentuale del cinque per cento, non avesse ottenuto nell'intera Regione almeno il quattro per cento dei voti validi.

2 Il disposto in esame così modificava l'art. 4, comma 1, lett. e), primo e secondo periodo, l. r. n. 1/2005, che aveva fissato al cinquantacinque per cento la percentuale indicata nel nostro testo.

3 Tale distorsione è «ben più ampia di quella... inevitabile, e in qualche misura fisiologica, in qualsiasi sistema elettorale che preveda una soglia di sbarramento atta a garantire la governabilità» e conferisce «ad una parte dei voti espressi un valore sostanzialmente "diverso" rispetto agli altri voti» portando ad un «sostanziale squilibrio in termini di "eguaglianza" dei voti»: punto 2.2 del ricorso deliberato dal Consiglio dei ministri il 10 luglio 2014, redatto dall'Avvocatura dello Stato il 4 agosto e depositato in cancelleria il 14 agosto (ricorso n. 59/2014 pubblicato in *G. U., I serie spec.* 10 settembre 2014, n. 38, 4 ss.).

– escludendo dunque l'ammissibilità di seggi aggiuntivi; peraltro deve sottolinearsi che, in ossequio a quest'ultimo disposto statale, la l. r. n. 8/2014 *sub iudice* all'art. 1, comma 1, lett. a) ha fissato in trenta il numero dei consiglieri regionali calabresi⁴.

Il ricorso governativo nella parte finale contiene una richiesta di sospensione dell'efficacia della legge calabrese ai sensi dell'art. 35 l. n. 87/1953 (come modificato dalla l. n. 131/2003 che precisa i casi in cui la sospensiva è ammissibile) e dell'art. 21 Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale: si tratta di un'istanza di sospensiva totale cioè rivolta all'intera legge, anche se il ricorso impugnava due soli disposti di essa, ma questi erano così strettamente correlati con la restante disciplina della legge calabrese, ai fini di assicurare il rinnovo del Consiglio regionale, che il ricorrente ha ritenuto preferibile chiedere la sospensione dell'efficacia della l. r. Cal. n. 8/2014 nel suo complesso.

Il ricorrente sosteneva che esistessero i presupposti per l'adozione da parte della Corte di un provvedimento cautelare in quanto nelle disposizioni impuginate potevano ravvisarsi i requisiti, previsti dalla sopra menzionata normativa statale, di «gravità ed urgenza connesse all'irreparabile pregiudizio dell'interesse pubblico» giacché poco tempo dopo si sarebbero svolte le elezioni regionali⁵: invero, a causa delle dimissioni del Presidente della Regione il 29 aprile 2014, si era reso necessario effettuare il rinnovo degli organi elettivi anticipatamente rispetto alla scadenza naturale nella primavera dell'anno successivo⁶.

2. Proprio in considerazione della circostanza ora richiamata la Corte costituzionale ha preso in esame specificamente la richiesta di sospensione contenuta nel ricorso, dando così distinto rilievo alla fase cautelare del giudizio in via principale instaurato da quest'ultimo: invero, a neanche un mese dal deposito del ricorso, il Presidente della Corte con decreto dell'8 settembre 2014 ha fissato la discussione sull'istanza di sospensiva nella camera di consiglio del successivo 24 settembre (nel frattempo il 15 settembre 2014 sono state indette le elezioni regionali in Calabria per il 23 novembre).

Tale sollecita fissazione è significativa perché finora – dall'entrata in vigore della l. n. 131/2003 che ha introdotto la facoltà di chiedere la sospensiva nei ricorsi di costituzionalità delle leggi in via principale – solo pochissime volte il giudice costituzionale ha considerato in modo specifico le richieste di sospensione presentate⁷:

le ord. 8 aprile 2004, nn. 116, 117, 118 e 119 hanno disposto il rinvio della trattazione delle istanze di sospensiva, presentate rispettivamente da alcune Regioni e dallo Stato, all'udienza pubblica fissata per l'esame del merito dei ricorsi rispettivamente su un decreto-legge convertito in legge e su leggi regionali in materia di edilizia⁸;

