

## PARAMETRI COSTITUZIONALI E NON MANIFESTA INFONDATEZZA NELL'ORDINAMENTO MULTILIVELLO\*.

di Irene Tricomi\*\*

**Sommario.** 1. Il rapporto tra Giudice comune e Corte costituzionale nell'ordinamento giuridico multilivello. 2. La delibazione di non manifesta infondatezza. 3. Parametro di giudizio, *thema decidendum*, motivazione sulla non manifesta infondatezza. 4 I principi supremi. 4.1. I cd. controlimiti: principi fondamentali e diritti inalienabili della persona umana. 4.2. I principi costituzionali enucleati in via interpretativa dalla Corte costituzionale: ragionevolezza, legalità, affidamento nella sicurezza dei rapporti giuridici. 5. Il parametro interposto.

1

### 1. Il rapporto tra Giudice comune e Corte costituzionale nell'ordinamento giuridico multilivello.

Il sistema di accesso alla giustizia costituzionale rimette al Giudice un ruolo di forte responsabilità, sia rispetto alle istanze delle parti nel giudizio principale, in ragione della sospensione del giudizio in corso, sia rispetto alla collettività, attesi gli effetti delle pronunce di illegittimità costituzionale<sup>1</sup>, e richiede una collaborazione tra Giudice comune e Corte costituzionale nella fase della proposizione della questione, nonché nella fase dell'attuazione delle pronunce costituzionali.

Il Giudice comune, nel modello accentrato di giustizia costituzionale con accesso in via incidentale<sup>2</sup>, opera una sorveglianza, nel tempo, sulla legittimità delle leggi, ben potendo anche offrire argomenti, in ragione dei mutamenti dell'ordinamento giuridico e del momento storico sociale, nonché dell'evoluzione nell'interpretazione dei valori costituzionali, per riesaminare questioni già sottoposte al vaglio del Giudice delle Leggi.

---

\* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. L'articolo riprende, con modifiche ed integrazioni, il testo della relazione tenuta dalla dott.ssa Irene Tricomi alla Corte costituzionale il 22 giugno 2017 su "L'individuazione dei parametri costituzionali ed il controllo sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale", nell'ambito del corso organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura "Giudice comune e Corte costituzionale".

\*\* Consigliere della Corte Suprema di Cassazione.

<sup>1</sup> Sul peculiare profilo degli effetti delle pronunce della Corte costituzionale nel tempo, si v. I. Nasso, *La Corte costituzionale: guardiana (ragionevole) del tempo o fredda ragionatrice? Riflessioni sul potere di modulazione quoad tempus degli effetti delle sentenze di incostituzionalità*, in A.A. V.V., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, Giappichelli, 2016.

<sup>2</sup> Sull'accesso in via incidentale ai giudizi della Corte costituzionale, cfr. R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, ESI, 2006; M. Cartabia, *La fortuna del giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in AA. VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, cit.

Come noto, diversi sono i casi e le pronunce che si possono ricordare, sintomatici di mutamenti di orientamento su medesime questioni a distanza di anni.

Il divieto di accesso delle donne a tutti gli uffici pubblici, e quindi alla Magistratura, venne superato con la sentenza n. 33/60, dopo che la pronuncia n. 56/58 aveva rigettato la questione.

La sentenza n. 126/68 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 559 del codice penale che puniva soltanto la moglie adultera e non il marito.

Così è accaduto anche nel caso del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario disciplinato dall'art. 222 del codice penale, norma della quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale<sup>3</sup> con la sentenza n. 253/03, dopo che la medesima disposizione aveva già costituito oggetto di numerose pronunce di non fondatezza o inammissibilità a partire dal 1967.

Da ultimo, si può ricordare che, con la sentenza n. 286/16, la Corte ha affermato il diritto dei coniugi di comune accordo alla trasmissione ai figli anche del cognome materno, al momento della nascita, o in caso di adozione, in ragione del processo di valorizzazione del diritto all'identità personale.

Oggi la partecipazione del Giudice comune al sistema di giustizia costituzionale si caratterizza, in ragione della pluralità di fonti sovranazionali che connotano l'ordinamento giuridico multilivello, per il rilevante ruolo che lo stesso è chiamato a svolgere nella individuazione e costruzione dei parametri costituzionali complessi, in relazione ai quali la violazione della Costituzione deve essere prospettata, per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, per come alcune disposizioni costituzionali, avendo riguardo alla fattispecie oggetto del giudizio principale, sono integrate dal diritto eurounitario e convenzionale

La questione dell'adeguamento dell'ordinamento interno all'insieme delle tutele multilivello sovranazionali rappresenta, infatti, un tema di rilevante complessità quando non sia possibile seguire il percorso dell'interpretazione adeguatrice<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr. Corte cost., s.n. 253/2003: «nella parte in cui non consente al giudice, nei casi ivi previsti, di adottare, in luogo del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, una diversa misura di sicurezza, prevista dalla legge, idonea ad assicurare adeguate cure dell'infermo di mente e a far fronte alla sua pericolosità sociale».

<sup>4</sup> Sull'interpretazione costituzionalmente orientata si vede da ultimo la sentenza della Corte cost. n. 42/17, cons. dir. 2.2., ove si afferma, circoscrivendo, rispetto al precedente orientamento, l'ambito della stessa: «se, dunque, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), (...), ciò non significa che, ove sia improbabile o difficile prospettare un'interpretazione costituzionalmente orientata, la questione non debba essere scrutinata nel

Proprio il Giudice comune, chiamato a garantire un'applicazione effettiva ed omogenea della normativa dell'Unione europea, anche come interpretata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (di seguito CGUE), contribuisce a promuovere quello che viene indicato come dialogo tra le Corti<sup>5</sup>, come testimoniano le complesse ordinanze di rimessione con cui sono state sollevate rilevanti questioni e le relative pronunce del Giudice delle Leggi.

Nel trattare la questione dei crimini internazionali e dell'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile dei Tribunali italiani (Corte costituzionale, sentenza n. 238/14)<sup>6</sup>, la Corte ha affermato che, benché l'interpretazione da parte della Corte internazionale di giustizia della norma consuetudinaria sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per atti ritenuti *iure imperii* sia un'interpretazione particolarmente qualificata, che non consente un sindacato da parte di amministrazioni e/o giudici nazionali, ivi compresa la Corte medesima, tuttavia, il sacrificio totale alla tutela giurisdizionale dei diritti delle vittime per i danni derivanti da crimini di guerra (nella specie commessi, almeno in parte, *iure imperii* dal Terzo Reich) si pone in contrasto con il principio

---

merito. Anzi, tale scrutinio, ricorrendo le predette condizioni, si rivela, come nella specie, necessario, pure solo al fine di stabilire se la soluzione conforme a Costituzione rifiutata dal giudice rimettente sia invece possibile», con nota di R. Romboli, in *Foro it.*, n. 4/2017.

