

VINCOLO DEL GIUDICATO COSTITUZIONALE E RUOLO DELLA CORTE

Nota a Corte cost., 3 dicembre 2010, n. 350

SOMMARIO: 1. Una breve ricostruzione della vicenda: i precedenti. – 2. L'ultima riproduzione della norma annullata e l'accertamento della lesione del giudicato costituzionale. – 3. La «priorità logica» della questione relativa alla violazione del giudicato costituzionale rispetto alle altre (inerenti alle norme relative alle competenze legislative). – 4. La complessa questione dell'oggetto del «giudicato costituzionale». – 5. La irrilevanza della distinzione tra leggi riproduttive pro praeterito e leggi riproduttive pro futuro. – 6. Vincolo del giudicato, certezza della legalità costituzionale e separazione dei poteri: qualche conclusione.

1. Una breve ricostruzione della vicenda: i precedenti

Con la sentenza n. 350/2010, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 11/2009, per violazione dell'art. 136 Cost., al termine di un giudizio in via principale originato da un ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Trattandosi di una sentenza di accoglimento per violazione del giudicato costituzionale, è necessario ricostruire la complessa vicenda che ha portato, da ultimo, alla pronuncia della Corte.

Già con la sentenza n. 62/2008, il giudice delle leggi aveva accertato l'incostituzionalità totale dell'art. 20, comma 2, della legge provinciale di Bolzano n. 4/2006, in base al quale la Giunta provinciale poteva, riguardo all'obbligo e alle modalità di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, «emanare [...] norme in deroga, onde consentire l'iscrizione con procedure semplificate per determinate attività ossia l'esenzione dell'obbligo di iscrizione»¹.

Ad avviso della Consulta, tale norma era costituzionalmente illegittima perché contraria all'art. 9, numero 10, dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige², secondo cui le provincie autonome di Trento e di Bolzano emanano norme legislative, nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, in materia di «igiene e sanità».

La norma impugnata si poneva, infatti, in contrasto con l'art. 212 del decreto legislativo n. 152/2006, secondo cui l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti e di altre attività connesse.

Come affermato dalla Consulta, «l'adozione di norme e condizioni per l'esonero dall'iscrizione ovvero per l'applicazione in proposito di procedure semplificate attiene necessariamente alla competenza statale, nell'osservanza della pertinente normativa comunitaria».

La disciplina dei rifiuti rientra, infatti, per consolidata giurisprudenza costituzionale, nell'ambito della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.; tuttavia, intrecciandosi essa con altri interessi e competenze, si deve ritenere che allo Stato sia «riservato il potere di fissare *standard* di tutela uniforme sul territorio nazionale, restando ferma la

* La stesura del testo del presente lavoro, frutto della riflessione congiunta degli autori, si deve, per i paragrafi 1, 2 e 5 ad A. Lollo e, per i restanti, ad A. Morelli, fatta eccezione per il paragrafo 6, redatto da entrambi gli autori.

¹ La norma era stata nel frattempo modificata, ma la Corte, facendo richiamo al principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione, ha trasferito la questione alle nuove norme, che lasciavano sostanzialmente immutato il contenuto precettivo di quelle oggetto di censura.

² Si tratta, come noto, del d.P.R. n. 630/1972.

competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»³.

La norma annullata dalla Corte veniva sostanzialmente riprodotta dal legislatore provinciale: l'art. 16, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 4/2008 – aggiungendo un comma 3 all'articolo 20 della legge n. 4/2006 – disponeva che «con riguardo all'obbligo ed alle modalità di iscrizione all'albo nazionale, la Giunta provinciale può emanare disposizioni per regolamentare le procedure e l'obbligo di iscrizione».

Il Presidente del Consiglio di Ministri, quindi, impugnava in via principale la norma *de qua*, censurando un contrasto con l'art. 212 del decreto legislativo n. 152/2006, sulla base di quanto già osservato dalla Corte con la sentenza n. 62/2008.

La Consulta, con la sentenza n. 315/2009, dichiarava l'incostituzionalità della norma, in riferimento agli artt. 8 e 9 dello statuto, nonché all'art. 117, comma 1 – essendo il decreto legislativo n. 152/06 adottato in attuazione della normativa europea –, e comma 2, lettera s), Cost.

Ad avviso del giudice delle leggi, infatti, «la norma provinciale impugnata, attribuendo alla Giunta la determinazione delle condizioni per l'iscrizione all'Albo, in ogni caso finisce per sostituire alla normativa nazionale l'atto della Giunta, in violazione della competenza statale esclusiva esercitata con l'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, che ha disciplinato in maniera inderogabile procedure e termini di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, peraltro in adempimento degli obblighi comunitari contenuti nella citata direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE»⁴.

2. L'ultima riproduzione della norma annullata e l'accertamento della lesione del giudicato costituzionale

A distanza di meno di un mese dall'ultima delle sentenze di incostituzionalità appena richiamate, la Provincia di Bolzano ha sostanzialmente riprodotto la norma annullata: difatti, ai sensi dell'art. 18, comma 2, della legge n. 11/2009, «la Giunta provinciale può disciplinare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'articolo 20».

Come anticipato, si tratta di un giudizio in via principale, proposto con ricorso dal Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale sosteneva la violazione degli artt. 117, comma 1 e comma 2, lettera s), e 136 Cost., nonché degli artt. 4, 5, 8 e 9 dello statuto speciale del Trentino.

Più in particolare, ad avviso del ricorrente, la norma impugnata si poneva in contrasto con l'art. 212 del decreto legislativo n. 152/2006, che disciplina in maniera inderogabile i termini e le procedure di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, norma espressione della competenza statale (esclusiva) in materia ambientale, violando, pertanto, il riparto delle competenze costituzionali di cui all'art. 117, comma 2, lettera s).

