

# **Le tipologie e gli effetti delle sentenze di accoglimento nei giudizi di costituzionalità delle leggi**

a cura di Zunino Elena  
(funzionario Regione Liguria  
Direzione Centrale Affari Legislativi e Legali  
Settore Affari Legislativi)

## SOMMARIO

- |  |         |
|--|---------|
| 1. Premessa  | pag. 3  |
| 2. Tipologie delle sentenze di accoglimento                        | pag. 3  |
| 3. Effetti delle sentenze di accoglimento                          | pag. 5  |
| 4. Il caso: gli effetti della sentenza di accoglimento n. 251/2016 | pag. 8  |
| 5. Riflessioni sulle sentenze additive di procedura                | pag. 13 |

## **1. PREMESSA**

La Corte costituzionale è il principale organo di garanzia costituzionale previsto nella Costituzione italiana vigente; non a caso, gli articoli 134 e seguenti fanno parte del titolo VI della parte II, che reca appunto la denominazione «garanzie costituzionali».

La più importante funzione della Corte costituzionale è il giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi.

Per quanto riguarda le decisioni adottate, esse possono avere la forma dell'ordinanza o della sentenza. La Corte costituzionale adotta una sentenza quando giudica in via definitiva, mentre utilizza un'ordinanza per tutti gli altri provvedimenti di sua competenza, ai sensi dell'art. 18 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Le sentenze possono essere, oltre che di inammissibilità, di accoglimento o di rigetto: con quelle di accoglimento la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione o della norma impugnata, mentre con quelle di rigetto dichiara infondate le questioni sottoposte.

## **2. TIPOLOGIE DELLE SENTENZE DI ACCOGLIMENTO**

Le sentenze di accoglimento sono una macro-categoria nella quale si possono distinguere le seguenti tipologie:

- a) sentenza di accoglimento totale: la norma è illegittima in tutti i possibili significati da essa ricavabili;
- b) sentenza di accoglimento parziale: la dichiarazione di illegittimità colpisce soltanto una tra le possibili norme desumibili dalla disposizione; all'interno di questa tipologia è possibile distinguere ulteriormente:
  - b.1) sentenze di illegittimità parziale testuale, che conducono alla riduzione del testo della disposizione;

b.2) sentenze di illegittimità parziale interpretativa, che dichiarano l'incostituzionalità della disposizione nella parte in cui prevede un certo contenuto normativo;

c) sentenza interpretativa di accoglimento: si dichiara l'incostituzionalità di una delle interpretazioni, cioè delle norme, desumibili dalla disposizione e la motivazione entra a far parte del *decisum* (tale tipologia è stata praticamente abbandonata a seguito dell'affermarsi della teoria del diritto vivente, e del suo riconoscimento da parte della Corte, ovvero il consolidarsi dell'interpretazione di un testo legislativo ad opera di un costante orientamento giurisprudenziale);

d) sentenza di accoglimento additiva: la dichiarazione di illegittimità colpisce la disposizione nella parte in cui non prevede qualcosa, con conseguente aggiunta di una parte alla norma; è possibile distinguerle ulteriormente in:

d.1) sentenze additive di prestazione: la Corte introduce, nel tessuto normativo, una nuova prestazione o una nuova categoria di beneficiari, con inevitabili riflessi di ordine finanziario: sorge, pertanto, il problema del bilanciamento tra i diritti garantiti dalle prestazioni aggiunte ed il rispetto del principio della corretta gestione delle finanze pubbliche (alcune volte, al fine di rispettare il principio di uguaglianza, la Corte ha equiparato "verso il basso" le prestazioni);

d.2) sentenze additive di procedura: la Corte aggiunge contenuti normativi a disposizioni di tipo procedimentale, al fine di inserire momenti o fasi all'interno dell'iter approvativo (tale tipologia ha assunto una particolare rilevanza negli ultimi anni a seguito del nuovo riparto di competenze tra Stato e regioni introdotto dalla l.cost. 3/2001; materie e competenze si intersecano e ciò rende inevitabile alla Corte ricorrere a forme di cooperazione non previste dal legislatore, al fine di comporre interessi contrapposti tra Stato e regioni);

d.3) sentenze additive di principio: la dichiarazione di illegittimità colpisce la disposizione nella parte in cui non prevede qualcosa, ma la Corte non aggiunge la parte mancante, indica invece il principio generale cui il legislatore dovrà rifarsi nel riempire di contenuti la lacuna riscontrata;

e) sentenza di accoglimento sostitutiva: la dichiarazione di illegittimità colpisce la disposizione nella parte in cui prevede una cosa anziché un'altra, con conseguente sostituzione di una parte alla norma (al fine di non travalicare i confini del proprio ruolo, la Corte deve agire deducendo i contenuti normativi dai principi dell'ordinamento giuridico ed, in particolare, dalla Costituzione, senza creazione di nuovo diritto, competenza strettamente del legislatore).

