

SEMINARIO DEL GRUPPO DI PISA
IL SISTEMA “ACCENTRATO” DI COSTITUZIONALITÀ

UNIVERSITÀ DI PISA – 25 OTTOBRE 2019

INCIDENTALITÀ E GIUDICI A QUIBUS*

MICHELA TROISI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La legittimazione dell'autorità rimettente: dato normativo ed evoluzione della giurisprudenza costituzionale. – 3. La teoria del giudice *a quo* «a limitati fini». – 4. Porte che si chiudono, porte che si aprono: alcuni recenti casi emblematici. – 5. Spunti conclusivi.

1. Premessa

Se, come si ritiene, «i metodi di instaurazione del giudizio sulle leggi non sono una variabile indipendente, ma contribuiscono decisamente a configurare l'essenza del giudizio stesso»¹, la questione del modo di introdurre il giudizio davanti al Giudice costituzionale riveste una importanza fondamentale: la «misura in cui il tribunale costituzionale potrà adempiere il proprio compito di garante della Costituzione dipende principalmente dalla sua soluzione»².

Non pare, quindi, potersi ascrivere alla materia della mera «procedura»³ la definizione della disciplina attinente ai *modi* e ai *termini* relativi ai giudizi sull'incostituzionalità delle leggi, ma alla natura stessa del modello di giustizia costituzionale considerato⁴.

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

¹ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 170. E ancora, con riguardo al tema delle vie di accesso al giudizio costituzionale, 172, nella parte in cui l'autore afferma che «l'iniziativa è, per così dire, un filtro, che colora di significato complessivo il sistema di controllo di costituzionalità della legge».

² H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione*, in ID., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Milano, 1981, 194.

³ È l'onorevole Arata, nella seduta del 29 novembre 1947 dell'Assemblea costituente, a ritenere «conveniente non adentrarci ora in problemi di carattere esclusivamente procedurale, ma lasciare questa parte alla legge, la quale stabilirà come potranno sorgere e come dovranno essere avviate le questioni di incostituzionalità, stabilendo chi sarà legittimato a proporle ed in quali termini potranno essere svolte» (corsivo mio). Per una ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente sul tema, solo tra i lavori monografici più recenti, cfr. C. DRIGO, *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, Bologna, 2016, 387-404; G. MONACO, *La concretezza del giudizio incidentale sulle leggi. Il ruolo delle parti*

Come noto, nella prospettiva del costituente italiano, è la via incidentale a costituire la forma di accesso preferenziale al giudizio costituzionale⁵, ragione per la quale la natura mista del modello⁶ deriva, evidentemente, dalla presenza di un controllo di costituzionalità accentrato, esercitato in via esclusiva da un organo *ad hoc*, e di un preliminare giudizio affidato ai giudici comuni⁷.

È la Corte costituzionale, con il vaglio di ammissibilità, ad accertare la sussistenza del requisito soggettivo (il tipo di organo) e oggettivo (il tipo di funzione esercitata) affinché si possa sollevare la questione di legittimità⁸. Il dominio sull'accesso si rivela, dunque, indicatore di un modello «forte» di giustizia costituzionale⁹, in cui la Corte, con ancora maggiore intensità nella più recente fase della evoluzione giurisprudenziale, modula in via interpretativa la verifica di questi requisiti. Ciò, invero, nella prospettiva della realizzazione della massima estensione del sindacato di costituzionalità¹⁰, così da «consentire il più ampio accesso possibile alla giustizia costituzionale ed escludere l'esistenza di “zone franche” dal controllo di costituzionalità»¹¹; con conseguenze, di non poco rilievo soprattutto sul piano sistematico, in ordine alla prevedibilità delle regole che governano il processo costituzionale¹². Se, infatti, il «più solido connotato del carattere giurisdizionale» delle funzioni della Corte costituzionale, «nel quale risiede il miglior presidio possibile della sua indipen-

innanzi alla Corte costituzionale, Milano, 2016, 86-102; G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Napoli, 2017, 153-192; S. LIETO, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, 2018, 27-40. Sul punto, si v., anche, G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale. Ideologia, politica, dibattito dottrinale: un saggio di storia delle istituzioni*, Milano, 1981.

⁴ M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984, 223, nella parte in cui evidenzia il «problema - realmente cruciale! - dell'accesso al giudizio costituzionale». Sul tema, diffusamente, si v. P. CAROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, 679 ss.; nonché A. PATRONI GRIFFI, *Accesso incidentale e legittimazione degli «organi a quo». Profili problematici e prospettive di riforma*, Napoli, 2012, 15-21. Sulla possibilità di classificare i diversi modelli di giustizia costituzionale sulla base delle differenti modalità di accesso, si v. anche S. BAGNI, *La questione incidentale nel controllo di costituzionalità. I sistemi italiano e spagnolo a confronto nel quadro dei “modelli” dottrinali*, Bologna, 2005, 5 ss.

⁵ Per M. Fromont, «l'Italia è la patria del giudizio incidentale». Così in M. FROMONT, *Justice constitutionnelle comparée*, Paris, 2013, 115.

⁶ Sulla centralità dell'elemento della pregiudizialità, per la combinazione dell'accesso incidentale con il sindacato accentrato, già A. PIZZORUSSO, *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1982, 521 ss.

⁷ A. M. NICO, *L'accentramento e la diffusione nel giudizio sulle leggi*, Torino, 2007, 69 ss., la quale evidenzia il ruolo dei giudici *a quibus* quale elemento di diffusione, potenzialmente espansivo, originariamente insito nel modello di giustizia costituzionale italiano; in senso analogo, già A. GARDINO CARLI, *Giudici e Corte costituzionale nel sindacato sulle leggi. Gli «elementi diffusi» del nostro sistema di giustizia costituzionale*, Milano, 1988. Sull'interpretazione conforme a Costituzione, affidata alle valutazioni dei giudici rimettenti, si v., da ultimo, M. RUOTOLO, *L'interpretazione conforme a Costituzione torna a casa?*, in www.gruppodipisa.it, n. 3/2019. Di recente, con la decisione n. 191 del 2019, la Corte costituzionale ha ritenuto inammissibile una questione di legittimità sollevata dalla Corte dei conti, relativa alle condizioni per la richiesta di risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione davanti al giudice contabile, in quanto il mancato esame delle diverse interpretazioni possibili ha impedito una verifica sulla rilevanza della questione nel giudizio principale. Sul nesso «non revocabile in dubbio» tra interpretazione adeguatrice e rilevanza della questione, cfr. G. P. DOLSO, *Interpretazione adeguatrice: itinerari giurisprudenziali e problemi aperti*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009, 1349.

⁸ Sulla mancanza di un giudice competente a conoscere della questione, quale carenza derivante dall'incidentalità, riconducibile alla questione delle zone d'ombra del giudizio costituzionale, si v., da ultimo, T. GROPPI, *La Corte e la “gente”: uno sguardo “dal basso” all'accesso incidentale alla giustizia costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2019, 418.

⁹ S. STAIANO, *Intervento*, in E. MALFATTI, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *Il giudizio sulle leggi e la sua “diffusione”. Verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso?*, Torino, 2002, 654.

¹⁰ In senso analogo, di recente, cfr. S. LIETO, *Giudizio costituzionale incidentale*, cit., 10.

¹¹ Così in Corte costituzionale, sentenza n. 13 del 2019, punto 3.1 del considerato in diritto.

¹² Sulla connessione tra prevedibilità, certezza del diritto e ragionevolezza, cfr. C. PANZERA, *Interpretare, manipolare, combinare. Una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte costituzionale*, Napoli, 2013, 39-46.

denza e della sua funzionalità», si fonda su «una disciplina del processo costituzionale la quale riduca per quanto possibile la discrezionalità»¹³, non può non destare qualche perplessità il fatto che la Corte stessa abbia fatto di recente leva sui «propri poteri di gestione del processo costituzionale»¹⁴.

2. La legittimazione dell'autorità rimettente: dato normativo ed evoluzione della giurisprudenza costituzionale

L'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 prevede che la questione di legittimità costituzionale sia sollevata nel corso di un giudizio e da un giudice. L'articolo 23 della legge n. 87 del 1953 precisa che nel corso di un giudizio, dinanzi a un'autorità giurisdizionale, si possa sollevare la questione di legittimità costituzionale¹⁵.

L'assenza di ulteriori precisazioni di diritto positivo¹⁶ ha fatto sì che la Corte interpretasse in maniera eclettica, e non sempre coerente, le nozioni di “giudice *a quo*” e di “giudizio”¹⁷.

In una prima fase, si è ritenuta sufficiente la sussistenza di uno solo tra requisito soggettivo e oggettivo, in base ad un approccio di tipo sostanzialista, ispirato alla necessità di garantire l'effettività del sindacato di legittimità costituzionale. Con la decisione n. 129 del 1957, giudicando ammissibile una questione di costituzionalità sorta nell'ambito di un procedimento di volontaria giurisdizione, la Corte ha affermato che «se è vero che il nostro ordinamento ha condizionato la proponibilità della questione di legittimità costituzionale alla esistenza di un procedimento o di un giudizio, è vero altresì che il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro dell'osservanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai confini sovente incerti e contestati), si traggano conseguenze così gravi»¹⁸. La Corte, infatti, ha poco dopo evidenziato che non fosse necessaria la concomitanza di entrambi i requisiti per la realizzazione del presupposto processuale richiesto dalla disciplina normativa. In particolare, con la decisione n. 83 del

¹³A. PIZZORUSSO, *Uso e abuso del diritto processuale costituzionale*, in M. BESSONE (a cura di), *Diritto giurisprudenziale*, Torino, 1996, 133.

