



**LA DISAPPLICAZIONE NORMATIVA:
NUOVO CRITERIO DI RISOLUZIONE DELLE ANTINOMIE O “FIGURA LIMITE”
NELLA TEORIA DELLE FONTI?**

di

Daniele Porena

(Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Perugia)

27 luglio 2011

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. I principali casi di disapplicazione normativa nell'ordinamento italiano. - 3. Casi di figure “affini” alla disapplicazione normativa.- 4. Caratteri generali della disapplicazione normativa. - 5. Elementi problematici e criticità sistemiche della disapplicazione normativa. - 6. Conclusioni.

- 1 -

Le dinamiche relazionali involgenti il sistema delle fonti del diritto mostrano come ormai sempre più frequente sia il ricorso alla tecnica che contraddistingue la figura della disapplicazione.

Da quell'unica ipotesi normativamente descritta dall'ordinamento – ovvero sia la disapplicazione di regolamenti ed atti amministrativi da parte del Giudice ordinario secondo quanto previsto dall'art. 5 della l.a.c. – sino alle ipotesi di origine

giurisprudenziale e, ancora, a quelle desumibili da talune pratiche interpretative, si assiste oggi alla proliferazione di casi che, pur non espressamente ricondotti alla figura oggetto del presente approfondimento, in concreto ne riproducono le caratteristiche salienti.

Sembra dunque anzitutto opportuno – già per quanto osservato – descrivere la disapplicazione non nei termini di un *istituto giuridico*, come tale organicamente disciplinato dall'ordinamento, quanto piuttosto nei più ampi termini di una *figura giuridica*, nata in corrispondenza di fenomenologie piuttosto variegata, osservata con giustificato “sospetto” da parte del Giudice delle leggi e – al di là di una meccanica funzionale generalmente ricorrente su un piano empirico - caratterizzata da tratti per vari aspetti “proteiformi”¹.

La proliferazione – come detto – di casi ed ipotesi di disapplicazione, realizzata in modo “surrettizio” o praticata nell'osservanza di disposizioni normative o di più o meno radicati orientamenti giurisprudenziali, sembra autorizzare la prospettazione di un quesito in ordine alla possibile ascrizione della figura ai tradizionali criteri di risoluzione delle antinomie. Ci si chiede, in altre parole, se quella che da più parti viene descritta come una crisi del sistema delle fonti² sia arrivata a produrre un vero e proprio nuovo criterio di risoluzione dei contrasti volto in certa misura a superare le criticità mostrate dal sistema e garantirne, in ultima analisi, i profili di coerenza.

Nel tentativo di rispondere al quesito prospettato non potrà farsi a meno di operare, senza pretese di completezza, talune osservazioni circa le caratteristiche generali della disapplicazione normativa. In modo parimenti non esaustivo occorrerà preliminarmente soffermarsi lungo una breve rassegna delle principali ipotesi di

¹ Anche per quanto detto, la disapplicazione poggerebbe su quel «fondamento teorico incerto» al quale introduttivamente ha fatto riferimento B. CARAVITA, *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti. Introduzione*, in www.federalismi.it, 13 luglio 2011.

² Sulla perdurante vitalità del concetto di sistema delle fonti si è in più occasioni interrogata la dottrina più avvertita. Anche di recente la crisi dei criteri ordinatori del sistema delle fonti è stata denunciata in particolare da A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, relazione al Convegno su *La funzione normativa di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, Trapani 3-4 maggio 2002, reperibile in www.rivistaaic.it, il quale apertamente rileva come ormai «in questo stato di cose, i criteri ordinatori "saltano" o, come che sia, versano in una condizione di evidente sofferenza e difficoltà a farsi valere, secondo "modello"». Cfr. con F. MODUGNO, *E' possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, relazione al Convegno celebrativo del 60° anniversario della Costituzione dal titolo “*Il pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione*”, svoltosi presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Roma Tre il 27 e 28 novembre 2008, reperibile in <http://host.uniroma3.it/centri/crispel/Modugno2008.pdf>.

disapplicazione, vera o “presunta”, note al nostro ordinamento.

Senza incertezze è possibile collocare nel novero dei casi di disapplicazione normativa quelli riconducibili al menzionato art. 5 l.a.c. inerenti alla disapplicazione del regolamento da parte del G.O. Ancora, ormai incontrovertita è la possibilità di procedere ad analoga operazione di disapplicazione regolamentare da parte del G.A. nelle sue pur differenti tipologie di giurisdizione. Nota a tutti è poi la praticabilità del meccanismo disapplicativo in corrispondenza di contrasti tra la norma interna e la norma comunitaria autoapplicativa.

Meno pacifica – *melius*, al momento espressamente esclusa dalla più recente giurisprudenza costituzionale³ – è la possibilità di procedere a disapplicazione della norma interna per contrasto con la Cedu. La problematica da ultimo richiamata, suggerendo peraltro più ampie considerazioni di ordine generale, meriterà un richiamo più approfondito nelle pagine che seguono.

A fianco ai casi segnalati, ascrivibili – come detto senza grosse incertezze – al novero delle ipotesi tradizionali di disapplicazione, sembra poi opportuno collocare talune figure che mostrano significativi elementi di affinità rispetto alla dinamica disapplicativa.

Il riferimento è anzitutto all'interpretazione conforme ai diversi parametri normativi sovraordinati laddove la stessa – come non infrequentemente avviene – mostri cenni di forzatura rispetto al perimetro delle “possibilità interpretative”⁴.

³ Si rinvia alla recente sentenza della Corte costituzionale, 7 marzo 2011, n. 80, con la quale la Consulta pur prendendo atto di come «l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea è stato, peraltro, incisivamente modificato dal Trattato di Lisbona, in una inequivoca prospettiva di rafforzamento dei meccanismi di protezione dei diritti fondamentali» rileva altresì che «a prescindere da ogni altro possibile rilievo, la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato resta, dunque, allo stato, ancora improduttiva di effetti. La puntuale identificazione di essi dipenderà ovviamente dalle specifiche modalità con cui l'adesione stessa verrà realizzata». Conclusivamente la Corte costituzionale ha dunque ritenuto «tuttora valide le considerazioni svolte da questa Corte in rapporto alla disciplina anteriore, riguardo all'impossibilità, nelle materie cui non sia applicabile il diritto dell'Unione (come nel caso sottoposto a questa Corte), di far derivare la riferibilità alla CEDU dell'art. 11 Cost. dalla qualificazione dei diritti fondamentali in essa riconosciuti come «principi generali» del diritto comunitario (oggi, del diritto dell'Unione). Le variazioni apportate al dettato normativo – e, in particolare, la sostituzione della locuzione «rispetta» (presente nel vecchio testo dell'art. 6 del Trattato) con l'espressione «fanno parte» – non sono, in effetti, tali da intaccare la validità di tale conclusione». Si rinvia al commento offerto sulla sentenza richiamata da A. RUGGERI, *La Corte fa il punto sul rilievo interno della CEDU e della Carta di Nizza-Strasburgo* (a prima lettura di Corte cost. n. 80 del 2011), 23 marzo 2011, in www.forumcostituzionale.it.

⁴ La problematica rappresentata ha trovato anche di recente approfondimento nel contributo offerto da C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008, pp. 110 e ss., secondo il quale «talune prese di posizione della giurisprudenza di legittimità inducono a meditare ulteriormente sul rapporto tra interpretazione adeguatrice e disapplicazione della legge. Ci si chiede, in particolare, se l'operare forme di adeguamento interpretativo della legislazione alla Costituzione, in senso piuttosto accentuato, possa costituire, in fin dei conti, una forma dissimulata di disapplicazione, posto che leggere un testo alla luce dei principi promananti da una fonte che si

Ovviamente la necessaria iscrizione del fenomeno al novero delle vicende non fisiologiche della pratica giuridica richiede che la questione sia trattata con particolare prudenza.

Non minore è poi la cautela richiesta, anche sul piano definitorio, da una ulteriore ipotesi che per molti aspetti è possibile definire 'affine' alla figura della disapplicazione. Si tratta del concetto di cedevolezza normativa, correlato al principio di continuità dell'ordinamento, ed operante, in varie direzioni, secondo modalità assai simili alla disapplicazione.

Qualche breve ma necessaria incursione nello specifico perimetro delle ipotesi richiamate sarà utile a desumere taluni tratti generali della figura in esame e a favorirne una migliore e più credibile collocazione teorico-sistematica nel quadro complessivo dell'ordinamento.

- 2 -

A) La disapplicazione di norma interna contrastante con una norma comunitaria autoapplicativa.

Si tratta probabilmente dell'ipotesi dalla quale sono scaturiti i più ampi dibattiti ed approfondimenti dottrinari. Il meccanismo disapplicativo nasce, in questo settore, come ultimo approdo del "cammino comunitario" percorso dalla Corte costituzionale a partire dalla metà degli anni sessanta. A lungo "pressata" dalla giurisprudenza comunitaria reclamante l'adozione da parte degli Stati membri di efficaci meccanismi di garanzia della *primauté* del diritto comunitario, fu la stessa Consulta ad autorizzare, *ob torto collo*, il ricorso alla disapplicazione.

In questo caso, il ricorso al meccanismo disapplicativo si rese dunque indispensabile al fine di dirimere le tensioni tra due ordinamenti, separati e distinti, nei casi di concreto conflitto normativo. Sul presupposto di una avvenuta cessione di sovranità nei limiti delle competenze fissate dai trattati comunitari e forzatamente fondata sull'art. 11 Cost.⁵, la disapplicazione è stata invocata quale unica soluzione

ritenga di rango superiore, pervenendo allo stravolgimento del senso letterale delle sue disposizioni, significa, in definitiva, venir meno al comando del legislatore, pur in ossequio a norme e principi esterni rispetto alla legge».

⁵ Ricostruzione quest'ultima anche di recente critica da A. RUGGERI, *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V*, in www.federalismi.it, 24 gennaio 2006, p. 4, il quale è orientato a «ritenere che, non potendo ad oggi l'ordinamento comunitario fare a meno del puntello offertogli dall'art. 11, secondo una sua visibilmente slargata ed impropria lettura, ogni qual volta una norma interna si mostri irrispettosa di norma comunitaria e, per ciò stesso, della norma costituzionale di "copertura", essa non possa che esser sanzionata con le procedure usuali, che – trattandosi di norma di legge – passano attraverso la sua impugnazione ed il successivo annullamento da parte della Consulta».

praticabile al fine di consentire l'ingresso e la diretta applicabilità del diritto comunitario senza che a tal fine occorresse sottoporre a scrutinio di legittimità costituzionale la norma interna contrastante. Per altro verso, il ricorso alla disapplicazione si è mostrato congeniale rispetto all'esigenza di conservare efficacia alle norme interne "incompetenti" in assenza di apposita normazione comunitaria di settore (configurando anche qui, nella sostanza, un assetto relazionale tra fonti caratterizzato dalle tecniche proprie della cedevolezza⁶) e, ancora, rispetto all'esigenza di escludere effetti immediatamente ed irrecuperabilmente abrogativi del diritto interno in capo alla normazione comunitaria contrastante.

B) L'ipotesi, al momento tramontata, di disapplicazione della norma interna per contrasto con la Cedu.

Nel caso richiamato la possibilità di procedere a disapplicazione era stata recentemente adombrata in dottrina a seguito della (presunta) "comunitarizzazione" della Cedu ad opera del Trattato di Lisbona⁷.

