

Processo costituzionale e illegittimità conseguenziale Spunti a margine di alcune osservazioni compiute dalla Corte nella sent. n. 138/2009

di Daniele Chinni

I. Con la sentenza n. 138/2009 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni della l.r. Emilia-Romagna n. 2/2008 che, individuando una nuova professione, travalicavano i limiti della potestà legislativa regionale di cui all'art. 117, co. 3, Cost., con ciò confermando la precedente giurisprudenza costituzionale in materia di "professioni", consolidatasi a partire dalla sent. n. 353/2003.

Il Governo, peraltro, non aveva censurato tutte le disposizioni legislative poi oggetto della declaratoria d'incostituzionalità, avendo limitato l'impugnazione solo ad alcune di esse, suggerendo però alla Corte di dichiarare tutti i restanti articoli della legge denunciata costituzionalmente illegittimi in via conseguenziale, *ex art. 27 l. 87/1953*, in quanto funzionalmente e inscindibilmente connessi a quelli oggetto d'impugnazione.

Il giudice delle leggi ha ritenuto di poter accogliere tale richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri per quel che riguarda l'intero Titolo I della legge impugnata, rubricato «Pratiche ed attività bionaturali», mentre invece, con riferimento al Titolo II, esclusivamente in relazione all'art. 6, limitatamente alla lettera *c)* del 2° comma, all'art. 7, limitatamente alla lettera *b)* del 1° comma, e all'art. 9, limitatamente alle parole «e dalla presente legge» con le quali si chiude il 1° comma, «stante l'inscindibile legame funzionale sussistente fra le disposizioni direttamente impuginate» e queste altre.

Ha dichiarato, invece, inammissibile il ricorso nella parte in cui chiedeva l'illegittimità conseguenziale della restante parte del Titolo II della legge emiliano-romagnola, affermando, da

un lato e in via generale, che l'art. 27, l. 87/1953 «non viene a sottrarre il ricorrente, o il rimettente – laddove il presunto oggetto dell'illegittimità consequenziale non fuoriesca, rispettivamente, dal perimetro della normativa impugnabile, o di cui deve fare applicazione – dall'onere di fornire un'adeguata motivazione in ordine a ciascuna delle disposizioni legislative che venga a censurare. Si tratta, cioè, di una attribuzione che viene prevista per evitare che una pronuncia di questa Corte possa determinare palesi incongruenze, facendo permanere nell'ordinamento disposizioni legislative strettamente consequenziali rispetto a quelle dichiarate illegittime, ma che non può essere invocata dal ricorrente, o dal remittente, per esonerarlo dal motivare – eventualmente anche richiamando in modo sintetico quanto già affermato con riguardo ad altre disposizioni o riferendo a più norme la medesima argomentazione – le ragioni che lo inducono a sospettare dell'esistenza dell'illegittimità costituzionale»; dall'altro, e con riferimento al caso in esame, che non solo il Presidente del Consiglio non aveva addotto specifica motivazione, ma inoltre le restanti disposizioni del Titolo II della legge regionale impugnata disciplinano l'argomento dei «Centri benessere», non inciso dalle censure formulate nel ricorso e, comunque, caratterizzato da autonomia oggettiva rispetto alle altre disposizioni di cui al Titolo I.

2. Orbene, la rarità con la quale la Corte si lascia andare a compiute osservazioni sull'istituto dell'illegittimità consequenziale induce ad una attenta analisi.

Merita attenzione, innanzitutto, la circostanza per cui se la Corte «in non poche decisioni ha fatto ricorso in modo apodittico, all'“argomento” dell'evidenza del nesso o, addirittura, si è limitata a elencare le disposizioni colpite da illegittimità consequenziale, senza addurre alcuna motivazione specifica a sostegno dell'applicazione dell'istituto»⁽¹⁾, richiede ora al ricorrente (o al giudice remittente), il quale intenda suggerire l'utilizzo

(1) A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Rubbettino, 2008, p. 52.

