

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

ANNA MARIA NICO

**LA CORTE COSTITUZIONALE QUALE GIUDICE
DELL'OTTEMPERANZA**

18 MARZO 2020



Anna Maria Nico La Corte costituzionale quale giudice dell'ottemperanza

SOMMARIO: 1. Il Giudice delle leggi dinanzi all'inerzia amministrativa. – 2. La rilevanza del giudicato costituzionale e la violazione dell'art. 136 Cost. – 3. Il principio di legalità e la idoneità dell'inerzia amministrativa a preservare o ripristinare gli effetti della legge dichiarata incostituzionale. – 4. L'obbligo di provvedere dello Stato e il silenzio illegittimo che ostacola il procedimento amministrativo.

1. Il Giudice delle leggi dinanzi all'inerzia amministrativa.

Fra i temi studiati da Pasquale Costanzo, al quale mi lega un profondo senso di riconoscenza per gli insegnamenti da lui ricevuti nel tempo, quello che, più di altri, ha contribuito a suscitare in me un particolare interesse è il saggio che ricostruiva la giurisprudenza della Corte costituzionale e le riflessioni dottrinali sul c.d. giudicato costituzionale con particolare riguardo ai suoi effetti sul Parlamento e sui giudici¹. Si tratta di un argomento che ho avuto modo di approfondire anche in passato e sul quale, in questo breve lavoro, intendo tornare. Le riflessioni svolte in quella sede traevano spunto dalle sentenze additive pronunciate dal Giudice delle leggi i cui riflessi incidevano sulla pubblica amministrazione. In questo caso, il *terminus a quo* è una sentenza su un conflitto di attribuzioni con la quale la Corte ha obbligato l'Amministrazione a provvedere in base ad una previa declaratoria d'illegittimità della legge, il cui giudicato ne costituiva il presupposto.

Ed è questa la questione affrontata dalla Corte costituzionale da ultimo con la [sentenza n. 57/2019](#) la quale ha deciso un conflitto di attribuzioni sollevato da una Regione in seguito alla dichiarazione di incostituzionalità di una legge statale (*rectius*: decreto-legge convertito in legge) su un giudizio a sua volta promosso in via principale. Al giudicato costituzionale ([sent. n. 13/2017](#)) lo Stato non aveva dato seguito serbando un silenzio su una istanza con la quale la Regione chiedeva l'esecuzione amministrativa derivante dall'annullamento della legge.

La decisione in parola dispone su quanto (non) accaduto dopo la dichiarazione di illegittimità della legge e per ciò offre una lettura della funzione della Corte che non si limita ad epurare l'ordinamento giuridico dalle disposizioni incostituzionali, bensì si spinge a verificare il seguito "concreto" delle proprie pronunce. E mentre nel giudizio incidentale, che geneticamente ha origini concrete, il giudice *a quo* è il diretto destinatario delle decisioni di illegittimità costituzionale della legge, nel giudizio introdotto in via principale, invece, il seguito delle decisioni è rimesso all'autorità (statale o regionale) che subisce la dichiarazione di incostituzionalità. La decisione sul conflitto di attribuzioni apre, quindi, uno scenario di non poco conto considerato che attraverso tale giudizio la Corte costituzionale ha indossato le vesti del giudice dell'ottemperanza.

Infatti, il giudizio in questione ha consentito alle parti del processo "principale" di non trovarsi sprovviste di tutela dinanzi ad "uno degli elementi sintomatici della lesione del legittimo affidamento" che "è la «rottura» di una pronuncia giurisdizionale avente forza di giudicato", laddove il diritto processuale costituzionale² non prevede un rimedio *ad hoc* dinanzi alla inerzia del soggetto competente a dare esecuzione ad una sentenza del Giudice costituzionale. Peraltro, non può non sottacersi che il seguito delle decisioni costituzionali ha differenti destinatari e, conseguentemente, diverse implicazioni in quanto esse si rivolgono al legislatore, laddove incidono su una disposizione

¹ Si fa riferimento al lavoro di P. COSTANZO, *Il dibattito sul giudicato costituzionale nelle pagine di «Giurisprudenza costituzionale» (note sparse su tema di perdurante attualità)*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale*, Milano, 2006, 214 ss.