E' in proposito a tutti noto come la giurisprudenza costituzionale precedente e, segnatamente, quella illustrata in occasione delle sentenze "gemelle" del 2007, avesse radicalmente escluso il ricorso alla disapplicazione reclamando, al contrario, la necessità di sollecitare, in caso di contrasto, il giudizio di legittimità costituzionale della Corte stessa per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (rispetto al quale la Cedu veniva a porsi come norma interposta). Senza ripercorrere l'intero articolato motivazionale delle sentenze richiamate, basti in questa sede ricordare come il divieto di disapplicazione proclamato dalla Consulta ruotasse, prevalentemente, sulla esclusione della Cedu (come del resto della generalità del diritto internazionale pattizio) dal perimetro di operatività dell'art. 11 Cost., allo stato riservato all'ordinamento propriamente comunitario⁸.

⁶ Cfr. con F. MODUGNO, *E' possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?* Relazione al Convegno celebrativo del 60° anniversario della Costituzione dal titolo "Il pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione", svoltosi presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Roma Tre il 27 e 28 novembre 2008, p. 33 reperibile in <http://host.uniroma3.it/centri/crispel/Modugno2008.pdf>, il quale pone in luce come in materia venga a delinearsi «un rapporto tra fonte competente-fonte incompetente nel quale la fonte incompetente è valida e potenzialmente efficace fino a che non interviene la fonte competente, momento nel quale due fonti sono valide, ma solo una efficace. E' la chiave di lettura che ho sostenuto, più in generale, per tutti i numerosi casi di competenza-concorrenza non definiti da una attribuzione esclusiva».

⁷ Cfr. con P. BILANCIA – M. D'AMICO, *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009, pp. 127 e ss. Cfr. anche con E. LAMARQUE, *Gli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo secondo la Corte costituzionale italiana*, in *Corriere giuridico*, n. 7, 2010, p. 962 e ss.

⁸ Sia consentito un rinvio alla più ampia analisi che si è tentato di offrire in D. PORENA,

Successivamente, il riferimento operato all'art. 6 del Trattato UE, nella versione consolidata a seguito del Trattato di Lisbona, a mente del quale «l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» ha, come detto, orientato parte della dottrina⁹ come anche la più recente giurisprudenza amministrativa¹⁰ a ritenere che le norme della Cedu, ormai “comunitarizzate”, fossero pertanto anche dotate dell'efficacia riconosciuta alla normativa di rango comunitario capace di causare la disapplicazione della fonte interna contrastante.

Invero, di pochi mesi fa è la sentenza con la quale la Corte costituzionale ha voluto ribadire il proprio immutato orientamento circa il divieto di disapplicazione della Cedu, pure anche a seguito delle innovazioni prodotte con il Trattato di Lisbona¹¹.

La sentenza della Corte costituzionale, per la verità non “irresistibile” sul piano delle argomentazioni adottate, sembra tuttavia confermare un atteggiamento di *tendenziale ostilità* rispetto al meccanismo disapplicativo. Ostilità tanto più pronunciata laddove un tale meccanismo, se applicato in favore di una normativa come la Cedu involgente la proclamazione di posizioni fondamentali, finisca per condurre alla frustrazione dell'art. 134 Cost.¹², alla sovversione del controllo costituzionale accentrato, ed alla sostituzione ad esso di un meccanismo di controllo diffuso di “convenzionalità”¹³. In altre parole, sarebbe lo stesso significato più

L'evoluzione dei rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento internazionale alla luce della revisione costituzionale e della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale, in www.federalismi.it, 21 luglio 2008.

⁹ Invero non sono mancate critiche autorevoli alla impostazione sommariamente descritta. In proposito si veda quanto sostenuto da A. CELOTTO, *Il trattato di Lisbona ha reso la Cedu direttamente applicabile nell'ordinamento italiano?* In *Giust. amm.*, 21 maggio 2010.

¹⁰ In questo senso si era recentemente orientato il Cons. Stato, sent. 1220 del 2010, laddove il Collegio ha affermato che «la Sezione deve fare applicazione dei principi sulla effettività della tutela giurisdizionale, desumibili dall'art. 24 della Costituzione e dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (divenuti direttamente applicabili nel sistema nazionale, a seguito della modifica dell'art. 6 del Trattato, disposta dal trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009)». Di tenore analogo la sentenza Tar Lazio, Sez. II-bis, n. 11984 del 2010, secondo cui occorre riconoscere un rinnovato «vigore dei principi affermati dalla CEDU, ai quali il legislatore del T.U.E. ha dichiaratamente aderito e che oggi non possono non guidare l'interprete nell'applicazione dello stesso testo normativo».

¹¹ Corte cost., sent. 7 marzo 2011, n. 80.

¹² E' in generale il meccanismo disapplicativo che, al di fuori dello stretto perimetro delle ipotesi ammesse, conduce alla violazione «dell'art. 134 della Costituzione, che attribuisce esclusivamente alla Corte costituzionale il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge dello Stato e delle regioni», così Corte cost., sent. 11 giugno 1990, n. 285.

¹³ Cfr. con E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, in www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/lamarque_definitivo_6112009.pdf, pp. 7 e ss. laddove l'autrice osserva che «con riguardo alla Convenzione europea, e non ad altri obblighi

profondo della giurisdizione costituzionale ad essere aggirato.

La vicenda brevemente illustrata, benché afferente ad una ipotesi di esclusione della disapplicazione, contribuisce, come vedremo, ad alimentare valutazioni di ordine generale sul complesso della figura.

C) Non occorrerà soffermarsi oltremodo sull'ipotesi di disapplicazione normativa sancita dall'art. 5 della L.A.C.

Per quel che qui interessa, basti ricordare che il contrasto tra la fonte normativa regolamentare e quella legislativa o quella comunque sovraordinata (Costituzione o fonti comunitarie o internazionali) si risolve nel nostro ordinamento mediante una forma di sindacato diffuso, attribuito al giudice ordinario chiamato a disapplicare il regolamento *in conformità al criterio gerarchico* di composizione delle antinomie.

D) Più interessante ed articolata la vicenda giurisprudenziale relativa alla disapplicazione del regolamento da parte del giudice amministrativo.

In questa ipotesi, il primo cenno di apertura si ebbe nel 1992 con una “storica” sentenza del Consiglio di Stato con la quale il Collegio ritenne estensibile al giudice amministrativo lo strumento della disapplicazione del regolamento per contrasto tra questo e fonte sovraordinata¹⁴. Invero, la sentenza ricordata si limitò a consentire tale eventualità entro il solo limite dei casi sottoposti alla giurisdizione esclusiva. Inizialmente, dunque, rimasero fuori dal perimetro di operatività dello strumento le ipotesi in cui si contendesse in materia di interessi legittimi nell'ambito della giurisdizione di legittimità del G.A.

La restrizione imposta da quel primo segmento giurisprudenziale poggiò essenzialmente sulla volontà di preservare la natura impugnatoria del processo amministrativo di legittimità, a sua volta fondata sulla necessità di garantire certezza e stabilità alla funzione amministrativa mediante il meccanismo decadenziale¹⁵.

internazionali, la possibilità da parte dei giudici comuni di dare diretta applicazione alla norma di origine pattizia a scapito di qualsiasi altra norma interna avrebbe potuto condurre a una progressiva e incontrollata sovrapposizione di un diverso sistema costituzionale dei diritti, il sistema europeo delineato dalla Convenzione europea e dalla Corte di Strasburgo, su quello stabilito nella nostra Costituzione, e presidiato dal controllo accentrato della Corte costituzionale». Cfr. con A. BARBERA, *Corte costituzionale e giudici di fronte ai “vincoli comunitari”: una ridefinizione dei confini?*, in *Quad. cost.*, 2007, p. 337.

¹⁴ Sul *revirement* che condusse il Consiglio di Stato alla nota sent. 26 febbraio 1992, n. 154, cfr. con F. CINTIOLI, *Potere regolamentare e sindacato giurisdizionale. Disapplicazione e ragionevolezza nel processo amministrativo sui regolamenti*, Torino, 2007, p. 269 e ss.

¹⁵ «Il vero ostacolo all'applicazione dell'art. 5 L.A.C. è stato ravvisato nel regime di

Tuttavia, i paradossi ai quali tale impostazione ha negli anni condotto sono stati più d'uno. Il più evidente e macroscopico risiedeva probabilmente nelle criticità dovute all'assenza di meccanismi di tutela rispetto al regolamento illegittimo: il GA era nelle condizioni di sollecitare lo scrutinio di costituzionalità di una legge costituzionalmente illegittima, ma non disponeva di alcun rimedio con riguardo al regolamento contraddittorio rispetto alla legge o, addirittura, alla stessa Costituzione¹⁶.

La necessità di superamento di criticità sistemiche e di evidenti paradossi, come la prevalenza nel regolamento del profilo oggettivo-normativo rispetto a quello soggettivo-amministrativo¹⁷ e, in questo quadro, la conseguente necessaria applicazione del principio generale *iura novit curia*, sono state dunque alla base della successiva evoluzione giurisprudenziale¹⁸.

Come noto, la più recente giurisprudenza amministrativa¹⁹ ha

inoppugnabilità dell'atto amministrativo. La tesi che la considerava come una qualità sostanziale dell'atto e che la assimilava persino alla cosa giudicata non poteva accogliere l'idea che mediante la disapplicazione un simile effetto sostanziale potesse essere aggirato. Si reputava, insomma, che la disapplicazione ponesse a rischio le basi stesse del principio dispositivo nel processo di impugnazione ed è per questo che si è andato consolidando la ben nota asimmetria tra processo amministrativo e processo civile circa il potere esercitabile dal rispettivo giudice: al primo solo quello di annullamento, al secondo solo quello di disapplicazione», così F. CINTIOLI, *Potere regolamentare e sindacato giurisdizionale. Disapplicazione e ragionevolezza nel processo amministrativo sui regolamenti*, Torino, 2007, p. 274.

¹⁶ Cfr. con V. ONIDA, *Sulla «disapplicazione» dei regolamenti incostituzionali (a proposito di libertà religiosa dei detenuti)*, in *Giur. Cost.*, 1968, p. 1051, il quale rileva come «l'esempio più macroscopico di questa disarmonia verrebbe ad essere rappresentato dalla giurisdizione del Consiglio di Stato. Nei relativi procedimenti le questioni di costituzionalità delle leggi sono certamente sollevabili in via incidentale, su istanza di parte o anche d'ufficio, nella misura in cui appaiono rilevanti ai fini della decisione. Non sarebbe invece possibile, stando alla ricordata giurisprudenza, la disapplicazione dei regolamenti incostituzionali».

¹⁷ Cfr. con G. MORBIDELLI, *La disapplicazione dei regolamenti nella giurisdizione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, p. 680, secondo il quale «una cosa è l'esigenza di stabilità dei rapporti segnati da un provvedimento, un'altra è l'esigenza di stabilità in rapporto ad un regolamento: non solo perché esso è – di norma – impugnabile da altri insieme con l'atto applicativo (...) ma soprattutto perché si lascia in vita una norma generale ed astratta *contra legem*, come tale foriera di ulteriori illegittimità e dunque di instabilità».

