

Osservazioni critiche sulla prassi relativa al potere di sospensiva delle leggi nei giudizi di costituzionalità in via principale

Patrizia Vipiana

Sommario

1. La disamina e reiezione dell'istanza di sospensiva del decreto-legge "salva liste" nell'ord. 107/2010 – 2. La considerazione delle altre richieste di sospensione di atti legislativi finora presentate: A) casi di specifica considerazione; B) casi di sfumata considerazione; C) casi di mancata considerazione – 3. Gli aspetti processuali dell'atteggiamento defilato della Corte riguardo al potere di sospensiva – 4. Gli aspetti sostanziali dell'atteggiamento defilato della Corte riguardo al potere di sospensiva.

1. La disamina e reiezione dell'istanza di sospensiva del decreto-legge "salva liste" nell'ord. 107/2010

La recente ord. 18 marzo 2010, n. 107, in cui la Corte costituzionale ha respinto la richiesta di sospensiva del decreto-legge c.d. "salva liste", risulta il primo caso di esercizio del potere di sospendere l'efficacia delle leggi – sia pur esplicitatosi in senso negativo, cioè come mancata sospensione –: tale caso fornisce lo spunto per riflettere sulla prassi riguardante il suddetto potere a quasi otto anni dalla sua introduzione nel nostro ordinamento ad opera della legge 5 giugno 2003, n. 131, c.d. legge La Loggia, il cui art. 9, comma 4 (modificando l'art. 35 legge 87/1953) prevede che nei giudizi di costituzionalità in via principale la Corte possa sospendere la legge impugnata qualora l'esecuzione di quest'ultima sia suscettibile di comportare il rischio di un pregiudizio irreparabile all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica o di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini¹.

(1) Su tale disposizione cfr. ad es. P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale (Commento all'art. 9)*, in *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G.

La disamina dell'atteggiamento del giudice costituzionale riguardo al potere di sospensiva delle leggi può utilmente iniziare proprio dalla summenzionata ord. 107/2010 per il suo notevole rilievo: essa infatti è interamente dedicata alla considerazione della richiesta di sospensione presentata dalla Regione Lazio nel ricorso, depositato in cancelleria l'11 marzo 2010, contro il d.l. 5 marzo 2010, n. 29, c.d. salva-liste² in quanto contenente disposizioni interpretative per riammettere alle elezioni regionali del 28-29 marzo 2010 liste escluse per inadempimenti procedurali³.

Affermata l'ammissibilità dell'istanza regionale, la Corte però rigetta quest'ultima per mancanza di uno dei due requisiti del provvedimento sospensivo⁴, il *periculum in mora*⁵: invero, anzitutto "la condizione

FALCON, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 183 ss.; C. PINELLI, *Commento all'art. 9*, in AA.VV., *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, p. 180 ss.; E. LAMARQUE, *Commento all'art. 9*, in *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia"*, a cura di P. CAVALERI, E. LAMARQUE, Torino, Giappichelli, 2004, p. 230 ss.

(2) Peraltro il d.l. 29/2010 è decaduto poiché, durante l'iter parlamentare della legge di conversione, alla Camera è stato approvato il 13 aprile 2010 un emendamento soppressivo del decreto medesimo. Gli effetti prodotti dal decreto-legge non convertito sono stati fatti salvi dalla legge 22 aprile 2010, n. 60. Sull'intricata vicenda delle liste elettorali nelle recenti elezioni regionali cfr. la normativa e la giurisprudenza contenute nel dossier "Elezioni regionali 2010" che considera l'esclusione/riammissione di alcune liste in Lazio nonché in Lombardia e Veneto: tale dossier è pubblicato sul sito www.federalismi.it n. 6/2010; v. anche i numerosi contributi dottrinali pubblicati sui siti www.astrod-online.it, www.costituzionalismo.it e www.forumcostituzionale.it.

(3) La richiesta prospetta l'esistenza di due dei tre presupposti del potere di sospensiva, ossia il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e precisamente all'interesse "al regolare svolgimento delle elezioni regionali nel caso in cui le consultazioni del 28-29 marzo 2010 si svolgessero sulla base di norme suscettibili di declaratoria di incostituzionalità" e il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile ai diritti dei cittadini; invero se la lista che era stata esclusa "venisse ammessa ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge 29/2010, la declaratoria d'incostituzionalità di tale articolo travolgerebbe, invalidandolo, il risultato elettorale, con conseguente grave pregiudizio per i cittadini elettori".

(4) La Corte afferma: "in conformità ai principi generali che disciplinano la tutela in via d'urgenza" il provvedimento sospensivo "può essere adottato se vi sia concomitanza di due requisiti, ovvero il *fumus boni iuris* ed il *periculum in mora*" (settimo Considerato) mentre "il difetto di uno soltanto di essi comporta il rigetto dell'istanza" (ottavo Considerato).

(5) Commentando l'ord. 107/2010, R. CHIEPPA, *Inopportunità e dubbi di correttezza sul-*

di precarietà che caratterizza l'imminente competizione elettorale, in ragione della vigenza di un decreto-legge non ancora convertito" – condizione "suscettibile di generare gravi incertezze che si potrebbero ripercuotere sull'esercizio di diritti politici fondamentali e sull'esito stesso delle elezioni" – "permarrebbe con identica gravità, ove fosse accolta la domanda cautelare"; inoltre nel caso che il giudizio di costituzionalità "si concluda definitivamente con una pronuncia di non fondatezza, ovvero di inammissibilità", la "sospensione dell'efficacia del decreto-legge impugnato potrebbe produrre un danno analogo, per qualità ed intensità" a quello "che deriverebbe, in senso uguale e contrario, dall'applicazione delle disposizioni censurate" per cui "non è possibile affermare che sia prevalente il danno derivante dal perdere dell'efficacia del decreto-legge censurato"⁶.

Riguardo al passaggio dell'argomentazione ove il giudice costituzionale effettua un confronto tra le due opposte ipotesi di accoglimento e di reiezione dell'istanza di sospensiva, è significativo il fatto che la Corte, per decidere se sospendere o meno il decreto-legge salva liste, applica il criterio della valutazione comparativa delle conseguenze della sospensione e di quelle della mancata sospensione, rilevando che le prime sono equiparabili alle seconde sicché non è possibile sostenere la prevalenza delle une o delle altre: il giudice costituzionale italiano dunque segue lo stesso criterio utilizzato dal Tribunale costituzionale federale tedesco, il c.d. *Abwägungsmodell*⁷.

l'utilizzo della decretazione di urgenza incidente su procedimento elettorale in corso, in Giur. cost., 2010, p. 1200, definisce "certamente esatto e pertinente" il "profilo ... che il rigetto della sospensiva deriva da una mancanza di *periculum in mora*".