Le ultime due tipologie di sentenze, quelle additive e quelle sostitutive, possono essere definite "manipolative", in quanto la Corte, emettendo tali pronunce, si fa in effetti legislatore: anziché espellere una disposizione dall'ordinamento, vi aggiunge qualcosa.

Può essere individuata un'ulteriore categoria: le sentenze "monito", che sono pronunce di rigetto, ma in esse la Corte formula un avvertimento per il legislatore affinché prevenga una futura possibile dichiarazione di incostituzionalità, provvedendo a modificare la norma in questione.

### **3. EFFETTI DELLE SENTENZE DI ACCOGLIMENTO**

L'articolo 136 Cost. prevede che, quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione: pertanto, la dottrina concorda sull'efficacia *erga omnes* della sentenza di accoglimento (anche ai sensi dell'articolo 30 comma 3 della l. 87/1953, secondo il quale le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione), mentre è divisa sugli effetti retroattivi.

L'abrogazione è senz'altro l'effetto principale della sentenza, con efficacia *ex nunc* (come recita testualmente l'art. 136 Cost. e come si ricava, a contrario, dalla lettura dell'art. 77 Cost., secondo il quale i decreti legge perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione).

È fuor di dubbio, però, che il giudice *a quo* debba disapplicare la legge, da considerare ormai illegittima, al procedimento in corso, attribuendo alla sentenza il valore di accertamento costitutivo. A sostegno di tale assunto l'art. 28 Cost. prevede la responsabilità dello Stato per

tutti gli atti compiuti in violazione di diritti, senza prevedere alcuna esplicita eccezione per le leggi.

In caso contrario, sarebbe profondamente ingiusto che proprio nel giudizio *a quo* dovesse trovare applicazione una legge dichiarata incostituzionale e ciò contrasterebbe con la stessa funzione del giudice, adito per tutelare una qualche situazione giuridica.

Già anche la Cassazione ha stabilito che la pronuncia di illegittimità costituzionale comporta non già l'abrogazione o l'annullamento della norma, bensì la disapplicazione della stessa, fatti salvi i diritti acquisiti e i rapporti esauriti.

Fanno eccezione le sentenze penali di condanna, in quanto l'articolo 30, comma 4, della l. 87/1953 prevede che se queste ultime sono pronunciate in applicazione della norma dichiarata incostituzionale, ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali; questo ha determinato il definitivo superamento della concezione tradizionale del giudicato penale, in favore della centralità dell'individuo e dei suoi diritti inviolabili: il valore della *res iudicata* è recessivo rispetto al diritto alla libertà personale del condannato, tutte le volte in cui si accerti che la pena da eseguirsi sia stata inflitta sulla base di una norma penale dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale. Non da meno, occorre riflettere sulla considerazione che l'illegittimità della pena costituisce un ostacolo al perseguimento degli obiettivi rieducativi della stessa, in quanto sarà percepita come ingiusta.

A volte la Corte dispone essa stessa degli effetti temporali delle proprie pronunce:

1. utilizzando la tecnica della doppia pronuncia: fa salva per ora una normativa, ma invita il legislatore a riformarla quanto prima;
2. dichiarando che l'incostituzionalità è sopravvenuta a una certa data;
3. dichiarando l'incostituzionalità per la mancanza di adeguata tutela di un diritto costituzionalmente protetto, ma demandando al legislatore di introdurlo entro una certa data.

È innegabile che le sentenze di accoglimento creino un vuoto legislativo, a seguito del quale il legislatore è chiamato a provvedere.

Tale vuoto è tanto più evidente quando la norma che viene dichiarata incostituzionale è di carattere abrogativo: la prevalente giurisprudenza costituzionale si esprime in favore della tesi della reviviscenza, travolgendo l'art. 136 Cost. anche l'effetto abrogativo della norma invalidata. Discordemente, parte della dottrina afferma il carattere definitivo ed irretrattabile dell'effetto abrogativo.