¹⁸ Cfr. con F. CINTIOLI, *Potere regolamentare e sindacato giurisdizionale. Disapplicazione e ragionevolezza nel processo amministrativo sui regolamenti*, Torino, 2007, p. 271, il quale ricorda che «si è fatto leva sul principio di gerarchia delle fonti, sul principio *iura novit curia* e sulla necessità di rinvenire anche per il regolamento un meccanismo invalidante delle norme di grado inferiore (di tipo appunto regolamentare)».

¹⁹ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, sent. 20 maggio 2003, n. 2750, secondo cui «il potere di disapplicazione del g. a. sussiste sia riguardo regolamenti illegittimi che ledano diritti o interessi legittimi attribuiti dalla legge sia riguardo norme di rango regolamentare che attribuiscono un diritto in contrasto con norme sovraordinate. La disapplicazione degli atti normativi secondari è consentita al g. a., anche in mancanza di impugnazione dell'atto proposta dalle parti, bastando accertare che la norma non è idonea ad innovare l'ordinamento sul punto e quindi non può applicarsi»; Cons. Stato, sez. VI, sent. 5 dicembre 2002, n. 6657, secondo cui «al g. a. è consentito, anche in mancanza di richiesta delle parti, sindacare gli atti di normazione secondaria al fine di stabilire se essi abbiano attitudine, in generale, ad innovare l'ordinamento e, in concreto, a fornire la regola di giudizio per risolvere la questione controversa; egli può giungere alla disapplicazione della norma regolamentare in contrasto con la legge qualora incida su una posizione di diritto soggettivo perfetto, riconducibile

definitivamente ammesso lo strumento della disapplicazione regolamentare sia nell'ambito della giurisdizione esclusiva che in quella di legittimità²⁰.

- 3 -

Tratti i brevi cenni che precedono, è possibile dunque per l'istante osservare come nel nostro ordinamento, di sicuro, figurino le tre suindicate ipotesi di disapplicazione: la disapplicazione della fonte interna per contrasto con quella comunitaria e le due ipotesi di disapplicazione del regolamento, da parte del G.O e del G.A., per contrasto con una fonte sovraordinata.

Ma, come detto, da un esame pur sommario, sembrano emergere ulteriori casi "sospetti" di disapplicazione.

A) Il primo dei due sembra ascrivibile alla fenomenologia complessiva delle norme "cedevoli".

Il meccanismo, in estrema sintesi, è quello in base al quale le norme introdotte dalla fonte incompetente producono effetti e "resistono" sino all'entrata in vigore delle norme introdotte mediante la fonte competente²¹.

Negli ultimi anni si è tornati a dibattere vivacemente intorno al concetto ed agli effetti di tale dinamica con particolare riferimento alle vicende correlate alla revisione del Titolo V della Costituzione e, segnatamente, alla nuova ripartizione competenziale della potestà legislativa tra Stato e Regioni.

Occorre tuttavia non dimenticare come il concetto di cedevolezza fosse già in precedenza tutt'altro che sconosciuto al nostro ordinamento. In particolare, la necessità di garantire il principio di continuità dell'ordinamento in fasi di transizione dello stesso²² (e di evitare la produzione di inappropriati e traumatici effetti

alla norma di legge. Nel caso in cui un atto amministrativo non sia immediatamente lesivo di un interesse legittimo e non debba pertanto essere impugnato ex se, esso può rilevare nel giudizio di impugnazione dell'atto che lo presuppone, con conseguente sua disapplicazione, se riconosciuto illegittimo».

²⁰ Cfr. con F. CINTIOLI, *Potere regolamentare e sindacato giurisdizionale. Disapplicazione e ragionevolezza nel processo amministrativo sui regolamenti*, Torino, 2007, pp. 307 e ss.

²¹ Come osservato da G. D'ELIA, *Vecchio e nuovo in tema di norme statali cedevoli: riflessioni sulla interferenze legislative qualificate*, in www.forumcostituzionale.it, 29 maggio 2008, l'elemento comune nella meccanica della "cedevolezza" «consiste nella interferenza sulle competenze normative regionali posta in essere da disposizioni statali destinate a cedere il passo con l'esercizio successivo delle competenze normative regionali: la norma statale è, in altre parole, cedevole perché si ritrae, liberando lo spazio momentaneamente occupato, in favore del legislatore locale. Ma, all'interno di questa categoria, avremo in un caso che le disposizioni statali sono di per sé incompetenti e acquistano validità in conseguenza del carattere cedevole delle norme da esse prodotte: la cedevolezza, dunque, concorre a giustificare e consentire l'intervento normativo statale».

²² Cfr. con Corte cost., sent. 11 gennaio 1974, n. 13, laddove si afferma che «nel vigente

“ghigliottina”) fu infatti già contemplata con riferimento alla legislazione statale vigente all'epoca della istituzione delle Regioni. Già a partire da allora, prese avvio quella giurisprudenza costituzionale orientata a sostenere il principio in base al quale la normativa statale previgente e anche successiva all'entrata in vigore nel nuovo riparto competenziale non fosse per tale ragione invalidata, ma anzi avrebbe continuato a produrre effetti sino al concreto esercizio da parte del legislatore regionale delle proprie prerogative²³.

Senza incedere in un più approfondito esame della giurisprudenza costituzionale maturata sul punto alla metà degli anni cinquanta e, successivamente, ripresa alla metà degli anni settanta, preme piuttosto sottolineare come la dinamica della cedevolezza, ed il suo concreto operare mediante disapplicazione della normativa statale incompetente a seguito dell'esercizio della competenza legislativa regionale, si sia per linee generali riproposto anche a seguito della più recente transizione costituzionale. Anche qui, la preoccupazione circa le conseguenze di un effetto “ghigliottina” sulla legislazione statale *ante* riforma ha indotto a perseguire l'utilizzo del meccanismo richiamato²⁴. La giurisprudenza costituzionale immediatamente successiva alla revisione del 2001, come pure le disposizioni contenute nella legge “La Loggia” del 2003, hanno difatti confermato come la legislazione previgente al nuovo riparto competenziale avrebbe continuato ad *applicarsi* sino al concreto esercizio delle nuove attribuzioni legislative fissate dalla Costituzione.

Questo dunque rispetto alla normativa previgente. Ma anche con riguardo

ordinamento, il sopravvenire di nuove norme formalmente costituzionali, dotate come sono di forza giuridica prevalente rispetto a quella delle leggi formali ordinarie, determina l'invalidazione delle norme anteriori che divengano con esse incompatibili, e può altresì - quando ricorra l'ipotesi di puntuale contrasto di precetti sul medesimo oggetto - provocarne l'abrogazione ex art. 15 disp. prel. cod. civ.; ma è pur vero che, con riferimento a determinati settori od a materie particolari, in cui sono preminenti gli aspetti organizzativi, il rigore degli anzidetti principi risulta temperato, in virtù di espresse disposizioni dei testi costituzionali, dal principio di continuità».

²³ Si rinvia, tra le altre, a Corte costituzionale, sent. 17 gennaio 1957, n. 6, laddove la Consulta osservò che «le leggi dello Stato, tanto anteriori quanto posteriori alla istituzione delle Regioni, hanno sempre automaticamente applicazione in tutto il territorio nazionale, compresa la Sicilia senza che occorran leggi regionali di recezione, le quali perciò sarebbero, da un lato, del tutto superflue e, dall'altro, addirittura incostituzionali, per cui, se impugnate, sarebbero da dichiarare costituzionalmente illegittime».

²⁴ Cfr., *ex multis*, con Corte cost., sent. 7 ottobre 2002, n. 422, secondo cui «il rinnovato assetto delle competenze legislative potrà essere fatto valere dallo Stato e dalle Regioni tramite nuovi atti di esercizio delle medesime, attraverso i quali essi possono prendere ciò che la Costituzione dà loro, senza necessità di rimuovere previamente alcun impedimento normativo. Perciò, le norme che definiscono le competenze legislative statali e regionali contenute nel nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione potranno, di norma, trovare applicazione nel giudizio di costituzionalità promosso dallo Stato contro leggi regionali e dalle Regioni contro leggi statali soltanto in riferimento ad atti di esercizio delle rispettive potestà legislative, successivi alla loro nuova definizione costituzionale».

alla legislazione prodotta successivamente alla revisione costituzionale, significative e molteplici sono le ipotesi in cui al legislatore statale sembra essere consentito di operare mediante il meccanismo della cedevolezza.

In estrema sintesi, e senza indugiare sulle problematiche scaturite dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003²⁵ (che invero – taluni sostengono in dottrina – solo impropriamente verrebbero collocate nel quadro della figura in esame²⁶ o che, al più, andrebbero definite nei termini di una “cedevolezza invertita”), le ipotesi intorno alle quali vi è sostanziale condivisione di vedute sono rappresentate, parafrasando il lessico usato dalla Consulta con riferimento ad altra problematica, dalla legislazione “comunitariamente vincolata”²⁷ e da quella

²⁵ Per le quali si rinvia a S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 578 e ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2777 e ss.; A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2782 e ss.; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione della legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza n. 303 del 2003*, in www.forumcostituzionale.it; A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003, in www.forumcostituzionale.it.

²⁶ In proposito, si rinvia a quanto autorevolmente sostenuto da F. MODUGNO, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, Relazione tenuta, il 15.12.2005, nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Teramo, nell'ambito del seminario su “*Le fonti primarie statali*” organizzato dai docenti del locale dottorato di ricerca in “*Diritto costituzionale e diritto costituzionale europeo*”, reperibile in www.issirfa.cnr.it/3157,908.html, il quale pone in luce che «la soluzione della giurisprudenza costituzionale (sent. 303/03) che ha giustificato (“non irragionevole”) la temporanea compressione delle competenze regionali concorrenti da parte di disposizioni statali di dettaglio, come tali suppletive rispetto a sopravvenienti leggi regionali, è stata però tacciata di contraddittorietà: se lo Stato invoca la sussidiarietà quando la sola regolazione di principio è insufficiente ad assicurare la soddisfazione dell'interesse unitario, allora la legge statale non può essere cedevole una volta che la competenza <sussidiaria> sia stata legittimamente esercitata, cioè sia dotata dei requisiti procedurali e sostanziali».

²⁷ Il riferimento è alla giurisprudenza costituzionale in materia di giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Rispetto all'intervento cedevole dello Stato in materie involgenti l'adempimento di obblighi comunitari, ci ricorda F. MODUGNO, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, Relazione tenuta, il 15.12.2005, nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Teramo, nell'ambito del seminario su “*Le fonti primarie statali*” organizzato dai docenti del locale dottorato di ricerca in “*Diritto costituzionale e diritto costituzionale europeo*”, reperibile in www.issirfa.cnr.it/3157,908.html, «già la legge comunitaria per il 2001 (l. n. 39 del 2002) contiene una soluzione “ponte” per quanto riguarda la funzione sostitutiva della legge statale nei confronti delle norme regionali nell'attuazione del diritto comunitario (art. 1, 5° comma): gli atti normativi statali adottati nelle materie di competenza legislativa regionale entrano in vigore, qualora le Regioni non abbiano già provveduto ad adottare proprie norme attuative alla data di scadenza del termine stabilito per l'attuazione della normativa comunitaria, ma con efficacia suppletiva, perdendo cioè vigenza con l'entrata in vigore di ciascuna normativa regionale di attuazione. Come si vede, la legge comunitaria svolge la norma costituzionale secondo la quale, mentre il potere di dare attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea spetta alle Regioni “nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato”, è quest'ultima poi che “disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”, fissando, nella specie, il termine (data di scadenza, stabilito per l'attuazione della

“costituzionalmente vincolata”²⁸. In altre parole, sempre procedendo per sommi capi, il titolo di legittimazione per un intervento statale cedevole sarebbe rappresentato, nelle ipotesi descritte, dalla necessità di impedire vuoti di normazione in materie di competenza regionale, laddove la normativa in questione integri una disciplina volta alla tutela di superiori valori costituzionali o all'attuazione di obblighi comunitari.