(6) Delle citazioni la prima è tratta dal decimo Considerato, la seconda e la terza sono tratte dall'undicesimo Considerato, la quarta citazione è tratta dal dodicesimo Considerato, la quinta e la sesta sono tratte dal tredicesimo Considerato e la settima citazione è tratta dal quattordicesimo Considerato. Sul punto cfr. G.M. SALERNO, *Nell'impossibilità di valutare l'eventuale danno inutile bloccare la validità del provvedimento*, in *Guida al diritto*, 3 aprile 2010, n. 14, p. 86, ove parla della "impossibilità di predeterminare ... gli esiti contrapposti che deriverebbero dall'accoglimento o meno dell'istanza cautelare", e p. 87: "l'accertamento della rilevanza giuridica del pregiudizio presuntivamente causato "dal perdurare della provvisoria vigenza del decreto-legge, rispetto al pregiudizio che, sempre presuntivamente, discenderebbe dalla sospensione della medesima vigenza, è una sorta di prova diabolica".

(7) In base a tale modello il *Bundesverfassungsgericht* formula due ipotesi, ossia la

Nell'ord. 107/2010 il giudice costituzionale dunque respinge l'istanza di sospensiva per difetto del requisito del *periculum in mora*, mentre non si sofferma a sindacare la sussistenza di quello del *fumus boni iuris*: eppure qualche considerazione al riguardo sarebbe stata preziosa, anche se l'eventuale riconoscimento dell'esistenza di quest'ultimo sarebbe stato inutile ai fini d'impedire la reiezione della richiesta di sospensione (che va respinta altresì se manca solo uno dei due requisiti).

Inoltre la Corte non si pronuncia su un altro profilo (il quale però sarebbe stato irrilevante, dato l'esito dell'ordinanza), ossia non chiarisce se l'eventuale sospensione del decreto-legge "salva liste" sarebbe risultata relativa o assoluta, cioè se l'efficacia di esso sarebbe stata sospesa solo nel Lazio, che ha chiesto la sospensiva, o anche nelle altre Regioni, che non hanno impugnato il decreto oppure – è il caso del Piemonte e della Toscana⁸ – l'hanno impugnato senza chiedere la sospensione.

Malgrado questi aspetti critici l'ord. 107/2010 è apprezzabile perché risulta la prima pronuncia in cui la Corte costituzionale esamina nel merito un'istanza di sospensiva (pur non accogliendola); invece in precedenza il giudice delle leggi non ha quasi mai considerato specificamente le richieste di sospensione ad esso presentate.

sospensione della legge impugnata e la non sospensione della medesima, valuta le conseguenze derivanti rispettivamente della mancata applicazione della legge sospesa e della continuata applicazione della legge non sospesa, ed infine decide di sospendere la legge qualora i danni prodotti dalla continuata applicazione (qualora la legge non sospesa venga poi dichiarata incostituzionale) superino i danni derivanti dalla provvisoria sospensione (qualora la legge sospesa venga poi riconosciuta non contrastante con la Costituzione): al riguardo cfr. J. LUTHER, *La giustizia costituzionale nella Repubblica Federale di Germania*, in *Esperienze di giustizia costituzionale*, a cura di J. LUTHER, R. ROMBOLI, R. TARCHI, t. I, Torino, Giappichelli, 2000, p. 178, e A. GRAGNANI, *La cognizione cautelare nel processo costituzionale: l'esperienza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Riv. dir. cost.*, 2005, pp. 220-221.

(8) Cfr. il ricorso della Regione Piemonte depositato in cancelleria il 12 marzo 2010, anteriormente dunque all'ord. 107/2010, ed il ricorso della Regione Toscana depositato in cancelleria il 30 marzo 2010, quindi posteriore alla suddetta ordinanza.

2. La considerazione delle altre richieste di sospensione di atti legislativi finora presentate: A) casi di specifica considerazione; B) casi di sfumata considerazione; C) casi di mancata considerazione

Le richieste di sospensiva presentate alla Corte costituzionale, salvo quella che ha dato luogo all'ord. 107/2010, sono state variamente considerate; al riguardo potrebbe tracciarsi una tripartizione fra: A) casi in cui la Corte ha preso in considerazione specificamente le istanze cautelari, pur non valutandone l'accogliibilità o meno; B) casi in cui le ha considerate solo sfumatamente; C) casi in cui non le ha neanche prese in considerazione.

A) Prima che nell'ord. 107/2010, il giudice costituzionale ha specificamente considerato istanze di sospensiva solo in pochissimi casi, nel 2004 e nel 2006, anche se si è arrestato prima della valutazione dell'accogliibilità di esse, cioè non è pervenuto né ad una dichiarazione d'inammissibilità, né all'accoglimento, né al rigetto delle medesime.

A D) Nelle ordinanze (tutte di ugual data) 8 aprile 2004, nn. 116, 117, 118 e 119, la Corte ha preso in esame le prime richieste di sospensione presentate successivamente all'entrata in vigore della legge 131/2003 che ha introdotto il potere di sospensiva:

– l'ord. 116/2004 riguarda le istanze di sospensiva presentate tra ottobre 2003 e febbraio 2004 dalle Regioni Campania, Marche e Toscana, nei ricorsi contro l'art. 32 (disciplinante il condono edilizio) d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326, e dalla Regione Emilia-Romagna non nel ricorso contro il suddetto articolo, ma successivamente al deposito del ricorso⁹;

(9) Si vedano:

- i due ricorsi della Campania depositati in cancelleria il 25 ottobre 2003 e il 30 gennaio 2004, impugnanti alcuni commi dell'art. 32: le istanze di sospensiva contenute in tali ricorsi menzionano il presupposto dell'irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico;
- i due ricorsi delle Marche depositati in cancelleria il 19 novembre 2003 e il 26 gennaio 2004, impugnanti alcuni commi dell'art. 32: le richieste di sospensione contenute in tali ricorsi prospettano il verificarsi di due presupposti, l'irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e il pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini;
- i due ricorsi della Toscana depositati in cancelleria il 21 novembre 2003 e il 29 gennaio 2004, impugnanti alcuni commi dell'art. 32: le istanze di sospensiva contenute in tali ricorsi prospettano il verificarsi dei presupposti citati nelle istanze delle Marche;
- il ricorso dell'Emilia-Romagna depositato in cancelleria il 26 novembre 2003, impu-

- l'ord. 117/2004 concerne la richiesta di sospensione presentata non nel ricorso governativo depositato il 16 febbraio 2004 contro la l.r. Toscana 4 dicembre 2003, n. 55, bensì in un atto posteriore al ricorso¹⁰;
- l'ord. 118/2004 si riferisce all'istanza di sospensiva presentata nel ricorso governativo, depositato il 1° marzo 2004, contro la l.r. Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22, in tema, come la suddetta legge toscana, di sanatoria di opere edilizie¹¹;
- l'ord. 119/2004 riguarda la richiesta di sospensione presentata nel ricorso governativo, depositato il 2 marzo 2004, contro l'art. 4 l.r. Marche 23 dicembre 2003, n. 29, avente oggetto simile a quello delle leggi toscana e friulana¹².