Essendo, inoltre, il richiamato decreto legislativo, attuativo di una direttiva comunitaria, ciò avrebbe prodotto anche una indiretta lesione dell'art. 117, comma 1, Cost., che notoriamente impone al legislatore provinciale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

In ultima analisi, il ricorrente censurava la violazione dell'art. 136, comma 1, Cost.: ciò, in quanto la norma impugnata avrebbe fatto rivivere una disposizione già dichiarata incostituzionale; le modifiche apportate dal legislatore sarebbero, infatti, state delle «variazioni formali», trattandosi di disposizione identica ad altre già dichiarate incostituzionali dalla Corte.

La Corte costituzionale ha sostanzialmente accolto i motivi di ricorso proposti dall'Avvocatura dello Stato, pervenendo ad una sentenza di accoglimento per violazione dell'art. 136 Cost., e ritenendo assorbite le ulteriori censure.

Afferma, infatti, la Corte che «nel caso di specie, la questione relativa alla violazione del giudicato costituzionale riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre, poiché essa attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione»⁵.

³ Sent. n. 62/2008, punto 7 del cons. in dir.

⁴ Sent. n. 315/2009, punto 8.1 del cons. in dir., richiamata dalla Corte nella sent. n. 350/2011, punto 5.1 del cons. in dir.

⁵ Punto 3 del cons. in dir.

Il giudice delle leggi, nel caso in esame, ricostruendo brevemente la giurisprudenza costituzionale in tema di giudicato, afferma che «perché vi sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale».

In particolare, nel chiarire la portata del primo comma dell'art. 136 Cost., la Corte ricorda come essa abbia più volte precisato che il rigore del citato precetto impone al legislatore di «accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, anziché prolungarne la vita sino all'entrata in vigore di una nuova disciplina del settore». Perciò, «le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, "anche se indirettamente", esiti corrispondenti a quelli ritenuti lesivi dalla Costituzione»⁶.

La violazione dell'art. 136 Cost., si verifica, infine, «non solo qualora il legislatore disponga che una norma dichiarata incostituzionale conservi la sua efficacia, ma anche quando una legge persegua e raggiunga "lo stesso risultato"»⁷.

In questo caso, la norma impugnata, ad avviso della Consulta, rappresentava una sostanziale riproduzione di altra norma dichiarata incostituzionale; ciò desumendosi dal raffronto testuale con la norma oggetto della sentenza n. 315/2009, dal quale risulta che vi sono state «soltanto limitate differenze lessicali, le quali non sono in grado di escludere che la seconda sia una riproduzione della prima». Il fatto di attribuire alla Giunta il potere di disciplinare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'Albo, ovvero che può emanare disposizioni per regolamentare le procedure e l'obbligo di iscrizione, esprime, infatti, «una portata precettiva identica rispetto a quanto già la Corte ha ritenuto illegittimo»⁸.

3. La «priorità logica» della questione relativa alla violazione del giudicato costituzionale rispetto alle altre (inerenti alle norme relative alle competenze legislative)

La questione inerente alla violazione dell'art. 136 Cost., per il giudice delle leggi, «merita di essere trattata preliminarmente»: tale questione, infatti, come si è detto, rivestirebbe «carattere di priorità logica rispetto alle altre» attenendo «all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione».

Non è agevole, in verità, ricostruire i criteri che la Corte impiega per la definizione dell'ordine di trattazione delle questioni ad essa contestualmente sottoposte e per l'applicazione dell'istituto

⁶ Punto 5 del cons. in dir.; nella specie, la Corte richiama, quali precedenti, le sentenze nn. 922/1988; 78/1992; 262/2009. Quest'ultima decisione, anche perché più recente, merita di essere ricordata brevemente.

Con tale pronuncia, infatti, il giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità del c.d. "lodo Alfano", che, come noto, prevedeva la sospensione dei processi penali in corso per il Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati e per il Presidente del Consiglio dei ministri, dalla data di assunzione e fino alla cessazione della carica o della funzione.

Nel caso affrontato con la sentenza n. 262/2009, i giudici rimettenti dubitavano, tra l'altro, della violazione dell'art. 136 Cost., poiché a loro avviso la legge avrebbe sostanzialmente riprodotto la disciplina dichiarata già incostituzionale con la sentenza n. 24/2004.

La Consulta ha, in quell'occasione, dichiarato non fondata la questione, affermando: «nel caso di specie, il legislatore ha introdotto una disposizione che non riproduce un'altra disposizione dichiarata incostituzionale, né fa a quest'ultima rinvio. La disposizione presenta, invece, significative novità normative, quali, ad esempio, la rinunciabilità e la non reiterabilità della sospensione dei processi penali (commi 2 e 5), nonché una specifica disciplina a tutela della posizione della parte civile (comma 6), così mostrando di prendere in considerazione, sia pure parzialmente, la sentenza n. 24 del 2004. È, del resto, sul riconoscimento di tali novità che si basano le note del Presidente della Repubblica - richiamate dal rimettente e dalle parti - che hanno accompagnato sia l'autorizzazione alla presentazione alle Camere del disegno di legge in materia di processi penali alle alte cariche dello Stato sia la successiva promulgazione della legge. Né può sostenersi che, nel caso di specie, la violazione del giudicato costituzionale derivi dal fatto che alcune disposizioni dell'art. 1 - quali i censurati commi 1 e 7 - riproducono le disposizioni già dichiarate incostituzionali. Si deve infatti rilevare, in contrario, che lo scrutinio di detta violazione deve tenere conto del complesso delle norme che si succedono nel tempo, senza che abbia rilevanza l'eventuale coincidenza di singole previsioni normative» (punto 5 del cons. in dir.). Su tale pronuncia cfr., tra gli altri, A. PACE, *Le ragioni della Corte costituzionale*, in www.eius.it; P. CARNEVALE, "A futura memoria": dalla Corte segnali "per il dopo", in *Consulta OnLine*; C. CHIOLA, *Lamentatio sulla pietra tombale del Lodo Alfano*, in *Forum di Quad. cost. e, ivi*, A. MORRONE, *La Corte costituzionale sul "lodo Alfano": una risposta tardiva?*, T.F. GIUPPONI, *La sentenza sul "lodo Alfano": le possibili prospettive di riforma*; F. SGRÒ, *Dalla sentenza n. 24/2004 alla sentenza n. 262/2009: un'opera in due atti*; A. PUGIOTTO, *La seconda volta* e R. ORLANDI, *Illegittimi privilegi*; A. RUGGERI, *Il "lodo" Alfano al bivio tra teoria delle fonti e teoria della giustizia costituzionale (a margine di Corte cost. n. 262 del 2009)*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it e, *ivi*, G. GIOSTRA, *Repetita non iuvant*; G. PELAGATTI, "Giudicato implicito" e assorbimento di profili di illegittimità costituzionale. Nota a margine di Corte cost. n. 262 del 2009, in *Amministrazione In Cammino*.