Invero sembra sovente assistersi alla proliferazione legislativa di clausole di cedevolezza anche al di fuori delle ipotesi descritte o comunque, ad una sostanziale forzatura dei limiti dalle stesse tracciati. Ma non è questa la sede per operare una compiuta ricognizione dei casi e delle ipotesi di cedevolezza attualmente illustrate dal nostro ordinamento²⁹. Quel che interessava brevemente circostanziare è piuttosto il fatto che il meccanismo proprio delle relazioni normative cedevoli è ben noto al nostro

direttiva) dal quale si verifica l'inadempienza».

²⁸ Si rinvia, in proposito, a Corte cost., sent. 18 dicembre 2003, n. 13, laddove la Consulta afferma che «una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. (...) Avuto dunque riguardo all'assetto di competenze prefigurato dall'art. 117, terzo comma, Cost. la questione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna deve essere dichiarata fondata, giacché la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le Regioni non possono essere private». Pur alla luce di tali premesse, la Corte costituzionale ha di seguito concluso che «la caducazione immediata del censurato comma 3 dell'art. 22, sollecitata dalla Regione ricorrente, provocherebbe tuttavia effetti ancor più incompatibili con la Costituzione. Alla erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti ed alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa. Vi è qui una evidente esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione che non a caso la legge n. 146 del 1990 qualifica, all'art. 1, servizio pubblico essenziale. Quel principio di continuità che questa Corte ha già riconosciuto operare, sul piano normativo, nell'avvicendamento delle competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni ed in virtù del quale le preesistenti norme statali continuano a vigere nonostante il mutato assetto delle attribuzioni fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza (sentenza n. 13 del 1974 e da ultimo sentenza n. 376 del 2002), deve essere ora ampliato per soddisfare l'esigenza della continuità non più normativa ma istituzionale, giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali. In tema di istruzione la salvaguardia di tale dimensione è imposta da valori costituzionali incomprimibili».

²⁹ Cfr. con G. D'ELIA, *Vecchio e nuovo in tema di norme statali cedevoli: riflessioni sulla interferenze legislative qualificate*, in www.forumcostituzionale.it, 29 maggio 2008, pp. 5 e ss. il quale osserva che «un primo titolo di legittimazione dell'intervento statale si ha, certamente, come conseguenza dell'esercizio del potere sostitutivo per inadempimento all'obbligo di adeguamento alla normativa comunitaria e internazionale, che trova oggi riconoscimento nell'art. 117, comma 5, Cost. (...) Un secondo titolo di legittimazione della norma statale cedevole consegue alle speciali clausole di flessibilizzazione dell'ordinaria distribuzione delle competenze normative, come la sussidiarietà o la trasversalità di alcune competenze statali, il cui esercizio trasforma l'eventuale competenza regionale residuale in una “atipica potestà concorrente”. (...) Al di fuori di queste, che potremmo chiamare, interferenze “tipiche”, vi è un'altra gamma, necessariamente ristretta, di interferenze “atipiche”, meritevoli di precisa individuazione nel caso concreto, le quali svelano la necessità di una previa ricognizione di uno specifico titolo di legittimazione della norma statale cedevole, attraverso il criterio selettivo - che qui si vuole individuare - della interferenza qualificata».

sistema e ciò non solo in corrispondenza di fasi di transizione costituzionale³⁰.

Quanto sopra rilevato, preme a questo punto osservare come la relazione cedevole tra normazione competente e normazione incompetente operi, nella sostanza, secondo modalità analoghe a quelle proprie della disapplicazione³¹.

Benché si osservi particolare prudenza, specie da parte della Consulta, nel qualificare il meccanismo in termini di disapplicazione³², sembra tuttavia che le affinità con quest'ultima si evidenzino in tutta la loro portata. La normativa introdotta da una fonte incompetente continua difatti ad applicarsi sino all'ingresso della normativa competente. Quest'ultima, tuttavia, non determina effetti *abrogativi* della prima³³.

³⁰ Con riguardo agli approdi dottrinari, normativi e giurisprudenziali successivi alla riforma del Titolo V della Costituzione, si condividono le parole di A. RUGGERI, *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V?* in www.federalismi.it, 26 gennaio 2006, secondo il quale «senza stare ora dietro ai non poco ramificati ed approssimativi sviluppi dell'ultima giurisprudenza, quel che importa osservare è che la soluzione contraria all'ulteriore produzione di norme di dettaglio (e "cedevoli") da parte dello Stato, quando pure dovesse considerarsi aderente alla lettera della legge La Loggia (di cui, nondimeno, resterebbe da verificare la costituzionalità...), si rivelerebbe – se mi è dato di esprimermi con franchezza – davvero insensata (ed è, perciò, singolare che sia avallata da alcuni, pur accorti, studiosi), sol che si consideri che la legislazione previgente potrebbe, ad un tempo, non essere rimpiazzata da leggi regionali, che tardino ad appropriarsi degli ambiti materiali loro concessi dalla riforma, e a non poterlo essere, in tesi, dalle stesse leggi dello Stato (senza, peraltro, trascurare il fatto che, dimostrandosi le vecchie norme statali incompatibili coi nuovi principi, per un verso sarebbe problematico affermarne l'avvenuta abrogazione, stante la diversità di struttura nomologica rispetto alle norme di principio sopravvenienti, e per un altro verso non vi sarebbe più il modo di attaccarle efficacemente, se non coi tempi ed alle condizioni delle impugnazioni in via incidentale)».

³¹ Di questo stesso avviso sembra F. CINTIOLI, *Potere regolamentare e sindacato giurisdizionale. Disapplicazione e ragionevolezza nel processo amministrativo sui regolamenti*, Torino, 2007, p. 291, secondo il quale «se la disapplicazione entra nel processo amministrativo per la risoluzione delle antinomie, è indubbio che anche in questi casi, nei quali la dottrina e lo stesso legislatore sogliono parlare di cedevolezza della fonte incompetente, siamo di fronte ad altrettante applicazioni dell'istituto. La disapplicazione, in questo caso, si rivela particolarmente preziosa, in quanto evita l'annullamento radicale e priva di efficacia in una determinata controversia una disposizione che, in tutti gli ambiti territoriali diversi da quello interessato (e nei quali il titolare della competenza sostitutiva non l'abbia ancora esercitata) conserva ancora la sua vigenza. In breve, dovendosi postulare come cedevole una norma che abbia vigenza su tutto il territorio nazionale o comunque su un territorio più ampio rispetto alla fonte "preferita" per competenza, la prima cede solo entro l'ambito spaziale in cui trova applicazione la seconda». Cfr. con A. M. CECERE, *La cedevolezza da eccezione a regola: strumento di risoluzione delle antinomie dopo la riforma del Titolo V*, in www.forumcostituzionale.it.

³² Viceversa particolare attenzione sembra aver avuto la Consulta, già in occasione della sentenza n. 170 del 1984, nel precisare come il fenomeno della disapplicazione vada distinto «dall'abrogazione, o da alcun altro effetto estintivo o derogatorio, che investe le norme all'interno dello stesso ordinamento statutale, e ad opera delle sue fonti».

³³ E' a questo proposito quantomai utile un rinvio a quanto osservato da F. MODUGNO, *E' possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?* Relazione al Convegno celebrativo del 60° anniversario della Costituzione dal titolo "*Il pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione*", svoltosi presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Roma Tre il 27 e 28 novembre 2008, p. 34, il quale ci ricorda come nella "forza di legge" sono racchiuse «due ben distinte "virtualità" della legge: la capacità abrogativa nei confronti di qualsiasi altro fatto o atto giuridico e la capacità condizionante la validità di tali fatti ed atti».

I termini concreti della relazione si percepiscono con assoluta nitidezza nell'ipotesi del rapporto tra legge dello Stato incompetente e cedevole e legge regionale competente: la legge adottata dalla regione nell'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali non è ovviamente idonea ad abrogare quella dello Stato che continua ad essere difatti applicata in tutte le altre regioni che non provvedano a legiferare nella materia.

Invero anche nella vicenda illustrata non sembra dominare assoluta concordia di orientamenti. Anche negli arresti della Consulta sembra per certi aspetti intravedersi un richiamo alla distinzione tra “disapplicazione” e “non applicazione”. In particolare l'impressione che si trae è che la Corte sia orientata, anche in questa circostanza, a sostenere l'idea che il meccanismo della cedevolezza comporti l'applicazione della normativa in astratto competente, senza che con ciò venga evocata la presenza di una condizione viziante della norma cedevole tale da sollecitare l'esercizio di uno specifico potere di disapplicazione del giudice. Ma il terreno sembra essere quello proprio di assai sottili e scivolose distinzioni teoriche.

Alla luce di quanto osservato, non sembra in ogni caso eccessivamente imprudente collocare i profili caratteristici delle relazioni cedevoli tra fonti su un piano, quantomeno, di affinità rispetto alla figura della disapplicazione³⁴.

B) Transitando dalla teoria delle fonti alla teoria dell'interpretazione occorre da subito osservare come appartenga ad un uso distorsivo della strumentazione giuridica a disposizione del giudice la pratica dell'interpretazione conforme laddove la stessa integri, in concreto, ipotesi di disapplicazione normativa³⁵.

Non occorrerà di certo ripercorrere il cammino giurisprudenziale seguito

³⁴ Di questo avviso A. M. CECERE, *La cedevolezza da eccezione a regola: strumento di risoluzione delle antinomie dopo la riforma del Titolo V*, in www.forumcostituzionale.it, secondo il quale «sostenere l'applicazione sistematica della formula della “cedevolezza” vuol dire elevare a principio il ricorso alla regola della “disapplicazione” della norma nella risoluzione di alcune fattispecie di antinomie normative. (...) La Corte ha utilizzato nei suoi ragionamenti la categoria delle “norme cedevoli” per una composizione dei conflitti rispettosa del principio di continuità dell'ordinamento. Il qualificare una norma come cedevole comporta, come conseguenza, il ricorso alla sua “disapplicazione” ed alla corrispondente applicazione della norma successiva quando il criterio gerarchico non può essere ragionevolmente applicato».

