ROMA TRE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI

SCUOLA DOTTORALE INTERNAZIONALE DI DIRITTO ED ECONOMIA

ñTULLIO ASCARELLIò

SEZIONE DI GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

XXIII CICLO

LE DECLINAZIONI DEL GIUDIZIO DI RAGIONEVOLEZZA DINANZI ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Camilla Coraggio

A.A. 2010/2011

Tutor: Prof. Giovanni Serges

Coordinatore: Prof. Mario Trapani

INDICE

PREMESSA..... 4

CAPITOLO I

GENESI ED EVOLUZIONE DEL SINDACATO DI RAGIONEVOLEZZA NEL GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE

I.1 La genesi del principio di ragionevolezzaé é é é é ...é é é é é 7
I.2 Le origini del ñprincipioò di ragionevolezza come costola del principio di eguaglianzaé é é é .....é é é é é é é é é .9
I.3 Le tecniche argomentative proprie del giudizio di ragionevolezza in senso strettoé é é é é é é é é é é é é .é é é é é é 19
I.4 Razionalità e ragionevolezza nel giudizio di coerenzaé é é é é é é é é é ...25
I.5 La ragionevolezza come efficienza strumentaleé é é é é é ..é é é é é é ...28
I.6 Il sindacato di giustizia-equitàé ..é é é é é é é é é é é é é é é é é é 33
I.7 Il ragionevole bilanciamento di interessié é é é é é é é é é é é é é é é é 35
I.8 La variabile intensità del sindacato di ragionevolezzaé é é é é é é é é é ...44
I.9 Lôutilizzo della ragionevolezza da parte dei giudici comunié é é é é é é é ..48
I.10 Ragionevolezza ed eccesso di potere legislativoé é é é é é é é é 50
I.11 Il canone di ragionevolezza tra legittimità e meritoé é é é é é é é 61
I.12 Conclusioni sulla natura della ragionevolezzaé é é é é é é é é 63

CAPITOLO II

IL SINDACATO DI RAGIONEVOLEZZA E IL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI

II.1 Premessa: lôevoluzione del giudizio in via principale é é é é é é é é é é é é é é é é é ..é é é é é é é é ...é é é 71

II.2 Le declinazioni del canone di ragionevolezza nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Lôinteresse nazionale e il principio di leale collaborazione prima della riforma del titolo V é é é é é é é é é é é 78

II.3 La giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del titolo V e il parametro di cui allôarticolo 3 Cost.é 83

II.4 La ragionevolezza come limite alla flessibilizzazione del riparto di competenze legislative. Lôindividuazione degli ambiti materiali e le materie trasversalié é é é é é é é ..é 85

II.5 Ragionevolezza e attrazione in sussidiarietà delle competenze legislativeé é é é é é é é ...é ...100

II.6 Cenni conclusivié ...106

II.7 Leale collaborazione e ragionevolezza nei conflitti di attribuzione tra Stato e regionié é é é é é é é é é ..é 111

CAPITOLO III

LE DECLINAZIONI DEL CANONE DI RAGIONEVOLEZZA NEI CONFLITTI INTERORGANICI

III.1 Lôevoluzione dellôistituto del conflitto interorganico. La legge come oggetto del ricorsoé ....é é é é é é ...123

III.2 Conflitto da menomazione e sindacato sul modo di esercizio del potereé 129

III.3 La leale cooperazione tra poteri come tecnica di giudizioé é 136

III.4 I conflitti in materia di insindacabilità parlamentare come banco di prova del sindacato sul modo di esercizio del potereé é ..é é é é é é é é é é é 161

CAPITOLO IV

LE DECLINAZIONI DEL CANONE DI RAGIONEVOLEZZA NEI GIUDIZI SULLôAMMISSIBILITÀ DELLE RICHIESTE REFERENDARIE

IV. 1 Introduzioneé ..167
IV. 2 La razionalità della richiesta referendaria e lôomogeneità del quesitoé ...é é ..174
IV. 3 La completezza del quesito referendarioé é é é é é é é é é é é é é ..182
IV. 4 La congruità dello strumento referendario e lôemersione del profilo teleologicoé 188
IV. 5 Il rilievo dellôintento dei proponenti la richiesta referendaria nel giudizio di ammissibilitàé ..191
IV. 6 Lôanticipazione del giudizio sulla legittimità costituzionale della normativa di risulta in sede di controllo di ammissibilitàé é é é é é é é é é é é é é ..200
IV. 7 Conclusioni sul sindacato di ragionevolezza nel giudizio di ammissibilità del *referendum* é 208

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVEé é é é é é é é é é é é é é é é é é é 217

BIBLIOGRAFIA.....é ...232

PREMESSA

Nella giurisprudenza costituzionale, il canone di ragionevolezza ha subito unôevoluzione che ne ha fatto registrare un uso sempre più rilevante dal punto di vista quantitativo[1] e penetrante dal punto di vista qualitativo,[2] divenendo un criterio ñonnipervasivoò di misurazione della legalità e dellôadeguatezza della scelta consacrata nellôatto.[3]

La genesi di tale principio, come ñcostolaò del principio di uguaglianza[4], è a tutti nota. Esso ha finito poi per rappresentare una sorta di *deus ex machina* nel giudizio di legittimità costituzionale, al punto da far affermare alla dottrina che esso «si inserisce probabilmente in ogni questione di legittimità costituzionale, sia pure in forma implicita e inespressa»[5] e, nel quadro della progressiva assimilazione delle competenze della Corte al sindacato esperito in via incidentale, è stato sempre più frequentemente trapiantato negli altri giudizi.

Oggi il termine ragionevolezza evoca, in effetti, una serie di tecniche argomentative e decisorie tra loro molto differenti, per le quali si parla provocatoriamente di diverse ñragionevolezzeò.[6]

È la natura medesima di tale ñprincipioò a presentarsi come quasi inafferrabile, e a rifuggire da schemi definitori precisi, comôè dimostrato dallôimponente mole di contributi dottrinari che hanno tentato di sistematizzare lôargomento. La stessa Corte costituzionale ha ammesso[7] che il giudizio di ragionevolezza non consente il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, dovendosi invece prendere

---

[1] Cfr., per una casistica, A. RUGGERI ï A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, 104 e ss. Per i dati sullôutilizzo del principio di uguaglianza cfr. L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale dôeguaglianza: aprile 1979- dicembre 1983*, in *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di V. Crisafulli*, I, Padova, 1985, 605 e s,

2 Sul progressivo ampliamento, da un punto di vista sia quantitativo che qualitativo, dell'uso del c.d. «criterio» di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale italiana, A. CORASANITI, *Introduzione ai lavori del seminario*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale (Atti del seminario svoltosi a Roma, 13-14 ottobre 1992*, Milano, 1994, 1-5

[3] Lôespressione è di C. MEZZANOTTE, *Le fonti tra legittimazione e legalità*, in *Queste istituzioni*, 1991, 53.

[4] A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. Giur*. XXv, 1994.

[5] Cfr. C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, III, Padova 1973, 1582.

[6] Così A. CELOTTO, *Art. 3, 1° co., Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 80.

[7] Cfr. sent. n. 991 del 1998.

in considerazione necessariamente le circostanze e le limitazioni concretamente sussistenti nelle questioni sottoposte al suo giudizio.

Sono proprio la ñdebolezza dello statuto logicoò della ragionevolezza e la sua irriducibilità in schemi argomentativi rigidi, che consentono di generare equilibri precari e gerarchie assiologiche rivedibili, ad averne fatto la fortuna.[8]

Peraltro, negli anni, per la sua intensità e ingovernabilità, il giudizio di ragionevolezza ha finito per trasformarsi in una sorta di valutazione sullôingiustizia della legge, basata sullôintuizione, da parte della Corte, che la legge ñnon va beneò, pur in mancanza di un contrasto esplicito con la Costituzione, la quale viene semplicemente percepita come lesa. [9]

Si è detto, in proposito, volendo qui anticipare in parte la conclusione cui si arriverà, che il giudizio di ragionevolezza si fonda su un «canone generale di interpretazione del diritto, e del diritto costituzionale in particolare, nel quale le soluzioni assurde sono da considerare sempre e sicuramente sbagliate»[10].

Proprio in ragione del fatto che «il principio di ragionevolezza esprime il modo di essere della giustizia costituzionale»[11], gli studiosi che si sono accostati al tema, a loro volta, non hanno mancato di rilevare che la delimitazione del campo della ragionevolezza è inseparabile da orientamenti teorici circa il ruolo della giustizia costituzionale, lôassetto delle fonti, la forma di governo.

Lôemersione e lôaffermazione della ragionevolezza nella giustizia costituzionale riflette, indubitabilmente, un processo di progressiva espansione dei poteri di controllo della Corte costituzionale[12], e per tale ragione costituisce uno dei campi in cui vengono ad un punto di frizione i rapporti istituzionali che coinvolgono la Corte medesima e il Parlamento, e si sviluppa la discussione sulla legittimazione del giudice costituzionale. Anche perché, come si è detto, se il concetto di ragionevolezza per la sua neutralità avrebbe potuto, di per sé, essere impiegato anche

---

[8] Cfr. sul punto G. SCACCIA, *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione*, in *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del convegno di studi Roma 2-4 ottobre 2006*, a cura di A. Cerri, Roma, 2007, II, 292.

[9] Così A. RUGGERI ï A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 115.

10 Cfr. P. BARILE, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Il principio di ragionevolezza*, cit., 30

[11] A. MORRONE, *Corte costituzionale e principio generale di ragionevolezza*, in A. Cerri (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, Roma, 2007, 239.

[12] Cfr. A. SACCOMANNO, *La Corte costituzionale tra organizzazione e procedimento: principi, norme e regole di organizzazione*, Rimini, 1997

in senso reazionario[13], esso è in realtà è stato utilizzato come una sorta di ñtrasformatore permanenteò funzionale ad adeguare costantemente lôordinamento agli sviluppi parziali introdotti dal legislatore[14]

Pur prefiggendoci lo scopo di analizzare, in particolare, le declinazioni del ñsindacato di ragionevolezzaò nelle competenze diverse dal giudizio si legittimità costituzionale in via incidentale, è evidente come non si possa prescindere, a tal fine, da una previa sintetica panoramica dellôambito nel quale il giudizio di ragionevolezza ha trovato la sua origine e il suo primo sviluppo.

[13] Cfr. in tal senso A. S. AGRÒ, *La nascita del controllo di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del convegno di Studi Roma 2-4 ottobre 2006*, I, 231 che porta lôesempio della sent. n. 64 del 1961 sulla punizione dellôadulterio femminile.

[14] Lôespressione è di A. CARIOLA, Referendum *abrogativo e giudizio costituzionale*, cfr., 289. Sullôambivalenza del criterio di ragionevolezza rispetto allôeguaglianza, e in particolare sulla configurazione del primo come limite e come strumento propulsivo rispetto al secondo, cfr. A. CORASANITI, *La ragionevolezza come parametro di legittimità costituzionale*, in *Dir. e soc*., 1995, 2 e ss.

CAPITOLO I

GENESI ED EVOLUZIONE DEL PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA NEL GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE

1. La genesi del principio di ragionevolezza.

Prima di ripercorrere le tappe che hanno segnato lôevoluzione del principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, occorre interrogarsi sulle motivazioni che ne hanno determinato la genesi e che sono legate, come notato da autorevole dottrina,[15] alla stessa natura della forma di stato costituzionale contemporaneo, strutturato secondo una ñdoppia legalitàò (della legge e della Costituzione).[16]

La caratteristica delle costituzioni contemporanee, per cui esse codificano al loro interno una tavola di valori conferendo forza cogente a principi morali propri del diritto naturale[17], fa si che lôattuazione dei valori fondamentali stessi non possa essere portata a termine con mere logiche deduttive tipiche del giuspositivismo: ciò, comôè noto, ha comportato un ripensamento delle tradizionali categorie giuridiche e concettuali e una complicazione delle logiche ricostruttive del sistema normativo. In particolare, il controllo sulla validità della legge ha subito una trasformazione alla stregua della quale i giudici costituzionali non sono chiamati a valutate in negativo lôassenza di contrasto con il dettato costituzionale, bensì a sindacare in positivo lôesistenza di un minimo di adeguatezza, congruenza e proporzionalità della norma rispetto al fatto tramite un giudizio ampio di conformità, o, ancora, di verosimile compatibilità,[18] il quale si spinge a cercare il fondamento giustificativo delle

[15] Cfr. F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007, 9 e ss.

[16] Cfr. in materia soprattutto A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. Dir.*, 1991, 655, il quale fa corrispondere la legalità alla razionalità rispetto al fine e la costituzionalità alla razionalità rispetto ai valori.

[17] Cfr. sul punto G. SCACCIA, voce *Ragionevolezza delle leggi*, in *Dizionario di diritto pubblico* a cura di Cassese, Milano, 2006, 4805

[18] A. RUGGERI- A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 105 e F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale,* cit., 10.

disposizioni per verificarne la corrispondenza ad unôistanza di plausibilità e persuasività.

Caratteristica del giudizio di ragionevolezza sulle leggi appare, infatti, essere la consapevolezza che le norme costituzionali non esprimono tanto precetti, quanto valori, i quali rifuggono da una logica di netta ed esclusiva affermazione e tendono alla relativizzazione al reciproco bilanciamento, e sono dotati di unôeccedenza di contenuto assiologico o, in altre parole, di unôinsesauribilità capace di proiettarsi sulla ricostruzione dellôordinamento normativo.[19]

Inoltre, lôaffermazione di tale tipologia di sindacato sulle leggi è ricondotta allôaffermarsi dello Stato sociale pluriclasse e, in particolare, dellôemersione degli interessi sociali e della necessità di assicurarne la tutela attraverso soluzioni di reciproco contemperamento.[20]

Ora, se è universalmente nota la ñstoriaò del principio di ragionevolezza, non possiamo esimerci dal richiamarne i passaggi fondamentali, al fine di comprendere con maggiore chiarezza gli esiti del percorso compiuto dalla giurisprudenza costituzionale.

Occorre perciò rapidamente evidenziarne il legame genetico con il principio di uguaglianza, il progressivo sganciamento da questôultimo e la trasformazione in una modalità di controllo della razionalità intrinseca della legge.

Tra le diverse ricostruzioni dottrinarie può accogliersi, per comodità di esposizione, quella[21] che distingue tre fasi della giurisprudenza costituzionale relativa al canone di ragionevolezza. La prima fase sarebbe caratterizzata dal richiamo, con riferimento allôart. 3 Cost., al principio di non contraddizione ed avrebbe inizio con la sentenza n. 46 del 1959, nella quale emergono per la prima volta i concetti di ñpatente irragionevolezzaò e ñmanifesto arbitrioò; la seconda, che si individua a partire dalla sentenza n. 10 del 1980, vede la Corte utilizzare il criterio ñternarioò proprio del giudizio di eguaglianza; infine la terza fase, inaugurata con la pronuncia n. 1130 del 1988, segna il momento in cui il principio di ragionevolezza si rende autonomo dal principio di eguaglianza, rendendo lôappiglio al parametro di cui

[19] Cfr. A. CARIOLA, Referendum *abrogativo e giudizio costituzionale*, cit., 291.
[20] Ancora A. CARIOLA, Referendum *abrogativo e giudizio costituzionale*, cit., 292.
[21] La tesi è di A. RUGGERI ï A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 106 ma, per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale si veda anche L. PALADIN., *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir*., Agg., I, Milano, 1997, 898 e ss.

allôarticolo 3 Cost. diviene ñuna clausola di stileò e avvicinando inesorabilmente il sindacato del giudice costituzionale ad un giudizio ñdi meritoò. [22]

Allôesito di tale evoluzione lo stesso Presidente della Corte, nellôannuale relazione, giunge ad ammettere che la Corte al principio di eguaglianza «assegna prevalentemente un significato oggettivo, ritenendo che tale norma fondamentale, più che conferire situazioni giuridiche di vantaggio o di svantaggio, costituisca *limite ultimo e generale di discrezionalità del legislatore* e nel contempo metro minimo di riesame delle sue scelte », sicché lôart. 3 «è oramai da tempo recepito come *principio di chiusura di ogni manifestazione della funzione legislativa* che ancora a coerenza o a ragionevolezza»[23].

2. *Le origini del ñprincipioò di ragionevolezza come costola del principio di uguaglianza.*

Lôanalisi del canone della ragionevolezza non può, come si è accennato, prescindere dal sottolinearne il rapporto di derivazione dal principio di eguaglianza[24] pur se oggi, a fronte dellôevoluzione che si cercherà di descrivere, il giudizio di eguaglianza finisce per rappresentare la forma minimale del sindacato di ragionevolezza,[25] consistente nellôesigenza di giustificazione della differenza.[26]

La genesi del criterio che qui si esamina trova le sue radici, in effetti, nella decisione di controversie aventi ad oggetto la violazione del principio di cui

---

[22] Per una diversa periodizzazione si veda M. CARIGLIA , *Lôoperatività del principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale* in *La ragionevolezza nel diritto,* a cura di M. La Torre e A. Spadaro, Torino, 2002, 173 ss. la quale così individua le tre fasi: una prima fase, che va dalla sent. n. 46 del 1959 alla sent. n. 10 del 1980, in cui il principio di ragionevolezza opera ñfelpatamenteò mediante lôapplicazione della struttura trilatera del giudizio di eguaglianza; una seconda fase, dalla sent. n. 10 del 1980 fino alla sent. n. 567 del 1987, in cui si pone lôaccento sulla scelta del *tertium comparationis* e sui rapporti con il procedimento analogico e il principio di ragionevolezza assume una valenza operativa autonoma, una funzione normogenetica; infine una terza fase, dalla sent. n. 421 del 1991 in poi, in cui si conferma il ñtaglio del cordone ombelicale dal principio di eguaglianzaò.

[23], F. CASAVOLA, *La giustizia costituzionale nel 1994*, testo pubblicato ad opera della Corte costituzionale, Roma, 1995, 10. Sul principio di eguaglianza come valore quasi di sfondo e di chiusura rispetto a tutti gli altri articoli della Costituzione cfr. anche A. S. AGRÒ, *Contributo alla teoria dei limiti alla funzione legislativa in base alla giurisprudenza sul principio di uguaglianza,* in *Giur. cost.*, 1967, 900 e ss.

[24] Per una lettura in chiave comparatistica del rapporto tra i due principi cfr. A. CORASANITI., *La ragionevolezza come parametro di legittimità costituzionale*, in *Dir. e soc*., 1995, 1 e ss.

[25] Così A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXV, Roma, 1991, 16.

[26] Cfr. A. MOSCARINI, Ratio legis *e valutazioni di ragionevolezza della legge*, Torino, 1996, 89.

allôarticolo 3 Cost.[27], e, in particolare, nellôesigenza di stabilire se una disciplina normativa differenziata sia giustificata. Come sottolineato dalla dottrina, infatti, lo svolgimento del giudizio di uguaglianza porta naturalmente il giudice ad interrogarsi se il legislatore abbia ragionevolmente valutato le diversità e le analogie fra le varie categorie di destinatari del dettato normativo e, altresì, se sia ragionevole la scelta del trattamento legislativo da praticare, operata sulla base della predetta preliminare valutazione della diversità/eguaglianza[28].

Dalla giurisprudenza più risalente[29] traspare una ricostruzione dellôeguaglianza come imperativo di pari efficacia formale della legge, in base al quale il legislatore è tenuto ad adottare leggi generali e astratte e a rispettare il divieto di leggi singolari. Solo le categorie di differenziazioni elencate puntualmente dallôart. 3 Cost. danno luogo ad una presunzione assoluta di illegittimità costituzionale, non potendo le distinzioni di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni sociali essere assunte quali criteri validi per lôadozione di una disciplina differenziata. Rientra, invece, nella sfera insindacabile della discrezionalità legislativa, la valutazione relativa ad una disciplina giuridica differenziata delle situazioni di fatto ai fini del loro diverso trattamento giuridico.[30]

---

[27] Secondo G. SCACCIA, *Motivi teorici e significati pratici della generalizzazione della ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *La ragionevolezza nel diritto*, a cura di La Torre M. e Spadaro A.,Torino, 2002, 397, la fortuna del principio di ragionevolezza è proprio connessa al legame logico-applicativo con il principio di eguaglianza. Contro lôancoraggio al principio di eguaglianza L. PALADIN., *Esiste un ñprincipio di ragionevolezzaò nella giurisprudenza costituzionale?*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 163 e ss.

[28] M. LUCIANI., *Lo spazio della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 245 e ss.

[29] Cfr. la ricostruzione di A.S. AGRÒ, *Contributo alla teoria dei limiti alla funzione legislativa in base alla giurisprudenza sul principio di uguaglianza*, cit., 900 ss. e di E. CHELI, *Il giudice* , cit., 45-82. Si veda anche L. PALADIN., *Corte costituzionale e principio generale dôeguaglianza: aprile 1979 ï dicembre 1983*, in *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di V. Crisafulli*, I, Padova, 1985, 605 ss.

[30] Indicativa di tale concezione è la sentenza n. 3 del 1957 in cui la Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale relativa ai criteri legali alla stregua dei quali la categoria dei ragionieri avrebbe potuto mantenere lôiscrizione allôalbo degli esercenti la professione di commercialista. Lôeguaglianza giuridica implica infatti lôeguale dignità dei cittadini, «pur nella varietà delle occupazioni o professioni, anche se collegate a differenti condizioni sociali; perché ogni attività lecita è manifestazione della persona umana, indipendentemente dal fine cui tende e dalla modalità con cui si compie». In questa pronuncia si afferma che il principio di eguaglianza «non va inteso nel senso che il legislatore non possa dettare norme diverse per situazioni che esso ritiene diverse, adeguando, così, la disciplina agli svariati aspetti della vita sociale. Ma lo stesso principio deve assicurare ad ognuno parità di trattamento quando eguali siano le condizioni oggettive e soggettive

Inizialmente, dunque. lôart. 3 veniva interpretato come divieto di formulare trattamenti discriminatori mediante leggi singolari, eccezionali o derogatorie rispetto alla disciplina generale. La Corte escludeva un qualsiasi sindacato sulle differenziazioni operate dalla legge, salvo quelle rientranti nel divieto espressamente enunciato nel primo comma dellôart. 3, considerate di per sé costituzionalmente illegittime.[31]

Progressivamente, lôimpostazione del giudice costituzionale si è fatta più elastica. Pur continuando ad affermare che il legislatore è libero di trattare differentemente situazioni ritenute diverse, si iniziava a specificare che esso, ad ogni modo, non può eguagliare il trattamento di situazioni oggettivamente diverse. Ne discende che una norma che introduca una distinzione vietata ai sensi del primo comma dellô art. 3 Cost. non conduce allôincostituzionalità, se non a seguito di un giudizio sulla ragione per la quale tale elemento sia stato posto alla base della disciplina impugnata. Si è detto, in proposito, che in virtù di tale orientamento si sia creata una sorta di ñpresunzione di illegittimità costituzionaleò[32], la quale, in presenza di distinzioni puntualmente vietate dalla Costituzione introdotte dal legislatore, inverte lôonere della prova imponendo di dimostrare la non arbitrarietà della distinzione così introdotta.

Il presupposto dellôevoluzione di tale ricostruzione sta nel collegamento tra i due commi dellôarticolo 3 Cost. e nella valorizzazione della concezione dellôeguaglianza come eguaglianza sostanziale[33]. Questôultima, rispondendo ad un

---

alle quali le norme giuridiche si riferiscono per la loro applicazione. La valutazione della rilevanza della diversità delle situazioni, non può non essere riservata alla discrezionalità del legislatore, salva lôosservanza dei limiti stabiliti dal primo comma del citato articolo 3».

[31] Tale orientamento è espresso nella sentenza n. 28 del 1957, in cui si afferma che «la valutazione della rilevanza delle diversità di situazioni in cui si trovano i soggetti nei rapporti da disciplinare non può non essere riservata al potere discrezionale del legislatore, salva lôosservanza dei limiti stabiliti nel primo comma dellôart. 3 Costituzione, ai sensi del quale le distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche e di condizioni personali e sociali non possono essere assunte quali criteri validi per lôadozione di una disciplina diversa. Fino a quando tali limiti siano osservati e le norme siano dettate per categorie di destinatari e non *ad personam*, ogni indagine sulla corrispondenza della diversità di regolamento alla diversità delle situazioni regolate implicherebbe valutazioni di natura politica, o, quantomeno un sindacato sullôuso del potere discrezionale del Parlamento, che alla Corte costituzionale non spetta esercitare». Cfr. in proposito il commento di C. ESPOSITO., *Commento alla sentenza n. 28 del 1957*, in *Giur. cost.*, 398 ss.

[32] L. PALADIN, *Corte costituzionale*, cit., 659

[33] Sulla concezione dellôuguaglianza formale come bisogno di parificazione giuridica e dellôeguaglianza sostanziale come ñbisogno di differenzaò cfr. V. ONIDA, *Ragionevolezza e ñbisogno di differenzaò*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 253 e ss.

ñbisogno di disuguaglianza giuridicaò finalizzata a realizzare la parità di fatto[34], esige la differenziazione di discipline e apre la strada ad una valutazione di ragionevolezza del trattamento discriminatorio. Trovano così soddisfazione, nellôorientamento del giudice costituzionale, le due opposte esigenze consistenti nel generalizzare il divieto di discriminazioni oltre le previsioni espresse nel comma primo dellôart. 3 Cost. e di consentire un trattamento differenziato allôinterno delle medesime categorie.[35]

Si pongono in questo modo le necessarie premesse della ñsvoltaò rappresentata dalla sentenza n. 46 del 1959[36] - alla quale alcuni riconducono la nascita del principio di ragionevolezza - in cui la Corte, nel dichiarare infondata la questione di legittimità relativa alla riduzione percentuale dei canoni livellari veneti e friulani, ha utilizzato lôargomentazione per la quale la legge non era «sfornita di qualsiasi giustificazione». Nella medesima occasione, peraltro, il giudice costituzionale ha sottolineato che «il giudizio se la legge sia giusta, equa, opportuna, completa e tecnicamente ben fatta, è riservato allôesclusivo apprezzamento del legislatore, che ne assume lôintera responsabilità politica»[37].

Più esplicitamente, il passaggio che segna il sorgere del principio di ragionevolezza si rinviene nella pronuncia[38] in cui la Corte chiarisce che nel giudizio

---

[34] Sullôinterpretazione dellôarticolo 3, comma 2, Cost. con particolare riferimento al rilievo delle disparità di fatto, cfr. A. MASARACCHIA, *Il discrimine tra mere disparità di fatto e disparità di fatto sintomatiche di un vizio di irragionevolezza*, in *Giur. Cost.*, 2004, 303 e ss.

[35] Cfr. già nella sentenza n. 56 del 1958 la Corte si chiedeva se una specifica ragione potesse giustificare una legge che disponesse una differenziazione in base al sesso, ponendo le basi per il superamento della presunzione di incostituzionalità. Nella sentenza n. 53 del 1958, inoltre, il giudice costituzionale affermava che il potere libero del legislatore concerne solo il momento iniziale relativo alla valutazione della parità oppure della diversità delle situazioni assunte ad oggetto della disciplina positiva, dovendo questôultima essere consequenziale alla determinazione preliminare. Si specificava inoltre che non si compiono «valutazioni di natura politica e nemmeno si controlla lôuso del potere discrezionale del legislatore, se si dichiara che il principio di eguaglianza è violato, quando il legislatore assoggetta ad una indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera e dichiara diverse».

[36] commentata da V. CRISAFULLI, *Ancora in tema di eguaglianza.*, *Giur. Cost.*, 1959, 744 e ss. Secondo una diversa ricostruzione, la vera svolta sarebbe rappresentata dalla sentenza n. 53 del 1958, ove la Corte fa, per la prima volta, riferimento allôillegittima equiparazione di situazioni non soggettivamente, bensì oggettivamente diverse. Così G. SCACCIA, *Gli strumenti*, cit., 41 e F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, cit., 12.

[37] Sul punto si veda ancora V. CRISAFULLI, *op. ult. cit.*, 744 ss., il quale, concordando con la Corte sul principio per il quale ad essa è interdetta una valutazione politica (della convenienza, opportunità, utilità di dettare certe norme anziché altre, di scegliere come elementi rilevanti della regolamentazione legislativa questi o quegli aspetti di determinati fenomeni), ritiene tuttavia che non sarebbe invece inibito alla Corte stessa di esercitare, allôoccorrenza, un controllo analogo a quello del travisamento dei fatti, largamente esplicato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato sugli atti amministrativi.

[38] Cfr. sent. n. 15 del 1960

di eguaglianza non è sufficiente accertare il mancato contrasto della disposizione indubbiata con i precetti posti dal primo comma dellôart. 3, dovendosi considerare violato tale parametro «anche quando la legge, *senza un ragionevole motivo*, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovano in una situazione uguale».

Posto che la differenza nella regolamentazione giuridica dettata da due norme non è di per sé lesiva del principio di eguaglianza, ma lo è solo in quanto la distinzione risulti irragionevole, ne consegue che ogni qualificazione legislativa è sottoponibile al giudizio di ragionevolezza, anche a prescindere dalla possibile comparazione.[39] Il contenuto dellôart. 3 Cost. è interpretato, dunque, nel senso che esso comporti il divieto di leggi irrazionali e arbitrarie ossia, in positivo, imponga al legislatore il rispetto della congruità logica e della ragionevolezza comparativa nello stabilire trattamenti distinti sul presupposto di situazioni differenziate[40].

Si è rilevata, in questa fase, una certa ambiguità nella ricostruzione del principio di ragionevolezza, sottolineando che il giudice costituzionale appare alternare una visione sostanzialista ad una prettamente valutativa[41] del principio medesimo. Non risulta chiaro, in particolare, se la ragionevolezza sia un requisito sostanziale, un predicato del contenuto della disciplina, ovvero un parametro che il legislatore deve rispettare nella valutazione delle situazioni.

Secondo la periodizzazione che abbiamo ritenuto di accogliere, la sentenza n. 10 del 1980 rappresenta lo spartiacque tra la prima e la seconda fase della giurisprudenza in materia di ragionevolezza in quanto in essa, per la prima volta, emerge la struttura trilatera[42] del giudizio e si valorizza la portata essenzialmente relazionale e dinamica del principio di eguaglianza[43].

---

[39] Per tali considerazioni, A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di Amato G. e Barbera A., Bologna, 1994, 320

[40] Cfr. E. CHELI, *Il giudice*, cit., 45-82 .

[41] Cfr. sul punto A. S. AGRÒ, *Commento allôarticolo 3*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna- Roma, 1975, 130 ss.

[42] Cfr. A.S. AGRÒ, *Lôeguaglianza in transizione*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 199 ss. e M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nel giudizio sulle leggi*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, cit., 548 il quale ritiene che il raffronto tripolare costituisca il nocciolo duro del giudizio di eguaglianza. In giurisprudenza cfr. sent. n. 166 del 1982; n. 722 del 1988; n. 46 del 1997.

[43] Sulla quale si vedano le eloquenti parole della stessa Corte, nella sent. n. 89 del 1996, ove si legge che «il parametro della eguaglianza, infatti, non esprime la concettualizzazione di una categoria astratta, staticamente elaborata in funzione di un valore immanente dal quale l'ordinamento non può prescindere, ma definisce l'essenza di un giudizio di relazione che, come tale, assume un risalto

In quella pronuncia si afferma che «in effetti, le valutazioni di legittimità costituzionale sul rispetto del principio di eguaglianza, sebbene operabili e concretamente operate nelle forme più diverse e nei più vari settori dell'ordinamento giuridico, comportano per definizione che la normativa impugnata venga posta a raffronto con un'altra o con altre normative (sia pure estendendo l'indagine alle difettose previsioni ovvero alle lacune dell'ordinamento giuridico), per stabilire in tal modo se il legislatore abbia dettato disposizioni così poco ragionevoli da doversi ritenere costituzionalmente illegittime».

In questa fase, il giudizio di eguaglianza-ragionevolezza, secondo la ricostruzione che ne ha fornito autorevole dottrina[44] si fonda su tre passaggi argomentativi: in primo luogo, nell'accertamento dell'esistenza di una disparità irragionevole di trattamento, occorre verificare l'omogeneità delle situazioni poste a raffronto; in seconda battuta, occorre prendere in considerazione la norma assunta come *tertium comparationis* al fine di ricostruirne la *ratio*, per raffrontarla infine con la norma oggetto del giudizio.

L'individuazione del termine di comparazione sul quale innestare la valutazione della Corte, momento molto delicato e complesso del procedimento di controllo dell'eguaglianza,[45] è un compito del giudice *a quo*, che deve svolgerlo in modo preciso e univoco a pena di inammissibilità della questione di legittimità

---

necessariamente dinamico. L'eguaglianza davanti alla legge, quindi, non determina affatto l'obbligo di rendere immutabilmente omologhi fra loro fatti o rapporti che, sul piano fenomenico, ammettono una gamma di variabili tanto estesa quante sono le imprevedibili situazioni che in concreto possono storicamente ricorrere, ma individua il rapporto che deve funzionalmente correlare la positiva disciplina di quei fatti o rapporti al paradigma dell'armonico trattamento che ai destinatari di tale disciplina deve essere riservato, così da scongiurare l'intrusione di elementi normativi arbitrariamente discriminatorî. D'altra parte, essendo qualsiasi disciplina destinata per sua stessa natura ad introdurre regole e, dunque, a operare distinzioni, qualunque normativa positiva finisce per risultare necessariamente destinata ad introdurre nel sistema fattori di differenziazione, sicché, ove a quel parametro fosse annesso il valore di paradigma cristallizzato su base meramente "naturalistica" e dunque statica, ogni norma vi si porrebbe in evidente contrasto proprio perché chiamata a discriminare ciò che è attratto nell'alveo della relativa previsione da ciò che non lo è. Se, dunque, il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti, ciò equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul "perché" una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo.»

[44] Il riferimento è a G. SCACCIA, *Gli strumenti*, cit., 49 e ss.

[45] Cfr. in particolare sul punto G. SERGES, *Questione di legittimità costituzionale alla stregua del principio di eguaglianza ed individuazione del* tertium comparationis, in *Giur. it.* 1989, 383 e ss.

costituzionale[46]. Inoltre, al giudice è attribuito lôonere di indicare il modo tramite il quale eliminare lôincostituzionalità e, dunque, il profilo della questione.[47]

La comparazione tipica del giudizio di costituzionalità, assumendo uno schema ternario, si arricchisce di un elemento di paragone che integra il parametro di costituzionalità e consente alla Corte di accertare la violazione della Costituzione.

Pur non potendoci soffermare approfonditamente, in questa sede, sullôanalisi del giudizio a schema ternario, non possiamo non dare conto di una tesi originale, affermata in dottrina,[48] secondo la quale il *tertium comparationis* presenterebbe delle peculiarità rispetto alla teoria classica delle norme interposte.

In primo luogo, esso si caratterizza per il debole appiglio costituzionale, posto che lôarticolo 3 Cost., di per sé, non richiama alcun tipo di norma integrativa, ma richiede sul piano logico lôutilizzo di un elemento di raffronto. In secondo luogo, quanto allôindividuazione in concreto della norma da utilizzare come pietra di paragone, si evidenzia che essa non è chiamata a tale ruolo in virtù di sue intrinseche qualità, ma in virtù del variabile assetto normativo, finendo per caratterizzarsi come ñparametro eventualeò.

Progredendo con lôanalisi diacronica della giurisprudenza in materia, in una terza fase,[49] si è detto, il sindacato di ragionevolezza oltrepassa i confini del principio di eguaglianza sganciandosi dal riferimento allôarticolo 3 Cost.[50] e dallo schema ternario, per divenire un controllo sulla razionalità intrinseca della legge.

---

[46] Cfr. lôord. n. 804 del 1988 che dichiara la manifesta inammissibilità della questione poichè «dallôordinanza di rinvio non è dato desumere, sul piano legislativo, il termine di comparazione in relazione al quale si dovrebbe riscontrare la disparità di trattamento». Sulla possibilità della Corte di incidere su tale scelta cfr. P. CARNEVALE ï A. CELOTTO, *Il parametro ñeventualeò*, Torino, 1998, 111.

[47] Cfr. sul punto A. CERRI, *Il profilo fra argomento e termine della questione di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, 1978, 330.

[48] Da P. CARNEVALE ï A. CELOTTO, *Il parametro ñeventualeò*, Torino, 1998, 97-118 cui si rinvia anche per una rassegna giurisprudenziale sui caratteri del *tertium comparationis*

[49] Cfr. sent. n. 1130 del 1988 ove la Corte afferma che il giudizio di ragionevolezza «lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti.»

[50] La ragionevolezza viene infatti invocata con riferimento ai limiti massimi della carcerazione preventiva (art. 13 cost.), ai limiti imponibili alla libertà di associazione o religiosa (artt. 18-19 cost.), che devono risultare ragionevolmente proporzionati e necessari; al diritto di agire e difendersi in giudizio (art. 24 cost.), essendo lôeffettività della funzione giurisdizionale legata alla ragionevolezza delle scelte legislative e allôadeguatezza degli strumenti di difesa; alla determinatezza delle norme incriminatrici (art. 25 cost.), implicante la congrua e ragionevole ñrappresentazione normativa della realtà storico-naturalisticaò; allôadeguatezza degli indennizzi per lôespropriazione (art. 41 cost.); al

Il superamento dello schema trilaterale è particolarmente evidente in quelle pronunce[51] in cui, esaminando la censura di arbitrarietà di una disciplina, la Corte fissa i canoni di giudizio utilizzabili con riferimento allôart. 3, comma 1, Cost. nel riscontro che «non sussista violazione di alcuno dei seguenti criteri: a) la correttezza della classificazione operata dal legislatore in relazione ai soggetti considerati, tenuto conto della disciplina normativa apprestata; b) la previsione da parte dello stesso legislatore di un trattamento giuridico omogeneo, ragionevolmente commisurato alle caratteristiche essenziali della classe (o delle classi) di persone cui quel trattamento è riferito; c) la proporzionalità del trattamento giuridico previsto rispetto alla classe operata dal legislatore, tenendo conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata: proporzionalità che va esaminata in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita».

Nel caso di specie la fondatezza della questione era giustificata dalla circostanza per cui la classificazione legislativa rispondeva ad una valutazione «che è basata su un *presupposto di fatto* erroneo, (é) ovvero è fondata su una valutazione altrettanto erronea».

Emerge, dalle pronunce di questa ñfaseò, che il controllo di eguaglianza si è indiscutibilmente evoluto, trasformandosi in un sindacato di natura sostanziale sulla non arbitrarietà delle leggi[52], rispetto al quale inizia a porsi il problema del rischio di sconfinamento nel merito politico[53].

---

prelievo tributario (art. 53 cost.), che deve avere ñcausa giustificatrice in indici concretamente rivelatori della capacità contributivaò; alla copertura finanziaria delle leggi (art. 81 cost.), che deve essere ñsufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare negli esercizi futuriò; ai principi di imparzialità e buon andamento dellôamministrazione (art. 97 cost.), richiedendosi che lôorganizzazione amministrativa corrisponda ad una serie di criteri pertinenti alla ñefficienzaò delle strutture e alla ñidoneità dei mezziò, alla ñnon arbitrarietàò e alla ñcongruenzaò rispetto al fine perseguito dal legislatoreò. Cfr. per una rassegna di giurisprudenza L. PALADIN., *Ragionevolezza (principio di),* in *Enc. dir.*, Agg., I, Milano, 1997, 898 e ss.

[51] cfr. sentenza n. 163 del 1993.

[52] In proposito E. CHELI , *Il giudice*, cit., 45-82 contrappone un sindacato ñinternoò, volto a ripristinare la coerenza dellôordinamento a fronte di vizi relazionali tra le norme giuridiche, ad un controllo ñesternoò effettuato con il bilanciamento di interessi, che invece conduce la Corte a sovrapporre una propria valutazione dei valori in gioco a quella già operata dal legislatore.

[53] Si veda in proposito già C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale come giudice della non arbitrarietà della leggi*, in *Giur. cost*., 1962, 78 e ss., il quale ritiene che sia «però decisamente da lamentare che la Corte (é) abbia aperto a se stessa la via a giudicare liberamente o a proprio piacimento della costituzionalità di molte leggi».

Tagliato il cordone ombelicale con il principio di eguaglianza in senso stretto[54], la ragionevolezza si presta via via a censurare la coerenza intrinseca della legge, lôillegittimità di una classificazione perché priva di *ratio*, lôerroneo bilanciamento di principi costituzionali, il sacrificio eccessivo di una situazione giuridica[55].

Essa diventa così un canone generale di controllo della funzione legislativa, integrativo di altri valori costituzionali, con funzione di ñchiusuraò[56] del sistema.

Allôesito di tale trasformazione, occorre sottolineare che una parte consistente della dottrina ritiene corretto tenere distinti il giudizio di ragionevolezza in senso stretto da quello di eguaglianza.[57] Che il secondo sia comunque riconducibile al *genus* della ragionevolezza, poi, è oggetto di discussione ulteriore.[58]

Questôultimo, secondo lôargomentazione più diffusa, comporterebbe infatti una forma di controllo binario che non impone il ricorso ad un *tertium comparationis.*[59]

In proposito, le affermazioni più chiare ed esplicite sono attribuibili, in realtà, allo stesso Presidente della Corte, che, nel corso della conferenza stampa per il

---

[54] Come sembra ammettere anche il Presidente della Corte costituzionale Saja nella relazione annuale del 1987, affermando che «la Corte ha portato il suo esame sullôintrinseca irragionevolezza della norma, in sé considerata, allorquando non era prospettabile il confronto con altre disposizioni: e così con la sent. n. 560 del 1987 ha ritenuto irragionevole il mancato adeguamento dei criteri di indennizzo dovuto dal Fondo di solidarietà per le vittime della strada».

[55] Su tali usi della ragionevolezza cfr. A. BARBERA , F. COCOZZA., G. CORSO, *op. cit.*, 321

[56] Secondo A. RUGGERI, *Ragionevolezza e valori, attraverso il prisma della giustizia costituzionale*, in *La ragionevolezza nel diritto*, a cura di M. La Torre e Spadaro, Torino, 2002, 97 e ss. la ragionevolezza è «adeguatezza (più che alla lettera) allo spirito della costituzione; e (é) conformità o compatibilità più ancora rispetto a ciò che non si dice che a ciò che si dice in Costituzione». La ragionevolezza si presenta allora come ñluogo di chiusuraò dellôordinamento, consentendo una equilibrata sintesi tra diritto costituzionale e diritto politico.

[57] Cfr. G. SCACCIA, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Diz. Dir. Pubbl.*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 4805 e ss. *Contra*, però, A. CERRI, *Ragionevolezza,* cit., 1 ss. secondo cui ogni sindacato di ragionevolezza che si ricolleghi al principio di eguaglianza esige un termine di raffronto. In tal senso v. anche L. PALADIN., *Ragionevolezza*, cit., 899 e ss.

[58] Cfr. sul punto R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, 1988, 286 e ss. e E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1996, 71 e ss. Accoglie la distinzione G. SCACCIA, *Gli ñstrumentiò*, cit., 38 e ss. Diversamente A.M. SANDULLI., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 1975, 563 ss. e A. CERRI., *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur.*, XXV, 1 ss. Con riguardo alla ragionevolezza applicata allôeguaglianza G. ZAGREBELSKY., *Su tre aspetti della ragionevolezza*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 179 ss. nota che lôuso dello schema trilaterale, tipico delle questioni di discriminazione, è divenuto una clausola di stile, un mero artificio e che le questioni di eguaglianza in molti casi sarebbero da dichiarare inammissibili in quanto risolvibili in via interpretativa mediante il ragionamento analogico.

[59] Cfr. C. COLAPIETRO ï M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, in AA.VV., Lineamenti di diritto pubblico, a cura di F. Modugno, Torino, 2010, 566.

1994[60], precisava che il principio di eguaglianza «comporta un controllo volto a stabilire se tra le varie manifestazioni normative nella stessa materia (*tertia comparationis*) e quella denunziata esista una congruità dispositiva o, invece, vi siano contraddizioni insanabili.»

Il sindacato di ragionevolezza, invece, «prescinde da raffronti con termini di paragone (i quali, al più, assumono solo un valore sintomatico), per esaminare la rispondenza degli interessi tutelati dalla legge ai valori ricavabili dalla tavola costituzionale o al bilanciamento tra gli stessi, inferendo una contrarietà a Costituzione solo quando non sia possibile ricondurre la disciplina ad alcuna esigenza protetta in via primaria o vi sia una evidente sproporzione tra i mezzi approntati ed il fine asseritamente perseguito».

Inizia così a parlarsi, in giurisprudenza, di una irragionevolezza ñintrinsecaò, che colpisce la legge a prescindere da qualunque valutazione comparativa[61] e si distingue dal controllo sulla disparità di trattamento.

Alla luce dellôevoluzione brevemente ripercorsa, si può condividere la ricostruzione più accreditata secondo la quale le potenzialità espansive del principio di ragionevolezza hanno finito per renderlo autonomo rispetto al principio di eguaglianza, inaugurando una struttura del giudizio, in cui lo schema trilatero non viene più riconosciuto come necessario. Seppur tale schema continui talora ad essere utilizzato dalla Corte, il richiamo ad un *tertium comparationis* nel giudizio di ragionevolezza avrebbe un carattere meramente formale[62] volto a rivestire di maggior rigore argomentativo una decisione fondata essenzialmente su valutazioni discrezionali.

---

[60] Cfr. F. CASAVOLA, *La giustizia costituzionale nel 1994*, testo pubblicato ad opera della Corte costituzionale, Roma, 1995, 10.

[61] Cfr. la sentenza n. 386 del 1996, in materia di occupazione appropriativa, ove si legge che «sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca (*ex* art. 3 Cost.), poiché nella occupazione appropriativa lôinteresse pubblico è già essenzialmente soddisfatto dalla non restituibilità del bene e dalla conservazione dellôopera pubblica, la parificazione del *quantum* risarcitorio nella misura dellôindennità si prospetta come un di più che sbilancia eccessivamente il contemperamento tra i contrapposti interessi, pubblico e privato, in eccessivo favore del primo».

[62] Parla di uso retorico dello schema ternario G. SCACCIA, *Gli ñstrumentiò*, cit., 106 ss. che lo ritiene indicativo di un *self-restraint* della Corte. Il confronto con la disciplina legislativa verrebbe in effetti a ridurre il coefficiente di soggettività di valutazioni probabilistico-induttive come quelle di adeguatezza, congruità, proporzionalità della legge.

3. Le tecniche argomentative proprie del giudizio di ragionevolezza in senso stretto

Ora, tenendo presente la preillustrata evoluzione giurisprudenziale, occorre soffermarsi sugli elementi strutturali del sindacato di ragionevolezza.

Fornire una schematizzazione di quest'ultimo non appare compito agevole posto che, come si è anticipato, esso si presenta in una pluralità di forme e di tecniche argomentative. Volendo partire da un dato incontestato, si può affermare che, certamente, un passaggio logico fondamentale di tale controllo è rappresentato dall'individuazione della *ratio legis*, finalizzata ad una valutazione di idoneità, adeguatezza e congruenza della disciplina rispetto allo scopo che il legislatore intende perseguire.

In effetti, è solo tramite ricorso alla *ratio legis* che l'interprete, e in questo caso la Corte costituzionale, può svolgere il controllo di razionalità giustificativa degli atti normativi, analizzando il ragionamento teleologico del legislatore per controllarne la razionalità.[63] In base a tale tecnica, il giudice non si limita alla ricognizione dello scopo della disposizione, bensì è chiamato a giustificare la decisione in riferimento ai valori cui la norma è ispirata e alla loro conformità rispetto ai vincoli di scopo posti dalla Costituzione. Tramite il momento dell'argomentare teleologico, ineludibile nel sindacato di ragionevolezza, l'interprete muove dal rilievo di una relazione mezzi-scopi per giungere alla valutazione della bontà dei fini perseguiti dal legislatore.

A ben vedere, l'analisi finalistica è propria anche dei giudizi ternari, ove il confronto tra le fattispecie prese in considerazione ai fini del sindacato di eguaglianza è condotto sulla base di un procedimento analogico e presuppone l'individuazione della ragione giustificativa della differenza. Nel giudizio di ragionevolezza in senso stretto il profilo teleologico viene in considerazione, invece, come ricerca dello scopo della disposizione.

Quello di *ratio legis* è un concetto certamente ambivalente, che può far riferimento, astrattamente, sia allo scopo oggettivo di tutela di determinati interessi[64], sia alla "motivazione" dell'atto normativo quale può emergere, ad esempio, dai lavori preparatori, sia, infine, al fondamento razionale della legge.

---

[63] Cfr. sul punto A. MOSCARINI, Ratio legis *e valutazione di ragionevolezza della legge*, Torino, 1996, 85 e ss.

[64] Cfr. A.S. AGRÒ., *Contributo,* cit., 911, il quale ritiene che la ricerca dei fini svolta dalla Corte sia finalizzata a rinvenire lo scopo oggettivo di una disciplina rappresentandosi gli interessi che questa tutela.

Si ripropone, in questo ambito, lôalternativa tra unôopzione ermeneutica teleologica[65] meramente contenutistica ed una opzione valutativa, le quali comportano, rispettivamente, un ñcontrollo internoò della proporzionalità e adeguatezza del mezzo rispetto al fine ed un ñcontrollo esternoò sulla compatibilità rispetto ai valori costituzionali.

Ad ogni modo, la principale indagine teleologica[66] compiuta dalla Corte si articola nella ricerca dei fini oggettivi cui la disciplina impugnata è preordinata: una volta individuati gli interessi che questa tutela, occorre valutarne la corrispondenza con gli interessi tutelati dalla Costituzione. A tal fine il giudice costituzionale potrà servirsi di conoscenze scientifiche e considerazioni sociologiche, o di una ricostruzione delle circostanze storico-ambientali che consentono, come si vedrà, di cogliere quel peculiare vizio consistente nellôanacronismo legislativo o nella eterogenesi dei fini.

Per la ricerca del fine ñsoggettivoò, ovvero dei motivi posti a fondamento della legge, in mancanza di un obbligo generalizzato di motivazione della legge, [67] il giudice costituzionale può servirsi dei lavori preparatori o delle relazioni di accompagnamento.

La dottrina[68], ai fini della ricostruzione della *ratio legis*, ritiene per lo più irrilevante la *voluntas legislatoris* in virtù della tesi secondo la quale la norma si ñestraniaò dal suo autore: il ricorso ai lavori preparatori, in questôottica,

---

[65] In proposito si veda G. SCACCIA, *Gli ñstrumentiò*, cit., che contrappone unôinterpretazione decrittivo-anassiologica, strumentale alla mera ricostruzione del contenuto di un atto normativo ad una interpretazione assiologico-prescrittiva, che conduce ad una valutazione manipolativa della norma che fa privilegiare un determinato significato della stessa tra i tanti logicamente possibili.

[66] Cfr. A. S. AGRÒ, *Contributo*, cit., 925, il quale definisce la ragionevolezza come la corrispondenza dello scopo oggettivo della legge con un interesse previsto dalla Costituzione.

[67] La carenza di un obbligo di motivazione, come si vedrà, attiene a quella concezione dellôattività legislativa come libera nel fine, sulla quale sembrano concordare la giurisprudenza e la dottrina. Nella sentenza n. 14 del 1964 si è affermato che «di norma, non è necessario che lôatto legislativo sia motivato, recando la legge in sé, nel sistema che costituisce, nel contenuto e nel carattere dei suoi comandi, la giustificazione della propria apparizione nel mondo del diritto». Il legislatore, infatti, investito direttamente della legittimazione popolare, ha una responsabilità di tipo politico riferita allôattività nel suo complesso che lo esimerebbe dalla giustificazione dei singoli atti. Per la tesi minoritaria, che ritiene sussistente un obbligo generalizzato di motivazione funzionale allôemersione della responsabilità politica cfr. P. CARETTI , *Motivazione I) diritto costituzionale*, in *Enc. giur*., XX, Roma 1990, 1 e ss.

[68] Cfr. per tutti L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sullôeccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1956, 993 e ss.

rappresenterebbe[69] uno strumento di auto moderazione per il giudice costituzionale,[70] che funge da limite esterno alla ricostruzione della *ratio legis.*

Ora, a parte lôincontestabile rilievo di un profilo finalistico, comune a tutte le manifestazioni del sindacato di ragionevolezza, occorre dare conto dellôirriducibilità di tale controllo ad un'unica tecnica decisoria o schema argomentativo.

Mancando, nella giurisprudenza della Corte, una riflessione sui protocolli di giudizio utilizzati nonché una classificazione degli stessi, la dottrina ha effettuato diversi e numerosi tentativi di sistemazione di questa complessa materia.

Pur non potendo esaurire in questa sede lôintero contributo dottrinale, e nella consapevolezza che ai modelli elaborati dalla dottrina può essere riconosciuto un valore meramente descrittivo e tendenziale, date le incertezze terminologiche di cui è costellata la stessa giurisprudenza[71], devono segnalarsi alcune delle tesi elaborate dalla dottrina più autorevole. [72]

Secondo un orientamento[73] i giudizi di ragionevolezza si distinguerebbero per livelli, in relazione allôoggetto. Al primo livello corrisponderebbe il controllo di ragionevolezza-eguaglianza, ancorato allôarticolo 3 Cost., in cui il giudice costituzionale si limita a valutare se sussista analogia o motivo di distinzione tra le fattispecie considerate sotto il profilo della *ratio legis*, allo scopo di concludere per la fondatezza o lôillegittimità di trattamenti diversi o assimilati.

Ad un secondo livello si posizionerebbe il sindacato sulle clausole ñelasticheò, tipico di giudizi aventi ad oggetto disposizioni che presuppongono valutazioni legislative di una certa complessità, il quale che si incentra sullôadeguatezza e la proporzionalità della strumentazione impiegata. In una terza categoria si annovererebbe, infine, il giudizio avente ad oggetto la tutela di diritti sociali, ed in

---

[69] Cfr. le sentt. nn. 1 del 1996; 14 del 1999; 144 del 1999.

[70] In tal senso, A. CERRI., *Lôeguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1976, 457 e ss. e M. MIDIRI, *Scrutinio di ragionevolezza e lavori preparatori della legge (casi di giurisprudenza costituzionale)*, in *La ragionevolezza nel diritto*, a cura di La Torre M. e Spadaro A.,Torino, 2002, 275 e ss.

[71] Per una esemplificativa elencazione della espressioni usate dalla Corte cfr. A. RUGGERI ï A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 113.

[72] Cfr. ad esempio C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, 1973 1580 e ss., che schematizza sei elementi costitutivi del giudizio di ragionevolezza: la corrispondenza tra legge e prescrizione costituzionale nella determinazione del contesto umano disciplinato dalla norma; il giudizio sulla finalità della legge rispetto allo scopo costituzionale; la pertinenza dei mezzi ai fini; la congruità dei mezzi ai fini; la coerenza della legge; lôevidenza dellôerrore della legge secondo nozioni comuni a tutti.

[73] A. CERRI, *Ragionevolezza*, cit., 1.

particolare la discrezionalità del legislatore nellôeffettuare quei bilanciamenti che esulano dal contenuto minimo essenziale dei diritti medesimi.

Diversa la tesi[74] che individua quattro fasi di giudizio in relazione al parametro, distinguendo il giudizio di eguaglianza in senso stretto - in cui la Corte si limita a valutare se due situazioni uguali siano trattate egualmente o diversamente - dal giudizio di eguaglianza-ragionevolezza, volto a valutare la congruenza della classificazione rispetto al fine ricavato dalla normativa impugnata. Si potrebbe individuare poi un giudizio di ragionevolezza in senso forte, che consiste precipuamente nella valutazione del rapporto di congruenza, pertinenza, proporzionalità tra i mezzi adottati dal legislatore e le finalità individuate e, infine, un giudizio di ragionevolezza in senso debole, in cui lôindividuazione delle finalità del legislatore avviene con riferimento allôintero ordinamento ed in particolare con il richiamo al senso comune, risolvendosi in un giudizio di natura equitativa.

Ancora, si è proposta[75] la suddivisione delle decisioni della Corte in due grandi categorie: la prima comprende le pronunce volte a far rispettare il principio di eguaglianza sotto il profilo della logicità e della coerenza; la seconda annovera le sentenze in cui si discorra dellôadeguatezza della disciplina legislativa sotto il profilo della congruenza, pertinenza, proporzionalità e bilanciamento di interessi.

Altro orientamento[76] opera una bipartizione parzialmente diversa, che contrappone gli argomenti di razionalità, logica coerenza e congruità a quelli di bilanciamento o contemperamento di valori costituzionalmente garantiti.

Particolarmente interessanti, ai nostri fini, sono i tentativi di classificazione aventi ad oggetto, più specificamente, lo strumentario argomentativo utilizzato dalla Corte.

A parte la proposta distinzione[77] tra strumenti della ragione scientifica, (atti a valutare la coerenza), strumenti di tipo sistematico (atti a accertare lôadeguatezza di

---

[74] Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Le quattro fasi del giudizio di eguaglianza-ragionevolezza*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 259 ss.

[75] Cfr. per questa categorizzazione si veda A. ANZON DEMMING, *Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza*, in AA.VV. *La giustizia costituzionale a una svolta*, a cura di R. Romboli, Torino, 1991, 31 e ss.

[76] Il riferimento è a R. ROMBOLI, *Ragionevolezza, motivazione delle decisioni ed ampliamento del contraddittorio nei giudizi costituzionali*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza*, cit., 229 e ss.

[77] Cfr. A. CERRI, *Ragionevolezza*, cit., 1 ss., che procede ad unôanalisi comparatistica delle varie esperienze costituzionali. In particolare lôA. nota che, benché si rilevino caratteri comuni nelle modalità di sindacato di ragionevolezza del sistema statunitense e tedesco (rapporto di implicazione

una ponderazione legislativa) e strumenti derivati dalla coscienza sociale, (funzionali ad apprezzamenti di tipo equitativo) si deve dare conto della tesi[78] che destruttura il sindacato di ragionevolezza in tre modelli: giudizio di eguaglianza- ragionevolezza; giudizio di razionalità; giudizio intorno al ragionevole bilanciamento di interessi. I differenti moduli operativi sono però ricondotti ad una matrice unitaria, in quanto giudizi relazionali, di valore orientati al contesto.

Unôautorevole ricostruzione, seppur minoritaria[79], opera poi una distinzione sulla base dellôintensità del vizio di arbitrarietà della legge - nel quale rientrerebbero le ipotesi di leggi ñcontro la natura del dirittoò[80] ï enucleando le tre figure dellôirrazionalità, dellôirragionevolezza e dellôingiustizia.

La prima figura si identifica con la rottura dellôinterna coerenza dellôordinamento giuridico e con la violazione del principio di formale di non contraddizione, il quale impone lôesclusione di differenziazioni incompatibili con la logica del sistema e non riconducibili ad un principio giustificativo. La figura dellôirragionevolezza, invece, si risolverebbe nella mancanza di giustificatezza dellôordinamento relativamente ad un sistema di valori esterno. Il controllo di ragionevolezza, secondo questo orientamento, si svolge ancora mediante un giudizio relazionale di natura trilaterale, in cui, tuttavia, il *tertium* è individuato dalla Corte, lôaccertamento è fondato su argomentazioni di mera plausibilità e i criteri di giudizio forniti dallôordinamento sono integrati da criteri elaborati soggettivamente.

Quanto, infine, al vizio di ingiustizia, questo è valutato secondo un criterio esterno, tramite il riferimento a principi che non hanno una base positiva, e con un giudizio non relazionale, potendo prescindere dal raffronto con una scelta legislativa comparabile. La legge ingiusta, in definitiva, si presenta inadeguata rispetto al caso regolato, risultando intrinsecamente arbitraria. Non si tratterebbe, specifica tale dottrina, di un sindacato sullôinopportunità della legge rispetto alle esigenze della vita sociale soggettivamente intese, bensì di un controllo sulla circostanza che questa

---

analitica, necessità, sufficienza del mezzo impiegato rispetto al fine, onere della prova, progressivo restringimento ai livelli più elevati della presunzione favorevole al legislatore), tuttavia diverso ne è lo strumentario argomentativo: nella giurisprudenza della Corte americana prevalgono infatti gli argomenti della ragione scientifica, in quella della Corte tedesca gli argomenti sistematico-valorativi. Lô A. procede quindi ad una comparazione con lôesperienza italiana rilevando in questôultima alcuni elementi di originalità.

[78] A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2000, 388.

[79] G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 147 e ss.

[80] *Cfr. ancora* G. ZAGRABELSKY, *Su tre aspetti della ragionevolezza*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 179 ss.

trovi la sua *ratio* nelle regole materiali del caso concreto che precedono lôopera del legislatore formale. La Corte si presenta, in questo modo, come garante del *ius* in contrapposizione alla *lex*.

Alla critica che parte della dottrina muove allôequiparazione tra ragionevolezza e giustizia, ritenendo che questôultima rappresenti un concetto metagiuridico il cui accertamento sarebbe precluso alla Corte[81], si obietta che il diritto non si esaurisce in quello statuito dal legislatore «ma, accanto ed indipendentemente dalla legge, la Costituzione stabilisce principi relativi ai diritti e alla giustizia, separando ciò che il legalismo positivistico aveva unificato nella legge»[82]. Il riferimento della ragionevolezza ai principi di giustizia apre la strada ad un giudizio di equità, non più concepita come esigenza «*accanto* al diritto, ma addirittura *dentro* il diritto, attraverso la ragionevolezza come imperativo di giustizia»[83]. Come evidenzia in proposito altra parte della dottrina,[84] lôattuale Stato costituzionale potrebbe dirsi la forma più evoluta di Stato di diritto in quanto esso tenta di metabolizzare al suo interno il problema filosofico della legge ingiusta trasformandolo in quello della legge illegittima tramite la ragionevolezza, canone che si pone a cavallo tra sfera giuridica e metagiuridica.

Infine, una tesi ulteriore, che qui riteniamo di accogliere,[85] propone una diversa distinzione dei moduli decisionali: il controllo di ragionevolezza porterebbe alla luce la *ratio legis* al fine di valutarne la corrispondenza ad unôidea di plausibilità sotto i tre profili della razionalità sistematica, della ragionevolezza strumentale e della giustizia-equità. Tutte le ipotesi, poi, sarebbero attraversate trasversalmente dalla tecnica del bilanciamento di interessi.

Partendo da questa tripartizione, si può tentare di delineare la fisionomia dei canoni di giudizio riconducibili allôampio *genus* della ragionevolezza.[86]

---

[81] Cfr., sul punto A. RUGGERI ï A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 116, che contrappongono il concetto di legge ingiusta a quello di legge invalida, ammettendo tuttavia che nellôidea di Costituzione affermatasi nelle liberal-democrazie sia ineliminabile lôaspirazione giuridica al concetto metagiuridico di giustizia. Il diritto costituzionale positivo perseguirebbe il nobile tentativo di giuridicizzare questa aspirazione. Perplessità sul concetto di giustizia della legge sono espresse anche da G. VOLPE, *Lôingiustizia delle leggi. Studi sui modelli di giustizia costituzionale*, Milano, 1977, 253.

[82] G. ZAGREBELSKY, *Su tre aspetti della ragionevolezza*, cit., 185

[83] G. ZAGREBELSKY, *Su tre aspetti della ragionevolezza*, cit., 187.

[84] Ancora A. RUGGERI ï A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 116-117.

[85] SCACCIA G., *Gli ñstrumentiò* , cit., 182 ss.

[86] Per le considerazioni che seguono cfr. SCACCIA G., *op. ult. cit.*, 182 ss.

4. Razionalità e ragionevolezza nel giudizio di coerenza

Volgiamoci dunque ad esaminare lôargomento della razionalità sistematica, che caratterizza il giudizio di ragionevolezza come sindacato di coerenza.

Preliminarmente, occorre evidenziare un profilo, precisato da unôattenta dottrina[87]: la coerenza dellôordinamento, come declinazione del principio di ragionevolezza, non è la risultante di un procedimento di analisi logico-deduttiva, poichè lôordinamento giuridico viene in rilievo come organismo vivente, e non come puro dato statico. La ragionevolezza come razionalità assume lôordinamento giuridico quale vive nellôesperienza giuridica, prendendo in considerazione non solo le norme ma elementi ulteriori che emergono dai contesti.

Lôattributo della coerenza dunque, con riguardo allôordinamento giuridico, si identifica nel principio di non contraddizione in senso logico, storico-cronologico e teleologico e risponde ad una generale esigenza di unitarietà.

In relazione allôattività legislativa, la coerenza si presenta innanzitutto come canone ermeneutico funzionale alla risoluzione delle antinomie contenute nellôambito di un atto normativo. In questa prospettiva la mancanza di coerenza si presenta come un vizio di illogicità della disposizione nella sua dimensione sintattica, che affligge la struttura interna del discorso[88]. Come osservato dalla dottrina, tuttavia, lôillogicità può manifestarsi in diverse forme.[89]

In primo luogo essa può presentarsi come contraddizione tra le prescrizioni positive allôinterno del medesimo testo legislativo,[90] oppure tra la disposizione impugnata e il sistema di norme in cui essa si iscrive.[91] In tali ipotesi il giudice costituzionale può porre rimedio allôincoerenza della normativa indubbiata, derivante da interventi non coordinati del legislatore, tramite pronunce di accoglimento parziale, additive o sostitutive.

Parte della dottrina critica lôutilizzo del criterio di ragionevolezza nella forma del sindacato di coerenza di una singola disposizione di legge con le altre che

---

[87] A. MORRONE, *Corte costituzionale e principio generale di ragionevolezza*, cit., 300.
[88] Cfr. sul punto A. MOSCARINI, Ratio legis, cit., 119.
[89] Così, A. MORRONE, *op. ult. Cit*., 149.
[90] «allorché lôatto normativo *in toto* o limitatamente ad una sua prescrizione attribuisce una qualificazione giuridica ad un certo rapporto, nel presupposto che esso corrisponda nella sua sostanza a quella ma, nello stesso tempo assoggetta il rapporto così definito a una disciplina logicamente non conseguenziale». Così A. MORRONE , *op. ult. cit* , 149.
[91] Cfr. sentenza n. 115 del 1969; n. 326 del 1983.

compongono lo stesso atto normativo, ritenendo che tale controllo si risolverebbe nellôapplicazione di un criterio di identità, utilizzabile al fine di individuare il contenuto di una norma, piuttosto che allo scopo di valutarne la compatibilità costituzionale.[92]

Il vizio di incoerenza, accanto alla manifestazione appena illustrata e non unanimemente condivisa[93], che potremmo dire di natura logica, rileva più propriamente come contraddizione tra la disposizione e la *ratio legis*[94].

Viene in considerazione, in questo diverso caso, una òantinomiaò di tipo teleologico[95], che coinvolge i fini e la cui risoluzione presenta un maggiore margine di discrezionalità, potendo riguardare sia il rapporto tra previsione astratta e contesti applicativi[96] sia la dissonanza tra un istituto e le logiche del settore normativo in cui si inscrive.[97] Il sindacato della Corte, in tale caso, si incentra sulla ricostruzione della *ratio* che unifica i vari atti legislativi riguardanti un determinato settore, per poi stabilire se la norma impugnata sia in linea con la *ratio* medesima.[98]

Tale scrutinio si caratterizza inoltre per una marginalizzazione del parametro costituzionale, articolandosi sul confronto tra la disposizione denunciata e la *ratio* della legislazione[99].

---

[92] Così A. CORASANITI, *Il principio di ragionevolezza come parametro*, cit., 11.

[93] Si veda, ad esempio, G. SCACCIA, *Gli strumenti*, cit., 192 e ss., il quale non condivide lôopinione secondo la quale il vizio di incoerenza sarebbe meccanicamente e obbiettivamente accertabile risolvendosi in una contraddizione tra *verba*,, lôincoerenza identificando piuttosto una incompatibilità tra finalizzazioni legislative. Cfr. Adesivamente F. MODUGNO, *Ragione e ragionevolezza*, in AA.VV., *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, cit., 56.

[94] La contraddizione in parola può essere sia estrinseca, tra più disposizioni dello stesso atto normativo o di atti normativi diversi, sia intrinseca, tra la norma e la sua *ratio* Per la distinzione, cfr. A. MORRONE , *Il custode*, cit., e sent. 117 del 1979.

[95] Cfr. G. SCACCIA, *Gli strumenti*, cit., 192.

[96] Figura che G. SCACCIA, *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 4807 annovera tra le ipotesi di contraddittorietà intrinseca. Cfr. sentenza n. 476 del 2002 e n. 431 del 1987.

[97] Figura che, nella già citata bipartizione G. SCACCIA, *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 4807 , rientrerebbe nei casi di contraddittorietà estrinseca. Cfr. sent. n. 27 del 2005 commentata da S.M. CICCONETTI, *Patente a punti: una sentenza sacrosanta che tuttavia non esaurisce il problema*, in *Giur. It.*, 2005, 904 e ss.

[98] Cfr. sul punto anche G. SCACCIA, *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 4807.

[99] Cr. Sent. n. 72 del 1980. Secondo A. MORRONE, *Il custode*, cit., 185 dal punto di vista strutturale tale giudizio è scindibile in due momenti essenziali: «punto di partenza è lôindividuazione della *ratio legis* e del corrispondente significato, normalmente facendo riferimento al contenuto oggettivo delle disposizioni, in sé e nel rapporto con il sistema di riferimento, ma non escludendo di considerare tutti gli elementi extratestuali che siano in grado di individuare la particolare utilità perseguita dalla legge. Frequente è il ricorso ai lavori preparatori degli atti normativi (é) Svelato il fine della legge, la Corte costituzionale provvede a correlare ad esso la specifica misura legislativa fatta oggetto dellôincidente di costituzionalità, eventualmente previa definizione del suo significato normativo».

La configurazione della ragionevolezza come canone generale di coerenza, presupponendo la compatibilità della legislazione con il sistema normativo in un dato momento storico, può tradursi in una visione conservatrice dell'ordinamento[100], risolvendosi in un vincolo di continuità, congruenza e non contraddizione rispetto alla scelte del precedente legislatore e precludendo il processo di evoluzione dell'ordinamento. Appare evidente ad esempio, con riferimento alle leggi di riforma, la circostanza che per esse l'incoerenza rispetto al sistema si presenta come un «difetto necessario»[101]. Il vizio di incoerenza deve, perciò, essere contestualizzato sotto il profilo diacronico, non potendosi pretendere dalle leggi di riforma la caratteristica della coerenza con il vigente quadro normativo di settore.

D'altra parte, tuttavia, il sindacato della Corte può fungere da spinta innovativa qualora in sede di giudizio di coerenza si rilevi il vizio di anacronismo legislativo[102]. Quest'ultimo viene in considerazione nelle ipotesi in cui, per effetto del decorso del tempo, la normativa non corrisponda più alle strutture sociali di riferimento e alle esigenze per le quali era stata posta in essere.

Di regola tale vizio si tiene distinto dalla c.d. «eterogenesi dei fini», ipotesi speculare alla precedente,[103] ravvisabile quando nel corso del tempo muti lo scopo originario della legge, la quale non è affetta da illegittimità costituzionale avendo acquisito una nuova *ratio*.[104]

---

[100] Cfr. in questo senso A. CORASANITI, *La ragionevolezza come parametro*, cit., 11. Sul punto anche F. PASTORE, *Politiche legislative e scrutinio di coerenza*, in M. Scudiero – S. Staiano (a cura di), *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1988-1998*), Napoli, 1999, 189.

[101] In tal senso G. SCACCIA, *Ragionevolezza delle leggi*,cit., 4808. Nel sindacato di eguaglianza, ad esempio, una disposizione legislativa, sincronicamente discriminatoria, può essere considerata legittima in una prospettiva diacronica, in quanto necessaria conseguenza di una legge di ridisciplina di una materia. Cfr. sentt. nn. 125 e 219 del 1998.

[102] Cfr. A. MORRONE., *Il custode*, cit., 237 il quale sottolinea come «il diritto di famiglia, in questo senso, ha costituito una fucina privilegiata di sperimentazione dell'anacronismo legislativo». Così è avvenuto con riferimento ai rapporti tra coniugi, allorché la tradizionale preminenza. Cfr. sentt. nn. 126 del 1968; 20 del 1978; 4 del 1981; 189 del 1987; 108 del 1994; 254 del 2002; 318 del 2002; 445 del 2002.

[103] Cfr. sul punto sempre A MORRONE, *Corte costituzionale e principio generale di ragionevolezza*, in A. CERRI (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, Roma, 2007, pp. 239-286. Sulla distinzione tra anacronismo legislativo (patologico) e eterogenesi dei fini (fisiologica) si veda anche A. CERRI, *Eterogenesi dei fini, anacronismo legislativo. Limiti del giudicato costituzionale – Riflessioni a proposito della caduta del vincolo alberghiero*, in *Le Reg.* 1981, 733 e ss.

[104] Cfr. la sentenza n. 5 del 1962 relativa al divieto di vendita e di ammasso del c.d. risone, rispetto al quale si afferma: «se è vero che nelle condizioni attuali più non sussistono – come è di comune nozione e come riconoscono le stesse autorità governative (é) – le ragioni che sollecitarono

A tale categoria la Corte ricorre, in particolare, al fine di «salvare» discipline di dubbia legittimità costituzionale e, quindi, essenzialmente, in funzione di garanzia della legislazione esistente, la quale, con unôinterpretazione adeguatrice, viene letta alla luce delle nuove finalità assunte ancorché ispirata originariamente a valori non più compatibili con quelli desumibili dal contesto attuale. La tecnica in parola è ritenuta perciò particolarmente problematica, quando finisce per essere utilizzata in modo acritico verso scelte legislative non coerenti con i principi costituzionali[105]

5. La ragionevolezza come efficienza strumentale

Passando ora alla seconda tipologia di tecniche argomentative, catalogabili nella cosiddetta ñragionevolezza strumentaleò, queste appaiono funzionali a valutare la plausibilità del rapporto di connessione causale tra i mezzi e i fini della legislazione.

Sono da annoverarsi, in questa categoria, le figure della congruenza, della pertinenza, dellôimperizia e della proporzionalità.[106]

Quanto al giudizio di congruenza, questo si distinguerebbe dal sindacato tipico della ñcoerenzaò, in quanto, mentre questôultimo si fonda su parametri emergenti dalla stessa legislazione, il primo consiste propriamente nella valutazione del rapporto mezzi-fini sulla base di parametri ñesterniò, sia costituzionali che derivanti da riscontri di tipo fattuale[107]. Il sindacato in esame è dunque volto ad accertare lôastratta idoneità della legislazione a realizzare il fine prescritto e, a differenza dei casi di coerenza teleologica, in cui si accerta se il mezzo prescelto dal legislatore è

---

lôadozione del decreto legislativo impugnato, emanato nellôimmediato dopoguerra in collegamento con la preesistente legislazione vincolistica, e ispirato (come si legge nellôart. 1) alla necessità, allora impellente di far fronte alle ñesigenze generali dellôalimentazione nazionaleò, ciò non è sufficiente a far considerare illegittima la conservazione per alcuni prodotti agricoli del regime di vincolo e di ammasso (é) perché è da riconoscere al legislatore la possibilità di valutare (sempre che ciò non avvenga in modo arbitrario) se sopravvivano ragioni per la conservazione, nellôordinamento, di istituti in esso presenti, indipendentemente dai motivi che diedero loro origine».

[105] A MORRONE, *Corte costituzionale e principio generale di ragionevolezza*, cit., 250.

[106] Che, nella schematizzazione di A. MORRONE, *Corte costituzionale e principio generale di ragionevolezza*, cit., 302, rappresentano manifestazioni della ñcoerenza-teleologicaò.

[107] Per la bipartizione, G. SCACCIA, *Gli ñstrumentiò*, cit., 222-223

posto in funzione dei fini legali, «qui la Corte costituzionale valuta se quello stesso mezzo è (pure) in grado di inverare la *ratio legis*»[108].

Di regola, soffermandosi la Corte ad accertare, in negativo, la non manifesta inidoneità del mezzo ï salvi i casi in cui il coinvolgimento di diritti inviolabili richieda un apprezzamento in positivo di effettiva efficienza ï lôesito del controllo consiste nel rigetto delle questioni, motivato dal necessario rispetto delle scelte legislative[109].

Particolarmente interessante è lôipotesi in cui la verifica della ragionevolezza strumentale avviene sulla base di regole empiriche, concretandosi nel controllo di pertinenza, sul piano tecnico, dei mezzi utilizzati dal legislatore rispetto agli scopi enunciati. In tali giudizi, sotto il profilo ermeneutico, si riconosce una maggiore rilevanza al dato al fine di ricostruire il significato della norma impugnata.

Il rilievo del ñfattoò è decisivo anche nellôipotesi di ñcontraddizione tra scienza e normaò[110], in cui si svolge un accertamento di imperizia, esclusivamente di natura tecnico-scientifica, volto a dichiarare lôillegittimità di disposizioni legislative fondate su valutazioni tecniche palesemente ed incontrovertibilmente erronee, il quale impone un controllo sulla correttezza dellôistruttoria legislativa.

Venendo ora al giudizio di proporzionalità, questo, che la stessa Corte ha talora riconosciuto espressamente come una diretta espressione del canone di ragionevolezza,[111] è finalizzato ad accertare, secondo apprezzamento di tipo ñquantitativoò[112], che la ñmisuraò del mezzo sia necessaria e dimensionata rispetto al fine.

La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di proporzionalità è sicuramente debitrice dellôesperienza tedesca, che ha rappresentato il modello anche per la ricostruzione di tale principio in sede comunitaria. Nellôorientamento del

---

[108] Così A. MORRONE, *Il custode,* cit., 187. Per un utilizzo correttivo del criterio di congruenza cfr. A. MOSCARINI., *Ratio legis e valutazioni di ragionevolezza della legge,* Torino, 1996, 116.

[109] Ad esempio nella sent. n. 93 del 1973 la Corte ha rigettato la questione sui limiti posti allôesercizio della caccia sulla base dellôassunto che «la scelta dei mezzi più idonei per il conseguimento dei propri fini rientra nella discrezionalità politica del legislatore, rispetto alla quale non può prospettarsi un controllo di legittimità». Per alcune ipotesi di pronunce caducatorie cfr. sent. n. 102 del 1991

[110] Si veda la sent. n. 114 del 1998.

[111] Cfr. sent. n. 220 del 1995. Distingue invece il principio di proporzionalità da quello di ragionevolezza, almeno con riferimento allôazione amministrativa, A. SANDULLI, *Ragionevolezza (dir. Amm.)* in *Dizionario dir. Pubbl.* cit., 4804.

[112] Cfr. A. ANZON, *Modi e tecniche,* cit., 35.

giudice costituzionale tedesco[113] il sindacato di proporzionalità ha una struttura trifasica che si compone dellôaccertamento di idoneità, della valutazione di necessità e del bilanciamento. Una volta individuato lo scopo della legge, occorre vagliarne la capacità di realizzarlo e la sua infungibilità o sostituibilità con altri mezzi idonei ñpiù mitiò.

Con particolare riferimento al momento finale della comparazione tra interessi, al fine di rendere più certi i canoni del giudizio, la Corte tedesca ha elaborato la ñteoria dei gradiniò, secondo la quale i diritti fondamentali possono essere variamente limitati in relazione al grado di tutela loro apprestato[114].

Nella giurisprudenza costituzionale italiana manca una riflessione teorica sistematica sulla materia, ma si possono registrare diversi utilizzi del criterio di proporzionalità. Talora, esso assurge a parametro del giudizio di legittimità costituzionale in quanto alcuni precetti costituzionali, quali, ad esempio, lôarticolo 36 Cost. in materia di retribuzione proporzionata del lavoratore o gli articoli 37, 38, e 42, comma 3, ne impongono il rispetto. Ancora, tale criterio è stato annoverato dalla Corte tra i modi argomentativi tipici del sindacato di eguaglianza[115]. Infine, e tale è lôambito che a noi interessa maggiormente, il principio di proporzionalità funge da strumento nel controllo di ragionevolezza dei bilanciamenti operati dal legislatore, secondo uno schema analogo a quello elaborato dalla giurisprudenza tedesca.[116]

In primo luogo si verifica, con un giudizio di non manifesta inidoneità, lôesistenza di un nesso di strumentalità con il risultato pratico che la legge vuole

---

[113] In materia si veda il contributo di A. RAUTI, *Sui principi di progressività, proporzionalità e ragionevolezza: tre aspetti di una comune problematica costituzionale*, in *La ragionevolezza nel diritto*, a cura di M. La Torre e A. Spadaro, Torino, 2002, spec. 370 e ss.

[114] Cfr. la critica di G. SCACCIA, *Gli ñstrumentiò*, cit., 289.

[115] Si veda la citata sent. n. 163 del 1993 in cui la Corte fissa i canoni di giudizio, utilizzabili con riferimento allôart. 3, comma 1, cost., nel riscontro che «non sussista violazione di alcuno dei seguenti criteri: a) la correttezza della classificazione operata dal legislatore in relazione ai soggetti considerati, tenuto conto della disciplina normativa apprestata; b) la previsione da parte dello stesso legislatore di un trattamento giuridico omogeneo, ragionevolmente commisurato alle caratteristiche essenziali della classe (o delle classi) di persone cui quel trattamento è riferito; c) la proporzionalità del trattamento giuridico previsto rispetto alla classe operata dal legislatore, tenendo conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata: proporzionalità che va esaminata in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita».

[116] Sulle tre fasi di successione del controllo di proporzionalità cfr. anche F. MODUGNO, *Ragione e ragionevolezza*, in *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, cit., 8.

ottenere [117]. La cautela utilizzata dalla Corte - salvi i casi in cui occorra definire i livelli minimi di garanzia dei diritti involabili riconosciuti dalla Costituzione ï è dovuta alla necessità di non trasmodare in un sindacato di opportunità politica.

Con il giudizio di necessità si stabilisce, invece, se la misura individuata sia la più mite e la meno invasiva per minimizzare il sacrificio di altri diritti. Infine, si compie una valutazione comparativa delle utilità e dei costi dellôintervento legislativo.

I tre momenti ora descritti, tuttavia, non appaiono sempre distinti e distinguibili nelle motivazioni delle pronunce del giudice costituzionale, il quale fa più genericamente riferimento ad un criterio generale di congruenza degli strumenti legislativi rispetto alle finalità da perseguire. [118]

Esemplificativo il caso della sentenza n. 1130 del 1988, in cui la Corte riconosce lôappartenenza al giudizio di ragionevolezza della componente inerente la proporzionalità tra mezzi e fini, affermando che essa «lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti.»

Campo dôelezione dellôapplicazione di tale principio è quello della limitazione dei diritti fondamentali, con particolare riferimento allôesigenza di contenimento dei poteri statali, di preservazione degli spazi di libertà individuale e di tutela dellôeffettività di un diritto costituzionalmente garantito[119]. In particolare, sono terreno fertile per lôutilizzo del controllo di proporzionalità la materia delle sanzioni

[117] Cfr. sent. n. 190 del 2001; n. 156 del 2000 e n. 250 del 1993 e in dottrina G.. SCACCIA, *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione,* cit., 295, il quale sottolinea, tuttavia, che debba essere praticato uno scrutinio costituzionale più severo quando si tratti di definire i minimi livelli di garanzia dei diritti involabili, non potendo il giudice costituzionale, in questo caso, limitarsi a verificare la non palese inidoneità della disciplina, ma dovendo accertare la concreta ed effettiva attitudine a garantire il contenuto minimo dei diritti stessi. In tema cfr. anche sent. n. 341 del 2006 e F. MODUGNO, *La ragionevolezza, cit.*, 17.

[118] Cfr. sent. n. 487 del 1989.

[119] Cfr. sent. n. 1 del 1997, ove si legge che adeguatezza e proporzionalità costituiscono vincoli generali dellôattività legislativa intesa a comprimere diritti dei privai.

penali[120] e delle misure cautelari personali e il sindacato sulla legislazione dellôemergenza sotto il profilo dellôimpatto sulle libertà fondamentali.[121]

Il principio di proporzionalità[122] è connesso, inoltre, allôesigenza di ñgradualitàò nella successione nel tempo di discipline diverse - in nome della quale, nel settore previdenziale, ad esempio, vengono giustificate discriminazioni *ratione temporis*[123] - e al divieto di ñautomatismi legislativiò, rappresentati da discipline che prevedono conseguenze sfavorevoli nella sfera giuridica soggettiva dei destinatari, sproporzionate rispetto alla fattispecie o prive di correttivi sul piano applicativo[124]

Il controllo in questione può inoltre tradursi nellôaccertamento del vizio di eccedenza del contenuto prescrittivo della norma rispetto allo scopo[125], con riferimento al quale torna ancora utile il caso della sentenza n. 1030 del 1988, nella quale la Corte ha ritenuto misura eccedente lo scopo lôavere il legislatore previsto il regime della concessione, anziché quello della autorizzazione, per gli apparecchi radioelettrici ricetrasmittenti, stante il più ampio apprezzamento riconosciuto alla P.a., non proporzionato rispetto al fine di assicurare un appropriato bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco.

---

[120] Sulla materia si veda A. PAGLIARO, *Sproporzione ñirragionevoleò dei livelli sanzionatori o sproporzione ñirrazionale?ò*, in *Giur. Cost.*, 1997, 774, il quale distingue tra "razionalità" (coerenza logica) e "ragionevolezza" (adeguatezza a un valore) di un livello sanzionatorio. La Corte potrebbe sindacare la ragionevolezza di una intera incriminazione; mentre, per ciò che riguarda la misura della sanzione, il controllo della Corte dovrebbe essere limitato al giudizio sulla sua razionalità. Infatti, per determinare quale sia la sanzione giusta per un certo fatto sotto il profilo dell'adeguatezza al disvalore dell'illecito, non esiste alcun criterio, al di fuori di un giudizio politico-intuitivo che, nel nostro sistema costituzionale, è riservato al Parlamento. Cfr. di recente, D. BRUNELLI, *La corte costituzionale «vorrebbe ma non può» sulla entità delle pene: qualche apertura verso un controllo più incisivo della discrezionalità legislativa?* in *Giur. Cost.*, 2007, 181 e ss. In giurisprudenza, cfr. sent. n. 341 del 1994, sullôillegittimità del minimo edittale stabilito per l'oltraggio a pubblico ufficiale; sent. 519 del 1995 sulla illegittimità del reato di mendicità ñnon invasivaò; sent. n. 354 del 2002, sulla illegittimità del reato di ubriachezza.

[121] su cui cfr. A. PACE, *Ragionevolezza abnorme o stato di emergenza?* in *Giur. Cost.*, 1982, 108 e ss. e per una casistica in materia A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 22.