dell'istituto di cui all'art. 27, l. 87/1953, la motivazione dell'illegittimità conseguenziale *come se* fosse l'oggetto principale del ricorso (o dell'ordinanza di rimessione), pena l'inammissibilità. Deve però evidenziarsi che le due situazioni – la questione di legittimità costituzionale *vera e propria* e la richiesta di applicazione dell'istituto dell'illegittimità conseguenziale – non sono affatto identiche: se, infatti, una insufficiente motivazione circa la prima non può che portare la Corte costituzionale ad una decisione di inammissibilità, essendo quella condizione necessaria per la corretta instaurazione del processo costituzionale, una carenza di motivazione sulla richiesta di illegittimità conseguenziale può anche non essere sanzionata affatto, rimanendo in ogni caso nella disponibilità della Corte la possibilità di utilizzare l'istituto di cui all'art. 27, l. 87/1953, a tal fine rilevando soltanto che il giudice delle leggi ravvisi che dalla pronuncia principale effettivamente derivi l'incostituzionalità di altre norme, e ciò indipendentemente dalla richiesta avanzata dal ricorrente (o dal giudice *a quo*), così come dalla motivazione, più o meno accurata (o addirittura inesistente), che di quella richiesta venga fatta. In altri termini, il potere di dichiarare l'illegittimità conseguenziale spetta *sempre e comunque* alla Corte e la carenza (o mancanza) di motivazione, circa la richiesta avanzata dal ricorrente (o dal remittente), non vale ad inibire il potere di annullare norme, come invece accade quando tale vizio colpisca il ricorso (o l'ordinanza di rimessione). Considerando inammissibile una richiesta di illegittimità conseguenziale carente (o mancante) di motivazione la Corte finisce, invece, con l'andare incontro ad un vero e proprio paradosso: quello di applicare il principio del chiesto e pronunciato all'istituto dell'illegittimità conseguenziale, che invece di quel principio è chiara deroga!

Se è vero quanto sinora osservato, ad una carente (o mancante) motivazione da parte del remittente (o del ricorrente) sulla sussistenza del nesso di consequenzialità non dovrebbe seguire una pronuncia di inammissibilità da parte della Corte, derivando la mancata applicazione dell'istituto di cui all'art. 27, l. 87/1953 *solo ed esclusivamente* dal fatto che il giudice delle

leggi non ne abbia ravvisato i presupposti e non, invece, da una supposta deficitaria introduzione del giudizio di costituzionalità⁽²⁾. Dovrebbe optarsi, a parere di chi scrive, per una dichiarazione di non fondatezza della richiesta o, anche e forse preferibilmente, per un silenzio(-rigetto) da parte della Corte, stante il carattere di suggerimento che la richiesta di illegittimità consequenziale ha, lungi dall'essere qualificabile come vero e proprio *petitum* cui il giudice delle leggi non potrebbe non rispondere.

3. V'è un'altra osservazione del giudice delle leggi sulla quale val la pena riflettere: nell'indicare per il ricorrente (o il remittente) l'onere di motivare la richiesta di illegittimità consequenziale, la Corte specifica, infatti, che ciò deve accadere «laddove il presunto oggetto dell'illegittimità consequenziale non fuoriesca, rispettivamente, dal perimetro della normativa impugnabile, o di cui deve fare applicazione».

Innanzitutto, non è ben chiaro cosa il giudice delle leggi intenda per «perimetro» della normativa impugnabile (dal ricorrente) o di cui (il giudice *a quo*) deve fare applicazione, anche se non crediamo di interpretare male il pensiero della Corte ritenendo che con tale locuzione intendesse riferirsi all'atto-legge (regionale o statale) che si impugna in via principale o le cui disposizioni sono oggetto della *quaestio legitimitatis* sollevata dal

(2) Quanto detto, peraltro, è confermato proprio dal caso deciso dalla sentenza che si commenta. Il Governo, difatti, aveva richiesto la dichiarazione di illegittimità consequenziale dell'intera legge stante l'inscindibile e funzionale connessione con le disposizioni impuginate *principaliter*. La Corte ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni per le quali ha effettivamente riscontrato quell'«inscindibile legame funzionale», nulla eccedendo circa l'adeguatezza della motivazione; ha, invece, dichiarato inammissibile la richiesta in relazione alle disposizioni concernenti i «Centri benessere» perché non sarebbe stata adeguatamente motivata (oltre che perché tali disposizioni sarebbero caratterizzate da «autonomia oggettiva»): eppure, la motivazione adottata dal Governo era sempre la stessa! Insomma, laddove la Corte era convinta dell'illegittimità consequenziale, la motivazione era sufficiente; laddove, invece non ha riscontrato (a nostro avviso, esattamente) alcun nesso di consequenzialità, ha reputato inadeguata la motivazione (che pure, lo ripetiamo, era una ed una soltanto per tutte le disposizioni della legge non impuginate in via principale).

giudice ⁽³⁾.