<sup>5</sup> Il rapporto tra gli ordinamenti giuridici nazionale e sovranazionale e la tutela dei diritti garantita dalle relative Corti costituisce oggetto di riflessione in dottrina; cfr. A. Barbera, *Le tre Corti e la tutela multilivello dei diritti*, in P. Bilancia e E. De Marco (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, Giuffrè; ma anche S. Cassese, *La funzione costituzionale dei giudici non statali. Dallo spazio giuridico globale all'ordine giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, n. 3/2007; M. Cartabia (a cura di), *I diritti in azione: universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, Il Mulino, 2007; S. Bartole, *Costituzione e costituzionalismo nella prospettiva sovranazionale*, in *Quad. cost.*, n. 3/2009; A. Ruggieri, *Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, F. Dal Canto e M.E. Gennusa (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Atti del seminario svoltosi a Pisa il 4-5 giugno 2010, Torino, Giappichelli, 2011; M. Cartabia e M. E. Gennusa, *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2011; M. Luciani, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, cit.; F. Patroni Griffi, *Convergenze tra le Carte e criticità tra le Corti nel dialogo tra Giudici supremi*, in *federalismi.it.*, n. 12/2017.

<sup>6</sup> R. Bin, *L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sentenza n. 238/2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016; S. Lieto, *Il diritto al giudice e l'immunità giurisdizionale degli Stati nella sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014; C. Pinelli, *Diritto alla difesa e immunità degli Stati dalla giurisprudenza straniera sul risarcimento per danni da crimini di guerra e contro l'umanità*, in *Giur. cost.*, n. 5/2014; A. Ruggieri, *La Corte aziona l'arma dei "controlimiti" e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all'ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria (a margine di Corte cost. n. 238 del 2014)*, in *Consulta on line*, 2014; T. Groppi, *La Corte costituzionale e la storia profetica. Considerazioni a margine della sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale italiana*, in *Consulta on line*, 2015; A. Ruggieri, *Conflitti tra norme internazionali consuetudinarie e Costituzione, atto secondo: quali possibili "seguiti" della 238 del 2014*, in *Consulta on line*, 2015; G. Silvestri, *Sovranità vs. Diritti fondamentali*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2015; P. Veronesi, *"Stati alla sbarra"? Dopo la sentenza costituzionale n. 238 del 2014*, in *Quad. cost.*, n. 3/2016.

fondamentale della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali assicurata dalla Costituzione italiana agli artt. 2 e 24.

Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della disciplina dei contratti a termine dei docenti e del personale amministrativo tecnico e ausiliario (sentenza n. 187/16)<sup>7</sup>, la Corte ha rivendicato a sé la natura di «giurisdizione nazionale» ai sensi dell'art. 267, terzo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ritenendo la propria legittimazione ad effettuare, anche nei giudizi in via incidentale, il rinvio pregiudiziale alla CGUE. Di tale istituto la Corte si è nuovamente avvalsa nel giudizio incidentale relativo agli effetti della sentenza della Grande Sezione della CGUE, 8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco (Corte costituzionale, ordinanza n. 24/17)<sup>8</sup>.

Vede coinvolte la giurisdizione nazionale di legittimità e la Corte europea dei diritti dell'uomo la questione relativa alle modalità di determinazione delle pensioni in ordine ai contributi versati dai lavoratori italiani che hanno prestato lavoro nella Confederazione elvetica (Corte costituzionale, sentenze n. 172/08 e n. 264/12, n. 166/17)<sup>9</sup>. Nel dirimere la questione, la Corte ha posto in evidenza che il confronto tra tutela prevista dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e tutela

---

<sup>7</sup> I. Carlotto, *Circuiti virtuosi: la vicenda dei precari della scuola tra Corti e legislatore*, in *Quad. cost.*, n. 4/2016; R. Romboli, *nota alla sentenza Corte cost. n. 187 del 2016*, in *Foro it.*, 1/2016.

<sup>8</sup> F. Bailo, *Il principio di legalità in materia penale quale controlimite all'ordinamento euorunitario: una decisione interlocutoria (ma non troppo!) della Corte costituzionale dopo il caso Taricco*, in *Consulta on line*, 2017; A. Laurito, *Il rapporto fra il principio di determinatezza e il precedente vincolante. Considerazioni sui limiti costituzionali all'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea a margine del caso Taricco*, in *Arch. pen.*, n. 2/2017; M. Luciani, "Intelligenti pauca". *Il Caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo*, in *Osservatorio costituzionale A.I.C.*, n. 1/2017; F. Palazzo, *La Consulta risponde alla "Taricco": punti fermi, anzi fermissimi, e dialogo aperto*, in *Diritto penale e processo*, n. 3/2017; A. Ruggeri, *Ultimatum della Consulta alla Corte di Giustizia su Taricco, in una pronuncia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in *Consulta on line*, n. 1/2017.

<sup>9</sup> La Corte con la recente sentenza n. 166/17 nel dichiarare inammissibile la questione ha, tuttavia, affermato che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema segnalato dalla Corte di Strasburgo con la "sentenza Stefanetti" che ha ravvisato (sia pur con l'opinione dissenziente di due suoi componenti) un contrasto dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006 – che prevede che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, debba essere riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati nel nostro Paese nel medesimo periodo – con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.

Tra i diversi scritti che hanno vagliato i profili costituzionali che vengono in rilievo con riguardo alla vicenda "pensioni svizzere", si segnalano, G. Amoroso, *Sui controlimiti alle norme della Cedu come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità (a prima lettura di Corte cost. n. 264 del 2012)*, in *Foro it.*, n. 1/2013; F. Bilancia, *Leggi retroattive ed interferenze nei processi in corso: la difficile sintesi di un confronto dialogico tra Corte costituzionale e Corte europea fondato sulla complessità del sistema dei reciproci rapporti*, in *Giur. cost.*, n. 6/2012; G. Turatto, "Le pensioni svizzere" sullo sfondo delle tensioni tra la Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'Uomo e l'interlocuzione della Corte di cassazione, in *Europeanrights.eu*, 2015.

costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie, concetto nel quale deve essere compreso il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti (complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata), cioè con altre norme costituzionali, che, a loro volta, garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela. Il richiamo al «margine di apprezzamento» nazionale – elaborato dalla stessa Corte di Strasburgo e rilevante come temperamento alla rigidità dei principi formulati in sede europea – deve essere sempre presente nelle valutazioni della Corte costituzionale, cui non sfugge che la tutela dei diritti fondamentali deve essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro<sup>10</sup>.

Da ultimo, la Corte ha vagliato il rapporto tra pronuncia della Corte EDU e stabilità del giudicato amministrativo, affermando che nel nostro ordinamento la riapertura del processo non penale, con il conseguente travolgimento del giudicato, esige una delicata ponderazione, alla luce dell'art. 24 Cost., fra il diritto di azione degli interessati e il diritto di difesa dei terzi, e tale ponderazione spetta in via prioritaria al legislatore (Corte costituzionale sentenza n. 123/17).