² Sulle implicazioni delle regole processuali cfr. R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale: una riflessione sul significato e sul valore delle regole processuali nel modello di giustizia costituzionale previsto e realizzato in Italia*, in *Studi in onore di F. Modugno*, IV, Napoli, 2011, 3011 ss.; ID, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in R. Romboli (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso*, Torino, 2017, spec. 10 ss.

di legge, o all'Amministrazione qualora la legge incisa dalla Corte necessiti di esecuzione o attuazione amministrativa, o, ancora, ai giudici specialmente qualora si tratti di dare un seguito alle decisioni di accoglimento, con particolare riferimento alle manipolative.

In realtà l'inerzia legislativa innanzi ad una decisione della Corte costituzionale ha trovato nel tempo soluzioni differenti. Ad esempio, nella recente decisione sul caso Cappato (sent. n. 242/2019) l'inerzia del legislatore è stata "gestita" attraverso una ordinanza (ord. n. 207/2018) con la quale il Giudice delle leggi invece di adottare una "dichiarazione di inammissibilità delle questioni accompagnata da un monito al legislatore per l'introduzione della disciplina necessaria, alla quale dovrebbe fare seguito, nel caso in cui il monito resti senza riscontro, la declaratoria di incostituzionalità", ha ritenuto, facendo leva sui «propri poteri di gestione del processo costituzionale», di rinviare ad altra udienza la trattazione della causa fissando un termine al Parlamento per provvedere. La Corte, in sostanza, si è riservata la possibilità di decidere definitivamente sulla questione laddove il Parlamento non fosse intervenuto. E così è stato: *transeat*.

La decisione oggetto delle presenti riflessioni, invece, investe profili soggettivi e oggettivi differenti in quanto alla dichiarazione di illegittimità della legge è seguita l'inerzia dell'autorità amministrativa che avrebbe dovuto agire adottando gli atti conseguenti.

2. La rilevanza del giudicato costituzionale e la violazione dell'art. 136 Cost.

Con la sentenza³ in questione, la Corte ha toccato nel merito molteplici profili, il primo dei quali ha riguardato la rilevanza del giudicato costituzionale e la violazione dell'art. 136 Cost.

In particolare, il Giudice delle leggi ha messo in immediata correlazione il valore del giudicato costituzionale e la violazione dell'art. 136 della Costituzione precisando in proposito che esso, il giudicato, rileva nei conflitti di attribuzione anche se la sentenza è riferita alla dichiarazione di illegittimità di una legge. La Corte, quindi, ha operato un richiamo espresso ad alcuni suoi precedenti, con i quali ha più volte stigmatizzato le ipotesi in cui il Parlamento invece di dare seguito alle sentenze ha direttamente o indirettamente riprodotto le norme violando il giudicato costituzionale ([Corte cost. sent. n. 350 del 2010](#)) ed ha ribadito che "sull'art. 136 Cost. «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema di garanzie costituzionali, in quanto esso toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima», senza possibilità di «compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione» ([sentenza n. 73 del 1963](#))". Questo comporta per il legislatore, statale e regionale, l'obbligo di «accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, anziché prolungarne la vita» ([sentenza n. 223 del 1983](#)).

Vi è da dire che dagli anni '60 in poi la dottrina ha più volte affrontato il tema e le problematiche relative al giudicato costituzionale⁴, giungendo alla conclusione, in estrema sintesi, che le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale, per loro natura, dovessero ottenere, nella fase di

³ In proposito E. FURNO, *La Corte costituzionale impone l'obbligo del rispetto del giudicato costituzionale. Osservazioni a margine di Corte cost. n. 169/2015*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 3.9.2015.