Soprattutto, quanto affermato dalla Corte induce a ritenere che il suggerimento di illegittimità consequenziale possa proporsi solo in relazione a disposizioni che fanno parte del *corpus* normativo impugnato, dovendo la parte (o il giudice *a quo*) astenersi dal farlo qualora esse siano esterne ad esso ⁽⁴⁾. Il che, però, da un lato non sembra affatto ragionevole, non vedendosi quale inconveniente possa esserci qualora il suggerimento di illegittimità consequenziale vada al di là del perimetro della normativa impugnata o di cui deve farsi applicazione, dal momento che l'ultima parola circa la sussistenza del nesso di consequenzialità spetta sempre e comunque alla Corte costituzionale; dall'altro, non si capisce quale potrebbe essere la sanzione da comminare alla parte (o al giudice *a quo*) che abbia suggerito l'utilizzo dell'istituto di cui all'art. 27, l. 87/1953 "extra perimetro", se non quella di una inammissibilità della richiesta

(3) Potrebbe, alternativamente, soltanto sostenersi che con la locuzione «perimetro della normativa di cui [il giudice remittente] deve fare applicazione» la Corte intendesse riferirsi non all'atto-legge le cui norme debbono essere applicate dal giudice, ma alle sole norme, di quell'atto-legge, *rilevanti* per il giudizio *a quo*. Se così fosse, però, la Corte, finirebbe con l'ammettere la richiesta di illegittimità consequenziale solo su norme rilevanti per il giudizio *a quo* che, però, potrebbero/dovrebbero essere già autonomamente oggetto di una questione di legittimità costituzionale, con ciò sostanzialmente svuotando di utilità pratica la possibilità per il giudice *a quo* di suggerire l'illegittimità consequenziale. Se quest'ultima ha un senso, infatti, è proprio per andare a colpire norme irrilevanti per il giudizio *a quo* e che tuttavia sono strettamente connesse a quelle oggetto della *quaestio*.

(4) A sostenere il contrario – e cioè che il suggerimento di illegittimità consequenziale potrebbe avere ad oggetto anche norme esterne al perimetro della normativa censurata – e leggendo con attenzione quanto affermato dalla Corte, non potrebbe che concludersi che il giudice delle leggi ritiene il ricorrente (o il remittente) gravato dall'onere di motivare la sussistenza del nesso di consequenzialità solo ove le disposizioni suppostamente illegittime in via consequenziale siano ricomprese entro il «perimetro» della normativa impugnabile (o di cui deve fare applicazione), essendo invece libero da detto onere in caso contrario. Senonché, se così fosse, la proposta lettura del passo della sentenza porterebbe ad un esito talmente privo di senso – essendo, semmai, maggiormente necessaria una motivazione proprio quando si richieda alla Corte di travolgere con la scure dell'incostituzionalità norme esterne all'atto impugnato *principaliter* – da indurre ad escluderla, in favore di quella prospettata nel testo.

che, però, andrebbe incontro agli stessi rilievi critici che si sono mossi al punto 2 di queste brevi riflessioni; infine, scava un solco tanto profondo quanto privo di giustificazione tra l'illegittimità consequenziale decisa autonomamente dalla Corte costituzionale, che può andare a colpire anche norme esterne all'atto-legge denunciato (5), e il suggerimento, proveniente dalla parte (o dal giudice remittente), di fare applicazione dell'art. 27, l. 87/1953, che può muoversi solamente nei più angusti confini del perimetro della normativa impugnata (o di cui deve fare applicazione).

4. Quanto osservato in queste brevi note induce a condividere l'auspicio, avanzato da tempo in dottrina, ad una attenta e compiuta riflessione da parte della Corte costituzionale sull'istituto dell'illegittimità consequenziale, tale da chiarire non solo la natura del nesso di consequenzialità, ma anche gli aspetti più strettamente collegati al diritto processuale costituzionale, in modo da porre fine alle incertezze, i dubbi e gli interrogativi che caratterizzano da sempre l'utilizzo da parte del giudice delle leggi dell'istituto di cui all'art. 27, l. 87/1953 e ai quali, forse, è oramai opportuno dare risposte, stante il carattere di vistosa deroga al principio del contraddittorio, nonché a quello della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, che tale istituto ha.

(5) E la Corte non ne ha mai dubitato, tanto da spingersi sino a dichiarare l'illegittimità in via consequenziale di norme analoghe. V. sul punto, ma anche più in generale sull'istituto in esame, tra gli altri, A.M. SANDULLI, *Il giudizio sulle leggi. La cognizione della Corte costituzionale e i suoi limiti*, Milano, 1967, 71 ss.; E. ROSSI, R. TARCHI, *La dichiarazione di illegittimità consequenziale nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 634 ss.; R. ROMBOLI, *Illegittimità costituzionale consequenziale e formazione «giurisprudenziale» delle disposizioni processuali*, in *Giur. Cost.*, 1992, 4371 ss.; G. BRUNELLI, *Significative convergenze: illegittimità derivata di norme analoghe e sentenze manipolative*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, I, Napoli, 2004, 343 ss.