Naturalmente, il Giudice comune, nella elaborazione dei parametri complessi, deve confrontarsi con la giurisprudenza costituzionale che, nel tempo, ha concorso a definire le regole del giudizio incidentale e ha posto in luce la pluralità di criteri di giudizio che sono racchiusi nella espressione “parametro costituzionale”, come correntemente utilizzata, che sarà esaminata nel corso della trattazione.

## 2. La delibazione di non manifesta infondatezza

Per essere sollevata, la questione in via incidentale, ai sensi dell'art.1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, che reca “Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale”, deve essere «non ritenuta dal giudice manifestamente infondata».

---

<sup>10</sup>In tali termini si è espressa la citata sentenza n. 264/12. Con la recente sentenza n. 166/17, la Corte costituzionale ha escluso che il *novum* della “sentenza Stefanetti” evidenzi un profilo di incompatibilità, con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, che sia riferito, o comunque riferibile, alla disposizione nazionale in esame, in termini che ne comportino, per interposizione, il contrasto – nella sua interezza – con l'art. 117, primo comma, Cost., come prospettato dal giudice *a quo*.

Dunque, come è evidente, mentre la rilevanza, nell'attendere allo specifico caso in cui deve pronunciarsi il giudice, si volge al giudizio principale, la non manifesta infondatezza va oltre il limite del giudizio *a quo*, in quanto tende ad una finalità che va al di là dell'incidenza sul singolo concreto processo.

I rapporti tra Corte costituzionale (art. 134 e ss. Cost.) e Giudice comune (art. 101 e ss. Cost.) intercorrono tra due poteri distinti.

Il giudizio di rilevanza e la delibazione di non manifesta infondatezza appartengono alla competenza rimessa all'Autorità giudiziaria: tuttavia, nel momento in cui l'ordinanza di rimessione introduce il giudizio costituzionale, la stessa è oggetto di un vaglio di validità che la Corte costituzionale svolge nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza del giudice rimettente<sup>11</sup>.

La pronuncia del giudice *a quo* sulla non manifesta infondatezza della questione, forma oggetto dell'esame della fondatezza della questione e resta in questo assorbito. Così, la sentenza n. 93/64 ha affermato: «[...] L'apprezzamento delle ragioni che il giudice *a quo* pone a base del suo convincimento forma invece oggetto dell'esame della fondatezza della questione che, al fine della decisione sul dedotto contrasto fra le norme denunciate a norme della Costituzione, è devoluto alla Corte costituzionale».

Proprio in ragione dei diversi ambiti di competenza, la eventuale divergenza è solo apparente, in quanto Giudice comune e Corte costituzionale si muovono ciascuno nell'ambito della propria sfera interpretativa.

Dunque, una pronuncia di non fondatezza, o anche di inammissibilità, in relazione a questioni poste, comunque, in modo tecnicamente corretto, non indicano un esercizio inadeguato della funzione rimessa al Giudice comune, perché a fronte dell'esito negativo della sperimentazione dell'interpretazione costituzionalmente orientata e del dubbio di costituzionalità, sollevare la questione di costituzionalità è funzionale al sistema di giustizia

---

<sup>11</sup> C. Lavagna, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della "manifesta infondatezza"*, Milano, Giuffrè 1957; F. Pizzetti e G. Zagrebelsky, *"Non manifesta infondatezza" e "rilevanza" nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi*, Milano, Giuffrè, 1972; V. Angiolini, *La manifesta infondatezza nei giudizi costituzionali*, Padova, Cedam, 1988; M. Luciani, *La non manifesta infondatezza come caratteristica oggettiva della questione di costituzionalità (nota a ord. n. 425 del 1992)*, in *Giur. cost.*, 1992; R. Romboli, *Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamento in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, Giappichelli, 2014; G. Amoroso e G. Parodi, *Il giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2015; E. Malfatti, S. Panizza e R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016; A. Ruggeri e A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009.

costituzionale voluto dal Costituente ed è doveroso, così come spetta alla Corte effettuare il vaglio di costituzionalità attribuitogli dalla Carta fondamentale.

Così, la recente sentenza n. 111 del 2017, nel dichiarare inammissibili le questioni sollevate in relazione alla disciplina della diversa età pensionale degli uomini e delle donne, ha riportato l'attenzione sul ruolo centrale che ha il Giudice comune nel garantire un'applicazione effettiva ed omogenea della normativa dell'Unione europea, anche come interpretata dalla CGUE.

Il vaglio di non manifesta infondatezza non è precluso al Giudice da una precedente sentenza costituzionale di non fondatezza, che conforma l'interpretazione del rimettente dovendo quest'ultimo applicare la legge, salvo la possibilità di riproporre la questione.

In tale senso, è interessante richiamare la giurisprudenza di legittimità sugli effetti delle sentenze interpretative di rigetto. La Cassazione, a Sezioni Unite civili, con la sentenza n. 27986/13, ha affermato che «Il vincolo che deriva, sia per il giudice *a quo* sia per tutti gli altri giudici comuni, da una sentenza interpretativa di rigetto, che – com'è noto, secondo il diritto positivo, non è assistita dall'efficacia vincolate *erga omnes*, di cui all'art. 136 Cost., primo comma, e legge n. 87 del 1953, art. 30, comma 3 –, è soltanto negativo [...]. Vincolo soltanto negativo inoltre, tale da non precludere la possibilità di seguire, nel processo *a quo* o in altri processi, terze interpretazioni ritenute compatibili con la Costituzione, oppure di sollevare nuovamente, in gradi diversi dello stesso processo *a quo* o in un diverso processo, la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione oggetto della pronuncia interpretativa proprio sulla base della interpretazione – ritenuta corretta o l'unica possibile – rifiutata dalla Corte costituzionale la quale giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni, eventualmente evocando anche parametri costituzionali diversi da quello precedentemente indicato e scrutinato».

### **3. Parametro di giudizio, *thema decidendum*, motivazione sulla non manifesta infondatezza.**

Il parametro di giudizio<sup>12</sup>, come individuato dal giudice *a quo*, nonché le ragioni del vaglio di non manifesta infondatezza, concorrono a determinare il *thema decidendum* in uno alle disposizioni impugnate, e a sostanziare la questione di legittimità costituzionale.

---

<sup>12</sup> A.A. V.V., *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Atti del Seminario di Palermo 28-29 maggio 1998, a cura di G. Pitruzzella, F. Teresi e G. Verde, Giappichelli, Torino, 2000; Francesco Del Canto, *Il parametro*

La determinazione dei parametri costituzionali e le ragioni della non manifesta infondatezza individuano la questione sulla quale la Corte costituzionale è chiamata a decidere rispettando il principio del rapporto tra chiesto e pronunciato.