⁴ Cfr. C. MORTATI, *In tema di legge ingiusta*, in *Giur. cost.*, 1960, 147; C. ESPOSITO, «Inesistenza» e «illegittima esistenza» di uffici ed atti amministrativi per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale di norme organizzative?, *ivi*, 330, ss.; G. U. RESCIGNO, *Sanatoria ope legis di atti invalidi – Reiterabilità di disposizioni dichiarate incostituzionali*, in *Giur. cost.*, 1962, 1247 ss.; A. BARBERA, *Giudicato costituzionale e poteri del legislatore*, in *Giur. cost.*, 1963, 610 ss.; E. CHELI, *Legge retroattiva di sanatoria e giudicato costituzionale*, *ivi*, 599 ss.; V. CRISAFULLI, *Riproduzione o conferma di norme dichiarate incostituzionali*, in *Giur. cost.*, 1966, 1108 ss.; A. PIZZORUSSO, *Effetto di giudicato ed effetto di precedente delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1966, 1976 ss.; C. ESPOSITO, *Considerazioni sulla morte del solve et repete (osservazione alla sentenza n. 21 del 1961 della Corte costituzionale)*, in *Giur. cost.*, 1961, 142 ss.; V. CRISAFULLI, *In tema di questioni consequenziali alla pronuncia d'illegittimità costituzionale di un principio generale*, in *Giur. cost.*, 1961, 1374 ss.

esecuzione, il medesimo trattamento riservato alle sentenze degli altri organi giurisdizionali⁵ e che quindi dovessero essere ottemperate dal legislatore e dai giudici⁶.

Conclusioni, queste ultime, che trovano fondamento in diversi elementi quali, tra i tanti, la natura costitutiva delle sentenze di accoglimento (che, in quanto determinano l'annullamento di una legge o di una sua parte, concretano una modifica dell'ordinamento giuridico), la loro efficacia *erga omnes* e gli effetti sostanzialmente *ex tunc*, il loro valore formale di cosa giudicata in virtù della inoppugnabilità prevista dall'art. 137 Cost.⁷, nonché di giudicato sostanziale, "consistente nell'immutabilità, ossia, nella insuscettibilità di modificazione nel tempo di quanto accertato nella sentenza" di accoglimento della Corte⁸, la quale sarebbe per eccellenza "il giudicato" intangibile in quanto costituisce il risultato di un giudizio che trae origine da una disciplina costituzionale⁹.

Ed è su tale ultimo profilo che la Corte costituzionale ha poggiato il costrutto della sentenza. Infatti, al punto 6.1. del considerato in diritto, la Consulta ha rigettato l'eccezione dell'Avvocatura secondo la quale il conflitto di attribuzione sarebbe inammissibile per la pendenza di un giudizio innanzi all'autorità giurisdizionale avente ad oggetto lo stesso silenzio dell'Amministrazione, ritenendola infondata in quanto nella fattispecie *de qua* sussisterebbe il "tono costituzionale" del contenzioso per la violazione delle norme attributive di competenza costituzionale regionale. Il tono costituzionale del conflitto, in realtà, troverebbe conferma per *tabulas* nella lesione già accertata con la declaratoria di illegittimità della legge statale e, di conseguenza, la violazione andrebbe ricondotta alle attribuzioni costituzionali e non ad "un atto meramente illegittimo (la tutela dal quale è apprestata dalla giurisdizione amministrativa)" (*Corte cost. sent. n. 260/2016*). In sostanza, una attività amministrativa che non tenesse conto della sentenza della Corte determinerebbe comunque una violazione del giudicato costituzionale perché prolungherebbe gli effetti della legge dichiarata illegittima.

3. Il principio di legalità e la idoneità dell'inerzia amministrativa a preservare o ripristinare gli effetti della legge dichiarata incostituzionale.

⁵ Sul punto cfr. A. LOLLO, *Il giudicato costituzionale nella giurisprudenza della Corte. I giudizi sulle leggi in via incidentale*, in *Rivista AIC*, 6.3.2012 e, ancora, A. LOLLO, A. MORELLI, *Vincolo del giudicato costituzionale e ruolo della Corte*, in *Rivista AIC*, 11.5.2011. Con specifico riferimento al legislatore, questa volta regionale, cfr. C. MAINARDIS, *Sull'esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale (per mezzo del potere sostitutivo)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* 2012.

Con riguardo ai profili più generali si rinvia a F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino, 2002; D. NOCILLA, *Reiterazione d'illegittima conferma degli effetti di disposizione dichiarata incostituzionale e violazione del giudicato*, in *Giur. it.*, 2013, 1756 ss.; S.M. CICCONE, *Conversione in legge mascherata e violazione del giudicato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2013. Di diverso avviso P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padova, 1950, 59 ss.