³⁵ Come osservato da A. RUGGERI, *La Corte fa il punto sul rilievo interno della CEDU e della Carta di Nizza Strasburgo* (a prima lettura di Corte cost. n. 80 del 2011), 23 marzo 2011, in www.forumcostituzionale.it, nota a p. 3, il quale osserva come «pur nel fermo richiamo alla fedeltà al testo, dalla stessa Corte in più d'una occasione rinnovato, è ormai provata la esistenza di non infrequenti scostamenti da esso. Si assiste allora a quella che, ancora di recente, ho denominato l'applicazione diretta “mascherata” (o impropria) della CEDU, quale si ha ogni qual volta l'operatore, pur dichiarando di applicare la legge, così come “interpretata” alla luce della CEDU stessa, in realtà la mette puramente e semplicemente da canto, ovverosia ne manipola la sostanza normativa facendo appello ad istanze riconducibili alla Convenzione e, dunque, a conti fatti alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo».

negli anni sino all'affermazione del principio in base al quale il giudice, nell'interpretare la norma, deve - ove possibile - dare a quest'ultima un significato coerente alla Costituzione, come anche alla normazione comunitaria ed internazionale³⁶. In particolare, è questa l'incombenza ermeneutica specifica che il giudice deve ottemperare prima di poter sollevare la questione di costituzionalità o di disapplicare la norma contrastante con quella comunitaria. Il punto problematico, e che incrocia la questione della disapplicazione, è rappresentato dai limiti che il giudice deve rispettare nell'esercizio di questa sua funzione³⁷.

Assai sovente si verificano difatti casi in cui il potere-dovere di interpretazione conforme sembra piuttosto usato a “copertura” di surrettizie operazioni di disapplicazione normativa³⁸ delineando, in ultima analisi, una pratica giudiziaria *ultra vires*³⁹.

Invero, scendendo più vicino nelle pieghe del problema, sembra piuttosto

³⁶ Come ci ricorda E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, in www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/lamarque_definitivo_6112009.pdf, pp. 9 e ss. «il canone dell'interpretazione conforme alle norme dei trattati, su cui insiste la sentenza n. 349 del 2007, non rappresenta una novità per l'autorità giudiziaria. I giudici, infatti, da sempre riescono ad assicurare prevalenza ai vincoli internazionali pattizi (precedenti) sulle leggi interne (successive) invocando – fra gli altri criteri ermeneutici – la presunzione di conformità di queste ultime rispetto ai primi, e cioè la presunzione che lo Stato italiano, tramite il suo legislatore, non abbia inteso sottrarsi all'obbligo internazionale che si era in precedenza assunto, non volendo incorrere nella conseguente responsabilità per inadempimento nei rapporti con gli altri Stati». Cfr. con M. D'AMICO – B. RANDAZZO (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Torino, 2009.

³⁷ «Il confine tra il consentito e il vietato, per l'autorità giudiziaria, coincide con il confine tra la genuina interpretazione della legge alla luce della Costituzione, che è sempre ammessa e la lettura del sistema normativo che, pur presentandosi sotto la veste dell'interpretazione, sia in realtà “correzione” - diremmo noi più efficacemente “manipolazione” - della legge, che è al contrario sempre vietata al giudice comune in quanto riservata in esclusiva al tribunale costituzionale», così E. LAMARQUE, *Prove generali di sindacato di costituzionalità accentratore-collaborativo*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, Vol. III, pp. 1843 e ss.

³⁸ «Da un esame complessivo degli orientamenti giurisprudenziali dell'ultimo biennio si ricava l'impressione che, in relazione ai vincoli internazionali diversi dalla Convenzione europea, l'aut aut fra interpretazione conforme al vincolo internazionale e proposizione della questione di costituzionalità tenda a operare, nella pratica, in modo diverso, e meno rigido, di quanto non possa desumersi dalla lettura del decalogo stilato dalla giurisprudenza costituzionale per i vincoli derivanti dalla Convenzione europea. In particolare, i giudici, pur senza contravvenire formalmente ad alcuno dei comandamenti formulati dal giudice delle leggi, di fatto si ritagliano, in modo più o meno ortodosso, gli spazi di discrezionalità interpretativa che consentono loro di far prevalere la disciplina internazionale senza passare attraverso il giudizio di costituzionalità», così E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, in www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/lamarque_definitivo_6112009.pdf, p. 8. Cfr. con M. RUVOLO, *Il giudice nazionale a confronto con la nozione di interpretazione conforme e con la sua particolare applicazione della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Nuove autonomie*, 2006, pp. 249 e ss.

³⁹ Cfr. con C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008, p. 102. In generale sui rapporti tra disapplicazione ed interpretazione conforme si veda R. ROMBOLI, *Interpretazione conforme o disapplicazione della legge incostituzionale?*, in *Foro it.*, 2006, n. 2, pp. 3323 e ss.

potersi affermare che anche nel confine tra l'interpretazione conforme e la disapplicazione normativa vi siano delle zone di parziale e, per quanto possibile, “accettabile” sovrapposizione. Fermo restando il limite rappresentato dal testo, dal quale non potranno comunque essere desunti significati del tutto irrintracciabili⁴⁰, e ferma restando dunque la necessità che il giudice operi nel perimetro delle possibilità interpretative offerte dal testo stesso, sembra infatti determinante, quanto alla disapplicazione, la distinzione tra *disposizione* da un lato e *norme* in essa contenute dall'altro.

Avuto riguardo alla disapplicazione, i limiti dell'interpretazione conforme sembrano infatti coincidere con il divieto che il giudice disapplichì la *disposizione*. Quanto ai possibili e *diversi* contenuti normativi della stessa, rientrerebbe invece nella ordinaria pratica ermeneutica l'applicazione di quelli ritenuti conformi al canone sovraordinato e la disapplicazione di quelli al contrario ritenuti contraddittori.

Nei termini e nei limiti proposti anche l'interpretazione conforme sembrerebbe dunque presentare alcune aree di affinità con la figura della disapplicazione normativa.

- 4 -

Tratti i cenni che precedono – necessariamente sommari ed approssimativi – è ora più agevole tracciare alcune coordinate di ordine generale intorno alla figura della disapplicazione.

A questo proposito, si ripropone il quesito introduttivo circa l'attendibilità di una ricostruzione teorica orientata a collocare la disapplicazione tra i tradizionali criteri di risoluzione delle antinomie. Come visto, tra casi “ufficiali” e casi “sospetti”, è difatti tutt'altro che infrequente il ricorso a tale figura al fine di dirimere ipotesi di concreto conflitto tra fonti.

La soluzione che si intende perorare è incline tuttavia ad escludere recisamente che possa essere rintracciato nella disapplicazione un presunto “quarto criterio” di risoluzione delle antinomie.

La rassegna brevemente condotta circa le ipotesi di disapplicazione contemplate dal nostro ordinamento mostra infatti all'evidenza come la figura in

⁴⁰ Anche se, come osserva E. LAMARQUE, *Prove generali di sindacato di costituzionalità accentratore-collaborativo*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, Vol. III, pp. 1843 e ss., invocare «il tenore testuale della legge, come di solito si fa, è tanto ovvio quanto inutile, perché non basta ad individuare il luogo dove concretamente piantare di volta in volta i paletti dello sfuggente confine tra genuina interpretazione e subdola manipolazione della legge».

esame altro non identifichi se non una *tecnica* di risoluzione delle antinomie, mediante la quale trovano concreta applicazione i criteri tradizionali⁴¹. In altre parole, tutte le volte che si ricorre alla disapplicazione sembra che ciò avvenga proprio *nell'osservanza* del criterio gerarchico (come nel caso dei regolamenti) o competenziale (come nel caso delle norme cedevoli e, in ultima analisi, del contrasto tra fonte interna e competente fonte comunitaria)⁴².

La disapplicazione non è dunque un riferimento *sostanziale* nella risoluzione delle antinomie, non è un criterio. Al contrario, la disapplicazione è piuttosto conseguenza (ove ammessa) della necessità di applicare i criteri di risoluzione dei conflitti tra fonti⁴³.

Nei termini proposti, la disapplicazione sembra collocarsi su un piano concettuale non diverso dalla abrogazione⁴⁴. Quest'ultima come strumento ordinario di risoluzione delle antinomie, la prima invece come strumento eccezionale.

Vale la pena approfondire il ragionamento al fine di evidenziare talune ulteriori peculiarità della figura in esame.

L'abrogazione è riconducibile essenzialmente a due ipotesi previste dall'ordinamento: l'abrogazione per via normativa (*lex posterior derogat priori*) e l'abrogazione referendaria. Da queste due fattispecie si distingue, su un piano concettuale, quella relativa alla illegittimità costituzionale della legge accertata dalla Consulta.

E' a tutti noto come le ipotesi illustrate non esauriscano tuttavia l'insieme

⁴¹ Cfr. con A. RUGGERI, *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V*, in *www.federalismi.it*, 24 gennaio 2006, p. 5, il quale osserva che «le tecniche di risoluzione delle antinomie, quali messe a punto in via pretoria, sono nuovamente da tener distinte dai vincoli, per ciò che essi rappresentano ed esprimono sul piano sostanziale».

⁴² Con specifico riguardo alla disapplicazione del regolamento, cfr. F. CINTIOLI, *Potere regolamentare e sindacato giurisdizionale. Disapplicazione e ragionevolezza nel processo amministrativo sui regolamenti*, Torino, 2007, p. 311, il quale osserva che «la giurisprudenza prevede un sistema di tutela mista sui regolamenti, di annullamento e disapplicazione (...)» quest'ultima allorquando «il giudice accerti che, per provvedere sulla domanda, il regolamento debba cedere il passo ad altra norma ad esso preferibile, per ragione di gerarchia o competenza». Cfr. con F. MODUGNO, *E' possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?* Relazione al Convegno celebrativo del 60° anniversario della Costituzione dal titolo *"Il pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione"*, svoltosi presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Roma Tre il 27 e 28 novembre 2008, p. 33, il quale osserva come «le fonti comunitarie ci mettono, a loro volta, di fronte ad un caso di ripartizione di competenza, competenza che è peraltro "flessibile"».

⁴³ Cfr. con Corte cost., sent. 11 luglio 1989, n. 389, laddove la Consulta ha affermato che «la disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sull'esistenza delle stesse e, pertanto, non può esser causa di qualsivoglia forma di estinzione o di modificazione delle disposizioni che ne siano oggetto».

⁴⁴ Sul rapporto tra abrogazione e disapplicazione, cfr. con C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008, pp. 21 e ss.

dei casi in cui si rende indispensabile dirimere eventuali contrasti tra fonti. Basti in proposito solo l'esempio della fonte regolamentare: non impugnabile innanzi alla Consulta, esclusa dal novero degli atti assoggettabili a *referendum* abrogativo, nell'ipotesi in cui contrasti con una legge previgente tale fonte è, in definitiva, esterna al perimetro di operatività dell'istituto della abrogazione. E' qui dunque che sembra finire per collocarsi la disapplicazione: a copertura cioè della preminente necessità di garantire comunque la coerenza dell'ordinamento, colmando quegli spazi interstiziali entro i quali, diversamente, si manifesterebbe un inammissibile vuoto di tutela.

Se su un piano concettuale e teorico la disapplicazione funziona dunque come strumento “complementare” alla abrogazione, occorre tuttavia segnalare come molteplici e notevoli siano le differenze strutturali e funzionali tra le due figure⁴⁵.

L'abrogazione è uno strumento implicante conseguenze di ordine sostanziale e che appartiene, per così dire, al *circuito della democrazia*.

Esemplificativa più di altro dei concetti richiamati, è quella giurisprudenza costituzionale orientata a collocare l'abrogazione referendaria nel novero delle fonti di produzione del diritto e degli istituti di democrazia diretta. L'effetto abrogativo determina conseguenze innovative rispetto all'ordinamento oggettivo: sul piano sostanziale l'immagine complessiva dell'*insieme delle norme* risulta infatti corretta dall'espunzione di una norma previgente. L'abrogazione ha dunque una portata normativa e sostanziale. Come tale, non può che essere correlata, direttamente o indirettamente, ad una singola manifestazione di sovranità⁴⁶.