⁷ Sent. n. 350/2010, punto 5 del cons. in dir.

⁸ Punto 5.1 del cons. in dir.

dell'assorbimento dei vizi⁹. Non appare infondata l'impressione che, in tale ambito, così come, del resto, anche nelle ipotesi di applicazione dell'istituto della riunione dei giudizi e, più in generale, nei casi in cui il giudice delle leggi disponga di un ampio margine di discrezionalità nell'applicazione di regole processuali (si pensi soltanto all'adozione di pronunce d'illegittimità consequenziale ex art. 27, seconda parte, della legge n. 87/1953), la prassi segua un andamento in buona misura casuale¹⁰.

In riferimento all'ordine di trattazione delle questioni di costituzionalità, allorché tra i vizi lamentati vi sia anche la violazione dell'art. 136 Cost., si può rilevare, tuttavia, una sorta di paradosso logico, la cui considerazione, a ben vedere, mette in discussione la stessa autonomia concettuale del vizio di lesione del giudicato costituzionale¹¹. Il paradosso si può sintetizzare nei seguenti termini: la violazione del giudicato è un vizio la cui verifica non può che precedere logicamente quella di tutte le altre trasgressioni lamentate, attenendo – come ricorda la stessa Corte nella pronuncia commentata – alla possibilità di esercizio, nel caso di specie, del potere legislativo; la verifica di tale vizio non richiede, tuttavia, soltanto il preliminare riscontro dell'identità della norma impugnata con quella già precedentemente dichiarata illegittima dalla Corte, ma anche l'accertamento della perdurante incostituzionalità della stessa.

Dando qui per scontata la possibilità di discorrere di un «giudicato costituzionale», considerato che lo stesso giudice delle leggi, anche nella decisione in commento, ne afferma l'esistenza, la ricostruzione dell'oggetto del giudicato è questione per nulla semplice, che si intreccia con (e finisce con il sovrapporsi a) quella – non meno complessa – della definizione dell'oggetto del giudizio di costituzionalità¹².

4. La complessa questione dell'oggetto del «giudicato costituzionale»

Non è questa la sede per analizzare le diverse ricostruzioni proposte dalla dottrina in merito alla natura dell'oggetto del giudizio di costituzionalità e al giudicato costituzionale¹³. Si rileva, tuttavia, nel complesso, che l'indissolubile legame esistente tra i temi predetti dipende dal fatto che il modo di ricostruire l'oggetto del giudizio incide inevitabilmente sulla questione relativa ai limiti scaturenti dal giudicato costituzionale per l'esercizio della funzione legislativa: così, ad esempio, l'identificazione della norma (e non

⁹ È stato evidenziato, peraltro, come la Corte, nella decisione in commento, abbia precisato che la questione inerente al giudicato costituzionale riveste sì carattere di «priorità logica» rispetto alle altre, ma «nel caso di specie»: «ciò che potrebbe invero far pensare che non sempre l'accertamento riguardante la supposta lesione del giudicato debba precedere quello di ogni altro profilo della questione. Ove così fosse, se ne avrebbe un'ulteriore testimonianza del modo complessivamente "libero" con cui la Corte intende e pratica la teoria dell'assorbimento dei vizi»: A. RUGGERI, *Il processo costituzionale come processo, dal punto di vista della teoria della Costituzione e nella prospettiva delle relazioni interordinamentali*, in *www.gruppodipisa.it*, 16, nt. 56. Sull'assorbimento dei vizi cfr., per tutti, L. D'ANDREA, *Prime note in tema di assorbimento nei giudizi di costituzionalità*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, a cura di A. Ruggeri e G. Silvestri, Milano 2000, 79 ss. e G. PELEGATTI, *Giudizio di costituzionalità e assorbimento dei motivi*, Napoli 2004.

¹⁰ Riguardo all'istituto della riunione delle cause è stato osservato che il suo impiego consente alla Corte di correggere l'impatto della casualità che altrimenti governerebbe il giudizio di costituzionalità (data appunto l'assoluta casualità con cui le questioni di legittimità costituzionale vengono sottoposte al sindacato del giudice delle leggi): cfr., in tal senso, C. SALAZAR, *Riunione delle cause nel giudizio sulle leggi e teorie del «caos», ovvero: della «leggerezza» (insostenibile?) del processo costituzionale*, in AA.VV., *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, a cura di P. Costanzo, Torino 1996, 375, la quale conclude rilevando che «lo studio della riunione, insomma, dimostra che la Corte più che muoversi a caso, vale a dire senza alcun criterio, procede caso per caso, a seconda di quello che è lo scopo che intende raggiungere». Sull'istituto della riunione delle cause si rinvia anche all'ampio studio monografico di E. BINDI, *La riunione delle cause nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, Padova 2003. Sull'applicazione discrezionale dell'art. 27, seconda parte, l. n. 87/1953 e sulla pronuncia d'illegittimità consequenziale sia consentito rinviare ad A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Soveria Mannelli (CZ) 2008, spec. 213 ss.