¹⁴ Così in Corte costituzionale, ordinanza n. 207 del 2018, punto 11 del considerato in diritto. L'assunto è ripreso testualmente nella sentenza n. 242 del 2019, punto 2.5 del considerato in diritto. In relazione al profilo evidenziato, cfr., *ex aliis*, U. ADAMO, *La Corte è “attendista”... «facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale»*. Nota a Corte cost., ord. n. 207 del 2018, in www.forumcostituzionale.it, 23 novembre 2018; M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2019; P. ZICCHITTU, *Inerzia del legislatore e dialettica istituzionale nell'ordinanza della Corte costituzionale in tema di aiuto al suicidio*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2019; M. BIGNAMI, *Il caso Cappato alla Corte costituzionale: un'ordinanza ad incostituzionalità differita*, in www.questionegiustizia.it, 19 novembre 2018.

¹⁵ Nell'articolo 1 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale si parla di «causa».

¹⁶ Circa i dubbi ricavabili dal dato normativo, già A. PIZZORUSSO, *Art. 137, Garanzie costituzionali*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, 212 ss.

¹⁷ In tal senso, già A. M. SANDULLI, *Il giudizio sulle leggi. La cognizione della Corte costituzionale e i suoi limiti*, Milano, 1967, 13, nt. 11, nella parte in cui evidenzia che «è la Corte stessa ad ammettere la latitudine con cui la sua giurisprudenza ha inteso il concetto di giudice». Sull'evoluzione della giurisprudenza, cfr., almeno, C. PINELLI, *La nozione di giudice a quo tra indici di esercizio della giurisdizione e domande di giustizia costituzionale*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale*, Milano, 2006, 838-854; nonché, S. PANIZZA, *L'autorità giudiziaria*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, 85 ss.; M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 13-19.

¹⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 129 del 1957, punto 1 del considerato in diritto.

1966, ha riconosciuto l'ammissibilità di una questione sollevata dal Pretore, come giudice preposto all'esecuzione esattoriale immobiliare, in quanto soggetto appartenente all'autorità giudiziaria ordinaria, pur se non destinato nel caso di specie alla risoluzione di controversie¹⁹. Viene, quindi, ribadito che, al fine di una valida instaurazione del giudizio costituzionale, è sufficiente che ricorra il requisito soggettivo, ossia che il procedimento si svolga «alla presenza o sotto la direzione del titolare di un ufficio giurisdizionale», o, in via alternativa, quello oggettivo, rinvenibile nell'esercizio «di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge»²⁰.

In questa prima fase, tuttavia, la Corte sembra ritenere prevalente che la questione sia sollevata da un'autorità appartenente stabilmente all'ordine giudiziario²¹, anche se l'assenza di poteri decisori è elemento utilizzato, in più di una occasione, per escludere la legittimazione a sollevare una questione di legittimità costituzionale²².

In una seconda fase, l'approccio della Corte si è rivelato più rigoroso. In particolare, è stata negata la legittimazione a sollevare incidente di costituzionalità, qualora la questione venisse posta da magistrati, ma nell'ambito di procedimenti non aventi natura giurisdizionale, in quanto «l'intervento di un magistrato non può da solo essere ritenuto idoneo ad alterare la struttura di un procedimento meramente amministrativo»²³. La Corte, dunque, ha cura di precisare che, benché l'espressione «giudizio» di cui agli articoli 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953 debba essere inteso in senso lato, «tuttavia è pur sempre necessario che l'intervento del giudice non si espliciti nell'ambito di un procedimento meramente amministrativo nel quale all'organo giurisdizionale non compete alcun potere decisionale in ordine all'applicazione della norma denunciata»²⁴. Il Giudice costituzionale, quindi, è stavolta con riguardo al Collegio centrale di garanzia elettorale, ha evidenziato l'importanza del carattere della definitività dell'attività applicativa della legge espletata, «nel senso dell'idoneità a divenire irrimediabile attraverso l'assunzione di un'efficacia analoga a quella del giudicato. In tal caso, infatti, ove quella legittimazione non si riconoscesse, ne conseguirebbe la sottrazione della denunciata normativa al controllo di costituzionalità»²⁵. Il richiamato carattere della definitività, evidentemente, incorpora l'esigenza di evitare che la questione resti sottratta al controllo di costituzionalità. L'indagine sulla natura del procedimento,

¹⁹ Può essere sostenuto che in questa prima fase la Corte privilegi la sussistenza del requisito soggettivo. Così in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, 1996, 67.

²⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 83 del 1966, punto 1 del considerato in diritto. A livello esemplificativo, il solo requisito soggettivo è stato ritenuto sufficiente nella pronuncia n. 53 del 1968 (ammissibilità della questione sollevata dal giudice di sorveglianza sull'esecuzione delle pene); il solo requisito oggettivo, invece, è stato valutato sufficiente per fondare la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale da parte della sezione disciplinare del consiglio superiore della magistratura (autorità, evidentemente, non inserita tra le autorità giurisdizionali) nella decisione n. 12 del 1971. Sul punto, cfr. C. PINELLI, *La nozione di giudice a quo*, cit., 844. In senso analogo, si v. Corte costituzionale, sentenze nn. 78 del 1971 (Commissione agli usi civici), 114 del 1970 (Consiglio nazionale forense in sede disciplinare) e 103 del 2000 (Consiglio nazionale dei ragionieri e dei periti).

²¹ R. ROMBOLI, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, cit., 67.

²² Si v., a livello esemplificativo, Corte costituzionale, sentenze nn. 109 del 1962 (giudice istruttore civile nel caso in cui la decisione è riservata al collegio), 224 del 1974 (giudice di sorveglianza nel procedimento relativo alla richiesta di grazia) e 415 del 1995 (pubblico ministero).

²³ Così in Corte costituzionale, sentenza n. 96 del 1976. Di tenore analogo, cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 335 del 1995, 86 del 2002 e ordinanze nn. 437 del 2000 e 170 del 2005.

²⁴ Corte costituzionale, ordinanza n. 224 del 1974; nonché, cfr. sentenze nn. 437 del 1999 e 216 del 2001.

²⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 387 del 1996, punto 2.2 del considerato in diritto. Sul punto, si v. F. RIGANO, *Rimane chiusa la porta della Corte costituzionale agli organi che non esercitano la giurisdizione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, 3611 ss.

dunque, pare rendere più stringente e restrittivo il controllo della legittimazione a sollevare la questione²⁶.

L'evoluzione della giurisprudenza in materia è stata ripercorsa nella decisione n. 164 del 2008, in cui la Corte, richiamando l'ordinanza n. 6 dello stesso anno, ha evidenziato che non è sufficiente il solo requisito soggettivo e che, «affinché la questione possa ritenersi sollevata nel corso di un “giudizio”, l'applicazione della legge da parte del giudice deve essere caratterizzata da entrambi gli attributi dell'obiettività e “della definitività, nel senso dell'idoneità (del provvedimento reso) a divenire irrimediabile attraverso l'assunzione di un'efficacia analoga a quella del giudicato”, poiché è in questo caso che il mancato riconoscimento della legittimazione comporterebbe la sottrazione delle norme al controllo di costituzionalità»²⁷. Tra gli elementi da cui non si può prescindere per poter parlare di “giudizio”²⁸, pertanto, la Corte non manca di evidenziare il carattere della “definitività” della decisione, senza il quale verrebbe meno la *ratio* sottesa al riconoscimento della legittimazione a sollevare la questione di legittimità, potendo il principio di costituzionalità trovare applicazione nel giudizio successivo²⁹.

3. La teoria del giudice a quo «a limitati fini»

In tale quadro, l'esigenza di evitare la semplice alternatività della sussistenza dei due requisiti, da un lato, e di impedire la permanenza di zone sottratte allo scrutinio di legittimità³⁰, dall'altro, ha

²⁶ In senso critico, A. PATRONI GRIFFI, *Accesso incidentale*, cit., 70, nella parte in cui l'autore evidenzia che queste restrizioni «persuadono meno se ci si pone nel delineato orientamento di tendenziale ampliamento dell'accesso, ricostruito come questione “altra” rispetto a quella della natura delle attività svolte, a salvaguardia effettiva e tempestiva del principio di costituzionalità».

²⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 164 del 2008, punto 2.1 del considerato in diritto.

²⁸ Sul punto, in maniera sistematica, cfr. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2008, 142-143, secondo il quale la legittimazione a sollevare sussiste qualora l'organo, anche se non incardinato in un ordine giudiziario, «risulti legittimato a decidere definitivamente (ovvero in via ultimale) sull'interpretazione/applicazione di una norma; 2) sia in posizione di radicale “terzietà”; 3) giudichi nel contraddittorio con gli interessati».

²⁹ P. BIANCHI, E. MALFATTI, *L'accesso in via incidentale*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 21 ss. Sul punto, si v. Corte costituzionale, sentenza n. 387 del 1996. Si evidenzia che, tuttavia, in altri casi, il Giudice costituzionale privilegia indici di svolgimento della funzione giurisdizionale diversi dalla definitività della decisione, come l'indipendenza, la sussistenza del contraddittorio e l'applicazione obiettiva di norme giuridiche.