⁶ Cfr. F. FENUCCI, *Giudicato implicito ed impliciti effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1982, 1990.

⁷ Cfr. *Corte cost., sent. n. 29 del 1998*. A questo proposito non è inutile rammentare che parte della dottrina ritiene che l'art. 137 impedisca soltanto di impugnare la decisione della Corte costituzionale dinanzi ad altra autorità giurisdizionale, ma non anche di "riportare" –sia pure a certe condizioni- la stessa decisione nuovamente all'esame della Corte costituzionale, la quale, del resto, in più di un'occasione non solo ha offerto l'interpretazione autentica di proprie precedenti decisioni, ma ha anche operato correzioni non semplicemente materiali, bensì addirittura novative. Per ulteriori ragguagli sul punto cfr. A. BONOMI, *Le questioni di legittimità costituzionale relative a disposizioni su cui è già intervenuta sentenza di accoglimento: aspetti problematici*, in *Rivista AIC*, 26.11.2016.

⁸ Secondo G. FALZONE, *Sull'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi alle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, 446, "il carattere preclusivo o proibitivo tipico della cosa giudicata sostanziale, consistente nella immutabilità ossia nella insuscettibilità di modificazione nel tempo di quanto accertato nella sentenza (...), poiché implica l'affermazione autoritativa e la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge, dovrebbe impedire l'eventuale successiva emanazione di un atto legislativo che abbia l'eguale contenuto incostituzionale della legge che ha già formato oggetto della sentenza costituzionale".

⁹ In tal senso, G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, in *Enc. dir., ad vocem*, Milano, 1987, 521.

Secondo il Giudice delle leggi, infatti, l'efficacia preclusiva del giudicato "opera nei confronti del legislatore e «riguarda ogni disposizione che intenda "mantenere in piedi o [...] ripristinare, sia pure indirettamente, [...] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della [...] pronuncia di illegittimità costituzionale", ovvero che "ripristinare o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale"». "Ebbene ciò è quanto, attraverso il comportamento omissivo dello Stato, si è verificato nel caso in esame, atteso che la dichiarazione di illegittimità costituzionale contenuta nella [sentenza n. 13 del 2017](#) ha fatto venir meno il fondamento legislativo del silenzio serbato dallo Stato" (punto 11 del cons. diritto).

Da quanto sopra detto ne consegue che, secondo la Corte costituzionale, il non provvedere da parte dell'Amministrazione, come avvenuto nella specie, o l'adozione di un provvedimento, oppure la conservazione di un provvedimento amministrativo che non tiene conto della declaratoria di annullamento di una legge, ripristinano "di fatto l'efficacia della norma censurata" (punto 11.1. del Cons. diritto).

Gli effetti sul seguito "amministrativo" derivano, o conseguono, infatti, a loro volta dagli effetti che la sentenza della Corte ha già avuto sulla legge, nel senso che dall'annullamento di questa scaturiscono delle conseguenze, peraltro non sempre automatiche, sugli atti amministrativi. In virtù degli effetti *mediati* e non *diretti* della decisione della Corte e considerato "che l'ordinamento giuridico non può tollerare che atti fondati su una legge la cui illegittimità costituzionale sia stata accertata continuino indisturbati la loro vita giuridica"¹⁰, sia nell'ipotesi dell'inesecuzione "spontanea" dell'Amministrazione, sia nel caso in cui l'atto sia divenuto inoppugnabile per decorrenza dei termini decadenziali ma ancora produttivo di effetti, devono comunque ipotizzarsi dei rimedi per porre termine all'antigiuridicità che permane nell'ordinamento giuridico¹¹.

Il caso esaminato dalla Corte costituzionale contempla l'ipotesi in cui alla dichiarazione di illegittimità della legge debba far seguito una attività dell'amministrazione per il ripristino dell'ordine costituzionale violato. Il silenzio, invece, determinerebbe di fatto una sopravvivenza degli effetti della legge caducata.