Certo è che il rimedio del ricorso ai principi generali e all'analogia, strumento ermeneutico per colmare le lacune conseguenti alla mancata reviviscenza della disciplina previgente, si manifesta palesemente inadeguato nella materia penale, a fronte delle esigenze da fronteggiare e della tutela della certezza del diritto e del principio di eguaglianza.

Trattandosi di una figura non espressamente disciplinata dal diritto positivo, la reviviscenza è un fenomeno che inevitabilmente si muove sul piano dell'interpretazione. La stessa Corte si è espressa in passato a favore dell'istituto della reviviscenza ma soltanto in certi casi:

- annullamento di norma espressamente abrogatrice,
- ripristino di norme a seguito di abrogazione disposta dal legislatore,

mentre in altre sentenze si è pronunciata esplicitamente a favore della reviviscenza nella motivazione che accompagna la declaratoria di illegittimità, pur senza giustificazione espressa, confermando la tesi che la dichiarazione di incostituzionalità (di una disposizione meramente abrogatrice) rappresenta un caso di sicura reviviscenza.

La Corte, così facendo, è intervenuta pesantemente in un campo, quello del governo degli effetti delle proprie decisioni, che dovrebbe rimanere di esclusiva pertinenza dei giudici ordinari, essendo rimessa alla loro attività interpretativa la determinazione delle conseguenze che la declaratoria di incostituzionalità produce nell'ordinamento. L'indicazione degli effetti della decisione, specialmente sotto un profilo controverso come quello della reviviscenza, si configura come l'assunzione surrettizia di funzioni legislative da parte della Corte costituzionale.

È comunque in via di consolidamento presso la Corte il principio che le questioni inerenti alla cosiddetta retroattività delle decisioni di accoglimento attengono all'interpretazione delle leggi e pertanto devono essere risolte dai giudici ordinari.

Altra dottrina ritiene che l'accertamento di illegittimità comprende anche gli effetti abrogativi della legge nel caso in cui questa fosse viziata *ab origine*, cioè che la Corte abbia riscontrato una invalidità originaria. Nel caso in cui, invece, la Corte abbia accertato l'invalidità di una legge per una causa posteriore alla sua entrata in vigore, non si avrà la riapplicazione della norma preesistente, ma un vuoto normativo da riempirsi da parte del giudice con l'analogia e risalendo ai principi generali vigenti.

#### **4. IL CASO: GLI EFFETTI DELLA SENTENZA DI ACCOGLIMENTO N. 251/2016**

La sentenza di accoglimento n. 251/2016 può essere annoverata nella tipologia delle sentenze sostitutive, come descritte sopra al paragrafo 3, punto e), o, ancor meglio, fra quelle additive di procedura, di cui punto d.2).

Nello specifico, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione del principio di leale collaborazione di alcune norme della legge delega di riforma della pubblica amministrazione (legge 7 agosto 2015, n. 124 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", meglio conosciuta come Legge Madia di Riforma della PA), su ricorso della Regione Veneto.

Le norme impugnate delegavano il Governo ad adottare decreti legislativi per il riordino di numerosi settori inerenti a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali e degli enti locali, in una prospettiva unitaria.

Per questo motivo, la Corte costituzionale ha affermato che occorre, anzitutto, verificare se fra le varie materie coinvolte ve ne fosse una, di competenza dello Stato, cui ricondurre, in maniera prevalente, il disegno riformatore nel suo complesso. Questa prevalenza avrebbe escluso la violazione delle competenze regionali.

Quando non è possibile individuare una materia di competenza dello Stato cui ricondurre, in via prevalente, la normativa impugnata, perché vi è invece una concorrenza di competenze statali e regionali, è necessario che il legislatore statale rispetti il principio di leale collaborazione e preveda adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali), a difesa delle loro competenze.

In questo caso, la Corte ha ritenuto, come già in precedenti occasioni, che il legislatore statale avrebbe dovuto vincolare l'attuazione della propria normativa al raggiungimento di un'intesa, basata sulla reiterazione delle trattative al fine del raggiungimento di un esito consensuale, nella sede della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata, a seconda che fossero in discussione solo interessi e competenze statali e regionali o anche degli enti locali.