³⁰ Sulle ragioni da cui deriva la difficoltà di sottoporre una legge al controllo di costituzionalità, si v. R. ROMBOLI, *I differenti livelli di protezione dei diritti: un invito a ripensare i modelli*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015, 15. In materia elettorale, come noto, ci si è interrogati circa la legittimazione a sollevare la questione di legittimità da parte sia dei collegi, centrali e regionali, di garanzia elettorale, sia della giunta delle elezioni in sede di verifica dei poteri ai sensi dell'articolo 66 Cost. (sul punto, *ex aliis*, cfr. A. ODDI, *La nozione di «giudice a quo»*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit., 50-52, par. 5 e la bibliografia ivi richiamata; nonché, in una prospettiva che valorizza l'iniziativa di parte, S. LIETO, *Per un incremento di latitudine del controllo di costituzionalità. Estensione del concetto di giurisdizione per l'accesso in via incidentale, a partire dalla verifica dei poteri delle Camere*, in *Rivista Aic*, n. 1/2014). Il superamento della suddetta zona franca, tuttavia, si è realizzato incidendo sui profili della pregiudizialità e della rilevanza del giudizio incidentale in materia elettorale, motivo per il quale, nella prospettiva di chi scrive, la questione esula dall'esame del presente contributo. Sul punto, cfr., tra i più critici, almeno S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014; A. ANZON DEMMING, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una “zona franca” del giudizio di costituzionalità)*, in *Nomos* 1/2013; R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 270/05: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in *Foro it.*, 2013, pt. 1, 1836 ss.; di recente, A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, 2017; nonché, G. D'AMICO, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Napoli, 2018. Sul profilo della rilevanza, la Corte è intervenuta anche per aprire al sin-

costituito la spinta necessaria affinché la Corte costituzionale elaborasse la controversa teoria dei «limitati fini»³¹, così da ritenere legittimati a sollevare la questione di costituzionalità anche autorità rimettenti estranee all'ordine giudiziario, senza incorrere nel divieto di istituire giudici speciali o straordinari di cui all'articolo 102 della Costituzione. Per la prima volta, con la decisione n. 12 del 1971, la Corte ha aperto le porte del giudizio alla sezione disciplinare del consiglio superiore della magistratura, qualificandola giudice *a quo* «ai limitati fini che interessano per la risoluzione della eccezione preliminare relativa all'ammissibilità della questione»³². E, soprattutto, con la «storica sentenza»³³ n. 226 del 1976, ha ritenuto ammissibile la questione sollevata dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo sugli atti del governo³⁴, fornendo una sorta di decalogo dei presupposti per il riconoscimento della legittimazione in ipotesi dubbie. Ai limitati fini del giudizio costituzionale, la Corte fa riferimento ad un'attività «analoga» alla giurisdizione, anziché assimilabile a quella amministrativa, aggiungendo che «d'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte»³⁵. Si tratterebbe, come evidenziato³⁶, dell'esplicitazione di «un'esigenza di presidio sostanziale del principio di legittimità costituzionale», che, invero, rende il giudizio *a quo* quale mera occasione per adire la Corte, dal momento che le parti non ci sono e l'interesse è prevalentemente volto all'eliminazione delle leggi incostituzionali e non alla tutela delle posizioni in gioco davanti all'autorità rimettente³⁷.

A ciò sembra aggiungersi che, in tale caso, il controllo da parte della Corte è su una legge di delega: con la conseguenza che, pur se successivo nella forma, diventa preventivo nella sostanza, dal momento che, benché l'oggetto dello scrutinio sia la legge di delega già efficace, il controllo posto in essere impedisce l'entrata in vigore del decreto legislativo approvato sulla base della legge di delega³⁸. La Corte, dunque, non qualifica la funzione di controllo della Corte dei conti come giurisdizione, ma individua lo «spazio di un nuovo giudice e giudizio *a quo*»³⁹ al solo fine di consentire

dacato di legittimità sulla eterogenea categoria delle norme penali di favore. Sul tema, cfr., almeno, A. BONOMI, *Zone d'ombra, norme penali di favore e additive in malam partem: una «differenziazione ingiustificata» da parte della giurisprudenza costituzionale*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit., 143-156; nonché, più di recente, A. LOLLO, *Sindacato di costituzionalità e norme penali di favore*, Padova, 2017.

³¹G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 179, nella parte in cui qualifica questa giurisprudenza come un «punto di arrivo» nel tentativo di definire più precisamente cosa si debba intendere per giudice *a quo*.

³²Corte costituzionale, sentenza n. 12 del 1971.

³³A. PATRONI GRIFFI, *Accesso incidentale e legittimazione degli «organi a quo»*, cit., 52 ss.

³⁴Questa forma di accesso al giudizio costituzionale è stata poi positivizzata dall'articolo 27, comma 1, della legge n. 340 del 2000, nella parte in cui prevede la sospensione dei termini di conclusione del procedimento di controllo nei casi in cui la «sezione abbia sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 81 Cost., delle norme aventi forza di legge che costituiscono il presupposto dell'atto».

³⁵Corte costituzionale, sentenza n. 226 del 1976.

³⁶P. CARNEVALE, *L'Autorità garante della concorrenza e del mercato fra legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale ed evocazione della «zona franca»*. *Prmissime considerazioni alla luce della ordinanza di remissione del 3 maggio 2018 dell'AGCM*, in *www.federalismi.it*, n. 18/2018.

³⁷In tal senso, G. AMATO, *A prima lettura. Il Parlamento e le sue Corti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976, 1987. Sul punto, tra i primi, cfr. F. PIZZETTI, G. ZAGREBELSKY, «Non manifesta infondatezza» e «rilevanza» nella instaurazione del giudizio sulle leggi, Milano, 1972. In chiave critica, cfr. A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, 1990, 225, nt. 32, in cui si legge che «non è tanto il giudizio costituzionale «astratto» o «concreto», quanto il suo oggetto (la disposizione in astratto/la norma vivente in concreto)»; A. PUGIOTTO, *La «concretezza» nel sindacato di costituzionalità: polisemia di un concetto*, in *Jus*, 1994, 91 ss.

³⁸Così in F. PIZZETTI, *Corte dei conti tra Corte costituzionale e Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976, 2052.

³⁹A. PATRONI GRIFFI, *Accesso incidentale e legittimazione degli «organi a quo»*, cit., 148.

che siano proposte questioni di legittimità costituzionale che, altrimenti, non sarebbero potute arrivare davanti al Giudice costituzionale o sarebbero state sollevate tardivamente.

L'interesse generale all'eliminazione delle leggi illegittime si può ritenere anche alla base della decisione che ha allargato la legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale in favore dei collegi arbitrali. In questo caso, la Corte costituzionale, «*ai limitati fini* che qui interessano», ricorda che, per aversi legittimazione, è sufficiente che sussista «esercizio di "funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge" da parte di soggetti, "pure estranei all'organizzazione della giurisdizione", "posti in posizione *super partes*"»⁴⁰. La stessa, dunque, evidenzia di non volersi addentrare nella complessa problematica relativa alla natura giuridica dell'arbitrato rituale, limitandosi a evidenziare che si tratta di un procedimento per l'applicazione obiettiva del diritto, ai fini della risoluzione di una controversia, con le garanzie di contraddittorio e di imparzialità. Invero, era al tempo consolidato un orientamento in dottrina volto a negare la legittimazione a sollevare dei collegi arbitrali, ritenendo semmai doveroso per tale riconoscimento un intervento legislativo⁴¹. D'altronde, alla Corte non potevano non essere note le difficoltà riguardanti la sottoposizione al controllo di costituzionalità della legge ritenuta incostituzionale, nel caso in cui non si fosse aperta la strada all'instaurazione del giudizio di legittimità da parte dello stesso collegio arbitrale⁴².

Poco dopo, con la decisione n. 254 del 2004, la Corte costituzionale dichiara inammissibile una questione di legittimità sollevata dal Consiglio di Stato, in sede di emanazione di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. In questa pronuncia, la Corte riconosce natura amministrativa e non giurisdizionale al suddetto procedimento, trattandosi di un parere tecnico-giuridico in senso stretto, in contrasto con la pronuncia della Corte di giustizia UE che, poco prima, aveva riconosciuto l'idoneità del Consiglio di Stato, anche in tale sede, ad essere considerato alla stregua di una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 177 (ora 267 del TFUE) del TCE. L'autorità rimettente aveva evidenziato le analogie esistenti con il caso della riconosciuta legittimazione in favore della Corte dei conti in sede di controllo di legittimità degli atti del governo. Tuttavia, la Corte, «in modo assai conciso e, in taluni passaggi, addirittura sbrigativo»⁴³, considera inammissibile il ricorso, asserendo che, invero, l'apertura della legittimazione a favore della Corte di conti in sede di controllo preventivo di legittimità è stata motivata «anzitutto dall'esigenza di sottoporre a scrutinio

⁴⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 376 del 2001, punto 2 del considerato in diritto (corsivo mio)

⁴¹ Così in F. AULETTA, *L'arbitro: giudice a quo rispetto alla Corte costituzionale*, in *Rivista dell'arbitrato*, 2000, 820 ss. L'esplicito riconoscimento normativo del collegio arbitrale quale giudice *a quo* si è realizzato successivamente con il decreto legislativo n. 40 del 2006, in cui si prevede la sospensione del procedimento quando gli arbitri rimettono alla Corte costituzionale una questione di legittimità. Sul punto, cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 223 del 2013, punto 4 del considerato in diritto, in cui la Corte precisa che anche se «l'arbitrato rituale resta un fenomeno che comporta una rinuncia alla giurisdizione pubblica, esso mutua da quest'ultima alcuni meccanismi al fine di pervenire ad un risultato di efficacia sostanzialmente analoga a quella del *dictum* del giudice statale». In tema, si v., da ultimo, T. E. FROSINI, *Arbitrato rituale e giurisprudenza costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 22/2018.