4 Come ricorda il punto 3.1 del ricorso. Riguardo allo statuto calabrese approvato con l. r. 19 ottobre 2004, n. 25 che fissava il numero dei consiglieri regionali a cinquanta, la modifica di esso contenuta nella delibera legislativa statutaria approvata il 9 ottobre 2012 e il 18 marzo 2013 prevedeva una riduzione dei consiglieri regionali (a quaranta) non in linea con l'art. 14 d.-l. n. 138/2011 e perciò è stata ritenuta costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sent. 6 marzo 2014, n. 35; il numero di trenta consiglieri si trova ora nello statuto calabrese come revisionato dalla l. r. Cal. 10 settembre 2014, n. 18 (avente la stessa data della l. r. Cal. n. 19/2014 che si menzionerà *infra* nel par. 3).

5 Cfr. punto 4 del ricorso che afferma: «nel vigore delle disposizioni... impuginate, lo svolgimento della tornata elettorale (necessitata dal... calendario imposto dalla... normativa vigente)... comporterebbe non solo un inutile aggravio della finanza pubblica (per l'inevitabile annullamento delle elezioni in caso di accoglimento del presente ricorso), ma potrebbe portare a non indifferente turbativa dell'ordine pubblico e sarebbe in ogni caso inutiliter datum».

6 In Calabria le precedenti elezioni si erano svolte il 28 e 29 marzo 2010: al momento dell'elaborazione e del deposito del ricorso (ved. nt. 3) non era ancora stata decisa la data della nuova tornata elettorale (v. il prosieguo del testo).

7 F. DAL CANTO – E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)* a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino, 2014, 214 affermano con riguardo al triennio suddetto: «assolutamente confermato il ruolo del tutto marginale che la tutela cautelare... riveste nel giudizio di costituzionalità in via principale».

8 Le ordinanze nn. 117, 118 e 119/2004 rinviavano l'esame delle richieste di sospensiva alla decisione sul merito dei ricorsi contro leggi o disposizioni legislative regionali, perché il Governo ricorrente ha rinunciato alla pronuncia

l'ord. 22 giugno 2006, n. 245 ha dichiarato il non luogo a provvedere su una richiesta regionale di sospendere l'efficacia di alcune disposizioni di un decreto legislativo in materia di ambiente⁹;

l'ord. 18 marzo 2010, n. 107 ha rigettato l'istanza regionale di sospensione di un decreto-legge contenente disposizioni in tema di procedimento elettorale, perché ha ritenuto inesistente uno dei due presupposti d'esercizio del potere cautelare ossia il *periculum in mora*: si tratta della prima¹⁰ pronuncia (e finora unica) sul merito di una richiesta di sospensiva, anche se conclusasi con il rigetto di quest'ultima¹¹.

Invece negli altri casi – non frequenti, ma neanche rari – in cui sono state avanzate richieste di sospensione, la Corte non le ha considerate distintamente bensì le ha prese in esame nelle sentenze ove ha giudicato il merito dei ricorsi: in queste ultime il giudice delle leggi ha poi dichiarato a volte il non luogo a procedere riguardo all'istanza di sospensiva¹² ovvero il non luogo a provvedere su di essa¹³, altre volte (più spesso) l'assorbimento della pronuncia sulla medesima nella decisione che conclude il giudizio di costituzionalità¹⁴.

L'ord. n. 233/2014 oggetto della nostra disamina risulta in controtendenza rispetto all'orientamento prevalente del giudice costituzionale (trattare le istanze di sospensiva nelle decisioni di merito) in quanto ha conferito autonomo rilievo alla richiesta di sospensione della l. r. Calabria n. 8/2014: attivando la fase cautelare (si veda l'inizio del paragrafo) la Corte si era mostrata disponibile a soffermarsi sulla richiesta suddetta, che necessitava di una tempestiva pronuncia del giudice delle leggi.

3. Qualora non fosse intervenuta la modifica legislativa che s'illustrerà nell'immediato prosieguo, la Corte molto probabilmente si sarebbe pronunciata sul merito dell'istanza di sospensiva, anche se risulta difficile stabilire se il giudice costituzionale avrebbe respinto o accolto quest'ultima.