In questa sentenza la Corte ha affermato – in senso evolutivo rispetto alla giurisprudenza precedente – che l'intesa nella Conferenza è un necessario passaggio procedurale anche quando la normativa statale deve essere attuata con decreti legislativi delegati, che il Governo adotta sulla base di quanto stabilito dall'art. 76 Cost. Tali decreti,

sottoposti a limiti temporali e qualitativi e condizionati a tutte le indicazioni contenute nella Costituzione e nella legge delega, non possono sottrarsi alla procedura concertativa, proprio per garantire il pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze.

Alla luce di tali premesse, la Corte ha respinto i dubbi di legittimità costituzionale proposti dalla Regione Veneto nei confronti delle norme recanti la delega a modificare e integrare il Codice dell'amministrazione digitale. Tali norme costituivano, infatti, espressione, in maniera prevalente, della competenza statale nella materia del "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (art. 117, secondo comma, lett. r, Cost.). Esse hanno assolto, inoltre, all'esigenza primaria di offrire ai cittadini garanzie uniformi su tutto il territorio nazionale nell'accesso ai dati personali, come pure ai servizi, esigenza riconducibile alla competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.).

Con riguardo, invece, alle norme contenenti la delega al Governo in tema di riorganizzazione della dirigenza pubblica, riordino della disciplina vigente in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, di partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni e di servizi pubblici locali di interesse economico generale, la Corte costituzionale ha ravvisato un concorso di competenze, inestricabilmente connesse, statali e regionali, nessuna delle quali è prevalente. Pertanto, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedevano che i decreti attuativi fossero adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non era l'intesa, ma il semplice parere, non idoneo a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali. Anche la sede individuata dalle norme impugnate non era sempre idonea, dal momento che occorreva valutare se le norme impugnate toccavano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali, o anche locali. Il luogo idoneo per l'intesa era, dunque, la Conferenza Stato-Regioni ovvero la Conferenza Unificata, a seconda delle rispettive sfere di competenza.

La pronuncia di illegittimità costituzionale ha colpito, pertanto, le disposizioni di delega impugnate solo nella parte in cui prevedevano che i decreti legislativi fossero adottati previo parere e non previa intesa.

A fronte dei profili di incostituzionalità riscontrati, la Corte ha concluso le proprie considerazioni in diritto affermando quindi, da un lato, che l'illegittimità era circoscritta alle

disposizioni di delegazione della l. 124/2015 e, pertanto, non si estendeva automaticamente alle relative disposizioni attuative; dall'altro, che nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si sarebbe dovuto accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo avrebbe ritenuto di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione".

La sentenza n. 251 del 2016 non ha puntualizzato se l'intesa da raggiungere sui decreti attuativi dovesse intendersi "in senso forte" ovvero "in senso debole".

La giurisprudenza costituzionale è però costante nel richiedere un'intesa in senso forte laddove, come nel caso di specie, lo Stato intenda legiferare su materie di competenza residuale regionale.

Secondo la Corte, in tali fattispecie "l'assunzione unilaterale dell'atto non può, pertanto, essere prevista come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione". Ciò sulla base di "un chiaro principio, desumibile dal richiamo alle intese come «atti a struttura necessariamente bilaterale»; dalla previsione di idonee procedure di reiterazione delle trattative, volte a superare le divergenze, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione; dalla partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale. Il principio si traduce nell'onere per le parti di sostenere un dialogo, e quindi di tenere un comportamento collaborativo, che consenta di pervenire in termini ragionevoli alla definizione del procedimento" (*ex plurimis* sentenze n. 239/2013 e n. 39/2013).

In ordine alle ricadute della sentenza sulla legge delega, un'espressa modifica di quest'ultima ad opera del Parlamento non è stata necessaria: la pronuncia in esame è sembrata, infatti, doversi inquadrare nell'ambito delle pronunce costituzionali di accoglimento "sostitutive", che si hanno quando la Corte dichiara l'illegittimità di una disposizione legislativa "nella parte in cui prevede X anziché Y". Con questa tipologia di sentenze, la Corte "sostituisce" una o più locuzioni della disposizione, incompatibili con la Costituzione, con altre costituzionalmente corrette.