[122] Per lôindividuazione delle conseguenze connesse alla proporzionalità A. MORRONE, *Il custode,* cit., 192 ss.

[123] Cfr. sentt. nn. 54 del 1987, 94 del 1987, 244 del 1990 e 426 del 2006. In materia di diritto intertemporale cfr. sentt. nn. 43 del 1963, 209 del 1976, 281 del 1984,

[124]Cfr. sentt. nn. 82 del 1966; 267 del 1998; 438 del 1995; 2 del 1999 e A. MORRONE, *Corte costituzionale e principio generale di ragionevolezza,* cit., 303

[125] Cfr. A. MOSCARINI, Ratio legis *e valutazioni di ragionevolezza della legge*, cit., 117 e sent. n. 415 del 1996 e A. MORRONE, *Corte costituzionale e principio generale di ragionevolezza,* cit., 303.

Alle tutte le figure illustrate è sottesa, ad ogni modo, lôesigenza di mitigare il rigore o la forza del diritto positivo al cospetto dei casi della vita.[126]

È fatta poi rientrare in tale categoria di moduli decisionali lôargomentazione che si fonda sulla deviazione della norma dal fine legislativo (*aberratio legis*),[127] ipotesi che parte della dottrina ascrive alla categoria del diritto amministrativo dello sviamento di potere.[128]

In questo campo, infine, particolare importanza assume il giudizio di evidenza, diretto ad accertare la conformità del dato normativo alla natura dei rapporti regolati e dunque al ñfattoò, lasciando emergere lôesistenza, per il legislatore, di limiti che provengono dalle regole di esperienza o dalla realtà empiricamente considerata.

Tale giudizio si segnala per lôutilizzo massimo di contenitori esterni al diritto e di ragionamenti tratti dalle scienze descrittive[129] volti a dimostrare ñlôerroneitàò della legge. In tale categoria taluni ritengono di far rientrare anche il già illustrato vizio di anacronismo legislativo.

6. Il sindacato di giustizia-equità

Da ultimo, occorre analizzare gli argomenti cosiddetti di giustizia-equità[130].

La tecnica che identifica la ragionevolezza con la giustizia nellôapplicazione della legge[131] si fonda su un controllo interamente esterno, esperito in base a criteri enucleati *a priori* rispetto ai contenuti dellôordinamento giuridico e volti a saggiare

---

[126] A. MORRONE, *Corte costituzionale e principio generale di ragionevolezza,* cit., 303.

[127] si veda la sentenza n. 193 del 1976, con cui la Corte ha dichiarato illegittima lôassegnazione delle case di edilizia popolare, in quanto lôaver previsto in capo allôente concedente il potere di fissare il termine di cessazione del rapporto locatizio consente lôelusione della *ratio legis* di fornire unôabitazione alle classi meno abbienti. Cfr. inoltre la sentenza n. 142 del 1991.

[128] A. MORRONE, *Corte costituzionale e principio generale di ragionevolezza,* cit., 303.

[129] Cfr. sent. n. 420 del 1991.

[130] La più compiuta teorizzazione del giudizio di giustizia-equità si deve a G. ZAGREBELSKY, *La giustizia,* cit., 147-162 che lo configura come un controllo esterno allôordinamento giuridico, fondato su criteri di giustizia a priori, non positivamente predeterminati, con cui si riscontra lôadeguatezza della legge rispetto alle esigenze del caso. Il canone di giustizia come metro della legittimità delle leggi coinciderebbe con la morale oggettivamente identificabile. Lô A. sottolinea però che tale sindacato deve assumere carattere residuale, operando nelle ipotesi in cui lôarbitrarietà della norma sia evidente ed universalmente condivisa, poiché una decisione che fonda la sua legittimazione sulla coscienza sociale rischierebbe di dilatare oltre misura la politicizzazione del giudizio.

[131] A. MOSCARINI, *op. ult. Cit*., 92.

lôadeguatezza della legge alle esigenze del caso (giungendo finanche, talora, a scarificare e invalidare la volontà legislativa in nome delle esigenze dei casi)[132].

Come si è in parte già visto, a tale impostazione si muove lôobiezione per la quale essa finisce per risolversi nellôimposizione giudiziale di modelli culturali dominanti:[133] Si auspica, perciò, un *self restraint* della Corte, che limiti la dichiarazione di incostituzionalità ai soli casi in cui lôingiustizia sia evidente e incontestabile.

Pur ammettendo che il senso di giustizia possa talora prevalere sul vincolo al rispetto della norma positiva, ciò potrebbe avvenire soltanto qualora si ravvisi un consenso potenzialmente unanime.[134] A tale conclusione si giunge in quanto anche coloro che ritengono il giudizio di ragionevolezza un giudizio razionale, non possono non constatare che il primo, quando è declinato nella forma di un sindacato di ragionevolezza-giustizia, si allontana sensibilmente dalla ragione intesa come logica apodittica, perdendo al massimo grado il carattere di oggettività.[135]

Dallôanalisi della giurisprudenza, emerge, ad ogni modo, che le argomentazioni di giustizia non assumono, di norma, rilievo autonomo ed esclusivo ai fini della declaratoria di incostituzionalità, svolgendo piuttosto una funzione di sostegno rispetto ad altre argomentazioni.

Quanto, più specificamente, allôargomento dellôequità, nel sindacato di eguaglianza-ragionevolezza è frequente il richiamo alla razionalità pratica, matrice di equità, anche in assenza di termini di raffronto. Tuttavia nella sentenza n. 46 del 1993 la Corte, nellôammettere esplicitamente che le decisioni fondate sullôintrinseca iniquità possano prescindere da un termine di comparazione, ha altresì precisato che «il criterio di ragionevolezza, quando è disgiunto dal riferimento ad un *tertium comparationis,* può trovare ingresso solo se lôirrazionalità o lôiniquità delle conseguenze della norma sia manifesta e irrefutabile»[136].

---

[132] Ritiene infatti G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 183, che dovendo sacrificare le esigenze del caso o quelle della legge, sono queste seconde che soccombono nel giudizio di costituzionalità.

[133] Così ritiene G. SCACCIA, *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 4811.

[134] Di questôavviso è anche A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi,* cit., 24.

[135] Cfr. F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, cit., 31.

[136] Cfr. però G. VOLPE., *op. cit.,* 193 e ss. secondo il quale il giudizio di eguaglianza «soltanto se si utilizza lo schema trilatero della ñragionevolezzaò imperniato sul *tertium comparationis* e non fuori da esso, appare compatibile con le funzioni istituzionali della Corte costituzionale e del giudizio sulle leggi». Secondo L. PALADIN., *Ragionevolezza,* cit., 899 ss. un sindacato sulla giustizia delle leggi risulta difficilmente compatibile con la natura del processo costituzionale.

7. Il ragionevole bilanciamento di interessi.

Occorre infine, per completare lôanalisi delle tecniche argomentative proprie del canone di ragionevolezza, indagare il legame tra questôultimo e il sindacato sul bilanciamento di valori e interessi costituzionali[137] operato dal legislatore, che come anticipato, sembra tagliare trasversalmente le tre illustrate categorie.

È pacifico, infatti, che il controllo di costituzionalità, attraverso il principio di ragionevolezza, ha assunto progressivamente i connotati di un controllo concreto, che verte, più che sullôastratta previsione di legge, sulla disciplina positiva di reali situazioni giuridiche i cui conflitti debbono essere risolti alla luce dei principi costituzionali.[138]

In effetti, data la già evidenziata natura relazionale del criterio della ragionevolezza, il quale postula il confronto della norma con uno o più valori costituzionali, a ogni giudizio di costituzionalità è essenziale il bilanciamento fra i valori. [139]

Secondo la visione di unôautorevole dottrina, il progressivo affermarsi del canone di ragionevolezza non avrebbe, come prospettato da taluni, introdotto un canone debole capace di frammentare la Costituzione ñnel particolare,ò bensì avrebbe trasformato i valori costituzionali, «da monadi irriducibili lôuna nei confronti dellôaltra», in entità che iniziano a misurarsi lôuna con lôaltra, ad entrare in rapporto, a subire i condizionamenti di un sindacato che diventa duttile, dovendoli combinare[140]

Sulla natura del bilanciamento, le cui origini si ritrovano nel *balancing test* statunitense e nella giurisprudenza costituzionale tedesca,[141] la tesi più condivisa ritiene che esso rappresenti una «tecnica di giudizio di natura non interpretativa che

---

[137] Sul bilanciamento e, in particolare, sulla differenza tra valori e interessi (i primi esprimono un dover essere ideale che orienta teleologicamente le norme positive, i secondi si collocano sul piano dellôessere e si riferiscono ad atteggiamenti psicologici individuali o collettivi riguardo a certi beni) cfr. O. CHESSA, *Principi, valori e interessi nel ragionevole bilanciamento dei diritti*, in *La ragionevolezza nel diritto*, cit., 208 e ss.

[138] Cfr. A. MORRONE, *Corte costituzionale e principio generale di ragionevolezza*, cit., 306.

[139] Così si esprime A. CORASANITI, *Il principio di ragionevolezza come parametro*, cit., 21.

[140] Sono le parole di C. MEZZANOTTE, *Le fonti tra legittimazione e legalità*, cit., 53.

[141] Per più precisi riferimenti in materia, A. CERRI , *Ragionevolezza*, cit., 1 e ss.

ricava la regola della decisione dalla ponderazione di principi costituzionali concorrenti, disponendoli in una relazione gerarchica»[142].

Fulcro di tale orientamento, accolto dalla dottrina maggioritaria, è la contrapposizione tra bilanciamento ed interpretazione giuridica. In virtù di tale assunto, mentre lôinterpretazione mirerebbe ad assegnare *un* significato ad un discorso del legislatore (alla ñdisposizioneò), il bilanciamento degli interessi, invece, sarebbe finalizzato a raggiungere una soluzione soddisfacente in presenza di un conflitto tra interessi, la quale non pretende di porsi come *unico significato* normativo ricavabile dal testo legislativo, appartenendo al mondo delle *decisioni* e delle relative giustificazioni retoriche.[143]

La giurisprudenza costituzionale, sposando la tesi espositiana[144] secondo cui ogni diritto e ogni situazione costituzionalmente rilevante può trovare, oltre ai limiti espressi, limiti ulteriori in interessi costituzionalmente riconosciuti, (quali situazioni giuridiche soggettive, oppure beni collettivi o doveri costituzionali, interessi nazionali, interessi pubblici fondamentali), ha riconosciuto un privilegio del legislatore nella determinazione di tali interessi. Con il suo sindacato il giudice costituzionale può solo verificare, in seconda battuta, le ragioni giustificative di tale bilanciamento.

Presupposto del bilanciamento è, perciò, lôesistenza di un concreto conflitto di interessi costituzionali - comparabili, in quanto di pari rango[145] - che può essere ñintra-valoreò, quando gli interessi antagonistici sono riferibili al medesimo valore, oppure ñinter-valoriò [146], qualora gli interessi siano riferibili al contenuto di valori costituzionali distinti.

---

[142] Per questa definizione, G. SCACCIA., *Gli ñstrumentiò*, cit., 310.

[143] Così, R. BIN., *Diritti e argomenti: il bilanciamento di interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 60

[144] Cfr. C. ESPOSITO, *Lôart. 3 della Costituzione e il controllo di ingiustizia delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1958, 604 e ss.

[145] Cfr. in proposito la sentenza n. 41 del 1974 con cui è stata rigettata la questione sulla esperibilità del giudizio petitorio in pendenza del giudizio possessorio da parte del soggetto convenuto in questôultimo, sostenendo che ragionevolmente il legislatore, nellôescludere il petitorio fino alla definizione del possessorio, ha sacrificato lôinteresse allôeconomia processuale per tutelare il diritto di proprietà, dato che non esiste un principio di economia come principio costituzionale, e ancora la sentenza n. 51 del 1992 in materia di segreto bancario in cui la Corte ha escluso che la disciplina legislativa, che negava la possibilità di opporre il segreto in relazione agli illeciti tributari, comprimesse qualche interesse costituzionale, dato che il dovere di riserbo mirava al buon andamento ed alla sicurezza dei traffici commerciali ma non si riconnetteva ad una situazione giuridica costituzionalmente rilevante.

[146] Per tale distinzione A. MORRONE, *Il custode,* cit., 536

È proprio il presupposto dellôequiparabilità degli interessi il punto intorno al quale ruotano tutte le questioni in materia di bilanciamento, la cui soluzione dipende dal riconoscimento dellôesistenza di una gerarchia astratta di valori codificata in Costituzione, idonea ad orientare le scelte del legislatore e il sindacato successivo della Corte.

La tesi dellôesistenza di una gerarchia di valori sembra avvalorata dal riconoscimento dei ñprincipi supremiò[147] dellôordinamento costituzionale, quali limiti taciti al procedimento di revisione costituzionale,[148] i quali sono definiti come «le norme di più elevato valore»[149]. La sottrazione al procedimento di revisione costituzionale, peraltro, si è estesa anche al ñcontenuto essenzialeò dei diritti inviolabili, sul presupposto dellôequivalenza tra inviolabilità e irretrattabilità[150].

Ora, mentre i principi supremi rappresentano il limite *esterno* delle tecniche di ponderazione di interessi costituzionali, nel senso che nessuna transazione è ammissibile tra principi e interessi non aventi lo stesso rango costituzionale, il nucleo essenziale dei diritti fondamentali varrebbe quale limite *interno* del bilanciamento, ultimo presidio posto alla discrezionalità del legislatore in sede di composizione dei conflitti di interessi costituzionali. Nel primo caso il contrasto tra interessi previsti da principi di rango differente darebbe luogo ad un conflitto solo *apparente*, la Corte dovendo senzôaltro applicare il principio sovraordinato per dignità assiologica. Nella seconda ipotesi lôinteresse costituzionale qualificato come diritto inviolabile può essere ammesso sicuramente al bilanciamento con altri diritti o interessi pubblici

---

[147] cfr. sentt. nn. 18 del 1982 e 170 del 1984 e sent. n. 1146 del 1988.

[148] Cfr. sentenza n. 1146 del 1988 e per una critica alla sentenza S.M., CICCONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, 106 e ss. LôA. innanzitutto lamenta un difetto di motivazione in quanto la Corte, affermando la necessità di ammettere la propria competenza a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dellôordinamento, accoglierebbe la tesi dei limiti taciti come ñverità autoevidenteò. Inoltre, lôA. mostra la contraddizione insita nellôapplicazione della teoria della Costituzione in senso materiale che «in un ordinamento di tipo parlamentare dovrebbe condurre a ritenere la primazia del Parlamento come principio fondamentale, caratterizzante il regime politico di tale ordinamento ed immodificabile per via legale»n, e le conseguenze giuridiche della sentenza , che farebbero della Corte un organo di chiusura del sistema, in quanto competente ad individuare i principi supremi.

[149] Tra i principi in parola la Corte ha poi concretamente annoverato il valore della dignità dellôuomo, il principio della sovranità popolare, il principio pluralista, il principio della laicità dello stato, il principio dellôeguaglianza formale e sostanziale, il principio di indefettibilità della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali.

[150] *Contra* ancora S. M. CICCONETTI, *Le fonti*, cit., 97, secondo il quale «lôidentificazione di ñinviolabiliò con ñirrivedibiliò richiede che si dimostri prima, inequivocabilmente, che la revisione equivale a violazione, il che, in una Costituzione rigida, lo si può senzôaltro dire solo per le modificazioni apportate dallôattività legislativa ordinaria».

primari costituzionalmente rilevanti, purchè esso non finisca per elidere il contenuto essenziale dellôinteresse recessivo[151].

Purtuttavia, la dottrina maggioritaria[152] nega la possibilità di ordinare la norme costituzionali secondo una gerarchia astratta, posto che lôesclusione del valore gerarchicamente sottôordinato si risolverebbe in una violazione del principio del pluralismo, e opta per la ordinabilità dei valori in una gerarchia mobile e variabile, in virtù della quale un principio è anteposto allôaltro solo per la soluzione del singolo caso di specie.

Si evidenzia, in proposito, che la Costituzione è un sistema di valori che hanno bisogno di volta in volta di essere raccordati e posti in relazione lôuno allôaltro attraverso il canone duttile di composizione rappresentato dalla ragionevolezza: nessun valore può sottrarsi a tale contemperamento, nemmeno quelli supposti come fondanti.[153]

Salvi i casi di disposizioni costituzionali che provvedano espressamente ad ordinare gli interessi coinvolti,[154] non si potrebbe perciò stabilire un criterio preventivo e assoluto per la soluzione del conflitto tra principi costituzionali antinomici, dovendosi piuttosto commisurare la prevalenza relativa di un principio sullôaltro con riferimento alle circostanze del caso concreto.

---

[151] A. MORRONE., *Il custode,* cit., 295

[152] V. ad es. F. MODUGNO *I principi supremi come parametro del controllo di legittimità costituzionale,* in F. MODUGNO, A. s. AGRÒ, A. CERRI, *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1997, 280 ss. il quale afferma che «i principi supremi non costituiscono già norme di grado gerarchico superiore o supercostituzionale, per il semplice motivo che non sono norme bensì valori imprescindibili ed inderogabili sia nella costruzione ed interpretazione delle norme (comprese quelle poste dalle fonti costituzionali), sia nella valutazione della loro costituzionalità». cfr. anche A. CERRI, *Il «principio» come fattore di orientamento interpretativo e come valore «privilegiato»: spunti ed ipotesi di una distinzione*, in *Giur. cost.*, 1985, 1806 e ss., il quale ritiene che una ricostruzione deduttiva del sistema dei valori costituzionali debba essere evitata, perché essa, ponendo una gerarchia pre-data, «finirebbe con lôintralciare oltre misura la dialettica politica, con il ridurre pericolosamente il peso (salutare) dellôesperienza anche nellôattuazione dei valori costituzionali, senza produrre alcun apprezzabile beneficio». Sul punto inoltre G. ZAGREBELSKY., *Il diritto mite*, Torino, 1992, 170 il quale rileva che proprio lôimpossibilità di ordinazione astratta dei principi impedisce un formalismo ed un ñpositivismo dei principiò.

[153] Si veda sul punto anche C. MEZZANOTTE, *Le fonti tra legittimazione e legalità*, cit., 55 e R. BIN, «Al cuor non si comanda». *Valori, regole, argomenti e il caso nella motivazione delle sentenze costituzionali*, in *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Torino, 1994, 326.

[154] a titolo esemplificativo si guardi, nella materia dei rapporti economici, allôñutilità socialeò quale limite dellôñiniziativa economica privataò oppure alla ñfunzione socialeò del diritto di proprietà, e, in materia di diritti civili, al concetto di ñbuon costumeò con riferimento alla libertà di manifestazione del pensiero o ñai motivi di sanità e sicurezzaò per cui è possibile limitare la libertà di circolazione del cittadino. *Contra* però A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. Dir*., 1991, 639 e ss.,

La funzione del bilanciamento, in questa prospettiva, si rivela quella di far emergere un ordine di precedenza di interessi costituzionali concreto[155], riferito alla singola fattispecie, relativo[156] e condizionato[157], istituendo una gerarchia temporanea e rivedibile tra principi costituzionali concorrenti.

La struttura del bilanciamento esperito dalla Corte costituzionale - il quale si pone, rispetto al bilanciamento operato dal legislatore, come giudizio di secondo grado[158] - in definitiva, si articola in due fasi essenziali[159]: quella della ñperimetrazioneò[160], in cui la Corte procede a definire i termini della questione attraverso lôindividuazione degli interessi confliggenti nel caso di specie, e quella del ñbilanciamentoò vero e proprio, ove si procede alla composizione degli interessi in conflitto, valutando la legittimità della soluzione predisposta dal legislatore nellôatto oggetto del giudizio.

Lo stesso giudice costituzionale ha delineato il paradigma del giudizio di ragionevolezza implicante un bilanciamento di interessi, affermando che a tal fine

---

[155] sul punto si vedano anche R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., 40 e s e G. SCACCIA, *Gli strumenti*, cit., 336 e s.

[156] giacché la stessa Corte afferma che con riferimento ad interessi costituzionali soggetti a ponderazione non è possibile predeterminare «in assoluto, un volta per tutte, i loro rapporti reciproci di sovra e sottôordinazione». Cfr. sent. n. 149 del 1992.

[157] nel senso che «le condizioni in base alle quali un interesse precede un altro costituiscono il presupposto di fatto della regola che in concreto consente di giustificare lôordine di priorità stabilito». Così A. MORRONE., *Il custode*, cit., 302. In proposito si menziona a titolo esemplificativo la sent. n. 127 del 1990 il cui la Corte si è trovata a ponderare, con riguardo alla disciplina della ñmigliore tecnologia disponibileò per il contenimento delle emissioni inquinanti delle imprese, lôinteresse dellôimpresa allôabbattimento dei costi e i concorrenti interessi alla tutela della salute e dellôambiente.

[158] Cfr. sul punto F. MODUGNO, *Ragione e ragionevolezza*, in *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, cit., I, 52.

[159] La ricostruzione è di A. MORRONE., *op. ult. cit.*, 273 ss.

[160] R. BIN, in *Diritti e argomenti*, cit., parla in proposito di ñtopografia del conflittoò. In riferimento alla fase della perimetrazione degli interessi in conflitto, lôapproccio della Corte è mutato nel tempo. Inizialmente il giudice costituzionale si serviva della c.d. dottrina dei ñlimiti naturaliò dei diritti secondo cui, appunto, ogni diritto reca in sé un limite che deriva dallôesercizio di un altro diritto. Cfr. la sentenza n. 1 del 1956 in cui si afferma che «la norma la quale attribuisce un diritto non esclud[e] il regolamento dellôesercizio di esso. Una disciplina delle modalità di esercizio di un diritto, in modo che lôattività dellôindividuo rivolta al perseguimento dei propri fini si concili con il perseguimento dei fini degli altri, non sarebbe perciò da considerare di per sé violazione o negazione del diritto (é) il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e (é) nellôambito dellôordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nellôordinata convivenza civile». La teoria in questione è stata gradualmente superata ritenendosi necessaria una definizione comparativa degli interessi con riferimento ad altre disposizioni costituzionali, al contenuto di Convenzioni e trattati internazionali e a propri precedenti giurisprudenziali. In questo senso si veda la sentenza n. 45 del 1960 in cui la Corte, con riguardo alla legittimità del rimpatrio obbligatorio su ordine dellôautorità di pubblica sicurezza anziché per atto del giudice, definisce i confini della libertà personale con riferimento a quella di circolazione.

occorre dapprima individuare gli interessi di rilievo costituzionale che il legislatore ha ritenuto di far prevalere nella sua discrezionale ponderazione per poi raffrontare il particolare bilanciamento operato dallo stesso con la gerarchia dei valori coinvolti nella scelta legislativa quale risulta stabilita dalle norme costituzionali.[161]

Con riguardo alla fase del bilanciamento, riprendendo la distinzione, proveniente dalla giurisprudenza statunitense, tra *definitional balancing* e *case by case balancing*, deve notarsi che nella giurisprudenza costituzionale italiana la tecnica prevalente risulta essere quella del bilanciamento casistico.[162]

Con riferimento a tale momento del giudizio, si può riscontrare una evoluzione della giurisprudenza medesima, la quale da un sindacato deferente delle scelte legislative, che giunge a censurare la disciplina legislativa solo se la lesione dellôinteresse invocato non è giustificata dalla presenza di un altro interesse prevalente,[163] è passata a sposare lôidea del ñragionevoleò bilanciamento di interessi ovvero della «giustificazione necessaria, sufficiente e proporzionata»[164], facendo affiorare lo stretto legame tra i criteri di bilanciamento dei diritti (coerenza, idoneità o adeguatezza, congruità, non illogicità, discrasia tra presupposti di fatto e apprezzamento di diritto, necessità, proporzionalità) e la generale ñesigenza di ragionevolezzaò della legge.

Il bilanciamento legislativo degli interessi risulta infatti ñragionevoleò quando sussista la necessità di dare attuazione ad un altro interesse di pari rango, quando la

---

[161] Cfr. sent. n. 467 del 1991, punto 2 del Considerato in diritto.

[162] Cfr. però G. SCACCIA, *Gli ñstrumentiò*, cit., 341, il quale osserva che «è (é) difficile da immaginare nella sua forma ñpuraò nel contesto di un modello di controllo come quello accolto in Italia, in cui ogni decisione che definisce un conflitto tra valori, pur essendo dettata per il caso concreto, non perde una valenza generale e proiettiva» giacchè «non ha di mira la sistemazione ottimale del fascio di interessi esistenti in determinato ambito materiale, ma si risolve piuttosto in un riscontro di ragionevolezza delle ponderazioni operate dal legislatore».

[163] sentenza n. 78 del 1958.

[164] Cfr. sent. n. 14 del 1964. Cfr. sui tre requisiti, A. MORRONE, *Corte costituzionale e principio generale di ragionevolezza*, cit., 310. Lôordine degli interessi prefigurati dal legislatore deve rispondere innanzitutto a un criterio di necessità, nel senso che il legislatore deve fornire la prova che lôinteresse recessivo è stato postergato per lôesigenza di dare attuazione a un altro interesse di pari rango (sent. n. 219 del 1994). In secondo luogo, la decisione va valutata alla stregua di un criterio di sufficienza: deve essere dimostrato, cioè, che nella soluzione transattiva sottesa alla norma la compressione di un interesse costituzionale in conflitto sia stata circoscritta a quanto è sufficiente a realizzare in concreto lôinteresse posto in posizione privilegiata, ñvalutando lôinterazione reciproca tra lôaccrescimento di tutela dellôuno e la corrispondente diminuzione di garanzia dellôaltro, come disposti dal legislatore in vista della composizione dellôeventuale contrasto (sent. 372 del 2006). Infine, la soluzione transattiva va apprezzata alla luce del criterio di proporzionalità: la compressione dellôinteresse costituzionale postergato deve essere sempre proporzionata, fino al punto di salvaguardare il contenuto essenziale (sent. n. 27 del 1975.)

compressione sia circoscritta a quanto è sufficiente a realizzare lôinteresse posto in posizione prevalente, e quando, allôesito di unôanalisi sul ñcosto della normaò[165], essa sia proporzionata. Il ñcontenuto essenzialeò dei diritti rimane, ad ogni modo, il limite ultimo alla ragionevolezza di ogni operazione di bilanciamento di interessi costituzionali. [166]

Quanto agli strumenti argomentativi utilizzati dal giudice costituzionale,[167] essi si distinguono anche in considerazione dellôambito materiale cui afferisce la legge oggetto di giudizio. Ad esempio, qualora venga in rilievo una disciplina limitativa dei diritti fondamentali, i criteri di bilanciamento più frequentemente rinvenibili sono quello del contemperamento, utile a coordinare interessi antagonistici per evitare lôintegrale sacrificio di uno dei due; quello del ñminimo mezzoò, che richiede che i diritti siano limitati solo nella misura strettamente necessaria alla realizzazione di un altro interesse costituzionalmente rilevante; e quello della ñcoessenzialità del limiteò, secondo il quale la norma limitativa di un diritto fondamentale deve essere sorretta da un interesse costituzionalmente rilevante che giustifichi il sacrificio del diritto.[168]

Differente la tecnica utilizzata nella giurisprudenza in materia di diritti a prestazioni positive, ove lôattuazione dei diritti di prestazione deve essere

---

[165] Cfr. la sentenza n. 141 del 1984 in cui la Corte afferma che «ogni qualvolta il legislatore deve ricorrere necessariamente a tipizzazioni (nella specie quella di pericolosità) non può che attenersi a criteri generali e astratti, con ovvi caratteri di presuntività che ben possono dar luogo, nella concreta applicazione, a situazioni di discriminazione che rappresentano il costo dellôistituto Il problema, per quanto concerne il controllo di legittimità esercitabile da questa Corte, è quello di valutare se il sacrificio imposto a taluni casi particolari rientri nella regola discendente dalla imprescindibile astrattezza della norma, oppure se, eccedendo tali limiti, la norma determini situazioni di irragionevole disparità. Ma, nel procedere a siffatta delicata valutazione, la Corte non può non tener conto anche. delle possibilità tecniche, a disposizione del legislatore, di ricorrere a criteri diversi che, ferma restando lôesigenza di porre la norma così come lôavvertiva necessaria nella sua discrezionalità, limitassero al minimo le situazioni di disparità». Sul punto si veda anche M. LA TORRE, *Introduzione*, in *La ragionevolezza nel diritto*, cit., 2, il quale riporta la concezione della ragionevolezza di Dworkin. Nella ricostruzione di questôultimo, una condotta è ragionevole se il costo marginale della non esecuzione della stessa è minore del costo del pregiudizio che essa infliggerà ad altri. In questo senso, la ragionevolezza denota un tipo di razionalità economica o strumentale.

[166] Nella sentenza n. 27 del 1998 si sottolinea infatti come spetti alla Corte «garantire la misura minima essenziale di protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti, misura minima al di sotto della quale si determinerebbe, con elusione dei precetti costituzionali, la violazione di tali diritti».

[167] Cfr. per le considerazioni che seguono G. SCACCIA, *op. ult. cit.*, 348 e ss.

[168] Cfr. sent. n. 61 del 1965 e sent. n. 330 del 1999. La compressione di un diritto di libertà diventa dunque eccessiva qualora coinvolga il suo contenuto minimo in maniera tale che «ne risulti praticamente soppresso ovvero gravemente affievolito o compromesso».

caratterizzata dalla ñnaturaleò gradualità e condizionalità[169], ovvero dal rispetto del limite delle risorse finanziarie del bilancio statale[170] (salva lôesigenza di preservare il contenuto minimo ed essenziale del diritto), ferma restando lôinsindacabilità delle scelte legislative fuori dagli schemi del giudizio di ragionevolezza.[171]

Dalle considerazioni che precedono, emerge una graduale severità del giudizio di ragionevolezza[172] il quale diviene tanto più stringente quanto più elevata risulti la tutela costituzionale di una determinata situazione giuridica. Se nella materia dei diritti fondamentali lo scrutinio costituzionale è esigente e severo, viceversa nella materia penale e tributaria vige una generale presunzione di legittimità delle scelte del legislatore che si traduce nella meno stringente verifica della non manifesta irrazionalità delle stesse. La configurazione dei reati e la previsione della quantità e della qualità della pena[173], o lôemanazione di una norma impositiva[174] sono considerate infatti espressione di una discrezionalità del legislatore insindacabile, salva lôevidente irragionevolezza.

Ancora con riferimento al grado di invasività del sindacato della Corte rispetto alla sfera del legislatore, occorre sottolineare la differenza tra lôipotesi in cui[175] la Corte esamini il bilanciamento da altri effettuato e quella in cui proceda essa stessa al bilanciamento.

---

[169] Cfr. le parole della Corte nella sentenza n. 455 del 1990, ove si afferma che la ñcondizionalitàò è carattere «comune ad ogni altro diritto costituzionale a prestazioni positive», e «non implica certo una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione ad una puramente legislativa, ma comporta che lôattuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene (é) avvenga gradualmente a seguito di ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione: bilanciamento che è sempre soggetto al sindacato di questa Corte nelle forme e nei modi propri dellôuso della discrezionalità legislativa».

[170] In materia si veda C. COLAPIETRO, *Diritti costituzionali a prestazioni positive ed equilibrio di bilancio,* in *Giur. It.*, 1996, 3 e ss. e Id., *Garanzia e promozione dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale, ivi,* 1995, 113 e ss.

[171] Cfr. sentenza n. 180 del 1982, in materia previdenziale, ove la Corte enuncia il principio secondo il quale «rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario la determinazione dellôammontare delle prestazioni sociali e delle variazioni delle stesse sulla base di un razionale contemperamento delle esigenze di vita dei lavoratori che ne sono beneficiari e della soddisfazione di altri diritti pur costituzionalmente garantiti da un lato e delle disponibilità finanziarie dallôaltro (é) Discrezionalità che questa Corte, che è priva dei necessari poteri istruttori, non può sindacare se non quando emerga la manifesta irrazionalità dei risultati attinti nelle disposizioni impugnate».

[172] Per queste riflessioni cfr. A. CERRI., *Ragionevolezza,* cit., 1 e ss.

[173] V. da ultimo sentt. nn. 25 del 1994; 370 del 1996; 84 e 456 del 1997; 115 del 1998.

[174] V. ad es. sentt. nn. 494 del 1991; 143 del 1992; 272 del 1994.

[175] E. CHELI., *Il giudice*, cit., 77 e ss.

In questôultimo caso, la Corte ricostruisce il parametro da utilizzare nel giudizio previo contemperamento degli interessi ad esso sottesi, per poi raffrontare il proprio bilanciamento con quello operato dal legislatore[176]. Lôimpiego di questa tecnica conduce la Corte a sovrapporre una propria valutazione degli interessi e dei valori in gioco a quella già operata dal legislatore, consentendole di «armonizzare i diversi principi costituzionali che possono venire in rilievo con riguardo a specifiche fattispecie» e «di attenuare lôastrattezza del processo costituzionale, favorendo una maggiore flessibilità del giudizio in relazione alla particolarità del caso specifico sottoposto ad esame».[177]

Tuttavia, non sempre poi la Corte sovrascrive il proprio bilanciamento a quello compiuto in sede politica: è infatti possibile una ñdelega di bilanciamentoò[178] in virtù della quale lôorgano di giustizia costituzionale definisce i criteri direttivi per successive operazioni di bilanciamento *ad hoc*, demandate alla discrezionalità del legislatore dellôorgano applicatore che dovrà far riferimento alle esigenze del caso concreto, come avviene, ad esempio, nelle pronunce additive di principio.

La ñdelegaò potrà dunque essere indirizzata al giudice ordinario[179] o allôamministrazione, quando la Corte debba giudicare discipline che conferiscono allôautorità amministrativa poteri discrezionali di compressione di diritti fondamentali per la tutela di interessi pubblici rilevanti. [180]

In proposito, son note le critiche mosse dalla dottrina contro lôutilizzo del bilanciamento come strumento generalizzato di controllo delle leggi[181].

Da un lato si rilevano la mancanza di legittimazione, in capo a organi politicamente irresponsabili, a svolgere un simile giudizio e lôinesistenza di criteri oggettivi per la ponderazione degli interessi concorrenti, che comporterebbe lôassimilazione del sindacato in questione ad un giudizio equitativo.

---

[176] In proposito nella sentenza n. 467 del 1991 si afferma che «innanzitutto, bisogna individuare quali siano gli interessi di rilievo costituzionale che il legislatore ha ritenuto di far prevalere nella sua discrezionale ponderazione di interessi (é) e, quindi, occorre raffrontare il particolare bilanciamento operato dal legislatore nellôipotesi denunziata con la gerarchia dei valori coinvolti nella scelta legislativa quale risulta stabilita nelle norme costituzionali».

[177] E. CHELI., *Il giudice*, cit., 77 ss.

[178] Sulla quale si veda R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit.. ma anche A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 20

[179] Cfr. ad esempio i casi di sentenze dichiarative dellôillegittimità di presunzioni legali assolute o di sanzioni automaticamente applicabili che non consentono di individuare la sanzione adeguata al caso. Per la casistica cfr. F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, cit., 35.

[180] Sentt. nn. 236 del 1994 e 180 del 1996.

[181] La ricostruzione è di G. SCACCIA, *Gli ñstrumentiò* , cit., 331 e ss.

Dallôaltro, dal punto di vista ideologico, si evidenzia la ñdesostanzializzazioneò dei diritti costituzionali, i quali risultano privati del loro contenuto effettivo, posto che, in assenza di un limite esattamente individuabile, qualunque restrizione diventa legittima purché sia necessaria per realizzare un interesse statale che la Corte stimi rilevante e cogente.[182] Si sottolinea, altresì, la conseguenza della relativizzazione della costituzione scritta e della trasformazione del diritto costituzionale in un diritto di formazione giurisprudenziale analogo a quello di *common law*.

Occorre sottolineare, infine, che il bilanciamento di valori può proiettarsi in una dimensione diacronica, e condurre il giudice costituzionale a ritenere giustificata la compressione di un diritto solo in quanto temporanea, comportando così lôadozione di pronunce monitorie o di accoglimento datate[183]. Tale considerazione, che qui non si può approfondire, evidenzia tuttavia lôinfluenza del canone di ragionevolezza anche sul piano della scelta del tipo di decisione adottabile dal giudice costituzionale e nella determinazione degli effetti temporali selle sentenze.

Basti ricordare quanto sostenuto da autorevole dottrina, secondo la quale in sede di giudizio costituzionale «si sottopone ad una sorta di bilanciamento espresso, tacito o implicito, tutto quanto ha rilievo ai fini di un esito ragionevole, non importa se processuale o di merito, delle questioni di costituzionalità.»[184]

8. La variabile intensità del sindacato di ragionevolezza

Esaurita la disamina delle diverse tecniche argomentative annoverabili nel *genus* della ragionevolezza, possono formularsi alcune osservazioni sullôintensità che tale sindacato può raggiungere. Come si vedrà, seppur sinteticamente, il ñprincipioò di ragionevolezza può essere utilizzato in modo più o meno rigoroso e, nelle ipotesi in cui il controllo si rivela particolarmente penetrante, esso appare accostabile ad un giudizio sullôeccesso di potere legislativo, se non, secondo taluni, ad un giudizio di merito.

---

[182] Così, G. SCACCIA, *op. ult. cit*., 372.

[183] Cfr. A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 20.

[184] Sono parole di C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di governo*, in *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale, (Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989)*, Milano, 1990, 69.

La forza del sindacato, come anticipato, dipende essenzialmente dal rango dei valori tutelati e dal grado di coinvolgimento della norma nella realtà da regolare, quando si tratti di fatti scientificamente controversi[185]

Secondo la classificazione tradizionale elaborata dalla giurisprudenza statunitense, si distinguerebbero uno «scrutinio stretto» (applicabile quando vengano in considerazione imperativi di eguaglianza) e uno «scrutinio deferente», più concessivo nei confronti della ragionevolezza delle scelte legislative. Il cosiddetto *strict scrutiny* si configura come sindacato rigoroso sulle leggi che limitano libertà fondamentali, ovvero su leggi che introducono *suspect classifitions* o discriminazioni alla rovescia. In queste ipotesi la disciplina è considerata giustificata se risponde ad un fine di interesse pubblico assolutamente stringente (*compelling public interest*) e se è il mezzo assolutamente necessario per il raggiungimento di quello scopo (*necessary to, least restrictive means test*). In questa ricostruzione, pur non implicando un rovesciamento dellôonere della prova, lo scrutinio stretto comporta un restringimento della presunzione favorevole che accompagna le valutazioni del legislatore.

Nella giurisprudenza della nostra Corte, tra le ipotesi di controllo ñdeferenteò di ragionevolezza rientrano i settori nei quali si ritiene debba dispiegarsi in modo più libero la discrezionalità del legislatore. Si tratta, ad esempio, delle questioni in cui venga in considerazione lôutilizzo di clausole generali;[186] della materia penale e tributaria - nelle quali è sindacabile solo lôarbitrarietà manifesta;[187] dei settori in cui si richieda uno scrutinio sul contenuto scientifico delle scelte legislative, il quale deve limitarsi ad un controllo esterno di non evidente irragionevolezza delle valutazioni tecniche richiamate nellôatto;[188]ed, infine, il controllo su normative che abbiano alla base ragioni di emergenza.[189]

---

[185] Cfr. sul punto, e sulla tendenza della giurisprudenza costituzionale ad istituire una presunzione di ragionevolezza scientifica delle scelte legislative, quando i dati scientifici non raggiungono un grado convincente di certezza rispetto alle conoscenze empiriche, S. PENASA, *La ragionevolezza scientifica delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2009, 822.

[186] Cfr. sentt. n. 219 e 466 del 2002 e 346 del 2003.

[187] Cfr. pronunce nn. 88 del 2000; 253 del 2003 e 99 del 1995; 327 del 1999.

[188]Ancora, S. PENASA, *La ragionevolezza scientifica delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2009, 825, il quale evidenzia tuttavia la tendenza della Corte a scrutinare i meccanismi procedurali di decisione politica, e dunque il *quomodo*, più che il contenuto, del prodotto legislativo giungendo a riconoscere una sfera autonoma costituzionalmente tutelata delle istituzioni tecnico-scientifiche e degli operatori sanitari. Cfr. inoltre sent. n. 103 del 1983 e n. 282 del 2002. Cfr., sul

Venendo alle fattispecie nelle quali la Corte costituzionale ritiene di dover applicare un sindacato particolarmente stringente, vendono in considerazione *in primis* le leggi-provvedimento e le leggi personali.[190]

Pur non potendoci in questa sede soffermare sulla dibattuta questione dellôammissibilità di atti o disposizioni con forza di legge che incidono su un numero determinato di destinatari ed hanno contenuto particolare e concreto, basti qui ricordare che la Corte, con un orientamento ormai consolidato, ha negato lôesistenza, in Costituzione, di una riserva di amministrazione,[191] affermando altresì che non è preclusa alla legge ordinaria, statale e regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto.[192]

La legittimità costituzionale di questo tipo di leggi è quindi valutata dalla Corte in relazione al loro specifico contenuto.[193] La loro ammissibilità è tuttavia condizionata, da un lato, al rispetto dellôintangibilità del giudicato e alla mancata vulnerazione della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso,[194] dallôaltro al rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà. [195]

Come evidenziato dalla dottrina amministrativisitica[196], la Corte nel corso degli anni ha perfezionato il suo controllo di ragionevolezza sulle leggi provvedimento. Se, inizialmente, tale controllo si sostanziava nellôescludere una palese o manifesta irragionevolezza[197], in un fase più recente il giudice costituzionale ha ritenuto che le leggi-provvedimento, a causa del loro speciale contenuto, meritino uno scrutinio stretto o rigoroso[198] di costituzionalità. Ciò in considerazione del pericolo di disparità

---

privilegio riconosciuto alla valutazione tecnica del legislatore anche A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 21.

189 A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 22.

190 Cfr., tra le sentenze più recenti, le sentt. nn. 306 del 1995 e 47 del 2003.

191 Sul tema vedi, per tutti, C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, G.U, RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi provvedimento costituzionalmente illegittime*, in www.astrid-online.it e S. SPUNTARELLI, *Lôamministrazione per legge*, Milano, 2007. In giurisprudenza, cfr. da ultimo la sent. n. 137 del 2009, che ripercorre e conferma lôorientamento del giudice costituzionale in materia.

192 Cfr. ad esempio sentenza n. 248 del 1995

193 Cfr. sent. 241 del 2008.

194 .cfr. sent. n. 94 del 2009.

195 Cfr. sent. 492 del 1995.

196 F. CINTIOLI, *La riserva di amministrazione e le materie trasversali: «dove non può la Costituzione può la legge statale?». Ossia «la trasversalità oltre se stessa»*, in *Giur. Cost*., 2008, 3072 e ss.

197 Cfr. n. 306 del 1995; n. 347 del 1995; n. 492 del 1995; n. 134 del 1996.

198 Cfr. n. 2 del 1997; n. 153 del 1997; n. 211 del 1998; n. 429 del 2002; n. 267 del 2007.

di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio[199], le quali richiedono un sindacato tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo.

Qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, devono perciò risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione:[200] il controllo del giudice costituzionale si estende a valutare il al profilo procedimentale dell'istruttoria della legge, per accertare se il legislatore abbia preso adeguata cognizione degli interessi coinvolti. Quanto all'intensità del sindacato della Corte, interessanti sono le affermazioni del Consiglio di Stato[201] il quale, nel negare la propria competenza a conoscere i vizi della legge-provvedimento, ancorchè approvativa di un atto amministrativo, e confermando che essa può essere sindacata solo dal suo giudice naturale, valorizza la pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, ritenendolo «ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere», e idoneo a riconoscere al privato «una forma di protezione ed un occasione di difesa pari a (se non maggiore di) quella offerta dal sindacato giurisdizionale.»

Uno scrutinio rigoroso è inoltre richiesto per le leggi di sanatoria, che, visto il loro carattere eccezionale, vengono ritenute ragionevolmente giustificate soltanto ove l'intervento sia strettamente collegato alle specifiche peculiarità del caso, ricostruendo la *ratio* della norma al fine di poter «escludere che possa risultare arbitraria la sostituzione della disciplina generale – originariamente applicabile – con quella eccezionale successivamente emanata»[202], anche in relazione agli altri interessi costituzionali in gioco. Altre ipotesi di scrutinio rigido sono rappresentate dalle questioni relative alle leggi retroattive e, in particolare, alle leggi di interpretazione autentica[203] e alle classificazioni legislative basate sugli elementi soggettivi enunciati dall'art. 3 Cost.

[199] Cfr. sentt. nn. 2 e 153 del 1997.
[200] Cfr. sent. n. 137 del 2009.
[201] Cons. St., sez. IV, n. 1559 del 2004.
[202] In questi termini la sent. n. 100 del 1987. Cfr. anche sentt. nn. 127 del 1996 e 14 del 1999.
[203] A partire dalla sent. n. 155 del 1990. Cfr. in dottrina K. VARTUI *Il principio di ragionevolezza come strumento di contropotere nei confronti del legislatore*, in *Dir. e soc.*, 1991, 247.

9. Lôutilizzo della ragionevolezza da parte dei giudici comuni

Per comprendere lôestensione dellôambito di utilizzo del ñprincipioò di ragionevolezza, occorre prenderne in considerazione non solo lôintensità, bensì anche la latitudine. A parte la trasposizione del canone in esame negli ñaltri giudiziò dinanzi alla Corte costituzionale, di cui ci occuperemo nei prossimi capitoli, appare rilevante qui evidenziarne lôingresso tra le tecniche argomentative utilizzate dai giudici comuni, i quali hanno rivestito un ruolo fondamentale nellôinveramento di tale principio nel divenire quotidiano dellôordinamento.[204]

Lôimportanza di questo ruolo emerge sia con riferimento allôutilizzo diretto di tale canone come declinazione del vizio di eccesso di potere riferito allôattività amministrativa, sia, per quel che qui interessa, nei casi in cui ad essi la Corte, tramite la già illustrata tecnica della ñdelega di bilanciamentoò, affidi loro il compito di individuare la soluzione idonea in concreto a comporre in conflitti tra istanze contrapposte, bilanciandole. [205]

Proprio i giudici comuni, infatti, per il tramite dellôobbligo di esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione,[206] prima di sollevare la questione di costituzionalità, sono indotti ad effettuare un vaglio di ragionevolezza per ricondurre a legittimità le disposizioni legislative indubbiate.

Progressivamente, con lôaffermarsi del requisito dellôinterpretazione adeguatrice come condizione di ammissibilità della rimessione della questione alla Corte, i giudici sono stati chiamati a verificare, tra lôaltro, se la norma risponda alla *ratio* o allo spirito dell'intervento normativo. In alcune occasioni, ad esempio, la

---

[204] Cfr. in tema, L. DôANDREA *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 127 e ss.

[205] Per unôesemplificazione di tali ipotesi si rimanda ancora a L. DôANDREA *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 128 e ss.

[206] Il giudice, comôè noto, (specie in assenza di un consolidato orientamento giurisprudenziale) ha il dovere di adottare, tra più possibili interpretazioni di una disposizione, quella idonea a fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale, dovendo sollevare la questione di legittimità costituzionale solo quando la lettera della norma sia tale da precludere ogni possibilità ermeneutica idonea a offrirne una lettura conforme a Costituzione. La Corte ricorda, altresì, che è suo potere-dovere verificare che il giudice abbia profuso un adeguato sforzo interpretativo nella ricerca dell'interpretazione conforme a Costituzione. Ove tale sforzo non sia stato profuso - secondo un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato - la questione è ritenuta manifestamente inammissibile. Cfr. sent. n. 402 del 2007. In dottrina, di recente, M. RUOTOLO, *L'interpretazione conforme a Costituzione nella più recente giurisprudenza costituzionale. Una lettura alla luce di alcuni risalenti contributi apparsi in questa Rivista*, in Pace (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Milano 2006, 905 e ss.

Corte, a fronte della richiesta del rimettente volta ad ottenere una «addizione» della lettera per renderla conforme alla *ratio*, ha ritenuto che fosse ben possibile ricavare dalla disposizione una norma conforme a Costituzione. interpretando la lettera alla luce della *ratio* stessa. [207]

Si è detto, in proposito, che un enunciato legislativo «mal scritto» ha maggiori possibilità di uscire indenne dal sindacato della Corte proprio perché l'ambiguità ne amplia l'orizzonte di senso più di quanto non possa accadere di fronte ad una disposizione «ben scritta», che come tale riduca lo spazio di intervento dell'interprete entro un orizzonte di senso tendenzialmente predefinito.[208]

Quanto al rapporto tra interpretazione conforme a Costituzione e interpretazione conforme alla *ratio* dell'intervento normativo la Corte, talora, ha ritenuto che quest'ultima sia idonea a fugare i dubbi di illegittimità costituzionale sollevati dal rimettente, quantomeno il dubbio relativo alla violazione del principio di ragionevolezza.

La disposizione, potenzialmente irrazionale, viene ricondotta a razionalità attraverso la selezione, tra più significati possibili, di quello che risponda alla *ratio* dello specifico intervento normativo o del sistema in cui esso si va a collocare.

In proposito, la dottrina si interroga se si tratti di argomenti ermeneutici tra loro distinti. A ben vedere, l'interpretazione conforme alla *ratio* sembra da ritenere costituzionalmente imposta: secondo lo schema tipico dell'interpretazione conforme, la ragionevolezza, intesa come «razionalità» dovrebbe già operare in sede ermeneutica costringendo il giudice a ricercare direttamente l'interpretazione razionale adeguatrice. Se, poi, la norma così ricavata sia conforme ad altri parametri costituzionali evocati rappresenta un problema diverso e ulteriore, che va valutato in relazione allo specifico contenuto della stessa. L'argomento della razionalità può essere dunque compreso nell'ambito dell'argomento dell'interpretazione conforme a Costituzione, pur non esaurendo, ovviamente, quest'ultimo.

---

[207] Cfr. sent. n. 343 del 2006.

[208] M. RUOTOLO, *Per una gerarchia degli argomenti dell'interpretazione*, in *Giur. Cost.*, 2006, 3418, che confronta la soluzione della citata sentenza con quella adottata nella sent. n. 341 del 2006 ove si legge che la disposizione impugnata non consente interpretazioni conformi alla Costituzione per la perentoria chiarezza della sua formulazione

Da tali considerazioni parte della dottrina[209] finisce per desumere una sorta di gerarchia tra i criteri ermeneutici, che, per effetto dei sopravvenuti principi costituzionali e della giurisprudenza della Corte costituzionale, conduce a rivedere la «scala» proposta dall'art. 12 delle ñpreleggiò, rilanciando in termini definitivi il momento sistematico.[210] La Costituzione si porrebbe a fondamento di una «nuova teoria dell'interpretazione» dei testi normativi, in virtù della quale la coerenza dell'ordinamento «deve essere ormai cercata sul piano costituzionale» e deve essere privilegiata l'interpretazione della legge che sia conforme a Costituzione, purchè la «razionalizzazione» del testo attraverso l'interpretazione non determini il travalicamento o lo stravolgimento della lettera [211]

Come esplicitamente affermato dalla Corte, dunque[212] «il postulato della ragionevolezza del legislatore impone di escludere l'interpretazione di un enunciato normativo che dia luogo a una norma assurda o irragionevole, fino a quando non sia stata accuratamente esplorata, con esito negativo, la possibilità di altri significati compatibili sia col tenore del testo sia col principio dell'art. 3 della Costituzione».

10. Ragionevolezza ed eccesso di potere legislativo

Come si è visto, dallôanalisi della giurisprudenza costituzionale in materia di ragionevolezza emerge di frequente il parallelo tra il sindacato in esame e la figura dellôeccesso di potere legislativo.

Occorre dunque brevemente indagare il rapporto, ampiamente dibattuto dalla dottrina, che intercorre tra queste due nozioni, alla luce del combinato disposto dellôarticolo 134 Cost., e dellôart. 28 della legge n. 87 del 1953, il quale dispone che «il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sul potere discrezionale del Parlamento».

Lôeccesso di potere si configura tradizionalmente come vizio tipico degli atti di esercizio di poteri vincolati nel fine, quali gli atti amministrativi, manifestandosi

[209] Cfr. ancora le considerazioni di M. RUOTOLO, *Per una gerarchia degli argomenti dellôinterpretazione*, cit., 3418.
[210] Cfr. sul punto anche L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 109.
[211] sent. n. 692 del 1988.
[212] sent. n. 194 del 1990.

poi nelle diverse ñfigure sintomaticheò[213] della disparità di trattamento, dellôingiustizia manifesta, della contraddittorietà con precedenti provvedimenti, del travisamento dei fatti, del difetto di istruttoria, dellôillogicità manifesta. Esso è dunque legato ad una nozione di discrezionalità quale ñlibertà vincolataò, consistente nel «potere-dovere dellôamministrazione di rappresentarsi fedelmente e completamente tutti i fatti e di tenere conto di tutti gli interessi coinvolti»[214].

Ai nostri fini è necessario perciò, in primo luogo, interrogarsi sulla configurabilità della discrezionalità nellôattività legislativa e, conseguentemente, sulla possibilità di riferire il vizio di eccesso di potere alla predetta attività.

Sul punto si contrappongono diverse tesi. La prima[215] esclude il carattere discrezionale dellôattività legislativa, negando il parallelismo tra il regime della legge formale e quello del provvedimento amministrativo, sulla scorta dellôargomentazione per cui le leggi e gli atti aventi forza di legge sono espressione di un potere politico, libero nel fine, e si caratterizzano per il loro ñestraniarsiò dalla fonte, ponendosi come manifestazione di una volontà obiettiva e impersonale.

La tesi opposta[216] si fonda sulla convinzione secondo la quale la legge ordinaria svolge una funzione ñesecutivaò del dettato costituzionale. A tale assunto si obietta[217] che lôincompletezza del disegno costituzionale impedisce di ridurre lôattività del legislatore ad un insieme di funzioni miranti ad eseguire singole disposizioni costituzionali e, altresì, che, non essendo configurabile la doverosità tipica dellôattività amministrativa, può gravare sul legislatore solo una responsabilità di tipo politico.

---

[213] Poiché lôaccertamento dellôinadeguatezza dellôatto alla cura degli interessi implica un sindacato teleologico fondato sul confronto tra il fine previsto dalla legge e quello concretamente perseguito, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha elaborato le c.d. figure sintomatiche dellôeccesso di potere, ossia ipotesi che lasciano presumere lôesistenza del vizio.

[214] Così, M. NIGRO. (con la collaborazione di Enzo Cardi), *Lôazione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di Amato G. e Barbera A., Bologna, 1994, 32

[215] Cfr. ad esempio P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Palermo, 1959, 478; C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, 1964, 275 e ss.

[216] Cfr. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 61 ss.; L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sullôeccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956 993 ss.; V. ZANGARA, *Limiti alla funzione legislativa nellôordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di V. E. Orlando*, II, Padova, 1957, 600; E. CHELI, *Atto politico e funzione dôindirizzo politico*, Milano, 1961, 190 ss.

[217] Si veda, L. PALADIN, *Legittimità e merito delle leggi nel processo costituzionale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1664, 314 ss.

Non manca nel panorama dottrinale una posizione intermedia, secondo cui lôespressione ñpotere discrezionaleò, in relazione allôattività legislativa, non dovrebbe essere intesa nellôaccezione che fa riferimento alla funzionalizzazione ad un interesse pubblico determinato dalla legge, ma in senso atecnico[218], per esprimere la libertà e conseguentemente lôinsindacabilità degli apprezzamenti del legislatore. Il giudice costituzionale usa infatti affermare che la discrezionalità del legislatore non può essere censurata se non nei casi in cui travalichi nellôirragionevolezza[219].

Si può concludere, dunque, che con riguardo allôattività legislativa, generalmente libera nel fine, la discrezionalità assuma un significato ambivalente[220]. Da una parte essa allude allôinsindacabilità delle scelte politiche, chiarendo la portata dellôart. 28 legge n. 87 del 1953[221]; dallôaltra rimanda alla possibilità che il potere legislativo sia talora vincolato al perseguimento di determinati fini.

È evidente che se si esclude per lôattività legislativa il connotato della discrezionalità, deve escludersi anche la configurabilità dellôeccesso di potere legislativo[222]; se si concepisce lôattività legislativa come funzionalizzata[223] allo svolgimento della Costituzione e teleologicamente vincolata[224], sarà configurabile il vizio di eccesso di potere, *sub specie* di ñstraripamentoò nelle sfere di attribuzione riservate ad altri poteri distinti o di ñsviamento dal fineò.

---

[218] Il rilevo è di L. PALADIN, *Legittimità*, cit., 314 e ss.

[219] Si vedano le sentt. nn. 104 e 264 del 1976; 100 del 1977; 73 del 1979; 47 e 72 del 1980.

[220] Sullôambiguità semantica del termine cfr. G. SCACCIA, *Gli ñstrumentiò*, cit., 145.

[221] Per una ricostruzione del significato dellôart. 28 della l. n. 87 del 1953 si veda V. CRISAFULLI., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, 358; C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, 224; L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sullôeccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1956, 993 e ss.

[222] Negano la consistenza teorica di un vizio di eccesso di potere legislativo G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., 147-162. Concorda con tale impostazione G. SCACCIA, *Gli ñstrumentiò*, cit.

[223] Tra i maggiori esponenti di questa posizione F. MODUGNO, (v. *Legge (vizi della)*, in *Enc. dir.*, XXIII, 1973, 1034 ss.; ID., *Eccesso di potere*, cit., 1 ss.) per il quale lôattività legislativa non sarebbe libera nel fine, costituendo sviluppo e svolgimento della Costituzione ed essendo conseguentemente vincolata al fine di realizzarla. Cfr. anche A.S. AGRÒ, *Contributo*, cit., 927 e s., il quale rileva che dalla giurisprudenza emerge il principio secondo il quale lôeguaglianza non rappresenta un fine in se e per sé ma un limite che impone il perseguimento di altre finalità costituzionali per rendere ragionevoli quelle differenziazioni che lôarticolo 3 vieterebbe.

[224] Tra gli Autori che ammettono la possibilità di configurare lôattività legislativa come discrezionale si vedano V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952 e C. MORTATI, *Sullôeccesso di potere legislativo*, in *Giur. it.*, 1949, I, 1, 457 ss., che però, muovendo da ideologie costituzionali contrapposte, approdano ad una diversa qualificazione della figura dellôeccesso di potere. Cfr. inoltre A. MOSCARINI, *op. ult. Cit.*, 95, che ritiene che il canone di ragionevolezza si traduca in una forma di controllo della discrezionalità legislativa, rappresentando un giudizio di relazione tra lôesercizio del potere e gli *standards* cui tale esercizio è soggetto. Lôarea della ragionevolezza si estenderebbe, perciò, allôanalisi di tutti gli aspetti teleologici dellôatto.

Il presupposto della configurazione dellôeccesso di potere legislativo come generale vizio della funzione risiede, dunque, in una concettualizzazione della Costituzione come «ordine razionale e compiuto, dominato da un coerente finalismo e necessitante solo della discrezionale attività esecutiva del legislatore per essere portato a compimento».[225]

Un diverso orientamento ravvisa un vincolo teleologico interno solo nelle riserve di legge rinforzate[226], ossia nellôipotesi in cui la norma costituzionale predetermini in qualche sua parte il contenuto della legge che dovrà disciplinare una materia riservata. In questi casi, trattandosi di norme costituzionali di scopo, le quali non pongono soltanto una disciplina puntuale ma indicano valori, programmi, obiettivi, la dottrina considera lôattività legislativa attuativa funzionalizzata al perseguimento dei fini costituzionalmente prestabiliti. Questa posizione ha trovato accoglimento in alcune pronunce del giudice costituzionale nelle quali la mancata rispondenza alle norme costituzionali di scopo è stata configurata come eccesso di potere legislativo[227], anche se il sindacato si è limitato alla verifica dellôesistenza di un errore o di un arbitrio manifesto[228], ovvero alla evidente carenza nella legge di una qualsiasi giustificazione[229].

Dinanzi allôincompleta attuazione di norme costituzionali di scopo lo scrutinio della Corte si è rivelato particolarmente deferente nei confronti della scelta legislativa, non potendo condurre ad una declaratoria di incostituzionalità salvo che siano lesi interessi o diritti individuali costituzionalmente protetti[230]. Nella diversa ipotesi di difetto di adozione di normative prescritte dalla Costituzione, poi, manca addirittura la possibilità di sanzionare giuridicamente lôinerzia del legislatore, non

---

[225] Così G. SCACCIA, *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Pol. Dir.*, 1999, 411.

[226] Lôespressione diffusa da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1960, 733 è divenuta comune in dottrina.

[227] *Contra* V. CRISAFULLI, *La Costituzione*, cit. che sostiene che in tali ipotesi non sia necessario richiamare la categoria dellôeccesso di potere risultando già integrati gli estremi di una violazione di legge.

[228] Come rileva A. CELOTTO, *Corte costituzionale ed ñeccesso di potere legislativoò*, cit., 3724 e ss.

[229] Cfr. sent. n. 14 del 1964.

[230] Secondo G. SCACCIA, *Gli ñstrumentiò*, cit., 152, risultando i vincoli finalistici delle norme costituzionali di scopo abbastanza indefiniti nella loro qualificazione formale, un controllo di legittimità pervasivo risulta escluso per il rispetto della preclusione contenuta nellôart. 28 della l. n. 87 del 1953.

essendo configurabile in tal senso un obbligo giuridico,[231] né esistendo un atto da impugnare.

Secondo una tesi ulteriore, avanzata da unôautorevole dottrina[232], infine, lôesclusione della discrezionalità legislativa tecnicamente intesa[233] non comporterebbe il rigetto automatico del vizio dellôeccesso di potere. La formula ñeccesso di potere legislativoò verrebbe anchôessa ad essere adottata in senso atecnico, per alludere a ipotesi di controllo costituzionale in materia di discrezionalità del legislatore particolarmente intenso[234].

La dottrina costituzionale maggioritaria[235] sembra guardare dunque allôeccesso di potere legislativo nellôaccezione di sviamento o vizio dellôelemento teleologico dellôatto legislativo, con riferimento alle ipotesi in cui le norme costituzionali esigano valutazioni sulla congruenza, sufficienza, adeguatezza e attitudine a conseguire i fini costituzionali della legislazione.

Emerge dalle considerazioni che precedono che, indipendentemente dalla tesi che si voglia sposare, non appare pienamente accoglibile un parallelismo tra potestà legislativa e amministrativa sia per la mancanza, con riguardo alla prima, dellôattributo della doverosità, sia in considerazione del diverso ruolo svolto nei due ambiti dal principio di legalità.[236] Non è configurabile infatti una piena

---

[231] Un dovere di legiferare dovrebbe sussistere solo per la legge di bilancio, le leggi regionali di potestà concorrente, i decreti legislativi delegati e gli statuti regionali.

[232] L. PALADIN., *Legittimità,* cit., 314 ss. secondo cui non esiste un rapporto di necessaria dipendenza tra la classificazione dei vizi di legittimità costituzionale delle leggi e lôindividuazione del limite di merito del controllo di costituzionalità.

[233] Nel senso che nellô art. 28 lôespressione ñpotere discrezionaleò non vada intesa nel significato tecnico in cui questa espressione è usata rispetto allôattività amministrativa, L. PALADIN, *op. ult. cit.*, 314 e ss.; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 147-162.

[234] Nella sent. n. 38 del 1965 la Corte, con riguardo ad una legge che impone oneri ad attività private prima incentivate, esclude lô«eccesso nel potere discrezionale del legislatore»; nella sent. n. 53 del 1974, dinanzi allôimpugnazione di una legge per «eccesso di potere legislativo in quanto priva di rispondenza a fini di interesse generale», enuncia i limiti del sindacato nella «assoluta mancanza di motivi logici e coerenti (é) non palese contraddizione con i presupposti»; nella sentenza n. 187 del 1981 si parla di «caso esemplare di sviamento della funzione legislativa».

[235] C. MORTATI C., *Sullôeccesso di potere legislativo*, in *Giur. it*., 1949, I, 1, 457 ss. Da altra parte L. PALADIN, *Legittimità*, cit., 314 ss. mette in luce come non si possa limitare lôoperatività del vizio di eccesso di potere legislativo alle sole ipotesi in cui la Costituzione prescriva alle legge un fine specifico.

[236] In proposito R. TOSI, *Spunti per una riflessione sui criteri di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale,* in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 277 ss. osserva che, mentre la Costituzione istituisce la funzione legislativa, la legge istituisce quelle amministrative sicchè il concetto di discrezionalità non può essere riferito allôattività legislativa.

funzionalizzazione dellôattività legislativa allôattuazione della Costituzione, residuando certamente spazi di libertà, mentre lôattività amministrativa dispone di ambiti di discrezionalità solo per espressa previsione di legge.

La pluralità di ricostruzioni in materia di configurabilità di una discrezionalità legislativa e di un vizio di eccesso di potere legislativo si riflette sulla *querelle* che ruota intorno alla equiparabilità tra il sindacato su questôultimo vizio e il controllo svolto in virtù del canone di ragionevolezza.

I due giudizi, secondo un primo orientamento, non potrebbero essere intesi come *variationes*[237] terminologiche di una figura unitaria, la quale presupporrebbe una sostanziale identità di giudizio finalistico da taluno criticata[238]. Ad ogni modo lôeccesso di potere legislativo, variamente definito e identificato, non sarebbe considerabile come un vizio autonomo e distinto dai generali vizi sostanziali della legge[239].

Le differenze tra i due giudizi sono, come detto, riconducibili alla diversa natura dellôatto che ne è oggetto: lôatto amministrativo trae legittimazione dal fine che persegue, ovvero lôinteresse pubblico, mentre il rapporto tra fine costituzionale e legge non è rappresentabile in termini concettualmente analoghi. Ne discenderebbe lôimpossibilità di trasporre le ñfigure sintomaticheò dellôeccesso di potere amministrativo nel giudizio di costituzionalità volto allôaccertamento dei vizi sostanziali[240] delle leggi. Posto che il rapporto tra fine costituzionale e legge non può essere ricostruito analogamente a quello tra interesse pubblico e atto amministrativo, ogni vizio qualificabile come eccesso di potere verrebbe, a ben vedere, a configurarsi come violazione di una norma costituzionale esplicita[241].

Il parallelo tra eccesso di potere e vizio di irragionevolezza, inoltre, non sarebbe coerente con il già citato fenomeno dellôestraneazione della legge dal suo

---

[237] È la posizione di G. SCACCIA, *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Pol. Dir*., 1999, 409. Lôespressione citata è di A. CELOTTO, *Corte costituzionale*, cit., 3724 ss.

[238] Cfr. G. SCACCIA, *Gli ñstrumentiò*, cit. 166.

[239] La conclusione è ancora di G. SCACCIA., *Gli ñstrumentiò*, cit., 166.

[240] In proposito L. PALADIN, *Legittimità e merito delle leggi nel processo costituzionale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ*., cit., 314 e ss.

[241] Si veda ancora L. PALADIN, *Legittimità e merito*, cit., 326 ss., secondo cui «la prova dellôappartenenza dellôeccesso di potere legislativo al novero unitario dei vizi delle forme di sindacato, sicuramente spettanti alla Corte costituzionale ben può prescindere da ipotesi estreme (é) buona parte del linguaggio del quale si serve la costituzione (é) non può divenire vitale per mezzo di esegesi strettamente formali bensì richiede di essere integrato dallôesame delle realtà materiali che esso presuppone». Sottrarre alla Corte tale sindacato sullôassunto che trattasi di merito significherebbe escludere una giustizia costituzionale nei confronti di norme elastiche.

autore, il quale comporta che, mentre il primo è un vizio dell'attività o dell'atto, il secondo è un vizio del prodotto dell'atto, il quale si coglie nel contesto del sistema legislativo unitariamente inteso.[242]

Infine, il suddetto parallelismo, in quanto volto a conferire certezza sul piano strutturale ad un giudizio fondato su un canone ontologicamente incerto, incorrerebbe[243], secondo taluni, in un paradosso, giacché la dottrina amministrativistica si serve di tale equiparazione per l'esigenza inversa di conferire maggiore duttilità argomentativa ad un controllo che, da rigidi riscontri di conformità dell'atto a parametri legali, si sta orientando verso valutazioni di efficienza, adeguatezza, proporzionalità dell'azione amministrativa.

Diversamente, taluni,[244], pur escludendo l'ammissibilità di un controllo sull'eccesso di potere legislativo[245], rinvengono nel vizio di irragionevolezza le figure tipiche dell'«applicazione travalicatrice» da parte del legislatore dei limiti elastici posti dalla Costituzione e dell'«incongruenza della normativa con il sistema», che si manifesta nelle forme della contraddittorietà, dell'impertinenza, dell'inadeguatezza.

La tesi opposta ritiene, invece, che il controllo sulla ragionevolezza della legge tenda ad identificarsi con quello sull'esercizio del potere legislativo nella forma dell'«eccesso» dai limiti propri di esso,[246] o, quantomeno, che la Corte, attraverso un uso penetrante del criterio della ragionevolezza, sia giunta, pur in modo non dichiarato, a sindacare il vizio di eccesso di potere degli atti legislativi.[247]

---

[242] Cfr. A.M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 565.

[243] G. SCACCIA., *Gli «strumenti»*, cit., 180

[244] A. M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza*, cit., 563 ss.

[245] Concordano V. CRISAFULLI, *Ancora in tema di eguaglianza*, cit., 744 ss.; A. CERRI., *Ragionevolezza*, cit., 1 ss.; C. ESPOSITO., *La Corte costituzionale come giudice della non arbitrarietà della leggi*, in *Giur. cost.*, 1962, 78 e ss.

[246] Cfr. M. RUOTOLO, *Un caso di «irragionevole» ragionevolezza*, in *Giur. Cost.*, 1997, 851 e ss. e G. AZZARITI, *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sul contenuto delle leggi: l'eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco della legge*, in *Giur. Cost.*, 1989, 655; E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, cit., 62.

[247] Così F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Genova, 1992, 44. A. BARBERA., F. COCOZZA.,G. CORSO., *op. cit.*, 278. Si veda poi l'eccentrica posizione di chi ritiene che entro certi limiti si possa parlare di eccesso di potere legislativo, concludendo però per l'inammissibilità del controllo di ragionevolezza pena l'invasione della sfera della discrezionalità del legislatore. Così M. PIAZZA, *L'insostenibile ragionevolezza del dover essere*, in *Giur. Cost.*, *2008*, 4656 e ss.

In primo luogo, il controllo derivante dal giudizio di eguaglianza, imponendo al legislatore di essere coerente con se stesso renderebbe il vizio di irragionevolezza assimilabile allôeccesso di potere legislativo[248].

Rappresenterebbe poi unôespressione di ñstraripamentoò della funzione legislativa in ambiti riservati ad altri poteri il caso della ñamministrativizzazioneò della legge,[249] in quanto tale fenomeno priva i cittadini della garanzia di partecipazione procedimentale riconosciuta dalla legge n. 241 del 1990 e della garanzia giurisdizionale di immediata impugnabilità degli atti amministrativi prevista dagli artt. 24 e 113 Cost.[250] Ancora, ipotesi di straripamento potrebbero verificarsi in relazione alla funzione giurisdizionale, quando lôintento esclusivo della legge sia la sottrazione delle controversia al giudice e lôelusione del giudicato[251] o, ad esempio, quando una legge di interpretazione autentica sia in realtà finalizzata[252] a dotare di efficacia retroattiva disposizioni innovative[253].

Tali casi rileverebbero dunque come ipotesi di eccesso di potere per straripamento o come *fraudes constitutionis*[254].

---

[248] Per tale orientamento cfr. C. LAVAGNA, *op. cit.*, 1573 ss.; L. PALADIN, *Legittimità e merito*, cit., 314 e ss.; A. S. AGRÒ., *Contributo*, cit., 921 e ss.; C. MORTATI., *Sullôeccesso di potere*, cit., 457 ss. *Contra*, A.M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza*, cit., 561 e ss.

[249] Lôanalisi dellôñeccesso di potere legislativoò nelle sue varie accezioni è di G. SCACCIA, *Gli ñstrumentiò*, cit., 143 e ss.

[250] In proposito secondo C. MORTATI. (in *Le leggi provvedimento*, cit., 235 e ss.) lôosservanza della garanzia giurisdizionale nei confronti del singolo può essere assicurata dal sindacato della Corte costituzionale sulle leggi-provvedimento.

[251] Cfr., per tale argomentazione, Corte cass., SS.UU. civili, sent. 28 luglio 1947, in *Giur. It.*, 1947, I, 1, 337. Lôorientamento è altresì accolto dalla Corte costituzionale. Tra le più recenti, si veda la sent. n. 374 del 2000 in cui si afferma, con una terminologia che riecheggia quella adoperata dalla giurisdizione amministrativa per lôindividuazione del vizio di eccesso di potere, che lôincidenza diretta ed esplicita sul giudicato rivela in modo incontestabile il preciso intento legislativo di interferenza con lôesercizio della potestà giurisdizionale.

[252] La Corte rintraccia nella ragionevolezza un canone di giudizio fondamentale in tema di leggi di interpretazione autentica, individuando appunto le linee essenziali del loro scrutinio di costituzionalità nella valutazione della compatibilità con la norma interpretata, della ragionevolezza dellôopzione ermeneutica, dei limiti alla retroattività di norme extrapenali. Cfr., tra le più recenti, la sent. n. 29 del 2002.

[253] Nella sent. n. 155 del 1990 lôirragionevolezza della norma impugnata è ravvisata nellôuso improprio da parte del legislatore della qualifica di legge di interpretazione autentica, per stabilire invece una disciplina di modifica di fatto innovativa, e dellôeffetto retroattivo in mancanza di ragionevole giustificazione fondata sulla *ratio legis*..

[254] Configurano lôeccesso di potere come *fraus constitutionis* V. ZANGARA, *op. cit.*, 609 e ss.; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 993. La riconduzione dello ñstraripamentoò legislativo allôeccesso di potere non è tuttavia condivisa da altra parte della dottrina, che preferisce ricostruire tale fenomeno come unôipotesi di violazione di legge costituzionale Riconduce le ipotesi di straripamento alla violazione dellôart. 3 L. PALADIN, *Legittimità e merito*, cit., 314 ss.; ID., *Ragionevolezza*, cit., 899 ss. il quale non

Questa tesi, accreditata da autorevole dottrina,[255] ritenendo che si sia riusciti a sanzionare lôeccesso di potere legislativo tramite lôuso della clausola generale di ragionevolezza, asserisce che tale canone consentirebbe un sindacato di costituzionalità penetrante, analogo a quello del giudice amministrativo, del quale sarebbero adottate le c.d. ñfigure sintomaticheò. La tecnica argomentativa tipica della ragionevolezza delle norme di legge non sarebbe perciò dissimile da quella che la giurisprudenza amministrativa usa in sede di sindacato sullôesercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione.[256]

Come si è visto, la giurisprudenza è sembrata di fatto avvalorare questa tesi trasponendo, nel giudizio di ragionevolezza, argomentazioni analoghe alle ñfigure sintomaticheò di eccesso di potere, quali, ad esempio, la congruità logica della norma rispetto alla sua premessa, la non rispondenza della discriminazione rispetto ad un preesistente assetto normativo, la palese disparità di trattamento[257].

In realtà, occorre evidenziare che anche la giurisprudenza non fornisce indicazioni univoche quanto alla ricostruzione dellôeccesso di potere legislativo[258], mostrando piuttosto una certa ñreticenza terminologicaò.[259]

Nelle pronunce più risalenti, in effetti, il giudice costituzionale ha affermato in più occasioni di non poter giudicare lôeccesso di potere legislativo.[260]

Lôorientamento restrittivo della Corte ha ammesso il sindacato teleologico solo con riguardo alle leggi attuative di riserve rinforzate di legge ovvero di norme

---

riconosce la figura della frode alla Costituzione, posto che«la vigente disciplina delle impugnative dôillegittimità delle leggi conferma la necessità che la Corte costituzionale valuti i vizi delle leggi stesse nei confronti di specifiche disposizioni della carta (sia pure interpretate nel sistema), non già del preteso diritto costituzionale tacito»

[255] C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 733 ss.; V. CRISAFULLI., *Lezioni*, cit., 372 ss.; G. AZZARITI, *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sul contenuto delle leggi: lôeccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco della legge*, in *Giur. cost.*, 1989, 653 e ss.

[256] A. BARBERA., F. COCOZZA.,G. CORSO., *op. cit*., 319.

[257] Sullôuso da parte del giudice costituzionale di una terminologia analoga a quella adoperata dal giudice amministrativo con riferimento al corretto uso dei poteri discrezionali cfr. A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 22.

[258] Nella sent. n. 38 del 1965 la Corte, con riguardo ad una legge che impone oneri ad attività private prima incentivate, esclude lô«eccesso nel potere discrezionale del legislatore»; nella sent. n. 53 del 1974, dinanzi allôimpugnazione di una legge per «eccesso di potere legislativo in quanto priva di rispondenza a fini di interesse generale», enuncia i limiti del sindacato nella «assoluta mancanza di motivi logici e coerenti (é) non palese contraddizione con i presupposti»; nella sen. n. 187 del 1981 si parla di «caso esemplare di sviamento della funzione legislativa».

[259] Cfr. sul punto C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1414. Parla di ritrosia terminologica anche A. CELOTTO, *Corte costituzionale*, cit., 3734.

[260] Cfr. sentt. nn. 37 del 1969; 183-247-373-423 del 1992

costituzionali di scopo. Con riferimento a tali ipotesi, talora[261], lo scrutinio è apparso svolgersi su diversi livelli: dapprima, si accerta che il legislatore abbia svolto apprezzamenti non arbitrari, che contemperino i vari interessi coinvolti e non siano contrastanti con i presupposti di fatto; successivamente, si controlla lôefficienza strumentale della legge, verificando lôidoneità del mezzo al raggiungimento dei fini enunciati; infine, si effettua lo scrutinio sullo sviamento dal fine costituzionalmente prefissato. Il riscontro teleologico, volto a far emergere il vizio di eccesso di potere, dovrebbe costituire solo lôultimo dei parametri valutativi, senza assumere perciò rilevanza autonoma quale motivo di incostituzionalità. Al di fuori di tali ipotesi in un primo momento la Corte ha escluso lôipotizzabilità del vizio in questione, osservando che dal proprio sindacato «esula ogni possibilità di controllo sulle scelte politiche, in senso lato operate dal legislatore, sotto la sua responsabilità»[262].

In diverse occasioni, tuttavia, il giudice costituzionale ha mostrato di non escludere in astratto la possibilità di uno scrutinio vertente sullôeccesso di potere legislativo, pur non esperendolo nel caso concreto[263] poiché non venivano in considerazione le ipotesi di assoluta carenza di motivi logici o coerenti, o di palese contraddizione coi presupposti, tali da incidere negativamente nel campo di diritti costituzionalmente garantiti.

Un espresso riconoscimento del vizio teleologico come vizio autonomo, indipendentemente dal campo della ñlegislazione funzionalizzataò avviene solo con la sentenza n. 195 del 1982[264]. In un *obiter dictum* , la Corte configura lôeccesso di potere come vizio funzionale-teleologico prospettabile non solo in relazione ai fini, costituzionalmente imposti, bensì anche con riferimento a quelli che lo stesso

---

[261] Cfr. in particolare la sent. n. 14 del 1964 ove il giudice delle leggi dichiara che «per poter affermare che la legge denunziata non risponda a fini di utilità generale ai sensi dellôart. 43 cost., bisognerebbe che risultasse: che lôorgano legislativo non abbia compiuto un apprezzamento di tali fini e dei mezzi per raggiungerli o che questo apprezzamento sia inficiato da criteri illogici, arbitrari o contraddittori ovvero che lôapprezzamento stesso si manifesti in palese contrasto con i presupposti di fatto (é). Ci sarebbe anche vizio di legittimità se si accertasse che la legge abbia predisposto mezzi assolutamente inidonei o contrastanti con lo scopo che essa doveva conseguire ovvero che risultasse che organi legislativi si siano serviti della legge per realizzare una finalità diversa da quella di utilità generale che la norma costituzionale addita».

[262] sentenza n. 37 del 1969

[263] Cfr. Sent. n. 53 del 1974 e sentenza n. 187 del 1981 in cui si configura «come un caso esemplare dello sviamento strumentale della funzione legislativa, il ricorso allo strumento della legge interpretativa, per porre il vizio rilevato dallôorgano di controllo al riparo da tale controllo».

[264] Con note di F. MODUGNO, *Ancora sulla mancata determinazione del* thema decidendum *e sullôeccesso di potere legislativo*, in *Giur. cost*., 1982, 2090

legislatore si è proposto di perseguire. Il giudice costituzionale precisa altresì che «non necessariamente questo tipo di vizio comporta lôillegittimità dellôintero atto, ben potendosi riscontrare, nei casi di atti le cui prescrizioni sono scindibili, una sua incidenza solo parziale».

Fondamentale in questo panorama è la sentenza n. 313 del 1995[265] che riconosce espressamente lôeccesso di potere quale forma del sindacato di ragionevolezza, stabilendo che affinché «sia possibile operare uno scrutinio che direttamente investa il merito delle scelte sanzionatorie operate dal legislatore, è (é) necessario che lôopzione normativa contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, vale a dire si appalesi, in concreto, come espressione di un uso distorto della discrezionalità che raggiunga una soglia di evidenza tale da atteggiarsi alla stregua di una figura per così dire sintomatica di ñeccesso di potereò e, dunque, di sviamento rispetto alle funzioni che lôordinamento assegna alla funzione legislativa».

Senza volersi fermare alle dichiarazioni della Corte, ma volendo trarre indicazioni dalle argomentazioni effettivamente usate dalla stessa nei giudizi di ragionevolezza, non sembra potersi negare che alcune tecniche tipiche di tale sindacato siano assimilabili alla nozione di eccesso di potere. Si pensi, come ha sottolineato parte della dottrina[266], alla disparità di trattamento, alla congruità della disposizione rispetto alla sua *ratio*; o ancora, alla non rispondenza di una differenziazione rispetto al preesistente assetto normativo ritenuto legittimo, che appaiono la trasposizione di figure sintomatiche quali lôillogicità, la contraddittorietà del provvedimento e la ingiustificata disparità di trattamento.

Più difficilmente possono configurarsi, con riguardo agli atti legislativi, le figure dellôinvalidità per insufficiente motivazione - poichè manca il presupposto dellôobbligatorietà della stessa - e il contrasto con i precedenti, non potendo il legislatore presente vincolare quello futuro[267]. Ancora, lôinosservanza di regole procedurali e il difetto di istruttoria rifluiscono nella categoria de vizi formali della legge, mentre lôingiustizia manifesta, sostanziandosi in una disparità di trattamento, è senzôaltro riconducibile ad una violazione dellôart. 3 Cost.

---

[265] Cfr. anche sent. n. 146 del 1996.

[266] Il riferimento è a A. CELOTTO, *Corte costituzionale*, cit., 3733.

[267] Sul tema, si veda A. RUGGERI., *Ragionevolezza e valori,* cit., 104 e ss.

11. Il canone di ragionevolezza tra legittimità e merito

Le considerazioni che precedono ci conducono ad affrontare un ulteriore e connesso problema, concernente i limiti del sindacato della Corte costituzionale.

Lôevoluzione della giurisprudenza costituzionale, il progressivo autonomizzarsi del giudizio di ragionevolezza rispetto al principio di eguaglianza con la consequenziale perdita di un riferimento forte al testo costituzionale, e la trasposizione della figura dell'«eccesso di potere» dalla sfera dei vizi dell'atto amministrativo a quella dei vizi dell'atto legislativo hanno portato allôattenzione della dottrina la questione della sindacabilità dei vizi di merito della legge da parte della Corte costituzionale in relazione al dettato del già citato articolo 28.[268]

Questa norma, secondo taluni, non ha mai operato: o perché ñnata mortaò, data la sua intima contraddittorietà con la natura del sindacato di costituzionalità o perché, pur ñnata vivaò, sarebbe stata trascurata fino a cadere in desuetudine[269] a causa dellôespansione ñpoliticaò del controllo di legittimità costituzionale.

La preoccupazione secondo la quale lôutilizzo del canone di ragionevolezza può condurre a trasformare il controllo di costituzionalità in una sorta di ñsuperlegislazioneò[270], travolgendo il divieto di sindacato sul merito della legge, si inquadra nel più ampio problema della inevitabile tensione tra il principio di supremazia della Costituzione e quello di sovranità parlamentare, che porta la dottrina a chiedersi fino a che punto la Corte possa spingersi per assicurare la supremazia della Costituzione senza comprimere la discrezionalità legislativa[271].

La tesi assolutamente maggioritaria ritiene che debba escludersi perentoriamente un sindacato del giudice costituzionale sulla scelta dei fini che il Parlamento, pur sempre nei limiti costituzionalmente stabiliti, può operare: tuttavia

---

[268] Cfr. per tutti V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 371, il quale sottolinea come lôutilizzo del canone di ragionevolezza comporti che il confine tra legittimità e merito diventi sottile e rischi di essere oltrepassato; cfr. anche A. RUGGERI ï A. SPADARO, *op. cit.*, 107.

[269] Cfr. E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, cit., 45. Sullôinadeguatezza della formulazione della norma in esame rispetto ai risultati che il legislatore intendeva assicurare, cfr. A.S. AGRÒ, *La nascita del controllo di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *La ragionevolezza nella ricerca scientifica*, cit., I, 224 e s.

[270] Così A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984., 158

[271] M. RUOTOLO, *Un caso di «irragionevole» ragionevolezza*, cit.

ciò non preclude al giudice delle leggi di esperire un controllo sul modo in cui il Parlamento realizza i fini presenti in Costituzione.[272]

L'esclusione del sindacato sul merito della legge non comporterebbe, dunque, esclusione del sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento, se è vero che il vizio funzionale relativo allôeccesso di potere è un vizio di legittimità, storicamente e dogmaticamente contrapposto ai vizi di merito.[273]

Parte della dottrina[274] tuttavia, insiste nellôavanzare forti perplessità in merito ad un possibile uso arbitrario del canone di ragionevolezza, che spinga la Corte oltre i limiti di un sindacato sullôopportunità delle scelte legislative fino a farle indossare le vesti di organo co-legislativo, che partecipi all'indirizzo politico in carenza di legittimazione democratica quasi fosse una ñcostituente permanenteò. Tale orientamento è giunto fino allôestrema conclusione di escludere radicalmente lôuso del predetto canone, al fine di evitare la conseguenteñdestrutturazioneò dell'ordinamento.