Ai sensi dell'art. 27, primo periodo, della legge n. 87 del 1953, la Corte dichiara quali sono le disposizioni legislative illegittime, nei limiti dell'impugnazione; il secondo periodo dell'art. 27 da ultimo citato prevede, tuttavia, che «essa dichiara altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata».

Da ultimo, si può ricordare che ha fatto applicazione di detta disposizione la sentenza della Corte costituzionale n. 93/17, così statuendo: «ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 [...], la dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa, in via consequenziale, all'art. 5, comma 6, della legge regionale impugnata [...]. L'annullamento di quest'ultima disposizione [n.d.r., art. 4, comma 7, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015] rende infatti inapplicabile il citato art. 5, comma 6».

Si può osservare come il rimettente debba procedere alla autonoma individuazione dei parametri e delle ragioni della non manifesta infondatezza.

Se ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale che sia stata prospettata dalle parti, il giudice *a quo* deve effettuare una autonoma valutazione sulla non manifesta infondatezza e sulla individuazione dei parametri che si assumono lesi, come espressamente enunciato dalla giurisprudenza costituzionale.

Come ricordato dalla sentenza n. 236/11<sup>13</sup>, la carente motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione non può essere colmata dal rinvio al contenuto di altre ordinanze di remissione, dello stesso o di diverso giudice, dovendo il rimettente rendere esplicite le ragioni per le quali ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione sollevata, mediante una motivazione autonoma e autosufficiente.

---

*in senso stretto*, in *50 anni Corte costituzionale*, cit. Nello stesso volume: Antonio Ruggeri, *Linguaggio della Costituzione e parametri dei giudizi di costituzionalità*; Roberto Romboli, *Il riferimento al parametro costituzionale da parte del giudice in ipotesi diverse dalla eccezione di costituzionalità (l'interpretazione adeguatrice e l'applicazione diretta)*.

<sup>13</sup> cfr., *Ex multis*, Corte cost., s. n. 103/07 e s. n. 266/06; o, ancora, Corte cost., ordd. n. 321/10 e n. 75/07.



I parametri costituzionali “suggeriti” dalle parti nel giudizio *a quo*, e che siano stati disattesi dal rimettente non possono essere “recuperati” dalle parti stesse, che si siano costituite nel giudizio incidentale di costituzionalità<sup>14</sup>.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti dell’ordinanza di rimessione, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente, una volta che si siano costituite nel giudizio incidentale di costituzionalità<sup>15</sup>. Naturalmente, la questione di costituzionalità deve essere sollevata assumendo la lesione del c.d. parametro costituzionale.

Per parametro di giudizio costituzionale si intende il termine di confronto indicato nel giudicare della legittimità costituzionale degli atti legislativi.

Una piccola notazione storica, a riprova dell’evoluzione della nozione di parametro in ragione dell’evoluzione dell’ordinamento costituzionale.

---

<sup>14</sup> Cass., penale, n. 46775/15 «È inammissibile, in forza del principio di tassatività delle impugnazioni, il ricorso per cassazione avverso l’ordinanza che dichiara irrilevante una questione di legittimità costituzionale, dovendosi comunque escludere che il provvedimento censurato abbia i caratteri dell’atto abnorme, non avendo natura decisoria, né la possibilità di paralizzare lo sviluppo processuale».

Cass., civile, n. 25343/14 «Non può costituire motivo di ricorso per cassazione la valutazione negativa del giudice di merito circa la rilevanza e la non fondatezza di una questione di legittimità costituzionale, perché il relativo provvedimento (benché eventualmente ricompreso, da un punto di vista formale, in una sentenza) ha carattere puramente ordinatorio, essendo riservato il relativo potere decisorio alla Corte costituzionale, e, d’altra parte, la stessa questione può essere riproposta in ogni grado di giudizio. Tuttavia, si deve presumere che le doglianze relative alle deliberazioni assunte dal giudice di merito sulla questione di legittimità costituzionale non si presentino come fine a se stesse, ma abbiano funzione strumentale in relazione all’obiettivo di conseguire una pronuncia più favorevole di quella resa con la sentenza impugnata, e che, quindi, l’impugnazione investa sostanzialmente, sia pure in forma ellittica, il capo o il punto della sentenza regolato dalla norma giuridica la cui costituzionalità è contestata». Cass., penale, 5838/13 «L’ordinanza che ha dichiarato la manifesta infondatezza di una questione di legittimità costituzionale non è impugnabile. (In motivazione, la S.C. ha precisato che la questione può, peraltro, essere riproposta all’inizio di ogni grado ulteriore del processo)». Cass., civile, n. 17224/10 «Il vizio di motivazione ex art. 360, primo comma, n. 5, cod. proc. civ. può essere proposto con riferimento all’accertamento ed alla valutazione dei fatti, effettuati dal giudice di merito, ma non con riguardo ad una questione di legittimità costituzionale, che costituisce una questione di diritto che può essere sollevata d’ufficio dalla Corte di Cassazione, ove non sia ritenuta manifestamente infondata, quali che siano i difetti formali nei quali sia incorso il giudice di merito nella sua argomentazione». Cass., civile, n. 16245/03 «Il motivo di ricorso per cassazione non può risolversi nella mera critica della pronuncia impugnata, per la ritenuta irrilevanza ovvero manifesta infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale, giacché la questione di costituzionalità di una norma per un verso non può costituire unico e diretto oggetto del giudizio, e per l’altro verso può sempre essere proposta, o riproposta, dalla parte interessata, oltre che rilevata d’ufficio, in ogni stato e grado del giudizio, purché essa risulti rilevante, oltre che non manifestamente infondata, in connessione con la decisione di questioni sostanziali o processuali che siano state ritualmente dedotte nel processo».

<sup>15</sup> cfr., *ex multis*, Corte cost., s. n. 276/16, s. n. 203/16, s. n. 56/15, s. n. 271/11, s. n. 236/09, s. n. 56/09 e s. n. 86/08.

L'uso del termine parametro costituzionale, che è nozione più ampia e distinta da quella di disposizione, norma<sup>16</sup>, principio costituzionale, non è stato immediato da parte della Corte costituzionale, facendosi a lungo, tranne qualche eccezione, riferimento a principi o a norma costituzionale assunta a parametro<sup>17</sup>.

Il parametro di legittimità costituzionale è costituito in primo luogo dalle disposizioni costituzionali e dalle leggi costituzionali, le quali integrano il parametro diretto di valutazione della legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge. La Corte costituzionale non ha escluso il valore di parametro alle cc.dd. norme programmatiche.