¹¹ Rilevava già V. Crisafulli che, nel caso di leggi che riproducano una disciplina sostanzialmente uguale a quella dichiarata incostituzionale dalla Corte e per questo divenuta inefficace, la questione della violazione del giudicato parrebbe perdere di pratica importanza «nella misura in cui si concordi che, dovendo in ogni caso intervenire un nuovo giudizio di costituzionalità, in tanto sarà riscontrabile contrasto con l'art. 136, in quanto: a) la disposizione sia riconosciuta come "riproduttiva" della stessa norma che era stata dichiarata costituzionalmente illegittima; b) il vizio già accertato sia, a sua volta, riconosciuto tuttora sussistente [...]. Così che, in definitiva, che la disposizione "riproduttiva" venga poi essa pure annullata per violazione dell'art. 136, o perché reiterante i vizi ond'era affetta quella riprodotta, il risultato non cambierebbe»: «Riproduzione" o "conferma" di norme dichiarate incostituzionali, in *Giur. cost.*, 1966, 1112 s.; come si dirà subito nel testo, tuttavia, la carenza di autonomia del vizio di violazione del giudicato non implica, a parere di chi scrive, la sua inesistenza né tantomeno la sua irrilevanza pratica.

¹² Sul tema dell'oggetto del giudizio di costituzionalità cfr., tra gli altri, E. CATELANI, *La determinazione della "questione di legittimità costituzionale nel giudizio incidentale*, Milano 1993; A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e "diritto vivente"*. *Genesi, uso, implicazioni*, Milano 1994 e A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi*, cit., 109 ss.

¹³ Riguardo al giudicato costituzionale si rinvia, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, agli scritti di F. DAL CANTO, *Giudicato costituzionale*, in *Enc. dir.*, Agg., V (2001), 429 ss. e ID., *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino 2002.

della disposizione) come oggetto del sindacato della Corte ha evidenti implicazioni sulla stessa ricostruzione dei connotati del giudicato costituzionale.

In sintesi, si può notare che valorizzando i profili di concretezza nella ricostruzione dell'oggetto del giudizio di costituzionalità si finisce con l'accentuare la specificità dell'oggetto del giudicato: più si definisce il primo come un'entità concreta, più si rende difficile l'individuazione di "oggetti" identici a quello del giudicato costituzionale. In tal senso, l'opzione teorica più spinta nel senso della configurazione in termini di concretezza dell'oggetto del giudizio è quella che identifica quest'ultimo con la «situazione normativa», vale a dire con la «sintesi di significati desunti in forza delle interconnessioni tra norma e sistema giuridico complessivo, ovvero [...] la stessa *situazione reale*, così come qualificata dagli effetti già prodotti o che promettono di esser prodotti dai disposti normativi sottoposti a sindacato di costituzionalità»¹⁴. Identificando l'oggetto del giudizio con la «situazione reale», pur giuridicamente qualificata dagli effetti delle disposizioni normative impugnate, si finisce con il rendere sostanzialmente irripetibile l'oggetto della pronuncia costituzionale. Ed è significativo che parte della dottrina che ha sostenuto tale ricostruzione sia giunta a riconoscere efficacia *inter partes* a tutte le decisioni della Corte costituzionale, anche a quelle di accoglimento, le quali produrrebbero poi un «effetto ulteriore», determinato da una «naturale "appendice", pur positivamente prevista» dagli artt. 136 e 137, u.c., Cost., consistente appunto in una «ovvia conseguenza *erga omnes*»¹⁵.

Si è obiettato che una simile articolazione dell'oggetto del giudizio comporterebbe la concreta impossibilità della violazione del giudicato, posto che, ai fini della ricostruzione dell'oggetto del giudicato medesimo, si finirebbe con il riconoscere rilevanza a ogni mutamento, anche minimo, del complesso di elementi normativi e fattuali che compongono la «situazione normativa». Tale soluzione, inoltre, lascerebbe alla Corte un margine di discrezionalità eccessivamente ampio al momento di verificare, nel giudizio relativo a una disposizione contenente una norma identica a quella già annullata, l'avvenuta violazione del giudicato, essendo troppi i fattori dai quali si farebbe dipendere l'identità degli oggetti¹⁶.

Appare ragionevole sostenere, invece, che, per esservi violazione del giudicato, è sufficiente, insieme alla riproduzione della norma già dichiarata incostituzionale, l'identità del parametro violato e, dunque, dei vizi già riscontrati in precedenza dal giudice delle leggi. Oggetto e parametro sono, dunque, gli elementi essenziali della questione la cui identità è sufficiente a determinare una violazione degli artt. 136 e 137, u.c., Cost.; e in tal senso sembra essersi mosso anche il giudice delle leggi nella decisione in commento, ove ha chiarito che «dal raffronto testuale della norma oggetto della citata sentenza n. 315 del 2009 e da quella oggi in esame, intervenuta a meno di un mese dalla pronuncia di illegittimità costituzionale, risulta evidente che si tratta della medesima disposizione normativa, potendosi ravvisare nei due testi soltanto limitate differenze lessicali, le quali non sono in grado di escludere che la seconda sia una riproduzione della prima. Affermare, infatti – prosegue la Corte –, che la Giunta può disciplinare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'Albo o che può emanare disposizioni per regolamentare le procedure e l'obbligo d'iscrizione, esprime una portata