La Corte medesima, a ben vedere, ha precisato in diverse occasioni il rapporto tra giudizio di ragionevolezza e sindacato di merito.

La consistenza del confine tra i suddetti giudizi è stata indagata, dapprima, sentenza n. 1130 del 1988, ove il giudice costituzionale ha ritenuto che le censure di merito non comportino valutazioni strettamente diverse, sotto il profilo logico, dal procedimento argomentativo proprio dei giudizi valutativi implicati nel sindacato di legittimità, differenziandosene, piuttosto, per il fatto che in questôultimo le regole o gli interessi che debbono essere assunti come parametro sono formalmente sanciti di legge o della Costituzione.

Ancora, nella sentenza n. 89 del 1996, si è detto che il controllo di costituzionalità, restando comunque circoscritto all'interno dei confini proprî dello scrutinio di legittimità, non può travalicare in apprezzamenti della ragionevolezza che sconfinino nel merito delle opzioni legislative. Non potrebbe venire in discorso agli effetti di un ipotetico contrasto con il canone della eguaglianza, precisa la Corte, qualsiasi incoerenza, disarmonia o contraddittorietà che una determinata previsione

---

[272] Cfr. F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II, cit., 347 e M. RUOTOLO, *Un caso di «irragionevole» ragionevolezza*, cit. Non condivide la preoccupazione di una sovrapposizione degli orientamenti politici della Corte su quelli del legislatore V. KURKDJAN, *Il principio di ragionevolezza come strumento di contropotere*, cit., 265.

[273] Ancora F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II, cit., 348.

[274] M. PIAZZA, *Lõinsostenibile ragionevolezza del dover essere*, cit., 4656 e ss.

normativa possa, sotto alcuni profili o per talune conseguenze, lasciar trasparire, giacché, ove così fosse, al controllo di legittimità costituzionale verrebbe impropriamente a sovrapporsi una verifica di opportunità, per di più condotta sulla base di un etereo parametro di giustizia ed equità, al cui fondamento sta una composita selezione di valori che non spetterebbe alla Corte operare.

Da ultimo, in questa pronuncia, il giudice costituzionale espressamente delinea la differenza tra norma inopportuna e norma illegittima, affermando che questi ultimo «sono pertanto due concetti che non si sovrappongono, dovendosi il sindacato arrestare in presenza di una riscontrata correlazione tra precetto e scopo che consenta di rinvenire, nella "causa" o "ragione" della disciplina, l'espressione di una libera scelta che soltanto il legislatore è abilitato a compiere.»

12. Conclusioni sulla natura della ragionevolezza

Dopo aver constatato la latitudine e lôintensità con cui viene applicato il canone della ragionevolezza nel giudizio in via incidentale e il suo rapporto con il concetto di eccesso di potere legislativo, ci si può interrogare su quale sia la natura del medesimo. In questa ricerca, si anticipa, la giurisprudenza costituzionale non offre indicazioni chiarificatrici.

Dallôanalisi, seppur sommaria, appena compiuta, può innanzitutto trarsi il dato incontestabile del progressivo allontanamento del suddetto canone dal parametro di cui allôarticolo 3 Cost., il quale è divenuto un labile appiglio cui ricondurre le eterogenee tecniche argomentative illustrate il suo richiamo apparendo, talora, come una sorta di ñclausola di stileò.[275]

La costruzione giurisprudenziale ha in effetti reso ñirriconoscibileò[276] lôarticolo 3 il quale ormai rappresenta, secondo lôespressione felice di una parte della dottrina, solo la parte emergente dellô*iceberg* nel quale è contenuta «la regola della *rationabilitas* delle leggi.»[277] Come è stato autorevolmente sostenuto, nei giudizi di ragionevolezza ed in particolare in quelli di razionalità sistematica, il parametro di

[275] Così L. VENTURA, *La motivazione tra pronunce della Corte ed atti oggetto del controllo*, cit., 350,
[276] Cfr. G. FERRARA, in *Intervento,* AA.VV., *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale: bilancio di ventôanni di attività*, a cura di N. Occhiocupo, Bologna, 1978.
[277] Così A. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza*, cit., 562.

legittimità è costituito, sostanzialmente, da norme di rango legislativo[278], mentre il richiamo a disposizioni costituzionali rappresenterebbe un mero rituale che cela la reale consistenza del termine di raffronto utilizzato dalla Corte.

In effetti, è la stessa qualificazione dogmatica della ragionevolezza come principio e come parametro di legittimità degli atti normativi a non essere universalmente condivisa, al punto che una parte consistente della dottrina ritiene che un principio costituzionale di ragionevolezza non esista.[279]

Questôultima rappresenterebbe piuttosto una clausola generale dellôordinamento che entra nel sistema delle fonti attraverso lôinterpretazione, ma non, certamente, un principio invocabile ai sensi dellôarticolo 12 delle ñpreleggiò. [280]

Nel panorama dottrinario[281] si sono così affermate ricostruzioni le quali hanno tentato di conferire al canone in esame una diversa fisionomia e un statuto unitario.

Una prima tesi ritiene che la ragionevolezza sia definibile come una clausola integrativa delle disposizioni costituzionali, la quale impartisce direttive per la ricerca della norma di decisione, senza operare per il tramite di una struttura argomentativa sussuntiva. Più precisamente, il principio di ragionevolezza, così inteso, diverrebbe non un criterio legalistico, ma un canone metanormativo[282] presupposto dal pluralismo delle fonti, che collega aspirazioni di giustizia e certezza del diritto, e che vincolerebbe lôesercizio di tutte le pubbliche funzioni, condizionando lôagire giuridico nel momento creativo, interpretativo e applicativo. La ragionevolezza sarebbe perciò definibile strutturalmente come un principio e, funzionalmente, alla stregua di un criterio interpretativo o una tecnica di giudizio,

---

[278] Cfr. A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, auto vincoli legislativi*, Padova, 1997, 164 e F. PASTORE, *Politiche legislative e scrutinio di coerenza*, cit., 191.

[279] Cfr., in particolare, lôinterrogativo che si pone L. PALADIN, *Esiste un ñprincipio di ragionevolezzaò nella giurisprudenza costituzionale?*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, cit., 163 e ss. e, di recente, la riflessione di M. PIAZZA, *Lôinsostenibile ragionevolezza del dover essere*, in *Giur. Cost., 2008, 4656 e ss.*

[280] Così A. MOSCARINI, Ratio legis, cit., 96.

[281] Per la ricostruzione del panorama dottrinario P. BARILE., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 21 ss.; V. KURKDJAN, *Il principio di ragionevolezza come strumento di contropotere nei confronti del legislatore*, in *Dir. e soc.*, 1991, 260 e ss.

[282] M. CARIGLIA, *Lôoperatività del principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale* in *La ragionevolezza nel diritto*, a cura di M. La Torre e A. Spadaro, Torino, 2002, 173 e ss.

che, essendo priva di fattispecie giuridica concreta, reagisce in base alle stimolazioni che derivano dal caso prospettato.

Una posizione ulteriore[283] colloca la rilevanza del principio di ragionevolezza su diversi piani: quello dellôargomentazione, ragionevole se ordinata e convincente; quello della valutazione, ragionevole quando sia plausibile e probabile; infine quello della legittimazione, in cui risulta ragionevole il comportamento che non pone a rischio il mantenimento della stessa.

Altra tesi, poi, valorizza il ruolo della ragionevolezza come necessario medio logico tra Costituzione e legge, asserendo che essa rappresenta lôunico ponte tra due logiche: quella del legislatore, basata sulla relazione ñmezzi-finiò, e quella costituzionale, basata sul riferimento ad una certa gerarchia di valori che non possono essere comparati direttamente[284].

Ancora, un differente orientamento, condividendo lôopinione di chi collega la ragionevolezza alla ñlogica dei valoriò[285] la definisce come un «principio architettonico del sistema».[286] Considerandola un mero criterio di giudizio sulla legittimità degli atti giuridici, confinabile al momento patologico, infatti, si trascurerebbe la sua capacità di plasmare dallôinterno i profili organizzativi e procedimentali dellôapparato pubblico e lôimmanenza nella struttura fondamentale del sistema. In proposito, tale orientamento collega allo ñstatuto deboleò del principio di ragionevolezza, le cui uniche coordinate certe consisterebbero nella congruità degli atti giuridici alla sfera del fatto e nel bilanciamento tra principi coinvolti dalla fattispecie, la capacità dello stesso di unificare e legittimare ordinamenti pluralistici assiologicamente qualificati, ponendosi come principio di sintesi dinamica ed aperta del sistema.[287]

---

[283]Secondo M. LUCIANI, *Lo spazio*, cit., 245 ss. su ciascuno di questi piani il giudice deve agire secondo criteri chiaramente esplicitati. Di qui lôesigenza della motivazione ai fini della prevedibilità e controllabilità pubblica delle pronunce.

[284] Così A. BALDASSARRE., *Fonti normative, legalità e legittimità*: *lôunità della ragionevolezza*, in *Queste istituzioni*, n. 87-88/1991, 60

[285] Lôespressione è ancora di A. BALDASSARRE., *Fonti normative, legalità e legittimità*: *lôunità della ragionevolezza*, cit., 64.

[286] Lôespressione è di L. DôANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 17.

[287] L. DôANDREA, *op. ult. Cit*., 375, il quale trova il fondamento del principio di ragionevolezza nel dovere di fedeltà alla Repubblica di cui allôarticolo 54 Cost., letto come norma di sintesi e di chiusura del sistema.

Infine, una ricostruzione ulteriore[288], sottolineando la polivalenza del termine - che rimanda ai processi di argomentazione razionale ma anche allôesperienza pratica, come sinonimo di equilibrio e giustizia - ritiene che la ragionevolezza evochi la tessitura logica non deduttiva del sindacato di legittimità costituzionale, che fa valere istanze di razionalità rispetto ai valori e di adeguatezza rispetto al fatto. Intesa come criterio generale di giudizio ancorato ad una logica ñdeboleò e aperta alle conseguenze fattuali, essa sarebbe legata alla teorizzazione della Costituzione come insieme di norme di principio, a fattispecie aperta, e come ordine materiale di valori[289]. A tali considerazioni si aggiunge che, implicando scelte di valore e consentendo la mediazione tra le prescrizioni normative e i loro contesti applicativi[290], il principio di ragionevolezza avrebbe anche una funzione normativa, contribuirebbe cioè ad una definizione del diritto[291].

Avendo ripercorso ora non solo gli orientamenti giurisprudenziali, bensì anche quelli dottrinali, nel constatare la difficoltà che gli uni e gli altri presentano nel far emergere uno statuto unitario del canone di ragionevolezza, il quale invece appare nelle forme più diverse ï giungendo indifferentemente a sanzionare la disparità di trattamento, lôintrinseca mancanza di fondamento razionale della normativa, lôincoerenza tra le disposizioni, lôingiustizia rispetto al caso concreto, lôinadeguatezza del mezzo legislativo rispetto al fine da realizzare, lo sviamento dellôattività legislativa dalla sua funzione tipica - viene da condividere quellôautorevole impostazione, cui già si è accennato, che ha affermato lôinesistenza di un principio di ragionevolezza in sé considerato.

---

[288] La ricostruzione è di G. SCACCIA, *Gli ñstrumentiò* , cit., 1 ss.

[289] In una prospettiva assiologicamente orientata la ragionevolezza si lega al valore democratico e assume la duplice veste di concetto-mezzo e concetto-fine. Così A. RUGGERI., *Ragionevolezza e valori,* cit., 97 e ss.

[290] Proprio perché la ragionevolezza applicata ai giudizi di costituzionalità «sottende un *quid pluris*, che non implica solamente un processo di valutazione del diritto mediante lôargomentazione, bensì ricomprende una funzione attuativo-applicativa del diritto in vista dei contesti», «si avvicina maggiormente allôidea di interpretazione in funzione normativa, cara a Emilio Betti». A. MORRONE, *op. ult. cit.*, 392

[291] Per tale considerazione A. MORRONE, *Principio di ragionevolezza e definizione di «diritto»,* in *La ragionevolezza nel diritto*, cit., 285 ss. secondo cui il diritto nasce dalla combinazione di tre elementi essenziali e originari: *ratio, voluntas* e *factum.* In particolare la *voluntas* positiva per costituire diritto deve fondarsi su specifiche ragioni giustificatrici e concreti contesti sociali. Il concetto di *ratio* si riferisce dunque alla razionale individuazione di valori mentre il *factum* definisce il contenuto concreto di tali valori allôinterno dellôorganizzazione sociale. Il fatto esprime cioè ñil vitalismo implicito nel dirittoò e relativizza le *rationes* in riferimento ai contesti applicativi.

Quella stessa tesi tuttavia riteneva, forse andando troppo oltre, che dietro lôespressione ñragionevolezzaò vi fosse soltanto «una generica esigenza di giustizia delle leggi»[292]. Dallôimpossibilità di rinvenire un principio costituzionale di ragionevolezza sembra invece potersi trarre unôaltra conclusione.

Una tesi risalente aveva già sostenuto,[293] in effetti, che la ragionevolezza, in quanto canone generale di interpretazione del diritto, costituisse una costante in tutti i giudizi di legittimità costituzionale e dovesse considerarsi espressione di un più generale controllo di razionalità, implicando una valutazione della compatibilità della scelta discrezionale che unôautorità legislativa ha compiuto con il dovere di coerenza proprio di chiunque eserciti i pubblici poteri[294].

Come sostenuto più di recente, la ragionevolezza sarebbe piuttosto un metodo ermeneutico problematico, e non un principio.[295]

---

[292] L. PALADIN, *op. ult. cit.*,163. Tale affermazione è giustificata sulla base dellôassunto secondo il quale nei giudizi di ragionevolezza il venir meno del criterio del *tertium comparationis* sarebbe solo apparente. Infatti, se si concepisce il giudizio di ragionevolezza come unôestensione del giudizio di eguaglianza, la struttura trilatera deve comunque essere rispettata, (con la sola differenza che la norma terza è da rinvenirsi in unôaltra norma costituzionale o in una regola desumibile dal contesto della legislazione).

[293] Così, C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale, in Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, 1972, 1573 ss. ma anche R. TOSI, *op. ult. Cit.*, 544 e ss. In giurisprudenza, sembra in linea con tale orientamento la sent. n. 194 del 1990, ove si legge che la ragionevolezza è un canone interpretativo che impone di escludere lôinterpretazione di un enunciato normativo che dia luogo ad una norma assurda o irragionevole fino a quando non sia stata accuratamente esplorata la possibilità di altri significati compatibili sia con il tenore del testo che con il principio di cui allôart. 3 Cost.

[294] A. PIZZORUSSO, *Ragionevolezza e razionalità nella creazione e nellôapplicazione della legge,* in *La ragionevolezza nel diritto*, cit., 45 e ss. E altri (Cfr. A. CERRI, in *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 3) avevano sostenuto che il sindacato di ragionevolezza abbia luogo quando la disposizione costituzionale di riferimento consista in una indicazione di fini, non determinando con precisione la fattispecie e non consentendo la formulazione in via interpretativa di vere e proprie regole complete, o comporta lôemersione solo di un principio-valore, o, ancora quando più regole concorrano in modo conflittuale. LôAutore si sofferma sulla distinzione tra attività interpretativa e sindacato di ragionevolezza vero e proprio, ritenendo che la prima si concluda sempre con lôenunciato di una regola desunta dal sistema normativo, idonea a decidere il caso; il secondo, viceversa, opera laddove non sia possibile desumere una regola precisa e completa ma solo principi valori che non consentono un semplice raffronto con la fattispecie oggetto del giudizio, obbligando il giudice ad argomentazioni di tipo indiretto che attengono alla ragione pratica. In conclusione, nel sindacato di ragionevolezza acquista rilievo giuridico autonomo la situazione di dubbio che nellôargomentazione interpretativa finisce invece per essere sempre riassorbita.

[295] Sulla ragionevolezza come criterio ermeneutico oltre al già citato C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, cit., 1581 cfr. anche A. CERRI, *Relazione conclusiva*, in *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, cit., 312 e ss. e A. MOSCARINI, Ratio legis, cit., 128, la quale afferma che il sindacato di ragionevolezza rientra a pieno titolo nellôattività di interpretazione del giudice costituzionale.

Le ragioni della diffusione di tale metodo, anticipate in premessa, sono condivise dalla dottrina maggioritaria. Il canone di ragionevolezza si inserirebbe in una tendenza, che coinvolge tutti gli ordinamenti di tradizione giuridica affine alla nostra, che vede lôabbandono progressivo dei modelli di ragionamento di tipo sillogistico-deduttivo a favore di moduli argomentativi più duttili. Le decisioni dei giudici costituzionali, in tale prospettiva, finiscono per fondarsi non tanto o non solo su dati testuali ma su parametri elastici, di creazione talvolta pretoria, e su tecniche di giudizio affini al bilanciamento di interessi, le quali portano il giudice a valorizzare massimamente il fatto al fine di conferire concretezza applicativa alla norma violata.

Le diverse ricostruzioni della ragionevolezza sembrano in effetti convenire su due punti: da un lato lôimpossibilità di ingabbiare tale canone in schemi formalistici a causa della flessibilità, duttilità e imprevedibilità delle sue manifestazioni concrete; dallôaltro lôapertura dello stesso al mondo dei fatti e degli interessi[296]. È il fatto, in questa prospettiva, che si fa interprete del valore e lo dispone alla mediazione con altri valori fondando un pensiero giuridico non concettuale e astratto ma situazionale-concreto.[297]

Il sindacato di legittimità delle leggi da parte delle Corti costituzionali, perciò, sembra oggi segnato da una destrutturazione logica del controllo, il quale appare più orientato alla ricerca di «argomentazioni persuasive operanti sul piano della giustificazione.»[298]

I valori morali e principi di etica pubblica positivizzati dalle Costituzioni contemporanee, come detto, difficilmente si prestano ad essere la premessa maggiore di un sillogismo nomologico-deduttivo e, imponendo un ripensamento delle categorie concettuali, aprono il controllo sulle leggi a considerazioni affini a quelle sulla ñgiustiziaò dellôatto[299].

---

[296] In questo senso si veda L. DôANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 2

[297] A. RUGGERI ï A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 120 ma anche A. MOSCARINI, Ratio legis, cit., 114.

[298] Si veda in proposito G. SCACCIA, *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione, in La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del convegno di studi Roma 2-4 ottobre 2006,* a cura di A. Cerri, Roma, 2007, II, 288. Per la definizione della ragionevolezza come logica allargata, ovvero come logica del verosimile cfr. L. MENGONI, *Diritto e valori*, Bologna , 1985, 7.

[299] G. SCACCIA, *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione,* in *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del convegno di studi Roma 2-4 ottobre 2006,* a cura di A. Cerri, Roma, 2007, II, 289, il quale afferma che la deformalizzazione del giudizio costituzionale è strettamente connessa alla teorizzazione della

La diffusione di tecniche di giudizio che si fondano sulla persuasività e la ragionevolezza, nello specifico dell'esperienza italiana, sembra dunque riconducibile alla carenza di prescrittività della nostra carta costituzionale e alla crisi dell'idea della stessa come ordine di fini razionali e sistema unitario e coerente.[300]

Le norme costituzionali non pongono, infatti, secondo la ricostruzione dominante, orientamenti di azione e principi ordinabili secondo gerarchie precostituite, ma valori soggetti a ponderazioni che definiscono equilibri variabili. In questo senso può accettarsi l'idea della ragionevolezza come canone ideologicamente neutro, che si impone come scelta di metodo e muove dalla ricerca di una ragione concreta e «situata».[301]

Essa, trasfusa nel giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, non si traduce tanto in una verifica in negativo della assenza di contrasto con la Costituzione, bensì, in positivo in un sindacato sulla sussistenza di una dose minima di proporzionalità, congruenza e adeguatezza rispetto al fatto.

Occorrerebbe prendere atto, dunque, di un mutamento verificatosi nell'interpretazione costituzionale, che non si fonda sul possesso di un sapere certo e prevedibile ma sulla consapevolezze che l'opera dei giuristi è volta a non perdere di vista le conseguenze di fatto delle interpretazioni.

La ragionevolezza, in definitiva, più che l'espressione di un principio costituzionale, rappresenta un metodo di interpretazione e applicazione dei parametri costituzionali [302], che li rende adeguati al caso concreto.

Nell'impossibilità, già evidenziata, di disegnarne uno statuto valido per tutti i giudizi e tutte le circostanze, si potrebbe tuttavia affermare che questa si presenta come una «ragione modulata», attenuata, che vede affiancare i criteri ermeneutici tradizionali da altri criteri volti a misurare, come già detto, il *quantum* di conformità alla Costituzione.[303]

Costituzione come ordine materiale di valori. Cfr. , analogamente, anche A. CERVATI, *Principi del diritto, interpretazione e sindacato di costituzionalità delle leggi*, in *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del convegno di studi Roma 2-4 ottobre 2006*, cit., 13, il quale ritiene che in presenza di una Costituzione caratterizzata dalla diffusione di clausole aperte il controllo di ragionevolezza consenta un approfondimento valutativo che si allontana da schemi interpretativi puramente formali e miri soprattutto al mantenimento dei valori costituzionali.

[300] Secondo l'idea che era stata di F. MODUGNO. *L'invalidità della legge*, cit., 616.

[301] L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 369.

[302] Cfr. F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, cit., 54.

[303] Cfr. F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, cit., 48.

Si tratterebbe dunque, ripetiamo, di un metodo ermeneutico problematico, flessibile e probabilistico, che attiene al modo di intendere il rapporto tra norme legislative e principi costituzionali e che si presta, per la sua già evidenziata neutralità, sia ad essere strumento di attivismo giurisprudenziale[304] sia ad essere lôartificio per un assumere un atteggiamento di deferenza verso il legislatore.

Tale impostazione, che riteniamo di condividere e della quale ci riserviamo di ribadire la validità a seguito dellôanalisi delle declinazioni del canone di ragionevolezza nelle altre competenze della Corte, appare anche la più idonea a spiegare, appunto, come tale sindacato e le tecniche argomentative che ne derivano possa esser stato ñtrapiantatoò dal giudice costituzionale in ambiti e settori lontani e diversi, per vari aspetti, dai giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale.

E come, soprattutto, possa esser stato strumento di decisione di questioni che poco hanno a che vedere con lôarticolo 3 della Costituzione, seppur interpretato nella sua massima estensione.

[304] Cfr. G. SCACCIA, *Gli strumenti*, cit., 302.

CAPITOLO II

IL SINDACATO DI RAGIONEVOLEZZA E IL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI.

1. Premessa. Lôevoluzione del giudizio in via principale

Prima di affrontare lôindagine sulle declinazioni del sindacato di ragionevolezza nel giudizio in via principale, occorre rapidamente ripercorrere ñla storiaò di questa competenza della Corte, con particolare attenzione allo spartiacque rappresentato dalla riforma del titolo V della Costituzione.

Questa seconda via di accesso al giudizio di legittimità costituzionale, concessa solo allo Stato, alle Regioni e alle Province autonome, è stata caratterizzata, sin dalle sue origini, da una ñasimmetriaò di natura procedurale e sostanziale tra i suddetti enti. Tale asimmetria ha rappresentato un elemento fondamentale del giudizio che si va ad esaminare, anche in rapporto alle tecniche argomentative che la Corte ha nel tempo elaborato.[305]

Nel quadro normativo antecedente lôintervento della legge costituzionale n. 3 del 2001, comôè noto, la Costituzione disciplinava solo lôimpugnazione statale delle delibere legislative approvate dai Consigli regionali, non ancora promulgate e pubblicate, contemplando una forma di controllo preventivo che si inseriva nel procedimento di formazione delle leggi regionali.[306] La legge costituzionale n.1 del 1948 prevedeva invece, dal lato delle Regioni, lôimpugnazione in via successiva delle leggi statali e delle leggi di altre regioni.

Il nuovo testo dellôart. 127 Cost., ora, equipara da questo punto di vista il ricorso statale a quello regionale rendendoli entrambi ñsuccessiviò: la legge può essere infatti impugnata entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. Questa

[305] Cfr. sul punto F. FURLAN, *I vizi denunciabili,* in *Le zone dôombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 269 e ss.

[306] In particolare, le delibere dovevano essere inviate al Commissario del Governo per lôapposizione del visto nel termine di trenta giorni. Il Governo poteva tuttavia, rinviare la delibera al Consiglio nello stesso termine: in caso di riapprovazione a maggioranza assoluta, il Governo avrebbe potuto sollevare la questione di legittimità costituzionale o attivare il controllo parlamentare per questioni di merito

modifica è stata accolta come rivoluzionaria[307] nellôimminenza della riforma, poiché ha eliminato quel sistema di controlli preventivi sulla legge regionale strutturato come un rinvio con richiesta di riesame, che tanto era stato criticato[308] e sul quale, in questa sede, non ci si può soffermare.[309]

È venuta meno con la riforma, peraltro, la possibilità di rimettere alle Camere un giudizio di merito sulla delibera consiliare per violazione dellôinteresse nazionale o dellôinteresse di altre regioni, anchôessa sintomatica di una generalizzata ñsfiduciaò *a priori* nei confronti dellôattività normativa delle regioni e di una sorta di presunzione di probabile incostituzionalità delle leggi regionali.[310]

Lôabrogazione del meccanismo del rinvio, che connotava il ricorso al giudice costituzionale come *extrema ratio*, e la mancata previsione di forme di mediazione che contemplino un intervento del Governo nel procedimento di formazione della legge regionale[311] sono coerenti con il contesto complessivo della riforma e, in particolare, con la scomparsa dei controlli sugli atti.[312] Ne è conseguito, tuttavia, il trasferimento nel giudizio in via principale delle questioni che un tempo trovavano composizione nellôambito della dialettica che si instaurava con il controllo governativo preventivo.

Se la componente ñpoliticaò del controllo era resa più manifesta ed eclatante dalla prassi dei rinvii plurimi, che fece sorgere una vera e propria forma di

---

[307] Sottolineano la centralità della modifica del controlli sulle leggi regionali nel quadro della riforma del titolo V R. BIN, *Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, 627, R ROMBOLI, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, in AA. VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, 227 e ss. e M. DôAMICO, *Il regionalismo italiano alla luce della riforma del titolo v della Costituzione*, in AA.VV., *Lôœuropa tra federalismo e regionalismo*, Milano, 2003, 169 e ss.

[308] Il meccanismo del rinvio permane solo nella regione Sicilia: la Corte costituzionale comeè noto, nella sentenza 314 del 2003, ha ritenuto che il sistema siciliano ï il quale consente la promulgazione parziale ï sia così singolare da non permettere lôapplicazione dellôart. 10 l. cost. n. 3 del 2001, non potendosi stabilire quale forma di impugnazione costituisca la forma di autonomia più ampia.

[309] Si vedano, sul punto, E. ROSSI, *La Legge controllata, contributo allo studio del procedimento di controllo preventivo delle leggi regionali*, Trento, 1993 e E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedimentali*, Milano, 1994.

[310] A. RUGGERI ï A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, 225.

[311] Cfr., in materia, la prassi instaurata dal 1996 che comportato il coinvolgimento delle regioni nella valutazione delle motivazioni dellôimpugnazione delle leggi regionali per il tramite del Dipartimento per gli affari regionali.

[312][312] Così ricostruisce la questione E. MALFATTI, *Commento allôart. 127*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 2509.

contrattazione tra enti territoriali e Governo sui contenuti degli atti normativi,[313] non è venuta meno, nel nuovo ñregimeò, la problematica legata alla politicità[314] e alla facoltatività che connota il ricorso in via principale, e che si manifesta nellôemersione di un diverso trattamento riservato a leggi di contenuto analogo approvate in regioni diverse, talora motivato dalla ñvicinanzaò dellôamministrazione regionale allôindirizzo politico del Governo.[315]

Inoltre, se la posizione dei due enti è stata equiparata dal punto di vista procedimentale, lo stesso non può affermarsi in relazione ai vizi evocabili dinanzi al giudice costituzionale. La formula usata dal testo costituzionale previgente, che subordinava lôimpugnativa della legge regionale al caso in cui questôultima *eccedesse* la competenza, veniva interpretata nel senso che tale situazione si verificasse ogni qual volta la normativa regionale violasse un qualsiasi parametro costituzionale, finendo così per riconoscere al Governo il ruolo di tutore non solo della sua sfera di competenza, ma dellôordinamento intero. La soluzione in parola trovava giustificazione anche nellôargomento per il quale, diversamente opinando, si sarebbe consentita lôentrata in vigore di leggi regionali incostituzionali che difficilmente sarebbero state sindacabili dalla Corte per il tramite del giudizio in via incidentale, posto che esse, di regola, non potevano incidere sulle situazioni giuridiche soggettive dei privati.

Il nuovo testo dellôart. 127 Cost. non si discosta sostanzialmente dal precedente: il Governo può impugnare una legge regionale qualora essa *ecceda* la propria competenza, mentre le regioni oggi possono adire la Corte quando una legge statale *leda* (non più, come nel testo previgente, ñinvadaò) la loro sfera di competenza.

---

[313] In materia si vedano, tra gli altri, A. RUGGERI ï T. MARTINES ï C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, 315 e segg.; G. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per lôapplicazione dellôarticolo 127 della Costituzione*, in *Giur. Cost*., 1980, 531 e ss.; E. ROSSI, *La legge controllata. Contributo allo studio del procedimento di controllo preventivo delle leggi regionali*, Trento, 1993.

[314] Tuttora, infatti, il controllo è attivato in virtù di una decisione di natura politica del Consiglio dei Ministri e delle Giunte regionali.

[315] La dottrina ha ipotizzato, al fine di sventare il rischio dellôinefficacia di un controllo influenzabile dal colore politico degli enti coinvolti, unôestensione della legittimazione ad agire in capo a soggetti quali le minoranze parlamentari. Cfr. L. ELIA, *Introduzione*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni e enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, 17 e R. ROMBOLI, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, a cura di G. Ferrari, G. Parodi, Padova, 2003, 272

Va ricordato, in proposito, che già prima della riforma la Corte aveva esteso lôambito dellôinteresse a ricorrere delle regioni ritenendo ammissibili anche i ricorsi che presupponevano violazioni indirette delle competenze regionali.[316]

La dottrina ha molto dibattuto sul significato della modifica arrecata dalla riforma e sui dubbi interpretativi da essa suscitati, i quali, peraltro, non sono stati risolti dalla legge ñLa loggiaò, non intervenuta sul tema dei vizi censurabili. [317]

Sul punto sono state avanzate le più diverse ricostruzioni.

Alcune, in virtù dellôargomento letterale, hanno ritenuto immutato lo scenario, confermando la legittimazione statale ad invocare qualsiasi parametro costituzionale e ancorando, invece, il ricorso regionale ad unôinvasione di competenza[318]. Altre hanno reputato evocabili, da parte di entrambi i soggetti, le sole violazioni delle competenze, coerentemente con una ricostruzione del giudizio in via di azione come ñconflitto di attribuzione legislativaò.[319] Unôulteriore posizione, diversamente, ha riconosciuto in capo allo Stato e alle regioni la possibilità di impugnare le leggi per qualsiasi violazione della Costituzione[320], muovendo dal contesto complessivo dellôarticolazione delle competenze scolpita nel nuovo articolo 117 Cost., che ora rende la legge regionale una fonte a competenza generale, dalla quale dovrebbe discendere una parallela trasformazione del modello di tutela delle competenze.

Le affermazioni della Corte costituzionale stessa sembravano militare nel senso di un ribaltamento della regola precedente[321]: nella sentenza n. 282 del 2002[322],

---

[316] Cfr. sentt. nn. 961 del 1988, 393 del 1992, 171 del 1999. Cfr. R. TOSI, *Pretese delle Regioni e parametri costituzionali nel giudizio in via principale,* in *Le Regioni*, 1993, 937 e ss.

[317] Critico sul punto P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale*, in AA.VV., *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. Falcon, Bologna, 2003, 183 e ss.

[318] La tesi è di P. CARETTI, *Lôassetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, 1223. Si veda sul punto in termini problematici F. DRAGO, *I Ricorsi in via principale nel quadro del novellato Titolo V*, in www.federalismi.it n. 8 del 2003.

[319] Così A. DôATENA, *La Consulta parlaé e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2028 e ss. Cfr. anche C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con lôordinamento internazionale e con lôordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, 194 e ss.; DE MARTINO, *La legge regionale nellôart. 127 della costituzione*, in AA.VV., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di e E. Bettinelli ï F. Rigano, Torino, 2004, 355. A. CONCARO, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale*, in *Le Regioni*, 2001, 1329 e ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie*,cit., 127.

[320] M. DôAMICO, Il *regionalismo italiano*, cit., 191 in senso problematico.

[321] Cfr. RUGGERI ï T. MARTINES ï C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit. , 322.

infatti, si rilevava che in sede di verifica della validità delle leggi occorre muovere non tanto dalla ricerca «di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dellôintervento regionale, quanto, al contrario, dallôindagine sullôesistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale.»

Il giudice costituzionale, tuttavia, confermando le avvisaglie contenute nella sent. n. 94 del 2003[323], ha poi ritenuto di dover confermare il passato orientamento nella sentenza n. 274 del 2003, dove, dopo aver negato che possa riproporsi lôasimmetria tra Stato e regioni, esclude tuttavia che possa affermarsi una totale equiparazione tra i due enti. A tale conclusione si giunge senza dare rilievo allôargomento letterale: la soluzione accolta è motivata sulla base della posizione peculiare[324] che spetta allo Stato nellôordinamento generale della Repubblica, desumibile dallôart. 5 Cost. e dalla ripetuta evocazione di unôistanza unitaria, riscontrabile negli articoli 117, comma 1 e 120, comma 2 Cost.

La persistente subalternità del ricorso regionale non può non riverberarsi sul piano processuale: gli enti territoriali, nellôadire la Corte, dovranno sempre dimostrare lôesistenza di un interesse a ricorrere, il quale si traduce nella lesione delle proprie attribuzioni.

La decisione illustrata ha prevedibilmente ricevuto le critiche di parte della dottrina, che ha etichettato la soluzione accordata come ñcontinuistaò,[325] poiché, in primo luogo, piuttosto che valorizzare la portata innovativa della riforma del titolo V anche sul piano delle competenze della Corte, sembra svilirla;[326] in secondo luogo, perché essa perpetua lôidea dello Stato garante dellôunità, facendone peraltro

---

[322] Sulla quale si veda il commento di A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost*., 2002, 2027 e ss.

[323] In merito si veda ancora F. DRAGO, *I ricorsi in via principale*, cit. 13.

[324] Si veda sul punto R. DICKMANN, *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, in *Giur. Cost*., 2003, 2269.

[325] Lôespressione è di E. MALFATTI, *Commento allôarticolo 127*, cit., 2517.

[326] Cfr. M. DôAMICO, *Le zone dôombra nel giudizio costituzionale in via principale*, 220 ss.. Per lôampliamento lo spettro dei parametri invocabili dalle regioni cfr. anche F. FURLAN, I *vizi denunciabili, in Le zone dôombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, 277 e ss.

discendere un potere illimitato di ricorso al giudice costituzionale[327], che lascia sopravvivere lôantica ñdisparità delle armiò.[328]

Nella motivazione della pronuncia sono state evidenziate profonde incoerenze e ambiguità[329]: il Governo, infatti, non potrebbe rappresentare il tutore della legalità costituzionale dellôordinamento, in quanto la decisione in merito allôimpugnazione è lasciata a valutazioni discrezionali di un organo politico.[330] Una tesi ancora diversa, pur condividendo la scelta di mantenere lôasimmetria tra gli enti in materia di vizi censurabili, ritiene che le Regioni dovrebbero poter investire il giudice costituzionale di tutti i dubbi di legittimità costituzionale che coinvolgano leggi statali qualora esse esplichino i propri effetti sopra una delle materie di competenza regionale, come, ad esempio, nel caso di leggi cornice in materia di potestà concorrente.[331]

Tuttavia, la sentenza n. 6 del 2004 ha successivamente confermato lôorientamento sposato dalla Corte e la distinzione dei parametri invocabili da Stato e regioni, precisando che queste ultime possono, al più, contestare lôesistenza dei presupposti costituzionali degli atti con forza di legge quando tale violazione sia potenzialmente idonea a vulnerare le loro attribuzioni costituzionali.[332]

Ancora oggi dunque, quando il giudizio è radicato a seguito di un ricorso statale, le questioni di legittimità costituzionale non debbono necessariamente essere

---

[327] Cfr. A. ANZON, *Il giudizio in via di azione nel dialogo tra la Corte e la dottrina nelle pagine di ñGiurisprudenza costituzionaleò*, in A. PACE, *Corte costituzionale e processo costituzionale nellôesperienza della rivista ñgiurisprudenza costituzionaleò, per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, 7.

[328] Cfr. C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e "la parità delle armi" tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro,* in AA.VV., *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale,* Torino 2000, 227 ss., *e* C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale,* Padova, 2005.

[329] Cfr. A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e lôoscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e..non dice (nota a Corte cost. n. 274/2003*) in *Forum di quaderni costituzionali*, 4

[330] Sul punto cfr. A. ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunciabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della corte*, in Giur. Cost., 2003, 2256 e ss.

[331] Cfr. in tal senso F. FURLAN, *I vizi denunciabili*, cit., 280 e s.

[332] Si veda, ancora, la sent. n. 280 del 2004 e la n. 80 del 2006. La posizione della Corte è stata accolta positivamente da coloro i quali hanno reputato che si sia raggiunto un punto di equilibrio accettabile tra le esigenze di parità e di differenziazione tra Stato-soggetto e Regioni e le innegabili istanze unitarie. Così R. DICKMANN, *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze della Repubblica*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2269; G. SCALA, *Governo e giudizio in via principale*, in A. RUGGERI, *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, 296. Positivo anche G. GEMMA, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, in *Giur. Cost*., 2003, 2260 e ss.

costruite come conflitti competenziali, potendo avere ad oggetto la violazione di parametri costituzionali estranei a quelli che regolano i rapporti tra Stato e Regioni[333], mentre queste ultime debbono dimostrare la sussistenza di uno specifico interesse, attuale e concreto, a proporre lôimpugnazione.[334]

Lôunica deroga a questo principio, di non semplice applicazione pratica, consiste nella deducibilità di parametri costituzionali diversi, quando la loro violazione comporti una compromissione diretta o indiretta delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite[335] o quando il contrasto con altre norme costituzionali si risolva in unôesclusione o limitazione dei poteri regionali[336], la cui prospettazione richiede apposita motivazione nel ricorso.

Dalle considerazioni che precedono emerge, evidentemente, che la deducibilità di una violazione del canone di ragionevolezza nel giudizio in via diretta, mentre in caso di iniziativa statale non incontra limiti e non si comporta diversamente dal giudizio in via incidentale, nellôipotesi di impugnativa regionale è subordinata allôesistenza di un interesse concreto a ricorrere e alla prospettazione di una compromissione almeno indiretta delle competenze regionali.

Lôammissibilità di una censura della legge statale per violazione di norme parametro attinenti a diritti o interessi regionali costituzionalmente protetti[337] può determinare lôapertura del giudizio in via di azione alle tecniche argomentative tipiche del controllo di ragionevolezza, ed in particolare a quegli argomenti che collegano la sfera del diritto a quella del fatto.[338] Non altrettanto agevolmente,

---

[333] La Corte in più occasioni, dunque, è stata chiamata a giudicare di asserite lesioni di parametri riconducibili al Titolo V della Parte seconda della Costituzione unitamente a quelle di altri parametri Cfr., tra i parametri, lôart. 97, comma 3, con specifico riferimento allôobbligo di procedure concorsuali per lôammissione ai pubblici uffici (sent. n. 159 del 2005) e lôarticolo 97, comma 1 *sub specie* di principio di buon andamento (sent. n. 277 del 2005).

[334] Cfr. sentenza n. 216 del 2008 e sentenza n. 107 del 2009, in cui sono state dichiarate inammissibili le questioni prospettate con riferimento ai parametri diversi da quelli ricavabili dal titolo V della parte seconda della Costituzione non attinenti specificamente alla produzione di fonti normative, poiché la loro evocazione non risultava, *prima facie*, destinata a far valere una menomazione delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle ricorrenti.

335 v. le sentenze numeri 401 del 2007; 116 del 2006; 383 del 2005; 287, 196, e 4 del 2004; 274 del 2003.

[336] Cfr. sentenza n. 50 del 2005; 196 del 2004; 503 del 2000.

[337] Cfr. ad esempio, prima della riforma, sent. n. 64 e n. 183 del 1987 e n. 302 del 1988.

[338] Cfr. G. SALERNO, *Ragionevolezza e asimmetria nel sindacato di costituzionalità delle leggi in via principale*, in AA.VV., *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del convegno di studi Roma, 2-4 ottobre 2006*,Tomo II, a cura di A. Cerri, Roma, 2007, 303 e ss.

sembrerebbe, a quelle modalità argomentative riconducibili al generale canone di ragionevolezza che hanno ad oggetto la lôirragionevolezza intrinseca o la mera illogicità della legge in sé e per sé considerata.

Ad ogni modo, come subito si vedrà, le manifestazioni più interessanti del sindacato di ragionevolezza, in questa sede, sono senzôaltro quelle che ne segnano lôintreccio con i parametri costituzionali afferenti al riparto costituzionale di competenze.

2. *Le declinazioni del canone di ragionevolezza nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Lôinteresse nazionale e il principio di leale collaborazione prima della riforma del titolo V.*

Prima della riforma del Titolo V, il riparto delle competenze legislative, fondandosi sulla elencazione tassativa delle materie di competenza degli enti territoriali, era ispirato interamente alla identificazione degli stessi ambiti di spettanza regionale.

La clausola che ha consentito lôingresso, nel giudizio in via di azione, del canone di ragionevolezza, è stata quella recante il limite dellôinteresse nazionale: concetto questôultimo, come ammesso dalla stessa Corte, elastico e relativo[339], il quale ha finito per rappresentare, talora in combinazione con altri limiti, il criterio assorbente e mobile di individuazione dei confini tra competenze statali e regionali.

Insieme, come si vedrà, alla ñleale collaborazioneò, lôinteresse nazionale è stato utilizzato dal giudice costituzionale come fattore di flessibilizzazione del riparto, dapprima agendo nel senso di legittimare i ritagli di singoli settori della materia attratti dal livello regionale a quello statale, e poi, nella fase successiva alla stagione

[339] cfr. sent. n 177 del 1988 di cui giova riportare alcuni passaggi fondamentali:« l'interesse nazionale non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale. Al contrario, si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari. Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, l'interesse nazionale può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto. La ragione di ciò sta nel fatto che, per raggiungere lo scopo che si prefiggono, le leggi deputate a soddisfare l'interesse nazionale nelle sue mutevoli valenze non possono non seguirne sino in fondo i molteplici e vari percorsi, i quali, in taluni casi, pongono in evidenza problemi la cui risoluzione può avvenire soltanto mediante una disciplina dettagliata e puntuale.»

dei ñtrasferimenti organiciò, consentendo al legislatore statale una eccezionale e puntuale compressione dellôautonomia (tramite ad esempio, interventi di dettaglio nellôambito della potestà concorrente.)

Lôinteresse nazionale, dunque, nonostante non presentasse un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale, giustificava un intervento statale nelle materie di competenza regionale. Si trattava pur sempre, nella elaborazione più recente, non di uno strumento ordinario di allocazione delle competenze, ma di un intervento di natura "eccezionale" volto a soddisfare esigenze unitarie che emergevano di volta in volta. Così operando, il limite dellôinteresse nazionale lasciava invariato l'assetto istituzionale delle competenze e incideva soltanto nel momento dell'esercizio concreto del potere.[340]

Quanto al sindacato della Corte, questôultima era chiamata a valutare la ragionevolezza dellôaffermazione dellôesistenza di un interesse nazionale e della conseguente necessità di una disciplina, svolgendo un controllo alla stregua del ñvariabile livello degli interessiò che, secondo taluni, costituiva lôantesignano dellôattuale criterio di sussidiarietà.[341]

Importanza centrale, in questo contesto, assumono le affermazioni compiute dal giudice costituzionale in un passaggio della motivazione della sent. n. 177 del 1988, in cui si dichiara che, di fronte allôeccezionale intervento statale nelle materie di competenza regionale, si deve procedere ad un controllo di costituzionalità penetrante del relativo apprezzamento discrezionale. Si prefigura, così, lôabbandono dellôordinario sindacato di non arbitrarietà della valutazione operata dal legislatore circa la sussistenza di un interesse nazionale, preannunciando lôadozione di uno scrutinio stretto[342], coerente con la natura *extra ordinem* dellôintervento statale.

---

[340] sottolinea questo aspetto F. BENELLI, *Lôambiente tra ñsmaterializzazioneò della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, 176 e ss.

[341] così R. BIN, *La legge regionale, tra ñri-materializzazioneò delle materie, sussidiarietà e resurrezione dellôinteresse nazionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, 439 e ss.

[342] Sul punto cfr. C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur. Cost.*, 1988, 608 e ss. il quale sottolinea come in questa sentenza si sia consumato lo sganciamento dellôinteresse nazionale dalla funzione di indirizzo e coordinamento. Sul punto cfr. anche R. TOSI, *Competenze statali costituzionalmente giustificate e insufficienza del sindacato*, in *Le Regioni*, 2008, 878 la quale ritiene che i canoni di ragionevolezza e proporzionalità con riferimento allôinteresse nazionale non si siano mai tradotti in un serio sindacato. Ancora, in successive pronunce, si richiama uno spazio incomprimibile delle competenze regionali quale limite alla discrezionalità del legislatore statale (cfr. sentt. nn. 1029 del 1988; 148 del 1991 e 127 del 1995).

Accanto ai profili illustrati, il canone di ragionevolezza è venuto tradizionalmente in considerazione, nel giudizio in via diretta, con riferimento allôadeguatezza delle modalità collaborative previste dalla legge in ambiti caratterizzati dallôinterferenza di materie statali e regionali. Il principio di ragionevolezza ha così preso sostanzialmente le forme di un sindacato di proporzionalità-adeguatezza, teso a specificare ed integrare un altro principio costituzionale, anchôesso allora non esplicitamente menzionato nella Carta costituzionale e nato dalla elaborazione pretoria del giudice costituzionale, quale il principio di leale collaborazione. Questôultimo, definito dalla dottrina un «grimaldello che apre tutte le porte quando si sono smarrite le chiavi originali»[343], per la varietà delle forme che assume e dei fini che si presta a perseguire, si è rivelato strumentale sia al recupero di una parte dellôautonomia regionale sia, all'inverso, più di recente, allôulteriore estensione degli interventi statali[344]. Si è osservato in proposito che, a fronte della dilatazione e delle variegatissime applicazioni ricevute, la cooperazione, da valore-mezzo, ha finito per acquisire la stessa dignità del fine perseguito, smarrendo tuttavia la sua ragione giustificativa e la sua identità.[345]

Nell'iniziale modello di riparto delle attribuzioni fra Stato e regioni, il campo elettivo di azione del principio in esame era rappresentato dalle ipotesi di intreccio delle competenze,[346] ove emergeva l'esigenza di tutelare lôinteresse nazionale: la leale collaborazione, in tale contesto, si colorava di connotati ñrisarcitoriò,[347] venendo utilizzata di regola ñcontroò lo Stato e non certo ñcontroò le regioni, la autonomia normativa delle quali era sottoposta a ben altri limiti, più specifici.

Il momento di affermazione di tale principio è fissato convenzionalmente[348] nellô*obiter dictum* della sentenza n. 219 del 1984, ove la Corte espresse lôauspicio che i rapporti tra enti si ispirassero ad un modello di integrazione e cooperazione piuttosto che ad una formalistica difesa delle proprie posizioni. Comôè noto, il

[343] Così A. RUGGERI, *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 13.
[344] Si pensi alla celeberrima sentenza n. 303 del 2003.
[345] A. RUGGERI, *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale*, cit., 14.
[346] Cfr. sent. n. 8 del 1985e 151 del 1986
[347] Cfr. sul punto R. TOSI, *Spunti per una riflessione sui criteri di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1993, 567
[348] Cfr. sul punto R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Rass. Avv. Stato*, 2008, 34 e ss.

«fondamento diretto» del principio in parola veniva all'epoca rinvenuto nell'art. 5 Cost[349].

Quanto, poi, agli strumenti di attuazione del principio cooperativo, questi erano lasciati alla scelta discrezionale del legislatore e potevano essere rappresentati, in una "modulazione scalare",[350] da intese, consultazioni, pareri, proposte, convenzioni, informazioni. Il limite alla facoltà di individuazione del legislatore era rappresentato, appunto, dalla ragionevolezza-proporzionalità delle misure cooperative scelte per comporre gli interessi in gioco. Tale passaggio si evince a chiare lettere da alcune dichiarazioni della Corte, la quale afferma[351] che, quando le si chiede di verificare se un certo meccanismo di cooperazione risponda ai principi costituzionali che ne stanno a fondamento, si chiede in realtà di verificare se tra il meccanismo prescelto o la sua conformazione e l'interferenza prodotta dal potere statale nei confronti delle competenze regionali non sussista un'irragionevole sproporzione.

Alla legge statale, in definitiva, è riconosciuto un potere conformativo in materia di collaborazione centro-periferia: la discrezionalità del legislatore nella scelta del raccordo più adeguato, tuttavia, incontra il limite della proporzionalità e ragionevolezza del meccanismo rispetto alla incisione della competenza regionale che si è perpetrata e all'intreccio di competenze esistente. [352]

In altre parole, dal principio di leale collaborazione deriva l'applicazione del canone di adeguatezza, funzionale a vagliare il rapporto di proporzionalità diretta tra profondità dell'incisione e intensità della collaborazione.[353]

Dall'analisi della giurisprudenza in materia, che non si rivela agevole per la quantità delle pronunce e la brevità delle motivazioni, sembra tuttavia potersi trarre un filo conduttore: tanto più la Corte opera un *self restraint* nel sindacato sul livello degli interessi, tanto più essa estende il controllo sul rispetto della leale collaborazione e, in particolare, sull'intensità e l'effettività del meccanismo cooperativo.[354]

---

[349] Cfr. sent. n. 19 del 1997

[350] Cfr. S. PARISI, *Parametro e oggetto nei conflitti di attribuzione. Pluralismo competitivo e conflitti costituzionali*, in *Le zone d'ombra*, 73.

[351] Cfr. sent. n. 139 del 1990

[352] Sent. n. 139 del 1990 e 366 del 1992.

[353] S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008,130.

[354] Così R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Rass. Avv. Stato*, 2008, 34 e ss.

Lo studio delle pronunce del giudice costituzionale non consente sempre di ricavare, tuttavia, unôindicazione precisa sulla natura del principio di leale collaborazione: in particolare, non appare chiaro se esso rappresenti un autonomo parametro di legittimità costituzionale o se si debba ravvisare il fondamento dello stesso, volta per volta, in diverse disposizioni della Carta, effettuando una sorta di ñtestò sulla sua rilevanza costituzionale.[355]

Deve rilevarsi, ad ogni modo, che un argine allôespansione dellôambito applicativo di tale principio nel giudizio in via principale è stato posto sposando lôorientamento che non ritiene applicabili le procedure cooperative ai procedimenti legislativi, se non quando lôosservanza delle stesse sia imposta, direttamente o *indirettamente,* dalla Costituzione.[356] Sebbene il riferimento alle ipotesi di previsione ñindirettaò delle procedure cooperative sembri lasciare alla Corte una notevole discrezionalità nellôapplicazione concreta di questo criterio - e nella delimitazione degli ambiti nei quali il principio in esame può dedursi dalla lettera della Costituzione - lôinaugurazione di un atteggiamento più rigoroso e consapevole del giudice costituzionale sembra testimoniata dalla esplicita affermazione per cui il principio in esame «non può essere dilatato fino al punto da trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi[357]».

La Corte, successivamente, ha più volte ribadito che tale principio non è invocabile, quale requisito di legittimità costituzionale, a proposito dellôesercizio della funzione legislativa, poiché non è individuabile un fondamento costituzionale dellôobbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione suddetta,[358]«tanto più ove lo Stato abbia competenze esclusive»[359]. Si è ulteriormente specificato[360] che «in mancanza di disposizioni che consentano di attribuire rilevanza sul piano costituzionale ad eventuali ñaccordi normativiò diretti a determinare il contenuto di testi legislativi (é) non può trovare ingresso nel giudizio di

---

[355] Ancora F. DAL CANTO - E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., 232.

[356] Cfr. sent. n. 98 del 2007 e n. 401 del 2007.

[357] Cfr. sent. n. 437 del 2001.

[358] F. DAL CANTO - E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., 230. Cfr. *ex plurimis*, sentenze n. 98 del 2007, n. 133 del 2006, n. 31 del 2005 e n. 196 del 2004 e n. 387 del 2007.

[359] Sentenze nn. 12, 88, 107, 225, 247 del 2009.

[360] Cfr. sentenza n. 160 del 2009.

costituzionalità la censura che si fonda sulla violazione del principio di leale collaborazione». La posizione della Corte appare dunque orientata ad escludere che il coinvolgimento procedimentale delle Regioni possa avvenire nella fase pre-legislativa, mancando tali accordi, come si è detto, di un fondamento costituzionale.[361]

3. La giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del titolo V e il parametro di cui allôarticolo 3 Cost.

A seguito della riforma del titolo V, si è registrato un crescente utilizzo dei principi costituzionali di ragionevolezza e di leale collaborazione.

Dal punto di vista dello Stato, come si è detto, possono essere invocate tutte le violazioni di norme costituzionali e dunque, evidentemente, anche il contrasto della legge regionale con lôarticolo 3 Cost.

Con riferimento allôuso del principio di ragionevolezza-uguaglianza, un applicazione interessante e problematica di tale parametro si è avuta nelle ipotesi in cui lo Stato ha censurato lôindebita differenziazione della medesima disciplina tra diverse regioni, come è accaduto nel caso del ñcondono edilizioò,[362] in cui la Corte ha precisato che, potendo le singole regioni disporre diversamente da quanto previsto dalla normativa statale, la circostanza che siano adottare legislazioni diversificate non si rivela incoerente rispetto al disegno costituzionale, «con tutto ciò che ne consegue per gli interessati e per le pronunce giurisdizionali che facciano applicazione di tale disciplina».

È accaduto, inoltre, che siano state censurate discriminazioni create da una legge regionale, in quanto esse determinerebbero un trattamento differenziato *ratione loci*, creando di fatto una barriera a danno dei soggetti non localizzati nel territorio regionale. Il problema si è posto soprattutto con riferimento alle attività dôimpresa: sul punto lôorientamento del giudice costituzionale è costante nellôaffermare che la

[361] Contra, A. DôATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, 2008, 815.

[362] Sentenza n. 49 del 2006. In quella occasione era in contestazione la riduzione dellôambito della sanatoria straordinaria da parte delle disposizioni legislative regionali impugnate, le quali escludevano dal condono alcune tipologie di abusi edilizi e introducevano ulteriori condizioni per la sanabilità di taluni interventi, rispetto a quelle previste dallôart. 32 del decreto legge n. 269 del 2003.

discriminazione delle imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale contrasti con il principio di eguaglianza, nonché con il principio in base al quale la regione non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose e non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la professione.[363] La posizione della Corte in materia è stata più di recente precisata con la sentenza n. 64 del 2007, che ha deciso lôimpugnativa di una disposizione regionale nella parte in cui stabiliva una riserva in favore delle piccole e medie strutture di vendita e, specialmente, in favore di quelle già operanti sul territorio. In quella sede si è sottolineato che solo le discriminazioni fra imprese ï operate sulla base di un elemento territoriale ï che non siano ragionevolmente giustificabili contrastano con il principio di eguaglianza.

Analizzando ora la questione dellôinvocabilità dellôarticolo 3 Cost. da parte delle regioni, a queste ultime, come si è anticipato, è riconosciuta la sola possibilità di far valere violazioni di competenze costituzionalmente attribuite, con la deroga rappresentata dallôipotesi in cui la violazione di parametri diversi comporti unôincisione diretta o indiretta delle competenze regionali, appositamente motivata[364], ovvero in cui il contrasto con norme costituzionali diverse si risolva in unôesclusione o limitazione dei poteri regionali[365].

Tale orientamento della Corte, che ha fatto parlare di un interpretazione più flessibile del vizio di invasione di competenza[366], presenta, come accennato, diverse difficoltà applicative. Ad ogni modo, la legittimità costituzionale delle norme impugnate può essere accertata solo sotto questo profilo, a nulla rilevando una denuncia di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesioni delle sfere di competenza regionali.[367]

Non sempre di facile lettura si mostra lôorientamento della Corte: talvolta le questioni sollevate invocando la violazione del principio di ragionevolezza-irrazionalità vengono dichiarate infondate, mostrando di considerarle comunque

[363] Da tale principio discende il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere protezionistiche alla prestazione, nel proprio territorio, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti localizzati sul territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea. Cfr. sentt. n. 207 del 2001 e n. 440 del 2006.
[364] Cfr. sent. 383 del 2005
[365] Cfr. sent. 401 del 2007
[366] Così A. ANZON, *Il giudizio in via di azione nel dialogo tra la Corte e la dottrina*, cit., 6.
[367] Cfr. sent. n. 50 del 2005.

ammissibili[368]; in altri casi[369], le questioni sono dichiarate inammissibili, ritenendo che la censura prospettata si risolva essenzialmente in una censura di ragionevolezza della legge e non attenga alle competenze regionali.

Diverso dal caso appena illustrato - in cui la ragionevolezza è intesa dal ricorrente come razionalità ed ancorata allôarticolo 3 Cost. - è il discorso riguardante lôuso del metodo ermeneutico proprio della ragionevolezza nel giudizio in via principale, a sostegno ed integrazione di altri parametri o di clausole elastiche contenute nella riformata Costituzione, che ora andiamo ad analizzare.

4. La ragionevolezza come limite alla flessibilizzazione del riparto di competenze legislative. Lôindividuazione degli ambiti materiali e le materie trasversali

Nel tirare un bilancio della giurisprudenza successiva alla riforma del titolo V, la dottrina ha rilevato elementi di notevole discontinuità, sottolineandone la frammentarietà e, al tempo stesso, la vocazione creativa.[370]

La difficoltà di mettere ordine nella massa crescente di materiali giurisprudenziali[371] è imputata alla compresenza di due fattori: un quadro

[368] Cfr. sentenza n. 169 del 2007, ove veniva dedotta la irrazionalità di una misura di contenimento della spesa sotto il profilo che tale misura si applicherebbe in modo indifferenziato a tutto il personale, senza distinzioni tra i diversi rapporti di lavoro. Nella stessa sentenza si invoca ancora lôarticolo 3: la censura viene esaminata nel merito senza spiegare perché questa ridonderebbe in una lesione competenze regionali. Cfr. ancora sent. n. 120 del 2008 in materia di vincoli di spesa.

[369] Cfr. sentenze n. 216 del 2008 e n. 225 del 2009

[370] Cfr. V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *La circolazione dei modelli e delle tecniche di giudizio di costituzionalità in europa*, Atti del convegno dellôAssociazione italiana costituzionalisti, 2006.

[371] La ñpienaò dei ricorsi in via principale non esclude che lo strumento del giudizio in via incidentale, per sollevare questioni di legittimità su leggi regionali, sia ancora utilizzato e, talvolta, possa assumere un ruolo complementare, consentendo di portare allôattenzione della Corte una legge regionale non impugnata tempestivamente in via di azione Il rapporto tra le due competenze è stato preso in considerazione dallo stesso giudice costituzionale nella risalente sentenza 140 del 1970, al fine di motivare la ratio della perentorietà del termine previsto per lôimpugnazione delle leggi. La ragione della inderogabilità di tali termini sta, secondo la Corte, nella esigenza che il tempestivo intervento dei soggetti legittimati a proporre l'impugnativa eviti l'indefinito protrarsi di una situazione di incertezza sulla legittimità costituzionale delle leggi. È vero che il ricorso incidentale da parte di terzi può sempre portare alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge: se ciò é ammesso a garanzia dei destinatari delle leggi, a garanzia, nei loro stessi confronti, della certezza del diritto si richiede che Stato e Regione intervengano in termini tassativamente fissati a promuovere direttamente il giudizio di legittimità costituzionale. La sollevazione di una questione di legittimità in

costituzionale ñappannatoò[372] e in alcuni suoi punti oscuro e la tendenza della giurisprudenza a debordare e a mostrarsi sensibile ad un approccio casistico.

Senza dubbio, ad ogni modo, il ruolo che la Corte ha assunto nellôinterpretazione delle norme costituzionali introdotte con la riforma è di importanza fondamentale.

Volendo trovare un filo rosso che unisca la mole di pronunce degli ultimi dieci anni, esso può esser individuato nel tentativo del giudice costituzionale di trovare un fondamento costituzionale ad interventi legislativi statali che, a prima vista, potrebbero apparire estranei agli elenchi di cui ai commi 2 e 3 dellôart. 117, con un approccio che parte della dottrina ha definito conservatore[373]. Le principali manifestazioni di tale atteggiamento sono consistite nella elaborazione della categoria delle materie trasversali nonché nellôapplicazione del principio di sussidiarietà anche allôattività legislativa.

Prima di affrontare questi due temi, occorre tornare sul rapporto tra la natura creativa della giurisprudenza sul titolo V e le lacune della riforma stessa. In effetti, il primo arduo compito che il giudice costituzionale ha dovuto affrontare è stato quello di delimitare i confini delle materie enucleate nellôarticolo 117 Cost.

La difficoltà di inquadrare volta per volta le discipline legislative impugnate in tali contenitori - si pensi, per fare solo un esempio, al problema del rapporto fra norme generali sull'istruzione e principi fondamentali in materia di istruzione[374] - è stata incrementata dallôesistenza di numerose interferenze e connessioni tra le stesse, di cui si è mostrata consapevole ben presto la Corte, quando ha affermato che la

---

un giudizio a quo, peraltro, è oggi più frequente a fronte dellôestensione del campo di azione della legislazione regionale e della possibilità che essa incida su situazioni giuridiche soggettive: ciò potrebbe rappresentare un ñcorrettivoò alla ñpoliticitàò e alla facoltatività del controllo in via di azione, che rischia di provocare una disparità di trattamento tra regioni.

[372] A. RUGGERI, *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del titolo V ("modello" ed esperienza a confronto*), in *Forum di quaderni costituzionali*.

[373] Cfr. le riflessioni di M. DôAMICO, *Le zone dôombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in AA.VV., *Le zone dôombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 221.

[374] G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discretivo*, in *Giur. Cost.*, 2005, 2716 e ss., il quale si chiede se l'unico limite all'attitudine delle «norme generali» a ritagliare ambiti dalla competenza regionale in tema di istruzione risieda nell'esigenza di evitare la compressione dell'autonomia regionale oltre quanto sia strettamente necessario al conseguimento dell'uniformità normativa e sia dunque rinvenibile, in ultima analisi, nella proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento statale.

complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline non possano essere attribuite nel loro insieme ad unôunica materia. [375]

In mancanza di una previsione espressa dei criteri di soluzione dei casi di ñconcorrenza delle competenzeò[376], questi sono stati individuati dal giudice costituzionale nel criterio della prevalenza[377], adottabile qualora appaia evidente lôappartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad unôaltra, o, residualmente, nel principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni a salvaguardia delle loro competenze.

Mentre lôadozione del criterio di prevalenza mantiene il sindacato sul piano del riparto, consentendo di optare per un titolo competenziale,[378] il criterio cooperativo non scioglie il nodo della spettanza della potestà legislativa allôuno o allôaltro ente e, pur risolvendosi nella legittimità dellôintervento statale, impone il coinvolgimento delle regioni, attributarie di una ñfettaò delle competenze coinvolte, operando come una clausola di prevalenza implicita e operativa.

Dalle brevi considerazioni svolte emerge la tendenza della giurisprudenza allôadozione di un approccio finalistico per individuare la materia in cui devono essere collocate le disposizioni oggetto del giudizio: si individua infatti il nucleo essenziale della disciplina, concepito in termini di interessi e finalità perseguite, e di conseguenza si identifica la materia prevalente.[379] Così operando, il giudice costituzionale non prende le mosse da una delimitazione in astratto dei confini della materia, bensì dalla specifica considerazione degli obiettivi della disposizione impugnata, individuandone la *ratio.* [380]

---

[375] Cfr. sent. n. 219 del 2005.

[376] Lôespressione è della stessa Corte nella sent. n. 50 del 2005. Sulla mancanza nella Costituzione italiana di clausole di prevalenza espresse e per riferimenti di diritto comparato cfr. E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, 61 e ss.

[377] Cfr. ad esempio, sent. n. 181 del 2006 commentata, in modo critico, da M. BELLETTI, *Il difficile rapporto tra ñtutela della saluteò ed ñassistenza ed organizzazione sanitariaò. Percorsi di una prevalenze che diviene cedevole*, in *Forum di quaderni costituzionali* e in *Le regioni*, 2006 e sentt. nn. 422 del 2006; 401 del 2007; 326 del 2008; 88 del 2009.

[378] Cfr. sent. n. 219 del 2005 e E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, cit., 76.

[379] Cfr. sul punto F. CALZAVARA, *Prime osservazioni sulla sent. n. 326 del 2010: una sentenza quasi additiva? (ovvero, il legislatore non dimentichi ragionevolezza e proporzionalità),* in www.federalismi.it

[380] Cfr. in tema R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, 893 e le sentt. n. 222 del 2003; 287 del 2004; 319 del 2005; 424 del 2005. Cfr. sent. n. 30 del 2005, in cui si ammette

Lôadozione di una prospettiva ñteleologicaò, fa si che anche la ñmateriaò, oltre che la legge impugnata, venga costruita attorno ad un elemento funzionale e mostri il suo contenuto ñfinalisticoò.

Se la materia viene individuata in base al fine, come evidenziato dalla dottrina più attenta[381], la legittimità della disposizione stessa finisce per dipendere dal nesso di strumentalità che la lega allo scopo proprio della materia cui è ascrivibile, ossia da una valutazione formulata seguendo la traccia del giudizio di ragionevolezza, declinato come criterio di congruità e di proporzionalità.[382]

Nellôimpossibilità di individuare la materia prevalente, come si è detto, soccorre il principio di leale collaborazione. La lettura estensiva del criterio della prevalenza che la Corte ha mostrato di sposare, tuttavia, relega, in questo campo, il principio di leale collaborazione ad un ruolo residuale.[383] Se il criterio di prevalenza finisce per operare sempre a favore dello Stato, e, secondo taluni, si risolve in una riedizione post riforma dellôinteresse nazionale,[384] anche il ricorso al principio cooperativo può, in queste ipotesi, risolversi in una limitazione delle competenze regionali, posto che la modulazione dello stesso è rimessa alla discrezionalità del legislatore.

Merita, infine, un accenno, la questione dellôutilizzo del principio di proporzionalità nellôindividuazione dei confini degli interventi statali e regionali nelle materie di potestà ripartita. Alcune affermazioni della giurisprudenza costituzionale[385], in effetti, lasciano pensare che questa categoria di titoli competenziali non segua più il binomio principi/dettaglio, incentrandosi viceversa sulla base della ñ*ratio* che ispira la normaò. Il bilanciamento tra le esigenze proprie dellôautonomia e quelle proprie dellôunità dovrebbe essere ricercato in concreto e non in astratto, verificando gli interessi che la norma mira a soddisfare. Viene ancora in considerazione, dunque, un sindacato di tipo teleologico in cui la

---

che lôinquadramento in una materia piuttosto che in unôaltra deve riguardare la ratio dellôintervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali.

[381] R. BIN ï F. BENELLI, *Prevalenza e ñrimaterializzazione delle materieò: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, 1159 e ss.

[382] Ancora R. BIN ï F. BENELLI, *Prevalenza e ñrimaterializzazione delle materieò: scacco matto alle Regioni*, cit., 1159 e ss.

[383] cfr. sentt. nn. 166 e 168 del 2009

[384] Cfr. sul punto R. BIN ï F. BENELLI, *Prevalenza e ñrimaterializzazione delle materieò: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, 1159 e ss. e E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, cit., 81.

[385] Cfr. sent. n. 308 del 2003.

legittimazione dellôintervento legislativo statale oltre il dettaglio appare fondata qualora lôintervento miri a soddisfare esigenze unitarie e sia proporzionato rispetto a tale finalità.

Anche limitandosi ad analizzare lôinterpretazione delle formule che individuano gli ambiti materiali, emerge che il giudice costituzionale, nellôapplicazione della riforma del titolo V, ha scelto di abbandonare la prospettiva della separazione tra materie-oggetti per percorrere la via della collaborazione tra livelli di governo, così ridimensionando fortemente lôoriginario significato della riforma stessa e facendo prevalere «le esigenze di ragione e di opportunità istituzionale su una lettura letterale o anche solo restrittiva degli elenchi di materie»[386]

Proprio nel quadro del tentativo di flessibilizzazione e razionalizzazione del riparto di competenze disegnato dal legislatore costituzionale viene in rilievo il principio di ragionevolezza, il quale costituisce il criterio valutativo della legittimità degli interventi legislativi statali in ambiti spettanti alla potestà legislativa regionale. Questi interventi sono possibili, in deroga al riparto di competenze costituzionalmente fissato, in quanto ricollegabili alle cosiddette ñmaterie trasversaliò, o conseguenti alla ñchiamata in sussidiarietàò e la loro variabile intensità regolativa è sottoposta, in assenza di adeguati ed obiettivi parametri, [387] ad un controllo di adeguatezza, pertinenza e proporzionalità del mezzo rispetto al fine, per evitare che la legislazione regionale sia sacrificata oltre lo stretto necessario.

Partiamo dallôipotesi delle materie trasversali.

È noto che, nel formulare le diverse voci elencate dallôarticolo 117 Cost., il legislatore del 2001 ha usato un pluralità di tecniche tra loro non omogenee, secondo taluni nellôottica di introdurre degli strumenti di flessibilità all'interno di un sistema di ripartizione tendenzialmente rigido, duale e garantistico.[388]

Se prima della riforma le materie si caratterizzavano per la presenza di un «oggetto», consistente in un bene, in un ente o in un istituto, il nuovo titolo V

---

[386] Sono le parole di V. ONIDA, *Presentazione*, in AA.VV., *Viva vox constitutionis*, a cura di V. Onida ï B. Randazzo, Milano, 2005, XIII.

[387] E. CARLONI, *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di uniformità ed interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n.303, 307 e 308/2003 della Corte costituzionale,* in *www.astrid-online.it.*

[388] Così ipotizza F. S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002,* in *Giur. Cost.*, 2002, 2951.

contempla invece, tra le voci attribuite alla competenza esclusiva statale o, addirittura, concorrente,[389] alcune materie ñsenza oggettoò[390], che individuano delle esigenze da soddisfare o delle finalità da perseguire.

Tale caratteristica è stata subito riconosciuta dal giudice costituzionale che, a partire dalla sentenza n. 282 del 2002, ha inaugurato unôopera di progressiva ñsmaterializzazioneò delle materie,[391] destinate a «sfaldarsi nel fascio di interessi che in esse si incrociano»[392]. La derubricazione delle ñmaterieò a ñnon-materieò, partita dai ñlivelli essenziali delle prestazioniò, ha poi coinvolto la ñtutela dellôambienteò, i ñlavori pubbliciò, la ñtutela della concorrenzaò.

Tali titoli di competenza funzionali si identificano in quanto non definiscono ambiti oggettivamente delimitabili, ma individuano valori da tutelare. In virtù di tali peculiarità, essi abilitano lo Stato ad intervenire anche in campi costituzionalmente riservati alle fonti regionali: è perciò fisiologica la convivenza di fonti statali e fonti regionali, queste ultime autorizzate a regolare le stesse fattispecie nellôesercizio di competenze diverse, anche di natura residuale. In tali ipotesi, dunque, è consentito non solo allo Stato di invadere ambiti materiali regionali, ma anche alle regioni di legiferare, minando lôesclusività delle competenze statali.[393]

Il titolo esclusivo di competenza e la natura funzionale della stessa richiedono interventi di intensità regolativa differente, al punto che, si può dire, le materie trasversali sono chiamate a definire se stesse e il proprio ambito di incidenza mediante il loro stesso esercizio[394]. In effetti, quando la legge statale interviene fissando *standard* o individuando punti di equilibrio tra interessi costituzionali al fine

---

[389] Per la trasversalità della materia concorrente ñricerca scientificaò cfr. sent. n. 133 del 2006 e in dottrina S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce dellôinterpretazione della Corte costituzionale*, Milano, 2007, 48 e R. BIN ï F. BENELLI, *Prevalenza e ñrimaterializzazioneò delle materie: scacco matto alle Regioni*, cit.

[390] A. DôATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. Cost*., 2003, 22 e ss.

[391] Lôespressione è di F. BENELLI, *Lôambiente tra ñsmaterializzazioneò della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Forum di quaderni costituzionali*.

[392] Così si esprime, eloquentemente, R. BIN, ñ*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionaleò - Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, 297 e ss.

[393] V. sul punto nello specifico R. BIN ï F. BENELLI, *Prevalenza e ñrimaterializzazioneò delle materie: scacco matto alle Regioni*, cit.

[394] cfr. in questo senso G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. Pubbl*., 2004, 483 secondo il quale è il legislatore statale a stabile la densità precettiva del proprio intervento. Similmente anche A. DôATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost*., 2003, 22 e ss. secondo il quale l'impiego del criterio finalistico comporta necessariamente, che le competenze attraverso esso individuate siano, in larga misura, chiamate a definire se stesse».

di assicurarne il bilanciamento, essa delimita al contempo lo spazio di manovra della legislazione regionale. La relazione tra legge statale e legge regionale è dunque necessariamente dinamica, dipendendo caso per caso dal fascio di interessi costituzionalmente protetti preso in considerazione.[395]

Di regola, tale bilanciamento sarà poi sottoposto al sindacato della Corte costituzionale: la possibilità di invadere la sfera di competenza regionale è infatti limitata, ed è in questa fase che viene in considerazione il canone di ragionevolezza.

La legittimità dellôintervento statale dipende infatti strettamente dalla sua ragionevolezza, nel senso che deve essere dimostrabile la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine prefissato. La legge statale, pertanto, deve limitarsi alla disciplina di quegli aspetti strettamente connessi alla tutela di quel valore e uniformarsi ai principi di adeguatezza e di proporzionalita', con cio' escludendo, ad esempio, la legittimita' di una normativa troppo dettagliata e puntuale.

Non può prescindersi, in questo discorso, dal portare alcuni esempi indicativi di come la categoria della trasversalità è stata applicata concretamente dal giudice costituzionale.

Un rapido cenno deve farsi anzitutto alla tutela dellôambiente, la quale, per dirla con la Corte, non può essere considerata una materia in senso tecnico, rigorosamente circoscritta e delimitata, dal momento che essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze[396].

Se la ñtrasversalitàò della materia ambientale è oggi indiscussa, la posizione assunta dalla Corte non è sempre di facile lettura: inizialmente, infatti, il giudice costituzionale ha sostenuto che la tutela dellôambiente integri una «materia scopo», un «valore costituzionalmente protetto», che legittima il legislatore statale a ritagliarsi uno spazio in seno alle materie di competenza regionale[397]; più di recente, tuttavia, la Corte stessa ha precisato che quella ambientale rimane pur sempre una materia in senso tecnico, poichè lôambiente è un bene giuridico, che funge anche da discrimine tra la competenza esclusiva statale e le competenze regionali[398]. Dovendo

---

[395] Cfr. sent. n. 331 del 2003

[396] Cfr. sent. n. 407 del 2002 commentata da G. GRASSO, *La tutela dellôambiente si ñsmaterializzaò e le Regioni recuperano una competenza (apparentemente) perduta. Osservazioni a prima lettura a Corte costituzionale, 10-26 luglio 2002, n. 407*, in *Amministrazione in Cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it).

[397] Cfr. ancora sentt. n. 407 del 2002 e n. 227 del 2003

[398] sent. n. 104 del 2008, ove si afferma che non può certo dirsi che «la materia ambiente non sarebbe una materia in senso tecnico» poiché, al contrario, «lôambiente è un bene giuridico, che, ai sensi

in questa sede prescindere dalla questione sopra accennata, basti ai nostri fini affermare che a tutela del valore costituzionalmente protetto dell'ambiente, il legislatore statale può fissare *standards* uniformi sul territorio nazionale, senza che ne vada esclusa del tutto la competenza delle regioni le quali possono, perciò, adottare discipline più rigorose rispetto ai limiti fissati dallo Stato[399]. In sostanza per la Corte è legittimo, di volta in volta, l'intervento normativo di maggior protezione per l'interesse ambientale, che sia statale o regionale. [400]

Si instaura così, come rilevato dalla dottrina[401], una "coabitazione" di interventi legislativi.

La circostanza per cui la linea di confine tra le due attribuzioni, è individuata dalla stessa legislazione statale, cui spetta la determinazione del punto di equilibrio tra interessi costituzionali, non implica, tuttavia, il riconoscimento di una supremazia gerarchica della legge statale rispetto alla legge regionale. Nell'individuazione dei punti di equilibrio normativo, infatti, lo Stato non è libero di spostare la linea di confine tra le competenze a suo piacimento, ma deve necessariamente soggiacere ad una verifica sulla ragionevolezza.[402]

La centralità dell'aspetto finalistico, nel sindacato della Corte, finisce per configurarlo in modo analogo al controllo del giudice amministrativo sull'eccesso di potere[403], comportando l'accertamento che la finalità propria dell'atto legislativo corrisponda ad una di quelle indicate nelle materia trasversale e che l'invasione delle

---

dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, funge anche da discrimine tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale». Si veda in proposito il commento di F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali,* in *Forum di quaderni costituzionali,* il quale critica la distinzione all'interno del bene ambiente (di cui anche alla sent. n. 105/2008) di autonomi e distinti beni giuridici che, pur sommandosi tra loro, restano ontologicamente distinti: questa posizione sembrerebbe infatti allontanarsi dal principio di unitarietà della tutela ambientale

[399] Cfr. sent. n. 223 del 2003: l'ambiente si presenta come un valore trasversale spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che ne resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati.

[400] Sent. n. 182 del 2006.

[401] F. BENELLI, *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa,* in *Forum di quaderni costituzionali*

[402] Cfr. ancora, sul punto, F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali,* in *Forum di quaderni costituzionali,*

[403] Così F. S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002,* cit., 2952

competenze legislative regionali rivesta i caratteri della necessarietà e della proporzionalità rispetto allo scopo fissato dalla Costituzione.

Ancora, proseguendo lôanalisi del sindacato sulle ñmaterie trasversaliò, occorre occuparsi di quella che, alla luce dellôevoluzione giurisprudenziale, per il suo carattere ñonnivoroò[404], rappresenta uno dei limiti più penetranti per lôautonomia legislativa regionale. Si tratta della «tutela della concorrenza», la cui trasversalità è stata affermata a partire dalla sentenza n. 14 del 2004:[405] lôinterpretazione estensiva, se non correttiva,[406] perpetrata dalla Corte in questa pronuncia, si è detto, è servita per colmare una lacuna della riforma, la quale non ha assicurato allo Stato sufficienti possibilità di intervento nei settori economici.

Nella decisione citata, dopo aver ricostruito la nozione di concorrenza e averne riconosciuto la natura di ñfunzioneò, priva di un ambito materiale definito poiché «esercitabile sui più diversi oggetti», il giudice costituzionale è sembrato[407] in un primo momento, mostrare una particolare preoccupazione nei confronti di unôeccessiva ed incontrollata compressione delle attribuzioni regionali con le quali la disciplina statale può intersecarsi, alla quale cerca di rimediare mediante lôindicazione di criteri atti a limitarne le potenzialità invasive.

Non ci si può soffermare, in questa sede, sulla serie di questioni che riguardano la delimitazione di questa materia, il suo rapporto con il diritto comunitario e la sua accezione dinamica: basti ricordare che la Corte ha stabilito che la tutela della concorrenza rappresenta una finalità che si atteggia in modo diverso a seconda del settore rispetto al quale si applica l'intervento statale.[408] Da questa premessa deriva

---

[404] Lôespressione è di I RUGGIU, *Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2008, 867.

[405] Sulla quale, con particolare riferimento al test di ragionevolezza cui viene sottoposto lôintervento statale abilitato ad invadere cfr. S. CALZOLAIO, *Tutela della concorrenza o concorrenza sotto tutela?*, in *Giur. It.*, 2005, 3 e ss.

[406] Cfr. in tal senso V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze «storiche»*, in *Le Regioni*, 2008, 773 e ss. Di lettura ñcreativaò parla anche P. CARETTI, *Le sentenze nn. 3/2003 e 14/2004: due letture «creative» del nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2008, 807 e ss.

[407] Così F. SACCO, *Competenze statali trasversali e potestà legislativa regionale: un tentativo di razionalizzazione (a proposito della ñtutela della concorrenzaò) della Corte costituzionale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*

[408] tale funzione comprende «interventi regolativi, la disciplina antitrust e le misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza»: accanto agli interventi volti al ripristino di un equilibrio perduto (concorrenza in senso statico) la Corte individua l'accezione dinamica di tale funzione che legittima «misure pubbliche volte a ridurre squilibrio, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali»;

la potenziale capacità dell'intervento pubblico di interferire con le scelte operate nei settori di competenza legislativa concorrente ovvero residuale regionale. Tuttavia, la Corte ritiene di poter e dover sindacare, caso per caso, la legittimità dell'intervento statale, mediante una valutazione in ordine alla proporzionalità , congruità e ragionevolezza della misura statale in relazione alla sua «rilevanza macroeconomica» ovverosia all'effettiva capacità di incidere sugli equilibri economici nazionali.[409]

Le scelte del legislatore statale, infatti, «non possono sottrarsi ad un controllo di costituzionalità diretto a verificare che i loro presupposti non siano manifestamente irrazionali e che gli strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi».[410]

Parte della dottrina ha ritenuto, in proposito, che la motivazione delle sentenze della Corte chiamata a valutare la proporzionalità dellôintervento pubblico nellôeconomia concorrenziale dovrebbe essere ñirrobustitaò tramite il ricorso ai poteri istruttori, che consentirebbero la presa in considerazione di dati statistici e analisi economiche al fine di colmare il grande margine di approssimazione che caratterizza tale giudizio di ragionevolezza.[411]

Lo *strict scrutiny* avente ad oggetto la congruità della legge statale rispetto allo scopo di favorire condizioni economiche maggiormente concorrenziali appare svolgersi attraverso un doppio livello di verifica: il primo, volto a saggiare se l'intervento normativo statale sia astrattamente riconducibile alla materia in questione e sia coerente con i principi della concorrenza; il secondo, volto a verificare se le singole disposizioni siano ragionevoli e proporzionate rispetto al fine perseguito[412] (costituito, ad esempio, dalla più ampia apertura del mercato degli appalti alla concorrenza).

---

[409] Per le peculiarità che la natura trasversale della competenza a tutela della concorrenza assume allorché lo Stato detta le regole nel settore degli appalti ove la trasversalità della funzione non significa «intreccio» e «interferenza» con competenze regionali, ma piuttosto «prevalenza», dominio incontrastato della normativa statale con riferimento alle procedure per la selezione dei contraenti ed alle diverse fasi della gara cfr. L. CASSETTI, *Appalti e concorrenza: quante sono le «anime» della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza»?* in *Giur. Cost*., 2007, 4559.

[410] Ancora, sent. n. 14 del 2004

[411] Così L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dellôintervento statale a tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it* n. 5/2004

[412] Cfr. sul punto C. LOMBARDI, *Diritto europeo e la trasversalità dell'intervento a tutela della concorrenza legittimano la disciplina statale dell'evidenza pubblica*, in *Giur. Cost.*, 2007, 4569 e ss. cfr. anche sentt. nn. 63 e 51 del 2008 e nn. 421, 303 e 38 del 2007

Esemplificativa di tale modalità di controllo è la sentenza n. 272 del 2004[413], in cui la Corte ha applicato il predetto *test* di ragionevolezza alla normativa statale che impone le regole per la partecipazione delle imprese pubbliche alle gare: quest'ultima è ritenuta illegittima in quanto autoapplicativa, eccessivamente dettagliata e quindi ingiustificatamente lesiva delle competenze regionali in tema di servizi pubblici locali. La legge statale, nell'ottica di limitarsi a disciplinare gli aspetti strettamente connessi alla tutela e alla promozione della concorrenza, avrebbe dovuto prevedere una disciplina di carattere generale che non avesse l'effetto di vincolare in maniera pervasiva le regioni.

Successivamente, a partire dalla sentenza n. 401 del 2007, lo schema argomentativo appena illustrato sembra in parte abbandonato, a favore di un diverso modello di risoluzione dei conflitti competenziali che coinvolgono la tutela della concorrenza,[414] basato sulla clausola della "prevalenza".

Il concorso libero tra fonte statale e fonte regionale, che si crea per la possibile interferenza con ambiti rimessi alla competenza concorrente ovvero alla competenza residuale, sembra lasciare il passo all'inderogabilità della regola statale, svilendo gli spazi di disciplina regionale in grado di produrre effetti pro-concorrenziali. In particolare, nello specifico settore degli appalti, si riconosce il potere della legge statale di adottare una disciplina tendenzialmente esaustiva della procedura di evidenza pubblica, destinata a prevalere su ogni altra fonte normativa, negando che vi sia un «intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale» e perciò escludendo l'esistenza di un obbligo di coinvolgimento delle Regioni.

Nella medesima pronuncia, peraltro, la Corte ha specificato che «non costituisce elemento indefettibile di identificazione della materia della tutela della concorrenza la esistenza di sole norme di principio» e che «la valutazione in ordine alla proporzionalità e alla adeguatezza dell'intervento legislativo dello Stato ha una portata più ampia, che trascende il mero dato della analiticità delle norme censurate»

Nel ripercorrere la giurisprudenza in materia di tutela della concorrenza, peraltro, parte della dottrina ha evidenziato che, a fronte dell'uso indifferente dei termini "proporzionalità" e congruità", i predetti criteri non coinciderebbero, pur rientrando nel *genus* del canone di ragionevolezza. Soltanto il primo, infatti, consente

[413] Ma cfr. anche sentt. nn. 29 del 2006 e 310 del 2006.