La disapplicazione opera, evidentemente, su un piano differente. La figura richiamata identifica difatti un rimedio non di ordine sostanziale bensì *processuale* e, come tale, non implica una manifestazione orientata alla definizione di finalità generali. In proposito è a tutti noto come la disapplicazione non determini effetti *erga omnes*: la norma disapplicata rimane nell'ordinamento, secondo taluni nemmeno in condizione di “quiescenza”.

La portata degli effetti della disapplicazione è dunque limitata *inter partes*, nei confini del giudicato, senza peraltro poter “ipotecare” successive e differenti soluzioni giurisprudenziali (che siano capaci, per ipotesi, di articolare soluzioni

⁴⁵ Come osservato da E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, in www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/lamarque_definitivo_6112009.pdf, p. 16, «l'abrogazione e la disapplicazione, o non applicazione, nel senso del diritto comunitario sono due istituti ben diversi tra loro, che agiscono sulla base di presupposti e in modi molto differenti».

⁴⁶ Con specifico riferimento alla abrogazione referendaria, al *referendum* come esercizio della sovranità popolare ed all'intimo legame tra *referendum* abrogativo e principio democratico, si rinvia a quanto osservato da G. M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992, pp. 265 e ss.

interpretative conformi al canone sovraordinato senza disapplicare la norma).

Ancora, proseguendo nella comparazione tra le due figure, l'abrogazione non necessariamente implica l'invalidità della norma abrogata⁴⁷. Al contrario, il ricorso all'abrogazione (diversamente dall'annullamento pronunciato dalla Consulta sul presupposto di un vizio di legittimità costituzionale) integra essenzialmente l'adozione di una *scelta libera nei fini*.

Dal lato opposto, come sostenuto dalla stessa Corte costituzionale, la disapplicazione di una disposizione (contrariamente alla sua *non applicazione*) evocherebbe profili di invalidità della disposizione stessa⁴⁸. Ancor più in particolare, la disapplicazione integrerebbe una tecnica processuale mediante la quale si realizza un *accertamento incidentale* intorno al difetto che una norma mostra avuto riguardo ai criteri di risoluzione dei contrasti tra fonti⁴⁹.

Quanto sopra sul piano della descrizione "empirica" della figura. L'analisi sarebbe tuttavia incompleta ove non si soffermasse su talune criticità teoriche mostrate dalla stessa.

- 5 -

Come già osservato, più volte la Corte costituzionale ha mostrato tutte le proprie riserve e la propria prudenza nell'operare riferimenti alla figura della disapplicazione normativa. Ciò in particolare sembra evincersi anche dal ricorrente riferimento al concetto di "non applicazione" piuttosto che a quello di disapplicazione: afferirebbero al primo tutte quelle ipotesi in cui il giudice non applichi una norma in

⁴⁷ Come ricorda C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008, p. 24, «la più accorta dottrina ha, tra l'altro, evidenziato come non si debbano mai confondere i concetti di abrogazione e di invalidità della norma, essendo anche logicamente inconcepibile che il legislatore disponga una revoca od una soppressione della validità (intesa come fenomeno giuridico) potendo il potere legislativo al massimo delimitare temporalmente l'efficacia (o, secondo alcuni, la "vigenza") della norma». Cfr. con R. GUASTINI, *Ordinamento giuridico*, in *Dig. disc. Pubbl.*, Vol. X, Torino, 1995, p. 433.

⁴⁸ Si rinvia a quanto affermato in Corte costituzionale, sent. 8 aprile 1991, n. 168, laddove la Consulta ha osservato che il principio in base al quale l'ordinamento comunitario e quello nazionale sono distinti ed al tempo stesso coordinati «è coerente con l'art. 11 Cost. che riconosce la possibilità di limitazioni alla sovranità statale, quale può qualificarsi l'effetto di "non applicazione" della legge nazionale (piuttosto che di "disapplicazione" che evoca vizi della norma in realtà non sussistenti in ragione proprio dell'autonomia dei due ordinamenti)».

⁴⁹ Cfr. con F. LA VALLE, *Cognizione principale ed incidentale dei regolamenti nel giudizio amministrativo*, Milano, 1966, pp. 24 e ss.; cfr. anche con C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, ed. 1991, p. 299, secondo cui la disapplicazione identificherebbe «il potere di non applicare ad una singola fattispecie un determinato atto che resta valido ed efficace per altre fattispecie o ad altri effetti. Ciò accade laddove l'ordinamento giuridico stesso limiti le potestà dell'organo chiamato all'esame della validità di un atto inibendogli l'annullamento del medesimo e consentendo unicamente l'accertamento della non validità con la conseguente non applicazione alla sola fattispecie sottoposta al suo esame».

quanto ritenuta in astratto non integrante i profili della fattispecie sottoposta a giudizio. Viceversa, la disapplicazione, su un piano per così dire “psicologico”, opererebbe in termini differenti⁵⁰: il giudice, pur valutata l'astratta applicabilità della norma al caso concreto, la disapplicherebbe per l'aver rintracciato nella stessa un qualche profilo di invalidità⁵¹.

Il ragionamento sintetizzato, invero non privo di ambiguità⁵², sembra tuttavia porre in rilievo talune riserve di fondo che il Giudice delle leggi ha tradizionalmente mostrato nei riguardi della figura in esame. Riserve ribadite, è opportuno ricordarlo, anche di recente, in occasione della sentenza n. 80 del marzo di quest'anno, allorché la Corte si è pronunciata rispetto al “divieto di disapplicazione”⁵³ della Cedu pur a seguito della sua presunta “comunitarizzazione”. Anche in quella sede la Corte ha offerto spunti per una riflessione complessiva rispetto alla congruenza della figura della disapplicazione rispetto al nostro complessivo ordinamento costituzionale.

A questo proposito, l'impressione che si trae è invero quella secondo cui la Carta mostri una inclinazione tendenzialmente non compatibile con un uso generalizzato del meccanismo della disapplicazione.

In particolare tre elementi sembrano supportare tale punto di vista.

Il primo è rappresentato dal principio fissato all'art. 101 della Costituzione, a mente del quale il giudice è *soggetto* alla legge. Il significato contenuto nel principio

⁵⁰ Cfr. con C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008, pp. 82-83, secondo il quale «tra gli elementi che differenziano la disapplicazione dall'esclusione interpretativa della norma di legge si è detto esservi l'elemento soggettivo, incentrato sulla consapevolezza del soggetto giudicante, nella sola disapplicazione, che la norma esiste e che essa sarebbe astrattamente applicabile al caso di specie».

⁵¹ Cfr. Corte costituzionale, sent. 18 aprile 1991, n. 168.

⁵² Cfr. con F. MODUGNO, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, Relazione tenuta il 15.12.2005 nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Teramo, nell'ambito del seminario su "*Le fonti primarie statali*" organizzato dai docenti del locale dottorato di ricerca in "Diritto costituzionale e diritto costituzionale europeo", reperibile in www.issirfa.cnr.it/3157,908.html, il quale osserva che «si può dire però che le norme comunitarie direttamente applicabili prevalgono stabilmente su tutti gli atti legislativi del nostro ordinamento, nel senso che qualsiasi giudice è autorizzato a non applicare le norme legislative (interne) con quelle contrastanti: ciò che, peraltro, non suppone l'invalidità delle norme legislative, bensì semplicemente la loro inefficacia (se ha un senso la distinzione, proposta nella stessa giurisprudenza costituzionale, tra disapplicazione – che suppone l'invalidità – e la non applicazione – che non la supporrebbe)».

⁵³ Come osservato da E. LAMARQUE, *Gli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo secondo la Corte costituzionale italiana*, in *Corriere giuridico*, n. 7, 2010, p. 956, «l'orientamento del giudice costituzionale, benché articolato, poggia su tre chiari capisaldi. Il primo è il divieto di disapplicazione, o di non applicazione, della normativa interna contrastante con l'obbligo internazionale da parte del giudice comune e, specularmente, il sindacato accentrato della Corte costituzionale su ogni antinomia della normativa interna con l'obbligo internazionale non risolvibile in via interpretativa dal giudice».

esprime non solo l'idea secondo cui il giudice non è sottoposto ad altro genere di soggezioni, ma anche quella secondo cui egli è chiamato, in definitiva, ad applicare la legge senza possibilità di giudicarne, a sua volta, legittimità e contenuti⁵⁴.

Non si ripropongono in questa sede, per esigenze di sintesi espositiva, le note questioni circa le ipotesi di nullità/inesistenza della legge che autorizzerebbero comunque il giudice a disapplicare la stessa. Basti solo considerare che in tali casi l'attività giudiziale semplicemente prescinde dal valutare atti radicalmente privi di natura ed efficacia normativa, sicché non sembra potersi parlare, in senso proprio, di disapplicazione normativa⁵⁵. Rispetto alla legge validamente promulgata⁵⁶, l'art. 101 Cost. non pare dunque lasciare molto spazio oltre alla necessità di applicare la legge⁵⁷.

⁵⁴ Cfr. con G. DEMURO, *Brevi note in tema di disapplicazione giudiziaria delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1991, fasc. 2, p. 2380, il quale osserva come «in realtà la “disapplicazione” di una legge ritenuta costituzionalmente illegittima non significa “cattiva applicazione” della stessa, bensì vero e proprio “rifiuto di applicazione”. L'oggetto del giudizio della Corte costituzionale non è stata pertanto la disapplicazione come modalità erranea di esercizio del potere di “applicazione”, ma la disapplicazione come esercizio di un preteso potere di “rifiuto di applicazione”. Rifiuto inammissibile perché, alla luce del principio di legalità della giurisdizione sancito dall'art. 101 comma 2 Cost., i giudici sono obbligati ad applicare le leggi (anche quelle regionali) “nel senso che essi non sono autorizzati a disapplicarle”, mentre è compito della Corte costituzionale applicare la Costituzione, ossia, dichiarare le eventuali illegittimità delle leggi».

⁵⁵ Cfr. con G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, Vol. I, Torino, 1990, p. 164, secondo il quale laddove il vizio sarebbe rilevante al punto da escludere l'appartenenza di un preteso atto normativo all'ordinamento, ciò consentirebbe l'esercizio «nei casi più evidenti, del potere di disapplicazione immediata da parte di tutti i giudici».