Così la sentenza n. 1/56, oltre ad affermare la competenza della Corte a giudicare sulle questioni di legittimità costituzionale delle leggi anteriori all'entrata in vigore della Costituzione, ha statuito che «la nota distinzione fra norme precettive e norme programmatiche può essere bensì determinante per decidere della abrogazione o meno di una legge, ma non è decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale, potendo la illegittimità costituzionale di una legge derivare, in determinati casi, anche dalla sua non conciliabilità con norme che si dicono programmatiche, tanto più che in questa categoria sogliono essere comprese norme costituzionali di contenuto diverso: da quelle che si limitano a tracciare programmi generici di futura ed incerta attuazione, perché subordinata al verificarsi di situazioni che la consentano, a norme dove il programma, se così si voglia denominarlo, ha concretezza che non può non vincolare immediatamente il legislatore, ripercuotersi sulla interpretazione della legislazione precedente e sulla perdurante efficacia di alcune parti di questa; vi sono pure norme le quali fissano principi fondamentali, che anche essi si riverberano sull'intera legislazione»<sup>18</sup>.

Nel corso del tempo si è avuto un arricchimento della categoria del parametro di giudizio costituzionale e, forse, proprio la maggiore complessità del parametro di giudizio e la non

---

<sup>16</sup> Il riferimento è alle espressioni come ricorrono in generale nella giurisprudenza, senza che si intenda affrontare la complessa questione dell'inquadramento dogmatico, in termini o meno di autonomia, della disposizione e della norma.

<sup>17</sup> Da una lettura cronologica delle pronunce della Corte costituzionale si rileva come non sia stata utilizzata subito *tout court* l'espressione parametro costituzionale, alla quale si è prevenuti dopo avere fatto riferimento a principi (s. n. 33/58, s. n. 73/63, s. n. 25/66), o a norme assunte a parametro (s. n. 156/9, s. n. 172/70, s. n. 156/71).

<sup>18</sup> La Corte dichiarava la illegittimità costituzionale dell'art. 113 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza approvato con decreto 18 giugno 1931, n. 773.

più esaustività del *dictum* espresso delle norme costituzionali ha determinato l'evoluzione terminologica alla quale sopra si è fatto cenno.

Prassi e consuetudine sono venute in rilievo in poche pronunce.

Si richiamano, in proposito la sentenza n. 7/96<sup>19</sup> sul caso della mozione di sfiducia al Ministro della giustizia, e la sentenza n. 287/97 sull'istituto della *prorogatio* delle Camere.

#### 4. I principi supremi.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 1146/88 ha affermato che «la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»<sup>20</sup>.

Il richiamo ai principi supremi si rinviene in diverse altre pronunce del Giudice delle Leggi. Così la sentenza n. 221 del 2015<sup>21</sup> che ha escluso la necessità, ai fini dell'accesso al percorso giudiziale di rettificazione anagrafica, del trattamento chirurgico, il quale costituisce solo una delle possibili tecniche per realizzare l'adeguamento dei caratteri sessuali, ha affermato che tale esclusione «appare il corollario di un'impostazione che – in coerenza con supremi valori costituzionali – rimette al singolo la scelta delle modalità attraverso le quali realizzare, con l'assistenza del medico e di altri specialisti, il proprio percorso di transizione, il quale deve comunque riguardare gli aspetti psicologici, comportamentali e fisici che concorrono a comporre l'identità di genere».

---

<sup>19</sup> Nella sentenza n. 7/96 si legge: «A questi elementi - quando siano in armonia con il sistema costituzionale, come nel caso di specie - non può non essere riconosciuto grande significato, perché contribuiscono ad integrare le norme costituzionali scritte e a definire la posizione degli organi costituzionali, alla stregua di principi e regole non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali».

<sup>20</sup> N. Zanon, *Premesse introduttive ad uno studio sui "Principi supremi" d'organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. Cost.*, n. 4/1998, 4; S. Panizza, *La autolegittimazione ricavata dalla Corte costituzionale in forza della "scoperta" dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, 2016.

<sup>21</sup> L. Ferraro, *La Corte costituzionale e la primazia del diritto alla salute e della sfera di autodeterminazione*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2015.

La sentenza n. 238/14, intervenuta sulla questione della immunità degli Stati stranieri dalla giurisdizione del giudice a conoscere delle richieste di risarcimento dei danni delle vittime di crimini contro l'umanità e di gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona, ha affermato che «[...] proprio con riguardo ad ipotesi di immunità dalla giurisdizione degli Stati introdotte dalla normativa internazionale, questa Corte ha riconosciuto che nei rapporti con gli Stati stranieri il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale possa subire un limite ulteriore rispetto a quelli imposti dall'art. 10 Cost. Ma il limite deve essere giustificato da un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente su un principio, quale quello dell'art. 24 Cost., annoverato tra i "principi supremi" dell'ordinamento costituzionale[...]; inoltre la norma che stabilisce il limite deve garantire una rigorosa valutazione di tale interesse alla stregua delle esigenze del caso concreto [...]».

Tra i principi supremi va ricompreso il principio di laicità dello Stato.

Con la sentenza n. 203/89 la Corte ha affermato che «i principi supremi dell'ordinamento costituzionale» hanno «una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale». Pertanto la Corte non può esimersi dall'estendere la verifica di costituzionalità alla normativa denunciata, essendo indubbiata di contrasto con uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, dati i parametri invocati, artt. 2, 3 e 19. In particolare, nella materia vessata, gli artt. 3 e 19 vengono in evidenza come valori di libertà religiosa nella duplice specificazione di divieto: a) che i cittadini siano discriminati per motivi di religione; b) che il pluralismo religioso limiti la libertà negativa di non professare alcuna religione. «I valori richiamati concorrono, con altri (artt. 7, 8 e 20 della Costituzione), a strutturare il principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica».

Occorre rilevare che nell'ambito dei principi enunciati dalle disposizioni costituzionali stesse viene posto in evidenza un nucleo essenziale dei principi medesimi.

Tale nucleo indefettibile opera nella comparazione tra i diversi interessi costituzionalmente garantiti, e dunque tra i diversi parametri costituzionali, che possono venire in rilievo contestualmente. Di ciò deve tener conto il giudice rimettente nel vaglio di non manifesta infondatezza.

In proposito, nella sentenza n. 275/16 si afferma che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo

studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, atteso che è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo (art. 81 della Costituzione) a condizionarne la doverosa erogazione.

Nella sentenza n. 203/16 si è ritenuto che le riduzioni della spesa complessiva disposte dalla norma impugnata erano relativamente esigue, tanto da non incidere sul diritto alla salute dei cittadini al punto tale da comprimere il suo nucleo irriducibile, né da palesare che l'opera di bilanciamento perseguita dal legislatore, al fine di conseguire l'obiettivo di risparmio, avesse irragionevolmente commisurato la concreta attuazione del diritto alla salute alle risorse esistenti e al rispetto dei vincoli di bilancio pubblico.

Con la sentenza n. 173/16, nell'esaminare la questione del contributo di solidarietà posto a carico di alcuni trattamenti pensionistici, si è statuito che «il prelievo [sulle pensioni], per essere solidale e ragionevole, e non infrangere la garanzia costituzionale dell'art. 38 Cost. (agganciata anche all'art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale: sentenza n. 116 del 2010), non può, altresì, che incidere sulle pensioni più elevate; parametro, questo, da misurare in rapporto al nucleo essenziale di protezione previdenziale assicurata dalla Costituzione, ossia la pensione minima».