[414] L. CASSETTI, *Appalti e concorrenza: quante sono le «anime» della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza»?* in *Giur. Cost.*, 2007, 4559.

di vagliare lôestensione della disciplina, rivelandosi un criterio più severo rispetto alla mera congruità, intesa come coerenza della disciplina rispetto al suo scopo. Si sarebbe progressivamente affermato tuttavia, nellôorientamento della Corte, questo secondo metodo, ostacolando così il sindacato sullôincidenza verticale delle discipline statali. [415]

Tale evoluzione degli orientamenti del giudice costituzionale in materia, che si inscriverebbe nella più generale tendenza ad una ñcontroriformaò[416] rispetto alla prima giurisprudenza sulle materie trasversali come ipotesi di possibile concorrenza normativa tra legge statale e legge regionale, sembra confermata da una recente pronuncia in materia di tariffa del servizio idrico integrato,[417] in cui la Corte fonda lôannullamento delle disposizioni regionali impugnate sullôapplicazione combinata dei titoli competenziali della tutela dellôambiente e della tutela della concorrenza. È in virtù di questôultima che, escludendo il concorso regionale nella tutela dei valori garantiti dalla tariffa unitaria, si giunge a limitare fortemente gli spazi di intervento delle regioni: come ha evidenziato la dottrina[418], sembra mancare del tutto il consueto sindacato di ragionevolezza e proporzionalità, configurandosi piuttosto la competenza statale come una riedizione dellôinteresse nazionale, privata, peraltro, dello scrutinio stretto teorizzato dalla Corte nel regime precedente alla riforma.

Da ultimo, occorre analizzare rapidamente la giurisprudenza in materia di livelli essenziali delle prestazioni.

La trasversalità della competenza di cui allôarticolo 117, secondo comma, lettera m) è stata riconosciuta sin dalla già citata sentenza n. 282 del 2002, ove la Corte ha ritenuto che questa non rappresenti una materia in senso stretto, ma una competenza idonea ad investire i campi rispetto ai quali il legislatore deve poter assicurare a tutti, sullôintero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale dei diritti senza che la legge regionale possa limitarle o condizionarle.

La giurisprudenza costituzionale ha tuttavia precisato che il legislatore statale non può invocare tale titolo competenziale per richiamare a sé lôintera disciplina

---

[415] Cfr. sentt. nn. 401 e 452 del 2007 e R. TOSI, *Competenze statali costituzionalmente giustificate e insufficienza del sindacato*, in *Le Regioni*, 2008, 880.
[416] R. BIN ï F. BENELLI, *op. ult. Cit.*, 1211.
[417] Cfr. sent. n. 29 del 2010.
[418] C. MAINARDIS, *ñMaterieò trasversali statali e (in)competenza regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*

delle materie cui esso possa di fatto accedere, escludendo o riducendo così radicalmente il ruolo delle regioni, bensì soltanto in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione. [419]

Lo spazio occupabile dalla disciplina statale si individua, ancora una volta, «avendo riguardo all'oggetto ed alla regolamentazione stabilita dalle norme impugnate, tenendo conto della loro *ratio,* della finalità che si propone di perseguire, del contesto nel quale è stata emanata ed identificando l'interesse tutelato».[420]

In successive pronunce[421], la Corte ha poi precisato che la forte incidenza che il legislatore statale può esercitare, in virtù della lettera m), su materie che sarebbero assegnate alle regioni, comporta la necessità di un sufficiente grado di coinvolgimento delle stesse nellôindividuazione degli *standards*, soddisfatto dallo strumento dellôintesa. Il punto di equilibrio tra uguaglianza e decentramento è dunque rintracciato nel principio di leale collaborazione.[422]

Recentemente la dottrina[423] ha evidenziato, commentando la sentenza n. 10 del 2010, una evoluzione dellôorientamento in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali. La Corte sembra, infatti, in questa pronuncia, sposare un'interpretazione filo-statalista della competenza suddetta, tramite la valorizzazione del profilo teleologico, il quale giustifica qualsiasi intervento statale che si fondi sulla necessità di garantire il «nucleo irriducibile» di un diritto fondamentale.

---

[419] Cfr. sentt. nn. 248 del 2006; 383 del 2005; 285 del 2005. Nelle controversie concernenti l'incidenza di tale competenza nelle materie regionali residuali, la giurisprudenza ha più volte riconosciuto la spettanza della materia alla legislazione regionale, escludendo che si trattasse della fissazione di livelli essenziali. Cfr., ad esempio, il caso dell'ascrizione della disciplina dei requisiti delle società scientifiche in materia sanitaria alla formazione professionale (sent. n. 328 del 2006 o ancora sentt. nn. 248 del 2006, 168 del 2008, ma anche 387 del 2007 e 50 del 2009) o, in materia di mobilità dei disabili, sent. n. 124 del 2009. La Corte ha invece ritenuto riconducibile ai «livelli essenziali di prestazioni», di spettanza statale l'offerta minima di alloggi per ceti meno abbienti, e non alla competenza residuale in tema di edilizia residenziale pubblica (sentt. nn. 94 del 2007, 166 del 2008, 120 del 2010). Per tutti i riferimenti cfr. in dottrina A. ANZON, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. Cost.*, 2010, 155 e ss.

[420] Sent. n. 322 del 2009 e n. 10 del 2010.

[421] Cfr. sentt. nn. 88 del 2003 e 134 del 2006 commentata da E. PESARESI, *Art. 117, comma 2, lett. m, Cost.: la determinazione anche delle prestazioni? Tra riserva di legge e leale collaborazione, possibili reviviscenze del potere di indirizzo e coordinamento,* in *Giur. Cost.*, 2006,1273 e ss.

[422] Sul punto cfr. A.S. DI GIROLAMO, *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

[423] E. LONGO, *Diritti sociali al tempo della crisi. la consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. Cost.*, 2010, 164 e ss.

Il giudice costituzionale sembra dare per scontato che gli strumenti di intervento statale, in tali casi, siano disposti in una «relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» dalla legislazione e finisce per valutare solo l'idoneità della misura, basata peraltro sull'autoqualificazione della legge, senza vagliarne la proporzionalità, ovvero la indisponibilità di alternative meno pregiudizievoli per gli interessi giudicati recessivi. Nell'ipotesi in esame, dunque, è bastato alla Corte accertare l'interesse prevalente per individuare la copertura costituzionale della misura legislativa impugnata e per escludere non solo che tali interessi possano essere tutelati da interventi regionali, ma anche che si possano attivare meccanismi di collaborazione tra Stato e regioni.[424] Al punto che, si è detto, nella pronuncia in parola lo strumento dei «livelli essenziali» è utilizzato come una nuova versione dello scomparso «interesse nazionale», e cioè come presupposto unico della titolarità di una competenza statale.[425]

Dopo aver rapidamente ripercorso la giurisprudenza costituzionale afferente le singole competenze statali trasversali, è possibile tentare una riflessione su tale strumento di flessibilizzazione del riparto e sul suo rapporto con il canone di ragionevolezza.

Innanzitutto è emerso, dalla breve disamina svolta, che il sindacato di ragionevolezza svolto dal giudice costituzionale non presenta un'identica fisionomia con riferimento alle diverse materie trasversali.

In particolare, se si guarda da un lato al titolo competenziale relativo ai livelli essenziali e dall'altro alla tutela della concorrenza, si nota che, mentre il controllo di ragionevolezza nel primo caso ruota intorno al principio di leale collaborazione e al procedimento cooperativo previsto a compensazione dell'invasione della sfera regionale, la chiave per sindacare la ragionevolezza della compressione dell'autonomia regionale, nella seconda ipotesi, risiede più propriamente nel contenuto che l'intervento statale deve presentare, riguardato alla luce della congruità rispetto al fine e dunque della proporzionalità[426].

---

[424] E. LONGO, *Diritti sociali al tempo della crisi. la consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. Cost.*, 2010, 164 e ss.

[425] A. ANZON, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. Cost.*, 2010, 155 e ss.

[426] Cfr. A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, 2008, 814.

Volendo individuare un tratto comune a tutte le competenze esaminate, si può senzôaltro affermare che queste, abilitando lo Stato ad incidere su materie regionali, rappresentano delle deroghe al riparto scritto in Costituzione e in quanto tali devono essere interpretate restrittivamente.[427] La Corte, nel sindacarne gli atti di esercizio, esercita un controllo teleologico di coerenza con il fine assegnato alla competenza, funzionale allôulteriore accertamento che lôintervento sia limitato a quanto necessario al perseguimento del fine stesso. E' dunque la valutazione del fine perseguito dall'intervento legislativo a fornire lo strumento di valutazione della compatibilità della legge con il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, tramite uno scrutinio di prevalenza degli scopi perseguiti.

L'auspicio della dottrina è che lôutilizzo delle "materie trasversali" sia soggetto a un controllo di costituzionalità particolarmente severo, ad evitare che la pervasività e la intrinseca indeterminatezza di alcune di queste "materie" si traduca in una inammissibile incertezza dei confini posti a presidio dell'autonomia regionale.[428]

Non bisogna tuttavia trascurare la circostanza per la quale, nella giurisprudenza della Corte, non mancano ipotesi in cui le leggi regionali sono state abilitate ad incidere, in chiave di reciprocità, entro ambiti riservati in via esclusiva allo Stato. Tali interferenze da parte del legislatore regionale sono state ritenute ammissibili sia con riferimento a materie-non materie, sia con riferimento a materie vere e proprie. Talora lôuso dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza, nella prospettiva di scongiurare il rischio di unôespropriazione dellôautonomia legislativa delle regioni, ha portato ad ammettere lôinterferenza del legislatore regionale nelle materie riservate allo Stato al punto che si è parlato di ñtrasversalitàò della potestà legislativa regionale. [429]

---

[427] A. DôATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. in tema di applicazione del nuovo titolo V, in* A. PACE, *Corte costituzionale e processo costituzionale*, cit., 282.

[428] Cfr. F. BENELLI, *Lôambiente tra ñsmaterializzazioneò della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Forum di quaderni costituzionali.*

[429] Cfr. sent. n. 228 del 2004 in materia di difesa e in dottrina per questa espressione P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui allôart. 117 della Costituzione*, Atti del convegno *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Bilancio di un triennio* ï Pisa, 16-17 dicembre 2004, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*

5. Ragionevolezza e attrazione in sussidiarietà delle competenze legislative.

Come si anticipava, il secondo strumento di flessibilizzazione del riparto, elaborato in via pretoria dal giudice costituzionale, consiste nel fenomeno della ñchiamata in sussidiarietà legislativaò, inaugurato con la celebre sentenza n. 303 del 2003[430], nella quale la Corte, «con bagliori di potere costituente»[431] ha consentito, alle condizioni che vedremo, la deroga alla distribuzione costituzionale delle potestà legislative a favore dello Stato.

Secondo la ricostruzione che il giudice costituzionale ha sposato in tale pronuncia, alla luce dei princìpi di sussidiarietà ed adeguatezza e nel rispetto del principio di leale collaborazione, anche nelle materie di potestà legislativa concorrente le funzioni di amministrazione attiva possono essere conferite ad autorità statali, per la tutela di esigenze di carattere unitario insuscettibili di frazionamento o di localizzazione territoriale. Una volta operato tale conferimento, anche la funzione legislativa è attratta, in virtù del principio di legalità e con un ñeffetto di trascinamentoò[432], nello spazio interessato dalle determinazioni normative assunte a livello statale, giacché il principio di legalità medesimo «conduce logicamente ad

---

[430] Cfr. le osservazioni di A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost*., 2003, 2776 e ss.; di A. ANZON, *Flessibilità nell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, *ivi*, 2782 e ss.; di A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e* Supremacy clause *sono davvero perfettamente equivalenti*, *ivi*, 2003, 2791 ss. e di A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, *ivi* 2003, 2805e ss. In generale sulla chiamata in sussidiarietà, P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, ne *Le Regioni*, 2003, 1007 e ss.; P. CARETTI, *La corte e la tutela delle esigenze unitarie: dallõinteresse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni* 2004, 381 e ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, *ivi*, 2004, 578 e ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, *ivi*, 2004, 587 e ss.; I. MASSA PINTO, *Nota in margine alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale: una «opinione concorrente»*, in *Giur. it.* 2004, 1568 e ss.; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, ne *Le Regioni* 2006, 903 ss.; C. PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *Giur. cost.* 2006, 817; N. VICECONTE, *Sulle intese fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2007, 1721 e ss.

[431] Lõespressione è di A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V*?, in *Quad. Cost.*, 2003, 818.

[432] Così A. DõATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le regioni*, 2008, 811 e ss.

escludere che le singole regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale».[433]

La devoluzione delle competenze amministrative e legislative è subordinata da un lato allôesito di uno scrutinio stretto in merito al rispetto dei parametri di proporzionalità e di ragionevolezza,[434] tramite i quali la Corte ritiene di risolvere i problemi di controllabilità giuridica posti dal meccanismo di sussidiarietà[435]; dallôaltro ad una intesa con la Regione interessata.

Sulla base delle affermazioni ora riportate, parte della dottrina credette di dover escludere l'estensione del modello costruito dal giudice costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003 agli ambiti materiali demandati in via residuale alla potestà regionale,[436] poiché rispetto a tali materie la Costituzione escluderebbe in radice la sussistenza di interessi unitari e infrazionabili, privando lo Stato anche della possibilità di dettare la legislazione di principio. Tuttavia, a suffragio della estensione del modello a tutti gli ambiti interessati da interventi legislativi regionali pare deporre la sentenza n. 6 del 2004, che, pur concernendo un settore di competenza concorrente, richiama espressamente la previsione del comma 4 dell'art. 117 Cost. In proposito parte della dottrina[437] ritiene che, pur non potendosi escludere lôemersione di esigenze unitarie anche negli ambiti riconducibili alla potestà residuale regionale, in tale ipotesi la Corte dovrebbe intensificare in qualità e intensità lo scrutinio di legittimità attraverso un sindacato più rigoroso e intransigente sulla compatibilità della disciplina legislativa di matrice statale rispetto ai princìpi di

---

[433] Condivide la soluzione, ma riconduce lo spostamento delle competenze legislative non al principio di legalità, bensì alla circostanza per cui le esigenza unitarie non potrebbero essere soddisfatte da venti discipline regionali potenzialmente divergenti A. DôATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le regioni*, 2008, 812.

[434] Cfr. sent. n. 214 del 2006.

[435] vedi sul punto, anche per spunti comparatistici, G. SCACCIA, *Note sullôavocazione delle competenze in sussidiarietà*, in *Giur. Cost.*, 2008, 69 e ss.

[436] L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, cit. e A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, cit. *Contra*, Q. CAMERLENGO, *Sussidiarietà, cooperazione, proporzionalità e buon andamento: la progressiva ristrutturazione del riparto costituzionale delle funzioni legislative ed amministrative*, in *Riv. Giur. edilizia*, 2004, 3, 793 secondo il quale non v'è ragione di escludere in radice l'emersione di esigenze di carattere unitario anche nei campi solcati dalla potestà legislativa residuale

[437] Q. CAMERLENGO, *Sussidiarietà, cooperazione, proporzionalità e buon andamento: la progressiva ristrutturazione del riparto costituzionale delle funzioni legislative ed amministrative*, in *Riv. Giur. edilizia*, 2004, 3, 793

sussidiarietà, di proporzionalità e di leale collaborazione e sulle ragioni effettive che giustificano l'intervento sussidiario dello Stato.

Avendo optato per una "concezione procedimentale e consensuale" del principio di sussidiarietà, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato deve essere oggetto di un procedimento di acquisizione del consenso della Regione interessata. Il sindacato di ragionevolezza prende qui le forme del giudizio di proporzionalità-adeguatezza, teso per un verso a verificare che la disciplina statale sia logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine, e per un altro a specificare ed integrare il principio di leale collaborazione.

Quanto al primo profilo, la ragionevolezza opera come limite del principio di sussidiarietà, divenuto esso stesso autentico criterio di riparto dell'intera azione di governo che si sostanzia in leggi, atti normativi e provvedimenti amministrativi.[438]

Le leggi statali che derogano al riparto costituzionale in nome del principio di sussidiarietà, sarebbero, secondo taluni, tenute a giustificare tale scelta con una ñmotivazioneò obbligatoria, in cui si illustrino la proporzionalità e la ragionevolezza dellôintervento nonché la corrispondenza con il contenuto dellôintesa raggiunta[439] e che rappresenterebbe lôoggetto del sindacato sulla giustificazione dellôatto legislativo. Ad ogni modo, lôonere della prova sulla necessità e la giustificatezza della deroga al riparto fissato in costituzionale dovrebbe gravare sullo Stato resistente nel giudizio in via principale.[440]

Si è detto,[441] in proposito, che lôattrazione in sussidiarietà deve essere doppiamente ragionevole: da un lato, si richiede in positivo un rapporto di proporzione tra la rilevanza dellôinteresse pubblico unitario e i compiti concretamente attribuiti allo Stato; dallôaltro, in negativo, lôassenza di connotati

---

[438] Q. CAMERLENGO, *Sussidiarietà, cooperazione, proporzionalità e buon andamento: la progressiva ristrutturazione del riparto costituzionale delle funzioni legislative ed amministrative*, in *Riv. Giur. edilizia*, 2004, 3, 793.

[439] Cfr. in tal senso S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, 207 e T. MARTINES ï A. RUGGERI ï C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, 250. G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 473

[440] Sul punto si veda R. TOSI, *Competenze statali costituzionalmente giustificate e insufficienza del sindacato*, in *Le Regioni*, 2008, 878. È di questo avviso anche L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2004,587 e ss.

441 Così G. SALERNO, *Ragionevolezza e asimmetria*, cit.

ulteriori che attestino lôirragionevolezza della scelta operata accertata con particolare rigore.

La sentenza n. 6 del 2004 sembra confermare lo schema di giudizio ora illustrato, enucleando in modo più chiaro il test sullôadeguatezza del procedimento allocativo. In effetti, in questa pronuncia, il giudice costituzionale afferma esplicitamente che la disciplina statale che dispone lôattrazione in sussidiarietà deve dettare una disciplina logicamente pertinente, idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Viene così specificata la modalità di effettuazione dello ñscrutinio strettoò[442], il quale si articola in due momenti: un primo test di indoneità, che verte sulla strumentalità logica della normativa statale rispetto allôesigenza unitaria che la giustifica; un secondo test di non eccessività, volto a vagliare la proporzionalità della disciplina dettata rispetto allo scopo, e, dunque, lôesistenza di uno strumento normativo che sacrifichi meno lôautonomia regionale.[443]

Sul primo momento dello scrutinio potrebbe incidere, peraltro, la differenza tra materie esclusive statali e materie concorrenti: in particolare, nellôipotesi di materie riconducibili allôelenco di cui al comma 2 dellôart. 117, e in particolare di materie trasversali, la sussistenza dellôesigenza unitaria sarebbe già individuata nella disposizione costituzionale e non dovrebbe essere dimostrata, di modo che il sindacato della Corte potrebbe limitarsi a verificare la proporzionalità dellôintervento al perseguimento dellôesigenza stessa. Nelle materie di competenza concorrente, invece, il *test* di sussidiarietà pretenderebbe dapprima lôindividuazione in concreto della specifica esigenza unitaria che giustifica e misura lôintervento statale. [444]

Quanto al secondo aspetto, concernente il limite della leale collaborazione, la legge statale deve definire un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, per cui la valutazione dellôinteresse pubblico sottostante allôassunzione di funzioni regionali da parte dello Stato deve essere oggetto di un coinvolgimento regionale che risulti proporzionato.

---

[442] Sullôeffettività del quale si mostra perplessa R. TOSI, *Competenze statali costituzionalmente giustificate e insufficienza del sindacato*, in *Le Regioni*, 2008, 878

[443] Cfr. ancora O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Forum di quaderni costituzionali*, cit.

[444] Cfr. per questa distinzione M. SIAS, *Titoli di intervento stata e ñsussidiarietà razionalizzataò (o da razionalizzare?)* in *Forum di quaderni costituzionali*.

Le attività concertative in questione debbono essere condotte lealmente, attraverso lôattento esame delle esigenze di unità al fine di garantire che i compiti affidati a organi statali nel procedimento di allocazione «a rovescio»[445] delle funzioni siano solamente quelli strettamente connessi con la esigenza di unitarietà. La leale collaborazione, come già accennato, si presta infatti ad un uso di tipo ñscalareò, del quale si deve vagliare lôadeguatezza. [446]

In proposito, dapprima la sentenza n. 6 del 2004 ha precisato che lôaccordo con gli enti territoriali deve assumere le forme dellôintesa ñforteò, nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento; poi, da alcune pronunce dellôanno successivo[447] sembra evincersi il principio per cui solo qualora lôattrazione si verifichi nellôambito di una materia concorrente è necessaria la suddetta forma di codecisione paritaria, mentre se la materia rientra tra quelle esclusive trasversali è sufficiente lôintesa debole.[448]

Lôelemento di discrimine tra intesa "forte" ed intesa "debole" è rappresentato, dunque, dall'incidenza delle attribuzioni statali rispetto al fascio di poteri e facoltà delle Regioni.

Come sottolineato da attenta dottrina, la procedimentalizzazione della sussidiarietà fa sorgere alcune complesse questioni, e, in particolare, pone da un lato lôinterrogativo in ordine alla negoziabilità da parte degli esecutivi regionali di attribuzioni legislative costituzionalmente garantite ai Consigli; dallôaltro, il problema delle modalità di svolgimento delle trattative e degli effetti prodotti dalla mancanza di un accordo sulla sfera territoriale di efficacia della legge statale; infine, apre nuovi scenari sulla stessa struttura normativa della legge sussidiaria, che dovrebbe assumere i caratteri di una legge ñdi procedimentiò. [449]

---

[445] Cfr. S. BUSTI, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni per i «requisiti di sistema» delle gestioni aeroportuali*, in *Le regioni*, 2008, 660 e ss.

[446] Cfr. sul punto O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Forum di quaderni costituzionali*, il quale sottolinea che la Corte non arrivi mai a definire un test di giudizio applicabile in maniera generalizzata.

[447] Cfr. sentt. nn. 285 e 383 del 2005.

[448] M. SIAS, *Titoli di intervento stata e ñsussidiarietà razionalizzataò (o da razionalizzare?)* in *Forum di quaderni costituzionali*.

[449] G. SCACCIA, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, in *Giur. Cost*., 2005, 1251 e ss.

Eppure, la dottrina sembra concorde[450] nel sostenere che lo strumento dellôintesa, e dunque il sindacato di ñragionevolezza proceduraleò, ben più dello scrutinio stretto sulla ragionevolezza e sulla proporzionalità riferito alle istanze unitarie, rappresenti la vera garanzia delle attribuzioni regionali dinanzi ad unôavocazione statale di competenze legislative, lamentandosi semmai unôasimmetria fra Stato e Regione nel potere contrattuale concretamente esercitabile nella trattativa.

Rispetto al modello di scrutinio che abbiamo sin qui illustrato, non mancano tuttavia delle sensibili ñdeviazioniò: si pensi alla sent. n. 151 del 2005[451], ove la Corte appare prescindere, nel legittimare lôavocazione della funzione legislativa in sussidiarietà, dallôindividuazione di un titolo di intervento statale. Il principio di cui allôarticolo 118 Cost. sembra rappresentare un titolo giustificativo autonomo e slegato dal riparto disegnato dallôarticolo 117 e non si presenta più, come accadeva nelle precedenti pronunce, come una sua integrazione.

Lo scrutinio costituzionale, così svolto, si riduce ad un giudizio circa l'esistenza in astratto di un'esigenza unitaria che giustifichi l'attrazione statale delle funzioni amministrative, il quale può espletarsi solo nelle forme di un debole sindacato esterno di non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà, diverso dallo scrutinio stretto prefigurato in precedenza. Inoltre, secondo parte della dottrina, il giudice delle leggi finisce così per accreditare l'idea che la sussidiarietà «costituisca poco più che una *variatio* linguistica del vecchio limite dell'interesse nazionale».[452] Peraltro, la medesima pronuncia ammette che lo Stato possa esercitare una funzione legislativa «sussidiaria» anche in assenza di un'intesa con la regione interessata, con una soluzione che si dimostra contraddittoria con i precedenti e «poco persuasiva sul piano sistematico».[453]

---

[450] Cfr. in questo senso S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni* 2004, 578 ss. e G. SCACCIA, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, cit., 1251.

[451] Commentata da M. SIAS, *Titoli di intervento stata e ñsussidiarietà razionalizzataò (o da razionalizzare?)* in *Forum di quaderni costituzionali*.

[452] G. SCACCIA, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, in *Giur. Cost*., 2005, 1251 e ss.

[453] Critico nei confronti di questa sentenza è anche G. SCACCIA, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, in *Giur. Cost*., 2005, 1251 e ss.

6. Cenni conclusivi

La trasposizione delle tecniche argomentative e decisorie dal giudizio in via incidentale al giudizio in via di azione, ed in particolare di quelle tecniche che risentono di un particolare legame con i contesti applicativi, quale è il canone di ragionevolezza, poteva trovare un limite nel differente oggetto che tradizionalmente si ritiene abbiano i due giudizi[454].

Il sindacato in via incidentale, secondo questa impostazione, verterebbe su una norma valutata nella prospettiva della sua concreta applicazione; il controllo in via diretta, invece, avrebbe invece ad oggetto una disposizione polisensa, nelle sue diverse potenzialità applicative, a prescindere dallôesigenza di risoluzione di una determinata controversia.

Tale astrattezza, tuttavia, è temperata dalla presenza di alcuni elementi di concretezza, quali la necessità dellôinteresse a ricorrere[455], la circostanza per cui lôatto introduttivo deve precisamente specificare una ñdirezioneò della disposizione impugnata[456], e, infine, una lettura rigida del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato. Inoltre, come notato da una parte della dottrina, in virtù di alcuni indirizzi giurisprudenziali attinenti alla fase dellôintroduzione e della conclusione del processo, il giudizio in via di azione si sarebbe progressivamente trasformato da controllo astratto a sindacato di natura concreta.[457]

A ben vedere viene in rilievo, in questo dibattito, lôintrinseca doppiezza[458] del processo costituzionale in via principale, il quale si presenta da un lato come sindacato sullôastratta legalità costituzionale della legge, dallôaltro come giudizio orientato alla risoluzione di una controversia sorta da una lesione delle attribuzioni costituzionali o del dettato costituzionale.

---

[454] Cfr. da ultimo A. RUGGERI, *Giudizio sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del titolo V («modello» ed esperienza a confronto)* in *Forum di quaderni costituzionali,* 2006

[455] Sul quale da ultimo C. PADULA, *Lôasimmetria nel giudizio in via principale,* cit., 161 e ss.

[456] Cfr. sul punto L. CARLASSARE, *«Astrattezza» e «concretezza» in un giudizio principale su indirizzo e coordinamento*, in *Giur. Cost.*, 1989, 1112.

[457] Sul dibattito si veda F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e attività interpretativa, tra astrattezza e concretezza del sindacato di costituzionalità promosso in via di azione*, in A. PACE, *Corte costituzionale e processo costituzionale nellôesperienza della rivista ñgiurisprudenza costituzionaleò, per il cinquantesimo anniversario,* Milano, 2006, 237 e ss.

[458] Lôespressione è di G. VOLPE, *Commento allôart. 137*, in G. BRANCA ï A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, 1981, 358

Ad ogni modo, come si è visto, la pretesa astrattezza di questo giudizio non ha ostacolato il trasferimento in esso del canone di ragionevolezza.

Anzi, lôanalisi della giurisprudenza relativa al giudizio in via di azione evidenzia come anche in questa sede, come già emerso per il sindacato in via incidentale, si registri un fenomeno di progressiva espansione dellôuso del canone di ragionevolezza[459]. Questôultimo, come si è visto, appare applicato in modo tendenzialmente autonomo rispetto al principio di cui allôarticolo 3 Cost. e, piuttosto, appare posto in connessione con lôinterpretazione delle disposizioni costituzionali che disegnano il riparto di competenze tra Stato e Regioni.

La declinazione che ai nostri fini appare più interessante è costituita proprio dallôapplicazione del canone in parola al riparto di competenze tra Stato e regioni.

La lettura che appare più condivisibile[460], ricollega lo sviluppo del giudizio di ragionevolezza nellôambito del contenzioso competenziale allôesigenza di cogliere il significato ragionevole delle disposizioni della Costituzione, assicurando in concreto il buon funzionamento delle istituzioni pubbliche nella corretta ripartizione delle rispettive attribuzioni.

Il sindacato sulla ragionevolezza delle scelte effettuate dal legislatore nazionale e regionale in ordine alla delimitazione delle reciproche competenze, comporta, perciò solo, unôattività talora suppletiva della Corte, in relazione ad un testo costituzionale che non ha mancato di provocare dubbi e incertezze. In questo senso, si è detto che il controllo di ragionevolezza, in questa sede, si sia rivelato funzionale, sfruttando le potenzialità dinamiche del nuovo disegno costituzionale,[461]ad affrontare e risolvere i profili di irragionevolezza insiti nel testo costituzionale, attenuando le rigidità delle prescrizioni ivi contenute, adeguandole alle esigenze concrete e dando a queste disposizioni un senso coerente con il quadro costituzionale complessivo.[462]

---

[459] Cfr. recentemente G. SALERNO, *Ragionevolezza e asimmetria nel sindacato di costituzionalità delle leggi in via principale,* cit.

[460] G. SALERNO, *Ragionevolezza e asimmetria nel sindacato di costituzionalità delle leggi in via principale,* cit. e cfr. anche A. RUGGERI, *Quale ñsistemaò delle fonti dopo la riforma del titolo V*?, in *Rassegna parlamentare,* 2006, 470, il quale ritiene che le questioni di interpretazione delle disposizioni attributive di competenze comporterebbero in ogni caso la valutazione sulla ragionevolezza delle scelte operate, al fine di evitare che il criterio della competenza giri a vuoto, in modo autoreferenziale.

[461] Così A. DôATENA**,** *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. in tema di applicazione del nuovo titolo V, in* A. PACE, *Corte costituzionale e processo costituzionale,* cit., 280

[462] Cfr. sul punto anche P. CARETTI, *Le sentenze nn. 3/2003 e 14/2004: due letture «creative» del nuovo titolo V della Costituzione,* in *Le Regioni,* 2008, 807 e ss.

In effetti, tramite lôelaborazione delle figure della ñchiamata in sussidiarietàò e delle ñcompetenze trasversaliò si è instaurato un concorso libero tra legge statale e legge regionale, laddove la Costituzione richiederebbe un concorso vincolato (nelle materie di potestà ripartita) o lo escluderebbe. In proposito, la dottrina si è polemicamente posta lôinterrogativo se la giurisprudenza della Corte abbia posto in essere una riscrittura[463] davvero ñcreativaò o piuttosto ñdistruttivaò della riforma del titolo V.[464]

Secondo alcuni, in particolare, gli illustrati orientamenti giurisprudenziali rivelerebbero la perdurante esistenza, nonostante la sua formale espunzione dal testo costituzionale e lôesplicito rifiuto delle logiche sottese allo stesso da parte della Corte[465], del limite dellôinteresse nazionale[466]. Questôultimo, il quale si incentra sul rilievo degli interessi che la disciplina statale è volta a tutelare, rappresenterebbe ancora un criterio dirimente di distribuzione delle competenze[467] ma sarebbe temperato dal necessario rispetto del principio di leale collaborazione, ogni volta che il richiamo a pretese "esigenze unitarie" sia suscettibile di incidere su sfere di competenza spettanti alle regioni secondo il riparto costituzionale. L'interesse

---

[463] A. RUGGERI, *Esperienze di giustizia costituzionale, dinamiche istituzionali, teoria della costituzione*, in *Giur. Cost.*, 2008, 3603.

[464] Cfr. I. RUGGIU, *Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2008, 868.

[465] Cfr. sent. n. 303 del 2003, punto 2.2. del Considerato in diritto e n. 87 del 2006, ove si legge che nellôassetto costituzionale delineato dalla riforma del titolo V deve escludersi che lôinteresse nazionale possa legittimare uno spostamento del regime delle competenze normative regolato dal nuovo art. 117

[466] Sul significato di questa esclusione cfr. la posizione scettica di A. BARBERA, *Chi è il custode dellôinteresse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, 345 e s., la posizione continuista di R. TOSI, *A proposito dellôinteresse nazionale*, in *Forum di quaderni costituzionali* e di A. MORRONE, *Lo stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in *Quad. Cost.*, 2006, 353 il quale ritiene che dietro la chiamata in sussidiarietà si celi pur sempre il criterio dellôinteresse nazionale. *Contra*, F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2006, 941. Per la tesi che ravvisa nella riforma una svolta netta rispetto al passato, ritenendo che lôinteresse nazionale non possa più esser fatto valere come limite generale, essendo stato tradotto in specifiche competenze spettanti alla potestà esclusiva dello Stato cfr. C. PINELLI, *I limiti alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con lôordinamento internazionale e con lôordinamento comunitario*, in *Foro It.*, 2001, V, 194 e s. e Cfr., inoltre, la lettura di R. BIN, *Lôinteresse nazionale dopo la riforma:continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, il quale ritiene che lôapparente disinteresse del legislatore costituzionale per le esigenze unitarie e di coordinamento non debba far concludere per una visione rigidamente dualistica dei rapporti Stato Regioni, sostituendo il principio di supremazia con quelli di sussidiarietà e leale collaborazione. Sul rapporto tra principio di sussidiarietà e interesse nazionale cfr. infine C. PADULA *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *Giur. Cost.*, 2006, 817 e ss.

[467] N. MACCABIANI, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in *Forum di quaderni costituzionali*.

nazionale, secondo questa impostazione, non sarebbe scomparso, ma dovrebbe essere vagliato alla stregua dei criteri, enunciati dalla sentenza n. 303 del 2003, di proporzione, ragionevolezza e concertazione. Vi sarebbe, dunque, una sostanziale continuità rispetto al passato, che confermerebbe la funzione dei principi di ragionevolezza e leale collaborazione come contraltare rispetto alla formula dellôinteresse nazionale.

Ancora, una diversa tesi[468] ritiene che, dopo la riforma del 2001, la titolarità della competenza a legiferare debba essere individuata sulla base della dimensione degli interessi (unitari o locali) che ï ai sensi del sistema costituzionale nel suo complesso, e non solo dellôart. 117 Cost. ï richiedono di essere soddisfatti. In questa prospettiva, la riforma del Titolo V non avrebbe comportato solo un ripensamento quantitativo delle competenze tra Stato e regioni, ma anche una parziale rielaborazione della tecnica costruttiva dell'intero edificio, introducendo nuovi strumenti di allocazione diversi dall'enumerazione delle materie e fondati sul riparto per interessi.

Ad ogni modo, alla legge statale è riconosciuto, nelle ipotesi che si sono esaminate, il potere di fissare il punto di equilibrio tra i suddetti interessi, ponendo un argine alle scelte legislative delle regioni, così che, nel sindacato della Corte, la questione della competenza si aggiunge alle normali considerazioni che il giudice costituzionale svolge quando si trova di fronte a casi di bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti[469].

I principi di ragionevolezza e proporzionalità - intesa come impiego del minimo mezzo[470] e adeguata graduazione nella scelta dei meccanismi collaborativi -

---

[468] Vedi ad esempio R. BIN, *«Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale». Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, cit., vol. I, pp. 317 e ss.; F. BENELLI, *L'ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, 180 e 184; Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 628. Anche secondo P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 1027 e ss., la distribuzione costituzionale della funzione legislativa fra Stato e Regioni è effettuata in base al "variabile livello degli interessi", in quanto implicitamente imposta dall'applicazione del principio di sussidiarietà.

[469] Sul punto si veda R. BIN, *ñProblemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionaleò*, cit., 297

[470] A. CERRI, *Definizione delle competenze statali e regionali, sussidiarietà ascendente e discendente, intersezioni tra competenze, relazione al Convegno celebrativo del 60° anniversario della Costituzione ñIl pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione, Roma, 27 e 28 novembre 2008*, in *www.associazonedeicostituzionalisti.it*. Cfr. sentt. nn. 183 del 2006; 88 del 2007; 133 del 2008.

svolgono dunque la funzione di criteri o canoni interpretativi utilizzabili negli ambiti di interferenza fra le attribuzioni dei due enti e, essendo privi di specifici contenuti, sono inidonei a assumere autonomo significato normativo e a fornire la premessa maggiore di un sillogismo giudiziario, operando piuttosto come canoni ermeneutici di misurazione dell'impatto delle clausole esplicite (o implicite) della Costituzione che consentono invasioni in ambiti riservati alla autonomia regionale e che esprimono contenuti potenziali dei precetti costituzionali.[471]

Essi non introducono perciò regole nuove, ma, piuttosto, si pongono come momento necessario del giudizio costituzionale, guidando la Corte nella applicazione e integrazione di quelle già in vigore[472], concorrendo a specificare il parametro e conferendo ad esso la necessaria flessibilità. In dottrina si è parlato, con particolare riferimento allôutilizzo del principio di leale collaborazione, di una graduale conversione del giudizio di competenza in quello di ragionevolezza-adeguatezza.[473]

In definitiva, si tratta di un sindacato che, secondo le categorie illustrate in precedenza, si inscrive nel giudizio di ñefficienza strumentaleò, volto a vagliare la plausibilità del rapporto di connessione tra mezzi e fini posto dalla legge statale, controllandone la proporzionalità al fine di evitare una compressione dellôautonomia regionale che non sia strettamente necessaria al raggiungimento dello scopo[474]. La mancanza di una predeterminazione in astratto della misura distributiva della funzione normativa, infatti, fa si che la verifica del rispetto delle competenze stesse abbia il carattere di una valutazione di ordine gradualistico e che la proporzionalità assuma i connotati di una tecnica organizzativa della competenza.

---

[471] Per questa ricostruzione cfr. S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali,* in *Giur. Cost.*, 2003, 262.

[472] Cfr. ancora S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali, ivi,* 2003, 262 e A. COSTANZO, *il principio di proporzionata collaborazione fra stato e regioni, in Giur. Cost.*, 2008, 2799 e ss.

[473] S. AGOSTA, *Soggetti ed oggetti del giudizio in via principale al banco di prova*: *i chiaroscuri della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Le zone dôombra*, cit., 317.

[474] Così, espressamente, G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, cit., 485.

7. *Leale collaborazione e ragionevolezza nei conflitti di attribuzione tra Stato e regioni.*

Strumento complementare al giudizio in via diretta, nel quadro della difesa dinanzi alla Corte costituzionale della sfera di attribuzioni dello Stato e delle regioni, lôistituto dei conflitti intersoggettivi (come, si vedrà, quello dei conflitti interorganici) ha conosciuto una tale evoluzione nella prassi giurisprudenziale da vedere trasformata la propria stessa fisionomia, tramite lôinterpretazione largamente estensiva che ne ha dato la Corte costituzionale.

Tale sviluppo ha seguito diverse direttrici, coinvolgendo lôoggetto, il parametro e i vizi sindacabili dinanzi alla Corte. Gli ultimi due profili, in particolare, vengono in considerazione al fine di analizzare le declinazioni del canone di ragionevolezza in questo giudizio.

Partendo dal tema dei vizi censurabili, deve evidenziarsi che inizialmente, - come suggerito dalla lettera dellôarticolo 39 della legge n. 87 del 1953, il quale richiede una vera e propria invasione di competenza[475] - si era ricostruito lo spettro dei vizi in termini di lesione da usurpazione, (c.d. *vindicatio potestatis)*, di modo che lôambito del conflitto coincideva con la rivendicazione o la contestuale negazione di una determinata competenza da parte di due soggetti.[476]

La configurazione di taglio ñsoggettivoò[477] del conflitto, concentrata sulla titolarità della competenza, si è rivelata tuttavia ben presto una «camicia stretta»[478] e la Corte, pur senza esplicitare, almeno inizialmente, il *revirement*, ha iniziato ad ammettere che il conflitto possa sorgere a seguito di un eccesso dalla misura del potere, e che, dunque, il sindacato del giudice costituzionale possa vertere sulla

---

[475] cfr. le sentenze n. 18 e n. 20 del 1957, ove si legge che ***ñ****Il presupposto del conflitto di attribuzione fra una Regione e lo Stato, quale é definito dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e per la cui risoluzione é ammesso il ricorso alla Corte costituzionale, da parte della Regione interessata, per il regolamento di competenza, é che si abbia un atto dello Stato che la Regione pretenda abbia invaso la sua competenza costituzionale.****ò* e le sentt. nn. 15 del 1958, 40 del 1961; 68 del 1962.

[476] In riferimento a tale primo orientamento si vedano A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzioni*, Milano, 1957, 68, F. DIMORA, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regione nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1975, 614 e ss; S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano, 1985, 74 e ss.

[477] Così G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale,* cit., 339.

[478] Lôespressione è di S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni,* cit., 76.

modalità di esercizio del potere stesso, aprendo così la porta, evidentemente, ad un controllo analogo a quello effettuato sulla scorta del canone di ragionevolezza.

Risale alla sentenza n. 110 del 1970 il primo esplicito riconoscimento dellôallargamento della nozione di conflitto: questo non si restringe, infatti, alla sola ipotesi di contestazione circa lôappartenenza del medesimo potere che ciascun soggetto rivendichi a sé, ma si estende a comprendere ogni caso in cui allôillegittimo esercizio del potere altrui consegua la *menomazione* di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate allôaltro soggetto.

A tale questione è connessa quella, oggetto di una lunga *querelle* ma che in questa sede possiamo affrontare solo incidentalmente, relativa a quale debba ritenersi il primario oggetto del giudizio, se lôatto o la competenza.[479] In effetti, nella prospettiva del conflitto da *vindicatio potestatis*, appare più corretto sostenere che lôoggetto primario del giudizio sia la competenza; con riferimento al conflitto da menomazione, invece, assume centralità lôatto impugnato. La dottrina maggioritaria, sin dai contributi più risalenti,[480] ha ritenuto di optare per la ricostruzione che individua nella ñcompetenzaò lôoggetto del sindacato della Corte, con la precisazione, tuttavia, che il giudice costituzionale è chiamato allôindividuazione dellôassetto delle competenze con riferimento al *concreto esercizio* del potere che ha dato origine al conflitto.[481] Si è detto, ancora, che oggetto del giudizio debba essere il rapporto di potere tra Stato e regione con riferimento ad un certo atto o comportamento: la competenza non deve essere considerata come statica ripartizione di poteri e diritti, ma nel momento dinamico della relazione tra organi ed enti. [482]

La giurisprudenza, invece, ha dato luogo ad esiti oscillanti.

Nel senso che lôoggetto primario sia la competenza depone un filone di pronunce che parte dalle risalenti sentenze n. 18 del 1957 e n. 3 del 1962[483]e arriva,

---

[479] Cfr. sul punto più di recente M. BELLETTI, *Un'antica questione nei conflitti intersoggettivi: controllo sull'invasione di competenza o sulla legittimità dell'atto assunto come invasivo?* in *Giur.it*., 2003, 2 e S.M. CICCONETTI, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, 2006, 105 e s.

[480] Si veda, per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, cit*., 448 e s.

[481] L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 803; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 361 e S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano, 1985, 176 e ss.; V. CRISAFULLI, *op. ult. Cit*. 449 e segg.; F. DIMORA, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regione nella giurisprudenza costituzionale* , 620 e ss.

[482] A. CERRI, *Competenza atto e rapporto nel conflitto di attribuzione*, in *Giur. Cost*., 1982 , 2443.

[483] Nella prima delle pronunce citate, la Corte definisce il conflitto come il mezzo concesso a difesa dell'interesse al rispetto della competenza dell'ente che, come tale, necessariamente trascende l'interesse particolare di singoli alla conservazione o alla rimozione dell'atto la cui emanazione ha dato

più di recente, fino alla sentenza n. 222 del 2006.[484] Da questa serie di decisioni[485] si evince che l'oggetto del giudizio per conflitti di attribuzione é rappresentato dalla individuazione dell'organo autorizzato a provvedere, più che dalla legittimità dell'atto per ragioni attinenti alla competenza dell'organo che lo ha emanato. Ciò che rileva nel giudizio non è, dunque, tanto il vizio dellôatto quanto la lesione subita dal soggetto: lôincompetenza deve, perciò, essere considerata in una prospettiva relazionale.

Eppure la giurisprudenza contiene anche posizioni di segno opposto, nel senso che oggetto della decisione sia propriamente lôatto: così, ad esempio, sembra doversi concludere quando, in modo del tutto opposto alle ipotesi appena illustrate, si dichiara cessata la materia del contendere se lôatto che ha dato origine al conflitto sia stato annullato o revocato[486]. Non è agevole, dunque, rinvenire un orientamento univoco del giudice costituzionale: dalla lettura della giurisprudenza si ricava lôimpressione che la Corte valuti le circostanze del caso concreto per decidere se permanga o meno una ñmateria del contendereò.

Un approccio ñestensivoò allôistituto del conflitto intersoggettivo, che ha

---

occasione al conflitto. «Ciò é reso vieppiù manifesto dalla circostanza, altrettanto certa, secondo cui la stessa impugnazione dell'atto, in quanto si propone lo scopo di ottenere una pronuncia dichiarativa di competenza in rapporto alla materia sulla quale l'atto ha interferito, finisce per andar ben oltre l'impugnazione del singolo atto ed involgere il titolo della funzione esercitata, ovverosia la spettanza o meno del potere in capo al soggetto che l'atto ebbe ad emanare.» La seconda pronuncia si rivela altrettanto indicativa nella parte in cui esclude la cessazione della materia del contendere, nonostante lôatto avesse esaurito i suoi effetti, sulla scorta della considerazione per cui resterebbe sempre da risolvere la controversia circa la spettanza del potere e non verrebbe meno lôinteresse del ricorrente ad ottenere una decisione della Corte sulla competenza.

[484] in cui la Corte ha precisato che l'esaurimento dellôefficacia dellôatto impugnato non esclude l'interesse dell'ente all'accertamento del giusto riparto delle competenze e non incide sull'ammissibilità del ricorso. Cfr. la sentenza n. 287 del 2005 in cui la Corte, nella stessa prospettiva, ha affermato che la lesione delle attribuzioni costituzionali può concretarsi anche nella *mera emanazione* dellôatto invasivo della competenza. Si veda anche la sentenza n. 324 del 2005, in cui si è constatato che le modifiche legislative e lôabrogazione del decreto ministeriale oggetto del conflitto da parte di un decreto legge poi convertito in legge, non facevano venire meno lôinteresse al conflitto proposto dalla Regione, «atteso che gli effetti dellôabrogazione del regolamento impugnato non (erano) retroattivi, ma decorr(eva)no ñdal primo periodo di applicazione del medesimo decreto leggeò (é) e considerato che la norma secondaria, *medio tempore*, ha ricevuto attuazione.»

[485] Cfr. anche la sentenza n. 171 del 1971.

[486] ad esempio, da ultimo, le ordinanze n. 252 del 2007; n. 416 del 2008 e n. 140 del 2008. Talvolta questo orientamento viene giustificato con il venir meno dellôinteresse a ricorrere: in effetti, in alcune decisioni (cfr. in particolare le decisioni n. 204 del 2005 e n. 174 del 2007) la Corte ha mostrato di ritenere che lôesame del ricorso per conflitto rimanga precluso, quanto al merito della spettanza delle attribuzioni costituzionalmente garantite e quanto ai dedotti profili di inammissibilità, dalla sopravvenuta carenza di interesse alla pronuncia da parte dei soggetti configgenti.

facilitato lôingresso di tecniche argomentative tipiche del canone di ragionevolezza, si rileva anche dal punto di vista del parametro. Ad una lettura fedele del testo del predetto art. 39, la competenza lesa dovrebbe essere determinata da norme formalmente costituzionali: la disposizione citata richiede infatti che siano indicate «le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate». Conseguentemente, solo un vizio che ridondi in violazione di norme costituzionali di competenza potrebbe essere fatto valere dal soggetto ricorrente.

Ciononostante, la dottrina ha immediatamente percepito la necessità, in alcune ipotesi, di unôintegrazione del parametro tramite norme di rango legislativo, integrative od esecutive di norme di competenza formalmente costituzionali[487].

Il fenomeno dellôampliamento del parametro è in parte giustificato dallôindeterminatezza delle norme costituzionali che ripartiscono le competenze: a ciò consegue la sufficienza di una mera ñbaseò costituzionale per le attribuzioni in contestazione, e il necessario ricorso a norme attuative del dettato costituzionale[488].

Lôevoluzione della giurisprudenza ha mostrato tuttavia un ampliamento della nozione di norma-parametro che si è spinto ben oltre tali confini, al punto che la dottrina ha parlato di uno scadimento del ñtono costituzionaleò del conflitto tra enti[489]. Questa tendenza provoca, secondo lôorientamento più condiviso, una commistione tra lôarea del giudizio costituzionale e quella propria dei giudizi comuni, al punto che la dottrina largamente maggioritaria denuncia da anni un fenomeno di decostituzionalizzazione e di ñamministrativizzazioneò dei conflitti[490], pur non mancando autori che giudicano quello del tono costituzionale un ñfalso problemaò[491].

Lôesigenza di distinguere il sindacato proprio dei conflitti di attribuzione da quello dei giudici comuni è stata avvertita dalla stessa Corte, che, a partire dagli anni

---

[487] V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 448.

[488] Cfr. sul punto le sentenze nn. 399 del 1987; 224 del 1994; 126 del 1996.

[489] Analogamente al fenomeno rilevato nel conflitto tra poteri, in riferimento al quale è stata coniata lôespressione ñtono costituzionaleò da C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, I, 1979

[490] Così P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni*, in, AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, 291; A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, 268.

[491] S. PARISI,. *Parametro e oggetto nei conflitti di attribuzione. Pluralismo competitivo e conflitti costituzionali*, in *Le zone dôombra*, 83.

novanta, ha tentato di elaborare dei criteri di ammissibilità del conflitto volti a preservare la ñnatura costituzionaleò dello stesso.[492] Si rende necessario, a tal fine, distinguere il piano del conflitto di rilievo costituzionale sulla titolarità dellôattribuzione e quello del processo comune sul modo di esercizio del potere [493].

Esplicita sul punto è la sentenza n. 412 del 2008, di grande interesse ai nostri fini, la quale distingue espressamente, ai fini dellôintegrazione del necessario ñtono costituzionale del conflittoò, le censure che vertano sulla titolarità di attribuzioni costituzionalmente garantite, dalle censure di violazione di legge, eccesso di potere, incompetenza ed «illogicità manifesta» dellôatto impugnato, le quali non possono trovare ingresso nel giudizio in quanto esse, «attenendo a profili di illegittimità amministrativa dellôatto statale sono deducibili esclusivamente davanti ai giudici comuni».

Se dunque nel conflitto tra enti non possono trovare ingresso censure siffatte, che comportino lôuso da parte del giudice costituzionale degli argomenti di razionalità sistematica, logicità e coerenza, ciò non toglie che un sindacato di ragionevolezza sia in qualche modo esercitato dal giudice dei conflitti.

In questa sede si ripropongono infatti, come è naturale, le dinamiche già illustrate con riferimento al giudizio in via di azione, relative al riparto di competenze tra Stato e regioni e, in particolare, alle ipotesi in cui tali competenze siano tra loro intrecciate, dando luogo ad un tipico conflitto da ñinterferenzaò.

---

[492] La finalità di arginare il fenomeno dellôabbassamento del livello delle controversie si ravvisa già nella sentenza n. 473 del 1992, ove il giudice costituzionale afferma che per identificare una turbativa rilevante, che faccia sorgere lôesigenza di rilievo costituzionale di accertamento della legittimità dellôesercizio di unôattribuzione, occorre che il potere esercitato determini in concreto una compressione illegittima di unôattribuzione ed unôespansione altrettanto illegittima di unôaltra attribuzione. Recentemente il tentativo del giudice costituzionale di riaffermare la necessità del ñtono costituzionaleò del conflitto si è fatto più concreto, tramite la dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi che non involgano questioni afferenti il riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni, quale risulta dal nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione cfr. sent. n 121 del 2005; n. 255, n. 276 e n. 380 del 2007. Uno degli argomenti usati dalla Corte per negare lôammissibilità di un conflitto facendo leva sulla carenza di ñtono costituzionaleò, è ancora quello per cui il ricorso non può porre un mero problema di interpretazione della normativa disciplinante la materia del conflitto, bensì deve incentrarsi sulla spettanza delle attribuzioni costituzionalmente tutelate. Così, ad esempio sent. n. 121 del 2005 e n. 188 del 2008, in cui la nota dellôAgenzia delle Entrate impugnata è stata ritenuta priva di idoneità lesiva ñperché si limita ad attribuire alla disposizione interpretata uno dei suoi possibili significatiò.

[493] Cfr. sent. n. 467 del 1997, in cui si afferma che se il pregiudizio deriva solo dal modo erroneo in cui è applicata la legge, non cô è la ñmateria del conflittoò.

Viene ancora in considerazione il già illustrato principio di leale collaborazione, il quale non vincola soltanto il legislatore in relazione alla scelta delle modalità procedimentali, ma diviene parametro dei comportamenti attuativi di tali modalità cooperative da parte degli enti, i quali divengono impugnabili per conflitto di attribuzioni.

Proprio nell'ambito di conflitti da menomazione o interferenza, e dunque quando vi sia un concorso nell'esercizio di funzioni, è crescente l'utilizzo del principio di leale collaborazione sia come parametro che tecnica di giudizio.[494]

Dal primo punto di vista, il principio medesimo,[495] come si è in parte già visto, obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei rapporti tra enti piuttosto che ad una loro considerazione in senso verticale-gerachico: il disegno costituzionale, a seguito della riforma del titolo V e dell'introdotta pari dignità degli enti territoriali che si pongono come «elementi costitutivi della Repubblica», sembra in effetti improntato a un'idea di cooperazione tra centro e periferia. Da questo punto di vista il principio di leale collaborazione è caratterizzato da un alto tasso di elasticità, che conferisce dinamicità alla regolazione dei rapporti Stato-regioni, e, al contempo, da una spiccata genericità, che impone continue precisazioni e concretizzazioni di natura amministrativa, legislativa e giurisdizionale.[496] L'elasticità del principio in esame comporta come contraltare, tuttavia, la sua indeterminatezza di contenuto, che, ha notato la dottrina, si è frequentemente tradotta in un fattore di incertezza nei rapporti tra enti.[497]

Già prima della riforma del titolo V la Corte si appellava al principio in esame nella verifica di formule previste da atti sub-legislativi,[498] giungendo ad annullare gli

[494] Esso peraltro si può dire sia nato, come principio autonomo seppur non scritto, proprio nell'ambito di questa competenza cfr. sent. n. 175 del 1976 e S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., 115.

[495] Si veda, tra i primi utilizzi del principio, la sentenza n. 175 del 1976 e la n. 19 del 1997, e più di recente le sentt. nn. 382 del 2006, 438 del 2007; 188, 311, 329, 375, 412, 443 del 2008 e in dottrina S. PARISI, *Parametro e oggetto nei conflitti di attribuzione. Pluralismo competitivo e conflitti costituzionali*, in *Le zone d'ombra*, 51 e segg.

[496] Ancora, si veda la sentenza n. 31 del 2006.

[497] Cfr. in merito S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. Cost.*, 2003, 260.

[498] Cfr. sent n. 127 del 1995.

atti impugnati nella parte in cui prevedano una modalità collaborativa non adeguata, e prescrivendo essa stessa la modalità sostitutiva.[499]

Il principio cooperativo si è dunque imposto nelle argomentazioni della Corte, suffragato dal controllo sulla proporzionalità, che consente di modulare lôintervento collaborativo.

Il principio di proporzionalità, tipico degli argomenti della ragionevolezza intesa come efficienza strumentale, si trova, per lôappunto, in un rapporto di ñstrumentalità tecnicaò con il principio di leale collaborazione. Questôultimo, nella ricostruzione più condivisa, rappresenta pur sempre un principio ricavato, inizialmente per via implicita, dal complesso di disposizioni in materia di ordinamento regionale; il primo, invece si presenta come una «componente tecnica o strumentale dei processi argomentativi esplicitati nelle motivazioni»[500] delle pronunce della Corte. Il suo utilizzo, talora, ha sollevato le perplessità della dottrina per la ritenuta autoreferenzialità[501] che lo caratterizza, ravvisata nella difficoltà di giustificare in via teorica lôoperazione con la quale il giudice costituzionale si spinge a valutare lôadeguatezza del bilanciamento contenuto nellôatto.

Tornando al principio di leale collaborazione e riguardandolo, stavolta, in qualità di tecnica decisoria, deve evidenziarsi che esso si accompagna ad unôanalisi del concreto operare delle parti e alla ricerca di un punto di equilibrio tra le rispettive posizioni. Lôutilizzo di tale principio comporta, in effetti, una dettagliata analisi del comportamento adottato in concreto dai soggetti configgenti, e, inoltre, una certa ñprocedimentalizzazioneò[502] del giudizio: si assiste allôelaborazione di criteri *standard* che orientano lôesame del giudice costituzionale, le cui valutazioni sono spesso complicate dalla considerazione di norme di rango primario e della dinamica dei rapporti tra enti, improntata alla necessità di continui raccordi nati per tutelare la posizione degli enti territoriali, i quali, di regola, rappresentano il soggetto ñdeboleò.

Talvolta, come si è visto, è la stessa Corte a creare istituti attuativi del principio di leale collaborazione, che, in una scala crescente di vincolatività, vanno dallo

---

[499] S. PARISI, *Parametro e oggetto nei conflitti di attribuzione. Pluralismo competitivo e conflitti costituzionali*, in *Le zone dôombra*, cit., 74.

[500] Sono le parole di S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali,* in *Giur. Cost.*, 2003, 259 e ss.

[501] Cfr. ancora S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali,* cit., 262, con riferimento alla sentenza n. 39 del 2003.

[502] Così E. MALFATTI ï R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale,* cit., 217.

scambio di informazioni, all'attività consultiva non vincolante, all'intesa[503] (forte o debole), la quale si pone come vera e propria paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto.[504] In altre occasioni, invece, il giudice costituzionale si trova ad esprimere un giudizio sull'adeguatezza della modalità collaborativa già prevista o attuata in concreto. L'intensità del meccanismo cooperativo è comunque, in genere, legata all'incidenza del potere statale sulle competenze regionali.

In relazione a tale profilo occorre soffermarsi sui possibili rapporti tra il conflitto sollevato per violazione del principio di leale collaborazione e il giudizio in via di azione che abbia ad oggetto la legge recante la disciplina dei meccanismi cooperativi. [505]

Può accadere, in primo luogo, che la Corte in sede di conflitto presupponga la validità dello strumento collaborativo previsto dalla legge a contemperamento, ad esempio, dell'attrazione in sussidiarietà di una data materia, sul quale potrebbe essersi pronunciata in un precedente giudizio in via diretta.[506]

In tali ipotesi, la Corte valuterà i comportamenti o gli atti posti in essere dagli enti in relazione alla procedura collaborativa prevista e potrebbe sanzionare il mancato rispetto della stessa con l'annullamento dell'atto. Si ha, in tale ipotesi, un caso di "sdoppiamento" del giudizio[507]: il primo, in via di azione, concerne la previsione astratta, il secondo, in sede di conflitto, riguarda lo svolgimento concreto dello stesso potere.

---

[503] Si veda sul tema, prima della riforma del titolo V, A. MORRONE, *La Corte Costituzionale e la cooperazione tra Stato e Regione nella fattispecie dell'intesa: analisi critica di un modello contraddittorio,* in *Riv. Giur. Ambiente*, 1995, 662 e ss.

[504] *Ex multis* sentt. Nn. 27 del 2004; 233 del 2004; 339 del 2005. La sede privilegiata per il raggiungimento degli accordi è rappresentata dal sistema delle Conferenze, come ammesso esplicitamente dalla Corte. Cfr. ancora sent. n. 31 del 2006.

[505] La dottrina individua sostanzialmente tre ipotesi nelle quali i suddetti rapporti possono inverarsi. Nella prima, l'atto impugnato tramite il conflitto è illegittimo per profili interamente riconducibili alla norma di legge non impugnata tempestivamente e si rivela inammissibile. Nella seconda, il ricorso per conflitto è argomentato su questioni specifiche e distinte; nella terza, il giudizio di legittimità costituzionale e il conflitto, connessi per soggetti e per oggetto, sono sollevati contemporaneamente e la pronuncia sull'uno può produrre effetti sostanziali nell'altro. Così T. GALLOZZI, *Il rapporto tra la pronuncia di incostituzionalità in via principale e l'ammissibilità del conflitto conseguente*, in *Giur. Cost*., 2005, 3827 e ss.

[506] Cfr. ad esempio la sentenza n. 233 del 2004.

[507] Cfr. R. BIN, *«Coordinamento tecnico» e poteri regolamentari del Governo: spunti per un'interpretazione "post-euclidea" della difesa giudiziale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1992, 1449 e ss.

In proposito, parte della dottrina ha ritenuto che quello della ñdoppia pronunciaò sia talvolta uno schema di giudizio deliberatamente perseguito dalla Corte e finalizzato a mantenere in capo al giudice costituzionale uno spazio per effettuare il bilanciamento tra gli interessi regionali e le esigenze che si richiamano all' interesse nazionale, «secondo una varietà flessibile di soluzioni di compromesso».[508] Un esempio di questa tecnica si ha nella sentenza interpretativa di rigetto n. 294 del 1986 [509] ove la Corte, decidendo per lôinfondatezza delle questioni sollevate ñnei sensi di cui in motivazioneò, precisa che é riservato allo stesso giudice costituzionale, in sede di conflitto di attribuzione, il sindacato sul rispetto dei limiti così disegnati nel giudizio di legittimità costituzionale in via diretta, ivi compreso quello costituito dalla ragionevolezza della valutazione circa la necessità delle misure rispetto agli scopi e quello costituito dal rispetto del principio di leale collaborazione.

La questione di legittimità sollevata in via diretta sulla legge potrebbe avere, dunque, la funzione di provocare l'elaborazione della "regola" specifica delle relazioni tra enti e la fissazione del punto di bilanciamento degli interessi in concorso, da difendere poi in sede di conflitto con riferimento al singolo atto applicativo della disposizione già interpretata.[510]

---

[508] Si cita in proposito la sentenza n. 482 del 1991, nella parte in cui, negando alla ricorrente la legittimazione ad agire in astratto contro la legge, le prospetta la possibilità di difendere le proprie attribuzioni qualora fossero violate in concreto dal singolo atto di esercizio del potere. Secondo R. BIN, *op. ult. Cit.*, dalla ñtecnicaò dello sdoppiamento possono conseguire alcune implicazioni relative alla costruzione della difesa giudiziale delle Regioni, che, in questa prospettiva, dovrà anch'essa essere svolta in due fasi fortemente correlate. Il ricorso contro la legge non dovrebbe, infatti, essere concepito come l'unica occasione per ottenere la dichiarazione dell'astratta competenza della Regione, ma potrebbe essere congegnato come strumento finalizzato a stimolare pronunce interpretative del giudice costituzionale, che integrino la norma impugnata delimitando lo spazio consentito alle autorità statali e, ad esempio, le forme garantite di "leale cooperazione".

[509] Cfr. il seguente passaggio della motivazione: ñEd é inutile dire che é riservato a questa Corte, in sede di conflitto di attribuzione, il sindacato sul rispetto dei limiti così disegnati, ivi compreso quello costituito dalla ragionevolezza della valutazione circa la necessità delle misure rispetto agli scopi essenziali della programmazione. Del resto analoga e, in un certo senso, convergente limitazione discende dalla doverosa osservanza del principio di leale cooperazione, principio - assistito da particolare operatività in caso di valore costituzionale alla cui realizzazione siano chiamati Stato e soggetti di autonomia - il quale impone di non procedere alla sostituzione stessa, se non previa adozione di quelle misure (informazioni attive e passive, sollecitazioni ed altre) che per i momenti, i livelli, le modalità, siano idonee a qualificare l'intervento sostitutivo come necessitato dall'inerzia del soggetto di autonomia e in pari tempo come riferibile all'applicazione del detto principio e non ademulatività o a prevaricazione. Ed anche per tale aspetto, come é ovvio, può aprirsi il sindacato della Corte in sede di conflitto di attribuzioneò

[510] Ancora R. BIN, *«Coordinamento tecnico» e poteri regolamentari,* cit., il quale sottolinea come tale tecnica sortisca lôeffetto di facilitare la difesa degli interessi della Regione nella seconda fase, cioè nell'eventuale conflitto insorto sull'atto amministrativo che applica la disposizione legislativa

Dalla circostanza che nel conflitto, connesso al giudizio in via diretta, si finisca per far valere «il rispetto della regola di fronte a chi lôha elaborata»[511] deriva, tuttavia, che il conflitto stesso finisca talora per non avere autonomia argomentativa, traducendosi in una sorta di rinvio alla precedente decisione con una motivazione *per relationem* [512].

Diverso si presenta il caso in cui una modalità collaborativa manchi del tutto, o sia inadeguata, e debba essere integrata dal giudice costituzionale. Parte della dottrina distingue, in questo ambito, tra casi di auto integrazione e casi di etero integrazione del parametro, a seconda che la Corte stessa[513] indichi lo strumento cooperativo ritenuto più adeguato o, invece, tramite la tecnica della ñdelega di bilanciamentoò, operi un *self restraint* facendo riferimento ai luoghi istituzionali dove le parti si sono confrontate.

Quanto alla prima ipotesi, non è escluso che si verifichi il meccanismo dellôautorimessione, in sede di esame di un conflitto intersoggettivo, di una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto norme che la Corte stessa avrebbe dovuto applicare per risolvere il conflitto stesso[514] e che non siano state impugnate in via di azione. La tecnica dellôautorimessione, tuttavia, sembra ammissibile solo qualora lôatto impugnato con il ricorso per conflitto non sia ñmeramente esecutivoò della fonte primaria, pena il rischio di eludere i termini e le procedure di cui allôarticolo 127 Cost.[515]

"interpretata" dalla Corte. Si tratta a quel punto, come evidenzia lôautore, ñsoltanto di far valere il rispetto della "regola" di fronte a chi l'ha elaborataò.

[511] Ancora R. BIN, *«Coordinamento tecnico» e poteri regolamentari*, cit., 1449.

[512] Sul punto ancora E. MALFATTI ï S. PANIZZA ï R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 210. Ovviamente, il parallelismo tra le due sedi di giudizio può condurre anche ad un diverso esito, per cui la decisione sul conflitto ha segno opposto rispetto alla sentenza resa nel giudizio di legittimità costituzionale. Cfr. ad esempio, la sent. n. 128 del 1969 rispetto alla sent. n. 127 del 1969 e le sent. n 303 del 2003 e n. 233 del 2004.

[513] Cfr. per il primo caso la sent. n. 27 del 2004 e 339 del 2005 e per il secondo caso sent n. 31 del 2006.

[514] Si veda ad esempio lôordinanza n. 130 del 1968, la sentenza n. 140 del 1970 e le pronunce nn. 41 e 42 del 2001 ove la Corte, previa sospensione del giudizio instaurato con ricorso per conflitto, ha rimesso dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni statali, dichiarate illegittime con sentenza n. 288 del 2001. Successivamente, il decreto interministeriale oggetto del conflitto è stato annullato perché lesivo delle competenze della Regione Sicilia, ricorrente, con sentenza n. 133 del 2002. A. RUGGERI- A.SPADARO, *op. ult. Cit.*, 271.

[515] Indicativa sul punto appare la sentenza n. 140 del 1970, ove si afferma che, premessa la possibilità per la Corte di sollevare davanti a se stessa, in un giudizio per conflitto di attribuzione, un incidente di costituzionalità di una legge sulla quale si basi l'atto impugnato, affinchè tale operazione sia ammissibile occorre che la questione relativa alla competenza a emanare l'atto impugnato sia

Quanto allôipotesi di eterointegrazione, questa è bene esemplificata dalla sentenza n. 31 del 2006[516], ove il giudice costituzionale ha deciso una controversia in materia di sdemanializzazione tramite lôuso combinato del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione, prendendo atto della necessità di bilanciare in concreto lôinteresse dello Stato proprietario e gli interessi delle collettività locali fruitrici dei beni. Particolarmente interessanti sono, in primo luogo, le affermazioni della Corte laddove essa evidenzia che il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni, sottolineando che la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro richiede, tuttavia, continue precisazioni e concretizzazioni di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale.

In secondo luogo, il giudice costituzionale riconosce nel sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali una delle sedi più qualificate per lôelaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione: ne consegue che il suddetto principio, anche inteso in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in quella sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto. Questa via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione, che passa attraverso gli accordi presi in Conferenza, è ritenuta la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali.

La predetta pronuncia dunque, oltre a ribadire la centralità del principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni, ne specifica le caratteristiche di parametro flessibile e suscettibile di progressive concretizzazioni sia nelle sedi

---

autonoma e distinta dalla questione di legittimità costituzionale della legge, anche se dalla pronuncia su quest'ultima può discendere come conseguenza la pronuncia sulla prima. Tali sarebbero i casi in cui col ricorso per conflitto si deduce che l'atto impugnato esorbita dalla competenza del soggetto che lo ha emesso e subordinatamente si prospetta l'ipotesi che, ove l'atto sia stato emesso nell'esercizio di un potere attribuito da una legge, questa sia costituzionalmente illegittima. In ipotesi simili la Corte é chiamata a decidere, in via principale, sulla questione di competenza, eventualmente risolubile indipendentemente dall'altra questione di legittimità costituzionale della legge, e in via incidentale, ove ne ricorrano gli estremi, su quest'ultima, creandosi un rapporto di conseguenzialità tra le due pronunce. Nello strumento dellôautorimessione, tuttavia, secondo parte della dottrina, si anniderebbe comunque «il fantasma dellôofficialità dellôazione», con conseguente rottura del principio dispositivo Cfr. E. MALFATTI ï S. PANIZZA ï R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 209

[516] sulla quale si veda il commento di M. MICHETTI, *La Corte alle prese con la leale collaborazione*, in *Giur. Cost.*, 2006, 256 e ss. e C. FRATICELLI, *Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte ñrafforzaò il principio di leale collaborazione*, in *Forum di quaderni costituzionali.*

istituzionali a ciò deputate che da parte del giudice costituzionale, cui spetta il mantenimento dellôequilibrio dinamico tra gli enti che costituiscono il sistema ordinamentale della Repubblica.

Valorizzando tale ultimo profilo, e riconsiderando congiuntamente le tecniche argomentative utilizzate nei due giudizi in cui viene in considerazione il riparto di attribuzioni tra Stato e regioni, viene da condividere la riflessione di quella dottrina che ha ritenuto che la ragionevolezza stia assumendo i tratti di una vera e propria tecnica distributiva delle competenze,[517] che integra e corregge il dettato costituzionale, utilizzata per adeguare lôimpianto istituzionale alle dinamiche reali e dunque rivolta «più alle conseguenze che ai principi di per sé considerati.»[518]

[517] Il riferimento è a G. SCACCIA, *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione,* cit., 293.

[518] Cfr. in tal senso A. CERRI, *Relazione conclusiva, in La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico,* cit., III, 309.

CAPITOLO III

LE DECLINAZIONI DEL CANONE DI RAGIONEVOLEZZA NEI CONFLITTI INTERORGANICI

1.Lôevoluzione dellôistituto del conflitto interorganico. La legge come oggetto del ricorso

La trasposizione delle tecniche argomentative tipiche del canone di ragionevolezza nel giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato trova la sua genesi nellôevoluzione, in senso estensivo, di questa competenza della Corte.

È noto, e non ci si soffermerà in questa sede eccessivamente sul punto, che anche il conflitto interorganico, come quello intersoggettivo, è stato oggetto, nel tempo, di una trasformazione che ha quasi trasfigurato lôistituto rispetto a come esso era stato ñimmaginatoò dalla prima dottrina, nel tentativo di interpretare lo scarno e lacunoso quadro normativo di riferimento. La strada intrapresa dalla Corte, dopo un ventennio di sostanziale inutilizzo dello strumento, ha, si può dire, solcato un percorso parallelo al contesto istituzionale, segnato da un progressivo deterioramento dei rapporti tra poteri che ha reso necessaria lôindividuazione di adeguati sbocchi giurisdizionali per comporre questa accentuata conflittualità[519]. La materia dei conflitti, dôaltronde, riguardando lô«allocazione del potere»[520] e, perciò, ponendosi a stretto contatto con la ñpoliticaò, non può che essere in continua evoluzione.

Lôapplicazione estensiva del conflitto interorganico non ha riguardato solo lo sviluppo del profilo soggettivo che, comôè noto, ha condotto ad allargare lo spettro degli organi legittimati ad adire la Corte fino a creare una ñpolverizzazioneò della nozione di potere dello Stato.[521] La *vis* espansiva del conflitto si è manifestata,

---

[519] Cfr. S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Dig. disc. Pubb.*, Torino, 1989, 378.

[520] Lôespressione è di P. VERONESI, *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri. Profili soggettivi e oggettivi*, in BINDI E. ï PERINI M. (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Atti del seminario tenutosi a Siena il 24 maggio 2002*, Milano, Giuffrè , 2003, 7.

[521] Sul tema, tra i numerosi contributi dottrinali, si vedano in particolare A. CERRI, *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni*, in *Giur. Cost.*, 1982, 2445 e ss; C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, I, 1979, 123 e ss.; S. BARTOLE, *La Corte e i poteri*, in *Quad. cost.*, 1998, 5 ss; R. DI RAIMONDO, *Lôindividuazione dei soggetti nel conflitto di attribuzione: «nodi» e «traguardi» della giurisprudenza costituzionale*, in

infatti, anche sul piano del parametro, conducendo allôuso di atti subordinati alla Costituzione al fine di ricostruire la sfera di attribuzioni spettante ai poteri controvertenti. Come nei conflitti intersoggettivi, anche in quelli interorganici si pone dunque la questione della salvaguardia del ñtono costituzionaleò del conflitto.[522]

La tendenza della Corte a far uso in misura sempre crescente di previsioni tratte dalla legislazione ordinaria, secondo taluni[523], potrebbe leggersi come il riflesso dellôesperienza acquisita in sede di sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi e, in particolare, del ricorso al canone di ragionevolezza, nella forma in cui esso richiede il confronto con un *tertium comparationis* di rango ordinario elevato a parametro interposto. Nello specifico campo dei conflitti costituzionali, poi, tale esito sarebbe agevolato dalla circostanza per cui le norme legislative contengono la prima attuazione delle disposizioni costituzionali riferite allôorganizzazione dei pubblici poteri, saldandosi strettamente con queste ultime. Tuttavia, secondo questo orientamento, utilizzando un simile schema decisorio si rischia di elevare alcune disposizioni legislative ad un rango superiore a quello loro attribuito nellôordinamento, conferendo loro un contenuto assiologico direttamente discendente dalla pronuncia costituzionale e facendo si che esse si impongano ai futuri comportamenti dei soggetti. [524]

Non ultima per importanza è lôevoluzione della giurisprudenza in materia di atti impugnabili, che, portando ad ammettere la possibilità di sollevare conflitto contro una legge o un atto avente forza di legge, ha ulteriormente ampliato lôambito di operatività di questa competenza.

Giur. It., 2000, 1966 e ss; R. BIN, *Lôultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 15 e ss.

[522] Cfr. per tutti C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, I, 1979, 123 e ss. e A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio delle Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio delle Corte costituzionale*, Milano, 1988. Sul punto va riportata la tesi di R. BIN, *Lôultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 126, secondo la quale non sarebbe accettabile un distinzione basata sul «tono costituzionale» del conflitto in quanto, nellôassenza di nozioni e categorie che consentano di predefinire la natura del conflitto, lôimportanza delle controversie che insorgono non sarebbe misurabile sul piano strettamente giuridico, ma solo rinviando a criteri esterni di tipo politico. Secondo questa tesi «la qualità giuridica del conflitto non si presta ad essere graduata» perchè il pluralismo che permea lôintero testo costituzionale ne rappresenta anche una chiave di lettura, che comporta un certo grado di ñagnosticismoò.

[523] Cfr. sul punto A. CARIOLA, *A proposito della sentenza sul conflitto di attribuzione tra C.S.M. e Ministro Guardasigilli: questione giuridicizzata ma non spoliticizzata*, in *Giur. Cost.*, 1992, 3057.

[524] Ancora, così, A. CARIOLA, *A proposito della sentenza sul conflitto di attribuzione tra C.S.M. e Ministro Guardasigilli: questione giuridicizzata ma non spoliticizzata*, cit., 3058.

È da tutti conosciuto il percorso svolto dalla giurisprudenza della Corte in tema di conflitti su atti legislativi: dopo un'iniziale orientamento di chiusura, che ne escludeva l'ammissibilità «in linea di principio», giustificata dall'esigenza di bilanciare con una rigorosa delimitazione dell'ambito oggettivo la relativa latitudine degli organi legittimati e dalla volontà di evitare una rottura del sistema di garanzia costituzionale su tali atti, incentrato nel sindacato incidentale[525], il giudice costituzionale ha dapprima rivisto parzialmente la sua posizione per poi rovesciarla.

La prima apertura, avvenuta con la sentenza n. 161 del 1995, è stata «occasionale» e legata alla particolare natura di provvedimento d'urgenza del decreto-legge impugnato - relativo alla parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne referendarie - e alla possibile sopravvivenza all'annullamento di mutamenti irreversibili della realtà, prodotti nel corso della sua precaria vigenza. La Corte in questa occasione ha ritenuto che, nelle ipotesi in cui l'impiego del decreto legge possa comportare la compressione di diritti fondamentali e determinare situazioni non più sanabili, il profilo di garanzia risulti prevalente su ogni altro e richieda che si appresti una difesa in grado di unire «l'immediatezza all'efficacia».[526]

Conseguentemente, avendo ritenuto ammissibile il conflitto, il giudice costituzionale ha dovuto affrontare nel merito la censura di irragionevolezza di alcune disposizioni del decreto-legge impugnato, in relazione alle quali, con diversi motivi, i ricorrenti lamentavano l'incongruenza e la mancanza di proporzione. Dopo aver premesso che il sindacato, coerentemente con la natura del conflitto di attribuzione, si sarebbe soffermato sulle «restrizioni disposte alla campagna referendaria» in quanto «suscettibili di incidere sulla formazione della volontà di coloro che esprimono il loro voto nel *referendum* e, di conseguenza, nella sfera di attribuzioni garantita, ai sensi dell'art. 75 Cost., ai ricorrenti», nell'esame delle

[525] cfr. pronuncia n. 406 del 1989, con nota di S.M. CICCONETTI, *L'esclusione della legge dai giudizi sui conflitti tra poteri in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1870 e ss.

[526] Sent. n. 161 del 1995 e in dottrina G. SERGES, *La sindacabilità degli atti legislativi in sede di conflitto tra poteri nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in Par condicio *e Costituzione*, a cura di Modugno, Milano, 1997, 193 e ss. e P. CARNEVALE, *Decreto-legge all'origine di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato? Il sì della Corte costituzionale nella sentenza n. 161 del 1995. Spunti di riflessione, ibidem*, 143 e ss.

censure il giudice costituzionale sembra tuttavia argomentare come se si trattasse di un puro giudizio di legittimità costituzionale[527].

In particolare, la Corte ha affrontato tali censure solo dopo aver premesso che, riguardando la materia lôesercizio di un diritto politico fondamentale, le limitazioni dello stesso devono essere sottoposte ad un rigoroso scrutinio. Il controllo preannunciato viene dunque condotto alla stregua del già illustrato sindacato di ñefficienza strumentaleò, allôesito del quale il divieto contenuto nella disposizione censurata è ritenuto del tutto ingiustificato rispetto al fine, sotteso alla norma, di preservare la libertà psicologica dell'elettore nell'imminenza del voto. In ragione ñdellôeccessivitàò di tale disposizione alla quale, pertanto, è ricollegata la lesione della sfera di attribuzioni spettanti ai ricorrenti ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, questôultima viene annullata.

Il nesso tra violazione del principio di ragionevolezza ed invasione dell'altrui sfera di attribuzioni costituzionali viene evidenziato solo con riferimento alla censura accolta, mentre gli altri motivi in cui si lamentava lôirragionevolezza del decreto-legge vengono trattati, come si anticipava, come se ci si trovasse in un giudizio in via incidentale.

È invece evidente che, per non snaturare il giudizio per conflitto di attribuzione, questi vizi di incostituzionalità possono essere denunciati solo in quanto si pongano in rapporto causale con la lesione della sfera di competenze del soggetto ricorrente.

Con la successiva sentenza 1999, n. 457, poi, la Corte ha invertito la prospettiva accolta nel precedente del 1989 e ha ammesso la possibilità di dedurre in sede di conflitto una lesione causata da un atto legislativo, abbandonando la logica specifica delle «situazioni particolari» di cui alla sentenza n. 161 del 1995, seppur con le alcune limitazioni.

Pur asserendo che lo strumento del conflitto è preordinato alla garanzia dellôintegrità della sfera di attribuzioni senza che si possa dare alcun rilievo alla natura degli atti dai quali deriva la lesione, resta comunque ferma lôesclusione dellôesperibilità dello stesso tutte le volte in cui la lesione delle competenze sia

[527] Cfr. in tal senso N. MACCABIANI, *La legge e gli atti normativi equiparati come «oggetto» di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2293 e ss. e P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. ñCattivo usoò del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999, 159 e s.

denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale.[528] Tale orientamento presenta i noti problematici risvolti in tema di atti legislativi che incidano sullôesercizio della funzione giurisdizionale, non approfondibili in questa sede.[529]

Le sentenze successive hanno ulteriormente precisato tale posizione, specificando, seppur con affermazioni non sempre univoche, il riferimento al concetto di ñresidualitàò: il conflitto su atti legislativi è ritenuto infatti ammissibile, in alcuni casi, quando da questi derivino lesioni dirette allôordine costituzionale delle competenze e non *esista* un giudizio nel quale le norme debbano trovare applicazione dando luogo ad una questione di legittimità costituzionale in via incidentale;[530] in altri casi, il discrimine è individuato nella *possibilità concreta* di sollevare, nel caso di specie, la questione di legittimità costituzionale.

Seppur con le illustrate limitazioni, è evidente che lôingresso della legge tra gli atti impugnabili in sede di conflitto può rappresentare, come si è visto nel caso del conflitto deciso con la sentenza n. 161 del 1995, un fattore di apertura del conflitto alle censure di irragionevolezza della legge, qualora esse, in qualche modo, ridondino in una violazione della sfera di competenze attribuite ad un potere dello Stato .

Tale posizione viene confermata nella sent. n. 139 del 2001, ove vengono dichiarate inammissibili le censure fondate sulla violazione di articoli della Costituzione diversi da quelli che definiscono la sfera di attribuzioni dei poteri in controversia. Il giudice costituzionale ha precisato che queste ultime «non possono

---

[528] Si veda in proposito E. FRONTONI, *Unôoccasione mancata: la Corte decide ma non risolve la difficile questione dei conflitti di attribuzione su atti legislativi*, in *Giur. It.*, 2000, 2004 e ss.; G. DôALESSANDRO, *Evoluzioni in tema di conflitti interorganici su atti legislativi*, *ibidem*, 1999 e ss.; C. DE FIORES, *La tormentata ascesa dei conflitti di attribuzione su atti legislativi*, in *Giur. Cost.*, 1999, 3923 e ss.; R. BIN, *Un nuovo «ricorso diretto» contro le leggi*?, *ibidem*, 3919 e ss.

[529] Cfr. sul punto P. VERONESI *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Profili soggettivi e oggettivi*, in *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Atti del seminario tenutosi a Siena il 24 maggio 2002*, a cura di Bindi e Perini, Milano, 2003, 25 e S. PARISI, *Parametro e oggetto nei conflitti di attribuzione*, cit., 90. I giudici, infatti, possono sollevare conflitto solo in via incidentale, ma non possono sollevarlo contro un atto legislativo dovendo sempre usare lo strumento della questione di legittimità costituzionale: essi, dunque sono sempre sprovvisti della possibilità di impugnare la legge in sede di conflitto.

[530] Cfr. sent. n. 139 del 2001; n. 221 del 2002; n. 343 del 2003 commentata da F. BENELLI, *Un conflitto da atto legislativo (davvero peculiare), una decisione di inammissibilità (ricca di implicazioni)*, in *Regioni*, 2003, 719 e ss. Inoltre cfr. sent. n. 248 del 2005 sulla quale, con particolare riferimento al concetto di residualità si vedano F. MODUGNO ï G. DôALESSANDRO, *Residualità del conflitto fra poteri e sindacato su atti legislativi*, in *Giur. Cost.*, 2006, 1613 e ss. In dottrina cfr. anche N. MACCABIANI, *La legge e gli atti normativi equiparati come «oggetto» di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2293 e ss.

avere ingresso in un giudizio, come è il presente, finalizzato non al controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti con forza di legge ma alla tutela dell'integrità degli ambiti di competenza assegnati dalla Costituzione ai diversi poteri dello Stato», pena la configurazione del conflitto come un anomalo mezzo di impugnazione diretta della legge. Con particolare riguardo all'art. 3 Cost., evocato dalla Corte dei Conti, tale passaggio esplicita quanto non evidenziato nella sentenza n. 161 del 1995, ovvero che tale parametro rileva nei conflitti di attribuzione nei limiti in cui la sua violazione si rifletta sulla sfera di attribuzioni costituzionalmente sancita.[531]

Tale ricostruzione è certamente condivisibile, nella misura in cui il conflitto è un giudizio di parti regolato dal principio dell'interesse ad agire: esso è perciò sempre legato all'interesse concreto della parte ed alla sua persistenza, non potendo viceversa assumere quella funzione di tutela generale dell'ordinamento costituzionale che è invece caratteristica tipica del giudizio incidentale.[532]

Portando all'estremo tali considerazioni, parte della dottrina ritiene che il conflitto sull'atto legislativo sia esperibile solo nelle ipotesi di radicale difetto dei presupposti della funzione legislativa, analogamente a quanto accade, come vedremo, per le estrinsecazioni del potere giurisdizionale. Ogni altra forma di illegittimità, anche se comportante una violazione delle attribuzioni del ricorrente, dovrebbe essere sindacabile solo per il tramite del giudizio di legittimità costituzionale.

Al contrario, altra tesi auspica un atteggiamento particolarmente duttile del giudice costituzionale qualora vengano impugnate quelle leggi per le quali si pone il problema delle cosiddette "strettoie dell'incidentalità". Si tratta, com'è noto, di evitare che, a causa delle peculiarità proprie di alcuni atti, che difficilmente verranno applicati in un giudizio *a quo*, si creino zone franche dal controllo di costituzionalità. È il caso, ad esempio, delle leggi di indirizzo politico o di interpretazione autentica abnormi, delle leggi autoapplicative e di quelle cosiddette "dilazione".[533] In tali

---

[531] Cfr. ancora sul punto N. MACCABIANI, *La legge e gli atti normativi equiparati come «oggetto» di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2293 e ss.