A fronte di una sentenza di questo tipo, pertanto, non è servita una modifica in Parlamento degli articoli della legge 124 dichiarati incostituzionali, finalizzata a sostituire i termini "parere" con "intesa" e, laddove richiesto, "Conferenza Unificata" con "Conferenza

Stato-Regioni". Alla sostituzione avrebbe, infatti, già provveduto la Corte mediante la pronuncia in esame.

Ciò nondimeno, una modifica della legge delega sarebbe invero potuta rilevarsi necessaria in relazione all'adozione dei decreti in materia di dirigenza pubblica e di servizi pubblici locali, i cui testi sono stati approvati in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 24 novembre 2016, ma non emanati a fronte dell'intervenuta pronuncia. Il 26 novembre 2016, infatti, scadevano entrambi termini previsti della legge 124 per l'adozione dei suddetti decreti. Con specifico riguardo alla delega legislativa, la Corte costituzionale ritiene infatti che, decorso il termine assegnato, la delega non possa più esplicare effetto (sentenza n. 265 del 1996). Il Governo ha optato per lasciare scadere i termini della delega, ormai imminenti, e non ha emanato i decreti in questione. Ripresentare gli schemi di decreto in Conferenza, al fine di acquisire l'intesa richiesta dalla Consulta, avrebbe, infatti, reso indispensabile un nuovo veicolo normativo al fine di rinnovare i termini per l'esercizio della delega.

Rispetto ai decreti attuativi già in vigore alla data di pronunciamento della sentenza della Corte (in materia di dirigenza sanitaria, licenziamento disciplinare e società partecipate), la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha posto alcune questioni interpretative sull'attuazione di tali decreti al Consiglio di Stato, che si è espresso con parere nell'adunanza del 9 gennaio 2017: riguardo alla necessità o meno di un intervento sulla legge delega 124/2015 a seguito della richiamata sentenza n. 251, il Consiglio di Stato ha confermato come tale pronuncia debba essere intesa come sentenza manipolativa del tipo sostitutivo di procedura, che fornisce già una lettura adeguatrice della legge che, dopo l'intervento della Corte, prevede l'intesa e non il parere ed è, così, riscritta in conformità al dettato costituzionale.

Riguardo agli interventi che il Governo avrebbe potuto porre in essere, il Consiglio di Stato ha ribadito come dalla sentenza della Corte emergesse una sorta di "riserva di giudizio" per cui, in caso di impugnazione dei decreti, si sarebbe dovuto accertare che il vizio procedimentale rilevato si fosse concretizzato in una effettiva invasione delle competenze regionali, fatta salva, ovviamente, l'esistenza di eventuali altri profili di illegittimità costituzionale. Dalla sentenza emergeva, inoltre, una sorta di "invito" al Governo ad adottare «soluzioni correttive», pur non specificate.

Quanto agli strumenti specifici cui il Governo poteva ricorrere per porre in essere i suddetti interventi correttivi, veniva condivisa l'ipotesi di come tali strumenti fossero due,

strettamente connessi fra loro: l'intesa di cui all'art. 3 del d.lgs. 281/1997 e i decreti legislativi integrativi e correttivi previsti dalla stessa legge 124/2015, da adottare entro dodici mesi dall'entrata in vigore dei decreti attuativi e nel rispetto dei criteri direttivi e dell'iter dettati dalla legge delega. Tale ultimo strumento è normalmente utilizzato per integrare, mediante il completamento di precetti normativi, ovvero correggere, mediante aggiustamenti o rimozione di imperfezioni, il decreto legislativo già adottato (Cons. Stato, Ad. Gen., n. 1750 del 2007). Esso può rappresentare anche una modalità attraverso la quale eliminare o modificare norme ritenute in contrasto con la Costituzione, svolgendo così una funzione di sanatoria di un asserito vizio dell'atto legislativo già adottato. Nella fattispecie in esame, la Corte costituzionale aveva individuato un vizio della legge delega che ha determinato, anche se il giudizio di costituzionalità non lo ha riguardato direttamente, un vizio procedimentale del decreto autorizzato costituito dalla mancata intesa con la Conferenza. In questa prospettiva, il decreto correttivo poteva svolgere una funzione di sanatoria di tale vizio procedimentale, facendo confluire nel decreto originario la portata dell'intesa di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997: a tal fine, il Consiglio di Stato evidenziava come il decreto dovesse riportare integralmente l'intesa raggiunta.