¹⁴ A. RUGGERI, *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore (Premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica)*, Milano 1988, 56. La tesi della «situazione normativa» ha avuto largo seguito in dottrina: cfr., ad esempio, A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli 1990, 118 ss. e 215 ss.; Id., *La "norma" o piuttosto la "situazione normativa" quale oggetto del giudizio di costituzionalità? Una manipolativa di rigetto "dottrinale" che dice e non dice (in margine alla sent. cost. n. 84/1996)*, in *Giur. cost.*, 1996, 778 ss.; L. VENTURA, *Cambia l'oggetto del giudizio di costituzionalità? Riflessioni minime sulla sent. della Corte cost. n. 482 del 1991*, in *Nomos*, 1992, 103 ss.; E. CATELANI, *La determinazione della "questione di legittimità costituzionale"*, cit., 79 ss.

¹⁵ Così A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale*, cit., 219 s., il quale afferma, più specificamente, che «è infatti inevitabile che la Corte – pur giudicando in concreto l'illegittimità di una *specificata* "situazione normativa" – debba poi dichiarare l'illegittimità costituzionale della *norma* di legge che "qualifica" la ricordata "situazione normativa"». Lo stesso A. sostiene che, «una volta individuata con certezza (e, dunque, dopo l'intervento della Corte) una *situazione normativa*, essa – nelle sue componenti di fatto e di effetto e nei suoi elementi oggettivi e soggettivi (salvo naturalmente i mutevoli profili attinenti alle persone *fisiche*) – [...], resta sempre e solo se stessa, *unica e irripetibile*, ogni eventuale "modificazione", sia pur minima, dei suoi elementi/componenti dando luogo a un'"alterazione" della *situazione* stessa, che impone di considerarla *nuova e diversa*» (ivi, 126). Cfr., in tal senso, anche A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, IV ed., Torino 2009, 135, ove si richiama anche la tesi, speculare a quella appena illustrata, secondo cui tutte le pronunce costituzionali, anche quelle di rigetto, avrebbero effetti *erga omnes*, sostenuta in vari luoghi da A. RUGGERI e soprattutto in *Storia di un "falso". L'efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Milano 1990.

¹⁶ Cfr. F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, cit., 234 s. e, in senso analogo, A. MORELLI, *L'illegittimità conseguenziale delle leggi*, cit., 144 ss.; non lontana dalla prospettiva della «situazione normativa» è la posizione di quella dottrina secondo cui «la riproduzione di una legge genera una nuova efficacia normativa come nuova è la legge oggetto della riproduzione e questa nuova efficacia normativa può essere rimossa soltanto da una nuova pronuncia caducatoria della Corte»: così P. FALZEA, *Aspetti problematici del seguito legislativo alle sentenze della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Parlamento*, cit., 169.

precettiva identica rispetto a quanto già la Corte ha ritenuto illegittimo per violazione degli artt. 8 e 9 dello statuto, nonché dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera s), della Costituzione».

Come si vede, la Corte si è limitata ad accertare l'identità del contenuto semantico delle disposizioni impugnate, al di là di alcune «limitate differenze lessicali», e l'identità dei parametri violati; e ciò è stato sufficiente per la declaratoria d'illegittimità costituzionale ex art. 136 Cost.

Sulla base di tale assunto si può affermare che non ricorre violazione del giudicato costituzionale nel caso in cui il legislatore abbia riprodotto una disposizione contenente una o più norme già precedentemente annullate dalla Corte, ma affette da vizi *diversi* da quelli per i quali la prima era stata dichiarata illegittima. Si riscontra un'ipotesi del genere allorché si abbia un mutamento del parametro costituzionale in seguito al quale la norma riprodotta continui ad essere illegittima, ma per motivi appunto differenti da quelli per i quali essa era stata precedentemente annullata. Ed ancora non si può discorrere di violazione del giudicato quando la norma-oggetto sia identica, ma il mutamento del parametro abbia determinato una sopravvenuta conformità a Costituzione della stessa.

Non sembra sostenibile, pertanto, un'autonomia assoluta del vizio di violazione del giudicato, il quale va sempre verificato anche in relazione agli specifici vizi da cui risultano affette le norme in oggetto. Tale considerazione, tuttavia, se conduce a negare l'autonomia concettuale del vizio in questione rispetto alle altre patologie costituzionali da cui le norme identiche risultano affette, non implica necessariamente l'inesistenza del vizio stesso.

Si potrebbe ragionevolmente sostenere, piuttosto, che quello che scaturisce dalla lesione dell'art. 136 Cost., sia un vizio, per così dire, di "secondo grado", in quanto presuppone violazioni di altri parametri costituzionali, ma la sua identificazione ha un'importanza decisiva, trattandosi di una lesione che attiene alla stessa fondamentale funzione di garanzia della legalità costituzionale e del principio di rigidità della Carta repubblicana svolto dalla Corte. A rigore, pertanto, si dovrebbe discorrere di una priorità assiologica – e non logica – della dichiarazione di tale vizio rispetto alla pronuncia relativa alle altre lesioni lamentate.

5. La irrilevanza della distinzione tra leggi riproduttive pro praeterito e leggi riproduttive pro futuro

Accertando l'incostituzionalità della norma censurata, in quanto sostanzialmente riproduttiva di altra identica norma già annullata, la Corte non ritiene doveroso verificare se quest'ultima avesse, o meno, una efficacia retroattiva. Anzi l'irrilevanza di tale distinzione pare potersi cogliere proprio nell'affermazione – invero non inedita nella giurisprudenza costituzionale – secondo cui è illegittimo che il legislatore «ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale»¹⁷.