[532] Cfr. in merito A. PISANESCHI, *Ancora a proposito del rapporto tra giudizio incidentale e conflitto di attribuzioni*, in *Giur. Cost.*, 1998, 1750 e ss.

[533] Così L. BUFFONI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avente per oggetto atti legislativi: lo stato dell'arte in dottrina e giurisprudenza*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2275 e P. VERONESI *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Profili soggettivi e oggettivi*, in *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Atti del seminario tenutosi a Siena il 24 maggio 2002*, a cura di Bindi e Perini, Milano, 2003, 25

ipotesi rientra, in particolare, la legge elettorale, che gode di un regime particolare nel nostro ordinamento a causa del potere riconosciuto alle Camere di giudicare dei ricorsi avverso atti inerenti al procedimento elettorale. Lôunica via di accesso alla Corte, al fine di sindacare norme contenute nella legge elettorale, sarebbe rappresentata dunque proprio dal conflitto di attribuzione, che così manifesterebbe una natura di istituto di chiusura del sistema.

2. Conflitto da menomazione e sindacato sul modo di esercizio del potere.

Delle trasformazioni subite dallôistituto del conflitto nella sua evoluzione giurisprudenziale, in questa sede rileva, soprattutto, il passaggio da una concezione della lesione della competenza come *vindicatio potestatis* ad una che ricomprende, tra i vizi censurabili, la figura della ñmenomazioneò[534], la quale richiede un sindacato più penetrante sul ñmodo di esercizioò del potere.

Come si è già visto per i conflitti intersoggettivi, mentre il giudizio sulla *vindicatio potestatis* presuppone lôalternatività delle competenze, il conflitto da interferenza concerne poteri eterogenei e compatibili, in riferimento ai quali la decisione della Corte deve individuare il limite reciproco di compatibilità.[535] Il giudice costituzionale ha definito tale tipologia di conflitto come quello in cui si lamenta che un potere dello Stato, nel concorrere con altro potere al perseguimento di un medesimo fine pubblico, abbia illegittimamente superato i limiti della propria competenza o abbia omesso di compiere un atto obbligatorio condizionante l'esercizio della competenza spettante ad altro potere, così da produrre rispetto a quest'ultimo un'indebita interferenza o un illegittimo impedimento.[536]

La progressiva affermazione di questôultima tipologia di conflitti, in cui si contesta il modo in cui il soggetto agente ha esercitato attribuzioni proprie, comporta un mutamento dellôoggetto della decisione e dei canoni di giudizio utilizzati,

---

[534] V. CRISAFULLI, *Cattivo uso del potere e conflitti di attribuzione,* in *Giur. cost*., 1980 225 e ss. Occorre rammentare in proposito la tesi di A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo,* Milano, 1992, 324 e ss., il quale dubita della stessa teorica possibilità di configurare i conflitti tra poteri sul modello della *vindicatio potestatis.* P. VERONESI, in *I poteri davanti alla Corte. ñCattivo usoò del potere e sindacato costituzionale,* Milano, 1999, 30 e ss., a sua volta, ritiene superata la distinzione tra i due tipi di giudizio.

[535] Cfr. per questa definizione A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione*, cit., 326.

[536] Cfr. sent. n. 462 del 1993

portando la Corte a puntare lôattenzione sulle concrete modalità dôesercizio delle singole attribuzioni più che sulla titolarità astratta di queste[537].

È divenuta centrale, di conseguenza, la questione dei limiti del sindacato del giudice costituzionale sulle modalità dellôesercizio del potere, che, evidentemente, si lega in modo stretto alla tendenza ad individuare le competenze ad un livello inferiore rispetto a quello costituzionale.

Il nodo problematico intorno al quale ruota tale questione è la stessa individuazione del preciso significato della locuzione ñcattivo uso del potereò, che può definirsi, in via approssimativa, come un sindacato sul modo in cui il potere è esplicato in concreto.

La dottrina ritiene, tradizionalmente, che rientrino in tale nozione in primo luogo i casi in cui si assume che il potere sia stato esercitato in difetto dei presupposti e delle condizioni previste e in secondo luogo i casi di violazione delle norme sul procedimento: la questione dibattuta riguarda piuttosto una terza categoria, ovvero le ipotesi in cui «si deducano vizi logici del processo di formazione della volontà da cui lôatto di esercizio del potere è concretamente scaturito»[538], ossia erronei apprezzamenti in fatto e in diritto.

In proposito, taluni ritengono che sia configurabile un giudizio per conflitto che verta sullôeccesso di potere,[539] volto a verificare se un comportamento sia finalizzato a scopi diversi rispetto a quelli per i quali la competenza è attribuita. Secondo altri, il sindacato sul cattivo esercizio del potere consentirebbe di valutare anche il vizio di violazione o falsa applicazione di norme di diritto, inteso qui, naturalmente, pur sempre come strumento per lôaccertamento di unôinvasione di competenza.[540]

È diffusa, ad ogni modo, lôidea che lôentità del pregiudizio e la natura del potere convenuto possano influire sulla profondità del sindacato: il controllo sul cattivo esercizio del potere sarebbe, dunque, uno strumento flessibile che varia da un minimo costituito dallo scrutinio sullôattivazione della competenza ad un massimo costituito dallo scrutinio sulla falsa o erronea applicazione della legge.

---

[537] Così P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. ñCattivo usoò del potere e sindacato costituzionale,* Milano, 1999, 6 e ss.

[538] così V. CRISAFULLI, *Cattivo uso del potere e conflitti di attribuzione,* in *Giur. cost.*, 1980 225.

[539] M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato,* Milano, 1972, 95.

[540] A. PISANESCHI, *In tema di cattivo esercizio del potere nel giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, in Giur. cost.,* 1990, 1647.

In giurisprudenza non è agevole rinvenire un criterio unitario[541] in relazione alla latitudine del giudizio sul ñcattivo esercizioò del potere, poiché la Corte appare fornire indicazioni di segno opposto[542]. Lôunica costante sembra rappresentata dalla preclusione del sindacato di merito dellôatto che ha generato il conflitto (salvo, come vedremo, nel campo dei conflitti *ex* art. 68 Cost.).

Tra le pronunce di questo filone, si annovera la celebre sentenza n. 7 del 1996 sul ñcaso Mancusoò. Il ricorrente denunciava, in subordine allôassoluta illegittimità dellôistituto della sfiducia individuale, anche lôabnormità dellôatto, chiedendo alla Corte di svolgere un sindacato che rivelasse lôuso distorto di questo strumento, volto ad un fine - la censura delle iniziative rientranti nellôambito delle competenze amministrative del Ministro della Giustizia - diverso da quello suo proprio. La Corte in quellôoccasione ha ritenuto inammissibile tale censura sulla base dellôargomentazione secondo la quale lôatto impugnato incorporava valutazioni che erano espressione della politicità dei giudizi spettanti al Senato. Questi ultimi, proseguiva significativamente la Corte, si sottraggono a qualsiasi controllo attinente al profilo teleologico[543], potendosi tuttavia verificare «se il potere di controllo del

[541]Secondo parte della dottrina il giudice costituzionale avrebbe delimitato il sindacato ammissibile attraverso due criteri : da un lato escludendo il sindacato sul cattivo esercizio del potere, dallôaltro ammettendo le doglianze che denunciano una sostanziale violazione della norma costituzionale, anche se non un contrasto con il suo significato palese. La figura del cattivo esercizio del potere, viene spesso presentata nei ricorsi come un vizio-motivo, mentre secondo questa tesi non può essere considerato come un mero vizio insindacabile, bensì come categoria concettuale usata dalla Corte per delimitare lôoggetto della competenza: in questa sono comprese tutte le violazioni non deducibili in quanto spingerebbero il giudice costituzionale a valutare il comportamento del convenuto sulla base di parametri non riconducibili ad un principio costituzionale. Cfr. D. FLORENZANO., *Lôoggetto, op. cit.*, 270 e ss.

[542]Per una panoramica della giurisprudenza cfr. A. PISANESCHI, *In tema di cattivo esercizio del potere nel giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, in Giur. cost.*, 1990, 1640 ss., che riporta esempi di decisioni segno opposto, partendo da casi in cui la Corte ha controllato lôesercizio del potere anche in profondità ma senza enucleare una regola precisa (ad esempio la sentenza n. 231 del 1975, le ordinanze n. 1 e 2 del 1979) fino ad arrivare a casi in cui la Corte applica criteri molto restrittivi negando di poter effettuare un sindacato sul modo di esercizio del potere (come lôordinanza n. 86 del 1978 e le n. 77 e 89 del 1981).

[543]Su questo profilo della sentenza si veda S. NICCOLAI., *Il conflitto di attribuzioni e la politica*, in *Giur. Cost*., 1996, 74 s. LôAutrice analizza il rapporto tra la Corte costituzionale e la politica dapprima nei giudizi di legittimità costituzionale, notando che lôesplicito ossequio per la sfera di discrezionalità del legislatore non toglie che la Corte si spinga a compiere valutazioni che si depositano nella sfera dellôindirizzo politico. Come giudice dei conflitti la Corte mantiene sul piano delle affermazioni esplicite lôaffermazione della propria incompetenza a sindacare il merito delle scelte effettuate dai poteri contestati, mentre sul piano sostanziale non si rivela insensibile a tali valutazioni di merito. A chi sostiene che la sottrazione della ñpoliticaò allôambito della competenza della Corte la privi anche della possibilità di esaminare gli eventuali profili di legittimità che fossero investiti da questioni

Parlamento sia stato legittimamente esercitato, nel rispetto dei limiti derivanti dalle competenze spettanti ad altri poteri dello Stato».[544] Viene espresso qui, con molta chiarezza, il principio per cui il merito politico di un atto non può essere contestato in sede di conflitto.

In alcune occasioni, tuttavia, sembra che il sindacato sul modo di esercizio del potere sia sostanzialmente equiparato al ñmeritoò dei provvedimenti[545]: i due concetti vanno invece tenuti distinti per lôovvia considerazione che se non fosse ammesso il primo, sarebbe improponibile ogni forma di conflitto da interferenza.

Il vero nodo concettuale sembra allora spostarsi, a ben vedere, sulla definizione di ñgiudizio di meritoò. Secondo la tesi più accreditata il nucleo di tale sindacato sarebbe rappresentato dallôavere ad oggetto una valutazione discrezionale[546], la quale si caratterizza, per quel che qui interessa, dallo svincolamento del momento valutativo da un preciso parametro normativo di riferimento[547]. Tale ricostruzione comporterebbe lôinammissibilità dello scrutinio del giudice costituzionale in quello spazio nel quale è riconosciuto ad un organo un potere discrezionale assoluto, il cui esercizio non è raffrontabile con una norma giuridica.

Al fine di tentare di sistematizzare la giurisprudenza in tema di cattivo esercizio del potere, peraltro, un orientamento dottrinale ha individuato tre blocchi di pronunce che identificano criteri di soluzione e strumenti decisori tra loro omogenei, e che si ritiene di poter utilizzare al fine di semplificare lôillustrazione degli orientamenti del giudice costituzionale.

---

politiche si risponde che la posizione del giudice costituzionale risponderebbe allôesigenza di salvaguardare la differenziazione e specificità del proprio ambito, quello delle decisioni di legittimità, rispetto agli altri poteri. La Corte non può infatti appropriarsi degli spazi attribuiti dalla Costituzione agli altri poteri, in quanto esiste un ordine costituzionale di competenze che prevede differenti sfere di giudizio, valutazione e azione. Per questo motivo è importante che la Corte affermi il rispetto di questo disegno superiore, anche perché «la sua credibilità corre su un fattore di visibilità e auto-rappresentazione».

[544]Da queste affermazioni della Corte P. VERONESI, *op. ult. cit*., 138 s., trae la conseguenza della possibilità di un sindacato sullôillegittimo esercizio del potere di sfiducia individuale, che in quanto tale si traduca in una violazione della sfera di altri poteri. Non sarebbe dunque ammissibile soltanto lôimpugnazione della mancata osservanza del procedimento di sfiducia.

[545] Cfr. sentt. nn. 30 e 31 del 1980

[546]Si veda anche C. MEZZANOTTE., *Le nozioni, op. cit.*, 123, il quale però afferma che «non è su questo piano che potrebbe essere trovato un solido criterio di discernimento».

[547]Così A. PISANESCHI., *In tema di cattivo esercizio del potere, op. cit.*, 1643, il quale ritiene questo svincolamento il minimo comune denominatore dei tre elementi cui è ricondotto il concetto di valutazione discrezionale, ossia la rappresentazione dei fatti, la qualificazione di questi operata dallôautorità come presupposto dellôapplicazione della norma giuridica, la composizione degli interessi nellôazione dellôautorità.

Il primo blocco è caratterizzato da una concezione molto restrittiva del ñsindacato sul modo di esercizio del potereò: il controllo è espressamente riservato ai soli ñlimiti esterniò dei poteri coinvolti, essendo preclusa ogni intromissione nella sfera di discrezionalità dei resistenti,[548] e la soluzione della controversia avviene tramite il sillogistico confronto tra il comportamento o lôatto impugnato e il quadro delle competenze tracciate dalle norme costituzionali.

Tale modalità di scrutinio si attaglia, in particolare, ai conflitti aventi ad oggetto provvedimenti di natura giurisdizionale o decisioni dellôUfficio centrale[549], con riferimento alle quali il giudice costituzionale ha affermato di non poter svolgere alcun sindacato sul contenuto discrezionale.

Lôorientamento in esame si concreta, dunque, nellôimpossibilità di valutare la censure che coinvolgano *errores in iudicando*, potendosi viceversa sindacare «solo le esorbitanze degli organi del potere giurisdizionale che siano obiettivamente e sostanzialmente non riconducibili allôesercizio delle attribuzioni di esso»[550]. Questa posizione della Corte, che discende dal rifiuto di porsi come giudice dôappello[551], ha portato ad enucleare la distinzione tra ñmancanza di potere decisorioò e ñcattivo esercizioò di tale potere, configurando lôammissibilità di un conflitto solo nella prima

---

[548] Eô la ricostruzione di P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte, op. cit.*, 44 ss. La sentenza da cui emerge tale atteggiamento per la prima volta è la n. 289 del 1974, resa in un conflitto intersoggettivo, in cui la Corte si esprime sui vizi deducibili nei conflitti su atto giurisdizionale, ritenendo ammissibili solo le ipotesi in cui si contesti il difetto assoluto di giurisdizione. Questa pronuncia in realtà è il coronamento di un orientamento già espresso in decisioni precedenti, anche se non altrettanto esplicitamente.

[549] Il giudice costituzionale non ha preso posizione in relazione alla discussa natura giuridica dellôorgano, ma anche dal solo ipotizzato riconoscimento del carattere giurisdizionale di questo ha tratto un ulteriore motivo per sostenere lôinsindacabilità dellô*iter* logico praticato. Si veda P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte, op. cit.*, 56. In proposito si veda anche A. PISANESCHI, *In tema di cattivo esercizio del potere nel giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, in Giur. cost.*, 1990, 1636 s., il quale evidenzia che la Corte sembra considerare così univoca la propria giurisprudenza in materia di incensurabilità dei vizi di merito della decisione dellôUfficio centrale da poter semplicemente ritenere inammissibile i conflitti così configurati in fase di prima delibazione. Il terreno referendario non sarebbe il luogo più adatto per sperimentazioni che presuppongano un controllo stretto sullôattività dellôufficio centrale in quanto tanto questo controllo è più stretto tanto maggiore può essere la conflittualità delle parti: la Corte viceversa non intenderebbe incoraggiare oltre misura situazioni di conflitto che si risolvono in contrasti tra il Parlamento e parte del corpo elettorale.

[550] sentenza n. 99 del 1991.

[551] In proposito si veda M. MANETTI., *Abuso del potere interpretativo da parte del giudice e del legislatore: unôoccasione mancata per un conflitto di attribuzione*, in *Giur. Cost.*, 1984, 2342 e ss., per cui il rimprovero mosso alla Corte di ergersi a giudice dôappello cela la convinzione che giudicare una sentenza equivalga a ripetere il giudizio in essa contenuto: non è invece così nei conflitti di attribuzione, in cui la Corte si limita ad annullare la sentenza viziata e non ha ancora escogitato nulla di simile alle sentenze manipolative.

ipotesi[552]. Parte della dottrina ha criticato tale impostazione sulla base della considerazione secondo cui, in tal modo, la Corte avrebbe individuato una sfera insindacabile di intervento, con riferimento alla quale si presume il rispetto delle attribuzioni degli altri poteri: si obietta, invece, che lôidoneità lesiva di un atto non può essere valutata in sé, aprioristicamente, ma solo in correlazione con lôimpatto che questo ha sul soggetto passivo[553]. La delimitazione dei poteri di accertamento e di controllo logico nei confronti del potere giudiziario[554] comporterebbe dunque il rischio di trattamenti privilegiati nei confronti del potere giurisdizionale[555]

Un secondo gruppo di pronunce, individuato dallôorientamento dottrinale già richiamato, pur tentando di mantenere la continuità esteriore e formale con il sindacato sui soli ñlimiti esterniò, lascia trasparire una sostanziale sovrapposizione del controllo della Corte rispetto alla ricostruzione dei fatti e delle normative adottata dal potere resistente. In queste ipotesi la Corte, lungi dal violare il confine del ñmeritoò, al fine di verificare la sussistenza dei presupposti di esercizio dei poteri contestati, sarebbe costretta a ripetere e analizzare i ragionamenti svolti dal potere

---

[552]Così G. GEMMA., *La Corte quale giudice dei giudici nei conflitti dôattribuzione,* in AA.VV., *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato,* Torino, 1993, 82 ss., il quale riconduce lôorientamento giurisprudenziale descritto a varie considerazioni: da un lato la natura del potere giurisdizionale, più propenso al rispetto della legalità e dotato di meccanismi interni di garanzia e correzione, dallôaltro volontà di evitare un controllo troppo penetrante da parte della Corte nei confronti dei giudici che li priverebbe della loro autonomia. Non ultima la preoccupazione che, assumendo il ruolo di ultima istanza del potere giudiziario, ne sarebbe derivato un rischio di patologia istituzionale derivante dal sovraccarico di lavoro.

[553]Cfr. . GEMMA *La Corte quale giudice dei giudici nei conflitti dôattribuzione,* cit., 88 ss. sostiene che anche il cattivo esercizio di un potere possa provocare una lesione di attribuzioni altrui e porta come esempio le ipotesi in cui organi giurisdizionali verifichino la mancanza di legittimità di atti normativi regolamentari, disapplicandoli o annullandoli. Qualora il giudice dichiarasse , nello svolgimento di tale valutazione di legittimità, che il soggetto emanante sia privo di potestà regolamentare in quellôambito esisterebbe la materia di un conflitto.

[554]Così C. MEZZANOTTE., *Le nozioni, op. cit.,* 131, nota 45. La configurazione dei confini del sindacato sugli atti giurisdizionali è sorretta da unôistanza di mantenimento di sfere riservate di funzioni: lo svolgimento di queste differenti funzioni comporterebbe diversità di valutazioni e operazioni logiche in relazione ai diversi interessi giuridici perseguiti e non permetterebbe di ripercorrere lo stresso *iter* argomentativo. La Corte così, si sostiene, si sostituirebbe ad una delle parti in conflitto nellôesercizio delle competenze a questa spettanti il quale. In riferimento ai conflitti su atti dellôUfficio centrale, lôAutore afferma che sostenere che la Corte sia investita di poteri pieni significherebbe affermare un secondo grado di giurisdizione, un mezzo di gravame in senso stretto. In questo modo la figura del conflitto da menomazione si allargherebbe fino la punto di determinare una sostituzione della Corte nellôesercizio delle competenze spettanti a una delle parti confliggenti. LôAutore propone, in alternativa alla soluzione di un sindacato solamente formale ed esteriore, quella di un controllo esteso ai vizi logici e agli *errores in procedendo*, una sorta di giudizio sulla congruità, coerenza completezza e sufficienza della motivazione.

[555]Cfr. M. MANETTI, *Abuso del potere interpretativo, op. cit.,* 2344.

resistente per stabilire il momento in cui si sia verificata lôinvasione di competenza costituzionalmente rilevante, svolgendo un ñsindacato sulla pertinenzaò dellô*iter* logico praticato dal soggetto.

La peculiare fisionomia di questo controllo emerge nei conflitti sollevati contro provvedimenti giurisdizionali anomali o atipici: per provare il superamento del ñlimite esternoò è necessaria unôanalisi puntuale dellôatto impugnato, la comparazione al modello legislativo previsto e il riferimento alla sfera dôazione riservata ai poteri coinvolti. Lôintento del giudice costituzionale consiste soltanto nellôaccertare che i poteri esercitati spettino effettivamente ai magistrati e che gli atti in questione non celino, dietro lôapparenza della tipicità, effetti abnormi.[556] Più che agire come un giudice dellôimpugnazione, la Corte è in queste ipotesi tenuta a verificare la reale natura dei provvedimenti impugnati e, a tal fine, talvolta può dover ridefinire lôinterpretazione della disposizione normativa e la qualificazione delle circostanze di fatto effettuate dal giudice. Il giudice costituzionale stesso ha sottolineato la strumentalità della sua analisi, specificando che questa è svolta «ai soli fini»[557] di stabilire la natura e gli scopi dei provvedimenti.[558]

È, tuttavia, il terzo insieme di decisioni individuato dalla predetta tesi dottrinale che in questa sede rileva particolarmente analizzare.

---

[556]Cfr. P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte, op. cit.*, 106 ss., che porta ad esempio di questo procedimento la sentenza n. 150 del 1981, risolutiva del conflitto sollevato dal Governo contro il Pretore di Genova, il quale aveva disapplicato un decreto ministeriale che consentiva la pesca e il commercio del novellame di sarda stabilendo il sequestro e il divieto di pesca e commercializzazione del novellame in tutto il territorio nazionale. La Corte ha qui infatti riesaminato la situazione di fatto in cui è maturato il sequestro, ha verificato la sua corrispondenza alla tipologia astrattamente prevista per tali atti e stabilito se questo ha prodotto proprio gli effetti che lôordinamento gli attribuisce. Per fare ciò la Corte ha dovuto effettuare un *excursus* sul procedimento logico seguito dal giudice. Un esempio più recente di questa tipologia di controllo è dato dalla sentenza n. 121 del 1999, conclusiva del conflitto sollevato dal Presidente del Consiglio il quale ha impugnato la consulenza tecnica con cui il Pretore di Maglie intendeva acquisire dati certi sul trattamento ñDi Bellaò. Il giudice costituzionale ha ritenuto che il provvedimento fosse stato usato a fini impropri, deducendone lôesercizio abnorme del potere giurisdizionale.

[557]cfr. sentenza n. 283 del 1986.

[558] Cfr. P. VERONESI, *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri. Profili soggettivi e oggettivi, op. cit.*, 38 s. In questo gruppo di decisioni rientra la sentenza n. 102 del 1997, definita una decisione storica in quanto portatrice di un significativo *revirement* in materia di conflitti coinvolgenti il comitato promotore del referendum e lôUfficio centrale. Se nei confronti di questôultimo la Corte aveva sempre tenuto un atteggiamento di *self restraint* rifiutandosi di sindacare lôiter logico seguito dallôUfficio nelle sue decisioni, qui il giudice costituzionale ammette di poter sindacare la pertinenza delle valutazioni compiute, per accertare la correttezza piena sotto ogni profilo dellôoperato dellôUfficio ogni volta che dallôerroneità del giudizio possa derivare una menomazione della sfera di attribuzioni dei promotori del referendum

3. La leale cooperazione tra poteri come tecnica di giudizio

Il blocco di pronunce ai nostri fini più interessante abbraccia quei casi in cui la Corte, con un maggiore sforzo creativo, enuclea autonomamente i presupposti per la risoluzione del conflitto, quasi costruendo da sé il parametro di controllo del comportamento o dellôatto impugnato.

Ciò avviene, come si vedrà, per lo più in mancanza di parametri certi o in presenza di discipline poste principalmente da fonti subordinate alla Costituzione.

I ñlimiti esterniò cui la Corte fa riferimento nelle ipotesi precedentemente illustrate vengono stavolta posti dal giudice costituzionale stesso caso per caso.[559] In proposito la dottrina ha evidenziato che il giudice dei conflitti, utilizzando la tecnica decisoria che ci apprestiamo ad illustrare, fa derivare la propria pronuncia «dallôaccorta elaborazione di un presupposto»[560], perseguendo lo scopo di fissare il punto di equilibrio tra gli interessi in conflitto e bilanciando in concreto i poteri degli organi configgenti.[561]

Il sindacato che si attaglia a tali giudizi è strettamente collegato allo ñschema generale di riferimentoò basato sul principio di leale collaborazione[562]. Lôobbligo, per gli organi costituzionali, di relazionarsi in modo leale, appare strettamente connesso allôidea di una separazione tra poteri intesa come insieme di *check and balances*, che conferirebbe al principio di separazione una natura non tanto conflittuale, quanto cooperativa.[563]

Secondo questa impostazione il dovere di cooperare, scaturendo dallôinterferenza di funzioni, avrebbe carattere generale, essendo immanente e consustanziale al tema dei conflitti.

---

[559]Ancora P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte, op. cit.,* 72 ss., il quale colloca in questo gruppo di pronunce i conflitti di cui alle ordinanze n. 228 e 229 e alla sentenza n. 231 del 1975, sollevati dai Tribunali di Milano e Torino contro la Commissione parlamentare antimafia, in cui la Corte enuclea la figura del ñsegreto funzionaleò «creandola praticamente dal nulla» e la utilizza come parametro per giudicare il conflitto. Su tale pronuncia si veda anche V. CRISAFULLI., *Cattivo uso del potere, op. cit.,* 227. A queste controversie si affianca, nello stesso insieme, la sentenza n. 379 del 199, che tra poco illustreremo.

[560]Cfr. P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte, op. cit.,* 84.

[561]Cfr. P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte, op. cit.,* 85, secondo cui la creatività delle scelte della Corte viene oscurata da pronunce che sembrano derivare meccanicamente da dati preesistenti che invece di fatto vengono posti in essere dallo stesso giudice costituzionale.

[562]Cfr. P. VERONESI, *Recenti tendenze, op. cit.,* 44 ss.

[563]Cfr. sul punto S. PARISI, *Parametro e oggetto nei conflitti di attribuzione,* cit., 55.

Lo stesso giudice costituzionale ha affermato, in proposito, che i rapporti tra poteri debbano ispirarsi a «correttezza e lealtà, nel senso dellôeffettivo rispetto delle attribuzioni a ciascuno spettanti».[564]

Per una migliore comprensione delle applicazioni del principio cooperativo ai conflitti costituzionali, dopo queste brevi considerazioni generali, dovranno necessariamente illustrarsi le singole fattispecie in cui tale principio è venuto in rilievo, non potendosi affrontare la giurisprudenza costituzionale sul tema se non con un approccio attento alle peculiarità dei singoli casi.

Lôindagine deve prendere le mosse dalla sentenza n. 379 del 1992.

La fattispecie concerneva la pretesa lesione delle competenze del Consiglio Superiore della Magistratura perpetrata tramite il rifiuto opposto dal Ministro della giustizia di dare corso alla nomina del Presidente di Corte dôappello di Palermo: la controversia ruotava, in particolare, intorno al significato da attribuire al termine ñconcertoò previsto dalla normativa ordinaria di riferimento, che veniva interpretato da un lato come ñaccordoò, dallôaltro come parere obbligatorio ma non vincolante.

La Corte, mossa dallôesigenza di attuare un «bilanciamento non irragionevole dei valori costituzionali contenuti negli articoli 105 e 110 Cost.», sposando una terza soluzione, afferma che tale modulo procedimentale comporta che la relativa attività debba essere svolta nel pieno rispetto del principio costituzionale di leale collaborazione al fine di salvaguardare lôautonomia e di ricercare la confluenza degli organi su posizioni tendenzialmente comuni, pur nella correttezza dei rapporti reciproci. Il concerto comporterebbe dunque un vincolo ñdi metodoò, più che di risultato, che obbliga la parti alla ricerca della maggiore convergenza possibile attraverso una discussione effettiva e costruttiva. La valutazione sulla coerenza e non contraddittorietà dei comportamenti delle parti, al fine di verificare se questi siano stati ambigui incongrui o insufficientemente motivati, spetta poi alla Corte stessa.

In questa pronuncia, a ben vedere, la leale cooperazione appare operare in due momenti distinti: in un primo momento, essa è utilizzata come canone ermeneutico per misurare la portata della formula legislativa[565]; in un secondo, essa funge da

[564] Cfr. sent. n. 110 del 1998

[565] Della quale, si è detto, la Corte ha fornito una interpretazione conforme a Costituzione che sembra forzare il dato letterale. Cfr. B. PEZZINI, *Leale collaborazione tra Ministro della Giustizia e C.S.M. alla prova: chi controlla il concerto?*, in *Giur. Cost.*, 2003, 3914.

guida per lo scrutinio di lealtà degli atteggiamenti tenuti dai configgenti, divenendo così sia criterio interpretativo che valutativo.

La dottrina, nel commentare questo primo caso, ha evidenziato che lôutilizzo del principio di leale collaborazione in funzione di parametro comporta un bilanciamento guidato dal principio della massima convergenza possibile:[566] la misura del ñpossibileò sarebbe data dalle regole traibili dal dettato costituzionale che definiscono il grado di differenziazione, autonomia e indipendenza di ciascun organo.

Diversamente, altri hanno criticato lôimpostazione del giudice costituzionale, ritenendo che il principio di leale collaborazione non abbia un preciso fondamento costituzionale. La soluzione accolta comporterebbe unôinversione nellôindividuazione del parametro: non si partirebbe, infatti, dal testo costituzionale, ma da una normativa di attuazione ritenuta non irragionevole, e, muovendo da questôultima, si costruirebbe il parametro.[567] Così operando, peraltro, si provocherebbe una ñpietrificazioneò[568] della disciplina ordinaria come interpretata dalla Corte, fissando un modello di rapporti tra i due organi dal quale, secondo parte della dottrina, sarebbe difficile distaccarsi. Il bilanciamento ñnon irragionevoleò, raggiunto con la scelta del modulo procedimentale del concerto, sembra divenire così un bilanciamento necessario.

Inoltre, la pronuncia peccherebbe nel non considerare, tra le norme subcostituzionali, anche quelle convenzionali o consuetudinarie e la prassi istituzionale che, per la sua capacità di creare ñaffidamentiò, nella prospettiva della leale collaborazione, dovrebbe rappresentare un elemento di giudizio molto rilevante.

Infine, la definizione del principio di leale collaborazione sarebbe ambigua, oscillando tra la configurazione dello stesso come principio generale del procedimento o come principio specifico di interferenza tra lôart. 105 e lôart. 110 Cost.

---

[566] S. PARISI, *op. ult. Cit.*, 60.

[567] Così R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. Romboli, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, (1990-1992), Torino, 1993, 299 e ss., il quale si sofferma altresì sulla matrice volontaristica del principio, che nel caso di specie verrebbe a mancare.

[568] Lôespressione è di A. CARIOLA, *A proposito della sentenza sul conflitto di attribuzione tra C.S.M. e Ministro Guardasigilli: questione giuridicizzata ma non spoliticizzata*, in *Giur. Cost.*, 1992, 3044 e ss.

Strettamente legato a questo primo caso, e, secondo taluni, figlio delle incertezze e delle contraddizioni dello stesso,[569] è il conflitto deciso con la sentenza n. 380 del 2003, che vede ancora controvertere il C.S.M. e il Ministro guardasigilli, stavolta per la nomina del Procuratore della repubblica presso il tribunale di Bergamo.

Confermando lôinterpretazione della nozione di concerto già fornita nel precedente appena illustrato, la Corte in questa sede può limitarsi a scrutinare i comportamenti concreti delle parti in conflitto. Allôesito di tale sindacato il giudice costituzionale ritiene non implausibile la motivazione addotta dal C.S.M., dopo adeguato approfondimento delle ragioni avanzate dal Ministro, alla conclusione di applicare la deroga espressamente prevista dallôordinamento giudiziario.

La valutazione del comportamento tenuto in concreto dal potere convenuto, secondo taluni, è stata in questa ipotesi superficiale e non penetrante[570]: in effetti, la stessa Corte ha affermato di non poter scendere ad un sindacato sul merito della valutazione discrezionale affidata alla competenza del C.S.M.

Ancora, rimanendo nellôambito dei conflitti che vedono scontrarsi il potere giurisdizionale e il potere esecutivo, occorre ricordare le sentenze in materia di segreto di Stato. Diverse sono state le vicende che hanno visto contrapposte da un lato la Presidenza del Consiglio e, dallôaltro, le Procure della Repubblica e gli uffici del Giudice per le indagini preliminari in merito alle conseguenze processuali derivanti dallôopposizione del segreto di Stato.

In un primo momento, con la sentenza n. 110 del 1998[571], la Corte ha chiarito che lôopposizione del segreto di Stato riguarda gli atti o documenti coperti dal segreto sia «in via diretta», sia «in via indiretta», confermando che spetta allôesecutivo il potere decisionale in materia, e richiamando la Procura al rispetto di quella correttezza e lealtà cui debbono essere ispirati i rapporti con il Governo. Contestualmente il giudice costituzionale ha tuttavia precisato che tale potere non

---

[569] F. SORRENTINO, *Incertezze e contraddizioni del principio di leale collaborazione*, cit., 3910 il quale ritiene che il bilanciamento tra interessi costituzionali e la leale cooperazione tra poteri presuppongano una previa e chiara delimitazione delle competenze che è mancata nel 1992 e continuerebbe a mancare con questa sentenza.

[570] Cfr. S. BARTOLE, *Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia: bilanciamenti legislativi e bilanciamenti giudiziali*, in *Giur. Cost*., 2003, 3907.

[571] Commentata da C. SANTORIELLO, *La sentenza costituzionale n. 110 del 1998 in tema opposizione del segreto di Stato e poteri dell'autorità giudiziaria: una pronuncia con molte luci e qualche ombra*, in *Giur. It.*, 1999, 797 e ss.

può essere interpretato in modo assoluto e illimitato, spettando al legislatore trovare il giusto bilanciamento tra i valori in gioco, in un «ragionevole» rapporto di mezzo a fine.

Successivamente a tale prima pronuncia, la Procura aveva reiterato la richiesta di rinvio a giudizio, eliminando i soli riferimenti espliciti ai documenti segretati. Con un nuovo ricorso, il Presidente del Consiglio affermava di fronte alla Corte che la Procura avesse ñaggirato lôostacoloò, utilizzando proprio quelle fonti di prova coperte dal segreto di Stato già annullate con la precedente decisione. Accogliendo anche il secondo ricorso, con la sentenza n. 410 del 1998, la Corte ha richiamato ancora i doveri di «correttezza e lealtà ai quali i rapporti tra governo e autorità giudiziaria devono ispirarsi» escludendo che la Procura potesse tentare di «aggirare surrettiziamente il segreto opposto dal Presidente del Consiglio».

Ancora, il giudice dei conflitti è intervenuto con la sent. n. 487 del 2000 a dirimere una controversia caratterizzata da «eccessi» giudiziari, che hanno lôhanno spinto a ribadire i rispettivi ruoli di Governo e Magistratura in questo settore, lasciando trasparire la consapevolezza di esercitare un compito delicatissimo di garanzia e di equilibrio nellôordinamento costituzionale. In controversie come quelle che si stanno esaminando, in effetti, si annida il rischio dello ñscivolamentoò del parametro verso considerazioni di opportunità politica[572] e dellôaffermazione di un diritto para-costituzionale di tipo pretorio.

La tendenza a risolvere tali controversie per il tramite del principio cooperativo è, ad ogni modo, confermata da una recentissima pronuncia in tema di segreto di stato.[573] La sentenza sul ñcaso Abu Omarò si conclude, infatti, con una sorta di ñinvito a moderare gli animiò dopo un'aspra dialettica processuale e ad evitare (per il futuro) il ricorso ad espressioni sconvenienti e offensive. Pur affermando l'«assoluta preminenza» dell'interesse alla sicurezza dello Stato «su ogni altro» e aver escluso perentoriamente «qualsiasi sindacato giurisdizionale non solo sull'*an*, ma anche sul *quomodo* del potere di segretazione», la Corte accoglie solo in parte i ricorsi del Presidente del Consiglio.[574] Questa pronuncia si rivela interessantissima non solo per lôutilizzo del principio di leale collaborazione, ma anche per le affermazioni in tema

[572] T. GIUPPONI, *Ancora un conflitto in materia di segreto di Stato: i magistrati di Bologna "impugnano" e il parametro costituzionale "scivola"*, in *Giur. It*., 2000, VI, 1217

[573] Cfr. sent. n. 106 del 2009

[574] F. RAMACCI, *Segreto di Stato,* salus rei publicae *e «sbarramento» ai p.m.,* in *Giur. Cost., 2009,* 1015 e ss.

di profondità del sindacato della Corte costituzionale. Avendo definito l'attività di segregazione e opposizione come comportante una valutazione ampiamente discrezionale che supera i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa, il giudice costituzionale conclude che «in queste condizioni resta quindi escluso qualsiasi sindacato (é) sull'esercizio in concreto del potere di segretazione, atteso che il giudizio sui mezzi ritenuti necessari o soltanto utili a garantire la sicurezza dello Stato spetta al Presidente del consiglio dei Ministri sotto il controllo del Parlamento.» Non è quindi ipotizzabile, secondo la Corte, un sindacato sulla proporzionalità del mezzo rispetto allo scopo, posto che la motivazione dell'atto di conferma potrà essere controllata solo dal Parlamento, quale «sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell'Esecutivo». La Corte, si precisa, «è chiamata a valutare la sussistenza o insussistenza dei presupposti del segreto di Stato ritualmente opposto e confermato, non già ad esprimere una valutazione di merito sulle ragioni e sul concreto atteggiarsi della sequenza, (é) giudizio, quest'ultimo riservato (...) in sede politica, al Parlamento».

Tale ñdrasticaò esclusione del sindacato della Corte non è stata da tutti condivisa: la politicità dell'atto, si obietta, non esclude in principio il sindacato del giudice costituzionale. Questôultimo, in sede di conflitto di attribuzione, svolge una funzione di controllo che può ben riguardare l'esercizio di funzioni politiche, non essendo certo esclusi dal predetto giudizio i poteri dello Stato titolari di poteri politici.[575] Inoltre, il controllo di proporzionalità non sarebbe certamente assimilabile ad un controllo di merito politico, rappresentando piuttosto, come si è detto in precedenza, un sindacato di efficienza strumentale sul corretto esercizio della discrezionalità alla luce della Costituzione, che rappresenta una delle possibili declinazioni del controllo di ragionevolezza[576]

In tema di leale collaborazione, una vicenda particolarissima che ha coinvolto ancora il potere esecutivo e il potere giurisdizionale è quella sfociata con la sentenza n. 309 del 2000, per comprendere la quale occorre una breve premessa.

Comôè noto, nei conflitti tra enti relativi ad atti giurisdizionali, si pone lôannoso problema della tutela in giudizio della posizione del giudice da cui promana lôatto

[575] A. ANZON *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale,* in *Giur. Cost*., 2009, 1020 e ss.
[576] Cfr. ancora A. ANZON *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale,* in *Giur. Cost*., 2009, 1020 e ss.

impugnato. Di fronte alla Corte, nel conflitto intersoggettivo, si fronteggiano infatti il Presidente del Consiglio per lo Stato e il Presidente della regione interessata: lôente statale è dunque rappresentato dal Governo, e, per esso, dal suo Presidente, di modo che si verifica uno scostamento tra il soggetto sostanziale e quello processuale. Questa modalità di difesa del giudice è evidentemente inadeguata, se solo si considera che la parte processuale potrebbe addirittura trovarsi più in consonanza con gli interessi dellôamministrazione regionale.[577] Nei fatti, ciò è confermato dalla slealtà processuale dimostrata in alcuni casi dellôesecutivo, che talora ha mancato di costituirsi in giudizio o ha messo in campo una difesa solo ñformaleò, provocando una grave violazione del diritto di difesa nonché una minaccia allôindipendenza della magistratura[578]. Tuttavia, salvo in un caso molto particolare,[579] la Corte non ha mai ritenuto di poter aprire il contraddittorio allôorgano giudiziario da cui promanava lôatto impugnato.

Prima che la questione fosse in parte risolta con la modifica delle norme integrative[580], un giudice ha ritenuto di reagire allôinerzia del Governo sollevando un

---

[577] Cfr. R. ROMBOLI, *Gli aspetti processuali del conflitto di attribuzioni fra Stato e Regioni negli ultimi svolgimenti della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1989, 414 e ss. e ancora R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto ñpartitoò tra Enti e ñarrivatoò tra poteri. (Il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, a cura di A. ANZON - B. CARAVITA - M. LUCIANI - M. VOLPI, Torino 1993, 208

[578] di cui si è resa conto la stessa Corte, la quale, nella sentenza n. 70 del 1985, ha osservato che, nonostante debba ritenersi inammissibile la memoria presentata da un giudice nel conflitto, non può disconoscersi «lôesigenza di autonoma rappresentanza e difesa dellôordine giudiziario anche nei conflitti tra Stato e Regioni nei quali siano in discussione provvedimenti giudiziari».

[579] Il riferimento è alla sentenza n.738 del 1988, in cui la Corte sembra prendere in considerazione le conclusioni del giudice autore del provvedimento impugnato, privo della rappresentanza del Presidente del Consiglio nel giudizio. Sul caso in esame cfr. G. FLORIDA, ñ*Corto circuitoò: Conflitto tra Regione e giudice e cessazione della materia del contendere*, in *Le Regioni*, 1989, 1032, secondo il quale tale episodio rappresenta un semplice ñincidente di percorsoò nellôorientamento restrittivo del giudice costituzionale. Inoltre, nella sentenza n. 511 del 2001, la Corte dichiara irricevibile, per ñtardivitàò, lôatto di intervento del Sostituto procuratore.

[580] Lôart. 27 (ora 25) delle norme integrative, nel nuovo testo, impone la notifica del ricorso anche allôorgano che ha emanato lôatto quando sia diverso dal Governo, sembrando così presupporre la facoltà di intervenire dellôorgano stesso. Sul punto cfr. F. ELEFANTE, *Sullôart. 27, 2° comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. It.*, 2007, 2156 Dopo lôintroduzione di tale disposizione, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi in due occasioni, non dissipando tuttavia le incertezze sulla qualificazione della partecipazione del giudice. Lôatteggiamento assunto dal giudice dei conflitti potrebbe infatti essere variamente interpretato. Da un lato la pronuncia n. 353 del 2006, in cui viene ñordinataò alla Regione ricorrente la notifica dellôatto del ricorso e dellôordinanza interlocutoria al Tribunale che aveva emanato i provvedimenti impugnati, sembra ricondurre tale partecipazione ad una costituzione in giudizio trattando il giudice che ha adottato lôatto posto allôorigine del conflitto intersoggettivo alla stregua di una parte sostanziale del giudizio e garantendogli una partecipazione effettiva al contraddittorio e valorizzando così la peculiare

conflitto tra poteri[581] denunciando la circostanza per cui la determinazione di non costituirsi non era stata preceduta da una intesa o quanto meno da una richiesta di parere, in violazione del «principio generale dell'intesa» e del «principio di leale cooperazione tra poteri dello Stato»

La Corte ha tuttavia dichiarato inammissibile il conflitto. Pur ammettendo lôesistenza di una carenza nella rappresentanza in giudizio della magistratura, il giudice costituzionale ha affermato che ad essa si può porre rimedio soltanto in via normativa, non essendo possibile ovviarvi in via interpretativa.[582] Il giudice costituzionale ha osservando che, con il ricorso, si chiedeva di dettare «una disciplina relativa alle procedure da seguire e ai poteri esercitabili dall'organo giudiziario interessato: una disciplina che (é) verrebbe necessariamente a configurarsi come la predisposizione *ex novo* di un complesso di regole che non può che essere posto nella sede competente a dettare norme nella materia dei giudizi costituzionali».

Il *self restraint* operato dalla Corte in questa occasione è sembrato ad alcuni eccessivo e atipico rispetto allôorientamento seguito dalla stessa con riferimento al principio di leale collaborazione: parte della dottrina[583] ha sottolineato che esso male si concilia con i casi in cui il giudice costituzionale ha sancito in sede di giudizio in via principale o in sede di conflitto intersoggettivo, come abbiamo visto, la necessità della partecipazione regionale (o statale) in relazione ad un determinato atto, in virtù del principio di leale collaborazione, benché nessuno strumento di raccordo fosse previsto dalla legge. La «predisposizione di un complesso di regole» che assicurino il coordinamento fra gli interessi di diverse istituzioni non avrebbe rappresentato una novità nella giurisprudenza della Corte, anche se con riferimento al conflitto

---

natura di un conflitto insorto tra «ente e potere». Dôaltra parte, però, nella sentenza n. 2 del 2007, non si fa menzione della ñcostituzione in giudizioò, ma si utilizza il termine ñinterventoò, mostrando di non considerare lôorgano giurisdizionale alla stregua di una parte formale. Cfr. A. RUGGERI, *Ancora in tema di conflitti tra enti originati da atti giurisdizionali ovverosia quando la Corte- giudice si fa legislatore,(nota a margine dellôordinanza n. 353 del 2006),* in *Forum di quaderni costituzionali*.

[581] Questa ñsoluzioneò era peraltro prospettata da parte della dottrina. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regione e tra Regioni*, in *Enc. Giur*. VIII, 1988, 7.

[582] Per la critica a questa pronuncia cfr. G. GEMMA, *Intervento di organi giudiziari nei conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni relativi ad atti giurisdizionali*, in *Giur. Cost.* 2000, 3398. Si veda anche il commento di L. AZZENA, *La questione della rappresentanza degli interessi dellôordine giudiziario nel conflitto intersoggettivo: è davvero indispensabile un intervento del legislatore*?, in *Foro It.,* 2001, I, 23 e di G. DEMAURO, *Una sentenza di «dolente» inammissibilità tra* political questions *e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato determinati da assenza del contraddittorio nei conflitti intersoggettivi*, in *Le Regioni* 2000, 1148.

[583] Cfr. in tal senso C. PADULA, *Indipendenza della magistratura, indipendenza del potere esecutivo e principio di «leale collaborazione»: un bilanciamento mancato,* in *Giur. Cost.* 2000, 2339 e ss.

interorganico le decisioni ñparanormativeò, fino a quel momento, non avevano introdotto *ex novo* uno strumento di raccordo tra poteri dello Stato ma si erano soffermate sul *modus* della collaborazione. [584]

La soluzione scelta dalla Corte sarebbe criticabile, inoltre, anche alla luce delle caratteristiche specifiche del problema oggetto del conflitto: differentemente dal solito, non si era in presenza di unôinterferenza di interessi, ma della tutela di un unico interesse, quello dell'autorità giudiziaria. Ciò avrebbe dovuto indurre la Corte ad operare un «bilanciamento» fra la competenza esclusiva del Presidente del Consiglio a decidere sulla non costituzione in giudizio e l'indipendenza garantita dalla Costituzione al giudice tramite la previsione di un dovere di consultazione dell'autorità giudiziaria interessata.[585]

La ragione del mancato bilanciamento sembra ravvisabile da un lato nella riluttanza a sostituire il legislatore nell'emanazione delle regole disciplinanti la collaborazione fra Presidente del Consiglio e Giudici e dallôaltro, secondo taluni, dalla tendenza ad attribuire alla separazione «orizzontale» dei poteri una rigidità maggiore rispetto a quella «verticale» fra Stato e Regioni.

Secondo altra parte della dottrina, il *self restraint* della Corte sarebbe invece condivisibile,[586] poiché la leale cooperazione potrebbe costituire ñil grasso indispensabile a far girare gli ingranaggiò e non uno strumento per costruire ingranaggi nuovi.

Passando allôapplicazione del principio di leale collaborazione alle controversie che vedono coinvolto il potere giurisdizionale e quello legislativo, non si può non soffermarsi sui conflitti da ñlegittimo impedimentoò del parlamentare a comparire in udienza.

Rappresenta un caso paradigmatico di giudizio basato sulla leale collaborazione, svolto mediante un bilanciamento concreto, il celebre ñcaso

---

[584] Ancora C. PADULA, *Indipendenza della magistratura, indipendenza del potere esecutivo e principio di «leale collaborazione»: un bilanciamento mancato*, 2340.

[585] Tramite, secondo C. PADULA, *op. ult. Cit.*, 2341, un semplice parere del magistrato coinvolto: tale strumento avrebbe permesso di realizzare un equo bilanciamento tra indipendenza della magistratura e indipendenza del potere esecutivo, e il principio di leale collaborazione tra poteri avrebbe svolto una funzione, più che di parametro della decisione, di tecnica di bilanciamento.

[586] Così R. BIN, *Il principio di leale collaborazione tra poteri*, il quale condivide lôatteggiamento di *self restraint* della Corte che non avrebbe potuto creare regole nuove, coprendo spazi normativi del tutto vuoti su cui si affacciano i poteri dello Stato, senza poter giustificare il suo operato con la rassicurante metafora delle ñrime obbligateò.

Previti»,[587] in materia di impedimento del parlamentare a comparire in giudizio derivante da impegni istituzionali. Come è noto, la questione ruota intorno all'interpretazione dell'articolo 486 del codice di procedura penale e al contemperamento tra la garanzia del funzionamento delle assemblee, il libero esercizio del mandato parlamentare e l'esigenza di speditezza del processo ed effettività della giurisdizione.

Il giudice costituzionale, senza far prevalere in astratto uno dei due interessi costituzionali in conflitto, ha suggerito in tale caso un'ipotesi valida in linea di principio, mantenendo per se stesso l'onere di valutare la tenuta del punto di equilibrio fissato dai giudici nel bilanciamento compiuto interpretando il diritto vigente.

La Corte ha infatti stabilito che il giudice - nei casi come quello in esame - dovrà operare secondo le comuni regole processuali, contemperando, nelle forme tipiche di un bilanciamento supportato da adeguata motivazione, le esigenze di rango costituzionale che vengono a collidere. Evitando soluzioni aprioristiche e senza far prevalere in astratto nessuno degli interessi costituzionali coinvolti, essa esprime un suggerimento volto ad orientare gli organi della giurisdizione nella loro esclusiva attività di interpretazione ed applicazione del diritto processuale, sottolineando che, «in linea di principio, non sarebbe impossibile adattare i calendari delle udienze, preventivamente stabiliti e discussi con le parti, in modo da tener conto di prospettati impegni parlamentari concomitanti dell'imputato».

In sostanza, ai giudici spetta il compito di interpretare-applicare il diritto vigente bilanciando le esigenze dei poteri coinvolti in virtù di quel meccanismo della "delega di bilanciamento" di cui abbiamo più volte discusso; alla Corte, adita in sede di conflitto, spetta la valutazione del punto di equilibrio fissato dai primi.

Al momento di decidere la controversia, nel valutare il bilanciamento effettuato dal giudice, la Corte si appella ancora al principio di leale collaborazione e ribadisce che ogni potere, allorquando agisce nel campo suo proprio e nell'esercizio delle sue competenze, deve tener conto non solo delle attività e delle esigenze di propria

[587] Cfr. sent. n. 225 del 2001, seguita da analoghi casi di cui alle sentt. nn. 263 del 2003 e 284 del 2004. Sul profilo della legittimazione del deputato cfr. G. BRUNELLI, *«Caso Previti», atto I: porte aperte alla Camera (e al Senato), porta chiusa (ma non del tutto) al Deputato* ,in *Giur. Cost.*, 2000, 963 e ss. e AA.VV., *Il caso Previti: funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte : atti del seminario,* Ferrara, 28 gennaio 2000.

pertinenza ma anche degli interessi costituzionalmente tutelati degli altri poteri che vengano in considerazione ai fini dellôapplicazione delle regole comuni.[588] Lôaccoglimento del ricorso si fonda perciò sulla lesione delle attribuzioni dellôistituzione parlamentare da parte del giudice, il quale nellôesercizio delle sue competenze non ha tenuto conto degli interessi costituzionalmente tutelati delle assemblee rappresentative.

In modo analogo sono stati decisi i successivi casi ñMatacenaò e ñCitoò[589] e il secondo atto del ñcaso Previtiò, nei quali viene ribadito il principio secondo il quale al giudice spetta di interpretare e applicare le norme processuali effettuando tuttavia un ragionevole bilanciamento tra gli interessi coinvolti che non ignori integralmente le esigenze sottese allôesercizio della funzione parlamentare.

Ha sottolineato la dottrina[590], nellôanalizzare queste pronunce, che quanto ai «paletti» entro i quali va condotto tale bilanciamento, si ricavano per lo più indicazioni di tipo negativo: la Corte sembra richiedere che il giudice motivi in concreto, e su questa base annulla atti che sostanzialmente proclamavano in astratto la prevalenza delle esigenze della giurisdizione o, ancora, impone che la motivazione sia coerente e non contraddittoria. Infine, a conferma della concretezza del bilanciamento, non ritiene ammissibili distinzioni *a priori* tra tipi di attività parlamentare.

Soffermandoci ancora sul Caso Previti, rileva sottolineare che, mentre nellôipotesi del conflitto deciso con la sentenza 225 del 2001 lôautorità giudiziaria, nellôapplicare le regole processuali, aveva disconosciuto in senso assoluto la rilevanza dellôimpedimento e ciò aveva portato allôannullamento *in toto* delle ordinanze impugnate perché frutto di una presa di posizione generale fondata sulla prevalenza delle esigenze del giudizio su quelle dellôattività parlamentare, nel secondo atto, deciso con la sent. n. 451 del 2005, gli impedimenti a comparire sono stati valutati dal giudice ognuno nella sua specificità, alla luce di motivazioni anche processuali. Gli atti impugnati vengono dunque annullati solo nella parte in cui ledono le attribuzioni della Camera e tenuti fermi laddove contengono valutazioni squisitamente processuali, di pertinenza esclusiva del giudice penale.

---

[588] Sent. n. 225 del 2001, punto 5 del Considerato in diritto.

[589] Sul quale si veda P. VERONESI, *Il «caso Cito»: funzione parlamentare e giurisdizione (ancora) in conflitto,* in *Giur. Cost.,* 2002, 985 e ss.

[590] P. GIANGASPERO, *La definizione del «caso previti» chiude anche il problema dell'impedimento del parlamentare nel processo penale?,* in *Cass. Pen*., 2006, 1324 e ss.

Nella pronuncia in esame dunque, come nelle altre appena richiamate, è particolarmente evidente che il giudizio fondato sulla leale collaborazione non può prescindere dal caso concreto e dal comportamento dei soggetti nella vicenda specifica. Il sindacato condotto dalla Corte sugli atti giurisdizionali impugnati in conflitto al fine di valutarne la lesività in concreto delle attribuzioni parlamentari è estremamente puntuale. L'importanza della dimensione concreta del modo di esercizio del potere giurisdizionale fa assumere particolare rilievo alle motivazioni della decisione, anche al fine di valutare se il sindacato svolto abbia assunto i caratteri di un rimedio anomalo per colpire eventuali *errores in judicando* dei giudici: di questa sentenza si critica proprio, invece, la laconicità della motivazione[591] che lascia insoluta la questione dei termini e delle modalità che nella pratica dovrebbe seguire il necessario bilanciamento tra esigenze dell'efficienza della giurisdizione e di autonomia della funzione parlamentare.

Dall'esame di questo filone di pronunce emerge inoltre che l'opera di mediazione esperita dalla Corte con lo schema di riferimento tipico della leale collaborazione, come vedremo meglio in seguito, si attaglia particolarmente ai conflitti tra organi politici e giudiziari, in cui il giudice costituzionale persegue lo scopo di flessibilizzare i rapporti, accentuare i punti di contatto e imporre atteggiamenti cooperativi piuttosto che prestabilire schemi univoci di comportamenti reciproci.

Un esempio più recente di applicazione del principio di leale collaborazione nei rapporti tra potere politico e potere giurisdizionale si ha con il celebre caso Ilaria Alpi,[592] che coinvolgeva la Commissione d'inchiesta istituita per indagare sulla morte della giornalista e l'autorità giudiziaria in capo alla quale era incardinato il parallelo processo, e ruotava intorno all'esecuzione autonoma di alcuni accertamenti tecnici irripetibili da parte della prima senza il coinvolgimento della seconda.

Essendosi in presenza di due paralleli poteri d'investigazione costituzionalmente rilevanti, la controversia in esame era strutturata come un tipico conflitto da menomazione. La decisione della Corte, favorevole al giudice, si fonda

[591] Ancora P. GIANGASPERO, *La definizione del «caso Previti» chiude anche il problema dell'impedimento del parlamentare nel processo penale?*, cit., 1324 e ss.

[592] Sent. n. 26 del 2008 commentata da E. MALFATTI, *La Corte costituzionale e il caso « Alpi». Epilogo di una vicenda da non dimenticare*, in *Giur. Cost.*, 2008, 304 e ss. e P. RIVELLO, *L'approfondimento del principio di «leale collaborazione» in una significativa pronuncia della Corte costituzionale volta a risolvere un conflitto di attribuzioni tra l'Autorità giudiziaria ed una Commissione Parlamentare d'inchiesta, ibidem,* 311 e ss.

sulla circostanza per cui la Commissione, contravvenendo allôopportunità di coordinamento con la Procura, le ha impedito di esercitare le funzioni che la Costituzione le attribuisce: questa non ha infatti potuto raccogliere gli elementi necessari ai fini dellôesercizio dellôazione penale, con violazione del principio della obbligatorietà della stessa e dellôindipendenza e autonomia della magistratura. Ciò comporta lôaccoglimento del ricorso per violazione del principio di leale collaborazione.

La pronuncia in esame si caratterizza per un uso particolarmente penetrante di tale principio. Al fine di ricostruire meglio la vicenda, si devono ricordare in proposito alcune argomentazioni della difesa della Camera: questa riteneva che lôaccoglimento del ricorso avrebbe comportato lôindicazione della congiunta esecuzione degli accertamenti come unica forma di collaborazione, finendo per confondere questôultima con lô*interferenza* in corso dôopera di un potere sullôaltro, peraltro in assoluta carenza di un quadro normativo di riferimento. A fondamento di queste osservazioni si è invocato il già illustrato *self restraint* operato dalla Corte alla fine degli anni 90[593], quando, come abbiamo visto, essa si è mostrata restia allôintroduzione in via interpretativa di un complesso di regole procedurali del tutto nuovo nei rapporti interorganici. Nellôipotesi di specie, in effetti, non vi è propriamente una base legislativa che possa essere interpretata o integrata per disegnare un modulo di concertazione: la Corte cita la delibera istitutiva della Commissione e il suo regolamento, che contemplavano un opportuno coordinamento con le strutture giudiziarie, ma si preoccupa di cercare un seppur lontano referente normativo, quale lôart. 371 cod. proc. pen. Questo prevede il reciproco coordinamento tra uffici del pubblico ministero per la speditezza, economia ed efficacia delle indagini e la possibilità di procedere congiuntamente al compimento di singoli atti. A tale disposizione si riconosce valenza di principio generale, applicabile oltre lôambito suo proprio. Tale richiamo non si rivela però dirimente per la decisione: lôespletamento congiunto degli atti di indagine nel caso di specie non era soltanto ñpossibileò, bensì doveroso: a fronte della sovrapposizione dellôesercizio

[593] Cfr. sent. n. 110 del 1998 e 309 del 2000, commentata da PADULA, *Indipendenza della magistratura, indipendenza del potere esecutivo e principio di leale collaborazione: un bilanciamento mancato,* in *Giur. Cost.*, 2000, 2339 il quale rileva come in altre occasioni la Corte non avesse manifestato difficoltà a emanare pronunce di natura ñparanormativaò.

dei poteri di indagine, solo così si poteva salvaguardare la diversità di funzioni e di finalità cui essi sono preordinati.

È centrale, invece, lôutilizzo del principio di leale collaborazione per la sua natura di «schema generale di riferimento»[594] tramite il quale la Corte precisa il parametro ed àncora la lesione lamentata alla violazione di norme costituzionali: alla mancata cooperazione consegue infatti nel caso di specie la violazione dei parametri invocati.

Dalla lettura di questa pronuncia, e riallacciandoci alle affermazioni delle più risalenti sentenze in materia[595], si potrebbe affermare che la cooperazione tra poteri sia un canone implicito nellôassetto dellôequilibrio costituzionale.[596] Questa impostazione ben si attaglierebbe al caso di specie, spiegando lôutilizzo penetrante che la Corte ha fatto del principio nellôipotesi in esame.

Sembra infatti potersi scorgere lôadesione ad una ricostruzione particolarmente ampia della leale collaborazione: il giudice costituzionale fa testualmente riferimento ad un criterio che «deve sempre permeare di sé il rapporto tra poteri dello Stato». In questa direzione può affermarsi che anche in assenza di una specifica disciplina che regoli lôinterazione tra i poteri, o più semplicemente la preveda, il principio sia comunque concretamente utilizzabile per dirimere il conflitto.

Una tale ricostruzione potrebbe essere definita «estremistica», in quanto volta ad individuare un limite immanente non scritto per ogni potere dello Stato. Il principio cooperativo finirebbe inoltre per costituire il fondamento, nel caso concreto, dellôinteresse del ricorrente alla corretta esplicazione del potere altrui e dunque della stessa esistenza del conflitto dal punto di vista oggettivo, con conseguente allargamento della cerchia dei conflitti ammissibili.[597]

---

[594] Come detto, lôespressione è di D. FLORENZANO, *op. ult. cit.*, 286.

[595] Cfr. sent. n. 462 del 1993, in cui si afferma che «I poteri sono organizzati secondo un modello (é) nel quale il principio della reciproca separazione è corretto con quello del reciproco controllo e bilanciamento». A ciascun potere dunque derivano limiti nellôesercizio delle sue attribuzioni dalla convivenza con gli altri poteri dello Stato.

[596] il quale, secondo R. BIN, *op. ult. cit.* non si presta a una ricostruzione dogmatica poichè «non ha un fondamento costituzionale ma affonda in strati più profondi dellôedificio costituzionale».

[597] Esito temuto da parte della dottrina, che evidenzia lôarbitrarietà sottesa allôuso penetrante di un principio dai contorni indefiniti. Si veda P. OLIMPIERI, *op. ult. cit.*, 3235, ma anche A. PISANESCHI, *op. ult. cit.*, 3595 quanto alle conseguenze di un uso incauto del principio sulla garanzia della distinzione tra ambiti costituzionali separati. Per una diversa prospettiva F. BERTOLINI, *Lôinvasione di competenza nei conflitti costituzionali*, Milano, 2004, 156 e ss.

La Corte non ha però ritenuto che la decisione di accoglimento, nel caso in esame, portasse a snaturare il principio di leale collaborazione. La caratteristica di questo, si legge in motivazione, è proprio lôelasticità[598] che consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni: le specifiche caratteristiche della fattispecie imponevano di accogliere la richiesta della Procura di partecipare agli accertamenti, poiché questa non era volta a rivendicare alcuna potestà esclusiva di indagine, ma solo a garantire lôintegrità delle proprie attribuzioni. Non côera dunque il rischio, paventato della difesa della Camera, di legittimare lôinterferenza nelle prerogative costituzionali delle Commissioni.[599]

Lôatteggiamento della Corte e il suo uso forte del principio di leale collaborazione è interpretabile come un monito al potere politico affinché eserciti il suo ñpotere derogatorioò in modo cooperativo, rispettando lôindipendenza della magistratura. La conflittualità sembra essere invece il denominatore cui si sono ispirati gli atti della Commissione, a fronte dei quali il giudice costituzionale è intervenuto a precisare i confini che il potere dôinchiesta non può oltrepassare. Quando vi sia una contestuale indagine sui medesimi fatti, un atteggiamento inquisitorio nei confronti dellôautorità giudiziaria può creare suggestioni nellôattività investigativa e incidere di fatto sulle situazioni soggettive dei cittadini. Emerge così la necessità di non pregiudicare il conseguimento dei diversi obiettivi dei due organi.

La peculiarità del caso non riguarda dunque solo lôoggetto ma anche le modalità di svolgimento dellôinchiesta, ispirate ad un clima di competizione piuttosto che di doverosa cooperazione con le strutture giudiziarie. La natura irripetibile degli accertamenti eseguiti ha infatti reso inevitabile il pregiudizio per lôautorità giudiziaria, compromettendo il corpo di reato e costringendola a fare propri atti non provenienti da un organo giurisdizionale. Solo lôesperimento congiunto avrebbe consentito, aderendo al modello collaborativo, di evitare lôarresto dellôuna o

[598] Si richiama in tal senso la sent. n. 50 del 2005.

[599] Ho riflettuto, in altra sede, su questa vicenda e sul motivo per il quale la Corte, nonostante lôinutilità dellôannullamento dellôatto e lôesistenza di diversi profili che avrebbero potuto condurre ad una pronuncia di inammissibilità, abbia ñdeciso di decidereò. A parte le singole argomentazioni giuridiche che abbiamo visto sorreggere i diversi passaggi, motivazioni ulteriori potrebbero provenire da un lato dalla gravità del comportamento della Commissione e della lesione che il rifiuto opposto ha comportato nella sfera dellôautorità giudiziaria (si è parlato di ñparalisiò del procedimento), dallôaltro dai riflessi di questa menomazione sui soggetti coinvolti nel processo. Sia consentito di rinviare, per tali considerazioni, al mio scritto *Il "caso Ilaria Alpi" davanti alla Corte costituzionale. Riflessioni a margine di una sentenza complessa*, in *Giur. It.*, 2008, 1623 e ss.

dellôaltra indagine e di avvalersi di esperti di propria fiducia per accertare i rispettivi profili.

La vicenda illustrata permette di riflettere sulla flessibilità dello strumento della leale collaborazione, il quale consente alla Corte di adottare un differente grado di cautela nel suo utilizzo a seconda della ñfaseò politico - istituzionale e della controversia specifica da risolvere. Quando vi sia la necessità di un uso forte del principio stesso questo può essere ñdilatatoò fino ad assurgere a limite interno dellôesercizio del potere. Nel caso di specie la pari dignità costituzionale delle funzioni imponeva la ricerca di un punto di equilibrio, tale da evitare l'integrale sacrificio delle esigenze di cui sono portatori l'uno o l'altro potere.

Il valore del principio di leale collaborazione nel conflitto tra poteri inoltre, in questo caso, si apprezza non tanto o non solo come bene in sé, ma come mezzo per consentire alle varie istanze istituzionali di perseguire meglio i loro *interessi sostanziali*. Si deve evidenziare dunque un profilo che di norma rimane latente nelle pronunce della Corte, ma che sembra sempre più influenzarne gli esiti. Nel bilanciamento di interessi da questa compiuto pare infatti rientrare, come valore da contemperare, quello della tutela degli interessi sostanziali delle parti del processo o del procedimento penale (lôimputato, la parte civile, in questo caso le famiglie delle vittime).

La sentenza sul caso Ilaria Alpi si pone nel solco della ben più risalente decisione n. 231 del 1975, che ha disegnato il noto paradigma in punto di ñsegreto funzionaleò, elaborandone il concetto praticamente *ex novo*, e ha riconosciuto la possibilità per la Corte di decidere in sede di conflitto della proporzionalità e della correttezza dellôuso degli strumenti dellôinchiesta parlamentare.

Anche in quella sede era lôanalisi del comportamento tenuto in concreto dallôorgano parlamentare a permettere alla Corte di ritenere che il segreto ñfunzionaleò opposto dalla Commissione di inchiesta, pur incidendo sullôesercizio della funzione giurisdizionale, cui è ñessenzialmente connaturatoò il diritto di difesa delle parti, non potesse essere giudicato illegittimo.
Dopo una panoramica delle decisioni più importanti che ne hanno fatto applicazione, si può tentare una ricostruzione del principio di leale collaborazione, inteso come schema generale di riferimento e tecnica decisoria tipica del conflitto interorganico.

Il principio in parola, come si è visto, non ha ricevuto una definizione precisa e compiuta, probabilmente a causa della necessità di non irrigidirlo in schemi preordinati.[600]

Il giudice costituzionale vi ha fatto riferimento dapprima in sede di giudizio in via incidentale, nella sentenza n. 168 del 1963[601], per poi arricchirne progressivamente i contenuti in sede di conflitto, dove la possibile sovrapposizione di sfere di competenza rende la cooperazione doverosa e coniugabile in regole specifiche che informano i rapporti reciproci.

Si è affermato efficacemente che esso rappresenta la declinazione del principio di separazione tra poteri nei casi in cui tra questi vi siano zone di contatto e interferenza[602]. Il rispetto dellôaltrui sfera di attribuzione si manifesta nel *modo* in cui un potere agisce nei rapporti con lôaltro: la ñlealtàò e la ñcorrettezzaò rappresentano, secondo questa impostazione, unôendiadi che la Corte impiega per indicare la condotta doverosa ispirata al rispetto, in quei casi, del principio di divisione dei poteri.

È chiaramente rilevabile, dunque, una connessione tra caratteristica del vizio lamentato e tecnica decisoria: il principio in esame è infatti connaturato al conflitto da menomazione e al controllo sul modo di esercizio del potere (mentre, secondo la prospettiva prima indicata, quello di separazione è connaturato ai conflitti da *vindicatio potestatis*).[603]

---

[600] Parla di vera e propria ñambiguitàò del concetto A. CARIOLA, *A proposito della sentenza sul conflitto di attribuzione tra C.S.M. e Ministro Guardasigilli: questione giuridicizzata ma non spoliticizzata*, in *Giur. Cost*., 1992, 3044 e ss.

[601] In questa sentenza, secondo R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, 3 e ss., la Corte parla del principio di leale collaborazione in termini ñdifensiviò, essendo investita di una questione di legittimità costituzionale. In quella sede si affermava che la divisione dei poteri ñnon esclude (é) che, fra i due organi, nel rispetto delle competenze a ciascuno attribuite, possa sussistere un rapporto di collaborazioneò così che la legge ordinaria, prevedendo prassi di collaborazione tra poteri diversi, non è illegittima sin quando la ñcollaborazioneò non intacchi lôautonomia degli organi in questione.

[602] Così R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, 3 e ss. il quale ritiene che con il conflitto di attribuzioni, la *possibilità* di una collaborazione tra poteri diversi diventa *necessità*, e come tale *regola* dei rapporti reciproci.

[603] Cfr. ancora BIN, *Il principio di leale collaborazione*, cit. ma anche A. MENCARELLI, *Conflitto da menomazione, bilanciamento di interessi e principio di leale cooperazione tra autorità giudiziaria e Camere in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Giur. It*., 1996, 438. Un elemento a sostegno della tesi che ravvisa un legame tra tecnica del bilanciamento di interessi e specifica tipologia del conflitto da menomazione secondo questôultimo Autore è, inoltre, rinvenibile, sempre nella sent. n. 403 del 1994, laddove la Corte definisce in termini ampliativi i poteri di indagine preliminare del Collegio inquirente per i reati ministeriali, appellandosi al bilanciamento operato dal legislatore tra esigenze del

Il conflitto da menomazione diviene così lo strumento tramite il quale esaltare il profilo della cooperazione tra poteri nel corretto svolgimento delle rispettive competenze e, con riferimento alle censure riguardanti comportamenti omissivi, quale strumento di promozione attiva delle altrui competenze. In proposito, parte della dottrina evidenzia un processo di progressiva oggettivazione dell'istituto del conflitto tra poteri, non più diretto esclusivamente alla garanzia di ambiti riservati di competenza bensì anche alla tutela dell'ordine costituzionale di distribuzione delle competenze ai fini di un loro pieno e non illegittimo esercizio.[604]

La tendenza della Corte a individuare regole di attività che impongano agli organi costituzionali atteggiamenti cooperativi piuttosto che prestabilire schemi univoci dei comportamenti reciproci di questi sarebbe, secondo alcuni, sintomatica della consapevolezza che la composizione tra lôunità dellôorganizzazione dello Stato e la pluralità di soggetti investiti di competenze esercitabili autonomamente rende necessaria la cooperazione dei titolari delle funzioni, anche per sopperire allôindeterminatezza della disciplina costituzionale.[605]

Nello specifico, come si è potuto vedere analizzando i singoli casi decisi dalla Corte, il ñmoduloò cooperativistico si attaglia ai conflitti in cui la Corte si trova ad operare una ñmediazioneò tra organi politici e organi giudiziari per lôintegrazione delle reciproche competenze. Tale operazione, si è detto, viene applicata con successo ai rapporti tra «potere regola» e «potere eccezione», laddove lôorgano politico esercita in via straordinaria competenze che sono proprie del «potere regola».[606]

Si pensi ancora al richiamato conflitto sul caso ñIlaria Alpiò, il quale rientra perfettamente nella tipologia appena descritta: lôinchiesta parlamentare è in effetti un istituto che richiede di essere interpretato secondo la sua forza derogatoria rispetto alla riserva di giurisdizione e al principio del giusto processo.

---

processo penale e potere di autorizzazione a procedere della Camera competente: in ordine a ciò la Corte non manca di rilevare come i due poteri siano «funzionalmente coordinati di guisa che il mancato pieno dispiegarsi del primo comunque incide sull'altro».

[604] Ancora A.. MENCARELLI, *Conflitto da menomazione, bilanciamento di interessi e principio di leale cooperazione tra autorità giudiziaria e Camere in tema di insindacabilità parlamentare, op. ult. Cit.*

[605] Così F. BERTOLINI, *Lôinvasione di competenza, op. cit.*, 156 ss., secondo cui il richiamo frequente da parte della Corte alla leale cooperazione varrebbe come auspicio a che si recuperi la capacità del sistema ad operare come un tutto unitario sul piano dei rapporti sostanziali, dato che sul piano formale quella capacità sembra indebolita proprio dallôistituto del conflitto.

[606] Lôespressione è di M. DôAMICO, *Problemi e prospettive in tema di conflitti di attribuzione,* in *Quaderni costituzionali,* 1989, 560. Sul tema cfr. A. PISANESCHI, *op. ult. cit.*, 3594.

In sostanza, il conflitto interorganico sembra essere la sede ñnaturaleò nella quale è destinata ad esprimersi lôopera di mediazione del giudice costituzionale nei contrasti tra giurisdizione e politica[607] tramite lo stimolo di un atteggiamento ispirato alla leale collaborazione tra i poteri.

Altra caratteristica costante di questo filone di pronunce consiste nella circostanza per la quale, attraverso il criterio della leale collaborazione, la Corte precisa la regola di giudizio prescrivendo la condizione minima affinché siano adempiuti i doveri connessi alle previsioni costituzionali che presuppongono una partecipazione tra due entità, delimitando caso per caso facoltà e poteri dei singoli organi e decretando lôillegittimità di atti o comportamenti posti in contrasto con tale regola. La sentenza, perciò, non può che presentare un dispositivo complesso, in cui non si fa prevalere in astratto uno degli interessi costituzionali configgenti.

Il richiamo a tale principio, inoltre, importa il rinvio a criteri di giudizio non esplicitati da norme scritte, alla cui individuazione, come avevamo anticipato, provvede lo stesso giudice costituzionale[608]: in mancanza di disposizioni costituzionali specifiche e in presenza di discipline poste da fonti subordinate le regole che la Corte trae dal principio cooperativo tendono a porsi come integrative e in alcuni casi costruiscono una vera ñprocedimentalizzazioneò delle modalità di confronto[609], che consente di riscontrare la violazione della Costituzione in ipotesi in cui non vi sia un esplicito disposto costituzionale di stretta applicazione e non sarebbe stata immediatamente rintracciabile la regola da applicare.[610]

Capita in effetti con grande frequenza che la Corte, nellôaffrontare tali conflitti, svolga il suo giudizio in considerazione della disciplina dettata dal legislatore ordinario o persino della prassi, giudicando dellôassetto delle competenze come si è

---

[607] Anche se, in taluni casi, il principio di leale collaborazione non viene richiamato espressamente o enunciato in astratto, ma applicato per valutare i singoli comportamenti che ad esso si sarebbero dovuti ispirare. Cfr. in questo senso P. VERONESI, *La Consulta vara il principio di leale collaborazione tra AG e Parlamento*, in *Diritto & Giustizia*, 2004, 76 e ss. In tema si leggano anche le riflessioni di M. RUOTOLO, *Corte, giustizia e politica, in Corte costituzionale e processi di decisione politica, Atti del Seminario organizzato dal «Gruppo di Pisa» svoltosi ad Otranto il 4-5 giugno 2004*, a cura di V. Tondi della Mura ï M. Carducci ï R. G. Rodio, Torino, 2005, 380 e ss.

[608] Si veda in proposito S. BARTOLE, *Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia: bilanciamenti legislativi e bilanciamenti giudiziali*, in *Giur. Cost*., 2003, 3906.

[609] Cfr. PEZZINI, *Leale collaborazione tra Ministro della giustizia e C.S.M. alla prova: chi controlla il concerto?*, in *Giur. cost.*, 2003, 3914.

[610] Cfr. D. FLORENZANO, *Lôoggetto*, op. cit., 286 e s., secondo cui questi schemi generali di riferimento hanno rappresentato lôelemento di mediazione tra la norma costituzionale e la regola di giudizio da dichiarare per dirimere la controversia.

consolidato in concreto[611]. Il ragionamento del giudice costituzionale ha perciò come premessa maggiore la norma di legge ordinaria, quale astratto bilanciamento delle esigenze espresse dai due ñpoteriò in conflitto, e come premessa minore il comportamento del soggetto chiamato in giudizio, comportamento che deve rappresentare una ñlealeò applicazione della norma stessa.[612]

Il rilievo fondamentale assunto dalla disciplina ordinaria e dalla prassi non comporta per ciò solo uno scadimento del «tono costituzionale»[613] del conflitto: se lôesercizio di un potere basato sulla Costituzione deve avvenire in conformità con la sua *ratio* ed entro i limiti della convivenza con gli altri poteri, il grado gerarchico della normativa a partire dalla quale si ricostruisce il modulo cooperativo non assume unôimportanza dirimente. Il problema sorge semmai, come abbiamo visto, quando una normativa da integrare manchi del tutto.

In base alle considerazioni che precedono, deve riconoscersi che il principio in esame non rappresenta tanto un parametro in senso stretto, ma, piuttosto, è legato ad un vero e proprio ñtipo di giudizioò caratterizzato da specifiche modalità.

Come si è detto, questo giudizio guarda al concreto comportamento delle parti nella specifica vicenda, non potendo mai prescindere dallôesatta ricostruzione del comportamento contestato, dei suoi presupposti, delle sue conseguenze.[614]

Inoltre, il sindacato è caratterizzato dal ricorso alla tecnica del bilanciamento: tramite il riferimento al dinamico atteggiarsi delle relazioni tra poteri la leale collaborazione si rivela come lo strumento più idoneo a fissare il punto di equilibrio tra gli interessi in conflitto. Il bilanciamento operato dalla Corte presuppone pur sempre, come già evidenziato, un bilanciamento *ex ante* effettuato dagli stessi organi mediante un equilibrato dosaggio dei poteri loro riconosciuti.[615]

Si è detto, in proposito, che la graduabilità degli interessi costituzionali, risultato di specifici bilanciamenti *ad hoc*, corrisponda alla graduabilità dellôesercizio

---

[611] Così S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Digesto disc.pubbl.* III, Torino 1989, 384 e R. BIN, *Il principio*, cit.

[612] Ancora, si veda R. BIN, *Il principio*, cit.

[613] Secondo la nota espressione di C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1979, 110. Sulla questione per tutti A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio delle Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio delle Corte costituzionale*, Milano, 1988.

[614] P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, cit., 231.

[615] Così A. MENCARELLI, *op. ult. cit.*, 441, che specifica che la tecnica usata in queste ipotesi dalla Corte è quella del c.d. *ad hoc balancing*, elaborata dalla dottrina statunitense in contrapposizione al *definitional balancing.*

delle rispettive competenze e alla verificabilità che esso non si tramuti in lesione dellôaltrui sfera di attribuzioni.[616]

Da tale schema di giudizio il ruolo ñarbitraleò[617] della Corte non può che risultare valorizzato: tramite la possibilità di modulare i rapporti tra poteri, il giudice costituzionale si sottrae, infatti, allôeccessiva schematicità dellôalternativa spettanza/non spettanza. È chiaro ora il motivo per il quale il giudizio fondato sul principio cooperativo sia considerato «la più recente frontiera sulla quale pare attestarsi la Corte nellôopera di mediazione»[618] esperita in particolare tra organi politici ed organi giudiziari allo scopo di flessibilizzarne i rapporti.[619]

A ben vedere, dunque, la ñleale cooperazioneò non è altro che un canone che regola il modo di applicare la regola legislativa, al pari di altre clausole generali previste dallôordinamento.

Le regole che la Corte trae dal principio di leale cooperazione sono integrative di quelle fissate dal legislatore, e riguardano il modo con cui queste ultime vanno applicate quando cô intersezione tra attribuzioni dei poteri dello Stato. Ciò spiega perché sia assai più difficile che la Corte utilizzi il principio di leale cooperazione quando manchino regole da integrare, come è accaduto nella citata sentenza n. 309 del 2000.

Ritenendo che questa sia la natura di tale canone, perde di senso la ricerca di uno specifico fondamento costituzionale, come il tentativo di darne una definizione

---

[616] Così A. MENCARELLI, *op. ult. cit.*, 441 con riferimento, per la graduazione dei valori costituzionali, a F. MODUGNO, voce «Principi generali dellôordinamento», in *Enc. Giur. Treccani*, XXIV, Roma, 1991, 13. Parte della dottrina ha rilevato che il bilanciamento che sottende il principio di leale collaborazione è uno degli esempi della tendenza della Corte a convertire norme strumentali sulla competenza di organi costituzionali in principi a contenuto assiologico, dei quali soltanto è possibile un bilanciamento. Così S. BARTOLE, *op. ult. cit.*, 3905.

[617] Sul punto si veda PACE, *op. ult. cit.*, 170.

[618] Cfr. A. PISANESCHI, *Conflitto tra Collegio inquirente e Camera dei Deputati e principio di «leale collaborazione»*, in *Giur. cost.*, 1994, 3594, secondo cui questa operazione avrà probabilità di successo nella misura in cui verrà applicata ai rapporti tra ñpotere regolaò e ñpotere eccezioneò, ossia dove lôorgano politico eserciti in via straordinaria competenze proprie del ñpotere regolaò. LôAutore ritiene che questa tecnica non presenti rischi nel caso di organi politici, abituati ad esercizi flessibili delle competenze, ma possa condurre a forzature rispetto alle regole tradizionali dellôagire del potere giudiziario. Questo da un lato viene ñpoliticizzatoò assumendo le vesti del collaboratore dellôorgano politico, dallôaltro perde autonomia sullôoggetto del giudizio.

[619] Su questa vicenda si vedano tra tutti AA.VV., *Il «caso Previti». Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, a cura di Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi, Torino, 2000; G. SPANGHER, *Funzione giurisdizionale e attività parlamentare alla ricerca di possibili contemperamenti*, in *Giur Cost.*, 2001, 2002 e ss.; M. A. CABIDDU, «Ceci nôest pas lôarrêt Previti», *o del surrealismo costituzionale*, *ibidem*, 2005 e ss.; G. BRUNELLI, *«Caso Previti»: ultimo atto (del conflitto)*, *ibidem*, 2012 e ss.

che vada al di là di quellôobbligo di correttezza reciproca, quanto alle procedure, e al bilanciato assetto delle esigenze dei diversi soggetti istituzionali, quanto allôobiettivo.

La flessibilità di tale strumento consente alla Corte di piegarlo alle proprie esigenze e di adattarlo alle caratteristiche specifiche della singola fattispecie. Si è visto, trattando il caso ñIlaria Alpiò, che talora il giudice costituzionale si è spinto a farne un uso particolarmente ñforteò: tuttavia, il complessivo contesto in cui è stata resa quella pronuncia e la gravità delle conseguenze del comportamento sleale della Commissione parlamentare sembravano spiegare tale utilizzo e privano di giustificazione le preoccupazioni per un indebito scadimento del ruolo della Corte. La pronuncia predetta sembra piuttosto inserirsi in un indirizzo di «razionalizzazione del potere» che informa la natura stessa della competenza a dirimere i conflitti interorganici.

Non tutta la dottrina, tuttavia, condivide tale uso disinvolto del canone della leale collaborazione.

In particolare, la critica più dura che si muove a questo schema di giudizio ruota intorno alla tendenza della Corte a convertire norme strumentali sulla competenza in enunciati di principio a contenuto assiologico: a ben vedere, invece, solo di questi ultimi sarebbe possibile un bilanciamento, mentre delle norme attributive di poteri non si potrebbe fare siffatto uso, posto che esse sono interpretabili solo in ñ*an all-or nothing fashion*ò.[620]

Inoltre, appare oscuro, in alcuni casi, quale sia il criterio che deve guidare il bilanciamento di interessi: secondo taluni, in realtà[621] la leale cooperazione stessa rappresenterebbe la guida di questo bilanciamento, dirottandone gli esiti verso il ñpluralismo comprensivoò e imponendo che ciascun potere nellôesercitare le proprie competenze, debba ricercare la massima convergenza possibile con i soggetti titolari di attribuzioni interferenti. La cooperazione rappresenterebbe, dunque, lôapplicazione allôorganizzazione costituzionale del principio fondamentale di massima inclusione: ogni conflitto sarebbe perciò originato dallôassenza di cooperazione come mancato riconoscimento delle attribuzioni dellôaltro potere[622].

---

[620] Cfr. S. BARTOLE, *Consiglio superiore della Magistratura e Ministro della giustizia: bilanciamenti legislativi e bilanciamenti giudiziali*, in *Giur. Cost*., 2003, 3905.

[621] S. PARISI, *op. ult. cit*., 57

[622] Cfr. P. PINNA, *I conflitti di attribuzione*, in *Le zone dôombra della giustizia costituzionale*, cit., 16.