Le ordd. 116-119/2004 peraltro si sono limitate a rinviare l'esame delle istanze di sospensiva alle sentenze che avrebbero concluso i giudizi di costituzionalità sui disposti legislativi di cui era stata chiesta la sospensione, e precisamente:

- le ordd. 117, 118 e 119/2004, posto che il governo ha rinunciato all'immediata pronuncia della Corte sulle richieste di sospensiva da esso presentate, prendono atto di siffatta rinuncia, e dispongono il rinvio dell'esame delle istanze governative di sospensione all'udienza già fissata per la decisione sul merito dei ricorsi riguardo alle dispo-

gnante alcuni commi dell'art. 32: la richiesta di sospensione è contenuta in un atto a sé, depositato il 10 febbraio 2004 (come ricorda la Corte costituzionale nell'ord. 116/2004, decimo Ritenuto) e ravvisa sussistenti tutti e tre i presupposti per l'esercizio del potere di sospensiva.

(10) La richiesta di sospensione concerneva l'intera legge toscana e affermava l'esistenza di tutti e tre i presupposti del potere di sospendere le leggi.

(11) L'istanza di sospensiva era riferita solo all'art. 1 della legge friulana e sosteneva che ricorresse il presupposto dell'irreparabile pregiudizio all'ordinamento giuridico della Repubblica.

(12) La richiesta di sospensione riguardava soltanto il comma 6 dell'articolo 4 della legge marchigiana e prospettava il verificarsi del presupposto dell'irreparabile pregiudizio all'ordinamento giuridico della Repubblica.

I ricorsi statali contro le leggi friulana e marchigiana, entrambi nella penultima frase, sottolineano l'"esigenza (non solo processuale) di non impegnare" la Corte "nell'esame di istanze cautelari", ma aggiungono che istanze siffatte sono state "formulate da Regioni ricorrenti avverso l'art. 32" d.l. 269/2003: in altre parole, il governo sembra voler dire che si asterebbe dal chiedere la sospensiva di leggi regionali, ma la chiede perché a loro volta le Regioni hanno domandato la sospensione di norme legislative statali.

sizioni legislative rispettivamente di Toscana, Friuli-Venezia Giulia e Marche impugnate dal ricorrente;

– l'ord. 116/2004, premesso che le Regioni ricorrenti hanno depositato atti nei quali aderiscono alla richiesta di differimento dell'esame delle istanze cautelari avanzata dal governo, prende atto della rinuncia regionali, e dispone il rinvio della trattazione delle istanze di sospensione presentate dalle Regioni all'udienza stabilita per l'esame del merito dei ricorsi sul decreto-legge impugnato dalle ricorrenti.

Riguardo alle suddette ordinanze, si è notato che esse costituiscono il primo caso “di ... applicazione (o non applicazione)” del potere di sospendere le leggi, ed inoltre si è rilevato “il carattere sostanzialmente compromissorio della complessiva operazione, tanto che la rinuncia avanzata dalle Regioni, nell'ambito del giudizio sulla richiesta di sospensione avverso la legge statale, è espressamente motivata con riferimento all'analoga rinuncia già presentata dal governo con riferimento alle istanze di sospensione delle leggi regionali”¹³.

Le istanze di sospensione sono state poi considerate sbrigativamente dalle sentenze che hanno deciso i ricorsi, ossia dalle sentenze (di ugual data) 28 giugno 2004, nn. 196 e 198, entrambe di accoglimento: la sent. 196/2004, dopo aver dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcuni commi dell'art. 32 d.l. 269/2003 convertito in legge 326/2003, conclude che non vi è luogo a provvedere sulle richieste di sospensione presentate dalle Regioni Campania, Marche, Toscana ed Emilia-Romagna riguardo al suddetto articolo; a sua volta la sent. 198/2004, dopo aver dichiarato l'illegittimità costituzionale della l.r. Toscana 55/2003, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 22/2003 e dell'art. 4 l.r. Marche 29/2003, conclude che non vi è luogo a provvedere sulle istanze di sospensione presentate dal ricorrente riguardo alle suddette leggi o disposizioni legislative regionali. Quest'ultima sentenza altresì

(13) La prima citazione è tratta da R. ROMBOLI, *Aspetti processuali del giudizio sulle leggi e del conflitto tra enti*, in *Foro it.*, 2004, V, p. 92. La seconda citazione è tratta da F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in AA.Vv., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, a cura di R. ROMBOLI, Torino, Giappichelli, 2005, p. 233; peraltro di carattere compromissorio si può propriamente parlare solo con riguardo alle Regioni Toscana e Marche (*ivi*, pp. 232-233, nota 140).

dichiara l'incostituzionalità della l.r. Emilia-Romagna 16 gennaio 2004, n. 1, impugnata con ricorso governativo depositato il 23 marzo 2004 e dichiara il non luogo a provvedere sull'istanza di sospensiva ivi presentata¹⁴; siffatta istanza non ha potuto essere considerata contestualmente a quelle prese in esame dalle ordd. 117-119/2004, in quanto contenuta in un ricorso depositato il giorno prima della camera di consiglio in cui si discutevano le richieste di sospensione oggetto di tali ordinanze, ed è stata presa in considerazione solo nella sentenza che ha deciso sul merito del ricorso.

A II) L'altro caso di specifica considerazione di un'istanza di sospensiva è dato dall'ordinanza 22 giugno 2006, n. 245, esaminante la richiesta di sospensione presentata dall'Emilia-Romagna nel ricorso, depositato in cancelleria il 27 aprile 2006, contro alcuni articoli del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, relativi alla soppressione delle autorità di bacino, alla gestione dei rifiuti ed al sistema tariffario per il servizio idrico¹⁵; la suddetta ordinanza dichiara non luogo a provvedere sulla richiesta suddetta poiché "la ricorrente, nel sollecitare l'esercizio del potere di sospensione delle norme impugate, ha tuttavia prospettato in maniera sostanzialmente assertiva la sussistenza dei relativi presupposti, omettendo di svolgere argomenti in grado di indurre questa Corte ad eventualmente adottare, d'ufficio, i provvedimenti" sospensivi¹⁶.