⁴² Su cui, per una ricognizione critica, si v. R. PINARDI, *Quando l'arbitro diventa portiere (della Corte): notazioni minime sulla "naturale" elasticità della nozione di giudice a quo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 3747-3756. L'autore osserva che nella decisione si giunge «ad una valorizzazione dell'interesse generale all'eliminazione delle leggi illegittime ... dimostrando tra l'altro che per eliminare alcune "strozzature" che ancora caratterizzano l'iniziativa incidentale, si può bene operare, all'interno dell'attuale quadro normativo, in via interpretativa», 3756; di «criterio elastico» nella valutazione dei presupposti stabiliti per l'accesso al giudizio costituzionale, si v. R. ROMBOLI, *La giustizia e la Corte costituzionale*, in AA. VV., *La riforma costituzionale, Atti del Convegno Roma, 6-7 novembre 1998*, Padova, 1999, 436, nella parte in cui si riferisce specificamente alla «nozione di "autorità giudiziaria", la quale potrebbe essere estesa a quei soggetti che si trovano ad operare in posizione istituzionalmente analoga a quella del giudice (CSM, autorità amministrative indipendenti, Corte dei conti, pubblico ministero)».

⁴³ L. BERTONAZZI, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: persistente attualità e problemi irrisolti del principale istituto di amministrazione giustiziale*, Milano, 2008, 14.

di costituzionalità leggi che *altrimenti ad esso sfuggirebbero* (v. [sentenza n. 226 del 1976](#), par. 3 del *considerato in diritto*, parte finale)⁴⁴. Successivamente, sarà il legislatore a definire la natura giurisdizionale di questo istituto, prevedendo altresì espressamente la legittimazione del Consiglio di Stato a sollevare la questione di costituzionalità nella relativa sede consultiva⁴⁵.

Potrebbe ritenersi, quindi, che la Corte costituzionale utilizzi finalisticamente, almeno in alcuni dei casi proposti, il governo dell'accesso, prima decidendo la necessità di esaminare una determinata questione e poi scegliendo la via argomentativa per giustificare la legittimazione degli organi che la sollevano⁴⁶.

Nella prospettiva di allargare il controllo di costituzionalità e di evitare che permangano zone franche sottratte al vaglio di legalità costituzionalità, vi è da considerare anche il ruolo della Corte costituzionale quale giudice *a quo*⁴⁷. La Corte, infatti, pur non qualificandosi inizialmente come «giudice»⁴⁸, ha riconosciuto a se stessa la legittimazione a sollevare una questione di legittimità costituzionale già negli anni Sessanta, affermando, in un conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione Sicilia, che non si potesse ritenere che «proprio la Corte costituzionale – che è il solo organo competente a decidere le questioni di costituzionalità – sia tenuta ad applicare leggi incostituzionali, ovvero debba limitarsi a disapplicarle senza mettere in moto il meccanismo destinato a condurre, se del caso, all'eliminazione, con effetti *erga omnes*, delle norme incostituzionali»⁴⁹. Di recente, la Corte ha sollevato una questione di legittimità nell'ambito di un giudizio in via principale, qualificandosi quale giudice in senso sostanziale, «ai limitati fini del giudizio costituzionale»⁵⁰.

Deve, inoltre, rammentarsi che la stessa, mutando parzialmente il suo orientamento, ma di fatto facendo propria la teoria dei “limitati fini”, si è riconosciuta espressamente quale “giudice” ai fini del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, affermando che «pur nella sua peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell'ordinamento interno, costituisce una giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE e, in particolare, una giurisdizione di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni – per il disposto dell'art. 137, terzo comma, Cost. – non è ammessa alcuna impugnazione): essa, pertanto, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale è legittimata a proporre questione pregiudiziale da-

⁴⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 254 del 2004, punto 3 del considerato in diritto (corsivo mio).

⁴⁵ La legge n. 69 del 2009 modifica la procedura del ricorso straordinario, rendendo il parere del Consiglio di Stato obbligatorio e vincolante. Sulle perplessità in ordine alla previsione legislativa di un nuovo giudice *a quo*, si v. N. PIGNATELLI, *Il ricorso straordinario: il legislatore impone alla Corte costituzionale la propria nozione di giudice «a quo»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2009, 923-925.

⁴⁶ Sull'uso della motivazione nelle decisioni della Corte costituzionale, cfr., almeno, A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996.

⁴⁷ Sul tema, diffusamente, già B. CARAVITA, *Corte «giudice a quo» e introduzione del giudizio sulle leggi*, Padova, 1985. Di recente, valorizzando l'esigenza di aggredire le zone franche, si v. F. MARONE, *Sindacato della Corte costituzionale in materia elettorale e coerenza processuale: la strada non coltivata dell'autorimessione*, in *Rivista Aic*, n. 1/2018.

⁴⁸ Così in Corte costituzionale, sentenza n. 13 del 1960. Sulla difficile armonizzazione tra la giurisprudenza costituzionale che riconosce la Corte quale “giudice *a quo*” e la negazione del carattere giurisdizionale della stessa, si v. G. ZAGREBELSKY, *Diritto processuale costituzionale?*, in AA. VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 105 ss.

⁴⁹ Corte costituzionale, ordinanza n. 22 del 1960.

⁵⁰ Così R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, 2017, 50. Si tratta della questione sollevata con l'ordinanza n. 114 del 2014, riguardante il meccanismo di controllo delle leggi siciliane, poi accolta con la decisione n. 255 del 2014.

vanti alla Corte di giustizia CE»⁵¹. Tale possibilità, a partire dall'ordinanza n. 207 del 2013, è stata poi estesa anche al caso di giudizi promossi in via incidentale⁵².

Questa volta incidendo sull'allargamento della nozione di "giudizio", invece, la Corte ha poi riconosciuto la legittimazione a sollevare una questione di legittimità costituzionale alla Corte di cassazione, nell'ambito del procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, così come previsto dall'articolo 363, comma 3, del c.p.c. Il Giudice costituzionale ha ritenuto «indubitabile che la Corte di cassazione sia organicamente inserita nell'ordine giudiziario» ma, soprattutto, indiscussa «l'inerenza alla funzione giurisdizionale dell'enunciazione del principio di diritto da parte del giudice di legittimità, quale massima espressione della funzione nomofilattica che la stessa Corte di cassazione è istituzionalmente chiamata a svolgere»⁵³. La Corte di cassazione, nel giudizio principale, aveva rilevato che fossero venute meno le condizioni per esprimersi sul ricorso, stante il sopravvenuto difetto di interesse, ma di come la particolare importanza della questione giustificasse l'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge⁵⁴, in un «tipo di giudizio svincolato dall'esigenza di composizione degli interessi delle parti, ed interamente rivolto alla soddisfazione dell'interesse generale ed oggettivo all'esatta interpretazione della legge»⁵⁵. Lasciando sullo sfondo il dibattito processuale circa la natura del procedimento di cui all'articolo 363 c.p.c., è bene evidenziare che il Giudice costituzionale è così pervenuto ad una pronuncia di ammissibilità della questione «ai limitati fini del giudizio costituzionale»⁵⁶, nella prospettiva di un ampliamento delle vie di accesso al sindacato di costituzionalità, considerando prevalente, secondo alcuni, «l'esigenza di rendere giustizia costituzionale» rispetto a «presunte ragioni formali»⁵⁷.

⁵¹ Corte costituzionale, ordinanza n. 108 del 2008. Sul punto, cfr., almeno, S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, in *Le Regioni*, 2008, 898-903; M. E. GENNUSA, *Il primo rinvio pregiudiziale da Palazzo della Consulta: la Corte costituzionale come giudice europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, 612-615; P. ZICCHITTO, *Il primo rinvio pregiudiziale da Palazzo della Consulta: verso il superamento della teoria dualista?*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, 615-619.

⁵² Su cui G. REPETTO, *La Corte costituzionale effettua il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE anche in sede di giudizio incidentale: non c'è mai fine ai nuovi inizi*, in www.diritticomparati.it, 2013; nonché, U. ADAMO, [Nel dialogo con la Corte di giustizia la Corte costituzionale è un organo giurisdizionale nazionale anche nel giudizio in via incidentale. Note a caldo sull'ord. n. 207/2013](#), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 luglio 2013.

⁵³ Così in Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 2015, punto 2.4 del considerato in diritto.

⁵⁴ La questione di legittimità costituzionale aveva ad oggetto l'articolo 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002, nella parte in cui, prevedendo il requisito della cittadinanza italiana, escludeva i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nello Stato italiano dalla possibilità di essere ammessi a prestare il servizio civile nazionale.

⁵⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 2015, punto 2.1 del considerato in diritto.

⁵⁶ R. ROMBOLI, *La legittimazione della Cassazione a sollevare questioni di costituzionalità nell'ambito del procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'articolo 363, 3° comma, c.p.c.*, in *Consulta Online*, 5 maggio 2015, II, 360.