In tale prospettiva, si impone la più estesa applicazione del canone di leale collaborazione compatibilmente con il grado di differenziazione dei poteri e delle competenze che risulta dal testo costituzionale. Il principio cooperativo diviene così criterio interpretativo e di giudizio dei bilanciamenti legislativi che definiscono modalità cooperative tra soggetti interferenti e, inoltre, criterio di giudizio dei comportamenti concreti che si parametrano a tale formula. Questo orientamento ritiene che i due momenti in cui il canone cooperativo viene in rilievo siano caratterizzati da una diversa intensità del sindacato: nella prima fase, quando si giudica della modalità collaborativa non è sufficiente uno scrutinio di «non irragionevolezza», mentre nella seconda fase, quando si valutano i comportamenti concreti, lo scrutinio deve essere *deferential* e fermarsi ad un sindacato esterno di congruità. [623]

Le maggiori perplessità della dottrina si appuntano, come si è visto, sulla possibilità di un uso «estremistico» di tale principio, che talora, nonostante il *self restraint* operato dalla Corte nella sentenza n. 309 del 2000, ha rappresentato la chiave di volta delle decisioni del giudice costituzionale anche in assenza di una normativa subcostituzionale che preveda un'intersezione tra i due poteri configgenti.[624]

L'idea che il principio cooperativo rappresenti ormai un limite immanente che condiziona dall'interno ogni potestà costituzionalmente rilevante, imponendo l'interdipendenza e il vincolamento reciproco, non è accolta da coloro che ne fanno conseguire una trasformazione del ruolo della Corte in quello di giudice della buona fede dei poteri dello stato nei rapporti reciproci. Tale approdo certamente porterebbe ad un superamento del dato costituzionale scritto, prefigurando una *ratio* cooperativa generalissima che si pone come limite non scritto di ogni potere in senso oggettivo.[625]

Altra parte della dottrina, al fine di ridimensionare l'impatto del canone di leale cooperazione, sviluppa una riflessione sull'ambito di applicazione dello stesso, non considerandolo utilizzabile, con la stessa intensità, per tutti i poteri dello Stato.

---

[623] S. PARISI, *op. ult. cit*., 66.

[624] P. OLIMPIERI, *Brevi note in tema di legittimazione al conflitto dei ministri e di principio di cooperazione fra poteri dello Stato,* in *Giur. Cost*., 1995, 3235.

[625] P. OLIMPIERI, *Brevi note in tema di legittimazione al conflitto dei ministri e di principio di cooperazione fra poteri dello Stato,* cit., 3227 e ss.

In particolare, alcuni ritengono che dietro la leale collaborazione si celino due diversi criteri di sistemazione dei rapporti organizzativi: il primo di ordine procedurale che inerisce al modo di esercizio delle attribuzioni di ciascun organo; il secondo di ordine sostanziale, concernente il contenuto delle attribuzioni o degli interessi da soddisfare, che, secondo questa tesi, non dovrebbe valere per gli organi di garanzia o per le competenze esclusive, ma solo nei rapporti tra soggetti politici.[626]

È diffusa, in effetti, in dottrina, la convinzione secondo la quale il principio di leale collaborazione non potrebbe essere applicato ai poteri dei giudici, o, quantomeno, non nella sua estensione maggiore, posto che il giudice, secondo la Costituzione, è sottoposto soltanto alla legge[627]. Tale canone di giudizio potrebbe presentare problemi e forzature rispetto alle regole tradizionali dellôagire giudiziario: in primo luogo, lo schema di giudizio tipico del principio cooperativo potrebbe far perdere al magistrato lôautonomia decisionale sullôoggetto del giudizio, limitandone la discrezionalità; dôaltra parte, esso potrebbe instillare nellôautorità giudiziaria lôidea pericolosa della flessibilità dellôesercizio della sua funzione.[628]

Dopo aver esaminato i caratteri del giudizio basato sul principio di leale collaborazione, deve concludersi che esso è strettamente legato alla tecnica argomentativa del bilanciamento di interessi e, più in generale, presenta forti analogie con il giudizio di ragionevolezza. Al punto che si è detto, condivisibilmente, che il giudizio di leale cooperazione non è altro che il giudizio di bilanciamento degli interessi applicato ai conflitti di attribuzione per interferenza[629] e dunque una sottospecie del giudizio di ragionevolezza. Esso evoca, per lôappunto, in circostanze date, un modello ottimale di esercizio delle pubbliche funzioni ispirato ad una complessiva ragionevolezza.[630] Il predetto giudizio, naturalmente, non potrà dar luogo ad una pronuncia con dispositivo secco, ma si concretizzerà in una decisione inevitabilmente articolata, la quale finirà per esprimere una complessa regola di prevalenza degli interessi.

---

[626] Cfr. A. CARIOLA *A proposito della sentenza sul conflitto di attribuzione tra C.S.M. e Ministro Guardasigilli: questione giuridicizzata ma non spoliticizzata,* cit., 3060.

[627] Cfr. per questa opinione M. A. CABIDDU, «Ceci nôest pas lôarrêt Previti», *o del surrealismo costituzionale,* cit. 2005 e ss.;

[628] In questo senso cfr. A. PISANESCHI, *Conflitto tra Collegio inquirente e Camera dei Deputati e principio di «leale collaborazione»*, in *Giur. Cost.*, 1994, 3594 e s. e P. OLIMPIERI, *Brevi note in tema di legittimazione al conflitto dei ministri e di principio di cooperazione fra poteri dello Stato,* in *Giur. Cost*., 1995, 3227 e ss.

[629] R. BIN., *Il principio di leale cooperazione*, cit., 8 e 13 e ID., *Lôultima fortezza,* cit., 124.

[630] Così A. RUGGERI, *Ragionevolezza e valori,* cit., 116.

La trasposizione delle tecniche argomentative e decisorie tipiche del giudizio di ragionevolezza allo schema conflittuale ne confermano ancora una volta la natura di metodo ermeneutico utilizzabile ad integrazione di diverse disposizioni costituzionali, anche attributive di competenze.

La particolare delicatezza dei conflitti che vengono risolti in nome della leale cooperazione imporrebbe tuttavia alla Corte di adottare una condotta più prudente di quella impiegata nei normali giudizi di ragionevolezza. Nellôimporre la legalità costituzionale anche ai comportamenti degli organi politici, il giudice costituzionale non potrebbe individuare regole che non hanno un fondamento positivo, al fine di evitare il corto circuito per cui il difensore delle regole giuridiche è anche produttore delle stesse.

Ad ogni modo, non può trascurarsi di rilevare che in alcune pronunce la Corte ha invocato - ancora nellôambito di conflitti provocati da organi politici, che svolgono attività caratterizzate da particolari condizioni di libertà[631]- anche il principio di ragionevolezza in senso stretto, il quale ha consentito di decidere la controversia nonostante la non immediata rintracciabilità di una regola giuridica da applicare. Tale scrutinio appare volto ad accertare in modo sintomatico la correttezza del modo in cui è stato esercitato il potere: in proposito, parte della dottrina non ha mancato di rilevare unôanalogia con le figure sintomatiche dellôeccesso di potere[632].

Si può ricordare, tra le suddette pronunce, la sentenza n 466 del 1993, decisa dalla Corte sulla base del criterio della ñnon dissonanzaò dellôesercizio del potere dalla normativa vigente.

Ancora, si può richiamare la sentenza n. 49 del 1998[633] in materia di propaganda referendaria. Il giudice costituzionale in quellôoccasione ha ritenuto che i comportamenti impugnati (l'esclusione dei promotori dall'ultimo ciclo di dibattiti e la tardiva adozione della delibera da parte della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) non abbiano comportato una menomazione della sfera di attribuzioni riconosciuta ai promotori, avendo questi ultimi ottenuto la concessione di spazi di propaganda valutati, secondo un criterio di

[631]Così D. FLORENZANO, *Lôoggetto, op. cit.,* 285, secondo cui tale schema generale di riferimento può ben essere utilizzato in questi casi in quanto consente di verificare la regolarità delle scelte e di accertare, anche se in modo sintomatico, la correttezza del modo di esercizio del potere.
[632] D. FLORENZANO, *Lôoggetto, op. cit.,* 285.
[633] Cfr. sul punto A. ODDI, *La «ragionevole»impar condicio*, in *Giur. Cost*., 2008, 556 e ss.

ragionevolezza, idonei e congrui rispetto allo scopo di assicurare un'informazione corretta ed esaustiva.

La Corte ha svolto, in buona sostanza, un controllo circa l'idoneità del periodo di propaganda alla stregua del principio di ragionevolezza, rilevando come la lesione censurabile in sede di conflitto non possa consistere «nel mero dato formale del ritardo nell'adozione della delibera», richiedendosi invece che tale lesione sia «sostanziale» e cioè che «il periodo di effettiva propaganda e gli spazi ad essa destinati risultino insufficienti ed inadeguati secondo un criterio di ragionevolezza».

La motivazione di questa pronuncia è apparsa, a taluni[634], ambigua: la Corte da un lato infatti, ha riconosciuto la possibilità di operare un sindacato degli atti di indirizzo della Commissione sulla base del canone del pluralismo, che sembra vincolare il potere discrezionale dellôorgano in questione; dall'altro, tuttavia, il giudice costituzionale è sembrato ridimensionare tale affermazione riconoscendo un ampio potere discrezionale al predetto organo quanto alle modalità di attuazione del principio pluralistico nell'ambito della propaganda referendaria, attraverso un sindacato operato - in assenza di disposizioni di legge - alla stregua del principio di proporzionalità.[635] L'assenza di una disciplina certa in una materia che assolve un ruolo chiave nella tutela dello stesso principio democratico, secondo questa tesi, avrebbe dovuto spingere la Corte ad operare un controllo più penetrante.

4. I conflitti in materia di insindacabilità parlamentare come banco di prova del sindacato sul modo di esercizio del potere.

Abbiamo visto, sinora, come la Corte utilizzi sostanzialmente tre tipologie di sindacato, passando da unôimpostazione ñsillogisticaò della decisione costituzionale alla creazione dei parametri della decisione finale, sino alla rivisitazione del ragionamento svolto dai resistenti alla luce delle circostanze fattuali in cui hanno operato. Il dato costante allôinterno di questo quadro flessibile di strategie decisorie è

634 A. ODDI, *La «ragionevole»impar condicio*, in *Giur. Cost.*, 2008, 556 e ss.

635 Cfr. M. RODOMONTE, *Note a margine di una sentenza sulla democraticità del processo referendario tra pluralismo «interno» e discrezionalità della commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi*, in *Giur. Cost.*, 2008, 563 e ss.

lôesistenza, per ogni potere coinvolto, di una sfera sottratta allôintervento della Corte, di uno spazio dôazione non sindacabile.

Le motivazioni delle sentenze del giudice costituzionale sembrano insistere affinchè il controllo esercitato appaia solo esterno e in effetti, anche quando sindaca le scelte discrezionali di un potere, in realtà lôintervento della Corte è pur sempre finalizzato a sanzionare il comportamento invasivo, non a sostituirsi alle scelte di merito spettanti al potere contestato.

Un ñbanco di provaò delle varie strategie con cui la Corte affronta lo scrutinio sul modo di esercizio del potere è rappresentato dai conflitti *ex* articolo 68 della Costituzione, sollevati dai giudici contro le delibere parlamentari dôinsindacabilità.

Lôevoluzione della giurisprudenza[636] in materia porta infatti nella direzione di un sindacato sempre più stringente sui presupposti della dichiarazione dôinsindacabilità. Nella sentenza capofila[637] di questo settore, la Corte aveva elaborato un modello di giudizio in virtù del quale lôAutorità giudiziaria poteva sollevare un conflitto da menomazione[638] qualora ritenesse che la delibera parlamentare fosse il frutto di un cattivo uso del potere, generato da «vizi del procedimento ovvero dallôomessa o erronea valutazione dei presupposti richiesti per il valido esercizio di esso».

Il controllo sui predetti vizi appariva alla dottrina come un sindacato sulla ragionevolezza e non arbitrarietà della delibera condotto alla stregua della sua motivazione o, come ritenuto da altri, come un sindacato sullôeccesso di potere.[639]

---

[636] Ripercorsa, per tutti, da L. PESOLE, *Verso la scomparsa dei conflitti sullôinsindacabilità parlamentare?*, in *Giur. Cost.*, 2008, 2153 e ss.

[637] Cfr. sent. n. 1150 del 1988

[638] Si legge nella citata sentenza infatti che «il conflitto non si configura nei termini di una *vindicatio potestatis* (il potere di valutazione del Parlamento non è in astratto contestabile), bensì come contestazione dell'altrui potere in concreto,

[639] A. PACE, *Lôinsidacabilità parlamentare tra la «libertà della funzione» (delle Camere) e la verifica (non piú soltanto «esterna»?) del «corretto esercizio del potere»*, in *Giur. Cost.*, 1998, n. 4, 2217, secondo il quale la Corte in base alla «originaria formulazione della sentenza n. 1150 del 1988» avrebbe dovuto compiere in materia «un sindacato analogo a quello sullôeccesso di potere». Ricorre alla categoria del sindacato di ragionevolezza N. ZANON, *La Corte e la «giurisprudenza» parlamentare in tema di immunità*, in *Giur. Cost.*, 1988, 5604; A. VALASTRO, *La prerogativa parlamentare della insindacabilità allôindomani della l. cost. n. 3 del 1993*, in *Giur. Cost.*, 1994, 3108; parla di' «eccesso di potere parlamentare» A. MANZELLA, *Il Parlamento*, in G. Amato-A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, 4a ed., Bologna, 1994, 377; di controllo sulla legittimità dell'esercizio del potere A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, cit., 343 o del controllo sul legittimo esercizio del potere di valutazione delle Camere configurato come *potere-eccezione* rispetto al *potere-regola* rappresentato dal potere giudiziario

Ad ogni modo, la dottrina ha considerato questa pronuncia come lôinizio di un corso giurisprudenziale più aperto nella valutazione dellôelemento oggettivo del conflitto e in particolare nella sindacabilità del cattivo esercizio del potere[640]. Per accertare lôesistenza dei vizi descritti dalla Corte, si notava, può essere necessario un controllo anche molto penetrante.

Nelle pronunce successive, tuttavia, il sindacato sulle delibere parlamentari è apparso in realtà ben più evanescente, in quanto limitato ad una mera verifica esterna.[641] Svuotando sostanzialmente di contenuto i principi affermati fin dalla decisione n. 1150 del 1988, il controllo della Corte, per un decennio, si è limitato, secondo taluni, ad una verifica «esteriore»[642] della delibera parlamentare di insindacabilità. Si è interpretata infatti in modo puramente formale la possibilità di un controllo, al tempo rivendicato, inerente ai «vizi del procedimento» o alla «omessa o erronea valutazione dei presupposti, di volta in volta, richiesti per il valido esercizio del potere» delle Camere in materia di insindacabilità.[643]

Talora, nel sindacare le valutazioni compiute dalle Camere la Corte richiama il principio di ragionevolezza: ad esempio, per motivare il rigetto del ricorso presentato avverso la delibera parlamentare, il giudice costituzionale argomenta in base alla non irragionevolezza della considerazione delle dichiarazioni espresse come rientranti nellôesercizio delle funzioni proprie del parlamentare.[644] Già al tempo la dottrina non mancava di rilevare che al fine di scrutinare le delibere di insindacabilità il giudice dei conflitti non si potesse in realtà esimere da una valutazione nel merito dei fatti, per stabilire se essi siano funzionali o meno allôesercizio del mandato parlamentare.[645]

M. D'AMICO, *Problemi e prospettive in tema di conflitti di attribuzione fra poteri,* in *Quaderni costituzionali,* 1989, n. 3, 564.

[640]Cfr. A. PISANESCHI, *In tema di cattivo esercizio del potere, op. cit.,* 1637.

[641] Cfr. sent. 443 del 1993

[642] A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali,* in *Quad. Cost.*, 2000, 308 e s.

[643] Cfr. sent. n. 265 del 1997 e in dottrina T. GIUPPONI, *La Corte costituzionale giudice di «merito» delle delibere parlamentari di insindacabilità?*in *Giur. It.*, 2000, 1105 e ss.

[644] Cfr. sent. n. 417 del 1999.

[645] F. BIONDI, *La delibera parlamentare di insindacabilità: il problema della rilevanza giuridica esterna della motivazione e il sindacato della Corte su di essa,* in *Giur. Cost.*, 1998, 3921.

È solo con la ñsvolta del 2000ò[646] che si apre una nuova fase giurisprudenziale, la quale segna lôavvio di un sindacato effettivo nei confronti delle delibere dì insindacabilità.

La Corte, in queste pronunce, afferma che il suo giudizio «non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni (...) con le quali la Camera di appartenenza del parlamentare abbia dichiarato insindacabile una determinata opinione». Infatti, secondo il giudice costituzionale, «il giudizio in sede di conflitto tra poteri non si atteggia a giudizio sindacatorio (...) su di una determinazione discrezionale dellôassemblea politica», ma «la Corte, chiamata a svolgere, in posizione di terzietà, una funzione di garanzia (...) non può verificare la correttezza, sul piano costituzionale, di una pronuncia di insindacabilità senza verificare se, nella specie, lôinsindacabilità sussista, cioè se lôopinione di cui si discute sia stata espressa nellôesercizio delle funzioni parlamentari, alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione».

Le lapidarie affermazioni del giudice costituzionale appaiono quasi dirette a quella dottrina[647] che aveva ritenuto il controllo sulle delibere accostabile a quello esercitato tipicamente in materia di «eccesso di potere» amministrativo. La Corte stessa ammette dunque di non potersi limitare ad esaminare la congruità delle motivazioni adottate dalla Camera di appartenenza, ma, dovendo giudicare sul rapporto tra le rispettive sfere di attribuzione dei poteri confliggenti, di essere tenuta ad accertare se, in concreto, lôespressione dellôopinione in questione possa o meno ricondursi allôesercizio delle funzioni parlamentari. E tale controllo, aggiunge la Corte, «investe direttamente il merito della controversia costituzionale sulla portata e lôapplicazione dellôart. 68, 1° comma».

In una pronuncia di poco successiva, si è confermata la nuova tendenza negando esplicitamente il giudizio sul conflitto di attribuzioni si configuri come mero controllo sulla congruità della motivazione della deliberazione delle Camere[648]

---

[646] Si fa riferimento alle note sentenze n. 10 e 11 del 2000, sulle quali si vedano *ex multis* A. PACE, *L'art. 68 comma 1 cost. e la «svolta» interpretativa della corte costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11 del 2000* in *Giur. Cost.*, 2000, 85 e ss.; G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta: lôinsindacabilità dei parlamentari dinanzi alla corte costituzionale*, in AA.VV., *Le Camere nei conflitti*, a cura di AZZARITI G., Torino, Giappichelli, 2002, 199 e ss. e T. GIUPPONI, *La Corte costituzionale giudice di «merito» delle delibere parlamentari di insindacabilità?*in *Giur. It.*, 2000, 1105 e ss.

[647] A. PACE, *Lôinsidacabilità parlamentare tra la «libertà della funzione» (delle Camere) e la verifica (non piú soltanto «esterna»?) del «corretto esercizio del potere»*, in *Giur. Cost.*, 1998, n. 4, 2217.

[648] sent. n. 289 del 2001.

Dal momento in cui si richiede lôesistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni espresse e lôattività che il parlamentare ha posto in essere quale membro delle Camere, e si pretende lôidentità sostanziale di contenuto tra le opinioni espresse in sede parlamentare e quella manifestata allôesterno, il sindacato della Corte non può ovviamente fermarsi ad una verifica di non arbitrarietà delle ragioni addotte ma deve dirigersi direttamente sullôinterpretazione dellôart. 68 Cost.

Secondo parte della dottrina[649] la suddetta ñsvoltaò avrebbe posto definitivamente fuori gioco, e correttamente, il criterio della ragionevolezza. Questôultimo, in quanto canone flessibile, potrebbe essere utilizzato solo nei giudizi di costituzionalità delle leggi e non, invece, per determinare in via residuale la sfera delle attribuzioni costituzionali.

Viceversa, da altra parte di ritiene invece che, al fine di salvaguardare la libertà del processo politico svolgentesi nel contesto parlamentare, il sindacato della Corte dovrebbe ancora vertere sulla motivazione della deliberazione delle Camere relativa alla sussistenza della prerogativa di cui allôart. 68 Cost. e assumere i contorni di un controllo sulla ragionevolezza delle delibere di insindacabilità,[650] pur senza tralasciare comunque la vicenda processuale che ha dato origine al conflitto.

Ad ogni modo, indipendentemente dalla tesi che si voglia accogliere tra quelle appena illustrate, sembra inevitabile ammettere che il giudice costituzionale, in ogni decisione sui conflitti fra poteri insorti tra Camere e magistratura, si trovi ad operare un bilanciamento tra due valori, quello della autonomia, indipendenza e funzionalità della Camere e quello dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e, da questo punto di vista, adotti quella tecnica che abbiamo visto tagliare trasversalmente tutte le manifestazioni del canone ermeneutico della ragionevolezza.

In conclusione, da quanto finora osservato, il controllo sul cattivo esercizio del potere sembra costituire uno degli strumenti più flessibili a disposizione della Corte, non sintetizzabile in criterio univoco di giudizio ma suscettibile di variare di intensità

---

649 A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quad. Cost.*, 2000, 301.

650 Così P. RIDOLA, *Lôinsindacabilità parlamentare tra «nesso funzionale» e «libertà politica» delle assemblee rappresentative*, in *Giur. Cost.*, 1999, 3663 e ss. In questa direzione anche A. MORRONE, *Il privilegio dellôimputato parlamentare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

a seconda dellôimportanza delle funzioni in gioco e del tipo di pregiudizio subito dal ricorrente.[651]

Dôaltronde, come si è prima evidenziato, la dottrina è propensa per la maggior parte a ritenere che gli ñschemi generali di riferimentoò, ai quali la Corte si rivolge per trovare la regola di giudizio, non possano essere comuni a tutte le controversie, perché connessi sia al tipo di potere sottoposto al giudizio che alla rispettiva disciplina costituzionale.

Dal primo punto di vista il sindacato della Corte avrebbe così un grado di approfondimento diverso a seconda della natura delle attribuzioni: le differenze nella rilevazione della sfera non sindacabile non rappresenterebbero «immotivate oscillazioni»[652] ma discenderebbero dalla differenziata elaborazione delle regole di giudizio, adeguate alla natura della funzione da sindacare. In secondo luogo, lôambito giustiziabile sarebbe connesso al grado di approfondimento della disciplina costituzionale in materia: la Corte valuterebbe in modo più penetrante lôesercizio del potere qualora trovasse i parametri normativi di riferimento nella disciplina costituzionale.

Le tecniche decisorie elaborate in sede di conflitto interorganico appaiono più comprensibili se riguardate alla luce delle riflessioni di quella dottrina[653] che ritiene che il principio di democrazia pluralistica concorra a edificare un ordinamento che trova nella ragionevolezza lôimprescindibile condizione per la propria esistenza. Infatti, il modello di democrazia pluralistica, fortemente caratterizzato in senso dinamico e flessibile, apparirebbe bisognoso di quegli equilibri tra interessi e sfere di attribuzioni, strutturalmente precari e sempre ridefinibili, che solo un canone dallo statuto debole come la ragionevolezza potrebbe assicurare o quantomeno ricercare.

---

[651]Cfr. A. PISANESCHI, *In tema di cattivo esercizio del potere, op. cit,* 1649 s., secondo cui la Corte sarebbe dotata di una serie di poteri di controllo di entità variabile a seconda della necessità di garantire la completezza delle garanzie costituzionali dellôordinamento. Il controllo sul cattivo esercizio del potere varierebbe da un minimo rappresentato dal controllo sullôattivazione della competenza ad un massimo che egli ritiene dato dal controllo sulla falsa o erronea applicazione della legge. La Corte, in seguito ad un preventivo apprezzamento della gravità del contrasto, potrebbe operare un controllo tanto più penetrante quanto più tale contrasto «sia avvertito anche a livello della comunità sociale»

[652]Così D. FLORENZANO, *Lôoggetto, op. cit.*, 283 ss., secondo il quale sarebbe irrazionale riconoscere gli stessi spazi di intervento alla Corte laddove le competenze da giudicare siano diverse e il tessuto connettivo di queste presenti una diversa capacità di assorbire la decisione della Corte. Ogni schema di riferimento si attaglierebbe così ad uno specifico potere o a più di uno.

[653] Il riferimento è a L. DôANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 441.

CAPITOLO IV

LE DECLINAZIONI DEL CANONE DI RAGIONEVOLEZZA NEL GIUDIZIO SULLôAMMISSIBILITÀ DELLE RICHIESTE REFERENDARIE

1. Introduzione

Il giudizio di ammissibilità delle richieste referendarie di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1953[654], è caratterizzato da vicende in parte analoghe a quelle descritte con riferimento al conflitto di attribuzione.

Anche questa competenza della Corte, comôè noto, dopo un periodo di sostanziale paralisi dovuta alla tardiva attuazione dellôistituto referendario, avvenuta soltanto con la legge n. 352 del 1970, ha subito unôevoluzione che ne ha mutato sensibilmente la fisionomia rispetto a quella ricavabile dal (pur scarno) dato normativo. Inoltre, comôè avvenuto per i conflitti di attribuzione, anche il giudizio di ammissibilità ha subito progressivamente la trasposizione di tecniche di giudizio, criteri e metodi tipici del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi.[655]

Nondimeno, lôistituto referendario stesso ha conosciuto uno sviluppo tale da caratterizzare la competenza in esame come ñeccentricaò rispetto alle altre, a causa del «plusvalore politico» che il giudizio di ammissibilità ha progressivamente assunto.[656]

---

[654] Sulle ragioni della mancata individuazione in Costituzione dellôorgano competente a giudicare lôammissibilità delle richieste referendarie cfr. A. CARIOLA, Referendum *abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nellôordinamento pluralista*, Milano, 1994, 267 e ss., il quale attribuisce tale lacuna da un lato al carattere formale di molti degli atti sottratti alla consultazione referendaria, che non lasciava dubbi in ordine alla loro individuazione, dallôaltro alla circostanza che un vero e proprio giudizio di ammissibilità del *referendum* secondo un modulo giurisdizionale era generalmente sconosciuto agli ordinamenti dai quali i Costituenti trassero ispirazione nel configurare gli istituti di democrazia diretta.

[655] Sul punto ancora A. CARIOLA, Referendum *abrogativo e giudizio costituzionale*,cit., 277.

[656] E. CHELI, *Intervento conclusivo*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano 1998, 300.

Al punto che, si è detto, «lôintera vicenda del *referendum* abrogativo popolare nel nostro ordinamento potrebbe essere letta alla luce della sua trasformazione da *contrarius actus* rispetto alla legge ad *actus* sempre più *similis*»[657].

La lettera dellôarticolo 2 della legge cost. 1 del 1953 e dellôarticolo 75 Cost., il cui combinato disposto dovrebbe delimitare[658] il campo del sindacato del giudice costituzionale, è stata, dunque, ampiamente superata: i limiti allôoggetto del *referendum* previsti dal secondo comma del predetto articolo 75, sono stati affiancati da una serie di limiti ulteriori elaborati in via pretoria, che si vedranno a breve.

Una volta attribuito alla Corte il ruolo di ñcustodeò del *referendum* e di interlocutore necessario dei richiedenti, con quello che è stato definito un ñdono avvelenatoò[659], alla stessa è toccato perciò il compito di integrare lôistituto nel sistema: a tale scopo, appunto, essa ha utilizzato gli strumenti e le categorie tipiche di un giudice delle leggi. [660]

Allôesito del percorso giurisprudenziale che si cercherà di illustrare, dunque, la valutazione circa l'ammissibilità del quesito referendario viene condotta alla stregua di un ñdoppio parametroò: accanto al parametro normativo, quale risulta dalla lettera

---

[657] Cfr. P. CARNEVALE, «Non separi il *referendum* quel che il legislatore ha congiunto». *Brevi note sulôapplicazione del criterio della coerenza del quesito referendario nella sent. n. 6 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost*., 1995, 149.

[658] La dottrina ha evidenziato le lacune del ñdebole apparato regolativoò posto dalla normativa citata, sottolineando che la scarsa preveggenza del legislatore ha portato la Corte ad affrontare il giudizio di ammissibilità senza una definizione sufficiente dei suoi termini. Cfr. R. BIN, *Potremmo mai avere sentenze sui referendum del tutto soddisfacenti? Una considerazione dôinsieme sulle decisioni «referendarie» del 2000*, in *Giur. Cost*., 2000, 222 e ss.

[659] Così L. ELIA, citato da B. CARAVITA, *Tra crisi e riforme (riflessioni sul sistema costituzionale)*, Torino, 1993, 106. Si veda sul punto anche A. BARBERA- A. MORRONE, *La repubblica dei* referendum, Bologna, 2003, 243. Gli Autori ritengono che aver affidato alla Corte il compito di giudicare lôammissibilità delle richieste di referendum senza definirne con esattezza i confini abbia amplificato i rischi di politicizzazione della funzione del giudice delle leggi e finito per scaricare sulle sue spalle la responsabilità di scelte politicamente impegnative. Sul tema si veda anche R. BIN, *Scivolando sempre più giù*, in *Elettori legislatori?Il problema dellôammissibilità del quesito referendario elettorale*, a cura di R. Bin, Torino, 1999, 27, il quale attribuisce alla legge n. 352 del 1970 la ñcolpaò di aver collocato il giudizio della Corte come ultima tappa del procedimento referendario, dando luogo ad uno ñsviluppo perversoò legato alla circostanza per la quale il giudice costituzionale interviene al termine del lungo processo di lievitazione dellôinteresse politico per il quesito.

[660] Sulle possibili alternative a questa soluzione, cfr. S. PANUNZIO, *Osservazioni su alcuni problemi del giudizio di ammissibilità del referendum e su qualche possibile riforma della sua disciplina*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 169 e ss.

dell'art. 75, comma 2, Cost., si deve fare riferimento allôinsieme di cause inespresse, enucleate dalle pronunce della Corte costituzionale in materia.[661]

Lôesistenza di limiti impliciti al potere referendario è stata affermata a partire dalla celeberrima sentenza n. 16 del 1978[662], ove, abbandonando la prospettiva sposata con le precedenti sent. n. 10 del 1972 e n. 251 del 1975, la Corte ha rilevato lôinsufficienza di quella configurazione del giudizio di ammissibilità secondo la quale sarebbe affidato al giudice costituzionale il solo compito di verificare se le richieste di *referendum* abrogativo riguardino materie che l'art. 75 Cost. esclude dalla votazione popolare. Altrimenti opinando si finirebbe, secondo quanto evidenziato anche dalla dottrina, per assegnare al giudice costituzionale una funzione meramente ñnotarileò.[663]

La medesima pronuncia, per giustificare la creazione delle suddette cause inespresse, ricavabili dallôintero ordinamento costituzionale del *referendum* abrogativo, richiama «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture o ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi r*eferendum*».

I percorsi sviluppati della giurisprudenza successiva hanno portato allôindividuazione di limiti riferiti ora all'oggetto (ovvero alla natura della legge sottoposta a *referendum*), ora al quesito (ovvero alla struttura della domanda), ora, infine, agli esiti dellôeventuale abrogazione popolare (ossia alla coerenza della normativa di risulta).[664]

---

[661] M. AINIS, *Parere pro veritate su un quesito referendario di abrogazione totale della legge in materia di procreazione medicalmente assistita,* consultabile in www.radicali.it.

[662] Annotata da V. CRISAFULLI, *In tema di limiti al referendum*, in *Giur. Cost.*, 1978, 151; S. BARTOLE, *Conferme e novità nella giurisprudenza costituzionale in tema di referendum, ibidem*, 167; F. MODUGNO, *Trasfigurazione del referendum abrogativo. Irrigidimento dei patti lateranensi?*, ibidem, 181. Il lascito di questa pronuncia è indagato da P. CARNEVALE, *Cosa resta della sentenza n. 16 del 1978. Riflessioni sullôeredità di una «storica» sentenza*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nellôesperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, 145 e ss.

[663] Cfr. R. BIN, *Potremmo mai avere*, op. cit., 222. Nella prospettiva della Corte, peraltro, lôinterpretazione restrittiva si fonderebbe sul solo postulato secondo il quale «la testuale indicazione delle cause d'inammissibilità, contenuta nel capoverso dell'art. 75, sia rigorosamente tassativa, laddove é altrettanto sostenibile che essa presuppone una serie di cause inespresse, previamente ricavabili dall'intero ordinamento costituzionale del referendum abrogativo. Cfr. sentenza n. 16 del 1978, punto 2 del Considerato in diritto.

[664] E. CHELI, *Intervento in ñQuestioni di ammissibilità dei referendum elettoraliò* Seminario di Astrid Roma, 11 giugno 2007, in www.astrind-online.it

Quanto al primo aspetto, comeè noto, la Corte ha proceduto ad una lettura estensiva dell'elenco contenuto nell'art. 75 Cost.,[665] in base ad unôinterpretazione logico-sistematica[666]. Il divieto di richieste referendarie, a seguito di tale estensione, opera anche per quelle leggi produttive di effetti così strettamente collegati allôambito di operatività delle materie espressamente escluse, da far risultare sottintesa la preclusione. Si pensi allôassimilazione avvenuta tra le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e quelle esecutive di obblighi internazionali,[667] o tra le leggi tributarie e di bilancio e la legge finanziaria.

La seconda categoria di ñlimiti ulterioriò ruota, invece, intorno allôesigenza di razionalità e chiarezza del quesito la quale risulta funzionale, a sua volta, a garantire agli elettori la scelta fra due alternative delineate. Come si vedrà tale requisito, il cui fondamento appare radicarsi nel principio della libertà del voto, è stato declinato dal giudice costituzionale in diversi sottocriteri. La razionalità è stata intesa sia come mera chiarezza che come omogeneità, come univocità, come completezza, come semplicità, infine come congruenza in relazione al fine perseguito dai proponenti.

In virtù della terza categoria di limiti, la Corte è giunta ad escludere lôammissibilità del *referendum* qualora lôesito positivo dello stesso determini una lacuna normativa che abbia lôeffetto di svuotare i contenuti di un istituto o di un principio espresso dalla Costituzione. Si pensi al caso delle leggi elettorali - la cui abrogazione totale determinerebbe l'impossibilità di funzionamento degli organi elettivi[668] - e allôincentivo che da questo orientamento è derivato allôelaborazione di quesiti manipolativi, al fine di non creare soluzioni di continuità[669] nella disciplina elettorale. Più in generale, tale categoria comprende tutte le ipotesi in cui allôammissibilità del *referendum* sia di ostacolo la natura costituzionalmente

[665] La cui ristrettezza, secondo S.M. CICCONETTI, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, 2006, 110, deporrebbe a favore di una lettura rigorosa del dettato costituzionale.

[666] Secondo la tesi dominante, peraltro, le leggi escluse dal referendum ai sensi della disposizione costituzionale citata rappresenterebbero lôeccezione e, in virtù di ciò, sarebbero suscettibili di interpretazione estensiva ma non di interpretazione analogica. Cfr. E. MALFATTI - R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2007, 261.

[667] Al riguardo cfr. M. RICCA, *L'abrogazione delle leggi di derivazione concordataria. Profili costituzionali*, Milano 1993.

[668] Cfr. a proposito del Consiglio superiore della magistratura, la sentenza n. 29 del 1987.

[669] Sent. 47 del 1991, E. CHELI, *Intervento conclusivo*, in *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 302.

obbligatoria[670] delle leggi oggetto della richiesta ablativa popolare: queste ultime, infatti, attuano un determinato valore costituzionale "nell'unico modo possibile".

Già all'indomani della pronuncia "madre", n. 16 del 1978,[671] in cui, si è detto, la Corte ha effettuato una vera e propria operazione normativa,[672] la dottrina notava, criticamente, che la Corte si era mossa in assenza di indici normativi costituzionali, travalicando il fondamento testuale della sua competenza.[673]

In effetti la giurisprudenza sembra aver costruito, come ha sottolineato con espressione felice parte della dottrina, un «criterio di propagazione progressiva, per connessioni concatenate»[674], delle cause di esclusione del *referendum*, potenzialmente idoneo a condurre la Corte a travalicare i limiti di un'interpretazione logico-sistematica del testo costituzionale.

Il presupposto teorico di tale evoluzione del giudizio di ammissibilità risiede certamente nell'inquadramento del *referendum* come atto equiparato alla legge ordinaria, risalente alla stessa sentenza n. 16 del 1978.[675]

---

[670] cfr. le decisioni nn. 26 del 1981; 29 del 1987; 63 del 1990; 47 del 1991; 35 del 1993; 15, 17, 18, 19, 21, 24, 25 31, 33, 35 e 38 del 1997; 13 del 1999.

[671] Della vocazione pedagogico-didattica di questa sentenza parla. G. AZZARITI, *Il modello della sentenza n. 1 del 1978 ed il carattere abrogativo del referendum: un ritorno al futuro?* In M. AINIS, a cura di, *I referendum sulla fecondazione assistita*, Milano, 2005, 23.

[672] F. SORRENTINO, *L'ammissibilità dei referendum manipolativi*, In *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 194. Critico nei confronti di questa sentenza, anche a distanza di anni, è M. LUCIANI, *Commento all'Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 2005, 336, il quale la addita come «un errore, da qualunque prospettiva la si guardi». Al contrario, S. MERZ, *Il* referendum *abrogativo dopo la sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. It.*, 1978, 1163, ritiene corretta la configurazione dei limiti ulteriori come limiti di ammissibilità, piuttosto che di legittimità.

[673] secondo il quale la Corte deve giudicare se le richieste di *referendum* abrogativo presentate ai sensi dell'art. 75 Cost. «siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso» Cfr. L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del referendum*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 9 e ss. cfr. anche G. TARELLO, *Tecniche interpretative e referendum popolare*, in *Pol, dir.*, 1978, 592 e ss.

[674] Così G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione giurisprudenziale del diritto al referendum*, in *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 231.

[675] Per una critica a tale impostazione, comportante la riduzione del *referendum* abrogativo negli schemi formali del sistema delle fonti, cfr. F. MODUGNO, *«Trasfigurazione» del referendum abrogativo. «Irrigidimento» dei patti lateranensi?*, in *Giur. Cost.*, 1978, 181 e, più di recente, F. MODUGNO ï P. CARNEVALE, *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sent. n. 16 del 1978*, in *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 53. Secondo P. CARNEVALE, *Cosa resta della sentenza n. 16 del 1978. Riflessioni sull'eredità di una «storica» sentenza*, cit., 151, il parallelismo con la legge istituito dalla sentenza in esame dovrebbe essere interpretato come simmetria con l'atto legislativo *tout-court*, e non con la legge formale. Favorevole al mantenimento di tale parallelismo è invece M. LUCIANI, *La nuova giurisprudenza sul referendum. Il caso della sentenza n. 22 del 1981*, in *Giur. Cost.*, 1981, 453. Sulla «normativizzazione» e pratica parificazione alla legge ordinaria dell'istituto referendario cfr. anche A.

Questa opzione teorico-ricostruttiva, oltre a causare la sottrazione a *referendum* degli atti considerati non abrogabili con legge ordinaria, ha da un lato agevolato la torsione dello strumento referendario in atto di legislazione positiva, legittimando lôuso manipolativo dello stesso, dallôaltro ha provocato lôanticipazione del test di costituzionalità sullôesito referendario al momento del giudizio di ammissibilità e, di conseguenza, per quel che qui interessa, comportato lôapplicazione nel giudizio stesso di metodi e tecniche decisorie tipiche del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi.

Eppure, formalmente, la Corte non ha mai effettuato un esplicito *revirement* delle posizioni espresse nelle prime pronunce[676], ove si sottolineava che il giudizio di ammissibilità del *referendum* «si atteggia con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge», affermazione che fu interpretata come la dimostrazione dell'impossibilità di una «configurazione ampia del sindacato di ammissibilità, sostanzialmente equiparato ad un giudizio preventivo sulla legittimità costituzionale del *referendum*».[677]

Purtuttavia, sembra indubitabile che la considerazione talora congiunta dei limiti impliciti abbia condotto il giudizio di ammissibilità dal terreno dell'applicazione di precisi parametri costituzionali a quello di un controllo sulla ragionevolezza intrinseca del quesito referendario in funzione di tutela di determinati valori costituzionali. Nel concreto svolgersi del suo sindacato, infatti, sempre più spesso la Corte trasforma il controllo di ammissibilità del quesito abrogativo in un giudizio sulla ragionevolezza dell'iniziativa legislativa popolare, soprattutto attraverso lôuso dei criteri connessi alla formulazione del quesito[678] e in virtù della correlata possibilità di produzione, mediante *referendum*, di effetti incostituzionali.

La tendenza in parola, peraltro, ha condotto il giudice costituzionale sulla strada dellôincertezza e dellôimprevedibilità degli orientamenti giurisprudenziali, al punto che la dottrina ha definito il giudizio in esame, per la sua aleatorietà, come una

---

CARIOLA, Referendum *abrogativo e giudizio costituzionale*, cit., 256 e le sentenze n. 29 del 1987 e n. 64 del 1990.

[676] Cfr. sentenza n. 251 del 1975.

[677] C. MEZZANOTTE, Judicial self-restraint *in tema di sindacato sull'ammissibilità del* referendum, in *Giur cost*. 1975, 3055.

[678] Cfr.. Anche M. LUCIANI, *La nuova giurisprudenza*, cit., 455.

«*roulette* russa».[679] Alla linearità degli orientamenti giurisprudenziali, deve aggiungersi, non è di stata di ausilio la patologia ñquantitativaò della prassi referendaria.[680]

I principi affermati nella sent. n. 16 del 1978, in effetti, hanno subito un processo di deriva che ha portato la giurisprudenza a dimenticare la logica che aveva dato vita alla citata decisione[681,] al punto che, nonostante il riferimento formale ai principi stessi, essi appaiono come «gusci vuoti, riempibili con i più diversi contenuti»[682].

Si è da più parti invocato, perciò, un tentativo di razionalizzazione della giurisprudenza della Corte costituzionale,[683] anche in virtù della pregnanza politica del giudizio in esame il quale richiederebbe, *a fortiori*, il rispetto dellôesigenza di prevedibilità delle decisioni, la fedeltà del giudice ai propri precedenti e dunque una

---

[679] Cfr. S. GALEOTTI, *Contro lôuso abnorme del referendum: il limite soggettivo delle richieste referendarie*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 292. Sul punto anche A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna 2003, 243, R. BIN, *Potremmo mai avere sentenze sui referendum del tutto soddisfacenti?*, in *Giur. cost*., 2000, 222 e ss. nonchè P. CARNEVALE, *Nuove incertezze e problemi inediti per il referendum abrogativo al varco del nuovo millennio, fra oscillante assetto del regime dei controlli e interferenza da delegificazione*, in *AA.VV. Le tortuose vie dellôammissibilità referendaria, Atti del seminario svoltosi in Roma il 14 luglio 2000*. A cura di F. MODUGNO e G. ZAGREBELSKY, Torino, 2001, 35, il quale ritiene che il tratto distintivo della giurisprudenza costituzionale in materia sia proprio il difetto di coerenza. Dubita della linearità della giurisprudenza in materia anche M. LUCIANI, *Commento all'art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 475.

[680] In proposito, deve menzionarsi la tesi dottrinale la quale, al fine di evitare una paralisi dellôistituto derivante dalla proliferazione delle richieste, suggerisce che queste ultime siano identificate non solo dal punto di vista oggettivo, bensì anche da quello soggettivo. In particolare, sarebbero ammissibili solo richieste distinte da quelle già presentate, ossia soltanto quelle depositate da una diversa frazione del corpo elettorale. Così S. GALEOTTI, *Contro lôuso abnorme del referendum: il limite soggettivo delle richieste referendarie*, cit., 292 e s. Al fine di affermare tale diversità, secondo lôAutore, dovrebbe utilizzarsi il criterio democratico della maggioranza dei sottoscrittori. Il soggetto complesso degli elettori che sottoscrivono un *referendum* potrà dirsi soggettivamente identico allorquando sia identica almeno la maggioranza dei sottoscrittori delle due richieste. Nel caso avesse ragione di ritenere che in una tornata referendaria la stessa frazione del corpo elettorale abbia presentato più di una richiesta, la Corte dovrebbe rinviare allôUfficio centrale per il *referendum* per lôaccertamento di tale limite In caso di più richieste soggettivamente identiche dovrebbe, secondo questa tesi, dichiararsi ammissibile solo la prima pena la frustrazione della stessa libertà e consapevolezza nella scelta del voto da parte degli elettori.

[681] P. CARNEVALE, *Cosa resta della sentenza n. 16 del 1978. Riflessioni sullôeredità di una ñstoricaò sentenza*,cit., 149.

[682] Cfr. E. GROSSO, *Totem e tabù. Quando non ha più senso l'omaggio formale a lontani e superati precedenti*, in F. MODUGNO e G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*. Atti del seminario svoltosi a Roma il 14 luglio 2000, Torino 2001, 262 e ss.

[683] PALADIN, *op. ult. Cit.* e E. BETTINELLI, Referendum: *le condizioni di un voto «genuino»*, in *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 35.

maggiore coerenza, quanto meno all'interno della medesima "tornata referendaria".[684]

2. La razionalità della richiesta referendaria e l'omogeneità del quesito.

Come si è anticipato, dei tre percorsi evolutivi sviluppati dal giudice costituzionale, ai nostri fini è particolarmente rilevante quello che ha riguardato le caratteristiche della domanda ablativa, della quale, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, si devono poter predicare la "razionalità" e la chiarezza.

Secondo la ricostruzione operata dalla Corte, ancora una volta nella sent. n. 16 del 1978, corrisponderebbe infatti alla naturale funzione del *referendum* l'esigenza che il quesito venga formulato «in termini semplici e chiari, con riferimento a problemi affini e ben individuati». Dopo aver constatato le lacune delle legge n. 352 del 1970, la quale non ha preordinato i rimedi coerenti con tali scopi non chiarendo, altresì, come debba esercitarsi il controllo sull'omogeneità delle richieste, e aver demandato ad una futura riforma l'introduzione delle necessarie garanzie di «semplicità, di univocità, di completezza dei quesiti», il giudice costituzionale si assume il compito di dichiarare l'inammissibilità delle richieste che non presentino tali requisiti, al fine di compensare le carenze della legislazione attuativa.[685]

Come si evince dalle argomentazioni riportate, il requisito in esame è suscettibile di essere declinato in diverse accezioni, le quali sono emerse progressivamente nelle pronunce del giudice costituzionale.

La «razionalità» può infatti risolversi nella semplice chiarezza, intesa come comprensibilità e intelligibilità,[686] nella «omogeneità», definita «come univocità e chiarezza del quesito concernente una pluralità di disposizioni normative», o nella

---

[684] Ancora P. CARNEVALE, *Nuove incertezze e problemi inediti*, cit., 36

[685] Critico su questo passaggio della motivazione A. CARIOLA, Referendum *abrogativo*, cit., 305, il quale nota come vi sia un salto logico in tale argomentazione: se, infatti, i limiti sono discendenti dai difetti della legislazione ordinaria, il giudice costituzionale dovrebbe avere altri strumenti rispetto al giudizio di ammissibilità per intervenire su questa; se invece il criterio dell'omogeneità discende direttamente da principi costituzionali, non avrebbe avuto senso porsi problemi di carenze della legislazione attuativa.

[686] Distingue il giudizio di chiarezza da quello di omogeneità R. PINARDI, *Giudizio di ammissibilità e razionalità delle richieste di* referendum, in *Diritto e società*, 1988, 620 e ss.

conformità tra la proposta di abrogazione di alcune norme e la prevista permanenza di altre, o ancora, nella giurisprudenza più recente, nella ñevidenza del fineò e nella sussistenza di un nesso tra il significato che assume la cancellazione delle disposizioni ricomprese nel quesito e i fini concretamente perseguiti dai promotori.[687]

La componente destinata ad acquisire rilievo centrale nella giurisprudenza è rappresentata dallôomogeneità, che fin da subito ha rivestito una posizione di privilegio nellôeconomia del giudizio di ammissibilità.[688]

Il giudice costituzionale, da principio, ha ritenuto di dover dichiarare lôinammissibilità di richieste formulate in modo «che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.; discostandosi in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l'istituto del *referendum* abrogativo é stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare».

Le radici di questo requisito sono, dunque, da rinvenire nella natura stessa dello strumento referendario e della sua struttura: dalle riportate argomentazioni della Corte, esso sembra infatti atteggiarsi a «presidio del dover essere referendario».[689]

Questa declinazione originaria dellôomogeneità la caratterizza come requisito di tipo ñlogicoò[690], valutabile *a priori* e non, invece, come limite esterno allôesercizio del potere. Inoltre tale ricostruzione appare presupporre una presa di posizione della Corte, nella *querelle* sullôoggetto del *referendum*, nel senso che esso sia rappresentato dalle norme giuridiche più che dalle disposizioni[691].

Da tale ñpunto di partenzaò si sono diramate, poi, diverse strade[692], che hanno portato il requisito in parola sempre più lontano dalla figura madre, facendone

---

[687] Cfr. sent. n. 1 del 1995 e, sul punto, F. MODUGNO, *Ancora una rassegna*, cit. 1785 e s.

[688] Cfr. M. LUCIANI, *La nuova giurisprudenza*, cit., 456.

[689] Così P. CARNEVALE, *Cosa resta della sentenza n. 16 del 1978. Riflessioni sullôeredità di una ñstoricaò sentenza*, cit., 162, il quale ritiene che questa sia anche la ragione della ñfortunaò che ha avuto il requisito ñmadreò dellôomogeneità.

[690] Cfr. sul punto V. CRISAFULLI, *In tema di limiti al referendum*, 163 e A. CARIOLA, Referendum *abrogativo e giudizio costituzionale*, cit., 278

[691] Cfr. A. MORRONE, *Lôoggetto e il risultato dellôabrogazione referendaria ammissibile*, in *Elettori legislatori*, cit., 150 e s. Sul tema, comôè noto, si confrontano due tesi. La prima ritiene che lôabrogazione debba essere ricostruita come fenomeno che si svolge a livello degli atti, lôaltra la posiziona a livello delle norme. Cfr. sul punto A. GIORGIS, *Alcune riflessioni sul possibile oggetto dei referendum parziali: disposizioni, norme esplicite, norme implicite?* In *Le tortuose vie*, cit., 125.

[692] Quali sono quella della coerenza, della completezza, della congruenza, della linearità dellôepilogo, dellôevidenza del fine intrinseco. Cfr. per tutte la sent. n. 29 del 1987.

perdere di vista la genesi e rivelandosi come il frutto della proiezione di valutazioni relative allôimpatto dellôabrogazione popolare sul tessuto normativo. Al punto che, si è detto,[693] la giurisprudenza creativa della Corte, tentando di disegnare una disciplina ñrazionaleò del *referendum*, ha rischiato di contraddire le sue stesse finalità condizionando lôesperibilità della consultazione popolare a ragionamenti valutativi sostanzialmente indeterminabili.

Gli ñepigoniò[694] del requisito dellôomogeneità non hanno tuttavia scalfito lôautonomia e lôimportanza dello stesso, che è rimasto un passaggio imprescindibile nelle pronunce del giudice costituzionale.

La *vis espansiva* insita in questo requisito ha condotto i commentatori della sent. 16 del 1978 a parlare addirittura di ñsovraordinazione gerarchicaò rispetto alle altre cause inespresse individuate dal giudice costituzionale[695] e ad affermarne la priorità logica e cronologica nel sindacato della Corte costituzionale.[696]

In realtà, a dispetto del primato logico che questôultima sembrava riconoscere al criterio in esame,[697] più di recente il giudice costituzionale ha mostrato di ritenere che esso vada collocato in un momento successivo rispetto al vaglio sui limiti espressi di cui allôart. 75 Cost., considerando pregiudiziale lôaccertamento della sussumibilità dellôoggetto del *referendum* nelle materie elencate dalla disposizione costituzionale[698].

---

[693] R. PINARDI, *Giudizio di ammissibilità e razionalità delle richieste di* referendum, in *Diritto e società*, 1988, 618.

[694] Lôespressione è di P. CARNEVALE, *Cosa resta della sentenza n. 16 del 1978. Riflessioni sullôeredità di una ñstoricaò sentenza*, cit., 160.

[695] Cfr. A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo dopo la sentenza di inammissibilità*, in *Dem, dir.*, 1978, 71; M. LUCIANI, *LA nuova giurisprudenza sul referendum. Lôesempio della sentenza n. 22 del 1981*, in *Giur. Cost.*, 1981, 455; F. MODUGNO, *Rassegna critica delle sentenze sul referendum, ivi*, 1981, I, 2091 ss. e R. PINARDI, *Giudizio di ammissibilità e razionalità delle richieste di* referendum, in *Diritto e società*, 1988, 617.

[696] M. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio rappresentativo*, in *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 75. Cfr. anche F. CRISAFULLI, *Vecchie e nuove incertezze della giurisprudenza costituzionale in tema di referendum abrogativo*, in *Giur. Cost.*, 1981, 115 e F. MODUGNO, *Ancora una «rassegna» sull'ammissibilità dei «referendum» abrogativi, dopo venti anni*, in *Giur. cost.*, 2001, 1785 e ss., che parla di ñquasi-pregiudizialitàò del criterio dellôomogeneità.

[697] Cfr. sent. n. 30 del 1981 e sul punto M. LUCIANI, *Commento allôart. 75*, cit., 421.

[698] Cfr. la sentenza n. 11 del 1995, ove si legge che ñpregiudiziale all'esame della sussistenza dei requisiti di omogeneità, chiarezza ed univocità del quesito, necessari all'ammissibilità del *referendum* abrogativo secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, è la verifica se le norme oggetto della presente richiesta siano comprese, o meno, nella categoria delle "leggi tributarie" sulle quali l'art. 75 della Costituzione preclude il ricorso al *referendum* abrogativoò. In linea con tale orientamento R.

Ad ogni modo, almeno nella sua applicazione originaria, quello dell'omogeneità è ritenuto l'unico criterio di origine pretoria dotato di un sicuro fondamento costituzionale[699], in quanto sorto per assicurare che la consultazione popolare si manifesti come un esercizio di democrazia diretta contenuto nelle forme e nei limiti della Costituzione. Poichè il *referendum* è un tramite della sovranità popolare, afferma il giudice costituzionale, occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta, «mentre é manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso.»[700]

Peculiare, in questo quadro, è l'ipotesi in cui il quesito verta sull'abrogazione di un'intera legge. Una simile richiesta è ritenuta, dai più, sempre coerente ed omogenea, indipendentemente dalle caratteristiche intrinseche dell'atto legislativo assoggettato a *referendum*.[701] La scelta fra l'abrogazione o la permanenza in vigore di un'intera legge è infatti immediatamente percepibile dall'elettore, e soddisfa al contempo l'attributo della "semplicità" del *referendum*, anch'esso talvolta invocato dalla Corte.[702]

Secondo l'orientamento giurisprudenziale illustrato, condiviso dalla dottrina prevalente, il criterio dell'omogeneità si fonderebbe dunque sul principio di libertà del voto[703] di cui agli articoli 1 e 48 Cost.

BALDUZZI, *La Corte non è Bertoldo(o dell'affidabilità del giudice costituzionale)* in *Giur. Cost*., 1993, 254.

[699] E. LAMARQUE, *Ammissibilità del* referendum*: un'altra occasione mancata*, in *Forum quaderni costituzionali.*

[700] Ancora, sent. n. 16 del 1978.

[701] P. CARNEVALE *Ragioni, pretese e reali, della prassi del «plurireferendum» ugualmente orientato (in margine all'attuale vicenda dei referendum in tema di procreaizone medicalmente assistita) in* M. AINIS *(a cura di) I* referendum.., 64*;* R. PINARDI, *Giudizio di ammissibilità e razionalità delle richieste di* referendum, in *Dir. E soc., 1988,* 636; AINIS, *op. ult. Cit.*; A. CARIOLA, Referendum abrogativo e giudizio costituzionale, cit., 299.

[702] cfr. ad esempio la sentenza n. 27 del 1981, e in dottrina A. RUGGERI- A. SPADARO, *op. cit*., 403. In passato, difatti, la Corte ha sottoposto allo scrutinio dell'omogeneità del quesito anche la richiesta d'abrogare intere leggi: è accaduto, per esempio, nel caso delle due proposte abrogative del 1977 e del 1980 in tema di disciplina dell'ordine pubblico. E conta rilevare che in tali fattispecie essa non ha mai proceduto a una declaratoria d'inammissibilità per "disomogeneità" del quesito referendario, confermando quindi che ogni atto legislativo è sempre in sé concluso ed omogeneo, e che pertanto la richiesta d'abrogarlo per intero soddisfa automaticamente il requisito della chiarezza quale condizione d'ammissibilità del *referendum.*

[703] Così P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992, 242 e ss. Si veda sul punto anche G. GEMMA, *op cit.*,

Tale ricostruzione, tuttavia, non è condivisa da chi ritiene lôappiglio allôarticolo 48 Cost. un fondamento malfermo[704]: la vera *ratio* dellôomogeneità, deducibile dalla sentenza n. 16 del 1978, starebbe nellôesigenza di non trasformare il *referendum* in un distorto strumento di democrazia rappresentativa mediante il quale proporre voti di fiducia popolari verso un uomo politico o un gruppo, o plebisciti[705].

Ora, tornando alla natura del criterio in esame e, in particolare, al suo legame con il metodo argomentativo tipico della ñragionevolezzaò, questôultimo è evidenziato dalla circostanza per cui lôomogeneità si sostanzia nellôesclusione di richieste contenenti una pluralità di domande non riconducibili ad una ñmatrice razionalmente unitariaò: deve dunque esistere, ai fini dellôammissibilità della richiesta, unôunità di *ratio* della domanda ablatoria, come riflesso della riconducibilità della disciplina oggetto del *referendum* ad un unico principio informatore. [706] Il controllo di ammissibilità sulla razionale formulazione delle richieste di abrogazione popolare dunque, sarebbe ricostruibile come una rappresentazione del giudizio di ragionevolezza, la cui trasposizione nella sede del giudizio di ammissibilità appare coerente, come sôè detto, alla scelta di parificazione alla legge ordinaria dell'istituto referendario.[707]

Dalla stessa motivazione della sentenza n. 16 del 1978, secondo la lettura che ne ha dato una parte dei commentatori[708], si evincerebbe un parallelo tra il sindacato in esame e quello concernente ñgli arbitri del legislatoreò, al punto che, già al tempo,

---

1038. *Contra* M. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio rappresentativo*, cit., 78.

[704] Il riferimento è a M. LUCIANI, *Commento allôart. 75.*, cit., 413, il quale ritiene che lôutilizzo del principio di libertà del voto a sostegno dellôomogeneità del quesito non risulti coerente con lôinterpretazione che dellôart. 48 ha dato la giurisprudenza costituzionale, dalla quale si evincerebbe che esso si riduca alla imposizione di adeguate forme di segretezza.

[705] Così la sentenza n. 16 del 1978. Uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere trasformato, secondo la Corte, in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie.

[706] Cfr. sul punto P. CARNEVALE, «Non separi il *referendum* quel che il legislatore ha congiunto». *Brevi note sulôapplicazione del criterio della coerenza del quesito referendario nella sent. n. 6 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1995.

[707] F. MODUGNO ï P. CARNEVALE *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sentenza n. 16 del 1978*, Cit. e sent. 29 del 1987; A. CARIOLA, Referendum *abrogativo e giudizio costituzionale*, 280

[708] Cfr. in tal senso S. MERZ, Il referendum *abrogativo dopo la sentenza della Corte costituzionale*, cit., 1165 e F. GABRIELE, *Profili evolutivi della giurisprudenza costituzionale in materia* di *limiti all'ammissibilità del* referendum, in *Scritti in onore di E. Tosato*, Milano, II, 1982, 916 e ss.

la dottrina tendeva a prospettare il limite dellôomogeneità come volto a sanzionare lôeccesso di potere dei promotori che intendano servirsi del *referendum* per fini diversi da quelli costituzionalmente indicati.

Lôesportazione delle tecniche proprie del sindacato sulle leggi, le quali si renderebbero necessarie, in questa sede, ad impedire lôesplicazione di un *referendum* che risulti privo della necessaria coerenza[709], le colora tuttavia di nuove e peculiari sfumature.

In primo luogo, si è rilevato[710] che il vizio di disomogeneità, seppure trasmesso dalla disciplina abroganda al quesito, non potrebbe predicarsi come vizio della disciplina in sé. La mancanza di un principio ispiratore unitario, infatti, non rileva di per sé con riferimento ad una normativa dettata dal legislatore rappresentativo, bensì diviene causa ostativa dellôesperimento del *referendum* nel caso della proposizione all'ablazione popolare della medesima disciplina. In sintesi, la legge può ben essere disomogenea[711] e tuttavia ragionevole, mentre tale carattere si converte automaticamente in causa di irragionevolezza della richiesta di *referendum* abrogativo che l'abbia adottata ad oggetto.

Inoltre, la trasposizione del metodo della ragionevolezza allôinterno di questa competenza, secondo le osservazioni di autorevole dottrina, amputerebbe lo stesso di rilevanti profili che ne sono caratteristici nel giudizio sulle leggi.[712]

In primo luogo, poiché lôomogeneità è una qualità la cui ravvisabilità dipende essenzialmente dallôottica in cui si pone lôosservatore, e il sindacato sulla stessa si traduce in un giudizio relazionale che implica operazioni di differenziazione, risulta necessaria lôindividuazione di un *tertium conparationis*. Tuttavia, nel giudizio sullôomogeneità delle richieste referendarie, come condotto dalla Corte, una nozione unitaria di *tertium comparationis* sembra mancare, rivelandosi quantomeno incerto[713] il cosiddetto *fundamentum relationis*.

In effetti, mentre il ñpunto di vistaò, nel giudizio sulle leggi, è predeterminato dalla Costituzione nel valore di riferimento, nel giudizio sulla omogeneità delle

---

[709] Ancora A. CARIOLA, Referendum *abrogativo e giudizio costituzionale*, cit., 281.

[710] F. MODUGNO ï P. CARNEVALE, *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sentenza n. 16 del 1978*, Cit.

[711] Sottolinea questo aspetto anche F. GABRIELE, *Profili evolutivi*, cit., 919.

[712] M. LUCIANI, *La nuova giurisprudenza*, cit., 457.

[713] Cfr. anche G. SILVESTRI, *Uso e abuso del criterio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Referendum e legalità. "Tornare alla Costituzione"*, Torino 2000, 156.

richieste referendarie la Corte non è tenuta ad alcun punto di vista obbligato, potendo sceglierlo a propria discrezione. L'omogeneità è infatti affermata o negata con riferimento alla richiesta, alla finalità abrogativa o ancora alla normativa di risulta e in ragione dell'identità di materia, dell'identità di funzione, o infine della reciproca implicazione tra le disposizioni prese di mira dai proponenti.

Nell'indeterminatezza del parametro sul quale innestare la valutazione relativa[714] risiederebbe, secondo questo orientamento, il maggiore difetto del requisito dell'omogeneità.

Ancora, si evidenzia che mentre il giudizio di ragionevolezza sulle leggi si svolge successivamente alle espressioni del legislatore, l'applicazione di tale tecnica al *referendum* si rivela particolarmente insolita, posto che il giudizio è di natura preventiva e verte su un atto che è vera e propria manifestazione del potere politico.

Il criterio dell'omogeneità celerebbe infine, secondo alcuni, un concetto indeterminato, un parametro di giudizio soggettivo e arbitrario, sostanzialmente politico[715], «fonte delle peggiori contraddizioni»[716], anche a causa della sua espansione incontrollata, che, come detto, rende imprevedibili gli esiti delle pronunce del giudice costituzionale.[717]

In virtù di tali caratteristiche, parte della dottrina ritiene che l'omogeneità rappresenti un'esigenza meritevole di esser fatta valere sul piano dell'opportunità, piuttosto che come limite di ammissibilità costituzionalmente imposto[718].

Al contrario, l'orientamento favorevole alla configurazione dell'omogeneità come canone giuridico, evidenzia la tendenza di tutti i settori dell'ordinamento a recepire l'esigenza di una retta formazione della volontà dei soggetti di diritto.[719]

Non manca nel panorama dottrinale la prospettazione di una soluzione mediana, la quale ritiene che le pronunce di inammissibilità fondate su tale criterio

---

[714] Così P. CARNEVALE, *Cosa resta della sentenza n. 16 del 1978. Riflessioni sull'eredità di una «storica» sentenza*, cit., 162 e M. LUCIANI, *Commento all'art. 75*, cit., 416.

[715] Così si esprime F. GABRIELE, *Profili evolutivi*, cit., 919.

[716] B. CARAVITA DI TORITTO, *Il* referendum *nella giurisprudenza costituzionale: nuovi limiti e potenzialità inespresse*, in AA.VV., Referendum *e legalità. «Tornare alla Costituzione»*, Torino, 2000, 127 che lo definisce altresì un criterio assolutamente diabolico, che si è prestato alle applicazioni più discutibili da parte della Corte costituzionale soprattutto nel momento in cui è stato riferito alla normativa di risulta.

[717] Paventavano tale rischio già G. TARELLO, *Tecniche*, 531; A. BALDASSARRE, *Il* referendum, cit., 79 e M. LUCIANI, *La nuova giurisprudenza*, cit., 458.

[718] Così A. BALDASSARRE, *Il* referendum *abrogativo dopo la sentenza di inammissibilità*, in *Dem e dir*., 1978, 79

[719] Cfr. G. GEMMA, *Omogeneità delle richieste*, cit., 1040.

debbano basarsi esclusivamente su ipotesi macroscopiche di violazione del principio di non contraddizione, tali da provocare un conflitto interno insanabile nellôelettore o rendere impossibile lôespressione di una volontà referendaria.[720]

La Corte non dovrebbe, secondo questa tesi «procedere dallôalto, dalle ragioni di armonia dellôordinamento, ma dal basso, dalle più elementari condizioni di omogeneità del quesito intese come condizioni minimali di proponibilità.»[721]

Ancora, in una analoga prospettiva, taluni ritengono che il sindacato sullôomogeneità debba essere ristretto nei confini di un controllo di tipo formale, limitato alla verifica che il quesito referendario si riferisca ad uno stesso atto o a parti di uno stesso atto, al fine di contemperare lôesigenza di garantire lôespressione genuina della volontà popolare con quella di non attribuire alla Corte una eccessiva discrezionalità di giudizio.[722]

Viceversa, coloro i quali sostengono una lettura sostanziale dellôomogeneità, ritengono che il giudice costituzionale dovrebbe privilegiare, tra i possibili parametri per giudicare la proposta referendaria, quello consistente nella unitarietà della *ratio* ispiratrice della normativa abroganda[723], instaurando così un parallelo con il giudizio di ñpertinenzaò.

Non si può omettere di rilevare, infine, che secondo parte della dottrina [724] il controllo sulla formulazione del quesito referendario dovrebbe essere esperito non dalla Corte costituzionale, ma dall'Ufficio centrale. Esso infatti concernerebbe un limite modale della richiesta più che un vizio di contenuto del *referendum.* [725]

---

[720] Così, G. SILVESTRI, *Uso e abuso del criterio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale,* in *Referendum e legalità. "Tornare alla Costituzione"*, Torino 2000, 157; F. GABRIELE, *Profili evolutivi*, cit., 920 e, per una lettura restrittiva del criterio di chiarezza, R PINARDI, *Giudizio di ammissibilità e razionalità delle richieste,* cit., 622.

[721] G. SILVESTRI, *Uso e abuso del criterio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale,* in *Referendum e legalità. "Tornare alla Costituzione"*, Torino 2000, 157

[722] È la tesi di M. LUCIANI, *La nuova giurisprudenza*, cit,. 459 e 460.

[723] Cfr. R. PINARDI, *Giudizio di ammissibilità e razionalità delle richieste*, cit., 629

[724] P. CARNEVALE, *op. ult. cit.*, 259-273 secondo il quale l'Ufficio centrale vedrebbe incrementato il suo ruolo nella dinamica referendaria, aggiungendo un ulteriore campo di intervento a quelli, già fondamentali, attribuiti dalla legge n. 352 del 1970 quali il potere di correzione e integrazione del quesito, la concentrazione delle richieste, la valutazione sul grado di novità normativa ai fini del trasferimento del quesito, la denominazione della richiesta referendaria. Adesiva lôopinione di S. PANUNZIO, *op. cit*., 183.

[725] Così anche A. CHIAPPETTI, *Lôammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1974, 117 e ss.; F. MODUGNO, *Rassegna critica delle sentenza sul referendum (anche alla luce di alcuni commenti della dottrina)* in *Giur. Cost*., 1981, 2094; A. PIZZORUSSO, *I controlli di ammissibilità del referendum*, in *Quad. Cost*., 1985, 272 s. *Contra*, invece, S. MERZ, *Il referendum abrogativo dopo la sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. It*., 1978, 1167; G. GEMMA, ***ñ****Omogeneità delle richieste****ò*** *e referendum*

La Corte non ha tuttavia aderito a tale impostazione, rivendicando, in occasione di alcuni tentativi in tal senso esperiti dai comitati promotori,[726] la propria autonomia di giudizio anche in merito alla formulazione del quesito referendario.[727]

3. La completezza del quesito referendario.

Come si è anticipato**,** il giudizio in ordine alla razionale formulazione dei quesiti referendari si è arricchito, con il tempo, del sindacato sulla loro completezza ed esaustività. Tale controllo è andato, peraltro, a intrecciarsi con lôattività dellôUfficio centrale presso la Corte di Cassazione, il quale ha fatto un uso sempre più penetrante del proprio potere di correzione della richiesta referendaria, con il rischio di sovrapposizione dei ruoli dei due organi.[728]

Lôinammissibilità di una richiesta che non soddisfi tale requisito, contrariamente allôipotesi dellôeterogeneità, che si caratterizza per lôeccesso di disposizioni abrogande, è dovuta alla mancata indicazione di norme che avrebbero dovuto essere incluse nella richiesta di *referendum*.[729]

Nella sentenza n. 27 del 1981,[730] per la prima volta, si rende percepibile il passaggio logico in virtù del quale lôomogeneità - che appariva, in virtù della

---

sulla caccia: cattiva utilizzazione di un giusto criterio, in *Giur. Cost*., 1981, 1039; R. PINARDI, *Corte costituzionale e referendum sulla caccia*, in *Giur. Cost.*, 1987, 298 e ss.

[726] Cfr. A. BARBERA - A. MORRONE, *La repubblica dei* referendum, Bologna, 2003, 180-181

[727] Cfr. sent. n. 1 del 1995.

[728] Cfr. sul punto F. SANTUOSSO, *Su alcuni orientamenti dellôUfficio centrale della Cassazione*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 29; P. CARNEVALE, *Nuove incertezze*, cit., 47; D. TRAINA, *Di alcune questioni relative ai referendum sulla disciplina del commercio: in particolare l'esatta individuazione del «principio abrogativo»*, in *Giur. cost.* 1995, 1, 37.

[729] Al punto che parte della dottrina ha prospettato un parallelo con lôipotesi delle sentenze ñadditiveò, pur sottolineando la differenza sul piano delle conseguenze tra pronuncia di illegittimità costituzionale e decisione di inammissibilità. In tema F. GABRIELE, *Profili evolutivi*, cit., 917. Cfr. sul tema specialmente R. PINARDI, *La «completezza» delle richieste referendarie*, in *Quad. Cost*., 2003, 382.

[730] Tuttavia, già nella sentenza n. 22 dello stesso anno, il giudice costituzionale aveva prospettato lôipotesi di carenza del requisito dellôomogeneità dovuta allôesclusione dallo stesso di alcune disposizioni. Sulla sent. n. 29 del 1987 si vedano le osservazioni di A. PACE, *Inammissibilità del referendum sulla caccia per incoerenza o per eccessiva elaboratezza del quesito?*, in *Giur. Cost.*, 1981, 166 e ss. il quale condivide la soluzione scelta dalla Corte, la quale non è scesa nel merito della questione e, anziché respingere la richiesta per violazione della competenza regionale ex art. 117 Cost., ha voluto duramente colpire i promotori, censurandone l' incoerenza nella formulazione del quesito referendario. La semplicità e chiarezza del quesito, infatti, vengono meno anche per la contraddizione tra la richiesta di abrogazione di una disciplina e la mancata richiesta di abrogazione di altre disposizioni, dettate nel medesimo contesto normativo e legate a quelle che si vorrebbero

giurisprudenza precedente, come un ñgenereò declinabile nelle accezioni della chiarezza e dellôunivocità - diventa ñspecieò di un genere più ampio che ricomprende anche la coerenza e la congruenza[731].

In questa pronuncia la Corte ha infatti affermato espressamente che lôirrazionalità della richiesta, legata alla mancanza di chiarezza, semplicità e coerenza del quesito, può risultare non solo dalla combinata lettura delle abrogazioni chieste, ma anche di quelle ñnon chiesteò. Il giudice costituzionale ha esteso così lôarea del suo sindacato allôipotesi in cui si rilevi una contraddittorietà tra la richiesta di abrogazione di una disciplina e la mancata richiesta di abrogazione di altre disposizioni che siano indissolubilmente legate a quelle che si vorrebbero sopprimere: ciò al fine di tutelare la ñnettezzaò della scelta popolare.[732]

Il ñcriterio dellôesclusoò, il quale implica, anchôesso, un principio di non contraddizione tra contenuti normativi e non tra mere disposizioni di legge,[733] segna così il passaggio, sottolineato dalla dottrina più attenta, da un controllo sulla razionalità *ab intra* del quesito, di cui allôoriginaria valutazione di omogeneità, ad un controllo sulla razionalità *ab extra*[734] che non ha trovato, sin dallôinizio, una calorosa accoglienza nei commentatori della giurisprudenza costituzionale[735].

---

sopprimere. In conclusione, per ciò che riguarda le concrete modalità di formulazione dei quesiti referendari, la Corte intende disincentivare l' uso esasperato della tecnica del ritaglio, in virtù del quale il *referendum* da abrogativo sembra quasi atteggiarsi a propositivo. *Contra* F. MODUGNO, *Rassegna critica, cit. ibidem,* 2115. Sulla stessa sentenza cfr. anche, in senso critico, G. GEMMA, *«Omogeneità delle richieste» e referendum sulla caccia: cattiva utilizzazione di un giusto criterio, ibidem,* 1981, 1030 e ss. il quale ritiene che la pronuncia in parola abbia configurato in termini troppo estensivi il criterio dellôomogeneità delle richieste.

[731] Sul punto G. GEMMA, *«Omogeneità delle richieste»*, cit., 1044 e F. MODUGNO, *Rassegna critica*, cit., 2112.

[732] Cfr. sentenze nn. 27 del 1981 e 36 del 1993, e n. 6 del 1995, ove si legge che ñLa mancata richiesta di abrogazione delle disposizioni - dettate nel medesimo contesto normativo di quelle di cui si vuole la soppressione (é) crea una contraddizione con la ratio dell'effetto abolitivo del referendum. (é)Ne risulta, secondo i criteri di giudizio fissati da questa Corte, una mancanza di chiarezza del quesito che impedisce nell'elettore la piena consapevolezza del significato del voto o ne coarta la possibilità di scelta per il vincolo di unicità della rispostaò

[733] A. MORRONE, *Lôoggetto e il risultato*, cit., 152 e 153.

[734] P. CARNEVALE, «Non separi il *referendum* quel che il legislatore ha congiunto». *Brevi note sullôapplicazione del criterio della coerenza del quesito referendario nella sent. n. 6 del 1995 della Corte costituzionale*, cit., 141.

[735] Si veda in particolare M. LUCIANI, *La nuova giurisprudenza sul* referendum. *Lôesempio della sentenza n. 22 del 1981*, in *Giur. Cost*, 1981, 452 e ss. il quale ritiene che non basti lôidentità di principio ispiratore fra norme per renderne parallele le sorti. In senso critico, sul criterio dellôincoerenza delle richieste si veda anche F. MODUGNO, *Rassegna critica,* cit., *ibidem,* 2117, che lo indica come intimamente contraddittorio e arbitrario e, soprattutto, A. BALDASSARRE, *Relazione,* in Referendum *e legalità*, cit., 165 e s. il quale sottolinea lôassurdità del criterio dellôinequivocità del

Deve rilevarsi che, negli sviluppi successivi della giurisprudenza, questo criterio ha vissuto alterne vicende, trovando dapprima una diffusa applicazione, seppur non del tutto lineare, subendo poi un parziale ridimensionamento, per infine tornare ad affacciarsi nelle pronunce più recenti.[736]

Quanto alla natura del legame necessario per predicare lôinammissibile esclusione di alcune disposizioni dal quesito, esso è stato riscontrato qualora tra le norme inserite e quelle escluse sia ravvisabile un identico principio ispiratore[737], una semplice connessione materiale,[738] una sostanziale coincidenza della fattispecie regolata[739] o, ancora, qualora si verifichi una relazione di interconnessione operativa.[740]Successivamente, da alcune affermazioni del giudice costituzionale è sembrata potersi evincere la regola secondo la quale, in caso di connessione funzionale tra due discipline, lôuna inclusa e lôaltra esclusa dal quesito, il carattere dellôindissolubilità dovrebbe negarsi qualora lôabrogazione dellôuna abbia come effetto un mero restringimento dellôarea dellôapplicabilità dellôaltra[741]; tale carattere dovrebbe invece essere affermato, causando lôinammissibilità della richiesta, nellôipotesi in cui non residui, per la disposizione esclusa dalla medesima, alcuno spazio applicativo.

Sul piano del fondamento costituzionale del limite in parola, poi, lôincoerenza e lôincompletezza del quesito non dovrebbero rilevare di per sé, ma in quanto suscettibili di inficiare la consapevole scelta dellôelettore, incidendo così sulla libertà del voto[742], analogamente a quanto avviene per il requisito dellôomogeneità.

Tuttavia, in questa fattispecie il fondamento costituzionale dellôarticolo 48 Cost. sembra meno agevolmente invocabile. In effetti, il ñvaglio referendarioò effettuato dallôelettore ricade sulle sole disposizioni di cui è chiesta lôabrogazione,

---

quesito, in quanto richiede ai promotori una conoscenza delle norme che non è richiesta nemmeno al legislatore. Lôelaborazione di tale requisito, secondo lôAutore, cela lôideologia antireferendaria della Corte, e la volontà di scoraggiare fortemente lôuso dello strumento referendario.

[736] Per una rassegne delle pronunce relative alla diverse fasi citate, cfr. M. LUCIANI, *Commento allôart. 75*, cit., 424.

[737]Cfr. Sent. n. 27 del 1981; 28 del 1987; 13 del 1995.

[738] Sentt. nn. 34, 32, 36 del 1993.

[739] Sent. n. 29 del 1981.

[740] Sent. n. 6 del 1995, commentata da P. CARNEVALE, «Non separi il *referendum* quel che il legislatore ha congiunto». *Brevi note sulôapplicazione del criterio della coerenza del quesito referendario nella sent. n. 6 del 1995 della Corte costituzionale*, cit., 140 e ss.

[741] Cfr. sent. n. 4 e 8 del 1995.

[742] Cfr. diffusamente R. PINARDI, *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 636.

non essendo coinvolta nellôespressione del voto la serie di disposizioni escluse ma legate alle prime, delle quali peraltro egli non ha diretta percezione.[743]

Secondo lôimpostazione della dottrina maggioritaria, con lôintroduzione di tale criterio si è segnata una svolta di importanza cruciale nello sviluppo del giudizio di ammissibilità, posto che il limite della completezza non è più ancorato ad un requisito strutturale, quale lôunitarietà della domanda abrogativa, ma tende a verificare gli esiti dellôimpatto referendario sullôordinamento. Si sarebbe trasferito, così, il sindacato della Corte dalla struttura del quesito al risultato referendario.[744]

Dallôelaborazione del criterio della completezza-coerenza, infatti, hanno tratto origine i profili della univocità delle conseguenza abrogative, della teleologica significanza e della linearità dellôepilogo referendario che hanno ulteriormente ampliato, come si vedrà, lo spettro del sindacato del giudice costituzionale spingendolo verso la valutazione della legittimità della situazione normativa di risulta. [745]

Peraltro, il controllo sulla «esaustività» della richiesta, richiedendo la necessaria compresenza nel quesito di tutti i precetti riconducibili all'unicità di matrice razionale della domanda ablatoria, si avvicina ancor di più ai tradizionali canoni del giudizio di ragionevolezza. Il trasferimento dellôesame sugli effetti del *referendum* rende in effetti tale tecnica più accostabile a quelle utilizzate nel sindacato di legittimità sulle leggi, in quanto un problema di coerenza e di razionalità delle scelte sembra potersi correttamente riferire solo al testo normativo di risulta.[746]

Ovviamente, il giudizio rimane pur sempre preventivo, ma assume su di sé la finalità di tutelare, seppure *ex ante,* lôinteresse allo sviluppo lineare dellôordinamento.

---

[743] P. CARNEVALE, «Non separi il *referendum* quel che il legislatore ha congiunto». *Brevi note sulôapplicazione del criterio della coerenza del quesito referendario nella sent. n. 6 del 1995 della Corte costituzionale*, cit., 144.

[744] L. CARLASSARE, *Considerazioni sul principio democratico e referendum abrogativo,* in AA.VV. *Il giudizio di ammissibilità,* cit., 135 e ss., secondo la quale il trasferimento dellôesame della Corte sul risultato normativo inciderebbe sulla democraticità del voto, rimanendo lôiniziativa in mano a quei pochi in grado di elaborare quesiti che, per evitare lôincompletezza, devono essere formulati in modo sempre più farraginoso e complesso. Evidenti sarebbero le conseguenze negative sulla libertà e consapevolezza del voto Cfr. anche P. CARNEVALE, «Non separi il *referendum* quel che il legislatore ha congiunto». *Brevi note sulôapplicazione del criterio della coerenza del quesito referendario nella sent. n. 6 del 1995 della Corte costituzionale*, cit., 141.

[745] Cfr. anche F. MODUGNO, *Rassegna critica*, cit., 2112, il quale sottolinea come il profilo dellôincoerenza involga una questione di costituzionalità, rendendo vana la distinzione logica e cronologica dei giudizi di ammissibilità e di legittimità costituzionale.

[746] A. CARIOLA, Referendum *abrogativo e giudizio costituzionale*, cit., 301.

La valutazione della Corte finisce inoltre, come si accennava, per arricchirsi necessariamente dellôaccertamento di congruenza dell'atto allo scopo: una richiesta di *referendum* che non contenga tutte le disposizioni ispirate a quella medesima *ratio*, lasciando nell'ordinamento precetti legislativi espressivi del principio la cui permanenza o eliminazione rappresenta la sostanza della richiesta al vaglio degli elettori, si configurerebbe incompleta e dunque insufficiente rispetto allo scopo cui deve tendere. In questa prospettiva, la richiesta di abrogazione popolare si rivela idonea a viziare per ñeccesso di potereò la funzione referendaria, quando la sua inesaustività si tramuti in un pregiudizio del fine ascrivibile al quesito. Grazie al criterio della completezza, il sindacato di ammissibilità viene a conoscere dunque i canoni di «proporzionalità», «adeguatezza», «congruenza» che, come si è visto, sono propri del giudizio di ragionevolezza sugli atti legislativi,[747] e, in particolare, degli argomenti di efficienza strumentale.

Tuttavia, anche in questa ipotesi la trasposizione del canone di ragionevolezza nella sede del controllo di ammissibilità lascia emergere delle innegabili peculiarità che lo espongono alle perplessità della dottrina.

Lôinserimento del parametro del ñnon chiestoò darebbe luogo a risultati inaccettabili in quanto, portato alle estreme conseguenze, condurrebbe a ritenere inammissibili tutte le richieste aventi ad oggetto norme inserite in un atto legislativo che non contenga tutta la disciplina del principio che si vuole espungere dallôordinamento.

Nellôorientamento della Corte si rileverebbe poi, secondo taluni, una contraddizione logica.[748] La valutazione di impatto sull'ordinamento dell'ablazione popolare andrebbe infatti effettuata tenendo conto dei principi che regolano l'istituto della abrogazione: ove la richiesta sia provvista di un significato unitario costruito intorno al principio ispiratore della disciplina incisa dal quesito, l'eventuale abrogazione referendaria dovrebbe comportare la caducazione per incompatibilità anche delle disposizioni non comprese nel quesito, la cui permanenza risulti incompatibile con la *ratio* dell'abrogazione popolare, con lôunica peculiarità per cui

[747] Cfr. F. MODUGNO ï P. CARNEVALE, *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sentenza n. 16 del 1978,* Cit.

[748] Parlano di abrogazione consequenziale per incompatibilità F. MODUGNO ï P. CARNEVALE, *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sentenza n. 16 del 1978,* Cit. Su questo aspetto cfr. anche F. GABRIELE, *op. ult. Cit.*, 918.

esse subirebbero una cessazione indiretta della loro efficacia. Eppure, dalla giurisprudenza costituzionale emerge che la «incompletezza-inesaustività» della richiesta non viene sindacata con riferimento alla produzione in concreto dell'effetto abrogativo, ma appare legata alla valutazione sulla percettibilità del quesito da parte dellôelettore[749] e dunque ancora una volta allôesigenza di «chiarezza», venendo a configurare tale vizio di ammissibilità in come vizio del consenso.

Ancora, si è evidenziato come la Corte finisca per giudicare lôincoerenza delle disposizioni che residuano allôabrogazione alla luce della materia quale risultava anche dalle disposizioni abrogate: tuttavia, essendo venuto a mancare tale ultimo termine di paragone, in quanto espunto dallôordinamento, lôillogicità non si spiegherebbe se non in assoluto, con riferimento allôopportunità di una più ampia disciplina di un settore materiale naturalisticamente inteso, finendo per toccare profili di merito.[750]

Inoltre, non sono mancate le critiche allôatteggiamento vago e inaffidabile[751] del giudice costituzionale. Posto che lôesaustività della richiesta non rappresenta una caratteristica intrinseca del quesito ma è il frutto di una valutazione relazionale, anche in questa circostanza il parametro di giudizio si rivela largamente indeterminato. Talvolta, il giudice costituzionale sembra fare riferimento alla *ratio* oggettiva che si ricava dalla disciplina sottoposta a *referendum*[752], talaltra allo scopo soggettivo dei promotori, che come si vedrà assumerà sempre maggiore rilievo nel giudizio di ammissibilità.

Ad ogni modo, come si anticipava, parallelamente ad un uso sempre più attivo del proprio potere di correzione della richiesta da parte dellôUfficio centrale, la Corte ha inaugurato un orientamento più tollerante sul piano dellôesausitività del quesito.

La mancanza di completezza, alla luce di tali pronunce, darà luogo a inammissibilità solo se le disposizioni non menzionate nel quesito possano dar luogo ad una autonoma disciplina che si trovi in contrasto con il risultato che il *referendum*

---

[749] Sulla consapevolezza del voto come *fictio iuris* cfr. P. TACCHI, *La partitocrazia contro il referendum o il referendum contro la partitocrazia? (Un tentativo di bilancio sul rapporto fra partiti politici e referendum attraverso lôanalisi del comportamento dellôelettore non votante)*, Milano, 1996, 13.

[750] Così F. GABRIELE, *op. ult. Cit*., 918 e adesivamente R. PINARDI, *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 637 e M. LUCIANI, *Commento allôart. 75*, cit., 428.