La pronuncia del giudice costituzionale risulta per un verso assai significativa, perché il potere cautelare "rimasto 'quiescente'" fino all'ord. 245/2006 in essa "assume per la prima volta rilievo autonomo"¹⁷,

(14) L'istanza riguardava l'intera legge regionale e sosteneva il verificarsi del presupposto dell'irreparabile pregiudizio all'ordinamento giuridico della Repubblica.

(15) La richiesta riguardava gli articoli impugnati nel ricorso e prospettava il verificarsi di due dei presupposti del potere di sospensiva, l'irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini.

(16) Citazione tratta dal secondo Considerato. Per indicare i provvedimenti sospensivi la Corte usa l'espressione "provvedimenti di cui agli artt. 35 e 40 legge 87/1953", ma il riferimento all'art. 40 legge cit. non è appropriato perché tale disposto si riferisce alla sospensiva nei conflitti di attribuzioni tra Stato e Regioni o fra Regioni: peraltro occorre sottolineare che l'art. 35 rinvia all'art. 40.

(17) Così si è efficacemente espresso nel commento all'ord. 245/2006 A. CERRI, *Il potere cautelare nei giudizi principali alle sue prime prove*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 2445.

per altro verso criticabile in quanto la Corte si astiene dal pronunciarsi sulla accoglibilità o meno dell'istanza di sospensiva, arrestandosi alla constatazione che essa è inadeguatamente motivata, criticando l'inadeguata motivazione dell'istanza regionale in esame, il giudice delle leggi lascia intendere che se quest'ultima invece fosse stata adeguatamente motivata, egli l'avrebbe presa in considerazione per decidere sulla sospensiva. A parte che si potrebbe non concordare sull'insufficienza della motivazione (invero la Regione motiva la richiesta di sospensione in maniera sia analitica, cioè nei vari punti del ricorso che riguardano gli articoli impugnati, sia sintetica, cioè nella parte finale del ricorso), appare comunque criticabile l'uso della singolare formula "non luogo a provvedere"¹⁸: forse sarebbe stato meglio che il giudice costituzionale avesse dichiarato la suddetta richiesta inammissibile per difetto di motivazione¹⁹, ma la formula tra virgolette è stata usata probabilmente perché più tenue di una netta dichiarazione di inammissibilità.

Le questioni di costituzionalità sollevate dal ricorso dell'Emilia-Romagna, ove è contenuta la richiesta di sospensiva sopra analizzata, sono state poi decise da alcune sentenze del luglio 2009, che si menzioneranno nel prosieguo²⁰.

B) Mentre nei casi finora presi in esame la Corte costituzionale ha considerato in apposite ordinanze le richieste di sospensione, sia pure solo per rinviarne l'esame (orrd. 116-119/2004) o per dichiarare il non luogo a provvedere al riguardo (ord. 245/2006), nei numerosi

Sulla suddetta ordinanza cfr. anche P. MILAZZO, *L'impugnativa regionale del "codice dell'ambiente": un'occasione per qualche riflessione sulla struttura e i limiti del potere di sospensione delle leggi nell'ambito dei giudizi in via d'azione introdotti dalle Regioni*, in *Le Regioni*, 2007, p. 153 ss.

(18) Tale formula è stata definita: "nuova" da A. CERRI, *Il potere cautelare*, cit., p. 2446; "piuttosto originale" da 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, Giappichelli, 2008, p. 264.

(19) A. CERRI, *Il potere cautelare*, cit., p. 2446, afferma: "Se l'istanza non è dotata dei requisiti necessari, tanto vale dichiararla inammissibile, irricevibile, od altro"; ma poi aggiunge: "Il problema ... essendo di 'formulario' sembra davvero non essenziale".

(20) Cfr. in part. le sentenze 232, 246 e 249/2009: esse citano l'ord. 245/2006.

altri casi in cui sono state presentate istanze di sospensiva il giudice costituzionale le ha considerate non autonomamente in apposite ordinanze, bensì solo sfumatamente, ossia limitandosi a fare un cenno ad esse nelle pronunce conclusive dei giudizi sulle leggi impugnate. Tali pronunce verranno menzionate qui di seguito non in ordine cronologico, né in base all'oggetto dei ricorsi o all'esito dei giudizi, ma secondo il criterio delle formule linguistiche utilizzate dalla Corte per liquidare le richieste di sospensione: il "non luogo a procedere", il "non luogo a provvedere" e il c.d. "assorbimento" nella decisione dei ricorsi.

B I) Affermano che, siccome la Corte ha deciso il merito dei ricorsi, non vi è luogo a procedere sulle istanze di sospensiva presentate:

- la sent. 29 gennaio 2005, n. 62, riguardo all'istanza contenuta nel ricorso della Regione Basilicata, depositato il 17 marzo 2004, contro il d.l. 14 novembre 2003, n. 314, convertito in legge 24 dicembre 2003, n. 368 in materia di rifiuti; tale sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale di alcuni disposti del decreto-legge impugnato;
- la sent. 22 luglio 2009, n. 225, riguardo alle istanze contenute nei ricorsi delle Regioni Calabria e Abruzzo, depositati rispettivamente il 10 e il 17 giugno 2006, contro molti disposti del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in materia ambientale; tale sentenza dichiara l'infondatezza delle questioni di costituzionalità relative a taluni disposti del decreto legislativo impugnato;
- la sent. 23 luglio 2009, n. 235, riguardo alle istanze contenute nei ricorsi delle Regioni Calabria e Puglia, depositati il 10 e il 20 giugno 2006, contro molti disposti del d.lgs. 152/2006; tale sentenza dichiara l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni di costituzionalità riguardanti parecchi disposti del suddetto decreto legislativo;
- la sent. 24 luglio 2009, n. 250, riguardo all'istanza contenuta nel ricorso della Regione Puglia, depositato il 20 giugno 2006, contro molti disposti del d.lgs. 152/2006; tale sentenza dichiara l'inammissibilità e sotto altri profili l'infondatezza della questione di costituzionalità di un articolo del suddetto decreto.