⁵⁶ Nel quadro del ragionamento prospettato, si ricordi la ricostruzione offerta da F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, 2010, pp. 6 e 7, secondo il quale «va, ad ogni modo, precisato che quando si parla di invalidità si deve tener conto che essa può presentarsi in una duplice forma, quale cioè invalidità “in senso forte” da distinguersi dalla invalidità “in senso debole”. Mentre la seconda è l'ordinaria invalidità delle norme, che si presenta quale conseguenza della violazione di una qualsivoglia norma sulla normazione la quale, però, pur viziandola, non ne revoca in dubbio il suo *status* di norma propria di quell'ordinamento; la prima si ha nel momento in cui il vizio della norma discende da una disformità dallo schema normativo di riferimento talmente radicale da inficiare la configurabilità astratta dell'atto come giuridico e, dunque, l'appartenenza stessa della norma all'ordinamento. È il caso di *vulnera* arrecati a quelle norme essenziali che, presiedendo al processo riproduttivo dello *ius*, ne definiscono i tratti fondamentali perché destinati ad assicurare il riconoscimento della regola giuridica (norme ascrittive di potere, norme che ne determinano la sua struttura *in essentia*, ecc.). (...) Per ciò che attiene al piano degli effetti si può quindi dire che da un vizio di “invalidità debole” derivi l'annullamento o la disapplicazione dell'atto-norma a seguito di un procedimento teso ad accertarne la natura viziata; diversamente da un vizio di “invalidità forte” dovrebbe derivare una situazione di nullità/inesistenza. Condizione, quest'ultima, talmente radicale da impedire che l'atto produca qualsiasi tipo di effetto, persino indipendentemente dall'eventuale accertamento del vizio. Orbene, proprio l'ipotesi da ultimo considerata consente di precisare che, pur se in generale vera, la prefigurata divaricazione fra piano della validità e piano dell'efficacia delle norme può tuttavia essere rimessa in discussione proprio quando l'invalidità ridondi in vizio di appartenenza della norma all'ordinamento, in quanto, cioè, essa non risulti generata da una fonte (riconoscibile come) idonea alla sua produzione. Giacché, in tal caso, il vizio della norma spiega immediatamente i suoi effetti sull'esistenza della norma medesima e, quindi, sulla stessa possibilità di vedere ad essa riconosciuta efficacia nell'ordinamento».

⁵⁷ Cfr. Corte cost., sent. 11 giugno 1990, n. 285. Cfr. con quanto rilevato da E. LAMARQUE, *Prove generali di sindacato di costituzionalità accentratore-collaborativo*, in *Studi in onore di Franco*

Coerente con l'art. 101 della Costituzione, passando al secondo aspetto, è poi la costruzione, nel nostro ordinamento, di un sindacato *accentrato* sulla costituzionalità delle leggi, ed affidato ad una giurisdizione costituzionale.

Non occorrerà in proposito ricordare come le uniche manifestazioni di sindacato diffuso concepite nel nostro modello costituzionale siano essenzialmente riconducibili al giudizio di non manifesta infondatezza ed all'obbligo di interpretazione conforme⁵⁸. Per il resto, il solo giudice incaricato di sindacare la legittimità della legge è, per l'appunto, la Corte costituzionale.

Gli elementi richiamati, e con questo si arriva alla terza considerazione di ordine generale, richiedono di essere letti non isolatamente ma piuttosto quali momenti nei quali affiora la complessiva inclinazione, per così dire “ideologica”, della Carta costituzionale.

Il modello “kelseniano” della giurisdizione costituzionale accentrata, in uno con il principio di legalità e di soggezione dei giudici alle leggi, affonda le proprie radici nelle tradizioni più consolidate dei modelli di *civil law*. L'ispirazione positivista, dominante a cavallo tra il XIX ed il XX secolo nell'Europa continentale, ha condotto alla costruzione di sistemi costituzionali orientati a negare recisamente la possibilità che il giudice comune potesse in qualche modo concorrere con il legislatore

Modugno, Napoli, 2011, Vol. III, pp. 1843 e ss. cfr. con M. CARTABIA, *La CEDU e l'ordinamento italiano: rapporti tra fonti, rapporti tra giurisdizioni*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e CEDU*, Torino, 2007 (e-book), Atti del seminario di Ferrara del 9 marzo 2007, laddove l'Autrice osserva che «la disapplicazione della legge nazionale ha fatto il suo ingresso nell'ordinamento italiano solo ed esclusivamente in ossequio ad un preciso imperativo della Corte di giustizia di Lussemburgo, formulato nella notissima sentenza Simmenthal del 1978, i cui principi sono stati accolti dalla Corte costituzionale – non senza esitazioni e perplessità – solo a partire dalla sentenza n. 170 del 1984. Non poche difficoltà, anche di ordine costituzionale (art. 101 Cost), suggerivano prudenza nel riconoscere ai giudici comuni il potere di disapplicare la legge nazionale. Perciò tale potere di disapplicazione deve essere utilizzato negli stretti limiti in cui è imposto dal diritto comunitario, vale a dire per assicurare la diretta applicabilità dei regolamenti o gli effetti diretti alle altre norme comunitarie che rispondano ai requisiti fissati dalla Corte di Lussemburgo».

⁵⁸ «(...) I fattori di “diffusione” del controllo operanti nel sistema attuato in Italia si riducono alla deliberazione dell'eventuale “non manifesta infondatezza” della questione, la quale compete al giudice a quo (...) e all'“applicazione diretta” che un qualsiasi giudice compia di una disposizione o norma costituzionale (...). D'altronde le prospettive di ampliamento dell'area di controllo diffuso e/o concreto, manifestatesi in questi ultimi tempi nella giurisprudenza della Corte, derivano dalla tendenza ad adottare, nell'ambito di giudizi incidentali, decisioni di inammissibilità (e non di semplice rigetto) motivate in base alla possibilità che il giudice a quo adotti un'interpretazione adeguatrice della disposizione impugnata dalla quale possa ricavare una norma compatibile con i principi costituzionali che si denunciavano come violati», così A. PIZZORUSSO, *La giustizia costituzionale italiana fra modello “diffuso” e modello “concreto”*, in www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/cuarto/pdfs/Pizzorusso%20italiano.pdf Pizzorusso, p. 8. Cfr. con A. D'ATENA, *Interpretazioni adeguatrici, diritto vivente e sentenze interpretative della Corte costituzionale*, in *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici* (seminario di studio), in www.cortecostituzionale.it.

al processo normogenetico⁵⁹.

Al contrario, tipici del corredo di strumenti di cui dispone il giudice nei modelli “binari” della *common law*, sono quei meccanismi ispirati non solo al principio del *binding precedent*, ma anche alla stessa disapplicazione della legge.

In proposito, volendo operare un parallelismo ancor più eloquente, il meccanismo della disapplicazione della norma incostituzionale è proprio quello che caratterizza il *judicial review of legislation* negli Stati Uniti e, in misura meno generalizzata, anche in Gran Bretagna dopo l'approvazione nel 1998 del *Human Rights Act*⁶⁰.

Non vi è chi non veda come l'impostazione “filosofico-culturale” degli ordinamenti da ultimo richiamati sia profondamente diversa rispetto a quella dei

⁵⁹ Cfr. con quanto osservato da A. PIZZORUSSO, *La giustizia costituzionale italiana fra modello “diffuso” e modello “concreto”*, in www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/cuarto/pdfs/Pizzorusso%20italiano.pdf Pizzorusso, p. 3, il quale osserva come le principali differenze che distinguevano i sistemi dell'Europa continentale da quello americano «derivavano dal fatto di nascere in un ambito di *civil law*, anziché di *common law*, e ad opera di una cultura giuspositivista, anziché giusnaturalista. Sul piano più propriamente processuale la differenza deriva dal fatto che nel caso americano la questione di costituzionalità costituisce una pregiudiziale, la cui decisione è meramente strumentale alla decisione complessiva del caso (cosicché essa assume carattere “diffuso”), mentre, nell'altro caso, la decisione di costituzionalità dà luogo ad un processo distinto da quella in cui essa eserciterà eventualmente i suoi effetti». Ancora, osserva Pizzorusso (nota a p. 3), «questa differenza è palese se si confronta l'ambiente culturale in cui si affermò il controllo costituzionale negli Stati Uniti alla fine del XIII-inizio del XIX secolo con quello in cui esso si sviluppò in Austria e altrove nel corso del XX secolo».

⁶⁰ L'accostamento tra le ipotesi di disapplicazione normativa presenti nell'ordinamento italiano ed il *judicial review of legislation* statunitense è operato anche da F. CINTIOLI, *Potere regolamentare e sindacato giurisdizionale. Disapplicazione e ragionevolezza nel processo amministrativo sui regolamenti*, Torino, 2007, pp. 292 e ss., il quale osserva che «l'idea che la legge ordinaria debba prevalere sulla legge sostanziale di rango inferiore (nel nostro caso la disposizione regolamentare) risponde al principio generale che è stato scritto in una delle più significative pagine della storia del diritto costituzionale. Ci si riferisce alla notissima sentenza pronunciata nel 1803 dalla Corte Suprema americana nel caso *Marbury versus Madison*». Cfr. con A. PIZZORUSSO, *La giustizia costituzionale italiana fra modello “diffuso” e modello “concreto”*, in www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/cuarto/pdfs/Pizzorusso%20italiano.pdf Pizzorusso, p. 2, il quale ci ricorda come «l'esempio nell'ambito del quale la continuità fra la concezione giusnaturalistica dei limiti del potere sovrano elaborata nell'epoca pre-costituzionale e il controllo di costituzionalità delle leggi appare più chiara (...) è quello offerto dal dibattito sull'opportunità di adottare tale controllo che condusse nel 1803 alla celeberrima pronuncia *Marbury v. Madison* della Corte suprema, mediante la quale esso fu introdotto, in via di precedente, nell'ordinamento giuridico degli Stati Uniti. Con ciò non si intese apportare alcuna modifica al diritto vigente, ma semplicemente riconoscere che, nel ricercare la norma da applicare alla fattispecie sottoposta al suo esame, il giudice deve disapplicare le norme legislative che ritenga incompatibile con la “*higher law*” risultante dai vari precetti costituzionali (o comunque adottate in violazione di essi), anche se successive, nello stesso modo in cui disapplicherebbe norme incompatibili con altre più recenti in virtù dei principi sull'abrogazione. Si realizzò così il *judicial review of legislation*, tuttora applicato negli Stati Uniti e altrove, ma raramente recepito in Europa (...)».

primi⁶¹. L'ideale giusnaturalistico, di un diritto che nasce “dal basso” e che è capace di innervare l'intero ordinamento, collocando il giudice al rango di autentica autorità morale, integrandolo nel circuito democratico ed autorizzandolo in sostanza ad innovare l'ordinamento, rappresenta la radice dei sistemi di *common law*.

Viceversa, la dimensione della sovranità esercitata mediante la rappresentanza parlamentare, che si esprime attraverso un diritto prevalentemente legislativo e che tende (invero sempre meno) ad affidare al giudice semplicemente il ruolo della *bouche de la loi*, nasce come detto da una impostazione normativista più diffusa in passato nell'Europa continentale⁶².

E' evidente come i cenni richiamati non possano che essere collocati nel quadro di una descrizione generale e tendenziale.

L'ormai prevalente orientamento, espresso anche nel nostro ordinamento, rispetto a metodiche ermeneutiche inclini a favorire un'interpretazione c.d. “per valori” ed un generalizzato ricorso a clausole interpretative di portata assai elastica come quella, solo per un esempio, rappresentata dalla “ragionevolezza”, mostrano invero come la tendenza sia quella alla reciproca “contaminazione” tra esperienze giuridiche⁶³.

E allora l'impressione è appunto quella secondo cui la fenomenologia legata alla disapplicazione normativa per alcuni aspetti rappresenti, in un ordinamento di *civil law*, una “contaminazione” derivante dall'utilizzo di un meccanismo tipicamente riconducibile alle esperienze della *common law*.