⁵⁷ Così in M. RUOTOLO, *Principio di diritto nell'interesse della legge e questioni di legittimità costituzionale: tra astratte simmetrie formali del diritto processuale e l'esigenza di "rendere giustizia costituzionale"*, in *Rivista Aic*, n. 1/2015, 7, anche nella parte in cui precisa che «sono le regole processuali che si devono piegare alle (o meglio devono essere lette in funzione delle) esigenze del diritto costituzionale sostanziale, del "rendere giustizia costituzionale", e non viceversa. Alzare quello scudo, in nome di astratte simmetrie formali, significherebbe trascurare questa fondamentale esigenza, ancorché dalla norma censurata sia messa in gioco la possibilità stessa di esercizio di un dovere il cui spontaneo adempimento può senz'altro contribuire allo sviluppo della persona».

4. *Porte che si chiudono, porte che si aprono: alcuni recenti casi emblematici*

Recentemente, la Corte è intervenuta con decisioni di particolare rilevanza sul governo dell'accesso al giudizio di costituzionalità, conformando la propria strumentazione concettuale «secondo un criterio di elevata elasticità»⁵⁸, così da generare un certo interesse della dottrina sul tema.

Con la decisione n. 13 del 2019, il Giudice costituzionale nega l'ammissibilità di una questione di legittimità sollevata dall'Autorità garante del commercio e del mercato (Agcm), riguardante l'applicazione delle regole antitrust nei confronti dell'attività espletata dal consiglio notarile di Milano⁵⁹. Eppure, nell'ordinanza di rimessione del 3 maggio 2018, l'Agcm aveva tentato di fondare la propria legittimazione a qualificarsi come "giudice *a quo*" sulla sua posizione di imparzialità e di indipendenza (negata poi dalla Corte), sull'esclusione di qualsiasi apprezzamento discrezionale nell'espletamento della propria attività e sulla presenza delle garanzie del principio del contraddittorio⁶⁰.

La Corte, con la decisione n. 13, esclude la legittimazione a sollevare la questione da parte dell'Autorità, in quanto non viene ravvisata la sussistenza dell'essenziale requisito della terzietà, dal momento che l'Autorità stessa è parte (resistente) del processo amministrativo avente ad oggetto l'impugnazione dei suoi provvedimenti⁶¹. Tuttavia, è l'argomento della mancata esistenza di una zona franca (o zona d'ombra) in materia a sembrare dirimente nell'argomentazione del Giudice costituzionale⁶². Quest'ultimo, infatti, ricorda che «esiste una sede giurisdizionale *agevolmente* accessibile in cui può essere promossa la questione di legittimità»⁶³. Come noto, i provvedimenti dell'Autorità sono impugnabili davanti al giudice amministrativo, in particolare davanti al T.a.r. Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 104 del 2010, che delinea un caso di competenza funzionale inderogabile⁶⁴. La Corte precisa, nel caso di specie, che l'eventuale atto di archiviazione dell'Autorità garante, che dovesse precludere il prosieguo del pro-

⁵⁸ S. STAIANO, *Vecchi e nuovi strumenti di dominio sull'accesso ai giudizi costituzionali*, in www.federalismi.it, n. 13/2019, 1.

⁵⁹ La questione di legittimità riguarda gli articoli 93-ter, comma 1-bis, della legge n. 89 del 1913 e 8, comma 2, della legge n. 287 del 1990, in riferimento agli articoli 3, 41 e 117, comma 1, della Costituzione.

⁶⁰ Su tale ordinanza, si v., almeno, L. CASSETTI, *L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e le vie di accesso al giudizio di costituzionalità sulle leggi in via incidentale*, in www.federalismi.it, n. 14/2018; nonché, M. CLARICH, *L'autorità garante della concorrenza e del mercato come "giudice a quo" nei giudizi di costituzionalità*, in www.federalismi.it, n. 15/2018.

⁶¹ In senso critico, tra i primi, si v. G. GRASSO, *La (pretesa) natura esclusivamente amministrativa delle Autorità amministrative indipendenti chiude la porta del giudizio in via incidentale all'Autorità antitrust. Considerazioni a margine della sentenza n. 13 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019, 138 ss., secondo il quale i maggiori profili di insoddisfazione della pronuncia sono costituiti dalla qualificazione dei poteri dell'Autorità antitrust, fosse solo per quell'indipendenza che ne contraddistingue la natura. Per un inquadramento del tema, si v. S. CASSESE, C. FRANCHINI, *I garanti delle regole. Le autorità indipendenti nel sistema istituzionale italiano; i loro compiti normativi, amministrativi, giurisdizionali. Un tema centrale per la democrazia nel nostro paese*, Bologna, 1996; nonché, di recente, P. PANTALONE, *Autorità indipendenti e matrici della legalità*, Napoli, 2018, 60 ss., soprattutto nella parte in cui l'autore si sofferma sul profilo della «neutralità».

⁶² Sulla pretesa esistenza di una zona franca o di una zona d'ombra, d'altronde, la stessa ordinanza di rimessione dell'AGCM si rivela contraddittoria. Sulla debolezza teorica dell'argomento utilizzato dalla Corte, che non enuncia con nitidezza la natura dell'Autorità, si v. S. STAIANO, *Vecchi e nuovi strumenti di dominio sull'accesso ai giudizi costituzionali*, cit., 4-5. Sulla distinzione tra zona franca e zona d'ombra, si v., di recente, P. ZICCHITTO, *Le "zone franche" del potere legislativo*, Torino, 2017, 5 ss.

⁶³ Corte costituzionale, sent. n. 13 del 2019, punto 7 del considerato in diritto (corsivo mio).

⁶⁴ Sul punto, già G. TESAURO, *Esiste un ruolo paragiurisdizionale dell'Antitrust nella promozione della concorrenza?*, in AA.VV., *Le autorità indipendenti e il buon funzionamento dei mercati*, Roma, 2001, 165, secondo il quale «se, com'è sicuro, l'alternativa è fra organo giurisdizionale e organo non giurisdizionale o amministrativo, non è contestabile la qualificazione dell'Antitrust come organo amministrativo, i cui atti sono sottoposti al controllo giurisdizionale»

cedimento sanzionatorio nei confronti del Consiglio notarile di Milano, potrebbe essere certamente impugnato dal notaio segnalante e da quello interveniente, che appaiono plausibilmente interessati alla prosecuzione del procedimento funzionale all'accertamento della condotta ritenuta anticoncorrenziale. Sullo sfondo della pronuncia, probabilmente, lo scarso tono costituzionale, nella considerazione della Corte, delle questioni coinvolte⁶⁵.

Successivamente, il Giudice costituzionale, con la decisione n. 18 del 2019, per la prima volta ammette la legittimazione a sollevare una questione di legittimità costituzionale da parte di una Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (nella specie quella della Regione Campania), avente ad oggetto una disposizione della legge di bilancio per il 2017, in sede di controllo sulla corretta attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale⁶⁶. Nel merito, la Corte annulla la disposizione impugnata per contrasto con gli articoli 81 e 97 della Costituzione, nella parte in cui consente agli enti locali di ripartire il disavanzo nell'arco di un trentennio, determinando in tal modo anche una espansione della spesa corrente. In particolare, viene riconosciuta, innanzitutto, la violazione dell'equilibrio di bilancio (per la maggiore spesa corrente autorizzata nel trentennio) e della sana gestione finanziaria. La Corte precisa che il principio dell'equilibrio di bilancio «non corrisponde ad un formale pareggio contabile»⁶⁷, in quanto risulta intrinsecamente collegato alla ricerca continua di una stabilità economica che sia di media e lunga durata. A ciò si aggiunge l'inosservanza dell'equità intergenerazionale (in quanto il ripiano trentennale andrebbe a ricadere sui futuri amministrati a fronte di spese correnti e non di investimento)⁶⁸ e la violazione del principio di rappresentanza democratica. In relazione a tale ultimo aspetto, la Corte precisa che «nessuno degli amministratori eletti o *eligendi* sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse. Lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, ne risulta quindi gravemente compromesso»⁶⁹.

Il Giudice delle leggi argomenta in ordine alla sussistenza del presupposto della legittimazione oggettiva della Corte dei conti anche in sede di controllo (che, come già era stato evidenziato, sembra poggiare su «fragili basi teoriche»⁷⁰), inquadrando la funzione di vigilanza-ingerenza sui bilanci degli enti locali⁷¹ nella categoria dei controlli di legittimità-regolarità⁷², se non addirittura in

⁶⁵P. CARNEVALE, *L'Autorità garante della concorrenza e del mercato fra legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale ed evocazione della "zona franca"*. *Prmissime considerazioni alla luce della ordinanza di remissione del 3 maggio 2018 dell'AGCM*, cit., 16-17.

⁶⁶ Di recente, è stata sollevata una nuova questione di legittimità, ordinanza n. 108 del 2019, con cui la Sezione regionale di controllo per la Calabria ha impugnato il c.d. decreto Salva Reggio Calabria.

⁶⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2019, punto 5 del considerato in diritto.

⁶⁸ Sull'utilizzo di tale parametro, cfr. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2018.

⁶⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2019, punto 5.3 del considerato in diritto. Sulla "contabilità di mandato", cfr., anche, Corte costituzionale, sentenze nn. 228 del 2017, 247 del 2017 e 184 del 2016; nonché, da ultimo, Corte dei conti, SS. RR. Speciale composizione, sent. n. 28 dell'8 ottobre 2019. Sul punto, si v. C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, in cui si legge che la "contabilità di mandato" costituisce «il sale della democrazia, poiché la fiducia elettorale dovrebbe essere conferita, negata o confermata a secondo della concreta capacità di proporre e attuare programmi secondo costi sostenibili», e G. BOGGERO, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in www.diritticomparati.it, 2019.