B II) Affermano che, siccome la Corte ha deciso sul merito dei ricorsi, non vi è luogo a provvedere (formula già utilizzata nelle sentt. 196 e 198/2004 e nell'ord. 245/2006) sulle istanze di sospensiva presentate:

- la sent. 23 luglio 2009, n. 232, riguardo all'istanza contenuta nei ricorsi delle Regioni Calabria, Piemonte, Abruzzo e Puglia, depositati tra il 10 e il 20 giugno 2006, contro molti disposti del d.lgs. 152/2006: tale sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale di un disposto e la inammissibilità o infondatezza delle questioni concernenti altri disposti del suddetto decreto legislativo;
 - la sent. 24 luglio 2009, n. 251, riguardo alle istanze contenute nei ricorsi delle Regioni Abruzzo e Puglia, depositati il 17 e 20 giugno 2006, contro molti disposti del d.lgs. 152/2006: tale sentenza dichiara l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni concernenti alcuni disposti del suddetto decreto legislativo;
 - la sent. 30 luglio 2009, n. 254, riguardo alle istanze contenute nei ricorsi delle Regioni Piemonte e Puglia, depositati il 15 e 20 giugno 2006, contro molti disposti del d.lgs. 152/2006: tale sentenza dichiara l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni riguardanti alcuni disposti del decreto legislativo;
 - la sent. 30 dicembre 2009, n. 341, riguardo all'istanza contenuta nel ricorso della Regione Calabria, depositato il 29 ottobre 2008, contro parecchi disposti del d.l. 112/2008 convertito in legge 133/2008 in materia di contabilità pubblica: la sentenza dichiara la infondatezza delle questioni di costituzionalità di alcuni disposti del suddetto decreto.
- B III) Affermano che l'esito della pronuncia della Corte assorbe in sé²¹ l'esame dell'istanza di sospensiva:
- la sent. 7 novembre 2007, n. 367, riguardo all'istanza contenuta nel ricorso della Regione Calabria, depositato il 28 giugno 2006, contro alcuni articoli del d.lgs. 157/2006 in materia di paesaggio: la sentenza dichiara l'inammissibilità del ricorso perché le disposizioni da impugnare sono state individuate dalla difesa tecnica della suddetta Regione, non indicate nella delibera della Giunta regionale autorizzante l'impugnazione;

(21) La formula dell'assorbimento era stata utilizzata dalla Corte in alcune sentenze anteriori al 2003 (di fine anni '80-inizi anni '90) che avevano considerato istanze di sospensiva presentate da alcune Regioni contro atti legislativi statali: sul punto ci permettiamo di rinviare a P. VIPIANA, *Il potere di sospensiva delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, Cedam, 2008, p. 111 ss. (ove sono definite ipotesi di sospensione *ante litteram*).

- la sent. 16 luglio 2008, n. 277, riguardo all'istanza contenuta nel ricorso governativo, depositato il 7 marzo 2008, contro la l.r. Calabria 28 dicembre 2007, n. 27, relativa al piano regionale dei rifiuti: tale sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale della legge calabrese;
 - la sent. 2 luglio 2009, n. 200, riguardo alle istanze contenute nei ricorsi delle Regioni Piemonte e Calabria, depositati il 24 ottobre e il 26 novembre 2008, contro l'art. 3 d.l. 7 ottobre 2008, n. 154, in materia di istruzione: la sentenza dichiara la cessazione della materia del contendere riguardo alla questione di costituzionalità della disposizione impugnata;
 - la sent. 24 luglio 2009, n. 246, riguardo alle istanze contenute nei ricorsi delle Regioni Abruzzo e Puglia contro molti disposti del d.lgs. 152/2006 in materia ambientale: la sentenza dichiara la cessazione della materia del contendere o l'inammissibilità o l'infondatezza riguardo alle questioni concernenti alcuni di tali disposti;
 - la sent. 24 luglio 2009, n. 249, riguardo alle istanze contenute nei ricorsi delle Regioni Abruzzo e Puglia contro numerosi disposti del d.lgs. 152/2006: la sentenza dichiara l'inammissibilità delle questioni relative ad alcuni di tali disposti;
 - la sent. 21 gennaio 2010, n. 16, riguardo all'istanza contenuta nel ricorso della Regione Calabria, depositato il 29 ottobre 2008, contro alcuni disposti del d.l. 112/2008 conv. in legge 133/2008: la sentenza dichiara l'infondatezza, e sotto un profilo l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità delle disposizioni impugnate;
 - la sent. 26 febbraio 2010, n. 68, riguardo all'istanza contenuta nel ricorso governativo, depositato il 29 dicembre 2008, contro la l.r. Abruzzo 24 novembre 2008, n. 17, adottata dal Consiglio regionale abruzzese in *prorogatio*: la sentenza dichiara l'incostituzionalità della legge abruzzese;
 - la sent. 17 novembre 2010, n. 326, sull'istanza contenuta nel ricorso della Regione Campania, depositato il 5 marzo 2010, contro due disposti della legge 191/2009 (legge finanziaria 2010): la sentenza dichiara l'incostituzionalità di un disposto e l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale relativa all'altro disposto.
- Riguardo alle istanze di sospensiva la Corte costituzionale ha usato indifferentemente tre formule linguistiche dotate di una diversa valenza semantica:

- il “non luogo a procedere” riguardo all’istanza di sospensiva significa che il giudice costituzionale ritiene di non dover neanche iniziare ad esaminare la richiesta di sospendere la legge impugnata;
- il “non luogo a provvedere” sull’istanza di sospensiva indica che la Corte ritiene di non doversi esprimere sulla richiesta di sospendere la suddetta legge;
- il c.d. “assorbimento” dell’istanza di sospensiva nella decisione sul ricorso significa che l’esame della richiesta di sospensione si esaurisce nella dichiarazione dell’esito della pronuncia, nel senso che quest’ultimo rende superfluo quell’esame.

Malgrado tali differenze il giudice delle leggi ha usato le suddette formule indipendentemente dall’esito dei giudizi di costituzionalità, cioè tanto che abbia dichiarato la inammissibilità o la infondatezza o la fondatezza delle questioni promosse in tali giudizi; invece sarebbe stato preferibile che la Corte avesse fatto uso delle varie formule in modo differenziato secondo l’esito del giudizio e precisamente avesse usato:

- la formula “non luogo a procedere” nelle decisioni processuali (ove dichiara la inammissibilità, la cessazione della materia del contendere, ecc.) poiché, dato il tenore della decisione, è inutile che il giudice costituzionale prenda in esame l’istanza di sospensiva;
- la formula “non luogo a provvedere” nelle sentenze di rigetto perché, se la questione di costituzionalità risulta respinta, non è il caso che la Corte decida sulla richiesta di sospensione;
- la formula “assorbimento” nelle sentenze di accoglimento in quanto, se la questione di costituzionalità risulta accolta, l’istanza di sospensiva non ha più senso alla luce dell’esito della decisione²²: si tratta dello stesso fenomeno che si verifica quando, se una legge è dichiarata incostituzionale per violazione di un parametro, risultano assorbiti gli ulteriori motivi di censura²³.

(22) Siccome il più contiene il meno, la perdita definitiva di efficacia che consegue alla dichiarazione di incostituzionalità ricomprende la temporanea perdita di efficacia che sarebbe conseguita alla eventuale sospensione.