Entrambe le ipotesi avrebbero sortito conseguenze problematiche: in caso di rigetto dell'istanza, le elezioni regionali calabresi avrebbero avuto luogo alla luce della l. r. Cal. n. 8/2014 impugnata perché sospettata di incostituzionalità; viceversa in caso di

della Corte sull'istanza cautelare; similmente l'ord. n. 116/2004 rinvia l'esame della richiesta di sospensione alla sentenza sul merito del ricorso contro il disposto di un decreto-legge convertito in legge, perché le Regioni ricorrenti (preso atto della summenzionata rinuncia governativa) hanno a loro volta rinunciato a che la Corte si esprimesse in sede cautelare.

9 Invero la Regione ricorrente «nel sollecitare l'esercizio del potere di sospensione delle norme impugnate, ha tuttavia prospettato in maniera sostanzialmente assertiva la sussistenza dei relativi presupposti, omettendo di svolgere argomenti in grado di indurre» la Corte all'adozione del provvedimento cautelare (ultimo Considerato dell'ord. n. 245/2006).

10 Come sottolineano G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, 334.

11 Rigetto motivato dalla considerazione per cui «non è possibile» ritenere «prevalente il danno derivante dal perdurare dell'efficacia» del decreto-legge oggetto dell'istanza di sospensiva, in quanto «la sospensione dell'efficacia del decreto-legge impugnato potrebbe produrre un danno analogo» a quello «che deriverebbe... dall'applicazione delle disposizioni censurate»: rispettivamente penultimo e terzultimo Considerato dell'ord. n. 107/2010, sulla quale ci permettiamo di rinviare a P. VIPIANA, *La prima pronuncia della Corte costituzionale sul merito di un'istanza di sospensiva delle leggi*, in *Le Regioni* 2010, 1339 ss.

12 Cfr. le sentenze citate da ID., *Osservazioni critiche sulla prassi relativa al potere di sospensione delle leggi nei giudizi di costituzionalità in via principale*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2010, 576 cui si aggiunga la sentenza 15 giugno 2011, n. 187 la quale afferma che «essendo trattata la questione di legittimità costituzionale... in tempi ravvicinati rispetto alla proposizione del ricorso, non mette conto esaminare se ricorrano o meno gli estremi per procedere alla richiesta sospensione... dell'atto impugnato».

13 Ved. le sentenze menzionate ivi, 576-7 ed altresì la sent. 20 dicembre 2012, n. 311.

14 Si vedano le sentenze citate ivi, 577-8 cui si aggiungano le sentenze: 10 giugno 2011, n. 182; 15 giugno 2011, nn. 189 e 190; 12 ottobre 2011, n. 263; 19 dicembre 2012, n. 299; 20 marzo 2013, n. 46; 5 giugno 2013, n. 121; 19 luglio 2013, n. 220; 14 novembre 2013, n. 273; 13 marzo 2014, n. 44. Le istanze di sospensiva, anche se la pronuncia su di esse è stata assorbita nella decisione di merito, «hanno avuto l'effetto di indurre la Corte ad accelerare i tempi del giudizio»: B. RANDAZZO, *La "manutenzione" del giudizio in via principale*, in *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia* a cura di C. Decaro, N. Lupò e G. Rivosecchi, Giappichelli, Torino, 2012, 175.

accoglimento dell'istanza, le medesime elezioni si sarebbero svolte sulla base della l. r. n. 1/2005 (nel testo anteriore a quello modificato dalla suddetta legge n. 8) che conteneva disposizioni censurabili, ad esempio prevedeva cinquanta consiglieri (numero ridotto a trenta, in ossequio alla normativa statale, proprio dalla l. r. n. 8/2014).

Tra le due ipotesi sarebbe forse risultata più plausibile la prima: allora la pronuncia della Corte sarebbe stata del medesimo tipo dell'ord. n. 107/2010, ribadendo l'orientamento assai restrittivo del giudice costituzionale quanto ad accordare la sospensione dell'efficacia delle leggi.