⁷⁰ G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2017, 382 ss.; sul punto, cfr., anche, R. SCALIA, *La funzione di controllo della Corte dei conti. La giustiziabilità delle decisioni assunte dalla Sezione regionale nell'area della legittimità-regolarità della gestione finanziario-contabile*, in www.federalismi.it, n. 13/2017.

⁷¹ Così come disciplinata dall'articolo 243-quater, comma 6, del Testo unico degli enti locali.

«attribuzioni di natura giurisdizionale»⁷³, pur non essendo irrilevante nella sua argomentazione la particolare posizione istituzionale della Corte dei conti (a cui sono connesse una pluralità di garanzie in termini di indipendenza, imparzialità e di terzietà).

La Corte, quindi, si sofferma sulla specificità dei compiti della Corte dei conti «nel quadro della finanza pubblica»⁷⁴, evidenziando la necessità di ammettere al sindacato costituzionale «leggi che, come nella fattispecie in esame, più *difficilmente* verrebbero per altra via, ad essa sottoposte»⁷⁵. Non manca inoltre di evidenziare che, proprio in relazione all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio⁷⁶, sono gli stessi meccanismi di accesso a dover essere «arricchiti». Un arricchimento che, anche in questo caso, viene assegnato alla «formazione giurisprudenziale, attraverso la dilatazione, fino alla nebulosità, della categoria dell'atto giurisdizionale»⁷⁷. Lo scopo primario della Corte, infatti, pare essere quello di non rendere «sfuggente»⁷⁸ il parametro dell'articolo 81⁷⁹, anche in considerazione del fatto che proprio la Corte abbia qualificato il bilancio quale «bene pubblico» (sent. n. 184 del 2016)⁸⁰.

Deve rammentarsi, infatti, che, se non fosse riconosciuta la qualifica di “giudice *a quo*” alla Sezione regionale di controllo, la stessa dovrebbe limitarsi ad approvare o meno il piano presentato dall'ente, senza la possibilità di dubitare della legittimità della legge su cui il piano si fonda. Solo le Sezioni riunite in speciale composizione⁸¹, nella forma di un giudizio che (si evidenzia) risulta a istanza di parte, potrebbero sollevare la suddetta questione di legittimità. Infatti, l'articolo 243 *quarter* del TUEL, comma 5, stabilisce che «la delibera di approvazione o di diniego del piano può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo [103](#), secondo comma, della Costituzione, entro 30 giorni dal deposito del ricorso». Ma, evidentemente, l'ente non avrebbe nessun interesse ad impugnare una delibera di approvazione di un piano che si basa su una legge favorevole, pur se in ipotesi di dubbia costituzionalità.

⁷² Così già in Corte costituzionale, sentenze nn. 40 e 39 del 2014 e n. 60 del 2013. Con queste pronunce, viene superato un precedente orientamento, espresso da ultimo nella decisione n. 37 del 2011, in cui si parlava di un mero controllo di gestione. L'orientamento della Corte è mutato dopo la riforma del 2012, introdotta dal d. l. n. 174.

⁷³ Così in Corte costituzionale, sentenza n. 228 del 2017, punto 4 del considerato in diritto.

⁷⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2019, punto 3 del considerato in diritto.

⁷⁵ *Ibidem*. D'altronde, anche l'ordinanza di rimessione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, n. 70 del 2018, 19-21, richiama la necessità di aggredire le zone franche del giudizio di costituzionalità.

⁷⁶ Su tali profili, cfr. G. BOGGERO, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in [www.diritticomparati.it](#), 2019.

⁷⁷ S. STAIANO, *Vecchi e nuovi strumenti di dominio sull'accesso ai giudizi costituzionali*, cit., 6.

⁷⁸ P. CARNEVALE, *L'Autorità garante della concorrenza e del mercato fra legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale ed evocazione della “zona franca”*, cit., 7.

⁷⁹ Sulla parametricità del nuovo articolo 81 nel giudizio incidentale, si v. M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016, 84 ss.; sull'auspicio di una piena giustiziabilità dell'equilibrio dinamico di bilancio come clausola generale, «capace di colpire ogni norma che produce effetti perturbativi sullo stesso e volta a garantire la sana gestione finanziaria degli Enti», E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Le Regioni*, fasc. 1, gennaio-febbraio 2019, 69.

⁸⁰ Su cui, cfr. G. DELLEDONNE, *Le leggi regionali di contabilità, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016; nonché, diffusamente, M. DEgni, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico*, Roma, 2017.

⁸¹ Così come risulta dal nuovo codice di giustizia contabile (adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), ex articolo 11, comma 6, lett. A), secondo il quale «le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: a) in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali».

Ad una *ratio* analoga sembrano rispondere gli orientamenti espressi dalla Corte in due recenti pronunce (sentt. nn. 196 del 2018 e 146 del 2019), in cui, in sede di giudizio di parificazione (principale strumento per garantire il principio di continuità degli esercizi finanziari⁸²), il Giudice costituzionale ammette che la Corte dei conti possa sollevare questioni di legittimità riguardanti leggi regionali che importino spese a carico del bilancio dell'ente, anche per qualsiasi vizio di competenza *ex art.* 117 della Costituzione, e non solo per la violazione dei parametri di cui agli articoli 81 e 119, comma 6. Ciò, segnatamente, laddove l'intervento regionale produttivo di spesa alteri i «criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata»⁸³. In relazione a queste ipotesi, il giudice contabile ha cura di precisare che la legislazione regionale che destina nuove risorse, in assenza di diretti controinteressati, «non potrebbe *agevolmente* essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione»⁸⁴. È vero sì che le decisioni sono solo potenzialmente definitive e giustiziabili tramite l'impugnazione alle Sezioni riunite in speciale composizione⁸⁵, ma, mancando diretti controinteressati, tale impugnazione appare quantomeno improbabile. Si profila, dunque, l'esistenza di una zona d'ombra «di fatto», che si riflette sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni sottoposte allo scrutinio della Corte costituzionale. Ai limitati fini di questo giudizio e in considerazione delle peculiarità di esso, viene così riconosciuta la legittimazione della Corte dei conti a rivestire il ruolo di giudice *a quo*⁸⁶.

Riguardo al giudizio di parifica, è doveroso precisare che la Corte costituzionale, pur ribadendo che trattasi di attività non immediatamente ascrivibile alla «funzione giurisdizionale in senso stretto»⁸⁷, ha oramai da tempo riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità⁸⁸. Cosicché, come di recente chiarito, «la rimettente Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzio-

⁸² Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 89 del 2017, punto 5.1 del considerato in diritto.

⁸³ Corte costituzionale, sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2 del considerato in diritto. La questione di legittimità ha ad oggetto due disposizioni di legge della Regione Liguria (l'articolo 10 della legge n. 10 del 2008, istitutiva della vice-dirigenza, e l'articolo 2 della legge n. 42 del 2008, che ne disciplinava la retribuzione) per violazione degli articoli 117, comma 2, lett. 1), e 81, comma 3, della Costituzione. Nella prospettiva della Corte, la lesione della sfera di competenza statale si riverbera sull'equilibrio della finanza pubblica, dal momento che l'istituzione del ruolo della vice-dirigenza, in una materia che si colloca al di fuori della competenza regionale, comporta l'illegittimità non solo di questa disposizione, ma anche di quella che ne riversa gli effetti sul bilancio della Regione. Sulla decisione, si v. M. BERGO, *Le funzioni della parifica della Corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 4/2019, 45 ss.

⁸⁴ *Ibidem* (corsivo mio).

⁸⁵ L'impugnabilità delle decisioni attesta il carattere non meramente collaborativo ma lesivo del suddetto controllo, così in A. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni controlli*, Milano, 2018, 1440 ss.

⁸⁶ In merito alla rilevanza della questione, la Corte ritiene che poiché «compito della Corte dei conti, in sede di parifica del rendiconto generale della Regione, è accertare eventuali «irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, comma 3, del d. l. n. 174 del 2012), nella specie il rimettente ha ritenuto di non poter parificare il capitolo di spesa in esame e ha sollevato la richiamata questione di legittimità costituzionale, sull'assunto che solo l'accoglimento della medesima questione potrebbe impedire la parificazione della voce, con conseguente eliminazione della spesa contestata». In senso critico in relazione alla sussistenza di tale requisito, si v. M. PIERONI, C. FORTE, ... *Ancora sulla sentenza n. 196 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 3/2019, 102-103, laddove gli autori ipotizzano che una più corretta messa a fuoco della finalità del giudizio di parificazione avrebbe condotto a ritenere la questione irrilevante, perché l'ambito di detto giudizio risulta «strettamente calibrato in ordine al riscontro della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa e alla verifica del rispetto dell'equilibrio di bilancio».

⁸⁷ Così in Corte costituzionale, sentenza n. 89 del 2017, punto n. 2 del considerato in diritto.

⁸⁸ Su tale profilo, per un *excursus*, si v. G. RIVOCCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *www.federalismi.it*, par. 3, n. 15/2019.

nale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria»⁸⁹. Pur nella consapevolezza che la sindacabilità delle leggi in queste ipotesi si assicuri solo a consuntivo dell'esercizio finanziario (cioè, evidentemente, quando gli effetti contabili e amministrativi della eventuale lesione dell'articolo 81 siano già stati posti in essere)⁹⁰, non può non essere evidenziato come il giudizio di parifica costituisca una valida porta di ingresso al giudizio costituzionale in vista della tutela della legalità costituzionale finanziaria.