(23) Il nesso tra l’assorbimento dell’istanza di sospensiva e l’assorbimento dei parametri ulteriori rispetto a quello utilizzato per dichiarare l’incostituzionalità della legge

C) Mentre nei casi sopra menzionati la Corte ha considerato sfumatamente le istanze di sospensiva, in alcuni casi la Corte non le ha neanche prese in considerazione:

- la sent. 23 novembre 2007, n. 401, che ha deciso nel senso della fondatezza il ricorso della Regione Veneto, depositato il 6 luglio 2006, contro moltissimi disposti del d.lgs. 163/2006 in materia di appalti, non menziona la richiesta di sospensione contenuta nel ricorso (almeno nel Considerato in diritto, limitandosi ad accennare alla medesima nel Ritenuto in fatto);
- la sent. 23 luglio 2009, n. 234, che ha deciso nel senso della inammissibilità il ricorso della Regione Calabria, depositato il 10 giugno 2006, contro alcuni disposti del d.lgs. 152/2006 in materia ambientale, non prende in esame l'istanza di sospendere tali disposti presentata dalla ricorrente;
- la sent. 6 novembre 2009, n. 284, che ha deciso nel senso della infondatezza il ricorso della Regione Calabria, depositato il 29 ottobre 2008, contro due disposti del d.l. 112/2008 conv. in legge 133/2008, non ha esaminato la richiesta di sospensiva contenuta nel ricorso;
- la sent. 18 febbraio 2010, n. 52, che ha deciso nel senso ora della inammissibilità ora della infondatezza il ricorso della Regione Calabria, depositato il 29 ottobre 2008, contro un disposto del d.l. 112/2008 conv. in legge 133/2008, non ha preso in esame l'istanza di sospensione contenuta nel ricorso;
- l'ord. 22 dicembre 2010, n. 372, che ha dichiarato l'estinzione del processo instaurato dal ricorso della Regione Campania depositato il 5 marzo 2010 contro alcuni disposti della legge 191/2009, non ha preso in considerazione l'istanza di sospensiva contenuta nel ricorso. Dalla disamina dei modi in cui sono state considerate le richieste di sospensione presentate alla Corte costituzionale emerge un atteggiamento di quest'ultima molto "defilato" rispetto all'esercizio del potere di sospensiva; in tale contesto assume particolare rilievo l'ord. 107/2010 che giudica nel merito, anche se poi la respinge, l'istanza

impugnata è evidente nella sentenza 68/2010, punto 5 del Considerato in diritto, ove la Corte afferma: "Restano assorbite le residue censure, ivi compresa la decisione sull'istanza di sospensione".

del Lazio di sospendere il decreto-legge “salva liste”; al riguardo ci si è chiesti se la suddetta ordinanza esprima un nuovo atteggiamento della Corte riguardo al potere di sospensiva o configuri un episodio isolato: di queste due ipotesi, la seconda sembrerebbe più probabile, poiché la Corte costituzionale (mentre ha preso sollecitamente in considerazione la summenzionata richiesta del Lazio) non ha considerato (con altrettanta sollecitudine) le istanze di sospensione contenute in due ricorsi regionali depositati il 5 marzo 2010, quindi quasi coeve a quella esaminata nella suddetta ordinanza; ad una di esse la Corte ha fatto cenno nella sentenza che ha deciso il merito del ricorso (sent. 326/2010), all'altra probabilmente farà un cenno nella pronuncia in cui deciderà sul merito del ricorso.

3. Gli aspetti processuali dell'atteggiamento defilato della Corte riguardo al potere di sospensiva

La riluttanza della Corte costituzionale ad esercitare il potere di sospensione delle leggi si presta ad essere considerata da due punti di vista, processuale e sostanziale.

Dal punto di vista processuale, occorre innanzitutto mettere in rilievo che – a differenza della sospensiva nei giudizi sui conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, che viene disposta su istanza della parte che ha sollevato il conflitto – la sospensiva nei giudizi di costituzionalità in via principale è legislativamente configurata come un potere officioso, poiché il disposto che la prevede (citato nel par. 1) afferma che essa è attivabile dalla Corte “d’ufficio”²⁴. Tale affermazione è stata criticata al punto da sostenere addirittura che la medesima produce “una sorta di mostruosità giuridica”²⁵: invero, l’attivazione d’ufficio

(24) L’art. 35 legge 87/1053, come modificato dalla legge 131/2003, sembra attribuire alla Corte “un ruolo esclusivo nella ‘gestione’ dello strumento cautelare”: così F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 234.

(25) Citazione tratta da G. FALCON, *Introduzione. Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. FALCON, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 17, il quale si chiede: “è costituzionalmente legittimo che possa decidersi la sospensione di una legge statale o regionale senza che lo Stato o la Regione interessata abbiano potuto esprimere la propria posizione?”; l’Autore risponde poi in senso negativo.

del potere di sospendere le leggi per un verso è incompatibile con la natura del giudizio di costituzionalità in via d'azione quale giudizio di parti²⁶, per un altro verso contrasta con il principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato consentendo alla Corte di pronunciarsi su profili diversi da quelli evocati nel ricorso introduttivo²⁷; tuttavia la configurazione della sospensiva delle leggi come potere officioso ha una sua utilità perché mira a garantire che l'attivazione di esso sia subordinata ad una valutazione oggettiva dei presupposti che ne legittimano l'esercizio.

La previsione secondo cui il potere di sospendere le leggi è esercitato dalla Corte d'ufficio dovrebbe comportare la inammissibilità di istanze presentate dalle parti: quest'ultima è però contraddetta dalla prassi che, mentre non ha mai assistito all'esercizio del suddetto potere su iniziativa della Corte, ha registrato numerose richieste di sospensione avanzate a partire dai mesi immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge La Loggia²⁸.

La Corte costituzionale medesima ha ammesso²⁹, ora implicitamente ora esplicitamente, la proponibilità di istanze di sospensiva ad opera delle parti del processo in via principale (per la precisione, della parte ricorrente): implicitamente, laddove ha – in vario modo – considerato le richieste di sospensione ad essa pervenute ed in particolare nell'ord. 245/2006 ove, criticando l'inadeguatezza della motivazione

(26) Cfr. P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale (Commento all'art. 9)*, cit., p. 196, e E. LAMARQUE, *Commento all'art. 9*, cit., p. 251 (che parla di potere officioso "davvero singolare").

(27) Ved. F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 232, e M. D'AMICO, *Le modifiche al processo costituzionale nell'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131*, in *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, a cura di B. CARAVITA, Milano, Giuffrè, 2004, p. 403.