Proprio a tale proposito, parte della dottrina ha di recente sottoposto a critica la dicotomia definitoria colta in alcune decisioni della Consulta: in tali pronunce – è stato notato –, emergerebbe, difatti, una distinzione tra norme riproduttive con effetti retroattivi e norme riproduttive con effetti soltanto *pro futuro*¹⁸. Solo le prime produrrebbero una violazione del giudicato costituzionale, mentre le altre potrebbero essere dichiarate incostituzionali in futuro per gli stessi vizi per cui si era in un primo tempo proceduto ad annullare le norme poi riprodotte, senza per questo violare il giudicato costituzionale¹⁹.

Ancora prima, in dottrina si era, inoltre, autorevolmente distinto tra norme «riproduttive» e norme «confermative» di norme dichiarate incostituzionali: le prime, da considerarsi in ogni caso lesive del giudicato costituzionale, indipendentemente dalla retroattività o meno della loro portata; le seconde, invece, da ritenersi incostituzionali per il solo caso che il vizio della norma precedentemente accertato dalla Corte risultasse ancora sussistente, ed in ogni caso non rilevando il giudicato costituzionale²⁰.

¹⁷ Punto 5 del cons. in dir.

¹⁸ Cfr. A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 136, i quali fanno riferimento nella specie alle sentenze nn. 444/1997; 10 e 181/1997.

¹⁹ Cfr. ancora A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 136-137. Gli AA. rinvencono in tale atteggiamento un «notevole e assai discutibile *self-restraint*» della Corte nei confronti del Parlamento.

²⁰ Cfr. V. CRISAFULLI, *Riproduzione o "conferma" di norme dichiarate incostituzionali*, cit., 1966, 1106 ss.; A. GARDINO CARLI, *Giudici e Corte costituzionale nel sindacato delle leggi. Gli elementi "diffusi" del nostro sistema di giustizia costituzionale*, Milano 1988, 39; A. LANZILLO, *Poteri creativi della Corte costituzionale nei giudizi incidentali sulla validità delle leggi*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, I, 679. V. Crisafulli, in particolare, definiva le leggi confermative come leggi che confermano precedenti norme incostituzionali, senza recepirle, ma limitandosi a richiamarle, col dichiararle od anche semplicemente con il presupporle tuttora vigenti; mentre definiva le leggi riproduttive come quelle leggi che pongono una disciplina, pur se sostanzialmente non diversa, tuttavia formalmente diversa ed autonoma rispetto a quella divenuta inefficace. Tale distinzione sarebbe stata oggetto di un ripensamento successivo da parte dello

Nella sentenza in commento, la Corte non indugia su tale distinzione, ritenendo che la norma impugnata rappresentasse un caso di “norma sostanzialmente riproduttiva” di altra dichiarata incostituzionale. Nella pregressa giurisprudenza costituzionale in tema di giudicato, pare, però, potersi rinvenire traccia della richiamata impostazione teorica, per quanto essa non appaia decisiva nella prospettiva dell'accertamento della violazione del giudicato costituzionale²¹.

Tale differenza teorica appare, invero, già criticabile da un punto di vista logico: ed in effetti, ritenere le norme confermate per ciò solo elusive del giudicato costituzionale, significherebbe escludere ogni accertamento della Corte circa la permanenza del vizio di costituzionalità in un primo tempo accertato; quand'anche il legislatore confermasse una norma annullata, la modifica del complessivo quadro normativo – non ultima la revisione del parametro costituzionale –, potrebbe, come si è detto, renderla conforme a Costituzione.

Da un punto di vista della tecnica legislativa, si potrebbe, d'altra parte, immaginare che il legislatore abbia evitato di riprodurre un testo in tutto corrispondente, per soli scopi di «economia delle parole»²².

Accantonata in questa sede, dunque, la richiamata differenza teorica – quanto meno ai fini dell'accertamento della violazione del giudicato costituzionale –, non pare rivestire un carattere essenziale neppure la distinzione tra norme riproduttive con effetto *pro futuro* e norme riproduttive con effetto *pro preterito*²³.

Come giustamente rilevato in dottrina, la distinzione teorica tra leggi retroattive e leggi non retroattive può, infatti, avere un senso se riferita al giudicato civile²⁴, posto che quest'ultimo ha ad oggetto una situazione di fatto dedotta in giudizio e decisa sulla base delle norme giuridiche allora vigenti, mentre perde di significato se si ha riguardo al giudicato costituzionale, considerato che quest'ultimo ha ad oggetto l'accertamento della illegittimità di una *norma*, come tale idonea a regolare rapporti futuri²⁵.

Allo stesso modo, cioè, la riproduzione (*pro futuro*, ovvero *pro preterito*) cagiona un *vulnus* alla Carta costituzionale. Oltre che un danno alla certezza dei rapporti, infatti, la norma illegittimamente riproduttiva pare rappresentare il tentativo dell'organo di *legis latio* di affrancarsi dai limiti alla funzione legislativa imposti dall'esistenza di una Costituzione rigida. Ad essere lesa, quindi, è la funzione stessa della Corte costituzionale; e proprio tale circostanza, probabilmente, ha indotto taluni a non distinguere neppure tra il vizio di eccesso di potere e quello della violazione del giudicato costituzionale²⁶.

Anche il fatto che la norma riproduttiva venga adottata a ridosso della sentenza di incostituzionalità, cioè *illico ac immediate* come si afferma in dottrina²⁷, neppure pare assumere alcun rilievo in termini giuridici.

Per giustificare quanto appena affermato, è opportuno fare una premessa.

Come si è anticipato, ai fini dell'accertamento della violazione del giudicato costituzionale, appare necessaria la riproduzione della identica questione in precedenza sindacata dalla Corte, *scilicet* una assoluta

stesso Autore: così F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, cit., 217, nota 89, che fa riferimento a V. CRISAFULLI, *Giustizia costituzionale e potere legislativo*, in *Dir. soc.*, 1978, 67.