L'obbligo dell'autorità amministrativa di adeguarsi al *dictum* che si ricava dalla decisione di accoglimento della Corte discende dall'insieme della c.d. "Costituzione amministrativa", ovvero, più in particolare dagli artt. 54 e 97 della Costituzione, nonché, altresì, dall'art. 30 della legge n. 87/1953¹² e l'attività conseguente a tale adeguamento deve esplicarsi nella rimozione o nell'adozione di tutti quegli atti che conseguono alla dichiarazione di illegittimità della legge. Un obbligo di fare che scaturisce dalla circostanza che l'annullamento della legge da parte della Corte non determina delle conseguenze automatiche sull'attività amministrativa¹³, bensì quest'ultima sarà oggetto di una

¹⁰ Così G. FALZONE, *Sull'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi alle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, cit., 462, in linea con la sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 8 del 12.4.1963, nella quale si afferma espressamente che "l'incostituzionalità della legge, e l'illegittimità dell'atto amministrativo emanato in base alla legge, sono situazioni reciprocamente autonome, anche se la seconda è influenzata di riflesso dalla prima".

¹¹ Se, dunque, come evidenziato da F. DAL CANTO, *Sulla violazione costituzionale la Corte fa la voce grossa*, in *Giur. cost.*, 2012, 3722, il giudicato costituzionale è opponibile al legislatore quale limite alla funzione legislativa, vien da chiedersi come mai questa opponibilità non possa essere fatta valere pienamente nei confronti della pubblica amministrazione.

¹² Secondo F. MODUGNO, *Esistenza della legge incostituzionale e autonomia del "potere esecutivo"*, in *Giur. cost.*, 1963, 1745, la natura costitutiva della sentenza della Corte che dichiara l'invalidità della legge e la retroattività della decisione importano "la necessità (giuridica) ossia la doverosità della rimozione –per quanto possibile– degli effetti riconducibili a quella legge" (...). "La retroattività opera dunque sugli effetti già sortiti, i quali, solo in conseguenza di essa, debbono essere rimossi. L'Amministrazione che ha emesso l'atto sulla base della legge dichiarata incostituzionale avrà l'obbligo di ritirarlo".

¹³ Cfr. V. ONIDA, *Conseguenze processuali della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge*, in *Giur. it.*, 1966, 1034 e più ampiamente sempre, V. ONIDA, *Pubblica amministrazione e costituzionalità delle leggi*, Milano, 1967.

valutazione discrezionale da parte dell'Amministrazione¹⁴ e gli atti e i comportamenti successivamente adottati dall'Amministrazione potranno, a loro volta, essere legittimi o meno¹⁵.

Se questi fossero viziati e non vi fossero rimedi giurisdizionali, l'ordinamento tollererebbe la esistenza di un atto o di un "silenzio" (divenuto) illegittimo per carenza del presupposto della legge, creando il paradosso che mentre le sentenze della Corte si impongono ai giudici, i quali non possono non eseguirle, non si imporrebbero "alle autorità amministrative le quali, allo stesso modo in cui sono tenute ad uniformarsi alla legge, devono ritenersi obbligate a conformarsi alle sentenze costituzionali di accoglimento"¹⁶.

Ben ha fatto, quindi, la Corte ad individuare nel conflitto di attribuzione lo strumento che risolve sia questioni sostanziali, sia processuali sul seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale della legge in quanto non possono esserci elementi che ostacolano il rispetto della legalità costituzionale.

Sotto il profilo sostanziale l'art. 30, comma 3, della legge n. 87/53, nel prevedere che le norme incostituzionali non possono essere applicate da qualunque soggetto munito di potestà pubbliche, fa riferimento non soltanto ai giudici, ma anche alla pubblica amministrazione¹⁷. La disposizione, quindi, non rivolgendosi solo ai giudici impone l'inapplicabilità della norma incostituzionale "a tutti i soggetti dell'ordinamento", facendo divieto, "in linea di principio, di agire in difformità dal giudicato e contro la legalità costituzionale ripristinata"¹⁸. In quanto il destinatario dell'art. 30 è anche la pubblica amministrazione, l'inapplicabilità della norma incostituzionale comporta per quest'ultima non solo di non porre in essere atti in contrasto con il giudicato, ma anche di non continuare ad applicare, quindi tenere in vita, atti amministrativi che continuano ad esplicare effetti (perché, magari, ad esecuzione continuata). La inoppugnabilità dell'atto adottato in costanza di una legge incostituzionale o il passaggio in giudicato di una sentenza prima della pronuncia della Corte costituzionale non possono essere opposti dinanzi alla inapplicabilità della legge dopo la dichiarazione di incostituzionalità in quanto l'art. 30, "laddove qualifica le norme dichiarate illegittime come «inapplicabili», non le presuppone prive di conseguenze (...), ma, al contrario, le teme in quanto capaci di sopravvivere al loro annullamento, trasferendosi negli effetti degli atti giuridici ad esse conformi, emessi nel periodo che precede la data di pubblicazione della sentenza"¹⁹.