(28) La legge 131/2003 è entrata in vigore in data 11 giugno 2003 e le prime istanze di sospensiva sono contenute in ricorsi depositati da novembre 2003. Si è così avverata la previsione di G. FALCON, *Introduzione*, cit., p. 17: "la prassi potrà incaricarsi di correggere il legislatore".

(29) Secondo F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio*, cit., p. 234, l'atteggiamento della Corte costituzionale disponibile a considerare le istanze di parte "potrebbe essere letto come una sorta di 'interpretazione correttiva' della disciplina introdotta dalla legge La Loggia".

dell'istanza regionale in esame, lascia intendere che se quest'ultima invece fosse stata adeguatamente motivata il giudice costituzionale l'avrebbe presa in considerazione per decidere sulla sospensiva; esplicitamente, nell'ord. 107/2010 ove afferma che "il testo stesso dell'art. 35 della legge 87/1953" come modificato dalla legge 131/2003, "nella parte in cui rinvia all'art. 32 della medesima legge", il quale prevede l'impugnazione regionale di atti legislativi statali, "rende palese che la Regione può proporre istanza cautelare, ove ritenga che ne sussistano i presupposti"³⁰.

Significativamente la Corte ha ritenuto ammissibili non solo le richieste statali di sospendere leggi regionali, ma anche (all'inverso) le istanze regionali di sospensione di atti legislativi statali, sicché il principio, desumibile dall'art. 127 Cost., della parità delle armi fra Stato e Regioni nel giudizio di costituzionalità in via principale viene ora ribadito dalla Corte con specifico riguardo all'attivazione del potere cautelare³¹; la prassi registra una netta prevalenza delle istanze regionali rispetto a quelle statali, il che confuta empiricamente la tesi della inammissibilità delle richieste di sospensiva presentate dalle Regioni³². Oltre a ritenere ammissibili le istanze di sospensione presentate dalle parti nei vari casi presi in esame, il giudice costituzionale ha affermato in linea generale la configurabilità delle suddette richieste nelle nuove "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale", approvate con deliberazione 7 ottobre 2008 della Corte stessa³³; l'art.

(30) Le citazioni sono tratte rispettivamente dal secondo Considerato dell'ord. 245/2006 e dal sesto Considerato dell'ord. 107/2010.

(31) L'ord. 116/2004 ha sostenuto e l'ord. 245/2006 ha ribadito l'ammissibilità delle istanze di sospensiva regionali: in quest'ultima pronuncia "la Corte fuga ogni incertezza, adottando un provvedimento che implica chiaramente la legittimazione della Regione ricorrente" a chiedere la sospensione, sicché si prefigura un "contenzioso cautelare *ad armi pari* fra Stato e Regioni": P. MILAZZO, *L'impugnativa regionale*, cit., p. 157 (corsivo dell'Autore).

(32) La netta prevalenza delle istanze regionali smentisce la previsione, formulata subito dopo l'entrata in vigore della legge 131/2003, che il potere di sospensiva sarebbe stato sollecitato più frequentemente da parte statale in quanto la suddetta legge ha introdotto tale potere come contrappeso alla trasformazione da preventivo in successivo del ricorso dello Stato contro le leggi delle Regioni.

(33) Le nuove Norme integrative sono state pubblicate sulla G.U., serie gen., 7 novem-

21, significativamente intitolato “Istanza di sospensione”, stabilisce gli adempimenti da seguire appunto “ove sia proposta istanza di sospensione ai sensi dell’art. 35” legge 87/1953 modificato nel 2003; ciò conferma che la richiesta di parte costituisce una possibile modalità di attivazione del potere di sospensiva (accanto all’attivazione d’ufficio prevista dalla suddetta legge).

Peraltro, ossia anche se ammette le istanze di parte, il giudice costituzionale sembra ritenerle dotate di natura meramente sollecitatoria, ovvero non idonee a determinare un obbligo per la Corte di prenderle in considerazione, come dimostra il fatto che essa non ha per nulla esaminato alcune richieste di sospensione e ha considerato molte altre non subito dopo la presentazione, ma solo nelle pronunce decidenti il merito dei ricorsi.

Tale atteggiamento defilato del giudice delle leggi, emerso dalla prassi dei primi anni di vigenza della legge 131/2003, è stato per così dire formalizzato nelle suddette “Norme integrative” del 2008, il cui art. 21 stabilisce testualmente che ove sia proposta istanza di sospensione, il presidente, sentito il relatore, convoca la Corte in camera di consiglio qualora ravvisi l’urgenza di provvedere³⁴; la decisione se esaminare specificamente o meno l’istanza di sospensiva spetta dunque alla va-

bre 2008, n. 261, e sono entrate in vigore, ai sensi dell’art. 34 delle medesime, “trenta giorni dopo la loro pubblicazione” sulla Gazzetta Ufficiale: dunque la vigenza di esse è iniziata il 7 dicembre (così E. LAMARQUE, *Le nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Diritto e Società*, 2009, p. 122, nota 21) nel presupposto di ritenere la frase citata equivalente a “il trentesimo giorno dalla pubblicazione” (mentre se si sostenesse che la frase in parola indichi una *vacatio legis* di trenta giorni, le suddette Norme sarebbero da ritenersi entrate in vigore l’8 dicembre). Le nuove Norme integrative, come dispone l’ultima parte del citato art. 34, “si applicano ai giudizi il cui atto introduttivo sia stato depositato nella cancelleria della Corte a partire da tale data”, cioè dall’entrata in vigore.

(34) Il medesimo art. 21 stabilisce altresì che il presidente della Corte può autorizzare l’audizione dei rappresentanti delle parti e lo svolgimento delle indagini ritenute opportune, e che la cancelleria comunica alle parti l’avvenuta fissazione della camera di consiglio e l’eventuale autorizzazione all’audizione. L’art. 21 costituisce “una delle più importanti innovazioni ... contenute nelle Norme integrative del 2008” perché disciplina un aspetto precedentemente non regolato, ossia il procedimento che la Corte deve seguire qualora sia presentata un’istanza di sospensiva; tale disposto “configura un potere presidenziale discrezionale di valutazione dell’urgenza di provvedere alla sospensione della legge impugnata”: così E. LAMARQUE, *Le nuove norme*, cit., p. 120, nota 16.

lutazione discrezionale del presidente, sia pure temperata dall'obbligo di sentire il parere del relatore.

Per il vero, premesso che "l'istanza di sospensione è atto che crea un "rapporto processuale", un obbligo del giudice di decidere"³⁵, si potrebbe pensare che ciò valga anche per la Corte costituzionale in sede cautelare, ossia che essa debba prendere in specifica considerazione ogni richiesta di sospendere una legge, pur conservando ovviamente la libertà di decidere se dichiarare inammissibile, respingere o accogliere la suddetta richiesta; invece il giudice costituzionale ha escluso l'automatica sottoposizione al suo vaglio di tutte le istanze di sospensiva presentate.