²¹ Per rimanere alle pronunce più recenti, ad esempio, nella già richiamata sentenza n. 262/2009, la Corte chiarisce, al punto 5 del cons. in dir., che «nel caso di specie, il legislatore ha introdotto una disposizione che non riproduce un'altra disposizione dichiarata incostituzionale, né fa a quest'ultima rinvio». Da tale inciso sembrerebbe potersi inferire una certa sensibilità rispetto a tale dicotomia concettuale, da parte del giudice delle leggi.

²² A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in A. Scialoja-G. Branca (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma 1977, 93 ss.

²³ In passato, taluni hanno ritenuto fondamentale questa distinzione ai fini dell'accertamento della violazione del giudicato costituzionale: cfr. A. PIZZORUSSO, *Garanzie costituzionali (artt. 134-137)*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, 192; A. POMODORO, *Nota*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1968, 1155 ss.; V. CRISAFULLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 67; A. ANZON, *Autorità di precedente ed efficacia di “giudicato” delle sentenze di accoglimento nei giudizi sulle leggi*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche del giudizio della Corte costituzionale*, Milano 1988, 284.

²⁴ Cfr. A. RUGGERI, *Le attività “conseguenziali” nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore*, cit., 42.

²⁵ Come affermato, il giudizio di costituzionalità ha ad oggetto «norme per come regolatrici di rapporti»: M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova 1984, 269.

²⁶ F. DAL CANTO, *Il giudicato*, cit., 243, ritiene che il vizio di eccesso di potere rappresenti un vizio ben più ampio di quello della violazione del giudicato costituzionale. L'A. riporta l'esempio della riproduzione di una norma annullata dalla Corte e reintrodotta dal legislatore con legge costituzionale al solo scopo di superare la pronuncia, ovvero quello dell'adozione di talune leggi retroattive esclusivamente volte ad ampliare l'area di operatività dei rapporti esauriti: in tali casi, ad avviso dell'A., si assisterebbe ad un'ipotesi di eccesso di potere, senza che ciò cagioni una lesione del giudicato costituzionale.

²⁷ Come pare essere accaduto nella fattispecie in esame, dato che la nuova legge provinciale è stata approvata a distanza di meno di un mese dall'ultima sentenza di incostituzionalità.

coincidenza sia della norma annullata, che del parametro costituzionale violato. Non appare, in altri termini, sufficiente la sola riproduzione della norma già dichiarata incostituzionale²⁸.

Posto questo preliminare punto di partenza, sembra, dunque, potersi affermare che nessuna conseguenza in termini giuridici produce il fatto che una norma sia stata riapprovata a ridosso della sentenza di incostituzionalità. La esiguità del lasso di tempo potrà, semmai, rappresentare un indizio del fatto che continua a persistere la situazione *contra constitutionem*²⁹.

6. Vincolo del giudicato, certezza della legalità costituzionale e separazione dei poteri: qualche conclusione

Come si è detto, l'accertamento della violazione del giudicato costituzionale si sovrappone alla complessa questione dell'oggetto del giudizio di costituzionalità.

In ogni caso, infatti, la valutazione circa la contrarietà rispetto ad una precedente decisione richiede, di necessità, una preliminare opera di interpretazione della nuova questione, e cioè della disposizione-oggetto – che nella maggior parte dei casi conterrà delle varianti, almeno terminologiche – e del parametro di costituzionalità conferente. Quest'ultimo, infatti, oltre che la norma impugnata, potrebbe essere stato, nel frattempo, revisionato.

La necessaria opera di reinterpretazione dell'oggetto della questione pare rendere, dunque, l'accertamento della violazione del giudicato costituzionale una sorta di *posterius* in senso logico, che, tuttavia, la Corte ritiene doveroso accertare preliminarmente, a tal punto da assorbire tutti gli altri vizi di legittimità costituzionale censurati. In ciò ingenerando il paradosso di cui si è già detto.

Tale circostanza pare confermare l'opinione, autorevolmente espressa, secondo cui, in effetti, non sembrano sussistere differenze sostanziali tra un dispositivo di annullamento per nuova violazione delle medesime censure già accertate ed un dispositivo di annullamento per violazione del giudicato costituzionale³⁰. Il discrimine può, semmai, cogliersi nella parte motiva³¹, posto il riferimento all'art. 136 Cost. Tale richiamo, certamente, vale, infatti, a rimarcare la gravità del vizio, attribuendogli un ruolo di primarietà assiologica³².

La scelta di censurare una norma per violazione del giudicato costituzionale, anziché per gli stessi motivi che hanno costituito l'oggetto della prima questione, potrebbe anche dipendere da circostanze contingenti, come il riscontro di carenze nell'atto introduttivo del giudizio, che potrebbero non consentire l'annullamento della norma impugnata per violazione degli altri parametri. Nella maggior parte dei casi, però, alla censura dell'art. 136 Cost. si accompagna il richiamo, nell'atto introduttivo del processo di costituzionalità, dei parametri che nel precedente giudizio hanno determinato l'illegittimità costituzionale³³:

²⁸ Tale conclusione trova conferma per il caso di vizi di procedura: se così non fosse, infatti, se cioè l'accertamento della lesione del parametro costituzionale fosse irrilevante ai fini dell'accertamento del giudicato costituzionale, si dovrebbe concludere per la illegittimità della nuova norma, seppure riapprovata secondo la procedura conforme a Costituzione.