#### **4.1. I cd. controlimiti: principi fondamentali e diritti inalienabili della persona umana.**

Costituiscono controlimiti all'ingresso nell'ordinamento interno delle norme eurounitarie, e delle norme della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretate dalla Corte EDU, specificamente istituita per dare ad essa interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione), i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona umana.

Si può, altresì ricordare che, come ribadito nella sentenza della Corte costituzionale n. 49/15, «Ancorché tenda ad assumere un valore generale e di principio, la sentenza pronunciata dalla Corte di Strasburgo [...] resta pur sempre legata alla concretezza della situazione che l'ha originata».

Sui cd. controlimiti<sup>22</sup>, si ricorda il *leading case* costituito dalla sentenza n. 183/73, con cui la Corte ha affermato che «in base all'art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma – sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini –, possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana».

Sono poi seguite le cd. sentenze gemelle n. 348/07 e 349/07, con cui si è affermato che qualora sia sollevata una questione di legittimità costituzionale di una norma nazionale rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto – insanabile in via interpretativa – con una o più norme della CEDU, spetta invece accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana. L'esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è indefettibile, al fine di evitare che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in ragione di una disposizione sub-costituzionale, a propria volta in contrasto con la Costituzione.

È recente l'ordinanza n. 24/17 con la quale è stato disposto il rinvio pregiudiziale<sup>23</sup> alla CGUE sull'interpretazione dell'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e della sentenza CGUE, 8 settembre 2015, in causa C-105/14, Taricco<sup>24</sup>.

La CGUE ha affermato che l'art. 325 del TFUE impone al giudice nazionale di non applicare il combinato disposto degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, del codice penale quando ciò gli impedirebbe di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un

---

<sup>22</sup> M. Luciani, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, cit.; Antonio Ruggeri, *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in *Pol. dir.*, n. 1/2010; M. Branca, *Il punto sui controlimiti*, in *Giur. Cost.*, n. 5/2014.

<sup>23</sup> Si tratta del secondo rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte costituzionale in un giudizio incidentale, il primo è stato disposto con l'ordinanza n. 207/13.

In precedenza, nel corso di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, il rinvio pregiudiziale è stato disposto con l'ordinanza n. 103 del 2008.

<sup>24</sup> I giudici *a quibus* procedono per frodi fiscali, punite dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, e attinenti alla riscossione dell'IVA, che reputano gravi e che sarebbero prescritte ove si dovessero applicare gli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen., mentre nel caso contrario i giudizi si potrebbero concludere con una pronuncia di condanna.

numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, ovvero quando frodi che offendono gli interessi finanziari dello Stato membro sono soggette a termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

I rimettenti, nel sollevare le questioni di costituzionalità, dubitano che questa soluzione sia compatibile con i principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e con il rispetto dei diritti inalienabili della persona, espressi dagli artt. 3, 11, 24, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 101, secondo comma, della Costituzione, con particolare riguardo al principio di legalità in materia penale.

Questo principio comporta che le scelte relative al regime della punibilità siano assunte esclusivamente dal legislatore mediante norme sufficientemente determinate e applicabili solo a fatti commessi quando esse erano già in vigore. Secondo i giudici rimettenti, invece, la disapplicazione degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, del codice penale, che concerne anche le condotte anteriori alla data di pubblicazione della sentenza resa in causa Taricco, determina un aggravamento del regime della punibilità di natura retroattiva. Mancherebbe, inoltre, una normativa adeguatamente determinata, perché non è chiarito, né quando le frodi devono ritenersi gravi, né quando ricorre un numero così considerevole di casi di impunità da imporre la disapplicazione degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, del codice penale, cosicché la relativa determinazione viene rimessa al giudice<sup>25</sup>.

#### **4.2. I principi costituzionali enucleati in via interpretativa dalla Corte costituzionale: ragionevolezza, legalità, affidamento nella sicurezza dei rapporti giuridici.**

La giurisprudenza costituzionale ha enucleato come distinti canoni del sindacato di costituzionalità anche alcuni "principi", che si ritrovano riportati nei dispositivi delle pronunce della Corte<sup>26</sup>, e costituiscono veri e propri parametri costituzionali.

<sup>25</sup> Si veda, per la compiuta lettura delle questioni, Corte cost., ord. n. 24 del 2017.

<sup>26</sup> Corte cost., s. n. 200/12, con cui «dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 10, del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, proposta dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria in riferimento al principio di legalità sostanziale, all'art. 117 Cost. e al principio di leale collaborazione»; sentenza n. 32/09 «dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della medesima legge regionale n. 11 del 1999, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione e al principio di legalità sostanziale, con l'ordinanza indicata in epigrafe»

Il complesso principio di ragionevolezza<sup>27</sup> è stato, nel tempo, distinto dal principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

L'autonomia del principio di ragionevolezza rispetto al principio di eguaglianza, e dei relativi giudizi, viene in rilievo in modo evidente laddove l'art. 3 Cost. viene dedotto congiuntamente sotto il profilo della disparità di trattamento e sotto il profilo della ragionevolezza, e la Corte statuisce in maniera distinta per ciascuno dei profili.

Così, nella sentenza n. 220/05, si legge che «non c'è dubbio, in particolare, che la modulazione della misura dell'indennità [dei giudici onorari aggregati] in funzione inversa rispetto al reddito dell'avente diritto non è di per sé lesiva dell'art. 3 della Costituzione, né sotto il profilo della ragionevolezza né con riferimento al principio di eguaglianza, essendo quello reddituale elemento di per sé idoneo a diversificare le situazioni soggettive degli aventi diritto ad una prestazione economica di natura indennitaria».

La Corte costituzionale ha definito la ragionevolezza come “razionalità pratica”. La sentenza n. 172/96 ha affermato che ancora più marcata è la violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo del principio di razionalità, sia nel senso di razionalità formale, cioè del principio logico di non contraddizione, sia nel senso di razionalità pratica, ovvero di ragionevolezza.

Nell'ambito dell'art. 3 Cost., quindi, coesistono un principio di razionalità formale, quale principio logico di non contraddizione, ed un principio di razionalità pratica, ovvero di ragionevolezza<sup>28</sup>.

Attraverso il riferimento a detto parametro si sottopone alla Corte il vaglio sull'eventuale eccesso di potere legislativo, accertando la legittimità della disposizione impugnata alla luce dei canoni di razionalità e congruità, sia sotto il profilo della intrinseca coerenza che

---

<sup>27</sup> C. Lavagna, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, Giuffrè, 1984; G. Scaccia, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000; F. Modugno, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, ESI, 2007; E. Giorgini, *Fisionomie di ragionevolezza nel dialogo tra Corte costituzionale e Corte di cassazione: un possibile dialogo*, R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale*, cit.; F. Maisto, *La Corte costituzionale e il sindacato di ragionevolezza sulla retroattività delle norme civilistiche*, R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale*, cit.