Se è dunque vero che l'Amministrazione ha un dovere derivante dall'art. 30, della legge n. 87/53, di non applicare le norme dichiarate incostituzionali e conseguentemente di rimuovere gli effetti di un atto viziato per illegittimità sopravvenuta al fine di non fare perdurare l'applicazione della legge dichiarata incostituzionale attraverso gli atti amministrativi che da essa ne sono derivati, ciò conferma che sussiste un obbligo dell'amministrazione di adeguarsi alla decisione di illegittimità costituzionale.

¹⁴ Nel senso che l'Amministrazione non avrebbe discrezionalità nell'ipotesi in cui "la funzione amministrativa fondata sulla legge dichiarata incostituzionale sopravviva alla dichiarazione di incostituzionalità", non si tratti cioè di provvedimenti amministrativi ad effetti istantanei (MAGRI M., *La legalità costituzionale dell'amministrazione*, Milano, 2002, 375).

¹⁵ Cfr. N. PIGNATELLI, *Legalità costituzionale e autotutela amministrativa*, in *Foro it.*, 2008, 311.

¹⁶ Così G. FALZONE, *Sull'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi alle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, cit., 481, che richiama la dottrina di A. M. SANDULLI, *Natura, funzione ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale*, cit., 41, F. MODUGNO., *Esistenza della legge incostituzionale e autonomia del "potere esecutivo"*, cit., 1741, F. PIERANDREI, *Le decisioni degli organi della «giustizia costituzionale»*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, II, 243.

¹⁷ Secondo M. MAGRI, *Inapplicabilità e disapplicazione delle norme dichiarate incostituzionali da parte della pubblica amministrazione*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *«Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, 110, l'art. 30 può imporre alla pubblica amministrazione "di astenersi dall'agire, o, secondo i casi, di adoperarsi per la eliminazione degli effetti di un atto giuridico emesso in base alle norme dichiarate illegittime, a prescindere dal fatto che, contro quest'ultimo, sia maturata nel frattempo l'estinzione del diritto di azione giudiziale per la rimozione delle conseguenze del vizio di incostituzionalità".

¹⁸ Così, M. MAGRI, *Inapplicabilità e disapplicazione delle norme dichiarate incostituzionali da parte della pubblica amministrazione*, cit., 111.

¹⁹ Sempre M. MAGRI, *op. ult. cit.*, 112.

Siffatto obbligo è rinvenibile nella natura giurisdizionale delle decisioni della Corte e quindi nella loro possibile idoneità ad essere portate ad esecuzione qualora l'amministrazione non ottemperi al ripristino dell'ordine violato mediante la rimozione degli atti o comportamenti che continuano a produrre effetti giuridici nell'ordinamento nonostante la esistenza di un giudicato costituzionale.

4. *L'obbligo di provvedere dello Stato e il silenzio illegittimo che ostacola il procedimento amministrativo.*

In sintesi, il conflitto di attribuzione costituisce l'azione processuale attraverso la quale, in presenza di taluni presupposti, la Corte può disporre l'ottemperanza delle proprie sentenze e nella specie "dichiarare che «non spettava allo Stato (...) serbare il silenzio e conseguentemente non accogliere» le richieste di cui alla "istanza" (...) per l'esecuzione della [sentenza di questa Corte n. 13 del 2017](#)".