²⁹ Nella sentenza in commento, probabilmente, il fatto che la norma censurata fosse stata approvata a ridosso della sentenza di incostituzionalità ha indotto la Corte a non rimettere in discussione la novità dei parametri di riferimento, che si danno, infatti, implicitamente per violati per il solo fatto della sostanziale riproduzione della stessa norma impugnata.

³⁰ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, 329. Fa eccezione la sent. n. 73/1963, prima pronuncia con cui la Corte ha accertato la violazione del giudicato costituzionale: in quell'occasione, infatti, il parametro entrò a far parte del dispositivo.

³¹ Tale circostanza, peraltro, ha un non trascurabile rilievo, date le interconnessioni tra la motivazione e il dispositivo della sentenza; sulla "totalità" delle sentenze cfr., per tutti, L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino 1995, spec. 18 ss.

³² Come affermato, esso rappresenta, a ben guardare, nella prospettiva della Corte, un atto di ostilità del Parlamento nei suoi confronti: cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., 329.

Talune conseguenze processuali sono state rilevate da F. DAL CANTO, *Il giudicato*, cit., 316, il quale ritiene che se il giudice *a quo* intende sollevare la questione con esclusivo riferimento alla violazione degli originari parametri è tenuto ad indicare gli stessi nell'ordinanza, e a motivare le doglianze con riferimento ad ognuno di essi, mentre ciò non sembra necessario nel caso in cui ritenga di evidenziare la sola lesione del giudicato.

Il che – ad avviso di chi scrive – è certamente vero riguardo alla indicazione dei parametri riportati nell'ordinanza di rimessione, e quindi riguardo alla determinazione dell'oggetto del giudizio. Tale circostanza sembra, peraltro, potersi estendere anche alle ipotesi di processo in via principale; in questo caso, ovviamente, avendo riguardo al ricorso introduttivo e non all'ordinanza di rimessione. È, tuttavia, probabile che anche nel caso in cui nell'atto introduttivo del giudizio costituzionale venga censurata la sola violazione del giudicato, l'autorità rimettente o il ricorrente in via principale indicheranno, anche nell'illustrazione degli "argomenti" della questione, i parametri che (sono stati e che) si ritengono nuovamente violati.

³³ Il che è avvenuto, del resto, anche nel ricorso introduttivo del processo qui in commento.

cosicché la Corte dispone di una certa libertà nella definizione della questione, ricorrendo poi alla tecnica dell'assorbimento dei vizi³⁴.

Ad ogni modo, a prescindere dagli usi, per così dire, "strategici" che del vizio di violazione di giudicato può fare il giudice delle leggi, così come dagli impieghi ispirati da ragioni di economia processuale, la lesione dell'art. 136 (e dell'art. 137, u.c.) Cost. integra gli estremi di un vizio di grande rilevanza poiché correlato a un valore (o, se vogliamo, a un meta-valore) costituzionale, la cui tutela e attuazione rappresentano presupposti necessari alla stessa sopravvivenza dell'ordinamento democratico vigente: la certezza della legalità costituzionale³⁵.

Per quanto, infatti, gli interventi dell'organo di giustizia costituzionale sui prodotti della funzione legislativa possano e anzi debbano essere orientati dal principio di leale cooperazione con gli organi di produzione normativa³⁶, non si può trascurare il fatto che la Corte è chiamata comunque ad esercitare nei confronti del legislatore un ruolo di controllore³⁷. In tale prospettiva, è lo stesso principio di separazione dei poteri dello Stato ad imporre di prendere sul serio il vincolo del giudicato costituzionale.

³⁴ Cfr. P. COSTANZO, *Il dibattito sul giudicato costituzionale nelle pagine di «Giurisprudenza costituzionale»*, in AA. VV., 214; più di recente, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano 2008, 279, il quale ritiene che l'accertamento della violazione dell'art. 136 Cost. abbia un rilievo unicamente simbolico, rappresentando una duplicazione delle censure originarie.

³⁵ Di recente, nell'analisi dei rapporti tra gli effetti delle pronunce costituzionali e gli effetti delle decisioni emesse dalle altre Corti europee (Corte di Lussemburgo e Corte di Strasburgo), il ruolo del giudicato costituzionale è stato sensibilmente ridimensionato da un'autorevole dottrina, la quale ha sostenuto che «il conflitto tra giudicati [...] è un conflitto tra valori, in una delle sue molte, peculiari espressioni; come tale, bisognoso di essere ripianato in applicazione della tecnica usuale del bilanciamento, che nondimeno – come si sa – può portare all'occasionale preminenza dell'uno ovvero dell'altro dei valori in campo»: così A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, Relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Pisa 4-5 giugno 2010, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 29 s.; dello stesso A. cfr. anche *Ripensando alla natura della Corte costituzionale, alla luce della ricostruzione degli effetti delle sue pronunzie e nella prospettiva delle relazioni con le Corti europee*, Intervento al Seminario su *Corte costituzionale vent'anni dopo la "svolta"*, Stresa 12 novembre 2010, in www.gruppodipisa.it, spec. 8 ss.

³⁶ Tale considerazione ha indotto F. DAL CANTO, *Il giudicato*, cit., 201 ss., a pensare all'ipotesi di una motivazione delle leggi riprodotte di norme già dichiarate incostituzionali. Sulla motivazione delle leggi cfr., tra gli altri, L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, cit., 111 ss.; C. SALAZAR, *La motivazione nella più recente produzione legislativa: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Rass. Parl.*, 1996, 417 ss.; N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2000*, a cura di U. De Siervo, Torino 2001, 67 ss.

³⁷ Cfr., in tal senso, tra gli altri, V. CRISAFULLI, *Giustizia costituzionale e potere legislativo*, cit., 53; F. MODUGNO, *Ancora sui controversi rapporti tra Corte costituzionale e potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 1988, 19; F. DAL CANTO, *Il Giudicato*, cit., 210 s.