Il Governo, alla luce di quanto sopra, quale soluzione correttiva al fine di garantire il principio di leale collaborazione fra organi dello Stato, ha utilizzato sinergicamente entrambi gli strumenti: ha esercitato la facoltà, che la stessa legge delega prevedeva espressamente, di adottare i decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, varando tre decreti correttivi dei decreti legislativi 116/2016 (in materia di licenziamento disciplinare), 171/2016 (in materia di dirigenza sanitaria) e 175/2016 (in materia di società a partecipazione pubblica), acquisendo preventivamente l'intesa della Conferenza permanente o della Conferenza Unificata dandone, quindi, esplicitamente atto nelle premesse dei decreti originari.

Appare opportuno ribadire che l'intesa con le Regioni ha riguardato esplicitamente sia i decreti correttivi sia le disposizioni già introdotte con i decreti originari in una prospettiva di sanatoria *ex tunc* delle norme introdotte. Tale esigenza appare efficacemente presa in considerazione dal combinato disposto dell'art. 1 e dell'art. 18 del d.lgs. 100/2017 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica": l'art. 1 ha una valenza confermativa delle disposizioni non modificate dal correttivo stesso, l'art. 18 fa salvi gli effetti già prodotti dal d.lgs. 175/2016. Entrambe queste norme, sottoposte anch'esse all'intesa,

come tutto il decreto correttivo, appaiono fornire all'intera riforma un effetto sanante, in attuazione del *dictum* della Corte Costituzionale.

## **5. RIFLESSIONI SULLE SENTENZE ADDITIVE DI PROCEDURA**

La Corte costituzionale ricorre con sempre maggiore frequenza alle sentenze cd. additive di procedura per risolvere le questioni di legittimità costituzionale in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Elaborata dalla Corte costituzionale a partire dagli anni '90, tale tipologia di sentenze ha conosciuto una notevole diffusione a partire dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione operata con legge costituzionale n. 3/2001.

Il complesso sistema di riparto di competenze legislative ed amministrative disegnato dalla l. cost. n. 3/2001 ha infatti posto la Corte dinanzi alla necessità di individuare, in assenza di indicazioni chiare da parte del legislatore costituzionale, i criteri in base ai quali dirimere i conflitti di competenza insorti tra Stato e Regioni.

A tale necessità, come noto, il giudice delle leggi ha risposto facendo riferimento al principio di leale collaborazione. La Corte, cioè, ha stabilito la necessità di prevedere procedure concertative ogniqualvolta vi sia una «concorrenza di competenze» statali e regionali. In questi casi, il rispetto del principio di leale collaborazione, che si estrinseca nella previsione di procedure cooperative, diviene condizione di validità della legge statale invasiva della competenza legislativa regionale.

Il ricorso al principio di leale collaborazione quale principio cardine dei rapporti tra i diversi livelli territoriali è alla base delle sentenze additive di procedura pronunciate negli anni successivi alla riforma del 2001. Questa tipologia di sentenza, infatti, consente di colmare la lacuna che si determina ogniqualvolta il legislatore statale, nell'avocare a livello centrale la competenza legislativa in una determinata materia, ometta di prevedere il necessario coinvolgimento delle Regioni.

Si può affermare, pertanto, che le sentenze additive di procedura nascono dall'incontro di due esigenze. Da un lato, vi è l'esigenza di ovviare ad un'omissione del legislatore, che in questi casi si traduce nella mancata previsione di procedimenti collaborativi; dall'altro lato, vi

è l'esigenza di compensare, almeno in parte, l'invasione operata dallo Stato in materie di competenza legislativa regionale.

In ultimo, occorre rilevare le conseguenze che le sentenze additive di procedura possono determinare in relazione agli atti adottati, prima della pubblicazione della sentenza, in attuazione della norma successivamente dichiarata, seppur parzialmente, incostituzionale. La questione si pone, in particolare, in quei casi in cui il legislatore statale incarichi l'esecutivo di adottare uno o più atti amministrativi, senza prevedere il necessario coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali. In tali ipotesi spesso la declaratoria d'illegittimità costituzionale interviene quando non solo l'atto è già stato adottato, ma sono altresì decorsi i termini di decadenza per proporre ricorso dinanzi al giudice amministrativo, con conseguente frustrazione delle pretese, pur legittime, di regioni ed enti locali.

Genova, 4 dicembre 2019