La peculiarità della decisione in questione è nella circostanza che la violazione dell'art. 136 per inosservanza o elusione del giudicato costituzionale è stata perpetrata non dal legislatore, cioè del soggetto nei confronti del quale è stata adottata la sentenza di annullamento della legge, ma da un altro soggetto che, ignorando il venir meno del presupposto della legge e, dunque, violando il principio di legalità, ha fatto sì che un comportamento omissivo consentisse la sopravvivenza degli effetti della legge.

I risvolti di tali effetti sono sostanziali e processuali. I primi riguardano il principio dell'affidamento, della certezza del diritto e di legalità, i secondi sono relativi alla tutela giurisdizionale, cioè al tipo di azione esercitabile dinanzi alla inerzia amministrativa. Tale ultimo aspetto, com'è noto, non può essere sottovalutato proprio per la stretta interdipendenza che lega la garanzia di un diritto con la tutela dello stesso. Fino alla sentenza della Corte le possibili azioni esperibili erano sostanzialmente due. La prima innanzi al giudice amministrativo avverso il silenzio della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 117 del c.p.a. (d.lgs. n. 104/2010), la quale, come si evince dalla decisione in questione, era stata promossa anche dalla parte ricorrente. Proprio a tal proposito l'Amministrazione resistente aveva eccepito la presunta inammissibilità del conflitto di attribuzione ritenendo che esso "si configura come un «anomalo e irrituale "giudizio di ottemperanza" rispetto ad una precedente decisione della Corte» costituzionale" (punto 10 del cons. in diritto).

La seconda, sempre innanzi al giudice amministrativo, con il giudizio di ottemperanza ai sensi dell'art. 112 del c.p.a. avvalendosi del comma 2, lett. d), il quale prevede che l'azione di ottemperanza può essere proposta per l'attuazione "delle sentenze passate in giudicato e degli altri provvedimenti ad esse equiparati per i quali non sia previsto il rimedio dell'ottemperanza"²⁰. Come si è già detto, per ricorrere al rimedio dell'ottemperanza contemplato dalla norma *de qua*, le decisioni in questione devono essere "sentenze" o provvedimenti ad esse equiparati e, nell'ipotesi si tratti della prima tipologia di atti, è necessario che siano "passate in giudicato" e "non sia previsto il rimedio dell'ottemperanza". Nessun dubbio può residuare in ordine alla anomia nella regolamentazione del processo costituzionale relativamente al rimedio dell'ottemperanza per il giudicato costituzionale²¹ che, com'è noto, non è soggetto ad alcuna forma di esecuzione²². Sul profilo della natura giuridica delle sentenze della Corte, nonché del loro valore di giudicato, si è già detto nei paragrafi che precedono, ai quali si rinvia.

Rimane, invero, un ulteriore aspetto problematico da sciogliere in ordine alla applicabilità del citato precetto al giudicato costituzionale, che è rappresentato dall'inciso dell'art. 112 relativo "all'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi, *per quanto riguarda il caso deciso*, alla

²⁰ Sia consentito il rinvio a A.M. NICO, *Sulla ottemperanza del giudicato costituzionale nei confronti della pubblica amministrazione*, in [Rivista AIC](#), 21.02.2014.

²¹ Cfr. A. LOIODICE, *Profili di un'eventuale esecuzione del giudicato costituzionale*, in AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 197 ss.

²² In proposito, F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, cit., 311 ss.

decisione”, tenuto conto che le sentenze della Corte non hanno efficacia *inter partes*, non decidendo il caso concreto, ma *erga omnes*.

La terza via ammessa dalla Corte apre uno scenario alternativo sul seguito amministrativo del giudicato costituzionale, sia pure a certe condizioni²³. Anche questa ipotesi può essere letta come un ampliamento delle proprie competenze che tuttavia lascia aperto (e irrisolto?) lo scenario dell’ipotesi in cui l’Amministrazione non ottemperi neanche alla decisione della Corte resa sul conflitto di attribuzioni. In tal caso la parte ricorrente sarebbe sprovvista di azioni processuali da promuovere dinanzi alla Corte per vedere soddisfatti i propri diritti, a meno che si voglia ipotizzare, in un domani non molto lontano, che il Giudice delle leggi possa procedere anche alla nomina di un commissario *ad acta*.

²³ Cfr. F. DAL CANTO, *Conflitto di attribuzione in ottemperanza al giudicato costituzionale*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 17.6.2019.