<sup>28</sup> Richiama la definizione, la sentenza della Corte costituzionale n. 113/15: «l'art. 45 del d.lgs. n. 285 del 1992 collide con il «principio di razionalità, sia nel senso di razionalità formale, cioè del principio logico di non contraddizione, sia nel senso di razionalità pratica, ovvero di ragionevolezza». La sentenza è annotata da I. Rivera, *Il sindacato di ragionevolezza quale strumento di controllo della razionalità (formale e pratica) della norma. Brevi osservazioni a margine della sentenza n. 113 del 2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016.



della compatibilità con il sistema normativo nel suo complesso, ovvero quello del bilanciamento tra diversi principi costituzionali compresenti nella fattispecie in esame.

In tal senso, è significativa la sentenza n. 85/13 – sul caso Ilva di Taranto – che afferma come «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri». La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264/12). «Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale»<sup>29</sup>.

La recente sentenza n. 96/15 ha fatto applicazione del principio di ragionevolezza nel dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme che consentivano alle sole coppie sterili o infertili l'accesso alle tecniche di procreazione assistita, affermando che «la normativa denunciata costituisce, pertanto, il risultato di un irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, in violazione anche del canone di razionalità dell'ordinamento – ed è lesiva del diritto alla salute della donna fertile portatrice (ella o l'altro soggetto della coppia) di grave malattia genetica ereditaria – nella parte in cui non consente, e dunque esclude, che, nel quadro di disciplina della legge in esame, possano ricorrere alla PMA le coppie affette da patologie siffatte, adeguatamente accertate, per esigenza di cautela, da apposita struttura pubblica specializzata»<sup>30</sup>.

Come posto in evidenza dalla dottrina, la ragionevolezza realizza la massima espansione possibile del parametro di costituzionalità, poiché il sindacato di legittimità costituzionale

---

<sup>29</sup> M. Massa, *Giurisdizione, bilanciamento, incertezza. La dottrina di Gaetano Silvestri e la sentenza sul caso Ilva*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, cit.

<sup>30</sup> Sui temi all'esame della Corte: A. Patroni Griffi, *Il bilanciamento nella fecondazione assistita tra decisioni politiche e controllo di ragionevolezza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015.

si pone in prossimità del limite sancito dall'art. 28 della legge 87 del 1953, che distingue legittimità e merito, e così sancisce: «Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento».

Sul punto possono essere ricordate la sentenza n. 158/75: «Tutto ciò si inquadra nei poteri propri del legislatore, che implicano valutazioni di natura politica il cui sindacato non può spettare alla Corte costituzionale», e, ancor prima, la sentenza n. 28/57 secondo cui non spetta alla Corte esercitare «[...] un sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento».

Come è stato osservato, il limite, chiaro sotto un profilo teorico, appare, però, difficile da definire sul piano concreto, come nei casi in cui il sindacato di ragionevolezza si svolge anche facendo ricorso a concetti valoriali esterni all'ordine giuridico.

Il principio di legalità viene affermato significativamente con la sentenza n. 15/69. Nella stessa si afferma che il sindacato sulla costituzionalità delle leggi statali e regionali, il parere obbligatorio e vincolante sulle richieste di referendum abrogativo, la risoluzione dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, tra lo Stato e le Regioni e tra Regioni, i giudizi in sede penale sulle accuse contro il Presidente della Repubblica e i Ministri, devono essere ricondotti tutti ad un principio fondamentale unitario. Quest'ultimo consiste nel garantire e rendere praticamente operante il principio di legalità, che il nuovo ordinamento dello Stato ha esteso a livello costituzionale, sottoponendo al rispetto delle norme costituzionali anche gli atti dei supremi organi politici statali, nonché i rapporti intercorrenti tra questi ultimi e quelli tra lo Stato e le Regioni.

Anche il principio del legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, desunto dagli artt. 97 e 3 della Costituzione, costituisce parametro costituzionale. Come affermato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>31</sup>, la mera adozione di disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, non implica di per sé la lesione del suddetto parametro, sempre che tali disposizioni «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto».

---

<sup>31</sup> cfr., *ex multis*, Corte cost., s. n. 310/13, s. n. 166/12 e s. n. 302/10.

Con la sentenza n. 16/17 si è ribadito che in linea di principio, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto»; ma, la tutela dell'affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale, fermo restando tuttavia che dette disposizioni, «al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti».

Alcune peculiarità caratterizzano le modalità di prospettazione della lesione del principio di uguaglianza. Ed infatti, viene, necessariamente, in rilievo il cd. “*tertium comparationis*”, ossia la norma che disciplina la fattispecie comparata rispetto alla quale il trattamento normativo dettato dalla disposizione censurata risulta insufficientemente differenziato.

La mancata o insufficiente indicazione del *tertium comparationis* ridonda sulla ammissibilità della questione<sup>32</sup>.

Le fattispecie poste a raffronto devono essere omogenee per essere correttamente utilizzate quale *tertium comparationis* a sostegno dell'asserita disparità di trattamento<sup>33</sup>.

Ad esempio, quanto alla disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e privati, più volte la Corte ha affermato<sup>34</sup> che «non può non rilevarsi che le profonde diversità dello stato giuridico (si pensi alla minore stabilità del rapporto) e di trattamento economico escludano ogni possibilità di comparazione».

### 5. Il parametro interposto.

La Costituzione fa poi riferimento al vincolo posto da norme introdotte non da fonti costituzionali, ma sub-costituzionali<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> cfr. Corte cost., s. n. 146/13.

<sup>33</sup> cfr. , Corte cost., s. n. 79/16 e n. 134/17.

<sup>34</sup> Corte cost., s. n. 154/14, che richiama la sentenza n. 310/13.

<sup>35</sup> C. Lavagna, *Decreti legislativi e ricorso giurisdizionale, nella raccolta “Ricerche sul sistema normativo”*, Milano, Giuffrè, 1984; N. Pignatelli, *Le norme interposte*, R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale*, cit., cit.; D. De Lungo, *La recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di eccesso di delega*, in *federalismi.it*, n. 14/2013.

In tale evenienza si richiama la nozione di parametro interposto, e cioè norme che non hanno rango costituzionale, ma la cui violazione da parte di leggi implica una violazione indiretta di norme costituzionali.

In alcuni casi attraverso il meccanismo delle cc.dd. norme interposte la Corte è chiamata a giudicare su un conflitto che sembrerebbe tra due fonti ordinarie.