Siffatte considerazioni comunque risultano meri esercizi accademici in quanto la Corte ha potuto evitare di pronunciarsi nel merito, giacché il 13 settembre è entrata in vigore la l. r. Calabria 12 settembre 2014, n. 19 il cui *iter* è stato velocissimo (la presentazione del progetto di legge è avvenuta l'11 settembre 2014 ed il Consiglio ha approvato la legge il medesimo giorno) proprio per «dirimere il contenzioso con il Governo, in vista delle imminenti elezioni regionali» come ricorda l'ordinanza in esame.

La l. r. Cal. n. 19/2014 ha modificato alcune disposizioni della l. r. n. 8/2014 (per l'esattezza ha sostituito le modifiche inserite da quest'ultima nella l. r. n. 1/2005 sull'elezione del Presidente della giunta e del Consiglio regionali), in particolare le due impugnate nel ricorso:

l'art. 1, comma 1, lett. c), della legge 19/2014 abbassa la soglia di sbarramento prescrivendo che non sono ammesse al riparto dei seggi le liste circoscrizionali il cui gruppo, anche se collegato ad una lista regionale che ha superato la percentuale dell'otto per cento, non abbia ottenuto nell'intera Regione almeno il quattro per cento dei voti validi¹⁵;

l'art. 2, comma 1, lett. b), della suddetta legge diminuisce al cinquantacinque per cento la percentuale dei seggi che, se non già conseguiti dai gruppi collegati alla lista regionale, devono essere attribuiti alla lista regionale mediante l'assegnazione di seggi aggiuntivi¹⁶.

Inoltre circa questi ultimi la lett. c) del medesimo art. 2, comma 1, l. r. Cal. n. 19/2014 precisa che essi vengono tolti, secondo i criteri ivi previsti, alle liste circoscrizionali non collegate al candidato alla carica di Presidente eletto¹⁷: siffatta disposizione permette di mantenere il riferimento ai seggi aggiuntivi senza far superare la soglia dei trenta consiglieri regionali (di cui si è detto nel par. 1).

Premesso che sono state apportate le suddette modifiche legislative e che il 17 settembre il Presidente del Consiglio ha depositato atto di rinuncia all'istanza di sospensiva presentata nel ricorso, la Corte costituzionale ha correttamente dichiarato il non luogo a provvedere su tale istanza: invero non avrebbe avuto senso che la Corte provvedesse sulla richiesta di sospensione concernente disposti ormai privi di efficacia a seguito dell'intervenuta modifica.

Riguardo poi alla costituzionalità delle disposizioni impugnate, merita ricordare che la Corte costituzionale si è pronunciata con l'ordinanza 17 dicembre 2014, n. 285: siccome da un lato il Presidente del Consiglio (rilevato il venir meno delle ragioni che avevano indotto alla proposizione del ricorso) ha il 20 ottobre 2014 rinunciato all'impugnativa e dall'altro lato la Regione resistente non si è costituita in giudizio, la Corte ha dichiarato l'estinzione del processo.

4. L'ord. 233/2014, anche se la Corte ivi non si è pronunciata – o meglio, non ha dovuto pronunciarsi – sul merito dell'istanza di sospensione, risulta molto interessante soprattutto se esaminata in collegamento con l'ord. 107/2010 (cui si è fatto cenno nel secondo

15 Così ora dispone l'art. 1, comma 3, l. r. n. 1/2005 come modificato dalla l. r. n. 19/2014, che ha tacitamente abrogato la modifica di tale disposto effettuata dalla l. r. n. 8/2014.

16 Tale è il contenuto dell'art. 4, comma 1, lett. e), primo e secondo periodo, l. r. n. 1/2005 come modificato dalla l. r. n. 19/2014, che ha tacitamente abrogato la modifica di tale disposto effettuata dalla l. r. n. 8/2014.

17 Questo disposto è aggiunto nell'art. 4, comma 1, lett. e) alla fine del terzo periodo: si tratta dunque di una disposizione introdotta *ex novo* dalla l. r. Cal. n. 19/2014.

paragrafo).