4. Gli aspetti sostanziali dell'atteggiamento defilato della Corte riguardo al potere di sospensiva

Oltre che dal punto di vista processuale, la riluttanza della Corte costituzionale ad esercitare il potere di sospensiva delle leggi è suscettibile di essere considerata altresì dal punto di vista sostanziale, con un triplice rilievo.

Anzitutto può osservarsi che l'orientamento della Corte di non ritenersi obbligata ad esaminare specificamente tutte le istanze di sospensiva ad essa presentate ha avuto l'effetto di disincentivare la presentazione di un numero troppo alto di tali istanze; invero, mentre nei primi anni di vigenza della legge La Loggia le richieste di sospensione sono state numerose, negli anni successivi sono diminuite³⁶, probabilmente proprio alla luce dell'atteggiamento molto restrittivo del giudice costituzionale.

Inoltre dovrebbe affermarsi che la considerazione delle richieste di sospensiva nell'ambito delle decisioni sul merito dei ricorsi, se è in qualche modo ammissibile quando la sentenza viene adottata poco tempo dopo il deposito del ricorso, pare invece assai criticabile quando la sentenza interviene tardivamente, come nei casi in cui la Corte

(35) Citazione tratta da A. CERRI, *Il potere cautelare*, cit., p. 2446.

(36) Le istanze di sospensiva sono state molto numerose nel 2006; le ultime risalgono al marzo 2010, dopo le quali non risulta che siano più state presentate richieste di sospensione.

si è pronunciata sulle istanze di sospensione dopo più di tre anni dalla presentazione delle medesime³⁷. La tardività sembra criticabile soprattutto qualora le pronunce sul merito dei ricorsi risultino sentenze di accoglimento; invero se le disposizioni impugnate e di cui si era chiesta la sospensione venissero poi dichiarate incostituzionali, sarebbe stato preferibile che il giudice costituzionale si fosse pronunciato espressamente sull'istanza di sospensiva e, in presenza dei presupposti di quest'ultima, avesse sospeso le suddette disposizioni per evitare che continuassero ad aver efficacia fino alla dichiarazione di illegittimità costituzionale³⁸.

Infine merita soffermarsi sulla circostanza per cui la Corte, nei pochissimi casi ove ha considerato autonomamente le richieste di sospensiva, si è arrestata prima dell'esame sul merito di esse (ordd. 116-119/2004 e 245/2006) o è pervenuta ad una pronuncia di rigetto (ord. 107/2010); l'esito di tali decisioni dimostra l'estrema prudenza del giudice costituzionale a sospendere le leggi, sia statali sia regionali.

Riguardo alla sospensiva delle leggi regionali, non sorgerebbe il problema che sussiste per l'ipotesi opposta menzionata nel prosieguito, perché si tratterebbe di sospendere l'efficacia di esse sull'intero territorio della Regione.

Riguardo alla sospensiva delle leggi (*rectius*, degli atti legislativi) statali, si porrebbe il problema se debba essere assoluta o relativa, cioè se l'efficacia della legge dello Stato sia sospesa sull'intero territorio nazionale o solo sul territorio della Regione che l'ha impugnata: a favore della seconda eventualità depono il fatto che il giudizio di costituzionalità è stato instaurato su ricorso regionale, mentre a favore della prima depongono la circostanza per cui la legge statale potrebbe produrre effetti pregiudizievoli anche nelle altre Regioni (diverse dalla ricorrente) e l'opportunità di seguire la stessa soluzione valevole nella summenzionata ipotesi inversa, in ossequio al principio della parità delle armi fra Stato e Regioni.

(37) Si fa riferimento alle sentenze – menzionate nel par. 2, *sub B*) – del luglio 2009 sul d.lgs. 152/2006 in materia di ambiente, che hanno variamente considerato le istanze di sospensiva contenute nei ricorsi depositati nel giugno 2006.

(38) Ciò peraltro comporterebbe prefigurare l'esito del giudizio di merito prima di valutare l'istanza di sospensiva.

Nell'un caso come nell'altro, l'accoglimento dell'istanza di sospensiva è suscettibile di manifestarsi come ipotesi assai rara per le sue gravissime conseguenze, ossia privare temporaneamente di efficacia un atto legislativo prima della conclusione del giudizio sulla costituzionalità di tale atto (giudizio che potrebbe non concludersi nel senso della fondatezza), e perciò determinare una conflittualità fra la Corte costituzionale e l'autore dell'atto legislativo statale o regionale: ad esempio, nel caso dell'ordinanza sulla richiesta di sospensione del decreto-legge "salva liste" sembra possa affermarsi che la Corte ha respinto la richiesta (oltre che per i motivi esplicitamente adottati) per evitare un attrito con il governo in una situazione politicamente assai delicata³⁹.

Conclusivamente ci si potrebbe interrogare sulla funzionalità effettiva dell'istituto della sospensiva delle leggi, che risulta molto scarsa⁴⁰: il giudice costituzionale mostra di considerare il suddetto istituto come *extrema ratio*, ossia quale strumento da usare solo nei casi gravissimi, e presumibilmente assai rari, in cui un atto legislativo rischi di produrre un macroscopico pregiudizio all'interesse pubblico, all'ordinamento giuridico della Repubblica o ai diritti dei cittadini, e tale rischio emerga in maniera inequivocabile; la Corte ha dunque forgiato il potere di sospensiva nei giudizi di costituzionalità in via principale in modo evanescente, rispetto al medesimo potere esercitato nei giudizi sui conflitti di attribuzioni fra Stato e Regioni, con tutta probabilità a causa del particolare oggetto dei giudizi del primo tipo, cioè gli atti legislativi.

(39) Situazione descritta da E. LEHNER, *La Corte costituzionale e il decreto "salva-liste"*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 1203, secondo cui l'ordinanza in commento, "servendosi dei tratti naturalmente malleabili e ancora indefiniti del neonato processo cautelare nei giudizi in via principale", ha tentato di "contenere una crisi pericolosa per la tenuta della democrazia" (la prima citazione è tratta da p. 1203, la seconda da pp. 1203-1204).

(40) Anche a non voler concordare con G.M. SALERNO, *Nell'impossibilità*, cit., p. 87, il quale sostiene "l'inopportunità ... di ordine costituzionale ... dell'istituto della sospensione introdotto con la legge del 2003 nei confronti degli atti legislativi", e conclude: "Un ripensamento del legislatore sul punto sarebbe dunque auspicabile".