L'ipotesi che ricorre spesso è quella della violazione dell'art. 76 della Costituzione, delineata sin dalla sentenza n. 3 del 1957, ove si legge: «pertanto non é a dubitare, che la violazione delle norme strumentali per il processo formativo della legge nelle sue varie specie – artt. 70, 76, 77 Costituzione –, al pari delle norme di carattere sostanziale contenute nella Costituzione, siano suscettibili di sindacato costituzionale; e che nelle “questioni di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge” [...] vanno comprese le questioni di legittimità costituzionale relative alle leggi delegate, atteso che il decreto legislativo deve rispettare i limiti di materia, di tempo ed i criteri e i principi direttivi che la legge delega deve necessariamente indicare».

Dunque, nel caso in cui il decreto legislativo non osservi i criteri della delega esso viene a porsi formalmente in contrasto con un atto avente pari forza normativa, ma, sostanzialmente, viene a confliggere con la previsione dell'art. 76 della Costituzione, ragione per la quale la Corte ha affermato di poter giudicare sulla conformità del decreto legislativo alla legge di delega.

Le disposizioni contenute nella legge delega, pertanto, concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati.

La giurisprudenza costituzionale ha affermato che il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante, richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi<sup>36</sup>.

Come riaffermato con la sentenza n. 134/13, il contenuto della delega non può essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la predetta si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente. È riconosciuto, infatti, al legislatore delegato un margine di discrezionalità nell'emanazione di norme che rappresentino un coerente

---

<sup>36</sup> Corte cost., s. n. 98/08, s. n. 340/07, s. n. 170/07 e s. n. 50/07.

sviluppo, e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, fino al punto che neppure il silenzio del delegante può impedire, a certe condizioni, l'adozione di norme da parte del delegato.

In particolare, circa i requisiti che devono fungere da cerniera tra i due atti normativi, i principi e i criteri direttivi della legge di delegazione devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega<sup>37</sup>.

Con l'attuazione della delega, il legislatore delegato può dover scegliere uno dei possibili mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione. Qualora la scelta non sia l'unica possibile, occorre verificarne la ragionevolezza<sup>38</sup>.

Un caso di rilievo è la questione sollevata con riguardo la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, oggetto della sentenza n. 237/13, nella quale il cuore delle censure era costituito proprio dalla prospettata violazione dell'art. 76, oltre che dell'art. 77, della Costituzione. La tematica del parametro interposto viene in rilievo anche in relazione alla lesione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Come la Corte ha affermato nelle cd. sentenze gemelle n. 348/07 e n. 349/07, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.: «la struttura della norma costituzionale [...], si presenta simile a quella di altre norme costituzionali, che sviluppano la loro concreta operatività solo se poste in stretto collegamento con altre norme, di rango sub-costituzionale, destinate a dare contenuti ad un parametro che si limita ad enunciare in via generale una qualità che le leggi in esso richiamate devono possedere. Le norme necessarie a tale scopo sono di rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria. A prescindere dall'utilizzazione, per indicare tale tipo di norme, dell'espressione “fonti interposte”, ricorrente in dottrina ed in una nutrita serie di pronunce di questa Corte [...], ma di cui viene talvolta contestata l'idoneità a designare una categoria unitaria, si deve riconoscere che il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. diventa concretamente operativo solo se vengono determinati quali siano gli “obblighi internazionali” che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni».

Nella sentenza n. 236/16, si è ribadito che le norme della CEDU non sono parametri direttamente invocabili per affermare l'illegittimità costituzionale di una disposizione

---

<sup>37</sup> cfr., sul punto, Corte cost., s. n. 341/07, ord. n. 228/05.

<sup>38</sup> cfr., sul punto, Corte cost., s. n. 119/12.

dell'ordinamento nazionale, ma costituiscono norme interposte la cui osservanza è richiesta dall'art. 117, primo comma, Cost.

Anche con riguardo al diritto eurounitario il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., diventa concretamente operativo solo se vengono determinati gli “obblighi internazionali” che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni<sup>39</sup>.

Occorre, tuttavia, ricordare, come affermato nell'ordinanza n. 207/13<sup>40</sup>, e di recente nella sentenza n. 111/17, che qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace<sup>41</sup>, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla CGUE, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla CGUE – e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi alla Corte costituzionale valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario. Come precisato con l'ordinanza n. 298/11, il rimettente deve espressamente indicare i motivi che osterebbero alla non applicazione del diritto interno in contrasto con il diritto dell'Unione europea, venendo altrimenti meno la sufficienza della motivazione in ordine alla rilevanza della questione.

Una riflessione ulteriore va riservata al parametro di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni ordinarie.

Come è noto, la riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha ridisegnato l'assetto delle competenze tra Stato e Regioni, e il novellato art. 117, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione, è divenuto il parametro centrale per la verifica dell'esercizio costituzionalmente corretto delle rispettive potestà legislative, esclusiva, concorrente e residuale.

Nell'invocare detto parametro, occorre specificare materia e tipologia della potestà legislativa che si assume violata<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Corte cost., s. n. 187/16.

<sup>40</sup> Nello stesso senso, Corte cost., s. n. 284/07, s. n. 227/10 e s. n. 75/12.

<sup>41</sup> cfr., sul punto, Corte di CGUE, 9 marzo 1978, C-106/77, *Simmenthal*, nonché Corte cost., s. n. 170/84.

<sup>42</sup> Corte cost., ord. n. 172/16.

Qualora il novellato art. 117 Cost. sia sopravvenuto rispetto alla legge regionale censurata, occorre specificare la motivazione sull'evocazione del parametro sopravvenuto in luogo di quello vigente al momento dell'emanazione della normativa regionale<sup>43</sup>.

Come è noto, particolare rilievo assume, con riguardo alla potestà legislativa concorrente, l'individuazione dei principi fondamentali della materia.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 49/16 ha ribadito<sup>44</sup>, con riguardo alla portata dei principi fondamentali riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente, che «il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi».

Per le questioni che hanno ad oggetto l'impugnazione di norme delle Regioni a statuto speciale, il parametro di riferimento diventa lo statuto di autonomia, dovendo il rimettente motivare la lesione rispetto allo stesso ovvero all'art. 117 Cost., qualora in ragione dell'art. 10 della legge n. 3 del 2001, ritenga che tale disposizione costituzionale garantisca «forme maggiori di autonomia», secondo l'insegnamento della Corte<sup>45</sup>.

Così, nella sentenza n. 52/17 si è ribadito che la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il rimettente, non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell'art. 117 Cost. Pertanto, anche nel giudizio incidentale può essere dedotta dal giudice *a quo* la violazione competenziale dell'art. 117 Cost., prospettando che la normativa regionale o quella provinciale censurate eccedano dalle relative sfere di potestà legislativa, fermo restando l'adeguata motivazione, nei termini sopra esposti, dell'ordinanza di rimessione.

---

<sup>43</sup> Corte cost., ord. n. 247/16.

<sup>44</sup> cfr., Corte cost., s. n. 272/13 e s. n. 237/09.

<sup>45</sup> cfr., Corte cost., ord. n. 247/16.