Come anticipato, la principale novità delle decisioni citate consiste nell'ampliamento del parametro di costituzionalità. E tale ampliamento viene giustificato soprattutto in ragione delle difficoltà riscontrate ad adire la Corte costituzionale. In questo caso, evidentemente, non si tratta di una vera e propria zona franca, ma il Giudice costituzionale avverte egualmente la necessità di offrire una nuova opportunità di accesso, per far in modo che le leggi di spesa, tradizionalmente sindacabili con difficoltà in via incidentale (soprattutto in ragione della carenza di interesse a promuovere il giudizio principale a partire dal quale potrebbe essere sollevata l'eccezione di incostituzionalità), siano sottoposte allo scrutinio di costituzionalità⁹¹. Come noto, il Governo può impugnare le leggi regionali che eccedono la loro competenza, entro sessanta giorni dalla pubblicazione. Non può non evidenziarsi la scarsa effettività di tale forma di accesso, dovuta, in primo luogo, alla natura essenzialmente politica di questo ricorso (benché la Corte stessa abbia più di una volta richiamato lo Stato a interpretare in modo coerente e imparziale il suo ruolo di custode della finanza pubblica allargata)⁹². A ciò deve aggiungersi l'assenza di ulteriori portatori diretti d'interesse alla sana gestione finanziaria, cosicché risulta difficile immaginare l'instaurazione di un giudizio principale innanzi a un giudice comune in cui far valere un interesse concreto e rilevante.

L'argomento sostanzialista, dunque, sembra orientare le scelte del Giudice costituzionale in punto di ammissibilità, inaugurando una nuova via di impugnazione delle leggi regionali, quale «sottospecie tutta speciale del giudizio incidentale»⁹³, in cui il giudice *a quo* non avrebbe valutazioni da compiere in termini di rilevanza e di non manifesta infondatezza, entrambe provate dall'evidenza contabile. Questa nuova impugnazione da parte della Corte dei conti, conseguenza di un sostanziale allargamento dei parametri invocabili, aprirebbe un varco potenzialmente illimitato

⁸⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 181 del 2015, punto 2 del considerato in diritto.

⁹⁰ In tal senso, già G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012, 5, nella parte in cui ipotizza che «chiusa la gestione ed effettuate le spese autorizzate, si può solo immaginare che la sentenza della Corte costituzionale dichiarativa dell'incostituzionalità per il superamento del tetto al disavanzo obblighi lo Stato a iscrivere la quota eccedente il limite consentito come "posta passiva" nel bilancio dell'anno successivo a quello in cui cade la pronuncia, con effetto assimilabile all'imposizione di una sanzione economica».

⁹¹ Su leggi di spesa e zone d'ombra, cfr., diffusamente, G. RIVOCCHI, *Il ricorso incidentale in sede di controllo della Corte dei conti*, in AA. VV., *Il diritto al bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Milano, 2019, 202 ss.

⁹² Così, da ultimo, si v. Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2016, punto 3 del considerato in diritto, in cui il Giudice costituzionale precisa che «sebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi». Di tenore analogo, si v. Corte costituzionale, sentenza n. 19 del 2015. Sull'asimmetria dell'accesso in via principale, si v., diffusamente, C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, 2005, spec. 290 ss. e 302 ss.

⁹³ R. BIN, *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, 16.

alla Corte dei conti nel giudizio di costituzionalità, introducendo una sorta di vaglio generalizzato del giudice contabile su tutte le leggi di spesa, ossia sulla quasi totalità delle leggi vigenti⁹⁴.

In relazione a tale aspetto, spunti di interesse possono essere tratti dalla decisione n. 138 del 2019, in cui la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità di alcune disposizioni di leggi provinciali e regionali della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, nella parte in cui, a partire dal 1992, hanno consentito ai dirigenti dei predetti enti territoriali di conservare, come assegno personale, indennità di direzione e coordinamento a vario titolo percepite dopo la cessazione dei relativi incarichi. Innanzitutto, in questa pronuncia, la Corte non manca di richiamare l'argomento della zona d'ombra in materia di leggi di spesa, ricordando due diversi ma complementari concause che ne determinano la peculiarità, chiarendone lo statuto. In primo luogo, la Corte ricorda che gli interessi erariali al corretto impiego delle risorse pubbliche non hanno, abitualmente, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto; in secondo luogo, le disposizioni contestate non sono state impugnate nei termini dal Governo, unico soggetto abilitato a far valere direttamente l'invasione della competenza legislativa statale, divenendo così intangibili per effetto della decorrenza dei termini e della conseguente decadenza⁹⁵. Ne deriva che alla Corte dei conti viene riconosciuto quasi un ruolo di supplenza rispetto alla mancata impugnazione da parte dell'Esecutivo.

A ben vedere, tuttavia, nella suddetta pronuncia, il Giudice costituzionale pare circoscrivere l'ammissibilità dell'accesso in via incidentale della Corte dei conti in ordine a quelle disposizioni che sono «eziologicamente collegate alla decisione di parificazione», considerando rilevanti solo le questioni che afferiscono a disposizioni che «impongono di validare, ai fini della determinazione del risultato di amministrazione e del sindacato di legittimità della spesa, le partite che contengono le somme inerenti alla elargizione delle indennità prive del requisito sinallagmatico e ai conseguenti oneri di natura pensionistica»⁹⁶. In tal modo, è proprio lo scrutinio di rilevanza a far sì che l'accesso della Corte dei conti resti incidentale e concreto e non diventi, surrettiziamente, diretto. Ciò, evidentemente, qualora la concretezza del controllo non si intenda sussistente solo laddove sia in gioco la tutela di posizioni soggettive, ma anche quando si guardi alle dinamiche concernenti l'effettiva applicazione delle leggi impuginate, in ragione dell'interesse generale alla legalità costituzionale dell'ordinamento⁹⁷.

⁹⁴ F. S. MARINI, *La disomogeneità dei controlli e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità: una giurisprudenza in espansione*, in www.federalismi.it, n. 13/2019, 13. In senso analogo, si v., anche, P. SANTORO, *La ridondanza del vizio di incompetenza legislativa nel giudizio di parificazione*, in www.contabilità-pubblica.it, 2019, secondo il quale il vizio di incompetenza potrebbe esser fatto valere *sine die* quando si manifesta un impatto negativo sulla spesa, tale da pregiudicare il saldo di equilibrio. In tal modo, se si dà ulteriore spessore al potere di controllo, si affievolisce il principio della certezza del diritto, poiché si rendono precarie le norme regionali a grande impatto finanziario, anche se divenute definitive per scadenza dei termini di proposizione di una questione di costituzionalità in via principale da parte del Governo; nonché, E. DI GREGORIO, *La legittimazione della Corte dei conti a rilevare l'incostituzionalità di una legge regionale in sede di giudizio di parifica*, in www.contabilità-pubblica.it, 2019, secondo il quale i parametri azionabili sono tutte le norme costituzionali suscettibili di apprestare tutela, anche indiretta, alle risorse pubbliche e alla loro corretta allocazione secondo i criteri dettati dall'ordinamento nella materia della finanza pubblica.

⁹⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 138 del 2019, punto 6 del considerato in diritto.

⁹⁶ Ivi, punto 4 del considerato in diritto.

⁹⁷ Così in G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, cit., 397, e la bibliografia ivi richiamata. Da ultimo, è interessante evidenziare che la Corte costituzionale, nella pronuncia n. 105 del 2019, dichiarò inammissibile per difetto di rilevanza una questione sollevata dalla Corte dei conti, sezione di Controllo Regione siciliana, riguardante la facoltà di deliberare il nuovo piano di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali che abbiano conseguito un miglioramento dell'avanzo di amministrazione.

5. Spunti conclusivi

In relazione ai profili analizzati, sembrano emergere almeno tre ordini di considerazioni.

In primo luogo, dalle recenti tendenze in ordine alla sussistenza dei presupposti processuali per adire la Corte in via incidentale emerge la permanenza di una qualche incertezza circa gli esiti del vaglio di ammissibilità. La sensazione è che il Giudice delle leggi interpreti i requisiti sull'accesso con stretto riferimento al singolo caso⁹⁸, rinunciando a identificare una linea di coerenza nella giurisprudenza, in modo da potersi liberamente orientare in relazioni ai caratteri "politici" della fattispecie. Nella dialettica tra accentramento e diffusione, oscillazione caratterizzante la stessa natura del sistema di giustizia costituzionale italiano, pare prevalere un certo rafforzamento del primo, soprattutto nei casi in cui il Giudice costituzionale mira ad ampliare le vie di accesso al suo sindacato forzando le strettoie dell'incidentalità. D'altronde, sebbene con riguardo a profili diversi, la valorizzazione dell'accentramento del giudizio di costituzionalità si manifesta anche ponendo l'attenzione su come la Corte italiana ha gestito, da ultimo, i rapporti con la Corte di giustizia europea: con riferimento sia alla menzionata possibilità di rinvio pregiudiziale, sia ai casi di doppia pregiudiziale (costituzionale e europea), con un *favor*, sebbene limitato, per il giudizio costituzionale⁹⁹.