[751] Così M. LUCIANI, *Commento allôart. 75*, cit., 428 il quale critica, in particolare, il criterio dellôeterogeneità (o in esaustività) sopravvenuta, di cui alle sentt. nn. 22 e 27 del 1981.

[752] Cfr. sent. n. 42 del 2003, punto 2 del Considerato in diritto.

vorrebbe conseguire: è ammissibile invece il quesito che tralasci disposizioni marginali e frammentarie.[753] Talora, inoltre, il giudice costituzionale si è limitato a richiedere esclusivamente che il quesito investa il corpo fondamentale della disciplina della materia incisa[754] sembrando così destinare lôuso del criterio in esame alla censura delle ipotesi più gravi.[755]

4. La congruità dello strumento referendario e lôemersione del profilo teleologico.

Lôelaborazione del criterio dellôesaustività, come detto, ha fatto emergere lôulteriore profilo della ñcongruità del mezzo al fineò - il quale si è affermato, come si vedrà, soprattutto nella tornata referendaria del 2000 ï che collega ancor più chiaramente le tecniche decisorie del giudizio di ammissibilità al controllo di ragionevolezza delle leggi *sub specie* di razionalità strumentale.[756]

Tale criterio, a ben vedere, veniva già adombrato nella pronuncia n. 30 del 1997, ove lôinammissibilità della richiesta allôesame della Corte era motivata in forza dellôinidoneità e dellôincongruità del ricorso allo strumento referendario rispetto al fine dichiarato di abrogare il carattere militare insito nella struttura complessiva e nei modelli organizzativi della Guardia di Finanza. Tuttavia, il limite in parola, in quellôoccasione, veniva ancora combinato con il criterio dellôesaustività: lôinadeguatezza della formulazione del quesito trovava infatti riscontro nella corposa disciplina normativa non compresa nella richiesta, che, anche in caso di esito positivo del *referendum*, avrebbe lasciato inalterati i caratteri militari del Corpo.

Il criterio dellôidoneità dello strumento referendario in sé e per sé rispetto allôobiettivo da raggiungere viene espresso compiutamente solo nella sentenza n. 35 del 2000[757], vertente ancora su una richiesta referendaria volta a ñsmilitarizzareò la Guardia di Finanza.

---

[753] Cfr. sentt. nn. 21 e 22, 38 e 42 del 1997; 46, 47 del 2000 e 44 del 2003

[754] Cfr. sentt. nn. 32, 44 e 47 del 2000.

[755] P. CARNEVALE, *Nuove incertezze*, cit., 49.

[756] A. BARBERA ï A. MORRONE, *op. ult. Cit.*, 201, che espressamente equiparano il controllo sullôidoneità a raggiungere lo scopo al controllo di ragionevolezza. Cfr. anche R. BIN, *Potremmo mai avere*, cit.

[757] Cfr. anche la sent. n. 38 del 2000, nella quale si fa riferimento alla ñcontraddittorietà mezzo-fineò: il risultato che si otterrebbe in caso di esito positivo del *referendum* sarebbe evidentemente

Anche stavolta, secondo la Corte, lôesito positivo della consultazione referendaria non eviterebbe la permanenza dei modelli militari ai quali si è storicamente uniformato il Corpo in questione: tali modelli non sarebbero, infatti, suscettibili di essere modificati mediante mere abrogazioni.

Anche la successiva pronuncia n. 36 del 2000 sembra ispirata ad unôanaloga struttura argomentativa. Il giudice costituzionale vi afferma infatti che lo strumento referendario, nel caso di specie, appare inidoneo a raggiungere il fine dei proponenti oggettivato nel quesito: tale scopo non è infatti suscettibile di essere conseguito tramite la mera abrogazione parziale della normativa esistente, bensì richiederebbe una complessa operazione legislativa di trasformazione dellôassetto esistente.[758]

Talora, come avviene nella sentenza subito successiva,[759] ñl'incongruenzaò appare misurata non tanto al risultato conseguibile, quanto alla denominazione data dall'Ufficio centrale alla richiesta, rilevando la Corte che il titolo attribuito al quesito «appare non del tutto adeguato, e in sostanza eccedente, rispetto alla oggettiva portata delle abrogazioni proposte». Tuttavia, anche in questa ipotesi, lôelemento decisivo non si può dire sia il titolo, bensì la portata obiettiva del quesito. E, infatti, lôesito della valutazione è nel senso dellôammissibilità, che appare legata alla ñnon incostituzionalitàò della normativa di risulta[760]. All'esigenza che «a seguito dell'eventuale abrogazione referendaria, si pongano in essere gli interventi legislativi necessari per rivedere organicamente tale normativa, eliminandone disarmonie o incongruità eventualmente discendenti dalla parzialità dell'intervento abrogativo», non è stavolta attribuito rilievo tale da pregiudicare l'ammissibilità del *referendum.*

Da unôaltra sentenza della stessa tornata[761], inoltre, emerge il collegamento tra il criterio della contraddittorietà tra mezzo e fine e quello legato alla funzione propositiva-innovativa o manipolativa[762] del *referendum*, quasi fossero due diverse

---

contraddittorio con la finalità oggettivata nello stesso quesito. Sul punto in dottrina, per tutti, F. MODUGNO, *Ancora un rassegna,* cit., 1785 e ss.

[758] Conseguentemente agli elettori verrebbe proposta una falsa alternativa che, impedendo loro di conseguire realmente l'obiettivo annunciato - di assicurare, cioè, un diverso sistema pluralistico compatibile con i principi della permanente e generalizzata soddisfazione dei diritti garantiti in modo indefettibile dalla Costituzione - si riverbera sulla stessa possibilità di esprimere correttamente il proprio voto, traducendosi quindi nell'inammissibilità del *referendum.*

[759] Cfr. sent. n. 37 del 2000.

[760] Cfr. ancora F. MODUGNO, *Ancora un rassegna,* cit.

[761] Cfr. sent. n. 43 del 2000

[762] Sui referendum manipolativi, dei quali si parlerà, seppur incidentalmente, nel prossimo paragrafo, si vedano, *ex multis,* R. CALVANO, *Il ñfalso problemaò dei referendum manipolativi*, in *Giur. Cost.*,

facce della stessa medaglia. In questa ipotesi, infatti, si affiancano due argomentazioni volte a dichiarare lôinammissibilità del quesito. Da un lato, la complessità della disciplina impedisce ai promotori di realizzare il proprio obiettivo attraverso l'abrogazione di parti di disposizioni, e non consente all'elettore una scelta che consegua gli effetti annunciati, mancando la possibilità di esprimere un voto referendario consapevole degli effetti normativi che ne derivano; dallôaltro, viene in considerazione la natura manipolativa della richiesta.

Come notato dalla dottrina, in alcune ipotesi la combinazione delle cause di inammissibilità elaborate in via pretoria dalla Corte può portare ad un corto circuito: posto infatti che per eliminare dall'ordinamento un ñprincipio normativoò rispettando il requisito dellôomogeneità può essere necessario un intervento di ñchirurgia linguisticaò, ciò porterà all'inammissibilità della richiesta per la sua natura manipolativa, qualora il risultato perseguito risulti raggiungibile, oppure all'inammissibilità della richiesta medesima per incongruità dello strumento referendario, nel caso opposto. La distinzione tra abrogazione parziale e abrogazione manipolativa, priva di un fondamento teorico forte, necessita dunque del sostegno del giudizio di congruità per impedire «quei *referendum* che manipolativi vorrebbero forse esserlo, ma non ci riescono»[763].

Lôesame della giurisprudenza costituzionale e, in particolare, della tornata appena analizzata, fa scaturire due osservazioni.

In primo luogo, la congruità appare come un criterio suppletivo, che si accompagna, affiancandole, ad altre cause di inammissibilità inespresse e si rivela, perciò, uno strumento non autonomo ma funzionale alla tutela di quei valori a garanzia dei quali il giudice costituzionale ha ampliato i limiti costituzionali delle richieste di abrogazione popolare.

Molto spesso infatti, come si è accennato, l'incongruità tra mezzo referendario e fine perseguibile o perseguito ridonda nei più classici criteri della inammissibile

---

1997, 322 e ss.; M. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio rappresentativo*, in *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 75 e ss. F. SORRENTINO, *Lôammissibilità dei referendum manipolativi*, in *Il giudizio di ammissibilità*, 187 e ss; G. BRUNELLI, *Manipolazione referendaria (e dintorni) in materia elettorale*, in *Giur. Cost.*, 1999, 104 e ss.; G. TARLI BARBIERI, *Le sentenze sui referendum «Guzzetta» tra (apparenti) conferme e (sostanziali) novità*, in *Giur. Cost*., 2008, 190 ss. e C. CHIOLA, *La plusvalenza del* referendum *e le applicazioni concrete di questo principio*, in AA.VV., Referendum *e legalità. ñTornare alla Costituzioneò*, Torino, 2000, 143 e ss.

[763] Così R. BIN, *Potremmo mai avere*, cit.

funzione propositiva o introduttiva del *referendum*, ovvero della disomogeneità, della scarsa chiarezza o addirittura della intrinseca contraddittorietà del quesito e quindi della impossibilità per gli elettori di esprimere un voto consapevole.[764]

Ciò appare evidente nella sentenza n. 40 del 2000, ove l'inammissibilità è dichiarata in base alle concorrenti ragioni della disomogeneità e dell'intrinseca contraddittorietà. Queste ultime rappresentano le due figure più vicine ai metodi argomentativi usuali del controllo di ragionevolezza e, come questo, finiscono per accompagnarsi ad un giudizio di ñcongruitàò.

In secondo luogo, sembra emergere lôassunto secondo il quale vi sono principi non rimuovibili con lo strumento del *referendum* a causa della complessità della disciplina esistente o della stratificazione normativa presente nella materia incisa dalla richiesta di abrogazione popolare. Tuttavia, secondo unôattenta dottrina, preoccupata per le «potenzialità assai gravi» di un tale argomento, vi è il rischio che la pretesa inammissibilità di una richiesta che colpisca «principi che sono così complessamente innervati nell'ordinamento», possa estendersi ai casi in cui tale fenomeno discenda dallôaccurata "blindatura" della legge, scritta appositamente per sottrarla al *referendum*.[765]

5 . Il rilievo dellôintento dei proponenti la richiesta referendaria nel giudizio di ammissibilità

Si è già parzialmente evidenziato che lôevoluzione del giudizio di ammissibilità ha spostato il fuoco del sindacato, progressivamente, dallôoggetto della richiesta allo scopo del *referendum*. Lôemersione del criterio dellôunivocità della richiesta abrogativa, la quale non deve produrre conseguenze contraddittorie che incidano sulla intelligibilità della stessa,[766] ha incentrato lôattenzione sul quesito come mezzo congruo al perseguimento di uno scopo in positivo.

---

[764] F. MODUGNO, *Ancora un rassegna*, cit.
[765] Così R. BIN, *Potremmo mai avere?* e, adesivamente, F. MODUGNO, *Ancora una rassegna,* cit.,
[766] Cfr. sent. n. 27 del 1982

Con lôaffermarsi del sindacato di congruità e con lôintroduzione del requisito dellôevidenza e della linearità del fine intrinseco del quesito, il profilo teleologico ha dunque assunto una centralità ancora maggiore.[767]

Si richiede infatti, quale presupposto di esperibilità del *referendum*, che la proposta contenga l'indicazione del «fine intrinseco» alla domandata abrogazione, comportando l'emersione, nel campo del «giuridicamente rilevante», del «verso» dell'iniziativa referendaria e della motivazione della richiesta di *referendum* abrogativo.

In realtà, a bene vedere, già alla sentenza n. 16 del 1978 non era estraneo il tema dellôinterpretazione della *ratio* della richiesta.

Tuttavia, in quella sede il giudice costituzionale aveva precisato lôirrilevanza degli intendimenti soggettivi dei promotori ai fini della ricostruzione del significato del quesito in sede di giudizio di ammissibilità, a meno che essi non siano obiettivati nella formulazione della richiesta[768]. Di questôultima, dunque, dovrebbe essere data una lettura basata su dati oggettivi.

Lôestraneità al sindacato sullôomogeneità del quesito delle motivazioni soggettive dei proponenti e, altresì, dei «mutevoli intenti che potrebbero indurre gli elettori a votare» per o contro lôabrogazione, è ribadita ancora nella sentenza n. 28 del 1981. Tali elementi potrebbero, al più, rappresentare un ausilio allôindividuazione della *ratio* oggettiva della richiesta.

---

[767] Secondo parte della dottrina il profilo teleologico-volitivo potrebbe essere valorizzato anche nella prospettiva di un vincolo alla discrezionalità del legislatore, sia sotto il profilo dellôintervento parlamentare che legittima il blocco delle operazioni referendarie ex articolo 39, sia per quanto concerne lôattività legislativa consequenziale allôesito positivo del referendum. Quanto al primo problema, è pacifica lôinesistenza di un obbligo di conformazione assoluta dello *ius superveniens* allôintento dei promotori. Un intervento legislativo di segno opposto alla *ratio* abrogativa sottesa alla richiesta di referendum si rivelerebbe comunque idoneo a bloccare le operazioni. Sul punto A. CARIOLA, Referendum *abrogativo,* cit., 310 e ancora V. BALDINI, *Lôintento dei promotori nel referendum abrogativo*, Napoli, 1996 cit., 162 e s. e P. CARNEVALE, *Richiesta di referendum abrogativo, intervento legislativo sopravvenuto e «blocco» delle operazioni referendarie. Nuovi spunti di riflessione alla luce di un recente intervento del Capo dello Stato e di taluni sviluppi della giurisprudenza costituzionale,* in *Giur. It.*, 1993, 269. Quanto al secondo profilo, V. BALDINI si interroga sulla questione se il profilo volontaristico possa assumere, accanto allôefficacia condizionante che esplica in via preventiva con riferimento alla consapevolezza della scelta popolare, un effetto vincolante in via successiva, opponendo alla discrezionalità legislativa la ñspecificità cogente del versoò. Sulla questione si veda, anche L. IMARISIO - A. MASTROMARINO, *Il rilievo giuridico dellôintenzione dei proponenti il referendum abrogativo*, in *Le tortuose vie*, cit., 160 e ss

[768] Cfr. il punto 7 del Considerato in diritto: ñ(é) il senso che obiettivamente assume la richiesta di cui si discute, quali che fossero gli intendimenti soggettivi dei presentatori e dei sottoscrittori di essa, consiste (é)ò.

La giurisprudenza più recente non sembra aver mutato orientamento, se si pensa che, ancora nella sent. n. 48 del 2005,[769] il giudice costituzionale è attento a specificare che la matrice razionalmente unitaria cui deve poter essere ricondotto il quesito ai fini della sua ammissibilità non contempla le intenzioni dei proponenti, potendo queste fungere non da riferimento unico, bensì da mezzo di verifica ulteriore dell'inconfondibilità teleologica del quesito. Ne discenderebbe l'ininfluenza sull'esito del giudizio dell'eventuale mancata corrispondenza tra la motivazione obiettiva e quella soggettiva della proposta.

Questa impostazione appariva senz'altro coerente con la ritenuta natura eccezionale dello strumento referendario, la quale portava ad escludere ogni rilevanza dell'elemento teleologico sotteso alla proposta, imponendo di assorbirlo nella "causa abrogativa".[770] Tuttavia, con la trasformazione dello strumento referendario, divenuto sempre più assimilabile ad un mezzo alternativo e autonomo di produzione normativa destinato a concorrere con il circuito rappresentativo, il profilo teleologico ha assunto sempre maggiore rilievo. L'interpretazione del quesito è divenuta in un certo senso assimilabile a quella volta a individuare la *ratio* legislativa.[771]

In proposito, non può non registrarsi uno iato tra l'impostazione «obiettiva» teoricamente e formalmente accolta dalla Corte, e la tendenza che emerge dalla lettura delle pronunce, le quali evidenziano un frequente ricorso del giudice di ammissibilità a ragioni non già estratte dalla formulazione oggettiva della richiesta, bensì espresse nelle memorie dagli stessi promotori o, comunque, ricavate da fonti diverse rispetto alla redazione della domanda abrogativa.

In realtà, parte della dottrina ha rilevato, nella stessa sentenza n. 16 del 1978, una contraddizione tra i principi asseriti in astratto e la sostanza delle argomentazioni a sostegno della pronuncia, posto che, in quell'occasione, fu presa in considerazione in combinato e in parallelo ai fini della valutazione di ammissibilità una diversa iniziativa referendaria, quasi a ricostruire il "complessivo progetto politico dei promotori."[772]

---

[769] Sulla quale si veda il commento di E. LAMARQUE, *Ammissibilità del referendum: un'altra occasione mancata*, in *Forum di Quaderni costituzionali.*

770 Cfr. V. BALDINI, *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, cit., 34.

[771] Ancora V. BALDINI, *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, cit., 44 e 45.

[772] Cfr. P. CARNEVALE, *Noterelle*, cit., 413.

Nella tornata referendaria del 1981,[773] poi, inizia a venire in rilievo sul piano giuridico lo scopo reale perseguito dai promotori. Attraverso la caratterizzazione in senso dinamico del requisito dellôomogeneità e la connotazione sostanziale dello stesso, esso finisce per modellarsi in ragione dellôinteresse avuto di mira dai presentatori.[774]

Il punto di snodo dellôevoluzione dellôistituto referendario come atto volto a presentare unôalternativa ai principi vigenti, tuttavia, è rappresentato dalla sentenza n. 29 del 1987, nella quale il profilo teleologico, attraverso il requisito dellôevidenza del fine intrinseco, sembra preso in considerazione in modo distinto e autonomo dalla causa abrogativa. Lôinteresse che i promotori intendono perseguire diventa un elemento essenziale rispetto al vincolo di chiarezza, a sua volta funzionale alla garanzia della consapevolezza nella scelta dellôelettore.[775]

Con tale pronuncia, si è evidenziato, viene inaugurato un nuovo aspetto del criterio della ñrazionalità delle richiesteò, definibile come giudizio sulla finalità intrinseca dellôatto abrogativo, il quale eleva a causa di inammissibilità la omessa individuazione degli scopi positivi cui è rivolta lôiniziativa referendaria.[776]

Lôallontanamento dallôoriginale paradigma dellôomogeneità sembra ormai irreversibile, essendosi abbandonato ogni appiglio al profilo strutturale per sposare criteri di ammissibilità legati allôinconfondibilità teleologica della richiesta.[777]

Lôorientamento in parola è criticato, peraltro, in quanto finisce per trasformare il fine propositivo da elemento eventuale a requisito essenziale e qualificante,

---

[773] Cfr. sent. 25 e 26 del 1981.

[774] Cfr. V. BALDINI, *op. ult. Cit.*, 133.

[775]Si veda il considerato in diritto della citata sentenza, nel quale la Corte afferma che «Come il legislatore rappresentativo ispira e coordina la sua volontà ad un oggetto puntuale, così la volontà popolare deve poter ispirarsi ad una ratio altrettanto puntuale. *Il quesito referendario é dotato di siffatta ratio quando in esso sia incorportata l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo.* Dinanzi ad una norma elettorale la pura e semplice proposta di cancellazione, insuscettiva di indicazioni desumibili da meri riferimenti al sistema, non é di per sé teleologicamente significativa. L'ampia gamma di sistemi elettorali, la loro modulazione e ibridazione, impedisce che si instauri l'alternativa tra l'oggetto di cui si vuole l'eliminazione e il suo contrario. L'assenza di manifesta e chiara alternativa impedisce che il voto dei cittadini si renda con quella consapevolezza nella scelta, che é irrinunciabile requisito di un atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa.»

[776] Cfr. R. PINARDI, *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 640.

777 Sul punto per tutti, M. LUCIANI, *Commento allôart. 75*, cit., 431.

sconfessando la stessa giurisprudenza in materia di inammissibile propositività del *referendum*[778] e finendo per incoraggiare la redazione di richieste manipolative.

Gli anni novanta, nella lettura che la dottrina ha dato della ñstoria della giurisprudenzaò della Corte in materia, segnano il superamento dellôanima antireferendaria[779] che aveva caratterizzato gli orientamenti precedenti[780] e inaugurano una fase di ricerca di un bilanciamento tra lôaccezione volontaristica e lôinterpretazione obiettiva dellôintento referendario, che si manifesta in orientamenti altalenanti della Corte sul punto.

Talora[781] è evidente come la linearità dellôepilogo referendario sia verificata sulla base della congruità allo scopo dei promotori, non risultante dallôobiettiva formulazione del quesito. In queste pronunce[782] si rendono palesi il contrasto con la ricostruzione oggettiva e lôesaltazione del profilo intenzionale (che sottende una posizione di *favor* referendario) al punto da far ritenere ormai acquisita la distinzione tra causa abrogativa e scopo perseguito.[783]

Si può affermare che dalla metà degli anni 90[784] si sia consolidata la prassi di valutare i fini dei proponenti, identificati con lôintento di rifiutare un istituto o un principio e di affermare quello opposto, e lôidoneità del quesito a raggiungere tale

---

[778] Cfr. sent. n. 27 del 1981 e per tale argomentazione ancora R. PINARDI, *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 641.

[779] Così si esprime F. MODUGNO, *Rassegna critica delle sentenze sul referendum*, in *Giur. Cost*., 1981, 2122, ripreso da V. BALDINI, *Lôintento dei promotori nel referendum abrogativo*, cit., 94. Nella stessa direzione anche E. BETTINELLI, *Itinerari della razionalizzazione della convenzione antireferendaria*, in *Pol. Dir*. 511.

[780] Sulla sentenza n. 63 del 1990 in particolare cfr. R. BALDUZZI, *La Corte non è Bertoldo (o dellôaffidabilità del giudice costituzionale*) in *Giur. Cost.*, 1993, 225.

[781] Cfr. sent. 47 del 1991. Si veda anche lôinterpretazione di M. MAGRI, *op. ult. Cit.*, 140 e s., secondo il quale il limite implicito dellôistituto referendario potrebbe essere ravvisato nellôattitudine logica del quesito a soddisfare, secondo un giudizio *ex ante* rapportato al momento dellôabrogazione, lo scopo che i promotori dichiarano di voler perseguire. Tale ragionamento si svolgerebbe in chiave squisitamente processualistica.

[782] Cfr. sentt. nn. 29 del 1993 e 32 del 1993.

[783] V. BALDINI, *Lôintento dei promotori nel referendum abrogativo*, cit., 120.

[784] Cfr. sent. n. 1 del 1995 ove la richiesta di *referendum* abrogativo è dichiarata inammissibile, in quanto non appare univocamente diretta al fine, propugnato dai promotori, di impedire che le reti della concessionaria pubblica trasmettano messaggi pubblicitari. L'intento sotteso alla iniziativa referendaria, sostiene la Corte, ha un carattere propositivo, volto ad introdurre un divieto assoluto di trasmissioni pubblicitarie: finalità che non può essere raggiunta con la pura e semplice ablazione dall'ordinamento della disposizione. In merito Cfr, anche G. RAZZANO, *La Ragionevolezza nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Le tortuose*, cit., 226 e sentt. nn. 6 del 1995; 30 del 1997; 40 del 1997; 32 del 2000.

scopo, rendendo il profilo teleologico un momento ineliminabile del giudizio della Corte.

Spostando il fuoco sullôelemento volitivo, la chiarezza viene ad essere valutata con riferimento allôalternativa sottoposta al voto degli elettori. È, così, lôintera operazione referendaria a dover mostrare un fine unidirezionale: la ñrazionalitàò si rinviene unicamente in proposte che manifestino chiaramente un principio ispiratore immanente.

È la Corte stessa ad affermare espressamente che una discrasia fra il significato che assume la cancellazione delle disposizioni ricomprese nel quesito referendario ed i fini concretamente perseguiti dai promotori finisce per denotare «l'assoluta ambiguità della richiesta referendaria, che non consentirebbe all'elettorato di approvare o respingere con la dovuta consapevolezza la proposta di abrogazione».[785]

A fortiori, nei *referendum* manipolativi, il controllo della Corte sembra diretto a sindacare la ragionevolezza dellôoperazione di ritaglio in relazione allôesigenza di univocità e nettezza della *ratio* referendaria.[786] In questa ipotesi risulta ancor più evidente come lôabrogazione divenga un mero effetto, che può nascondere una pluralità di scopi, e lôeffetto demolitorio sia un esito strumentale al perseguimento di un intento propositivo.

Ora, qui interessa sottolineare, in particolare, che lo scopo dellôabrogazione referendaria non viene desunto più esclusivamente dal quesito, ma ricostruito in larga parte ricorrendo allôintenzione dei promotori, ricavata da elementi sintomatici estrinseci quali la denominazione della richiesta, le memorie illustrative, il contraddittorio davanti alla Corte.

Ancor di più, a partire dalla tornata referendaria del 2000, è emersa la tendenza a dar rilievo alle intenzioni dei promotori non tanto o non solo quale elemento di valutazione dellôidoneità del singolo quesito, quanto, più ampiamente, come elemento di valutazione dellôidoneità dello strumento referendario.[787]

In effetti, come si è visto nel paragrafo precedente, il giudizio di congruità, ora arricchito del profilo volitivo, si estende fino a sancire lôinammissibilità delle richieste che risultano inidonee in quanto gli scopi da raggiungere, richiedendo più

[785] Cfr. sent. n. 1 del 1995

[786] Cfr. V. BALDINI, *Lôintento dei promotori*, cit., 45 e A. RUGGERI, Referendum *inammissibili per irragionevolezza della richiesta?* In ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti,* Torino, 1992, 275.

[787] Cfr. E. MALFATTI ï R. ROMBOLI, *op. cit*., 273 e sentt. nn. 35, 36 e 50 del 2000.

complesse operazioni di trasformazione dellôassetto legislativo, non sono realizzabili per il tramite del *referendum*. Tale sembra essere la frontiera più avanzata del sindacato della Corte sulle domande referendarie, che arriva a lambire ñlôeccesso di potereò referendario e ad ammettere lôesame del risultato politico perseguito dai proponenti, elemento che invece, secondo la dottrina, rimane dovrebbe rimanere estraneo al giudizio di ammissibilità.[788]

Avendo ripercorso gli sviluppi della giurisprudenza sul tema e acquisito il dato incontestabile costituito dalla considerazione mostrata dalla Corte per i profili intenzionali, si deve rilevare, anche in questo limitato campo, la difficoltà di enucleare una nozione paradigmatica dellôelemento ñintenzione dei proponentiò, il quale appare rilevare, invece, in diverse prospettive.

Un tentativo di classificazione è stato avanzato da una parte della dottrina, la quale ha distinto diverse figure nelle quali può declinarsi lôelemento finalistico-intenzionale.[789]

In primo luogo, si è visto, esso viene in considerazione, sin dalle pronunce più risalenti, come ñintenzione-*ratio*ò, ossia come matrice razionale del singolo quesito referendario. Lôesigenza di omogeneità si collega, in questa fase, alla percettibilità dallôesterno della *ratio* della richiesta, cui poi si affiancherà una valutazione delle conseguenze dellôapprovazione, da condursi con riferimento alla normativa di risulta[790]. Già in questa prima elaborazione si intravede il legame con il profilo teleologico il quale rileva, tuttavia, solo nei limiti dellôobiettivazione nel quesito.

In secondo luogo, viene in rilievo ñlôintenzione-obiettivoò, esterna al quesito e ricavabile dalle memorie del comitato, utilizzate come ausilio interpretativo[791] anche al fine di valutare in combinato più richieste referendarie e di individuare la volontà complessiva dei proponenti. Secondo questa ricostruzione, anche in tale accezione il profilo volitivo sarebbe il frutto di unôapplicazione estensiva dei requisiti di omogeneità e coerenza: lôintenzione dei proponenti si aggiungerebbe ma non si opporrebbe alla considerazione dello scopo obiettivato nella richiesta, non potendo rilevare, nel giudizio della Corte, le motivazioni psicologiche dei proponenti o i presupposti politico-ideologici della richiesta.

---

[788] A. MORRONE, *Un istituto referendario che non cô*è, cit., 386.

[789] L. IMARISIO ï A. MASTROMARINO, *Il rilievo giuridico dellôintenzione dei proponenti il referendum abrogativo*, in *Le tortuose vie*, cit., 135.

[790] v. sentt. nn. 25 del 1981 e 47 del 2000.

[791] Sent. n. 29 del 1993,

Diversa sarebbe, invece, lôipotesi in cui lôinammissibilità venga dichiarata in virtù della mancanza di congruenza tra intenzione-obiettivo e effetto giuridico derivante dallôapprovazione.[792] Pur rimanendo un argomento *ad abundantiam*, usato in correlazione con altri limiti,[793] il contrasto tra *ratio* della formula e intenzione-obiettivo comporta infatti lôindividuazione di uno sviamento dello strumento referendario dai suoi fini.

È dunque innegabile che lôoperazione ermeneutica condotta nellôambito del giudizio sulla congruenza si risolva in unôanalisi di fattibilità del *referendum*[794] raffrontato allôatto legge, comportando quasi unôammissione dellôesistenza di alcune operazioni non realizzabili tramite questo strumento, a causa della sua scarsa versatilità e libertà di intervento rispetto alla legge. Questôultima, in tale prospettiva, sarebbe dotata di un plusvalore non tanto di democraticità, quanto di ragionevolezza.[795]

Anche lôutilizzo del criterio intenzionale-teleologico ha alimentato un acceso dibattito dottrinale. Le perplessità avanzate in merito si appuntano, in primo luogo, sulla difficoltà di effettuare una ricognizione degli intenti stessi dei proponenti.

A ciò osterebbe, in primo luogo, la mancanza di una motivazione della richiesta referendaria[796]. Si dovrebbe perciò ricorrere a presunzioni, secondo taluni indebite[797], per attribuire unôintenzione unitaria ad un corpo collettivo.

Il ricorso alle memorie, peraltro, non sarebbe sufficiente: queste infatti rappresentano una mera facoltà per i proponenti, e, comunque, non sono soggette ad alcun vincolo di formalizzazione che consenta di attribuire in modo univoco e certo un valore giuridico alle intenzioni.

Non potrebbe accogliersi, secondo taluni[798], una ricostruzione volta a valorizzare, a tale scopo, il ruolo della denominazione della richiesta di *referendum*

---

[792] Cfr. la sent. n. 29 del 1993 e la n. 36 del 2000. Critico su questa evenienza P. CARNEVALE, *Noterelle*, cit., 407.

[793] Così anche G. RAZZANO, *op. ult. Cit.*, 228 e L. IMARISIO- A. MASTROMARINO, *Il rilievo giuridico dellôintenzione dei proponenti il referendum abrogativo*, in *Le tortuose vie*, cit., 145.

[794] G. RAZZANO, *op. ult. Cit*., 229 e, in giurisprudenza, sentt. nn. 35 36 37 e 50 del 2000

[795] Cfr. ancora G. RAZZANO, *op. ult. Cit.*, 229.

[796] Per la prospettazione dei vantaggi che deriverebbero dallôintroduzione in via legislativa della motivazione della richiesta referendaria cfr., per tutti, F.MODUGNO ï P. CARNEVALE, *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sentenza n. 16 del 1978,* in *AA.VV., Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo,* Milano , 1997, 64.

[797] L. IMARISIO- A. MASTROMARINO, *Il rilievo giuridico dellôintenzione dei proponenti il referendum abrogativo*, in *Le tortuose vie*, cit., 151.

introdotta con la legge n. 173 del 1995[799]. Dovrebbe essere respinta, dunque, lôimpostazione che vorrebbe individuare nella denominazione lo strumento tramite il quale lôintenzione o lo scopo politico perseguito dai promotori avrebbe ragione di manifestarsi, spingendo la Corte a esperire un sindacato sulla coerenza tra la normativa fatta oggetto della domanda ablativa e il risultato abrogativo, ricostruito sia in senso oggettivo sia in senso soggettivo.

La denominazione, invece, nella lettura restrittiva che questa tesi ritiene corretta, dovrebbe identificare solo lôoggetto della domanda e non lôintento politico dei promotori, essendo strumentale alla sua comprensione da parte dellôelettore.

Tuttavia, il dato normativo, che avrebbe potuto di per sé comportare la sola precisazione dellôambito normativo sul quale è destinata ad incidere la richiesta, è stato per lo più interpretato estensivamente.[800]

La denominazione, infatti, è stata talora intesa come rivelatrice del fine dellôoperazione complessivamente considerata, al punto che la Corte costituzionale ha in alcune ipotesi[801] censurato la versione ñminimaleò del titolo della richiesta in quanto ñgenerica e anodinaò, ritenendola sintomo della disomogeneità e della contraddittorietà del quesito.

Infine, parte della dottrina esprime perplessità sulla concezione della razionalità del *referendum* come rapporto di consequenzialità fra i fini perseguiti dai promotori e il risultato determinato dallôesito favorevole della consultazione popolare, rilevando, in primo luogo, che la valorizzazione dellôintento dei proponenti non è compatibile con la natura dei fenomeni di produzione normativa, che andrebbero apprezzati nella loro obbiettività. In secondo luogo, lôinadeguatezza della richiesta allo scopo rappresenterebbe un problema politico dei promotori, che non potrebbe trovare risposta nei termini dellôinammissibilità. [802]

---

[798] Così A. MORRONE, *Riflessioni problematiche sulla «denominazione della richiesta di referendum,* in *Giur. It.,* 2000, 8.

[799] Sul cui valore giuridico si veda A. MORRONE, *Riflessioni problematiche sulla «denominazione della richiesta di* referendum, cit., 8 e ss. LôAutore critica la soluzione data dalla Corte nelle sent. n. 37 del 2000, ove il giudice costituzionale afferma che il significato della «denominazione» stabilita dallôUfficio centrale in sede di controllo intorno alla vigenza della legge abroganda resta assorbito dalla «portata oggettiva del quesito», quale unico «elemento decisivo per ritenere la ammissibilità della richiesta di referendum».

[800] P. CARNEVALE, *Nuove incertezze*, cit., 39 e ss.

[801] Cfr. sent. n. 40 del 2000.

[802] Cfr. M. LUCIANI, *Commento allôart. 75*, cit., 437 e ss. per una sintetica ma esaustiva rassegna delle considerazioni critiche rivolgibili allôorientamento giurisprudenziale in esame.

Ad ogni modo, e per concludere sul punto, pur dovendosi ammettere il rilievo che progressivamente ha assunto il profilo intenzionale, non si può dimenticare che esso rappresenta pur sempre, di regola, un elemento *ad adiuvandum* nellôinterpretazione della richiesta, volto a confermare lôopzione ermeneutica derivante dalla portata obiettiva del quesito: sia la denominazione che gli intendimenti soggettivi ricostruiti attraverso fonti esterne alla richiesta contribuiscono soltanto a circoscriverne la portata,[803] pena la degenerazione del sindacato della Corte in una sorta di «processo alle intenzioni dei promotori»[804] .

6. Lôanticipazione del giudizio sulla legittimità costituzionale della normativa di risulta in sede di controllo di ammissibilità

Si è detto che, a partire dallôintroduzione del criterio della completezza-esaustività, il fuoco del sindacato compiuto nel giudizio di ammissibilità è traslato dallôoggetto dellôabrogazione popolare al suo scopo e, conseguentemente, hanno avuto ingresso valutazioni sugli esiti dellôabrogazione popolare.

Ogni volta che la Corte ha preso in considerazione, accanto alle disposizioni oggetto del quesito, anche quelle che non vi sono incluse o, addirittura, come si è detto, lôintero sistema normativo sul quale si produrranno gli effetti del *referendum*,[805] essa ha finito per valutare la coerenza-razionalità e la innovatività della normativa di risulta[806] (ovvero del contenuto normativo tratto in via interpretativa dalla normativa superstite) e, dunque, la ragionevolezza delle norme che residuano alla abrogazione.[807]

---

[803] Cfr. sent. n. 48 del 2000 (ñsecondo le finalità dell'iniziativa, quali emergono obiettivamente dal contenuto delle menzionate disposizioni e che, peraltro, risultano confermate dalla memoria depositata dai presentatori e dalla denominazione assunta dal quesito, la richiesta referendaria tende all'abrogazioneé .ò).

[804] S. BARTOLE, *Inammissibilità del referendum sulla caccia: una decisione non priva di contraddizioni*, *Le Regioni*, 1987, 699

[805] Cfr. S. PANUNZIO, *Osservazioni su alcuni problemi del giudizio di ammissibilità del referendum e su qualche possibile riforma della sua disciplina*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 172.

[806] Cfr. sentt. nn. 34 del 1993; 1 del 1994; 3 e 6 del 1995 e in dottrina A. MORRONE., *Un istituto referendario che non c'è*, in *Quaderni Cost.*, 2003, 386.

[807] Inoltre, la chiarezza del quesito viene, di frequente, argomentata, sulla base dellôanalisi della normativa di risulta, senza che tale slittamento trovi un fondamento nel principio di libertà del voto,

La valutazione degli effetti del *referendum* sul terreno della coerenza interna della normativa e della coerenza con gli scopi perseguiti dai proponenti ha preso ancor più piede con lôaffermazione da parte della stessa Corte della necessità che la richiesta referendaria presenti il requisito della "funzionalità unidirezionale", che si riassume nella lineare evidenza delle conseguenze abrogative.[808]

La competenza in esame, di fatto, è divenuta così la sede nella quale vengono anticipate valutazioni sulla legittimità dellôesito del *referendum*,[809] nonostante il giudice costituzionale abbia più volte ribadito il principio della separazione dei due giudizi.

Molto chiaramente, nella sent. n. 24 del 1981, si è precisato che, nel giudizio di cui alla legge n. 1 del 1953, non viene di per sè in rilievo l'eventuale effetto abrogativo del *referendum*, «tanto più che la conseguente situazione normativa potrebbe dar luogo, se e quando si realizzi, ad un giudizio di legittimità costituzionale, nelle forme, alle condizioni e nei limiti prescritti».

Formalmente questo orientamento - condiviso da quella parte della dottrina che, sottolineando la diversità di natura, di oggetto, di parametro e di dinamiche processuali dei due giudizi[810], ritiene impossibile prefigurare in sede di ammissibilità la situazione normativa successiva allôesito affermativo del *referendum*, non potendosi prevedere le reazioni del diritto vivente[811] - non è stato mai abbandonato, trovandosene traccia sino alle pronunce più recenti.[812]

---

come ha evidenziato, con toni critici, parte della dottrina Cfr. M. LUCIANI, *Commento allôart. 75*, cit., 436.

[808] Cfr., in particolare, la sentenza n. 29 del 1987 e la n. 47 del 1991.

[809] Sul punto si veda lôinterpretazione di V. BALDINI, Referendum *abrogativo e sovranità popolare: alla ricerca di unôidentità ormai smarrita*, in *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 246, il quale ritiene che tale orientamento affondi le radici nellôesigenza di evitare lôannullamento *ex post* della pronuncia popolare, che rischierebbe di far scaturire ñpericolosi antagonismiò tra corpo elettorale ed istituzioni. Per la tesi secondo la quale il giudizio di ammissibilità si è evoluto in un giudizio di costituzionalità anticipato cfr. M. LUCIANI, *Commento all'art. 75*, cit., 423 e ss.

[810] Cfr., *ex multis*, T. GIUPPONI, *Il ñgiudizio di legittimitàò del* referendum *e i limiti al legislatore*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del* referendum *abrogativo*, Torino 2007, 307 e ss. e A. RUGGERI, *Referendum inammissibile per irragionevolezza della richiesta?* In ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, cit., 280, il quale sottolinea la «irriducibile, strutturale diversità di oggetto proprio di ciascuno dei due giudizi».

[811] Così si esprime G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione giurisprudenziale del diritto al* referendum, in *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 229 e ss.

[812] Cfr. sentt. nn. 40 del 2004 e 45 del 2005 e sentt. nn. 15 e 16 del 2008, in cui la Corte ribadisce la propria costante giurisprudenza secondo la quale in sede di controllo di ammissibilità dei *referendum*

Basti pensare alla recente vicenda in cui la Corte, chiamata a pronunciarsi contestualmente su una disposizione legislativa impugnata in via incidentale e fatta oggetto di richiesta abrogativa popolare, ha dapprima annullato la disposizione stessa con la sentenza n. 24 del 2004 per poi deliberare l'ammissibilità del relativo *referendum* con la sentenza n. 25 del 2004, mostrando di ritenere, secondo la lettura che di questa sequenza di pronunce ha dato la dottrina, che il giudizio di ammissibilità non è - né può dissimulare - un preventivo giudizio di ragionevolezza della relativa normativa di risulta.[813]

Un minor rigore nel perseguire tale orientamento emerge dalle affermazioni contenute nella sentenza n. 45 del 2005 ove la Corte asserisce che, ai fini del giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria, può rilevare soltanto una valutazione «liminare e inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se, nei singoli casi di specie, il venir meno di una determinata disciplina non comporti *ex se* un pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale, consistente in una diretta e immediata vulnerazione delle situazioni soggettive o dell'assetto organizzativo risultanti a livello costituzionale», in una sorta di giudizio sommario e anticipatorio sulla manifesta contrarietà della normativa di risulta ai precetti costituzionali.[814]

Ora, se il giudizio di ammissibilità è certamente distinguibile, in astratto, da un possibile giudizio di costituzionalità sulla normativa risultante a seguito dell'eventuale abrogazione, in concreto, nell'evoluzione giurisprudenziale, la seconda valutazione ha indubbiamente finito per essere anticipata come parte dello stesso sindacato sulla richiesta referendaria.

La teorica demarcazione dei due piani non ha infatti impedito alla Corte di compiere un'analisi preventiva di costituzionalità della normativa di risulta, tanto più

---

non possono venire in rilievo profili di costituzionalità sia della legge oggetto di referendum , sia della normativa di risulta. Sul punto G. TARLI BARBIERI, *Le sentenze sui* referendum *«Guzzetta» tra (apparenti) conferme e (sostanziali) novità*, in *Giur. Cost*., 2008, 190 ss.

[813] Cfr. A. PUGIOTTO, *Referendum e giudizio incidentale di costituzionalità: ecco le norme. Così la mappa delle competenze tra Consulta e Cassazione,* in *Diritto & Giustizia,* 2004, 52; P. CARNEVALE, *Può il giudizio di ammissibilità sulle richieste di* referendum *abrogativo divenire la sede del controllo di costituzionalità sulla legislazione elettorale?* in www.associazionedeicostituzionalisti.it e A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in www.astrid-online.it.

[814] I. NICOTRA, *Le zone d'ombra nel giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del* referendum *abrogativo*, Torino 2007, 269.

nei casi in cui lôabrogazione riguardi una legge a contenuto costituzionalmente vincolato o una legge costituzionalmente necessaria, la quale appronti quel livello minimo di tutela legislativa richiesto dagli interessi costituzionali sottesi.[815]

Tale sovrapposizione di giudizi e di valutazioni è stata da taluni descritta come un fenomeno di ñderiva sostanzialisticaò[816] del sindacato di ammissibilità della Corte che, attraendo nellôorbita della inabrogabilità le leggi ñcostituzionalmente necessarieò e, quindi, potenzialmente ogni legge di attuazione-svolgimento della Costituzione dal cui venir meno possa desumersi un diretto danno a questôultima, travolgerebbe ogni residua resistenza alla piena assimilazione fra giudizio di ammissibilità e giudizio sulla legittimità costituzionale del prodotto normativo del *referendum.*

In via generale, sembra cogliere nel segno la tesi secondo la quale la Corte, tra le due scelte astrattamente percorribili consistenti in un controllo circoscritto ai limiti testuali di cui allôarticolo 75 Cost. e in un vero e proprio giudizio di costituzionalità anticipato, si sia attestata su unôopzione intermedia e dunque sostanzialmente incompiuta.[817]

Come notato dalla dottrina più accorta[818], questa trasformazione del giudizio di ammissibilità finisce per avvicinare ancor più le tecniche decisorie di questôultimo a quelle tipiche del giudizio sulle leggi, e, in particolare, a quelle ascrivibili al controllo di ragionevolezza, pur permanendo la rilevante differenza, già evidenziata, per cui il sindacato sullôimpatto normativo del *referendum* si svolge *a priori* e non nel contesto dell'esperienza applicativa.

In questo quadro, oggetto del giudizio di ammissibilità sarebbe diventato non tanto il *referendum,* definito dalla dottrina ñun istituto che non cô èò[819], ma unôiniziativa legislativa popolare che la Corte sottopone ad uno scrutinio di ragionevolezza *sui generis*. In particolare, tale accostamento risulta evidente con

---

[815] cfr. sul punto A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, in Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)* a cura di R. Romboli, Torino, 2008.

[816] Cfr. P. CARNEVALE, *Può il giudizio di ammissibilità sulle richieste di* referendum *abrogativo divenire la sede del controllo di costituzionalità sulla legislazione elettorale?*cit.

[817] È, notoriamente, la tesi di M. LUCIANI, *Commento allôart. 75*, Cit., 337. In difesa di tale scelta, invece, cfr, G. GEMMA, *Intervento*, in *Le zone dôombra*, cit., 365.

[818] Cfr. F. MODUGNO ï P. CARNEVALE, *Divagazioni in tema di* referendum *abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sentenza n. 16 del 1978,* in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo,* cit, 64.

[819] A. MORRONE., *Un istituto referendario che non c'è,* in *Quaderni Cost.,* 2003, 386.

lôelaborazione del requisito, tipico del *referendum* in materia elettorale, della «linearità dell'epilogo referendario», consistente nella capacità del quesito di determinare, attraverso l'uso della tecnica del ritaglio normativo, una disciplina di risulta coerente ed idonea allo scopo di assicurare la rinnovazione dell'organo. Così facendo, infatti, il giudizio sulla coerenza-operatività della disciplina di risulta finisce per identificarsi con quello sulla ñapprensibilitàò della scelta referendaria in un connubio fra limite della razionale formulazione del quesito e limite delle leggi costituzionalmente necessarie. La ragionevolezza della disciplina di risulta, secondo questa impostazione, renderebbe immediatamente ragionevole la richiesta di abrogazione.

La commistione tra controllo di ammissibilità e giudizio di legittimità costituzionale assume evidenza tutta particolare, dunque, nellôipotesi in cui oggetto della richiesta referendaria sia la legge elettorale.[820] È noto che la Corte, pur avendo dapprima negato lôammissibilità di un quesito volto ad abrogare una legge siffatta,[821] ha poi mutato avviso, con la sent. n. 47 del 1991,[822] precisando che le leggi elettorali possono essere bensì oggetto di *referendum* abrogativi, non essendo comprese, tra gli atti legislativi di cui all'art. 75, secondo comma, della Costituzione, ma appartengono alla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, la cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica. Potrebbe darsi una preclusione al *referendum* elettorale, dunque, solo per il caso in cui sia chiesta lôabrogazione totale della legge, in vista della paralisi che essa potrebbe determinare ai danni dellôorgano elettivo.

Un *referendum* elettorale dovrebbe, perciò, essere necessariamente parziale e, al tempo stesso, ai fini della chiarezza del quesito, contenere un ineliminabile principio abrogativo che emerga dallôoggetto e dal risultato della consultazione

---

[820] Sulla materia si vedano i contributi degli autori raccolti in *Elettori legislatori?,* cit., a cura di R. BIN., Torino, 1999.

[821] Cfr. sent. n. 29 del 1987.

[822] . Sulla quale si vedano S. BARTOLE, *Coerenza dei quesiti referendari e univocità delle normative di risulta,* in *Giur. Cost.*, 1991, 331 e ss.; G. BRUNELLI, *Corte costituzionale, referendum abrogativo e sistema elettorale, ibid.*, 334 e ss.; E. BALBONI, in *Con. Giur.*, 1991, 424 e seg.; F. DONATI, *La sentenza sull'ammissibilità dei «referendum elettorali»,* in *Foro It.*, 1991, I, 1914 e ss.; G. SILVESTRI, *Referendum elettorali: la Corte evita un labirinto e si smarrisce in un altro, ibid.*, 1346 e ss.; F. LANCHESTER, *L'innovazione istituzionale forzata: il referendum abrogativo tra «stimolo» e «rottura»,* in Id. (a cura di), / *referendum elettorali,* Roma, 1992, 21 e ss., A. BARBERA- A. MORRONE, *La repubblica dei* referendum, cit., 122.

popolare, lasciando così residuare una normativa di risulta coerente[823] e auto applicativa. Una richiesta referendaria siffatta deve presentare dunque, accanto al requisito della chiarezza del quesito e dellôesistenza di un epilogo linearmente consequenziale allôabrogazione, il requisito speciale dellôautosufficienza della normativa di risulta[824] volto a garantire lôidoneità a garantire lôoperatività dellôorgano rappresentativo.[825]

La conseguenza immediata di tale orientamento è che i quesiti in parola risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente "manipolativi": tale espressione deve essere intesa nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente. Tale «manipolazione» trova però un limite nellôimpossibilità di determinare la sostituzione della disciplina vigente con un'altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo:[826] lôapprovazione del quesito deve condurre alla mera espansione di una possibilità normativa già prevista dalla legge vigente.

Negando che si possa effettuare una mera saldatura di frammenti lessicali eterogenei, la ricognizione circa la sussistenza del requisito dellôomogeneità-razionalità del quesito sembra riacquistare una sua specificità, senza essere assorbita da quella relativa allôautoapplicabilità della normativa di risulta.

Lo statuto peculiare delle leggi elettorali è stato ribadito di recente nelle sent. 16 e 17 del 2008 con riferimento alle quali si è detto[827] che la tesi della necessaria

---

[823] La coerenza della normativa residua non è esclusa dallôipotesi che il quesito includa porzioni del testo brevi e prive di autonomo significato normativo. Cfr. sulla questione A. CORASANITI, *Note in tema di* referendum *elettorale*, in *Elettori legislatori?*, cit., 95 e C. PINELLI, *Problemi costituzionali della legge elettorale vigente e del referendum abrogativo di talune sue disposizioni*, Scritto destinato alla ricerca PRIN dellôUniversità di Teramo su ñ*I mutamenti della forma di governo tra modifiche tacite e proposte di riforma*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.

[824] Cfr. anche le sentt. nn. 32 del 1993; 5 del 1995; 26 del 1997; 13 del 1999; 33 del 2000.

[825] Lôesigenza di non lasciare dopo lôabrogazione una normativa di risulta ñmoncaò sembra dare luogo, nellôimpostazione della Corte, ad un limite derivante dalla natura stessa del *referendum* come atto fonte dellôordinamento, appartenente allo stesso rango della legge ordinaria. Secondo G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione giurisprudenziale del diritto al* referendum, in *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 229 e ss. invece, esso non appartiene alla categoria dei limiti coessenziali del referendum o alla sua forma, rappresentando piuttosto una compressione esterna del raggio dôazione dellôistituto referendario dovuta alla concorrenza di altri valori costituzionali.

[826] Cfr. sentt. nn. 36 del 1997, 13 del 1999, 33 e 34 del 2000.

[827] Cfr. M CROCE, *Incostituzionalità ipotetiche, ñprobabilità concreteò e ñaspetti problematiciò: quando la Corte vede ma non provvede*, in *Forum di quaderni costituzionali*. Sulle decisioni di

autoapplicabilità della normativa di risulta rappresenterebbe la prova che la stessa è sindacabile alla luce di un «parametro costituzionale implicito». Secondo un orientamento dottrinale, non vi sarebbero ragioni valide per cui lo scrutinio non possa essere condotto anche sulla base di altri parametri costituzionali: l'ipotetica normativa di risulta, in effetti, o è sindacabile sempre, oppure non lo è mai.[828]

Dalla stessa tornata referendaria del 2008 parte della dottrina[829] ha tratto tuttavia l'impressione che la Corte abbia progressivamente diminuito il rigore con il quale aveva circoscritto l'ammissibilità di *referendum* abrogativi in materia elettorale. L'affermazione per cui «gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche solo teorica, di paralisi » è infatti ridimensionata attraverso il riferimento agli «inconvenienti», le «eventualità remote» di impossibilità di funzionamento o, come era stato affermato in altra sentenza più risalente, alle difficoltà «di natura meramente operativa»[830] che non ostano all'ammissibilità dei *referendum* medesimi. In questo modo, però, il limite in questione è divenuto di fatto inafferrabile e rimesso *in toto* alla discrezionalità della Corte. Non si può perciò biasimare chi, dagli orientamenti della giurisprudenza sul tema, ricava l'impressione che la Corte, con il requisito della costante operatività degli organi costituzionali elettivi, si sia ritagliata il ruolo di arbitro del confronto tra corpo elettorale e legislatore.[831]

---

ammissibilità della tornata referendaria suddetta cfr. AA.VV., *Le questioni di ammissibilità dei* referendum *elettorali*, Seminario organizzato dall'associazione ASTRID, 11 giugno 2007, in www.astrid-online.it.

[828] cfr. sul punto M. CROCE, *op. ult. Cit*, secondo il quale la Corte non ha esattamente colto la specificità del problema che ha di fronte: la legge elettorale non può essere oggetto di sindacato successivo-concreto, se non per gli aspetti riguardanti i diritti dei singoli elettori o eletti; per le lesioni che riguardano l'ordinamento costituzionale nel suo insieme l'unico sindacato che abbia senso (oltreché efficacia) è un sindacato preventivo-astratto. Dunque, volendo dare effettività alla tutela dei principî costituzionali, quando un'ipotetica normativa di risulta dovesse portare a esiti incostituzionali, ciò dovrebbe essere causa di inammissibilità del quesito, almeno in materia elettorale (conseguentemente a ciò che accade in caso di ipotetica violazione del principio di indefettibilità degli organi costituzionali). E qualora l'incostituzionalità fosse già presente nella normativa oggetto dei quesiti referendari, la Corte dovrebbe sollevare dinanzi a sé stessa la questione in modo da riuscire a colpire le disposizioni incriminate (la rilevanza sarebbe data dalla possibile rimozione dell'oggetto del referendum).

[829] G. TARLI BARBIERI, *Le sentenze sui* referendum *«Guzzetta» tra (apparenti) conferme e (sostanziali) novità*, in *Giur. Cost*., 2008, 190 e ss.

[830] Cfr. sent. n. 33 del 1993.

[831] L. CARLASSARE, *Considerazioni sul principio democratico e referendum abrogativo*, in AA.VV. *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 136 e ss. e M. MAGRI, *Spunti per un'interpretazione processualistica del sindacato della Corte sulla c.d. normativa di risulta*, in *Elettori legislatori*?, 138 e s.

Su un piano più generale, la trasformazione del giudizio di ammissibilità in controllo sulla costituzionalità degli esiti ablatori ha dato luogo ad un intenso dibattito in dottrina.

In prospettiva critica, si sottolinea, in primo luogo, la evidente diversità di oggetti fra i due tipi di giudizio: il primo verte infatti su di un atto di iniziativa, lôaltro riguarda lôatto normativo perfetto, dei cui esiti si preconizza lôincostituzionalità. Tale differenza precluderebbe altresì lôidentificazione dei vizi che affliggono lôatto prodromico con quelli riguardanti lôatto finale.[832] Le cause di inammissibilità, riferite ad un atto-richiesta, possono infatti essere ricostruite nei termini di limiti relativi a classi normative: il parametro di riferimento è, perciò, lôappartenenza a categorie di atti sottratti allôabrogazione popolare, non invece la conformità di precetti a Costituzione. Il controllo sul quesito referendario potrebbe accertare, in questa prospettiva, solo «quel che la richiesta può fare e non quel che il *referendum* può dire».[833]

Ancor meno condivisibile si presenta lôorientamento della Corte quando essa, sotto le spoglie del controllo del limite delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato, eserciti un sostanziale giudizio di legittimità sugli effetti dell'eventuale abrogazione referendaria al fine di preservare valori non costituzionali ma risultanti dalle scelte legislative.[834]

---

[832] P. CARNEVALE, *Cosa resta della sentenza n. 16 del 1978. Riflessioni sullôeredità di una ñstoricaò sentenza*, cit., 155.

[833] Cfr. P. CARNEVALE, *Può il giudizio di ammissibilità sulle richieste di* referendum *abrogativo divenire la sede del controllo di costituzionalità sulla legislazione elettorale?* Ad ulteriore conferma di tale impostazione, secondo lôAutore, potrebbe portarsi la previsione dellôart. 37, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, che consente, che, in caso di approvazione del *referendum*, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro interessato e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, venga disposta la sospensione dellôeffetto abrogativo per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione del decreto presidenziale dichiarativo dellôavvenuta abrogazione. La *ratio* di tale disposizione si individua nella necessità di consentire al legislatore di intervenire a valle della decisione popolare per rimediare a vuoti o modifiche in vario modo pregiudizievoli. La previsione di un rimedio successivo alla incostituzionalità referendaria parrebbe avvalorare i dubbi circa la praticabilità di un controllo preventivo di legittimità costituzionale sugli effetti del *referendum*

[834] Così F. MODUGNO, *Ancora una rassegna*, cit., con riferimento alle sentt. nn. 49 e 50 del 2000.

7. Conclusioni sul sindacato di ragionevolezza nel giudizio di ammissibilità del referendum.

Avendo ripercorso, seppur con la difficoltà di trovarne i tratti unificanti, la giurisprudenza della Corte in materia di ammissibilità del *referendum*, si può tentare di tirarne le fila sul limitato piano della trasposizione, in questa sede, delle tecniche argomentative tipiche del controllo di ragionevolezza.

Al fine di garantire la razionalità della richiesta il giudice costituzionale ha sviluppato diversi ñgiudiziò, variamente catalogati dalla dottrina, i quali appaiono sostanzialmente riconducibili agli argomenti di razionalità sistematica e agli argomenti di efficienza strumentale.

Si è visto come lôintroduzione di tali tecniche argomentative nel giudizio di ammissibilità, per il tramite del limite dellôomogeneità-univocità del quesito, sia stata motivata dichiaratamente dallôesigenza di garantire la chiarezza della richiesta. Nella prospettazione che sembra farne la Corte stessa nella sentenza n. 47 del 1991, la omogeneità e la univocità rappresenterebbero dunque, rispettivamente sul piano strutturale e su quello teleologico, caratteristiche necessarie della richiesta, funzionali allôobiettivo della chiarezza.

Progressivamente, anche in virtù della rilevanza attribuita al profilo teleologico e allôintento dei proponenti, il criterio dellôomogeneità è stato applicato in modo meno rigoroso e più elastico, divenendo «tutto e il contrario di tutto»[835] e finendo per essere inteso come divieto di formulazione di una pluralità eterogenea di domande.[836]

Il limite in esame, in alcune sue configurazioni, finisce per rappresentare non tanto un vincolo positivo di consequenzialità, quanto un vincolo in negativo, che richiede la mancanza di contraddizione e avvicina sempre più il controllo di ammissibilità allo schema di giudizio tipico della ragionevolezza e, in particolare, al sindacato sulla coerenza.

Inoltre il passaggio, sopra illustrato, dalla ñomogeneità-unitarietàò alla ñcoerenza-completezzaò della richiesta segna una trasformazione fondamentale, se non un vero e proprio «mutamento genetico»[837] del criterio della razionalità del

---

[835] Cfr. M. LUCIANI, *Commento allôart. 75*, cit., 434

[836] Si veda, a d esempio, la sent. n. 28 del 1993 e in dottrina V. BALDINI, *Lôintento dei promotori nel referendum abrogativo*, cit., 120 e ss.

[837] M. LUCIANI, *Commento allôart. 75*, cit., 423.

quesito. Abbiamo già visto le considerazioni critiche della maggior parte della dottrina, e in particolare di chi ritiene che, attraverso il limite dellôesaustività e la preoccupazione di garantire la capacità dellôelettore di percepire il vero significato del voto, la funzione della Corte diventi non più di garanzia costituzionale ma di ñpedagogia democratica,ò[838] quasi ispirata ad una visione di paternalismo costituzionale. Il giudice costituzionale appare, infatti, guidato dallo scopo di evitare che il popolo non comprenda il quesito, votando così senza la necessaria consapevolezza, nonché che il voto non sia utile al raggiungimento dello scopo dei promotori. Il tentativo della Corte di imporre il rispetto di una razionalità astratta nei rapporti politici e nel processo dialettico tra Stato e società civile, al fine di evitare allôordinamento sconvolgimenti traumatici, non sarebbe tuttavia condivisibile.

Lôelaborazione dei limiti strutturali del quesito, in definitiva, ha avuto la funzione di inibire la formulazione di proposte irragionevoli e ha consentito lôestensione del vaglio di ammissibilità agli effetti del *referendum:* con lôaffermarsi della tendenza ad anticipare il sindacato preventivo sulla legittimità della normativa di risulta, si è radicata ancor più la metamorfosi, contestata[839] dalla dottrina maggioritaria, del controllo di ammissibilità in un vero e proprio giudizio di ragionevolezza.

Alcuni[840] muovono, a tale orientamento della giurisprudenza, obiezioni concernenti le lacune che caratterizzano siffatto sindacato sul piano della mancanza di chiari e costanti parametri applicativi. Altri, invece,[841] insistono sulla circostanza per la quale il giudizio di ragionevolezza verte, di regola, sulle norme quali si sono storicizzate e concretate nel dinamismo dellôordinamento: i limiti afferenti il sindacato di ammissibilità sulla proposta referendaria avrebbero invece (o dovrebbero avere) una natura formale, astratta ed esterna.

---

[838] G. SILVESTRI, *Uso e abuso del criterio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale,* cit., 158, il quale ritiene non sia compito della Corte superare, con le proprie pronunce, la crisi tra Stato e società civile che si manifesta con la presentazione di un gran numero di richieste referendarie. Il giudice costituzionale dovrebbe invece ritenersi sgravato dalla responsabilità di evitare traumi al sistema politico e al processo rappresentativo.

[839] Per tutti, P. CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale,* Padova, 1992, 250-259; G. SILVESTRI, *Uso e abuso del criterio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale,* cit., 150 ss. e A. PUGIOTTO, *Referendum e giudizio incidentale di costituzionalità: ecco le norme*, in *Diritto&Giustizia 2004, n. 20, 52 ss*

[840] L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 292.

[841] A. RUGGERI, *Referendum inammissibile per irragionevolezza della richiesta?* In ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, 1992, 200 e ss.

Il sindacato inerente la ragionevolezza degli enunciati normativi non potrebbe essere trapiantato in un sindacato astratto e preventivo quale il giudizio di ammissibilità, pena lôamputazione di alcuni suoi elementi essenziali. In effetti e in prima battuta, non si può dubitare che lôesportazione del canone di ragionevolezza nel giudizio di ammissibilità privi tale metodo ermeneutico del riferimento ai «contesti applicativi».

Lo stesso giudice costituzionale, di recente, nellôaffermare esplicitamente[842] lôimpossibilità di esperire un sindacato sulla ragionevolezza della normativa di risulta in sede di giudizio di ammissibilità, è sembrato fare propria tale affermazione. La Corte in quellôoccasione, evidenziando che la ricomposizione del tessuto normativo inciso dall'ablazione referendaria è frutto dell'opera interpretativa dei soggetti istituzionali competenti, ha specificato che il controllo di ragionevolezza è sempre espresso «in esito ad una considerazione dei principi costituzionali in gioco, con riferimento ad una norma attuale, frutto dell'originario bilanciamento effettuato dal legislatore, e già eventuale oggetto di interpretazione, in prima battuta, da parte dei giudici comuni». Anticipando alla sede del giudizio di ammissibilità il sindacato sulla situazione normativa risultante dall'abrogazione referendaria, esso finirebbe per vertere «su norme future e incerte, in palese violazione delle regole del processo costituzionale italiano, che vietano al giudice delle leggi di procedere allo scrutinio di costituzionalità senza che la questione sia sorta in occasione di una concreta vicenda applicativa della norma censurata».[843]

In secondo luogo, come si è in parte già visto trattando il requisito dellôomogeneità della richiesta, nella trasposizione delle tecniche argomentative tipiche del sindacato di ragionevolezza nel giudizio di ammissibilità andrebbe perso il riferimento certo ad un *tertium comparationis,*[844] fondamentale quando si debba esperire un giudizio di natura relazionale.

---

[842] Cfr. sentenza n. 15 del 2008.

[843] Cfr. sent. n. 15 del 2008, punto 6.1 del Considerato in diritto. Su tale argomentazione, con specifico riferimento alla peculiare situazione che si verifica quando oggetto della richiesta sia la legge elettorale, cfr. M CROCE, *Incostituzionalità ipotetiche, ñprobabilità concreteò e ñaspetti problematiciò: quando la Corte vede ma non provvede*, cit. Sul tema cfr. anche A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale,* cit., 245, il quale sottolinea come, a dispetto di tale affermazione, la Corte nella sentenza in parola esprima una serie di moniti sulle criticità presentate dalla legge elettorale ñquasi fosse un consulente tecnico del Parlamentoò.

[844] A. MORRONE, *Un istituto referendario che non c'è*, in *Quad. Cost.* 2003, 386.

Questôultimo, prospettano alcuni, potrebbe essere ravvisato nella legislazione non coinvolta nella richiesta di abrogazione. Tuttavia, si è replicato, in tal modo un *referendum* potrebbe risultare inammissibile al momento della decisione e non più poco tempo dopo, in virtù di un intervento del legislatore sulla normativa di risulta, assoggettando così lôiniziativa popolare alla volontà della maggioranza parlamentare.[845] Non potrebbe rispondersi a tale obiezione che il giudizio sulla ragionevolezza è sempre *rebus sic stantibus*, in quanto permarrebbe comunque una fondamentale differenza tra il sindacato di legittimità costituzionale della legge e il giudizio di ammissibilità. Nella seconda ipotesi, infatti, lôesito negativo del controllo impedisce lôulteriore svolgimento della vicenda referendaria, mentre nel giudizio di legittimità la Corte ha come interlocutore il legislatore, che può sempre a sua volta ridisciplinare lôintera materia.[846]

Il *tertium comparationis* potrebbe, ancora, essere ravvisato nelle scelte fondamentali e durature dellôordinamento: tuttavia ciò comporterebbe che al *referendum* non possa essere riconosciuta la capacità di innovare e provocare un cambiamento.

Le perplessità della dottrina non riguardano, tuttavia, solo questo aspetto.

Come si è anticipato, si ritiene che la ragionevolezza, nozione così sfuggente e controversa, sviluppatasi in moduli e forme decisionali tipiche del giudizio su norme, sarebbe di difficile trasposizione nel giudizio di ammissibilità del *referendum*.[847]

In effetti il giudizio di ragionevolezza «avviene, per così dire, in seconda battuta» rispetto al bilanciamento tra interessi contrapposti effettuato in sede politica,[848] mentre in sede referendaria esso viene ñanticipatoò dalla Corte calibrandolo esclusivamente su quella che è, in quel momento, una mera richiesta petitoria[849].

Inoltre, la ragionevolezza potrebbe essere valutata solo con riferimento ad un atto normativo perfetto, non invece con riferimento ad un atto d'impulso i cui effetti normativi non sono automatici, bensì dipendono da come reagirà il sistema

---

[845] A. CARIOLA, Referendum *abrogativo e giudizio costituzionale*, cit., 328.

[846] Ancora A. CARIOLA, *op. ult. Cit.*, 328

[847] Cfr. F. MODUGNO ï P. CARNEVALE, *Divagazioni in tema di* referendum *abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sentenza n. 16 del 1978*, Cit., 59 e ss.

[848] G. SILVESTRI,. *Uso e abuso del criterio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 153.

[849] A. PUGIOTTO, *op. ult. Cit.*

normativo all'eventuale abrogazione popolare. Un giudizio di ragionevolezza sulla normativa di risulta, secondo questa tesi, presenterebbe i connotati di un ñsindacato profeticoò, in quanto ricadrebbe su un oggetto ipotetico, che dipenderebbe da una serie di incognite quali l'ammissibilità del quesito, l'inerzia del legislatore, il raggiungimento del *quorum* di validità della consultazione referendaria, la prevalenza dei favorevoli all'abrogazione. [850]

Non varrebbe a giustificare il controllo di ragionevolezza sui possibili effetti del *referendum* neanche la *supremacy clause* «che vuole i valori consacrati nella Costituzione sempre sottratti alla libera disponibilità della maggioranza, sia pure essa la maggioranza del corpo elettorale»[851] in quanto anche la normativa di risulta è suscettibile di un controllo di costituzionalità a posteriori.

Innegabile è dunque la differenza che corre fra valutazione sulla ragionevolezza delle leggi e valutazione di ragionevolezza della proposta referendaria: la prima consiste nell'accertamento dei vizi di contraddittorietà, ingiustificata disparità di trattamento, incongruenza ascrivibili alla disciplina impugnata; la seconda, come evidenziato dalla dottrina, [852] assume quella medesima verifica, riferita alla legislazione e, attraverso di essa, alla proposta abrogativa, «come presupposto dell'ulteriore e decisivo riscontro sulla ragionevolezza della richiesta referendaria.». Tale riscontro, in definitiva, si sostanzierebbe nell'accertamento della idoneità della cattiva formulazione del quesito a incidere sulla possibilità di scelta dell'elettore, per cui la «contraddittorietà», «disomogeneità», «incompletezza» della normativa inclusa nella domanda abrogativa rileveranno solo qualora si possa ritenere pregiudicata la chiarezza della opzione sottoposta al corpo elettorale e, dunque, la libertà di voto garantita dall'art. 48 della Costituzione.

Eventuali profili di incongruenza-inadeguatezza nella formulazione del quesito abrogativo, pertanto, non precludono lôammissibilità del quesito qualora, «non indubbiando il senso complessivo della scelta referendaria, non attingano al livello di

[850] Cfr. ancora A. PUGIOTTO, *op. ult. Cit*
[851] C. MEZZANOTTE, *op. cit.*, 3056.
[852] Cfr. F. MODUGNO ï P. CARNEVALE, *Divagazioni in tema di* referendum *abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sentenza n. 16 del 1978*, Cit., 60.

cagioni lesive del bene effettivamente tutelato».[853] Dallôesistenza di esiti «irragionevoli» dellôabrogazione popolare non discenderebbe perciò in via automatica lôinammissibilità della relativa richiesta referendaria, dovendosi valutare lôincongruità normativa del *referendum* alla luce della effettiva possibilità di decisione popolare sullo stesso. Tale conclusione trova conferma nella constatazione, già evidenziata in precedenza, secondo la quale la disomogeneità, la carenza di impatto rispetto ad un determinato contesto e l'assenza di «teleologica significanza» di una legge abrogatrice non rappresenterebbero figure sintomatiche della sua «irragionevolezza» in sede di sindacato di legittimità costituzionale.

Da tali considerazioni emerge altresì che la valutazione sulla «ragionevolezza» referendaria si caratterizza, rispetto all'omologo sindacato sulla legge, per un peculiare margine di apprezzamento del giudice costituzionale.[854]

Come si è visto, il giudizio di razionalità del *referendum* è più agevolmente accostabile al controllo di ragionevolezza tipico della legge, e, in particolare, agli argomenti di ñefficienza strumentaleò, quando si risolva in una valutazione di congruità che investe lôesercizio del potere discrezionale, coinvolgendo lôadeguatezza della richiesta stessa ad esprimere lo scopo dei promotori.[855]

Occorre tener sempre presente, tuttavia, che tale scopo dovrebbe preferibilmente essere inteso in maniera oggettiva, anche in virtù della considerazione per cui i promotori rappresentano un punto di vista e incerto e opinabile in mancanza di previsioni normative che impongano la formalizzazione del loro intento.

Ad ogni modo, anche quando il controllo sul quesito si spinge fino a sindacare la congruità della domanda, non vengono elise alcune fondamentali differenze rispetto al giudizio di «ragionevolezza» sulle leggi. Evidentemente, questôultimo comporta conseguenze radicalmente diverse, quali la caducazione «parziale», o lôaddizione; per il *referendum*, invece, lôaccertamento di tale vizio provoca il totale impedimento al suo svolgersi.

---

[853] Cfr. F. MODUGNO ï P. CARNEVALE, *op. ult. Cit.*, 60, i quali citano in proposito la sent. n. 63 del 1990 sulla caccia e, più in generale, la giurisprudenza sui *referendum* elettorali.

[854] Tanto più, sottolineano F. MODUGNO ï P. CARNEVALE, *op. ult. Cit.*, 61, ove si consideri «la (certo non remota) possibilità di un contrasto fra i molteplici diversi profili di irragionevolezza della domanda referendaria da essa individuati, in ordine ai quali la Corte si trovi ad operare un bilanciamento.»

[855] V. BALDINI, *Lôintento dei promotori nel* referendum *abrogativo*, cit., 56

In conclusione, secondo la tesi che riteniamo accoglibile[856], di controllo di «ragionevolezza» sul quesito referendario si può parlare ma con la consapevolezza che esso costituisce una versione atipica rispetto all'atteggiarsi del sindacato omonimo nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi o, se si preferisce, di una sua non riducibile versione ulteriore.

Tale controllo viene a configurarsi, secondo la ricostruzione di questo orientamento, come sindacato sulla motivazione dell'iniziativa abrogativa per come essa risulta formulata e sulla «congruenza» della stessa intorno ad una «*ratio*» che la Corte appura, verificando se il senso impresso alla richiesta dai suoi promotori possa risultare sufficiente alla comprensibilità della stessa da parte dell'elettore.

Ne discende che il *referendum* abrogativo si pone quale tipico atto necessariamente motivato, nei confronti del quale il controllo è particolarmente penetrante, in quanto rappresenta una ragione ostativa all'esperibilità del *referendum* stesso la mancanza di un «nesso di inscindibile coerenza logica e sostanziale » fra le varie parti normative incise del quesito.[857]

Proprio in virtù di tali considerazioni, questa dottrina ritiene che l'introduzione dell'obbligo di formale motivazione della proposta referendaria, intesa come ñversoò dellôistanza ablatoria, presenterebbe numerosi vantaggi. In primo luogo, ne deriverebbe lôalleggerimento dellôobbligo di indicazione di tutte le disposizioni accomunate dallôillustrato legame di «indissolubilità», e lo stesso controllo sulla razionale formulazione del quesito abrogativo esercitato dalla Corte costituzionale si potrebbe riconvertire in una verifica sulla corrispondenza fra la motivazione della richiesta di *referendum* addotta dai promotori e la sostanza normativa del quesito.

Il controllo del giudice costituzionale sarebbe inoltre, così, ricondotto nei termini di un sindacato sulla «omogeneità-unitarietà», mentre perderebbe di fondamento il controllo della «coerenza-esaustività» della richiesta.

Infine, la circostanza che la motivazione dell'atto-richiesta sia esplicitata, escludendo la possibilità di una sua sostituzione ad opera del giudice costituzionale, ridurrebbe la latitudine dellôapprezzamento discrezionale della Corte, mettendola al riparo dalle accuse di eccessiva politicità tradizionalmente rivolte alle decisioni rese in sede di ammissibilità.

---

[856] È quella espressa da F. MODUGNO ï P. CARNEVALE, *op. ult. Cit.*, 61.
[857] Cfr. sent. n. 27 del 1982.

Tentando una parziale conclusione, si può affermare che anche nel giudizio di ammissibilità il canone di ragionevolezza sembra utilizzato, anche se non espressamente richiamato, come un *passepartout* che, riconducendo i limiti modali del quesito alla categoria dellôeccesso di potere referendario come vizio della funzione, spinge il sindacato della Corte sino a lambire i confini con la sfera tipica di un controllo ñdi meritoò

Inoltre, non sembra esistere un concetto di ragionevolezza-razionalità valido per ogni circostanza: essa rappresenta piuttosto una chiave di relazione per lôapprezzamento dei valori di volta in volta coinvolti con riguardo ai diversi settori dellôordinamento presi in considerazione dal *referendum*.

Nellôampio insieme delle tecniche argomentative tipiche del controllo di ragionevolezza posso essere ricondotte molte delle cause inespresse di inammissibilità (quali la carenza di matrice unitaria; la mancanza di chiarezza per contraddizione tra parti incluse e parti escluse dal quesito; lôirrazionalità delle formula petitoria rispetto allôintento perseguito; la contraddizione con la normativa di risulta) le quali potrebbero essere unificate, secondo alcuni, nella più ampia figura dellôeccesso di potere referendario.[858]

Sembra rimanere fuori dallôambito di questa competenza, tuttavia, il metodo argomentativo tipico del ñbilanciamentoò di valori concorrenti: ha sottolineato parte della dottrina, infatti, che la libertà del voto appare trattata dalla Corte come un valore assoluto insuscettibile di essere compresso al fine di un contemperamento con altri principi.[859] Diversamente, altri ritengono di poter ricondurre alla tecnica del bilanciamento di interessi quellôorientamento giurisprudenziale che subordina lôammissibilità dei quesiti referendari al rispetto dei valori costituzionali implicati dalla legislazione oggetto di *referendum* abrogativo.[860]

---

[858] V. BALDINI, *Lôintento dei promotori nel* referendum *abrogativo*, cit., 141 e s. il quale ritiene che possa essere ascritto ad un vizio della funzione anche il caso di richieste referendarie coinvolgenti materie espressamente escluse ex art. 75 Cost., ipotesi nella quale dovrebbe ravvisarsi il vizio di carenza assoluta di potere.

[859] Ancora V. BALDINI, *Lôintento dei promotori nel* referendum *abrogativo*, cit., 141.

[860] Cfr. A. MORRONE, *Corte costituzionale e principio generale di ragionevolezza*, in A. CERRI (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, Roma, 2007, 239, il quale cita le sent. n. 26 del 1981 e n. 35 del 1997 in materia di aborto, la sent. n. 18 del 1997, sulla funzione statale di indirizzo e coordinamento, la sent. n. 42 del 2000 sui patronati, nonché le sentt. nn. 45, 46, 47, 48 e 49 del 2005 sulla legge di disciplina della procreazione medicalmente assistita.

È altresì innegabile, come si è detto da principio, che la trasposizione di tali tecniche nel giudizio di ammissibilità, comportando un ampio margine di discrezionalità ï se non arbitrio[861] - per il giudice costituzionale nellôindividuazione delle cause inespresse di inammissibilità, celi insidie sia logiche che pragmatiche e ponga problemi di prevedibilità e coerenza degli orientamenti giurisprudenziali, ravvisabili sia allôinterno delle decisioni di «tornata», sia, a livello più profondo, nella ricostruzione dell'istituto referendario, con il rischio di un ñgiudizio a sorpresaò e dellôautoreferenzialità delle clausole del giudizio.[862]

Anche in questa sede, dunque, non può che venire in evidenza lôambivalenza del criterio della ragionevolezza, la cui elasticità rappresenta contemporaneamente un pregio e un rischio, in quanto, qualora usato in modo spregiudicato, esso può finire per comportare lôalterazione stessa del rapporto popolo-istituzioni.[863]

[861] Cfr. F. MODUGNO, *Ancora una rassegna*, cit.; A. BALDASSARRE, *La commedia degli errori*, cit., 569 e in argomento anche L. VOLPE, *Potere diretto e potere rappresentativo*, Bar, 1992, 512.
[862] E. MALFATTI ï R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 279.
[863] G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione giurisprudenziale del diritto al* referendum, cit., 236.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Allôesito dellôanalisi svolta in merito allôuso del canone della ragionevolezza nelle diverse competenze della Corte costituzionale, si può tentare di formulare alcune osservazioni conclusive.

In primo luogo la panoramica effettuata, che lascia emergere il continuo trasferimento di tecniche decisorie da un giudizio allôaltro, ci consente di constatare la sostanziale unicità del ruolo svolto dalla Corte costituzionale.[864]

Con particolare riferimento alla diffusione del canone di ragionevolezza, la considerazione complessiva dei giudizi in cui viene in rilievo tale tipologia di sindacato ci sembra confermare la validità della tesi, illustrata in precedenza, secondo la quale la ragionevolezza non sarebbe tanto un ñprincipio costituzionaleò, quanto un metodo ermeneutico ñproblematicoò che tende a sostituirsi al tradizionale ragionamento giuridico sillogistico-deduttivo.

Tale conclusione è avvalorata dalla constatazione per cui esso, per la sua flessibilità, si presta ad essere indifferentemente utilizzato dal giudice costituzionale in una pluralità di contesti tra loro molto diversi, manifestandosi in una serie di tecniche argomentative e decisorie tanto disomogenee, da non presentare l'attitudine a qualificare un determinato tipo di sindacato. Le diverse estrinsecazioni del giudizio di ragionevolezza appaiono esprimere, semmai, solo «la dimensione logica non deduttiva del moderno controllo costituzionale».[865] Un giudizio di ragionevolezza sembra inserirsi, perciò, in ogni questione di legittimità costituzionale, seppure in forma implicita e inespressa[866.]

Si può concordare, in proposito, con chi ritiene che siano configurabili diversi ñstatuti giuridiciò del sindacato di ragionevolezza, riferibili ai differenti settori in cui possono essere raggruppate le stesse disposizioni costituzionali.[867]

Nessun dubbio può nutrirsi, perciò, sul fatto che il legame tra il canone di ragionevolezza e lôarticolo 3 Cost. sia ormai del tutto spezzato: il richiamo a tale parametro suona spesso come un mero pretesto che sopravvive soprattutto nel

---

[864] Come evidenziato, tra gli altri, da P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, cit., 246.
[865] G. SCACCIA, *Eccesso di poter legislativo sindacato di ragionevolezza*, cit., 409.
[866] C. LAVAGNA, *Ragionevolezza*, cit., 1573 ss.
[867] A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 23.

giudizio in via incidentale. Negli altri contesti, in effetti, è evidente che la ragionevolezza si comporta come un metodo ermeneutico funzionale allôinterpretazione e allôintegrazione di altri parametri costituzionali.

La predetta disposizione costituzionale non rappresenta più, in sostanza, il reale fondamento del sindacato in parola se non nella sua forma primigenia, discendente dal principio di eguaglianza e consistente nella giustificabilità delle discriminazioni. Il fondamento delle altre ñdeclinazioniò che abbiamo illustrato deve essere invece rinvenuto nella circostanza per la quale la ragionevolezza si presenta come imperativo che riguarda lôesercizio di tutte le pubbliche funzioni[868], rappresentando il predicato necessario e il modulo di azione del potere pubblico democratico, di cui pretende la conformità a valori sostanziali di coerenza, adeguatezza, proporzionalità[869]. In virtù di ciò, dôaltronde, essa trova applicazione come canone ermeneutico anche nel sindacato amministrativo sulle scelte discrezionali della pubblica amministrazione. Si osserva, in proposito, che il canone di ragionevolezza esige che ogni atto espressivo di una pubblica funzione «si presenti idoneo a comporre armonicamente i valori dallo stesso coinvolti, calibrato sulla specifica realtà degli interessi incisi, suscettibile di raccogliere (specie in forza della motivazione) il consenso di soggetti che ne sono destinatari, e più in generale dellôintera comunità dei cittadini»[870].

Tale canone, in sostanza, non rappresenta solo un criterio di giudizio delle situazioni patologiche che si verificano nellôesercizio delle pubbliche funzioni ma, grazie alla sua portata ñarchitettonicaò[871], contribuisce alla formazione del sistema dei pubblici poteri sul piano organizzativo e funzionale e, per questo, si presta ad essere utilizzato anche nel campo delle relazioni interistituzionali[872], per unôinterpretazione dinamica delle disposizioni costituzionali che distribuiscono sfere di competenza agli enti o ai poteri dello Stato.

---

[868] Così, L. PALADIN, *Ragionevolezza* , cit., 899 ss.

[869] Cfr. G. SCACCIA, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Diz. Dir. Pubbl.*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 4805 e ss. e Id., *Motivi teorici e significati pratici della generalizzazione del canone di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *La ragionevolezza nel diritto*, 387. Sulla ragionevolezza come proiezione esterna del valore democratico cfr. A. RUGGERI, *Ragionevolezza e valori*, cit., 100.

[870] Così, L. DôANDREA, *op. cit.*, 232.

[871] Lôespressione è di L. DôANDREA, *op. cit.*, 231 ss.

[872] Cfr. sul punto A. RUGGERI, *Ragionevolezza e valori*, cit., 115.

Considerata da questa prospettiva, si spiega facilmente la ragione per la quale tramite un simile sindacato, che la dottrina ha definito efficacemente un *passepartout* onnipotente,[873] la Corte possa esercitare dei poteri amplissimi.

Eppure, tale approdo non deve far desistere dal tentativo di individuare i tratti comuni che tale scrutinio presenta nei differenti ambiti in cui trova applicazione.

In prima approssimazione, si può affermare, innanzitutto, che le diverse manifestazioni del metodo ermeneutico in esame trovino il loro minimo comun denominatore nellôaderenza al caso concreto, ovvero nel rifiuto di un approccio aprioristico e astratto. Come sintetizzato dalla dottrina con unôespressione felice, la ragionevolezza «si costruisce in relazione al singolo caso».[874]

Il bilanciamento di interessi, che, come detto, taglia trasversalmente tutte le tecniche proprie del sindacato di ragionevolezza, dôaltronde, è sempre guidato dal caso: questôultimo offre la rappresentazione di uno specifico assetto di fattori - ritenuti dal giudice, con valutazione soggettiva, rilevanti - e determina così la prevalenza di un interesse sullôaltro, nonchè la modalità e i limiti di tale prevalenza[875]. In un giudizio che assume una simile forma, la motivazione della decisione non può che passare per la costruzione di una regola occasionale che, dovendo reggersi su persuasive argomentazioni, richiede una particolareggiata descrizione dellôoccasione.[876]

Tale legame con il caso concreto è, come si è visto, particolarmente evidente nei conflitti di attribuzione, ai quali è immanente lôaccertamento del fatto e lôesatta ricostruzione del comportamento contestato. Anche nel giudizio sulle leggi, tuttavia, si è evidenziato che il sindacato di ragionevolezza, in particolare quando si manifesta nella forma di un giudizio di giustizia/equità, consente di «adeguare i valori costituzionali e le norme al caso concreto»[877] e, in questa prospettiva, si comprende

---

[873] R. ROMBOLI, *Ragionevolezza, motivazione delle decisioni ed ampliamento del contraddittorio nei giudizi costituzionali*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza*, cit., 230.

[874] Cfr. P.M. VIPIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Padova, 1993.

[875] R. BIN, «Al cuor non si comanda». *Valori, regole, argomenti e il caso nella motivazione delle sentenze costituzionali*, cit., 327

[876] Ancora R. BIN, «Al cuor non si comanda». *Valori, regole, argomenti e il caso nella motivazione delle sentenze costituzionali*, cit., 328.