Invero le due ordinanze suddette, pur presentando differenze ad esempio riguardo all'atto scrutinato e al dispositivo¹⁸, sono affini *ratione materiae* in quanto vertono in materia elettorale: ambedue giudicano su richieste di sospendere atti legislativi impugnati perché modificanti disposizioni contenute in leggi elettorali¹⁹ ed entrambe intervengono nell'imminenza del voto²⁰.

Come emerge dalla congiunta disamina delle ordd. nn. 107/2010 e 233/2014, esse delineano una peculiare caratterizzazione del potere di sospensiva delle leggi nei giudizi di costituzionalità in via d'azione ossia indicano che tale potere risulta congeniale proprio riguardo alle modifiche delle leggi elettorali²¹ in procinto di venire applicate per il rinnovo degli organi eletti a suffragio popolare.

Mentre le leggi dello Stato/delle Regioni ove si esplicano le rispettive competenze materiali non necessitano di veder sospesa la loro efficacia in attesa che venga deciso il merito del ricorso salvi i casi – presumibilmente rari – di macroscopiche violazioni, le leggi modificanti la disciplina elettorale risultano quelle per le quali sarebbe particolarmente utile l'istituto della sospensiva, soprattutto nell'ipotesi in cui la Corte nella decisione sul merito effettuasse una dichiarazione di incostituzionalità della legge modificatrice di una precedente disciplina elettorale²².

In siffatta ipotesi qualora la Corte avesse appunto accolto l'istanza di sospensiva, si sarebbe evitata l'entrata in vigore di una legge poi giudicata incostituzionale e le elezioni si sarebbero svolte sulla base della disciplina legislativa anteriore; viceversa qualora la Corte avesse respinto la suddetta istanza, nella tornata elettorale appena conclusa sarebbe stata applicata una legge in seguito riconosciuta contrastante con la Costituzione, sicché la sentenza del giudice costituzionale risulterebbe per quelle elezioni *inutiliter data*.

L'ord. n. 233/2014, ponendosi in linea di continuità con l'ord. n. 107/2010, sembra dunque indicare che il potere della Corte costituzionale di sospendere l'efficacia delle leggi nei giudizi di costituzionalità in via d'azione trova un ambito ottimale d'esercizio riguardo alle leggi elettorali (statali e regionali) di imminente applicazione: è allora probabile che altre volte la Corte si pronuncerà specificamente su istanze di sospensiva di siffatte leggi, magari – se ricorreranno le condizioni – anche nel merito.

* Associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Genova.

18 Riguardo al primo profilo, l'ord. n. 107/2010 riguarda un atto legislativo statale (decreto-legge) mentre l'ord. n. 233/2014 concerne una legge regionale; riguardo al secondo profilo, l'ord. n. 107 rigetta l'istanza di sospensiva laddove l'ord. n. 233 dichiara il non luogo a provvedere sulla richiesta di sospensione.

19 L'oggetto dell'ord. n. 107/2010 è il d.-l. 5 marzo 2010, n. 29 c.d. "salva-liste"; l'oggetto dell'ord. n. 233 è la l. r. Calabria n. 8/2014 modificante alcune disposizioni della l. r. Cal. n. 1/2005.

20 Per il vero l'ord. n. 107 (del 18 marzo 2010) è intervenuta proprio nell'imminenza delle consultazioni elettorali (28-29 marzo 2010); invece l'ord. n. 233 (del 24 settembre 2014) è intervenuta circa due mesi prima del voto popolare (23 novembre 2014).

21 Si ha riguardo non ad intere leggi elettorali, bensì a modifiche di leggi elettorali: se l'istanza di sospensione di una legge modificante una legge anteriore fosse respinta, si applicherebbe la legge modificatrice, o meglio, la legge precedente come modificata da quella posteriore; se invece la suddetta istanza fosse accolta, si applicherebbe la legge anteriore nel testo originario cioè non modificato dalla successiva.

22 Invece nell'ipotesi – meno problematica – in cui la Corte poi non effettuasse una dichiarazione di incostituzionalità: se l'istanza di sospensiva fosse stata accolta, la legge elettorale entrerebbe in vigore; se l'istanza di sospensiva fosse stata rigettata, la legge elettorale rimarrebbe vigente.