In secondo luogo, occorre evidenziare come ad apparire carente sia proprio una lineare "politica dell'accesso"¹⁰⁰, che, pur con le perplessità evidenziate, appariva riscontrabile in altre fasi dell'attività della Corte: allargando il sindacato in un primo momento, rendendo più rigoroso il controllo sui presupposti in un secondo tempo. L'assenza di «*standards* di comportamenti»¹⁰¹ che offrano prospettive di certezza si rivela un elemento di debolezza per la stessa legittimazione della Corte nel quadro dei poteri costituzionali, pur quando si voglia ritenere che le categorie processuali di cui si discute siano dotate di una inevitabile elasticità, stante la natura tradizionalmente "*sui generis*" del processo costituzionale¹⁰². Pur volendo registrare una «complessiva riconversione delle categorie processuali dell'incidentalità in una direzione che mira, prima di ogni altra cosa, a porre l'intero giudizio al servizio della tutela dei diritti fondamentali»¹⁰³, non può non richiedersi coeren-

⁹⁸ In senso analogo, A. PATRONI GRIFFI, *Le strettoie della porta incidentale e la legittimazione delle autorità amministrative indipendenti dopo la sentenza n. 13/2019 della Corte costituzionale sull'Agcm: alcune considerazioni*, in www.federalismi.it, n. 13/2019, soprattutto nella parte in cui l'autore evidenzia che la Corte costituzionale si "sceglie" il proprio giudice, rinunciando a ricondurre a omogeneità e prevedibilità la propria giurisprudenza sulla legittimazione incidentale, 6 ss.

⁹⁹ In argomento, cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 269 del 2017, 20 e 63 del 2019, ordinanza n. 117 del 2019. Su questi aspetti, si v., almeno, S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta "opportuna" della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 10/2019; G. VITALE, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 10/2019; nonché, I. MASSA PINTO, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in caso di doppio parametro (interno ed europeo): il conflitto sulle regole d'ingaggio*, in www.gruppodipisa.it, 2019.

¹⁰⁰ In tal senso, risulta emblematico evidenziare che, a proposito della decisione n. 226 del 1976, G. Amato parli di una sentenza con una «intensa carica di politica istituzionale». Così in G. AMATO, *A prima lettura. Il Parlamento e le sue Corti*, cit., 1985.

¹⁰¹ L. ELIA, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, cit., 98.

¹⁰² G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale processuale?*, in AA. VV., *Giudizio "a quo"*, cit., 137. In senso analogo, seppur in ambito diverso, si v. C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, Milano, 1989, 46.

¹⁰³ Così in G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale*, cit., 32 ss.

za nell'uso di questa discrezionalità¹⁰⁴, anche a partire dall'utilizzo di motivazioni più chiare e trasparenti in ordine alla "politica dell'accesso" perseguita.

Da ultimo, con riguardo alle diverse stagioni del modello di giustizia costituzionale italiano, è noto che la Corte abbia progressivamente valorizzato l'aspetto soggettivo del suo sindacato, volto alla tutela dei diritti fondamentali, rispetto all'aspetto oggettivo, diretto all'esigenza di mera eliminazione dall'ordinamento delle leggi ritenute contrarie alla Costituzione. In linea con tale tendenza, può di sicuro essere letta la recente sentenza n. 242 del 2019, con cui, attraverso un dispositivo articolato, il Giudice costituzionale si pronuncia sulla delicata materia dell'aiuto al suicidio, dopo aver inutilmente intimato al Parlamento di riformare la disciplina¹⁰⁵. L'obiettivo perseguito, tra gli altri, appare quello di rispondere alla richiesta di garanzia proveniente dal processo penale, da cui la questione di legittimità ha avuto origine. In tal senso, pare opportuno ricordare che la Corte, proprio per non pregiudicare in modo assoluto la possibilità che l'imputato del processo sia assolto, modula gli effetti temporali della pronuncia, nel senso di prevedere che i requisiti procedurali stabiliti nella pronuncia di accoglimento manipolativa valgano solo per i fatti successivi alla pubblicazione della sentenza, aggiungendo che «rispetto alle vicende pregresse ... le condizioni in parola non risulterebbero, in pratica, mai puntualmente soddisfatte»¹⁰⁶.

Tuttavia, questa vocazione alla valorizzazione del ruolo della Corte quale giudice dei diritti sembra sfumare con riguardo ad alcuni dei recenti orientamenti di ampliamento delle vie di accesso al giudizio costituzionale. In particolare, quando la Corte riconosce la legittimazione a sollevare una questione di legittimità a prescindere da un accertamento rigoroso della sussistenza del requisito oggettivo (ossia della giurisdizionalità della funzione esercitata), ad essere prevalente sembra l'esigenza oggettiva di tutela della legalità costituzionale e di osservanza della Costituzione. La Corte, infatti, interviene ("forzando" l'accesso) proprio nella consapevolezza che difficilmente la questione di legittimità possa arrivare al suo scrutinio per altra via, mancando l'esistenza di una controversia in senso stretto e l'interesse di parte a un'eventuale impugnazione. Ciò sembra evidente nel caso dell'ampliamento della legittimazione in favore della Corte dei conti in sede di controllo, sia nel giudizio di parifica, sia nella verifica della corretta attuazione della procedura di predissesto degli enti locali. Ma, in senso analogo, può essere letta anche la riconosciuta legittimazione della Cassazione a sollevare la questione nell'ambito del procedimento di enunciazione di un principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'articolo 363, comma 3, del c.p.c., quando il ricorso delle parti è dichiarato inammissibile, se la questione sia ritenuta di particolare importanza. Risulta di non poco rilievo, infatti, che, nei menzionati casi, anche la rilevanza, che pur non esaurisce la concretezza dell'accesso in via incidentale¹⁰⁷, risulti quantomeno dubbia.

¹⁰⁴ R. ROMBOLI, *La mancanza o l'insufficienza della motivazione come criterio di selezione dei giudici*, in A. RUGGERI, *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 339 ss.; sulla certezza, quale «fondamentale principio di rango costituzionale, ... per il cui soddisfacimento occorre stabilità (non fissità!) degli indirizzi giurisprudenziali», si v. M. LUCIANI, *Diritto giurisprudenziale, limiti dell'interpretazione e certezza del diritto*, in *Lo Stato*, n. 12, 2019, 364.

¹⁰⁵ Corte costituzionale, ordinanza n. 207 del 2018.

¹⁰⁶ Così in Corte costituzionale, sentenza n. 242 del 2019, punto 7 del considerato in diritto.

¹⁰⁷ Sulle relazioni intercorrenti tra concretezza e rilevanza nel giudizio incidentale si v., diffusamente, F. DAL CANTO, *La rilevanza e il valore del fatto nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in E. MALFATTI, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione"*, cit., 145 ss. Sulla rilevanza e la produzione di effetti nel giudizio a quo, S. CATALANO, *Valutazione della rilevanza della questione di costituzionalità ed effetto della decisione della Corte sul giudizio a quo*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Milano, 2018, 359 ss.

La volontà della Corte di allargare il suo controllo, soprattutto nei riguardi di atti che difficilmente potrebbero pervenire al suo sindacato, sembra emergere anche dai nuovi scenari offerti dal giudizio sul conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avente ad oggetto un atto legislativo¹⁰⁸. La Corte, infatti, pur ribadendo anche nella giurisprudenza più recente che i ricorsi per conflitto non si possono configurare come un anomalo mezzo di impugnazione diretta della legge¹⁰⁹, sembra fornire qualche spunto in merito ad una parziale riconsiderazione della categoria della «residualità»¹¹⁰, tratto tradizionalmente connotativo dello strumento di accesso considerato. Il Giudice costituzionale, infatti, riconoscendo l'ammissibilità di un ricorso sollevato da un Procuratore della Repubblica determinato dall'approvazione di un atto avente valore di legge, afferma, in una recente pronuncia in cui è in rilievo una «esigenza di rango costituzionale»¹¹¹, che «nella generalità dei casi va esclusa l'esperibilità del ricorso per conflitto tra poteri, tutte le volte che l'atto legislativo – al quale sia in ipotesi imputata una lesione di attribuzioni costituzionali – può *pacificamente* trovare applicazione in un giudizio, nel corso del quale la relativa questione di legittimità costituzionale può essere eccepita, e sollevata»¹¹².

La Corte, dunque, ancora una volta, ribadisce l'esigenza che la possibilità del controllo sia effettiva e che non si realizzi una zona d'ombra, seppur di fatto. Nel caso di specie, dunque, stante la natura del soggetto coinvolto, l'eccezione di inammissibilità non può essere accolta, non rilevando le diverse ipotesi «peraltro di non facile realizzazione, in cui la disposizione impugnata per conflitto risulterebbe applicabile e perciò eventuale oggetto di una questione di costituzionalità sollevabile in via incidentale»¹¹³.

¹⁰⁸ Su cui, di recente, si v. F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri. Dinamiche istituzionali e conflitti di attribuzione nella più recente giurisprudenza*, Torino, 2019.

¹⁰⁹ Così, da ultimo, si v. Corte costituzionale, sentenza n. 139 del 2001. Sull'utilizzo di forme anomale di accesso al sindacato di costituzionalità, anche con specifico riferimento alla materia elettorale, si v. A. ANZON DEMMING, *La Corte chiude la strada ad ulteriori forme di accesso diretto al sindacato di costituzionalità delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2018, 1977-1984.

¹¹⁰ Sul punto, diffusamente, si v. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996.

¹¹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 229 del 2018, punto 5 del considerato in diritto.

¹¹² Ivi, punto 2.2. del considerato in diritto (corsivo mio), su cui, almeno, A. PUGIOTTO, *Metamorfosi e tramonto della «residualità» nei conflitti tra poteri da atto legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019, 501 ss. Di tenore analogo, già Corte costituzionale, ordinanza n. 273 del 2017.

¹¹³ Corte costituzionale, sentenza n. 229 del 2018, punto 2.2 del considerato in diritto (corsivo mio).