[877] Così, M. CARIGLIA, *Lôoperatività del principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *La ragionevolezza nel diritto*, a cura di La Torre M. e Spadaro A.,Torino, 2002, 199.

perché si è affermato che esso sia figlio «della ragione empirica» e che porti ad una «giustizia del caso».[878]

Il nesso con i contesti applicativi sembra difettare soltanto nel giudizio di razionalità delle richieste referendarie, come si è sottolineato nelle sedi opportune. Esso rappresenta, in effetti, la manifestazione più eccentrica tra le declinazioni del sindacato di ragionevolezza, discostandosi dalle altre sia per la sua maggiore astrattezza, sia virtù del momento in cui si colloca il controllo della Corte (in via preventiva rispetto allôesercizio del potere referendario) e, ancora, per le conseguenze che ne discendono (in caso di inammissibilità, la preclusione dello svolgimento del *referendum*).

Proseguendo con gli elementi che appaiono accomunare tutte le estrinsecazioni del sindacato di ragionevolezza, non si può omettere di rilevare che tale canone interviene, di norma, nelle ipotesi in cui non sia agevolmente rinvenibile un parametro costituzionale preciso e definito, venendo in considerazione piuttosto un principio o una clausola elastica che per la sua applicazione alla situazione concreta necessita del filtro della ragionevolezza, della congruità, dellôadeguatezza e della proporzionalità. Nel conflitto di attribuzione, ad esempio, il canone di ragionevolezza rileva quale criterio interpretativo del principio di leale collaborazione; nel giudizio in via di azione, quale limite alla flessibilizzazione del riparto ottenuta tramite il principio di sussidiarietà e la trasversalità delle materie di competenza esclusiva statale; nel giudizio di ammissibilità del *referendum*, quale guida per lôapplicazione del requisito di chiarezza e razionalità del quesito.

Il canone in parola si rivela perciò strumentale alla tutela di altri valori costituzionali quali, ad esempio, la libertà del voto la collaborazione tra i poteri dello Stato o la tutela degli interessi sostanziali sottesi allôesercizio del potere, o, ancora, il rispetto della sfera di competenza delle autonomie regionali.

Tratto comune a tutte le applicazioni della ragionevolezza nelle diverse competenze della Corte è, dunque, lôallontanamento progressivo di questi giudizi dallôappiglio ad un precisa disposizione costituzionale e, nei conflitti di attribuzione tra enti e tra poteri, il ricorso a fonti subordinate alla Costituzione per la costruzione del parametro. In questo senso si parla di ñdetronizzazioneò del parametro: il metodo ermeneutico proprio del giudizio di ragionevolezza finisce, in effetti, per indebolire

[878] Ai veda per queste tesi G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, cit., 573.

la testualità della Costituzione. Tale aspetto si lega strettamente al più volte evidenziato carattere flessibile di tale canone, che si risolve, sul piano dell'esito del giudizio, nella possibilità per il giudice costituzionale di sottrarsi a decisioni schematiche (accoglimento/rigetto o spettanza/non spettanza) dando luogo a dispositivi spesso complessi ed articolati.

Ancora, dal punto di vista della morfologia e dell'intensità del sindacato, le tecniche esaminate, pur diversificandosi anche molto tra di loro, sembrano accomunate dalla necessità di censurare, in qualche modo, uno sviamento o un "eccesso di potere". La vocazione finalistica della ragionevolezza, definita da alcuni l'archetipo del ragionamento teleologico[879] per il suo affondare nella ricerca e nell'interpretazione della *ratio,* aveva condotto la dottrina più risalente a considerare tale canone un criterio di ricostruzione in chiave teleologica dei significati delle prescrizioni normative, che riempirebbe, con il riferimento ai contesti umani, il "guscio vuoto" della norma.[880] Tale considerazione potrebbe peraltro spiegare il motivo per il quale, delle diverse tecniche argomentative illustrate in precedenza, quella più facilmente esportabile agli altri giudizi è certamente quella della "ragionevolezza strumentale".

Si è visto, in effetti, che in nessuna delle competenze del giudice costituzionale manca un sindacato sulla "congruità" (del comportamento dell'organo convenuto, della motivazione dell'atto impugnato, della richiesta referendaria rispetto al fine perseguito dai promotori) o sulla proporzionalità (dell'intervento legislativo rispetto al valore che esso intende tutelare). In questa prospettiva assume rilievo centrale, nel giudizio della Corte, la motivazione degli atti impugnati: persino, sotto forma di *ratio legis*, una sorta di "motivazione" della legge, necessaria per valutarne la congruità allo scopo.

Nonostante l'esistenza del divieto di cui all'articolo 28 della legge n. 87 del 1953, e nonostante lo stesso giudice costituzionale professi sempre il rispetto dell'area di discrezionalità del legislatore e dei poteri sottoposti al suo sindacato, dunque, talora il metodo della ragionevolezza appare il mezzo che consente alla Corte di effettuare un sindacato sull'eccesso di potere (legislativo, referendario e così via) che finisce per consistere in un giudizio non tanto sull'atto, quanto ma sulla

[879] Cfr. sul punto, per tutti, A. MOSCARINI, Ratio legis *e valutazioni di ragionevolezza della legge*, cit., 88.
[880] Cfr. in tal senso C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, cit., 1581.

funzione di cui esso risulta espressione[881] e del quale definisce lôambito di legittimo esercizio.

Ricostruito come un sindacato sulla funzione, il giudizio di ragionevolezza assume le forme di un controllo sul modo in cui il potere è stato in concreto esercitato - in analogia con lo scrutinio che la Corte effettua in sede di conflitto interorganico[882] - e rappresenta lo strumento per sindacare lôuso distorto della discrezionalità e lo straripamento dai limiti di un potere.[883]

Proprio in virtù delle caratteristiche finora riepilogate, in tutti gli ambiti in cui trova applicazione, come si è visto, il sindacato di ragionevolezza comporta un notevole grado di libertà e di creatività giurisprudenziale, che si accompagna al rischio di un indebito sconfinamento in valutazioni di merito e di opportunità.

Esso comporta senza dubbio lôesaltazione dei poteri decisori della Corte: basti pensare ai conflitti tra poteri risolti sulla scorta della leale collaborazione, ove questôultima, lo ripetiamo, finisce per forgiare autonomamente il parametro risolutivo della controversia. I rischi dellôuso pervasivo del canone ermeneutico in esame sono evidenti: il già labile *discrimen* tra legittimità e merito risulta ancora più sfumato.[884]

Dal momento in cui il criterio di ragionevolezza si è reso autonomo dal principio di eguaglianza, esso ha, in effetti, costituito uno strumento di ñespansione politicaò del controllo di legittimità costituzionale[885]. Questôespansione è stata favorita senza dubbio dalla natura compromissoria dei contenuti della Carta

---

[881] Cfr. per i conflitti e per il giudizio di ammissibilità delle richieste referendarie, F. MODUGNO ï P. CARNEVALE, *Divagazioni in tema di* referendum *abrogativo*, cit., 48 e P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, cit., 217.

[882] per lôestensione del controllo sul ñmodo di esercizio del potereò ad ambiti diversi dai conflitti interorganici cfr. P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, cit., 147 e ss.

[883] Si veda testualmente la sent. n. 325 del 2005.

[884] Esprimono il timore che la Corte, da organo di garanzia della legittimità costituzionale, finisca con lôinvadere il campo della giustizia sostanziale C. ESPOSITO. *La corte costituzionale*, cit., 78, il quale lamentava che la Corte avesse «aperto a se stessa la via a giudicare liberamente o a proprio piacimento della costituzionalità di molte leggi»; A. PIZZORUSSO, *Ragionevolezza e razionalità nella creazione e nellôapplicazione della legge*, cit., 55 il quale precisa che «il controllo di ragionevolezza non deve trasformarsi in un controllo di opportunità della legge o dellôatto amministrativo, ossia in una valutazione circa la ñgiustiziaò della legge, ovvero anche in un giudizio di merito o in un giudizio di equità».

[885] Cfr. G. SCACCIA, *Gli ñstrumentiò*, cit., 395 ss., il quale afferma che il canone di ragionevolezza si presta ad un ñuso metonimicoò. Costituisce infatti la ñparteò, una tipologia di sindacato che esprime lôessenza, la logica non deduttiva e politica del ñtuttoò, ossia del giudizio di legittimità costituzionale. Si veda inoltre E. CHELI, *op. ult. cit.*, 45-8

costituzionale, ma anche dalla disomogeneità e dalla frammentarietà del sistema politico che ha determinato lôinsorgere di ruoli di supplenza degli organi di garanzia, quali la Corte costituzionale.

Come si è visto in precedenza, la Corte stessa ha più volte manifestato la difficoltà di trovare un confine tra legittimità e merito, asserendo che le censure di merito non comportano valutazioni strutturalmente diverse, sotto il profilo logico, dal procedimento argomentativo proprio dei giudizi valutativi implicanti dal sindacato di legittimità, differenziandosene, piuttosto, per il fatto che in questôultimo le regole o gli interessi che debbono essere assunti come parametro del giudizio sono formalmente sanciti in norme di legge o della Costituzione. Il giudizio di ragionevolezza è collocato tra i giudizi di legittimità benché, analogamente al giudizio di merito, non si ricorra «a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati».[886]

Al processo costituzionale viene così assegnata una funzione che rischia di invadere le prerogative del legislatore o del potere dello Stato il cui comportamento sia sottoposto allo scrutinio della Corte. Si rende perciò necessaria una certa cautela della Corte nellôintromissione nelle *political questions*, soprattutto quando la valutazione sia fondata su parametri di grande potenzialità espansiva come la ragionevolezza.

Anche nel campo dei conflitti, come si è visto, la distinzione tra sindacato di merito e sindacato sul cattivo esercizio del potere non appare facilmente individuabile, al punto che, se talora la sfera di discrezionalità insindacabile viene individuata facendo riferimento al concetto di merito, talaltra la Corte stessa ammette di poter entrare nel merito delle valutazioni compiute (si pensi ai conflitti sulle delibere di cui allôarticolo 68 Cost.). Il confine tra ñconflitti costituzionaliò ammissibili e *political questions* è ancor più sottile e, da taluni, addirittura negato, in quanto ritenuto travolto da quellôestensione del principio di legalità alle

[886] R. TOSI., *op.cit.*, 294, però osserva che «se lôidea che i procedimenti argomentativi dei giudizi di merito e quelli di legittimità ñnon comportano valutazioni strutturalmente diverse sotto il profilo logicoò vuole alludere soltanto alla presenza in entrambi si scelte di valore, si tratterebbe di opinione che nessuno ora immagina contestare; ma se ï come lôesplicito riferimento ai ñprocedimenti argomentativiò può far credere ï lôaccostamento volesse spingersi oltre, il dissenso allora diverrebbe nettissimo (é) sembra difficile immaginare che a premesse di diversa natura (norme giuridiche nei giudizi di legittimità, interessi non codificati nei giudizi di merito) seguano procedimenti argomentativi di eguale natura».

determinazioni massime dei pubblici poteri che è alla base dell'istituto stesso dei conflitti di attribuzione. [887]

Quanto al giudizio di ammissibilità, infine, abbiamo evidenziato che l'evoluzione che ha caratterizzato questa competenza della Corte, per il tramite della sua stessa giurisprudenza, ha finito per attribuirle una sorta di «plusvalore politico».

Ora, pur non considerando rinunciabile il ricorso al canone di ragionevolezza, - che, come si è visto, informa di sé tutto l'ordinamento - e non potendo negare, alla luce delle caratteristiche dei giudizi della Corte e del suo stesso ruolo, l'ineluttabilità di un certo grado di creatività giurisprudenziale, la dottrina assolutamente maggioritaria esprime preoccupazione per i risvolti che essa può avere sulla legittimazione della Corte.

L'indefinitezza del canone di ragionevolezza, che le consente di assumere qualsiasi contenuto, finirebbe per trasformarla in un'«arma suicida»[888] per una Corte costituzionale che sia tentata di usarla senza limiti, potendo corroderne le basi di legittimazione e spingerla così «in direzione di una emarginazione dai processi più dinamici di innovazione del sistema»[889].

Un'autorevole dottrina[890] ha espresso, sul punto, l'opinione secondo la quale alla Corte costituzionale andrebbe riconosciuto un ruolo di garanzia delle minoranze e delle condizioni di svolgimento di un legittimo processo democratico. Se le decisioni e le procedure giuridiche caratterizzate dalla ragionevolezza sono certamente caratterizzate da una maggiore discrezionalità, esse «presentano il non trascurabile vantaggio di «sembrare» più umane e meno ingiuste rispetto alle altre. In questo senso, esse riducono il tasso di conflittualità sociale proprio perché sono meno rigide e automatiche, essendo prese in relazione al singolo caso concreto. Tali decisioni mostrano un ordinamento dal volto flessibile, continuamente capace di adattarsi alle mutevoli situazioni di vita dei consociati»[891]. Il sindacato di ragionevolezza sembra costituire, così, un ineliminabile strumento di contropotere a tutela dei principi posti alla base dell'ordinamento democratico.

---

[887] Per questa tesi, si veda R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 119 e ss.

[888] G. SCACCIA, *Gli «strumenti»*, cit., 399, che cita a sua volta l'espressione di A. BALDASSARRE.

[889] Così, ancora G. SCACCIA, *Gli «strumenti»*, cit., 399.

[890] A. CERRI, *Ragionevolezza*, cit., 1 ss.

[891] Così, A. SPADARO, *Conclusioni*, in *La ragionevolezza nel diritto*, a cura di La Torre M. e Spadaro A., Torino, 2002, 419 che enuncia l'equazione: + ragionevolezza = ï oggettività (+ discrezionalità) ma anche + giustizia costituzionale.

Assodata lôirrinunciabilità del canone di ragionevolezza e, al tempo stesso, la debolezza del suo statuto logico, occorre individuare dei contrappesi alla intrinseca flessibilità dello stesso, che consentano di ottenere una maggiore prevedibilità delle decisioni, facendole apparire a loro volta ñragionevoliò.

Si condivide, in proposito, la prospettiva di quella dottrina che, trattando della ragionevolezza in una prospettiva assiologicamente orientata, affianca alla ricostruzione della ragionevolezza come concetto-mezzo e tecnica dei processi decisionali strumentale alla soddisfazione dei valori, una concezione della stessa come concetto-fine e, a sua volta, valore senza il quale gli altri non potrebbero essere apprezzabilmente realizzati.[892]

In primo luogo, si è sottolineata[893] lôesigenza che il sindacato del giudice costituzionale sia ancorato a precisi parametri costituzionali e recuperi un legame con il testo della Costituzione, abbandonando la prassi di richiamare in modo rituale e pretestuoso lôarticolo 3 Cost.

Sono state proposte, inoltre, una serie di soluzioni volte ad arginare la libertà di giudizio della Corte, restringendone lo spazio di discrezionalità. Una prima soluzione è ravvisata nella prefigurazione di un ordine di valori precostituito e formato sui singoli casi concreti, da tenere come parametro cui confrontare la scala di valori emergente dalla scelta operata nellôatto impugnato[894]: si obietta, però, che in tal modo si introdurrebbe una eccessiva rigidità nellôargomentazione del giudice costituzionale, impedendogli di tener conto delle circostanze di fatto che, come si è visto, hanno nel giudizio di ragionevolezza unôimportanza centrale.[895]

In una diversa prospettiva, i margini di elasticità nellôinterpretazione e nellôapplicazione dei parametri costituzionali[896], propri del giudizio di ragionevolezza, potrebbero essere imbrigliati tramite lôelaborazione di test

---

[892] Il riferimento è a A. RUGGERI, *Ragionevolezza e valori*, cit., 99.

[893] Così, L. PALADIN, *Esiste un ñprincipio di ragionevolezzaò*, cit., 165

[894] R. ROMBOLI, *Ragionevolezza, motivazione delle decisioni ed ampliamento del contraddittorio nei giudizi costituzionali*, 232.

[895] Per tali argomentazioni cfr. F. MODUGNO, *La ragionevolezza*, cit., 76.

[896] Cfr. G. SCACCIA, *Motivi teorici*, cit., 412. lôA. mostra il timore che la sovraesposizione politica della Corte e i rischi dello scontro con il Parlamento possano condurre ad un uso conservatore della ragionevolezza e ad un atteggiamento deferente nei confronti del legislatore, privilegiando il profilo negativo della non incompatibilità alla Costituzione piuttosto che quello positivo della conformità alla stessa.

giudiziali[897] che rappresentino un paradigma per il sindacato del giudice costituzionale. La formulazione di protocolli di giudizio potrebbe consentire di collocare le operazioni logiche svolte dalla Corte in una successione capace di dare articolata struttura alla motivazione del giudice.[898] Analogamente, si è ipotizzata lôelaborazione di una «teoria del ragionevole»[899] su base pratica, a partire, cioè, da una generale opera di codificazione delle principali linee giurisprudenziali in materia.

Le due proposte illustrate rispondono allôesigenza di creare «un lessico che renda immediatamente riconoscibile la tecnica di giudizio cui di volta in volta si intende ricorrere».[900] Una codificazione delle tecniche di giudizio, si è osservato, comporterebbe diversi vantaggi: in primo luogo, tenderebbe a vincolare la Corte al rispetto dei propri precedenti e, comunque, a tenerne espressamente conto, rendendo necessaria altresì lôesplicitazione dell'utilizzazione o del superamento dei criteri già applicati. Inoltre, renderebbe i ragionamenti controllabili ed eventualmente contestabili.[901]

Poiché, come si è detto, la ragionevolezza rimanda ad un modo di interpretare il parametro costituzionale di riferimento e, di conseguenza, ad un modo di giudicare la compatibilità con la Costituzione, la tipizzazione delle tecniche di giudizio dovrebbe avvenire con riguardo ad entrambi i piani: quello dell'interpretazione (c.d. «giustificazione esterna») e quello dell'argomentazione (c.d. «giustificazione interna»).[902] Senza costituire un freno eccessivo alle possibilità evolutive della giurisprudenza costituzionale e riuscendo a far salva lôelasticità nelle valutazioni

---

[897] Cfr. S. BARTOLE, *Controllo di razionalità e determinazione previa di criteri e protocolli di giudizio,* in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici,* Milano, 1994, 203 e ss. che, partendo dal presupposto secondo cui anche lôindagine della Corte deve essere razionalmente impostata, (ossia la razionalità deve guidare lôassunzione dei fatti) osserva come nella giurisprudenza della Corte manchi un protocollo che guidi le operazioni logiche, rilevando che ciò, soprattutto quando si tratta di applicare norme di principio, può condurre al mero arbitrio.

[898] Cfr. S. BARTOLE, *Controllo di razionalità e determinazione previa di criteri e protocolli di giudizio,* in *Il principio di ragionevolezza,* cit., 209.

[899] M. LUCIANI, *Lo spazio della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, in *Il principio di ragionevolezza*, cit., 249.

[900] M. GIAMPIERETTI, *Tre tecniche di giudizio in una decisione di ragionevolezza*, in *Giur. Cost.*, 1998, 168 e ss. e R. TOSI, *op. ult. cit*., 554.

[901] Cfr. L. PALADIN, *op. ult. cit.*, 911. Per analoghe considerazioni, v. già C. LAVAGNA, *op. ult. cit.*, 1588; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, 151; R. BIN, *Diritti e argomenti*, Milano 1992, 144 e ss.

[902] Tra gli altri, cfr. sul punto R. TOSI, *Spunti per una riflessione sui criteri di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 550

tipica del canone della ragionevolezza, tale soluzione garantirebbe «una relativamente maggiore certezza del diritto».[903]

Altra parte della dottrina, viceversa, non ritiene auspicabile la creazione di modelli astratti di applicazione giudiziaria, in vista della necessità di preservare, tramite una non completa sistemazione dei protocolli di giudizio, quella ineliminabile ambiguità dei percorsi argomentativi che permette alla Corte di individuare di volta in volta la forma di raccordo migliore tra le istanze di rappresentazione degli interessi pluralistici e le istanze di attuazione dei principi costituzionali. [904]

Ad ogni modo, la realtà della giurisprudenza si presenta assai diversa da quella prefigurata dalle tesi ora illustrate. In generale, la riflessione della Corte sulle tecniche del giudizio di legittimità è modesta rispetto alle altre esperienze costituzionali[905] e, quanto allo specifico sindacato di ragionevolezza, a parte qualche risalente eccezione,[906] la Corte stessa ha precisato che esso sfugge per sua natura a criteri di valore assoluti e astrattamente prefissati.[907]

Dovendosi escludere la praticabilità di questa soluzione, sembra che lôunica strada concretamente percorribile sia quella consistente nel conferire al giudizio di ragionevolezza, tramite un rafforzamento dellôapparato motivazionale, una struttura argomentativa più robusta.

Lôuso di un metodo ermeneutico problematico quale è quello della ragionevolezza, a causa del carattere sfumato dei suoi connotati, comporta come si è visto una forte discrezionalità[908] e unôemancipazione dai vincoli formali dellôargomentazione deduttiva e dal legame con il testo costituzionale: a compensazione di tale libertà, la motivazione delle pronunce dovrebbe presentarsi

---

[903] Cfr. L. PALADIN, *Esiste un «principio di ragionevolezza»*, cit., 166

[904] Così si esprime G. SCACCIA, *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 4813 e s.

[905] Per un generale riferimento di diritto comparato v. A. CERRI , *Ragionevolezza*, cit., 1 ss.

[906] Nella sentenza n. 14 del 1964 la Corte ha prescritto al legislatore di «non realizzare una finalità diversa da quella che la norma costituzionale addita», di compiere un «apprezzamento di tali fini e dei mezzi per raggiungerli», di non usare «criteri illogici, arbitrari o contraddittori ovvero [é] in palese contrasto con i presupposti di fatto», di non predisporre «mezzi assolutamente inidonei o contrastanti con lo scopo» da conseguire. Nella sentenza n.177 del 1988, con riguardo allôapplicazione del limite degli interessi nazionali nel riparto di competenze tra Stato e regioni, il giudice delle leggi afferma che «il discrezionale apprezzamento del legislatore statale circa la ricorrenza e la rilevanza dellôinteresse nazionale non [è] irragionevole, arbitrario o pretestuoso» e che lôintervento legislativo statale è «giustificato e contenuto nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare lôinteresse» in questione.

[907] Nella sentenza n. 1130 del 1988, come già evidenziato, è infatti rilevata «lôimpossibilità di fissare in astratto un punto oltre il quale le scelte di ordine quantitativo diventano manifestatamene arbitrarie e, come tali, costituzionalmente illegittime».

[908] In questo senso A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 107

dotata di un particolare rigore espressivo e di una peculiare coerenza concettuale per mostrarsi adeguata e sufficiente a sostenere il dispositivo.

In particolare, le decisioni in cui il giudice costituzionale procede ad unôopera di bilanciamento tra diversi valori o interessi costituzionali contemporaneamente coinvolti, ma non congiuntamente realizzabili, dovrebbero essere motivate in maniera particolarmente chiara e diffusa. Inoltre, in tali ipotesi, si rivelerebbe particolarmente importante una maggiore apertura del processo costituzionale allôintervento dei soggetti coinvolti[909], nellôottica di un arricchimento del contraddittorio sul piano conoscitivo e dellôingresso nel giudizio di elementi di ricostruzione del fatto concreto utili alla valutazione e alla decisione della Corte.[910] Nella prospettiva di consentire un più ampio confronto tra tesi e antitesi, alcuni ritengono utile lôintroduzione della *dissenting opinion*[911].

De iure condito, un rafforzamento del momento della motivazione risulta ottenibile mediante lôuso di tecniche e di criteri logico-giuridici coerenti nel tempo. Il predetto rafforzamento della saldezza argomentativa delle pronunce va riguardato in una duplice prospettiva: esso si rivela in primo luogo funzionale a contribuire alla creazione di precedenti che rappresentino un riferimento per la soluzione dei casi futuri e per i comportamenti dei soggetti interessati e, al contempo, è volto ad

---

[909] Così R. ROMBOLI, *op. cit.*, 229 e ss. il quale sottolinea anche che il ricorso nel giudizio di ragionevolezza alla tecnica del bilanciamento di valori costituzionali e interessi, fa emergere lôesigenza che tali interessi siano adeguatamente rappresentati nel processo costituzionale. Superando un precedente orientamento restrittivo, la giurisprudenza ammette la legittimazione a costituirsi o a intervenire nel processo costituzionale, non solo alle parti regolarmente costituite nel giudizio *a quo* al momento dellôemanazione dellôordinanza di rinvio, al Presidente del Consiglio dei Ministri e della giunta regionale, ma anche a quanti abbiano un interesse diretto, strettamente collegato a quello del giudizio, tale da poter essere colpito dagli effetti della Corte costituzionale, allorché non sia stato loro possibile costituirsi nel giudizio *a quo* e la partecipazione al processo costituzionale divenga il solo modo per tutelare le loro posizioni giuridiche soggettive.

[910] Il discorso vale, ovviamente, per tutti i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale. Sembra valida la riflessione di chi, nellôambito dei conflitti interorganici, ha ritenuto che, pur essendo certamente necessaria una selezione degli interventi per non snaturare il processo costituzionale, occorrerebbe distinguere il ñpiano della conoscenzaò dal ñpiano della garanziaò. Mentre alla luce del secondo la partecipazione in giudizio sarebbe circoscritta a chi rischia di subire una compressione del diritto ad agire in giudizio come posizione strumentale alla tutela di posizioni finali, sulla base del primo sarebbe consentito lôingresso in giudizio a chi sia nella condizione di apportare elementi di ricostruzione del fatto utili alla decisione. Si veda in proposito A. CONCARO, *Conflitti costituzionali e immunità: anche le parti private vanno tutelate nel giudizio innanzi alla Corte?,* in *Giur. Cost.*, 2001, 519 e ss.

[911] Per dei riferimenti in materia, A. ANZON, *La motivazione nei giudizi di ragionevolezza e la dissenting opinion,* in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici,* Milano, 1994, 257 ss. e A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi,* cit., 25

assicurare la verificabilità dellôoperato della Corte da parte dellôopinione pubblica, consentendo, dunque, un controllo democratico sullôattività del giudice costituzionale in funzione del consolidamento della sua legittimazione.

Alla radice del giudizio di ragionevolezza, come ha evidenziato autorevole dottrina, cô è infatti il consenso o lôaccettazione di coloro che lo ricevono, il quale è fondato, a sua volta, «sulla ñragione sufficienteò che rende razionale il giudizio stesso».[912]

Pur non potendosi negare che, di regola, il giudice dapprima ñintuiscaò una certa decisione per poi ricercarne le motivazioni giuridiche, ciò non significa che queste ultime debbano apparire come un esercizio retorico di giustificazione *a posteriori*[913], dovendo, viceversa, rivelarsi esplicative di criteri controllabili nella enunciazione e nella applicazione, che rappresentino elementi di confronto e di autolimite per la Corte stessa.

Ripercorrendo, in questa luce, le riflessioni svolte in relazione alle singole competenze del giudice costituzionale, questa esigenza di chiarezza e persuasività della motivazione appare confermata.

Si pensi, quanto ai giudizi aventi ad oggetto il riparto di competenze tra Stato e regioni, al ruolo svolto dalla Corte nellôinveramento della riforma costituzionale del titolo V: in quel settore il giudice costituzionale si è assunto, anche in virtù delle lacune della riforma medesima, il compito di interpretare e rendere coerenti tra loro e con il sistema le nuove regole costituzionali. A fronte di questo potere, la forza delle decisioni della Corte non può che poggiare sulla legittimazione che la stessa è in grado di mantenere grazie alla correttezza del ragionamento giuridico e alla coerenza con i propri precedenti.[914]

Come già accennato nel capitolo dedicato a questo tema, parte della dottrina ha ritenuto, in proposito, che la motivazione delle sentenze della Corte chiamata a valutare la proporzionalità dellôintervento statale in materie trasversali dovrebbe essere ñirrobustitaò tramite il ricorso ai poteri istruttori, i quali, in particolare per

---

[912] Così F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, cit., 87. Nello stesso senso, A. SPADARO, *Conclusioni*, in *La ragionevolezza nel diritto*, cit., 419, il quale individua il ñparadossoò della ragionevolezza nella circostanza per cui alla presumibile minore oggettività astratta delle decisioni giuridiche ispirate a tale criterio fa da pendant un (presumibile) più diffuso consenso sociale sulle stesse.

[913] In tal senso, cfr. A. Cerri, *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 25

[914] Cfr. sul punto C. MAINARDIS, *ñMaterieò trasversali statali e (in)competenza regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali* e A. RUGGERI, *Ragionevolezza e valori*, cit., 107 e s.

quanto riguarda la tutela della concorrenza, consentirebbero la presa in considerazione di dati statistici e di analisi economiche al fine di colmare il grande margine di approssimazione che caratterizza tale sindacato.[915]

Quanto ai giudizi sullôammissibilità delle richieste referendarie, in questi ultimi la motivazione delle pronunce assume un ruolo ancor più significativo[916]. In effetti, accanto alla circostanza per cui una decisione di inammissibilità resa in questo settore finisce per precludere lo stesso proseguimento del procedimento referendario, sta il fatto che la motivazione delle sentenze, in quel campo, finisce per rivolgersi non solo ai tecnici e ai pubblici poteri, bensì anche alle formazioni sociali che vedono nel *referendum* uno strumento di azione politica. Nellôottica della legittimazione del giudice costituzionale, dunque, queste decisioni dovrebbero essere argomentate con una particolare trasparenza e un particolare rigore anche in quanto, di sovente, hanno un contenuto monitorio, rappresentando una sorta di indicazione in positivo ai promotori sulle modalità di proposizione delle domande referendarie. Lôattenzione nei confronti della motivazione si rafforza, dunque, in virtù del più stretto contatto tra giudice costituzionale e corpo sociale.[917]

Senza contare che, come si è visto, la valutazione sulla «ragionevolezza referendaria» si caratterizza, rispetto all'omologo sindacato sulla legge, per un peculiare margine di apprezzamento del giudice costituzionale: la giurisprudenza in materia è caratterizzata, peraltro, dalla creazione in via pretoria di ñnuoviò limiti allo strumento referendario, lôapplicazione dei quali dovrebbe essere rigorosamente giustificata dal giudice costituzionale.

In virtù delle considerazioni ora esposte, in un giudizio caratterizzato da tale pregnanza politica, si auspica un tentativo di razionalizzazione della giurisprudenza della Corte costituzionale[918] che soddisfi le esigenze di prevedibilità delle decisioni,

---

[915] Così L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dellôintervento statale a tutela della concorrenza,* in *Federalismi.it* n. 5/2004

[916] In tema cfr. per tutti A. CARIOLA, *Giurisprudenza costituzionale in tema di* referendum *e motivazione*, cit., 392 e ss.

[917] Cfr. R. PINARDI, *Giudizio di ammissibilità e razionalità delle richieste di* referendum, in *Diritto e società*, 1988, 642. Una motivazione esauriente rappresenta, perciò, il necessario presupposto per la promozione del massimo accordo possibile tra opinione pubblica e giustizia e, al contempo, rappresenta la condizione affinchè la Corte riesca a non deludere le aspettative di neutralità e la fiducia che il cittadino nutre nellôorgano giurisdizionale.

[918] E. BETTINELLI, Referendum: *le condizioni di un voto «genuino»,* in *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 35.

di fedeltà del giudice ai propri precedenti e di maggiore coerenza, quanto meno allôinterno della medesima ñtornata referendariaò.[919]

Tale ragionamento, evidentemente, si presta a valere anche, se non a maggior ragione, per le sentenze che dirimono i conflitti di attribuzione, nelle quali, come si è visto, talora è la Corte stessa a creare i presupposti del suo giudizio. L'importanza della dimensione concreta del modo di esercizio del potere richiede, in questo ambito, una particolare pregnanza e un peculiare grado di dettaglio della motivazione.

Sembra potersi instaurare, così, una diretta proporzionalità tra lôelasticità del canone di giudizio - e la conseguente creatività giurisprudenziale ï e lôampiezza della motivazione, la quale, in un certo senso, impegni la stessa Corte per le future motivazioni.

Affinchè il sindacato di ragionevolezza rimanga ancorato alla logica del verosimile[920] e non si trasformi in diritto costituzionale libero[921], facendo apparire lo stesso giudizio della Corte come un esercizio arbitrario del potere, questôultima deve ñprendere sul serio la motivazione delle proprie decisioniò mantenendo il ragionamento sempre sul piano giuridico, e recuperando, per quanto possibile, il testo della Costituzione come punto di partenza e come limite esterno delle operazioni di bilanciamento.[922]

A ben vedere, quella di *apparire* ragionevole è la pretesa massima che si può nutrire nei confronti del procedimento logico seguito dal giudice costituzionale, senza che il diritto perda il suo volto concreto, situazionale e relazionale.[923]

Lôapparenza di non arbitrarietà si rivela però assolutamente necessaria affinchè si possa ancora affermare che il giudizio costituzionale sia unôisola della ragione[924] e si possa dare risposta positiva alla domanda: ñè ragionevole lôuso che la Corte fa del principio di ragionevolezza?ò.

---

[919] Ancora P. CARNEVALE, *Nuove incertezze e problemi inediti*, cit., 36.
[920] Come da definizione di L. MENGONI, *Diritto e valori*, cit., 7.
[921] Lôespressione è di A. RUGGERI ï A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 123.
[922] F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, cit., 78.
[923] Cfr. sul punto A. RUGGERI ï A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 104.
[924] F. MODUGNO, *Lôinvalidità della legge*, I, Milano, 1970, Prefazione

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale, (1990-1992),* a cura di R. Romboli, Torino, 1993

AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale, (1996-1998),* a cura di R. Romboli, Torino, 1999

AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001),* a cura di R. Romboli, Torino, 2002.

AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale, (2002-2004),* a cura di R. Romboli, Torino, 2005.

AA.VV. *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale,* (*2005-2007),* a cura di R. Romboli, Torino, 2008.

AA.VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "giurisprudenza costituzionale", per il cinquantesimo anniversario,* a cura di A. Pace, Milano, 2006.

AA.VV., *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale,* a cura di R. Bin, Torino, 1999.

AA.VV., *Il caso Previti: funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte : atti del seminario,* Ferrara, 28 gennaio 2000.

AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo,* Milano 1998.

AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici,* Milano, 1994.

AA.VV., *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello stato,* a cura di A. Anzon, B. Caravita di Toritto, M. Luciani, M. Volpi, Torino, 1993, 161 ss.

AA.VV., *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività,* a cura di N. Occhiocupo, Padova, 1984.

AA.VV., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale, Atti del seminario di Messina 7-8- maggio 1993* a cura di A. Ruggeri, Torino, 1994.

AA.VV., *La ragionevolezza nel diritto,* a cura di M. La Torre e A. Spadaro, Torino, 2002

AA.VV., *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del convegno di studi Roma 2-4 ottobre 2006,* a cura di A. Cerri, Roma, 2007.

AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni e enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, Torino, 2001.

AA.VV., *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria. Atti del seminario svoltosi in Roma il 14 luglio 2000*, a cura di F. Modugno e G. Zagrebelsky, Torino, 2001.

AA.VV. *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del* referendum *abrogativo*, Torino, 2007.

AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007.

S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008.

S. AGOSTA, *Soggetti ed oggetti del giudizio in via principale al banco di prova*: *i chiaroscuri della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Le zone d'ombra. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 317 e ss.

A.S. AGRÒ, *Commento all'art. 3*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 130 e ss.

A.S. AGRÒ, *Contributo alla teoria dei limiti alla funzione legislativa in base alla giurisprudenza sul principio di uguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1967, 900 ss.

A.S. AGRÒ, *La nascita del controllo di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del convegno di studi Roma 2-4 ottobre 2006*, a cura di A. Cerri, Roma, 2007, I, 223 e ss.

A. S. AGRÒ, *L'eguaglianza in transizione*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 199 e ss.

A. ANZON, *Flessibilità nell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2782 e ss.

A. ANZON, *Il giudizio in via di azione nel dialogo tra la Corte e la dottrina nelle pagine di «Giurisprudenza costituzionale»*, in A. PACE, *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista «giurisprudenza costituzionale», per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, 1 e ss.

A. ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunciabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della corte*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2256 e ss.

A. ANZON *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2009, 1020 e ss.

A. ANZON, *La motivazione nei giudizi di ragionevolezza e la dissenting opinion,* in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 257 e ss.

A. ANZON, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni,* in *Giur. Cost.*, 2010, 155 e ss.

A. ANZON, *Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza,* in AA.VV. *La giustizia costituzionale a una svolta,* a cura di R. Romboli, Torino, 1991, 31 e ss.

G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla corte costituzionale,* in AA.VV., *Le Camere nei conflitti,* a cura di AZZARITI G., Torino, Giappichelli, 2002, 199 e ss.

G. AZZARITI, *Il modello della sentenza n. 16 del 1978 ed il carattere abrogativo del* referendum*: un ritorno al futuro?* In M. Ainis, (a cura di), *I* referendum *sulla fecondazione assistita*, Milano, 2005, 23 e ss.

G. AZZARITI, *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sul contenuto delle leggi: l'eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco della legge*, in *Giur. Cost.*, 1989, 655.

L. AZZENA, *La questione della rappresentanza degli interessi dell'ordine giudiziario nel conflitto intersoggettivo: è davvero indispensabile un intervento del legislatore*?, in *Foro It.,* 2001, I, 23 e ss.

A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. Dir.*, 1991, 639 e ss.

A. BALDASSARRE, *Il* referendum *abrogativo dopo la sentenza di inammissibilità*, in *Dem e dir.*, 1978, 79 e ss.

A. BALDASSARRE, *Relazione,* in Referendum *e legalità. «Tornare alla Costituzione»*, Torino, 2000, 165 e ss.

V. BALDINI, *L'intento dei promotori nel* referendum *abrogativo,* Napoli, 1996.

V. BALDINI, Referendum *abrogativo e sovranità popolare: alla ricerca di un'identità ormai smarrita,* in *Il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 243 e ss.

R. BALDUZZI, *La Corte non è Bertoldo (o dell'affidabilità del giudice costituzionale)* in *Giur. Cost.*, 1993, 225 e ss.

A. BARBERA e A. MORRONE, *La Repubblica dei* referendum, Bologna, 2003.

A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?,* in *Quad. cost.,* 2001, 345 e ss.

A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di Amato G. e Barbera A., Bologna, 1994, 316 e ss.

P. BARILE, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 21 e ss.

S. BARTOLE, *Coerenza dei quesiti referendari e univocità delle normative di risulta*, in *Giur. Cost.*, 1991, 331 e ss.

S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, 578 e ss.

S. BARTOLE, *Consiglio superiore della Magistratura e Ministro della giustizia: bilanciamenti legislativi e bilanciamenti giudiziali*, in *Giur. Cost.*, 2003, 3904 e ss.

S. BARTOLE, *Controllo di razionalità e determinazione previa di criteri e protocolli di giudizio*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 209 e ss.

S. BARTOLE, *La Corte e i poteri*, in *Quad. cost.*, 1998, 5 e ss.

S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. Cost.*, 2003, 259 e ss.

M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni* 2006, 903 e ss.

M. BELLETTI, *Il difficile rapporto tra ñtutela della saluteò ed ñassistenza ed organizzazione sanitariaò. Percorsi di una prevalenze che diviene cedevole*, in *Forum di Quaderni costituzionali.*

M. BELLETTI, *Un'antica questione nei conflitti intersoggettivi: controllo sull'invasione di competenza o sulla legittimità dell'atto assunto come invasivo?*in *Giur. It.*, 2003, 2 e ss.

F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2006, 941 e ss.

F. BENELLI, *Lôambiente tra ñsmaterializzazioneò della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, 176 e ss.

F. BENELLI ï R. BIN, *Prevalenza e ñrimaterializzazione delle materieò: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, 1159 e ss.

F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dellôambiente e di materie trasversali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*,.

F. BENELLI, *Un conflitto da atto legislativo (davvero peculiare), una decisione di inammissibilità (ricca di implicazioni),* in *Le Regioni*, 2003, 719 e ss.

G. BERTI, *Abuso del* referendum *e tutela della funzione parlamentare*, in *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 31 e ss.

F. BERTOLINI, *L'invasione di competenza nei conflitti costituzionali*, Milano, 2004.

D. BESSI, *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo v novellato*, in *Le Regioni*, 2004, 231 e ss.

E. BETTINELLI, Referendum: *le condizioni di un voto «genuino»*, in *Il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 35 e ss.

P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni*, in, AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, 291 e ss.

R. BIN, «Al cuor non si comanda». *Valori, regole, argomenti e il caso nella motivazione delle sentenze costituzionali*, in *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Torino, 1994, 323 e ss.

R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, 1988.

R. BIN, *«Coordinamento tecnico» e poteri regolamentari del Governo: spunti per un'interpretazione «post-euclidea» della difesa giudiziale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1992, 1449 e ss.

R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, 893 e ss.

R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, 3 e ss.

R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Rass. Avv. Stato*, 2008, 34 e ss.

R. BIN, *La legge regionale, tra «ri-materializzazione» delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, 439 e ss.

R. BIN, *Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, 627 e ss.

R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma:continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*

R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996

R. BIN, *Potremmo mai avere sentenze sui* referendum *del tutto soddisfacenti*?, in *Giur. cost.*, 2000, 222 e ss.

R. BIN, *ñProblemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionaleò - Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V,* in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, 297 e ss.

R. BIN, *Scivolando sempre più giù,* in *Elettori legislatori?Il problema dellôammissibilità del quesito referendario elettorale*, a cura di R. Bin, Torino, 1999, 27 e ss.

R. BIN, *Un nuovo «ricorso diretto» contro le leggi*?, in *Giur. Cost.*, 1999, 3919 e ss.

F. BIONDI, *La delibera parlamentare di insindacabilità: il problema della rilevanza giuridica esterna della motivazione e il sindacato della Corte su di essa,* in *Giur. Cost.*, 1998, 3918 e ss.

D. BRUNELLI, *La corte costituzionale «vorrebbe ma non può» sulla entità delle pene: qualche apertura verso un controllo più incisivo della discrezionalità legislativa?*in *Giur. Cost.*, 2007, 181 e ss.

G. BRUNELLI, *«Caso Previti», atto I: porte aperte alla Camera (e al Senato), porta chiusa (ma non del tutto) al Deputato,*in *Giur. Cost.*, 2000, 963 e ss.

G. BRUNELLI, *«Caso Previti»: ultimo atto (del conflitto),* in *Giur. Cost* , 2001, 2012 e ss.

G. BRUNELLI, *Manipolazione referendaria (e dintorni) in materia elettorale*, in *Giur. Cost.*, 1999, 104 e ss.

L. BUFFONI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avente per oggetto atti legislativi: lo stato dellôarte in dottrina e giurisprudenza,* in *Giur. Cost.*, 2002, 2275 e ss.

E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, 61 e ss.

S. BUSTI, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni per i «requisiti di sistema» delle gestioni aeroportuali*, in *Le Regioni*, 2008, 660 e ss.

M. A. CABIDDU, «Ceci nôest pas lôarrêt Previti», *o del surrealismo costituzionale,* in *Giur. Cost*, 2005 e ss.

R. CALVANO, *Il ñfalso problemaò dei* referendum *manipolativi*, in *Giur. Cost.*, 1997, 322 e ss.

F. CALZAVARA, *Prime osservazioni sulla sent. n. 326 del 2010: una sentenza quasi additiva? (ovvero, il legislatore non dimentichi ragionevolezza e proporzionalità),* in *www.federalismi.it*

S. CALZOLAIO, *Tutela della concorrenza o concorrenza sotto tutela?,* in *Giur. It.*, 2005, 3 e ss.

Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale,* in *Le Regioni*, 2004, 628 e ss.

Q. CAMERLENGO, *Sussidiarietà, cooperazione, proporzionalità e buon andamento: la progressiva ristrutturazione del riparto costituzionale delle funzioni legislative ed amministrative,* in *Riv. Giur. edilizia*, 2004, 793 e ss.

B. CARAVITA DI TORITTO, *I* referendum*: minaccia o risorsa democratica?,* in *Il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 149 e ss.

B. CARAVITA DI TORITTO, *Le quattro fasi del giudizio di eguaglianza-ragionevolezza,* in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 259 e ss.

P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale,* in AA.VV., *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. Falcon, Bologna, 2003, 183 e ss.

P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà,* in *Le Regioni* 2004, 381 e ss.

P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, 1223 e ss.

P. CARETTI, *Le sentenze nn. 3/2003 e 14/2004: due letture «creative» del nuovo titolo V della Costituzione,* in *Le Regioni*, 2008, 807 e ss.

M. CARIGLIA, *L'operatività del principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale* in *La ragionevolezza nel diritto*, a cura di M. La Torre e A. Spadaro, Torino, 2002, 173 e ss.

A. CARIOLA, *A proposito della sentenza sul conflitto di attribuzione tra C.S.M. e Ministro Guardasigilli: questione giuridicizzata ma non spoliticizzata,* in *Giur. Cost.*, 1992, 3044 e ss.

A. CARIOLA, *Giurisprudenza costituzionale in tema di* referendum *e motivazione,* in *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale, Atti del seminario di Messina 7-8- maggio 1993* a cura di A. Ruggeri, Torino 1994, 392 e ss.

A. CARIOLA, Referendum *abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, 1994.

L. CARLASSARE, *«Astrattezza» e «concretezza» in un giudizio principale su indirizzo e coordinamento,* in *Giur. Cost.*, 1989, 1112 e ss.

L. CARLASSARE, *Considerazioni su principio democratico e* referendum *abrogativo*, in *Il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 135 e ss.

E. CARLONI, *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di uniformità ed interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n.303, 307 e 308/2003 della Corte costituzionale*, in *www.astrid-online.it.*

P. CARNEVALE ï A. CELOTTO, *Il parametro ñeventualeò*, Torino, 1998.

P. CARNEVALE, *Cosa resta della sentenza n. 16 del 1978. Riflessioni sullôeredità di una ñstoricaò sentenza*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nellôesperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, 155 e ss.

P. CARNEVALE, *Decreto-legge allôorigine di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato? Il sì della Corte costituzionale nella sentenza n. 161 del 1995. Spunti di riflessione,* in Par condicio *e Costituzione*, a cura di Modugno, Milano, 1997, 143 e ss.

P. CARNEVALE, *Il* referendum *abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992

P. CARNEVALE, «Non separi il *referendum* quel che il legislatore ha congiunto». *Brevi note sullôapplicazione del criterio della coerenza del quesito referendario nella sent. n. 6 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1995, 141 e ss.

P. CARNEVALE, Noterelle *in tema di motivazioni della richiesta di* referendum *abrogativo, interpretazione della sua ratio e intendimenti soggettivi dei promotori nel giudizio sulla ammissibilità delle proposte ablatorie popolari*, in *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale. Atti del seminario di Messina 7-8- maggio 1993*, a cura di A. Ruggeri, Torino 1994, 416 e ss.

P. CARNEVALE, *Nuove incertezze e problemi inediti per il* referendum *abrogativo al varco del nuovo millennio, fra oscillante assetto del regime dei controlli e interferenza da delegificazione*, in AA.VV., *Le tortuose vie dellôammissibilità referendaria, Atti del seminario svoltosi in Roma il 14 luglio 2000*. A cura di F. Modugno e G. Zagrebelsky, Torino, 2001, 35 e ss.

P. CARNEVALE, *Può il giudizio di ammissibilità sulle richieste di* referendum *abrogativo divenire la sede del controllo di costituzionalità sulla legislazione elettorale?*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*

P. CARNEVALE, *Ragioni, pretese e reali, della prassi del «plurireferendum» ugualmente orientato (in margine allôattuale vicenda dei* referendum *in tema di procreaizone medicalmente assistita) in* M. AINIS *(a cura di) I* referendum *sulla fecondazione assistita*, Milano, 2005, 64 e ss.

P. CARNEVALE, *Richiesta di* referendum *abrogativo, intervento legislativo sopravvenuto e «blocco» delle operazioni referendarie. Nuovi spunti di riflessione*

alla luce di un recente intervento del Capo dello Stato e di taluni sviluppi della giurisprudenza costituzionale, in *Giur. It*., 1993, 269 e ss.

F. CASAVOLA, *La giustizia costituzionale nel 1994*, testo pubblicato ad opera della Corte costituzionale, Roma, 1995.

L. CASSETTI, *Appalti e concorrenza: quante sono le «anime» della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza»?* in *Giur. Cost.*, 2007, 4559 e ss.

L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza,* in *www.federalismi.it* n. 5/2004

P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione,* Atti del convegno *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Bilancio di un triennio* Pisa, 16-17 dicembre 2004, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*

A. CELOTTO, *Art. 3, 1° co., Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 80 e ss.

A. CELOTTO, *Corte costituzionale ed eccesso di potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 1995, 3724 e ss.

A. CERRI, *Competenza atto e rapporto nel conflitto di attribuzione,* in *Giur. Cost.*, 1982, 2443 e ss.

A. CERRI, *Definizione delle competenze statali e regionali, sussidiarietà ascendente e discendente, intersezioni tra competenze, relazione al Convegno celebrativo del 60° anniversario della Costituzione Il pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione, Roma, 27 e 28 novembre 2008*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*

A. CERRI, *Eterogenesi dei fini, anacronismo legislativo. Limiti del giudicato costituzionale Riflessioni a proposito della caduta del vincolo alberghiero,* in *Le Regioni,* 1981, 733 e ss.

A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur.*, XXV, Roma, 1994, 1 e ss.

A. CERRI, *Relazione conclusiva, in La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico, Atti del convegno di studi Roma 2-4 ottobre 2006,* a cura di A. Cerri, Roma, 2007, III, 275 e ss.

A. CERRI, *Sindacato di costituzionalità*, in *Enc. giur.,* XXVIII, Roma, 1994, 13 e ss.

A. CERVATI, *Principi del diritto, interpretazione e sindacato di costituzionalità delle leggi*, in *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del convegno di studi Roma 2-4 ottobre 2006,* a cura di A. Cerri, Roma, 2007, II, 1 e ss.

E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1996.

E. CHELI, *Intervento conclusivo*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 300 e ss.

E. CHELI, *Questioni di ammissibilità dei* referendum *elettorali*, Seminario di Astrid, Roma, 11 giugno 2007 in *www.astrid-online.it*

O. CHESSA, *Principi, valori e interessi nel ragionevole bilanciamento dei diritti*, in *La ragionevolezza nel diritto*, a cura di M. La Torre e A. Spadaro, Torino, 2002, 207 e ss.

O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto,* in *Forum di Quaderni costituzionali.*

A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del* referendum *abrogativo*, Milano, 1974.

C. CHIOLA, *La plusvalenza del* referendum *e le applicazioni concrete di questo principio,* in AA.VV., Referendum *e legalità. «Tornare alla Costituzione»,* Torino, 2000, 143 e ss.

S.M. CICCONETTI, *Le fonti del diritto italiano,* Torino, 2007.

S.M. CICCONETTI, *L'esclusione della legge dai giudizi sui conflitti tra poteri in una discutibile sentenza della Corte costituzionale,* in *Giur. Cost.*, 1870 e ss.

S. M. CICCONETTI, *Lezioni di giustizia costituzionale,* Torino, 2006.

S.M. CICCONETTI, *Patente a punti: una sentenza sacrosanta che tuttavia non esaurisce il problema,* in *Giur. It.*, 2005, 904 e ss.

F. CINTIOLI, *La riserva di amministrazione e le materie trasversali: «dove non può la Costituzione può la legge statale?». Ossia «la trasversalità oltre se stessa»,* in *Giur. Cost.*, 2008, 3072 e ss.

C. COLAPIETRO, *Diritti costituzionali a prestazioni positive ed equilibrio di bilancio,* in *Giur. It.*, 1996, 3 e ss.

C. COLAPIETRO, *Garanzia e promozione dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale,* in *Giur. It.,* 1995, 113 e ss.

C. COLAPIETRO ï M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto pubblico*, a cura di F. Modugno, Torino, 2010, 543 e ss.

A. CONCARO, *Conflitti costituzionali e immunità: anche le parti private vanno tutelate nel giudizio innanzi alla Corte?,* in *Giur. Cost.*, 2001, 519 e ss.

A. CONCARO, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale,* in *Le Regioni*, 2001, 1329 e ss.

C. CORAGGIO, *Il "caso Ilaria Alpi" davanti alla Corte costituzionale. Riflessioni a margine di una sentenza complessa,* in *Giur. It*., 2008, 1623 e ss.

A. CORASANITI, *Introduzione ai lavori del seminario,* in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 1 e ss.

A. CORASANITI, *La ragionevolezza come parametro di legittimità costituzionale,* in *Dir. e soc.*, 1995, 1 e ss.

A. CORASANITI, *Note in tema di* referendum *elettorale,* in *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale,* a cura di R. Bin, Torino, 1999, 95 e ss.

A. COSTANZO, *Il principio di proporzionata collaborazione fra Stato e regioni,* in *Giur. Cost.,* 2008, 2799 e ss.

F. CRISAFULLI, *Vecchie e nuove incertezze della giurisprudenza costituzionale in tema di* referendum *abrogativo,* in *Giur. Cost.*, 1981, 115 e ss.

V. CRISAFULLI, *Ancora in tema di eguaglianza,.* in *Giur. Cost*., 1959, 744 e ss.

V. CRISAFULLI, *Cattivo uso del potere e conflitti di attribuzione,* in *Giur. cost.*, 1980 225 e ss.

V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio,* Milano, 1952

V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale,* II, 2, *La Corte costituzionale,* Padova, 1984, 372 e ss.

M. CROCE, *Incostituzionalità ipotetiche, «probabilità concrete» e «aspetti problematici»: quando la Corte vede ma non provvede,* in *Forum di Quaderni costituzionali.*

F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e attività interpretativa, tra astrattezza e concretezza del sindacato di costituzionalità promosso in via di azione,* in AA.VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista «giurisprudenza costituzionale», per il cinquantesimo anniversario,* a cura di A. Pace, Milano, 2006, 237 e ss.

F. DAL CANTO - E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale, in Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007),* a cura di R. Romboli, Torino, 2008, 171 e ss.

G. D'ALESSANDRO, *Evoluzioni in tema di conflitti interorganici su atti legislativi, Giur. It.,* 2000, 1999 e ss.

M. DôAMICO, *Il regionalismo italiano alla luce della riforma del titolo v della Costituzione*, in AA.VV., *LôEuropa tra federalismo e regionalismo*, Milano, 2003, 169 e ss.

M. DôAMICO, *Le zone dôombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in AA.VV., *Le zone dôombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 221 e ss.

M. D'AMICO, *Problemi e prospettive in tema di conflitti di attribuzione fra poteri*, in *Quad. cost.*, 1989, n. 3, 564.

L. DôANDREA, *Il principio di ragionevolezza come principio architettonico del sistema* in *La ragionevolezza nel diritto*, a cura di M. La Torre e A. Spadaro, Torino, 2002, 231 e ss.

L. DôANDREA *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005.

A. DôATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. in tema di applicazione del nuovo titolo V*, in AA.VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale nellôesperienza della rivista ñgiurisprudenza costituzionaleò, per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, 280 e ss.

A. DôATENA, *Lôallocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2004, 2776 e ss.

A. DôATENA, *La Consulta parlaé e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2028 e ss.

A. DôATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, 2008, 811 e ss.

A. DôATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. Cost.*, 2003, 22 e ss.

C. DE FIORES, *La tormentata ascesa dei conflitti di attribuzione su atti legislativi*, in *Giur. Cost.*, 1999, 3923 e ss.

F. DE MARTINO, *La legge regionale nellôart. 127 della costituzione*, in AA.VV., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di e E. Bettinelli ï F. Rigano, Torino, 2004, 35 e ss.

G. DEMAURO, *Una sentenza di «dolente» inammissibilità tra* political questions *e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato determinati da assenza del contraddittorio nei conflitti intersoggettivi*, in *Le Regioni*, 2000, 1148 e ss.

R. DICKMANN, *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2269 e ss.

A.S. DI GIROLAMO, *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione,* in *Forum di Quaderni costituzionali.*

F. DIMORA, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regione nella giurisprudenza costituzionale,* in *Giur. Cost.*, 1975, 614 e ss.

R. DI RAIMONDO, *L'individuazione dei soggetti nel conflitto di attribuzione: «nodi» e «traguardi» della giurisprudenza costituzionale,* in *Giur. It.,* 2000, 1966 e ss.

F. DONATI, *La sentenza sull'ammissibilità dei* «referendum *elettorali»,* in *Foro It.*, 1991, I, 1914 e ss.

F. DRAGO, *I Ricorsi in via principale nel quadro del novellato Titolo V,* in *www.federalismi.it* n. 8 del 2003

F. ELEFANTE, *Sull'art. 27, 2° comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale,* in *Giur. It.,* 2007, 2156 e ss.

L. ELIA, *Introduzione,* in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni e enti locali nel nuovo Titolo V,* a cura di T. Groppi, M. Olivetti.

C. ESPOSITO., *Commento alla sentenza n. 28 del 1957,* in *Giur. cost.,* 398 e ss.

C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale come giudice della non arbitrarietà della leggi,* in *Giur. Cost.,* 1962, 78 e ss.

C. ESPOSITO, *L'art. 3 della Costituzione e il controllo di ingiustizia delle leggi,* in *Giur. cost.*, 1958, 604 e ss.

G. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'articolo 127 della Costituzione,* in *Giur. Cost.*, 1980, 531 e ss.

G. FERRARA, in *Intervento,* AA.VV., *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale: bilancio di vent'anni di attività*, a cura di N. Occhiocupo, Bologna, 1978.

D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Trento, 1994.

G. FLORIDA, ñ*Corto circuito*ò*: Conflitto tra Regione e giudice e cessazione della materia del contendere,* in *Le Regioni*, 1989, 1032 e ss.

C. FRATICELLI, *Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte* ñ*rafforza*ò *il principio di leale collaborazione,* in *Forum di Quaderni costituzionali*.

E. FRONTONI, *Un'occasione mancata: la Corte decide ma non risolve la difficile questione dei conflitti di attribuzione su atti legislativi,* in *Giur. It.*, 2000, 2004 e ss.

F. FURLAN, *I vizi denunciabili,* in *Le zone dôombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi,* Torino, 2007, 268 e ss.

F. GABRIELE, *Profili evolutivi della giurisprudenza costituzionale in materia di limiti allôammissibilità del* referendum *abrogativo,* in *Scritti in onore di E. Tosato,* Milano, 1982, 900 e ss.

S. GALEOTTI, *Contro lôuso abnorme del* referendum*: il limite soggettivo delle richieste referendarie,* in *Il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996,* Milano, 1998, 287 e ss.

T. GALLOZZI, *Il rapporto tra la pronuncia di incostituzionalità in via principale e lôammissibilità del conflitto conseguente,* in *Giur. Cost.*, 2005 3827 3827 e ss.

G. GEMMA, *Intervento di organi giudiziari nei conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni relativi ad atti giurisdizionali,* in *Giur. Cost.* 2000, 3398 e ss.

G. GEMMA, *Intervento,* in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del* referendum *abrogativo,* Torino, 2007, 365 e ss.

G. GEMMA., *La Corte quale giudice dei giudici nei conflitti dôattribuzione,* in AA.VV., *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato,* Torino, 1993, 82 e ss.

G. GEMMA, *ñOmogeneità delle richiesteò e* referendum *sulla caccia: cattiva utilizzazione di un giusto criterio,* in *Giur. Cost.*, 1981, 1039 e ss.

G. GEMMA, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente,* in *Giur. Cost.*, 2003, 2260 ess.

A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità,* in *Giur. Cost.*, 2003, 2805e ss.

M. GIAMPIERETTI, *Tre tecniche di giudizio in una decisione di ragionevolezza,* in *Giur. Cost.*, 1998, 168 e ss.

E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedimentali,* Milano, 1994.

E. GIANFRANCESCO. *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127,* in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie,*cit., 127 e ss.

P. GIANGASPERO, *La definizione del «caso previti» chiude anche il problema dell'impedimento del parlamentare nel processo penale?,* in *Cass. Pen.*, 2006, 1324 e ss.

A. GIORGIS, *Alcune riflessioni sul possibile oggetto dei* referendum *parziali: disposizioni, norme esplicite, norme implicite?* in *Le tortuose vie dellôammissibilità*

referendaria, Atti del seminario svoltosi in Roma il 14 luglio 2000. A cura di F. Modugno e G. Zagrebelsky, Torino, 2001, 125 e ss.

T. GIUPPONI, *Ancora un conflitto in materia di segreto di Stato: i magistrati di Bologna «impugnano» e il parametro costituzionale «scivola»,* in *Giur. It.*, 2001, 1217 e ss.

T. GIUPPONI, *Il ñgiudizio di legittimitàò del* referendum *e i limiti al legislatore,* in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del* referendum *abrogativo*, Torino 2007, 307 e ss.

T. GIUPPONI, *La Corte costituzionale giudice di «merito» delle delibere parlamentari di insindacabilità?,* in *Giur. It.*, 2000, 1105 e ss.

S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano, 1985.

S. GRASSI, *Conflitti costituzionali,* in *Dig. disc. Pubb.,* Torino, 1989, 365 ss.

G. GRASSO, *La tutela dellôambiente si ñsmaterializzaò e le Regioni recuperano una competenza (apparentemente) perduta. Osservazioni a prima lettura a Corte costituzionale, 10-26 luglio 2002, n. 407*, in *Amministrazione in Cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it).

E. GROSSO, *Totem e tabù. Quando non ha più senso l'omaggio formale a lontani e superati precedenti*, in F. MODUGNO e G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria. Atti del seminario svoltosi a Roma il 14 luglio 2000*, Torino, 2001, 262 e ss.

V. KURKDJAN, *Il principio di ragionevolezza come strumento di contropotere nei confronti del legislatore*, in *Dir. e soc.*, 1991, 260 e ss.

E. LAMARQUE, *Ammissibilità del* referendum*: unôaltra occasione mancata,* in *Forum Quaderni costituzionali.*

M. LA TORRE, *Introduzione,* in *La ragionevolezza nel diritto,* a cura di M. La Torre e A. Spadaro, Torino, 2002, 1 e ss.

C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale, in Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, 1973, 1573 e ss.

C. LOMBARDI, *Diritto europeo e la trasversalità dell'intervento a tutela della concorrenza legittimano la disciplina statale dell'evidenza pubblica,* in *Giur. Cost.*, 2007, 4569 e ss.

E. LONGO, *Diritti sociali al tempo della crisi. la consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale,* in *Giur. Cost.*, 2010, 164 e ss.

M. LUCIANI, *Commento all'art. 75,* in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 2005

M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nel giudizio sulle leggi,* in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale,* Milano, 1988, 548 e ss.

M. LUCIANI, *La nuova giurisprudenza sul* referendum*. L'esempio della sentenza n. 22 del 1981*, in *Giur. Cost.*, 1981, 455 e ss

M. LUCIANI, *Lo spazio della ragionevolezza nel giudizio costituzionale,* in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici,* Milano, 1994, 245 e ss.

M. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di* referendum *abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio rappresentativo,* in *Il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996,* Milano, 1998,75 e ss.

N. MACCABIANI, L'acquis *della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?),* in *Forum di Quaderni costituzionali.*

N. MACCABIANI, *La legge e gli atti normativi equiparati come «oggetto» di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2293 e ss.

M. MAGRI, *Spunti per un'interpretazione processualistica del sindacato della Corte sulla c.d. normativa di risulta*, in *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, a cura di R. Bin, Torino, 1999, 138 e ss.

C. MAINARDIS, *"Materie" trasversali statali e (in)competenza regionale,* in *Forum di Quaderni costituzionali.*

E. MALFATTI, *Commento all'art. 127,* in AA.VV., *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 2509 e ss.

E. MALFATTI - R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale,* Torino, 2007.

E. MALFATTI, *La Corte costituzionale e il caso «Alpi». Epilogo di una vicenda da non dimenticare*, in *Giur. Cost.*, 2008, 304 e ss.

M. MANETTI., *Abuso del potere interpretativo da parte del giudice e del legislatore: un'occasione mancata per un conflitto di attribuzione,* in *Giur. Cost.*, 1984, 2342 e ss.

A. MANGIA, Referendum, Padova 1999.

A. MANZELLA, *Il Parlamento,* in G. Amato-A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico,* 4a ed., Bologna, 1994.

F. S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002,* in *Giur. Cost.*, 2002, 2951 e ss.

T. MARTINES ï A. RUGGERI ï C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale,* Milano, 2005.

A. MASARACCHIA, *Il discrimine tra mere disparità di fatto e disparità di fatto sintomatiche di un vizio di irragionevolezza,* in *Giur. Cost.*, 2004, 303 e ss.

I. MASSA PINTO, *Nota in margine alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale: una «opinione concorrente»,* in *Giur. It.* 2004, 1568 e ss.

M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato,* Milano, 1972.

A. MENCARELLI, *Conflitto da menomazione, bilanciamento di interessi e principio di leale cooperazione tra autorità giudiziaria e Camere in tema di insindacabilità parlamentare,* in *Giur. It.*, 1996, 438 e ss.

L. MENGONI, *Diritto e valori*, Bologna, 1985.

S. MERZ, *Il* referendum *abrogativo dopo la sentenza della Corte costituzionale,* in *Giur. It.*, 1981, 1161 e ss.

C. MEZZANOTTE, Judicial self-restraint *in tema di sindacato sull'ammissibilità del* referendum, in *Giur. Cost.* 1975, 3055 e ss.

C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto,* in *Giur. Cost.*, 1988, 608 e ss.

C. MEZZANOTTE, *Le fonti tra legittimazione e legalità,* in *Queste istituzioni,* n. 87-88/1991, 50 e ss.

C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale,* in *Giur. Cost.*, I, 1979, 123 e ss.

C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di governo,* in *Giudizio* a quo *e promovimento del processo costituzionale, (Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989)*, Milano, 1990, 69 e ss.

M. MICHETTI, *La Corte alle prese con la leale collaborazione,* in *Giur. Cost.*, 2006, 256 e ss.

M. MIDIRI, *Scrutinio di ragionevolezza e lavori preparatori della legge (casi di giurisprudenza costituzionale),* in *La ragionevolezza nel diritto,* a cura di M. La Torre e A. Spadaro, Torino, 2002, 275 e ss.

F. MODUGNO ï P. CARNEVALE, *Divagazioni in tema di* referendum *abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sentenza n. 16 del 1978,* in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996,* Milano, 1998, 64 e ss.

F. MODUGNO ï G. DôALESSANDRO, *Residualità del conflitto fra poteri e sindacato su atti legislativi,* in *Giur. Cost.,* 2006, 1613 e ss.

F. MODUGNO, *Ancora sulla mancata determinazione del* thema decidendum *e sullôeccesso di potere legislativo*, in *Giur. Cost.*, 1982, 2090 e ss.

F. MODUGNO, *Ancora una «rassegna» sull'ammissibilità dei «*referendum*» abrogativi, dopo venti anni*, in *Giur. Cost.*, 2001, III, 1785 e ss.

F. MODUGNO, *Invalidità della legge. Teoria dellôatto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale,* Milano, 1970.

F. MODUGNO, *I principi supremi come parametro del controllo di legittimità costituzionale,* in F. MODUGNO., A. S. AGRÒ, A. CERRI, *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1997, 280 e ss.

F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007.

F. MODUGNO, *Ragione e ragionevolezza,* in *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico,* a cura di A. Cerri, Roma, 2007, I, 1 e ss.

F. MODUGNO, *Rassegna critica delle sentenze sul* referendum, in *Giur. Cost.*, 1981, I, 2091 e ss.

A MORRONE, *Corte costituzionale e principio generale di ragionevolezza,* in A. CERRI (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico,* a cura di A. Cerri, Roma, 2007, II, 239 e ss.

A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza,* Milano, 2001

A. MORRONE, *Il privilegio dellôimputato parlamentare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

A. MORRONE, *La Corte Costituzionale e la cooperazione tra Stato e Regione nella fattispecie dell'intesa: analisi critica di un modello contraddittorio,* in *Riv. Giur. Ambiente,* 1995, 662 e ss.

A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V*?, in *Quad. Cost.*, 2003, 818 e ss.

A. MORRONE, *L'oggetto e il risultato dell'abrogazione referendaria ammissibile*, in *Elettori legislatori?Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, a cura di R. Bin, Torino, 1999, 150 e s.

A. MORRONE, *Lo stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in *Quad. Cost.*, 2006, 353 e ss.

A. MORRONE, *Principio di ragionevolezza e definizione di "diritto"*, in *La ragionevolezza nel diritto*, a cura di La Torre M. e Spadaro A.,Torino, 2002, 285 e ss.

A. MORRONE, *Riflessioni problematiche sulla «denominazione della richiesta di* referendum», in *Giur. It.*, 2000, 8 e ss.

A. MORRONE, *Un istituto referendario che non c'è*, in *Quad. Cost.*, 2003, 386 e ss.

C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968.

C. MORTATI, *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. It.*, 1949, I, 1, 457 e ss.

A. MOSCARINI, Ratio legis *e valutazioni di ragionevolezza della legge*, Torino, 1996.

A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e* Supremacy clause *sono davvero perfettamente equivalenti*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2791 e ss.

S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Milano, 2007.

S. NICCOLAI, *Il conflitto di attribuzioni e la politica*, in *Giur. Cost.*, 1996, 74 e ss.

I. NICOTRA, *Le zone d'ombra nel giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo*, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del* referendum *abrogativo*, Torino, 2007, 229 e ss.

A. ODDI, *La «ragionevole»* impar condicio, in *Giur. Cost.*, 2008, 556 e ss.

P. OLIMPIERI, *Brevi note in tema di legittimazione al conflitto dei ministri e di principio di cooperazione fra poteri dello Stato*, in *Giur. Cost.*, 1995, 3227 e ss.

V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze «storiche»*, in *Le Regioni*, 2008, 773 e ss.

V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *La circolazione dei modelli e delle tecniche di giudizio di costituzionalità in Europa*,

Atti del convegno dellôAssociazione italiana costituzionalisti, 2006, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*

V. ONIDA, *Ragionevolezza e ñbisogno di differenzaò* , in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 253 e ss.

V. ONIDA, *Presentazione,* in AA.VV., Viva vox constitutionis, a cura di V. Onida ï B. Randazzo, Milano, 2005, XIII.

A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quad. Cost*., 2000, 289 e ss.

A. PACE, *Inammissibilità del quesito sulla caccia per incoerenza o per eccessiva elaboratezza del quesito*? in *Giur. Cost.*, 1981, 166 e ss.

A. PACE, *L'art. 68 comma 1 cost. e la «svolta» interpretativa della corte costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11 del 2000* in *Giur. Cost.,* 2000, 85 e ss.

A. PACE, *Lôinsidacabilità parlamentare tra la «libertà della funzione» (delle Camere) e la verifica (non piú soltanto «esterna»?) del «corretto esercizio del potere»*, in *Giur. Cost.*, 1998, 2217 e ss.

A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, auto vincoli legislativ*i, Padova, 1997.

A. PACE, *Ragionevolezza abnorme o stato di emergenza?* In *Giur. Cost*., 1982, 108 e ss.

A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio delle Corte costituzionale nel conflitto tra poteri,* in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio delle Corte costituzionale*, Milano, 1988.

C. PADULA, *Indipendenza della magistratura, indipendenza del potere esecutivo e principio di «leale collaborazione»: un bilanciamento mancato,* in *Giur. Cost.* 2000, 2339 e ss.

C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale,* Padova, 2005.

C. PADULA *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica,* in *Giur. Cost.,* 2006, 817 e ss.

A. PAGLIARO, *Sproporzione ñirragionevoleò dei livelli sanzionatori o sproporzione ñirrazionale?ò*, in *Giur. Cost.*, 1997, 774 e ss.

L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale dôeguaglianza: aprile 1979-dicembre 1983*, in *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di V. Crisafulli*, I, Padova, 1985, 605 e ss.

L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998.

L. PALADIN, *Esiste un «principio di ragionevolezza» nella giurisprudenza costituzionale?*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 163 e ss.

L. PALADIN, *Legittimità e merito delle leggi nel processo costituzionale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1964, 314 e ss.

L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 993 e ss.

L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del* referendum, in *Il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 9 e ss.

L. PALADIN., *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir.*, Agg., I, Milano, 1997, 898 e ss.

S. PANUNZIO, *Osservazioni su alcuni problemi del giudizio di ammissibilità del* referendum *e su qualche possibile riforma della sua disciplina*, in *Il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 169 e ss.

L. PANZERI, *Il giudizio in via principale alla luce della legge cost. n. 3/2001: qualche considerazione su alcuni nodi problematici della riforma*, in *L'incerto federalismo*, a cura di N. Zanon ï A. Concaro, Milano, 2005, 30 e ss.

S. PARISI, *Parametro e oggetto nei conflitti di attribuzione. Pluralismo competitivo e conflitti costituzionali*, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del* referendum *abrogativo*, Torino, 2007, 51 e ss.

F. PASTORE, *Politiche legislative e scrutinio di coerenza*, in *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale 1988-1998*, a cura di M. Scudiero e S. Staiano, Napoli, 1999, 179 e ss.

S. PENASA, *La ragionevolezza scientifica delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2009, 817 e ss.

A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzioni*, Milano, 1957, 68 e ss.

A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, a cura di R. Romboli, Torino, 1999.

A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo,* in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004),* a cura di R. Romboli, Torino, 2005.

E. PESARESI, *Art. 117, comma 2, lett. m, Cost.: la determinazione anche delle prestazioni? Tra riserva di legge e leale collaborazione, possibili reviviscenze del potere di indirizzo e coordinamento,* in *Giur. Cost.,* 2006,1273 e ss.

L. PESOLE, *Verso la scomparsa dei conflitti sull'insindacabilità parlamentare?,* in *Giur. Cost.,* 2008, 2153 e ss.

B. PEZZINI, *Leale collaborazione tra Ministro della Giustizia e C.S.M. alla prova: chi controlla il concerto?,* in *Giur. Cost.,* 2003, 3911 e ss.

M. PIAZZA, *L'insostenibile ragionevolezza del dover essere,* in *Giur. Cost.,* 2008, 4656 e ss.

R. PINARDI, *Corte costituzionale e* referendum *sulla caccia,* in *Giur. Cost.,* 1987, 298 e ss.

R. PINARDI, *Giudizio di ammissibilità e razionalità delle richieste di* referendum, in *Diritto e società*, 1988, 613 e ss.

R. PINARDI, *La «completezza» delle richieste referendarie,* in *Quad. Cost.,* 2003, 382 e ss.

C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario,* in *Foro it.,* 2001, V, 194 e ss.

C. PINELLI, *Problemi costituzionali della legge elettorale vigente e del* referendum *abrogativo di talune sue disposizioni,* in *www.associazionedeicosittuzionalisti.it*

P. PINNA, *I conflitti di attribuzione,* in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del* referendum *abrogativo,* Torino, 2007, 13 e ss.

A. PISANESCHI, *Ancora a proposito del rapporto tra giudizio incidentale e conflitto di attribuzioni,* in *Giur. Cost.,* 1998, 1750 e ss.

A. PISANESCHI, *Conflitto tra Collegio inquirente e Camera dei Deputati e principio di «leale collaborazione»,* in *Giur. Cost.,* 1994, 3590 e ss.

A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo,* Milano, 1992.

A. PISANESCHI, *In tema di cattivo esercizio del potere nel giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato,* in *Giur. cost.,* 1990, 1640 e ss.

A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in *www.astrid-online.it*

A. PIZZORUSSO, *I controlli di ammissibilità del* referendum, in *Quad. Cost.*, 1985, 272 e ss.

A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984.

A. PIZZORUSSO, *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 371 e ss.

A. PIZZORUSSO, *Ragionevolezza e razionalità nella creazione e nell'applicazione della legge*, in *La Ragionevolezza nel diritto*, a cura di M. LA Torre e A. Spadaro, Torino, 2002, 45 e ss.

A. PUGIOTTO, Referendum *e giudizio incidentale di costituzionalità: ecco le norme. Così la mappa delle competenze tra Consulta e Cassazione*, in *Diritto & Giustizia*, 2004, 20, 52 e ss.

F. RAMACCI, *Segreto di Stato,* salus rei publicae *e «sbarramento» ai p.m.*, in *Giur. Cost.*, 2009, 1015 e ss.

A. RAUTI, *Sui principi di progressività, proporzionalità e ragionevolezza: tre aspetti di una comune problematica costituzionale*, in *La ragionevolezza nel diritto*, a cura di M. La Torre e A. Spadaro, Torino, 2002, 321 e ss.

G. RAZZANO, *La «ragionevolezza» nel giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo*, in *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria, atti del seminario svoltosi a Roma il 14 luglio 2000*, a cura di F. Modugno e G. Zagrebelsky, 227 e ss.

G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *www.astrid-online.it*

P. RIDOLA, *L'insindacabilità parlamentare tra «nesso funzionale» e «libertà politica» delle assemblee rappresentative*, in *Giur. Cost.*, 1999, 3663 e ss.

P. RIVELLO, *L'approfondimento del principio di «leale collaborazione» in una significativa pronuncia della Corte costituzionale volta a risolvere un conflitto di attribuzioni tra l'Autorità giudiziaria ed una Commissione Parlamentare d'inchiesta*, in *Giur. Cost.*, 311 e ss.

M. RODOMONTE, *Note a margine di una sentenza sulla democraticità del processo referendario tra pluralismo «interno» e discrezionalità della commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi*, in *Giur. Cost.*, 2008, 563 e ss.

R. ROMBOLI, *Gli aspetti processuali del conflitto di attribuzioni fra Stato e Regioni negli ultimi svolgimenti della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1989, 414 e ss.

R ROMBOLI, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali,* in AA. VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, 227 e ss.

R. ROMBOLI, *Ragionevolezza, motivazione delle decisioni ed ampliamento del contraddittorio nei giudizi costituzionali,* in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 229 e ss.

R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto ñpartitoò tra Enti e ñarrivatoò tra poteri. (Il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale),* in *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, a cura di A. ANZON - B. CARAVITA - M. LUCIANI - M. VOLPI, Torino 1993, 208 e ss.

E. ROSSI, *La Legge controllata, contributo allo studio del procedimento di controllo preventivo delle leggi regionali,* Trento, 1993

A. RUGGERI, *Ancora in tema di conflitti tra enti originati da atti giurisdizionali ovverosia quando la Corte- giudice si faé legislatore,(nota a margine dellôordinanza n. 353 del 2006),* in *Forum di Quaderni costituzionali.*

A. RUGGERI, *Esperienze di giustizia costituzionale, dinamiche istituzionali, teoria della costituzione*, in *Giur. Cost.*, 2008, 3603 e ss.

A. RUGGERI, *Giudizio sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del titolo V («modello» ed esperienza a confronto)* in *Forum di Quaderni costituzionali.*

A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e lôoscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e..non dice (nota a Corte cost. n. 274/2003*) in *Forum di Quaderni costituzionali.*

A. RUGGERI, *Quale ñsistemaò delle fonti dopo la riforma del titolo V*?, in *Rassegna parlamentare*, 2006, 470 e ss.

A. RUGGERI, *Ragionevolezza e valori, attraverso il prisma della giustizia costituzionale,* in *La ragionevolezza nel diritto,* a cura di M. La Torre e A. Spadaro, Torino, 2002, 97 e ss.

A. RUGGERI, Referendum *inammissibile per irragionevolezza della richiesta?* In ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, 1992, 200 e ss.

I RUGGIU, *Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2008, 868 e ss.

M. RUOTOLO, *Corte, giustizia e politica, in Corte costituzionale e processi di decisione politica, Atti del Seminario organizzato dal «Gruppo di Pisa» svoltosi ad Otranto il 4-5 giugno 2004*, a cura di V. Tondi della Mura ï M. Carducci ï R. G. Rodio, Torino, 2005, 380 e ss.

M. RUOTOLO, *Per una gerarchia degli argomenti dell'interpretazione*, in *Giur. Cost.*, 2006, 3418 e ss.

M. RUOTOLO, *Un caso di «irragionevole» ragionevolezza*, in *Giur. Cost.*, 1997, 851 e ss.

F. SACCO, *Competenze statali trasversali e potestà legislativa regionale: un tentativo di razionalizzazione (a proposito della ñtutela della concorrenzaò) della Corte costituzionale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*

A. SACCOMANNO, *La Corte costituzionale tra organizzazione e procedimento: principi, norme e regole di organizzazione*, Rimini, 1997.

C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e "la parità delle armi" tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, in AA.VV., *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2000, 227 e ss.

G. SALERNO, *Ragionevolezza e asimmetria nel sindacato di costituzionalità delle leggi in via principale*, in AA.VV., *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del convegno di studi Roma, 2-4 ottobre 2006*, a cura di A. Cerri, Roma, 2007, II, 303 e ss.

A. SANDULLI, *Ragionevolezza (dir. Amm.)* in *Dizionario dir. Pubbl.* cit., 4804 e ss.

A. M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 1975, 563 e ss.

C. SANTORIELLO, *La sentenza costituzionale n. 110 del 1998 in tema opposizione del segreto di Stato e poteri dell'autorità giudiziaria: una pronuncia con molte luci e qualche ombra*, in *Giur. It.*, 1999, 797 e ss.

F. SANTUOSSO, *Su alcuni orientamenti dellôUfficio centrale della Cassazione*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 29 e ss.

G. SCACCIA, *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione, in La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del convegno di studi Roma 2-4 ottobre 2006*, a cura di A. Cerri, Roma, 2007, II, 288 e ss.

G. SCACCIA, *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Pol. dir.* 1999, 387 e ss.

G. SCACCIA, *Gli ñstrumentiò della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000.

G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali,* in *Dir. pubbl.*, 2004, 473 e ss.

G. SCACCIA, *Motivi teorici e significati pratici della generalizzazione della ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale,* in *La ragionevolezza nel diritto,* a cura di La Torre M. e Spadaro A.,Torino, 2002, 387 e ss.

G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discretivo, in Giur. Cost.,* 2005, 2716 e ss.

G. SCACCIA, *Note sull'avocazione delle competenze in sussidiarietà,* in *Giur. Cost.,* 2008, 69 e ss.

G. SCACCIA, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare,* in *Giur. Cost.*, 2005, 1251 e ss.

G. SCACCIA, *Ragionevolezza delle leggi,* in *Diz. Dir. Pubbl.*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 4805 e ss.

G. SCALA, *Governo e giudizio in via principale,* in A. RUGGERI, *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, 296 e ss.

G. SERGES, *La sindacabilità degli atti legislativi in sede di conflitto tra poteri nella più recente giurisprudenza costituzionale,* in Par condicio *e Costituzione,* a cura di Modugno, Milano, 1997, 193 e ss.

G. SERGES, *Questione di legittimità costituzionale alla stregua del principio di eguaglianza ed individuazione del* tertium comparationis, in *Giur. it.* 1989, 378 e ss.

M. SIAS, *Titoli di intervento stata e "sussidiarietà razionalizzata" (o da razionalizzare?)* in *Forum di Quaderni costituzionali*.

G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione giurisprudenziale del diritto al* referendum, in *Il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996,* Milano, 1998, 229 e ss.

G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi,* in *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale, Atti del seminario di Messina 7-8- maggio 1993* a cura di A. Ruggeri, Torino, 1994, 568 e ss.

G. SILVESTRI, *Uso e abuso del criterio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale,* in Referendum *e legalità. "Tornare alla Costituzione"*, Torino 2000, 150 e ss.

F. SORRENTINO, *L'ammissibilità dei* referendum *manipolativi,* in *Il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996,* Milano, 1998, 187 e ss.

F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Genova, 1992, 44.

A. SPADARO, *Conclusioni*, in *La ragionevolezza nel diritto*, a cura di M. La Torre e A. Spadaro, Torino, 2002, 419 e ss.

G. SPANGHER, *Funzione giurisdizionale e attività parlamentare alla ricerca di possibili contemperamenti*, in *Giur Cost.*, 2001, 2002 e ss.

S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007.

R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, (1990-1992), a cura di R. Romboli, Torino, 1993, 299 e ss.

G. TARELLO, *Tecniche interpretative e* referendum *popolare*, in Pol, dir., 1978, 592 e ss.

G. TARLI BARBIERI, *Le sentenze sui* referendum *«Guzzetta» tra (apparenti) conferme e (sostanziali) novità*, in *Giur. Cost.*, 2008, 190 e ss.

R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*

R. TOSI, *Competenze statali costituzionalmente giustificate e insufficienza del sindacato*, in *Le Regioni*, 2008, 878 e ss.

R. TOSI, *Pretese delle Regioni e parametri costituzionali nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 1993, 937 e ss.

R. TOSI, *Spunti per una riflessione sui criteri di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1993, 567 e ss.

D. TRAINA, *Di alcune questioni relative ai* referendum *sulla disciplina del commercio: in particolare l'esatta individuazione del «principio abrogativo»*, in *Giur. cost.* 1995, 1, 37 e ss.

A. VALASTRO, *La prerogativa parlamentare della insindacabilità all'indomani della l. cost. n. 3 del 1993*, in *Giur. Cost.*, 1994, 3072 e ss.

L. VENTURA, *La motivazione tra pronunce della Corte ed atti oggetto del controllo*, in *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale, Atti del seminario di Messina 7-8- maggio 1993*, a cura di A. Ruggeri, Torino 1994, 347 e ss.

P. VERONESI, *Il «caso Cito»: funzione parlamentare e giurisdizione (ancora) in conflitto*, in *Giur. Cost.*, 2002, 985 e ss.

P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999.

P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 1027 e ss.

P. VERONESI, *La Consulta vara il principio di leale collaborazione tra AG e Parlamento*, in *Diritto & Giustizia*, 2004, 76 e ss.

P. VERONESI *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Profili soggettivi e oggettivi,* in *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Atti del seminario tenutosi a Siena il 24 maggio 2002*, a cura di Bindi e Perini, Milano, 2003, 25 e ss.

N. VICECONTE, *Sulle intese fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2007, 1721 e ss.

L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e* strict scrutiny, in *Le Regioni*, 2004, 587 e ss.

P.M. VIPIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Padova, 1993.

G. VOLPE, *Commento allôart. 137*, in G. BRANCA ï A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, 1981, 358 e ss.

G. VOLPE, *Lôingiustizia delle leggi. Studi sui modelli di giustizia costituzionale*, Milano, 1977, 253 e ss.

G. ZAGREBELSKY, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regione e tra Regioni*, in *Enc. Giur.* VIII, 1988, 7 e ss.

G. ZAGREBELSKY., *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988.

G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992.

G. ZAGREBELSKY, *Su tre aspetti della ragionevolezza*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 179 e ss.

V. ZANGARA, *Limiti alla funzione legislativa nellôordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di V. E. Orlando*, II, Padova, 1957, 600 e ss.

N. ZANON, *La Corte e la «giurisprudenza» parlamentare in tema di immunità*, in *Giur. Cost.*, 1988, 5595 e ss.