Volendo azzardare rilievi ancor più audaci, la tendenza espressa a certi

⁶¹ Cfr. con C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008, p. 87, il quale osserva come «tradizionalmente si usa distinguere tra sistemi di giustizia costituzionale che si richiamano al modello statunitense del *judicial review of the legislation* e sistemi che si rifanno alla concezione kelseniana della *Verfassungsgerichtsbarkeit*. I primi sono notoriamente fondati sul controllo diffuso, affidato ai giudici comuni, sempre collegato alla questione concreta sottoposta a loro giudizio; i secondi si basano sull'accentramento dei poteri di sindacato, nell'ottica di un giudizio astratto rispetto alla singola vicenda processuale».

⁶² Cfr. con A. PIZZORUSSO, *La giustizia costituzionale italiana fra modello “diffuso” e modello “concreto”*, in www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/cuarto/pdfs/Pizzorusso%20italiano.pdf Pizzorusso, p. 2.

⁶³ Cfr. con quanto osservato da E. LAMARQUE, *Prove generali di sindacato di costituzionalità accentratore-collaborativo*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, Vol. III, pp. 1843 e ss., la quale ci ricorda come «negli anni più recenti in tutti i paesi europei che hanno sposato il modello accentratore di controllo di costituzionalità si riscontra una sempre maggiore insistenza sul dovere giudiziale di interpretazione della legge alla luce della Costituzione soprattutto proveniente dalle stesse corti costituzionali, le quali spingono i giudici in una direzione fortemente antiformalistica». Cfr. con A. PIZZORUSSO, *La giustizia costituzionale italiana fra modello “diffuso” e modello “concreto”*, in www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/cuarto/pdfs/Pizzorusso%20italiano.pdf Pizzorusso, pp. 7 e 8.

livelli di giurisdizione, e che si mostra favorevole ad estendere il novero dei casi di disapplicazione tollerati dal nostro ordinamento, sembra piuttosto coincidere con la tentazione di certa nostra giurisprudenza di conquistare i “benefici” strutturali e funzionali del giudice di *common law* senza tuttavia sottoporsi anche alle limitazioni generalmente poste a carico dello stesso.

In questo senso sembra potersi leggere anche la *querelle* relativa alla diretta applicabilità della Cedu. Ove infatti la Corte costituzionale – al di là delle ragioni testualmente spiegate – avesse consentito l'estensione anche a tale corpo normativo del meccanismo della disapplicazione avrebbe da un lato aperto le porte all'ingresso anche nel nostro ordinamento del *judicial review of legislation* e, dall'altro lato, chiuso quasi definitivamente quelle del Palazzo della Consulta.

La volontà di ribadire, come chiaramente avvenuto nelle varie occasioni in cui la Corte si è pronunciata sulla disapplicazione, il sistema del sindacato accentrato è valsa al contrario a ricordare come - sebbene tollerate possano essere talune ipotesi limite di disapplicazione laddove scaturiscano dalla necessità di salvaguardare profili di coerenza complessiva dell'ordinamento (e dei rapporti tra questo ed altri ordinamenti..) - il modello sia comunque chiamato a conservare i propri tratti prevalenti⁶⁴.

In altri termini, non sembrano potersi leggere, nelle diffidenze espresse dalla Consulta rispetto alla disapplicazione, le sole conseguenze di un mero “istinto di autoconservazione”.

Al contrario, la Corte si mostra sensibile all'idea stessa del principio di *certezza del diritto* che richiede che lo stesso produca sempre, astrattamente, effetti *erga omnes* e che sconsiglia, fin dove possibile, la pratica di deroghe processuali limitate *inter partes*⁶⁵.

⁶⁴ Cfr. con A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, pp. 220-222, laddove si osserva che «nel nostro ordinamento, essenzialmente concreto ed accentrato (...) sarebbe ingenuo sottovalutare le crescenti funzioni dei giudici comuni. Non sembra dunque eccessivo ritenere che le capacità “disapplicative” *inter partes* che essi hanno, residuali ma significative, si aggiungono al generale potere di annullamento *erga omnes* della Corte costituzionale, sicché forse nemmeno di un principio di “unicità della giurisdizione costituzionale di invalidità” sarebbe corretto parlare. Certo, al momento, sarebbe esagerato configurare un duopolio – in materia di invalidità fra Corte e giudici, ma nemmeno si può parlare più di un monopolio esclusivo della Corte».

⁶⁵ Perplesità in parte coincidenti con quelle espresse dalla dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa, allorché si è «obbiettato che la certezza del diritto è bene primario e che la giusta misura della giurisdizione sarebbe pericolosamente superata qualora si abilitasse il giudice a disapplicare (anche d'ufficio) ogni regolamento che si accertasse illegittimo. Il rischio denunciato e' che questo accertamento, frequentemente imperniato sul criterio della ragionevolezza della norma, possa condurre ad un sistema instabile, vanificando l'armonia dell'ordinamento. (...) Maggiori garanzie, viceversa offrirebbe la tecnica tradizionale dell'annullamento della norma regolamentare

- 6 -

Le conclusioni dei cenni che precedono non possono sottrarsi a talune constatazioni.

La disapplicazione rappresenta, su un piano empirico, una tecnica processuale mediante la quale trovano applicazione i tradizionali criteri di risoluzione delle antinomie laddove non soccorrano strumenti differenti. Già su un piano logico non sembra dunque esservi dubbio intorno al fatto che la disapplicazione appartenga ad una categoria giuridica e concettuale differente da quella alla quale appartengono gli anzidetti criteri.

Tale circostanza è vieppiù suffragata da rilievi generali sulla conformazione dell'ordinamento.

La fenomenologia della disapplicazione rappresenta difatti, tendenzialmente, un “corpo estraneo” rispetto alla complessiva inclinazione del nostro sistema costituzionale⁶⁶. Lo stesso “pudore” terminologico manifestato dalla Consulta in quelle stesse circostanze in cui senza dubbio, in dottrina, si parla di disapplicazione, sembra corroborare tale ricostruzione.

Sul piano teorico, tuttavia, appare scarsamente appagante definire la disapplicazione normativa come semplice “eccezione” di tanto in tanto tollerata dall'ordinamento.

E' di sicuro vero, su un piano descrittivo, che la disapplicazione identifica una sorta di *extrema ratio* cui ricorrere in assenza di soluzioni ordinarie. Il problema, tuttavia, rimane ancorato al fondamento di tali “eccezioni”: ci si chiede, in altri termini, quale è la condizione che può portare, nelle varie e differenti ipotesi, ad ammettere il ricorso a tale meccanica giuridica.

Il ragionamento che si vuol prospettare non può far a meno di tenere nella dovuta considerazione un aspetto sino a questo momento sottaciuto.

con effetto *erga omnes*», così F. CINTIOLI, *Potere regolamentare e sindacato giurisdizionale. Disapplicazione e ragionevolezza nel processo amministrativo sui regolamenti*, Torino, 2007, p. 287. Cfr. con quanto sostenuto, all'indomani della sentenza n. 170 del 1984 da A. RUGGERI, *Comunità europee, Stato e regioni dopo la sentenza n. 170/1984 della Corte costituzionale sull'efficacia dei regolamenti comunitari*, in *Le Regioni*, n. 4, 1985, p. 449, «il sistema accentratore di costituzionalità è non solo – e già questo sarebbe sufficiente a pretenderne inderogabilmente il rispetto – l'unico sistema voluto dall'Assemblea costituente, ma è anche (ed è per ciò che è stato voluto) un sistema che, pur non soddisfacendo pienamente sul piano sostanziale, dà certezze procedurali ai soggetti istituzionali, le quali, a loro volta, ridondano in univoche definizioni concettuali dei rispettivi ambiti d'attività».

⁶⁶ In proposito emblematica è l'espressione utilizzata da M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, Vol. I, p. 642, secondo il quale la disapplicazione avrebbe rappresentato «la figlia un po' deforme dei nostri istituti di giustizia amministrativa».

L'idea positivista di un ordinamento giuridico ricostruito come un “blocco monolitico”, e caratterizzato al suo interno da meccaniche relazionali di tipo causale tra le norme che lo compongono, sembra ormai da tempo aver lasciato spazio alle teoriche fondate sulla dimensione plurale degli ordinamenti. L'approccio problematico con il quale Kelsen affrontava la categoria della sovranità si riverbera oggi nella constatazione di come la stessa appaia, per così dire, “spezzata” lungo molteplici livelli di governo⁶⁷.

Il processo di erosione della sovranità nazionale, che a partire dalla seconda metà del secolo scorso si è progressivamente intensificato mediante cessioni della stessa sia in senso ascendente che discendente, ha introdotto la necessità di affrontare criticità sistemiche in passato sconosciute.

Anche alla luce di quanto osservato, un primo cenno di risposta al quesito poc'anzi prospettato può essere rintracciato nell'idea che la dinamica disapplicativa configuri una sorta di “cuscino” collocato tra i punti di collisione che, sempre più ampi, descrivono gli attriti tra i diversi ambiti in cui si estrinseca la sovranità.

Sia su un piano *inter-ordinamentale* che *intra-ordinamentale*, la disapplicazione finirebbe in sostanza per configurare l'unico strumento capace di assolvere alla necessità⁶⁸ di salvaguardare i profili di coerenza interna e coordinamento esterno dei sistemi⁶⁹.

Il *fatto* disapplicativo - lo si percepisce con maggior chiarezza proprio nella

⁶⁷ «Parallelamente al processo di “de-nazionalizzazione” dell'identità e della comunità politica (quindi della cittadinanza), si è concluso anche un passaggio epocale, che consiste nel passaggio definitivo dalla rilevanza della sovranità statale alla centralità di quella popolare; quest'ultima, liberata dalla gabbia della statualità, ha riempito di linfa vitale le articolazioni politiche del governo multilivello delle comunità, ampliando la rilevanza sia della sfera sovra-nazionale che di quella sub-statale in materia di diritti politici», così B. CARAVITA, *I diritti politici dei “non cittadini”*. *Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, relazione al Convegno dell'Associazione Italiana Costituzionalisti “*Lo statuto del non cittadino*”, Cagliari, 16 ottobre 2009, in www.rivistaaic.it.

⁶⁸ Una interessante prospettiva di studio, nel quadro della collocazione sistematica della figura in esame, sembra potersi scorgere anche nelle parole di chi ha sostenuto che la «necessità può assolvere, nel diritto costituzionale e amministrativo, un ruolo più vasto di quello che lo stato di necessità o il diritto di difesa assolvono nel diritto civile o nel diritto penale. (...) Lungo questa direttrice, la nozione di necessità del diritto pubblico, si allarga in confronto a quella propria di altri rami del sistema giuridico. Il fatto necessitato è per i giuspubblicisti quello che imponendo un'alterazione del sistema delle fonti e dell'ordinamento giuridico, per definizione non può essere disciplinato compiutamente dal diritto normalmente vigente, non può trarre la propria forma ed i propri contenuti da manifestazioni di volontà pertinenti la gerarchia ordinaria degli atti e delle norme», Così V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986, p. 102.

⁶⁹ D'altronde ci ricorda A. RUGGERI, *Comunità europee, Stato e regioni dopo la sentenza n. 170/1984 della Corte costituzionale sull'efficacia dei regolamenti comunitari*, in *Le Regioni*, 1985, n. 4, p. 447 quante siano «le aporie ed insufficienze del sistema accentrato di garanzia della legalità costituzionale o, meglio, non tanto del sistema in sé, quanto dei procedimenti di attivazione del giudizio costituzionale (...). Per modo che talune fonti risultano praticamente inimpugnabili o, se impugnate, hanno oggimai prodotto effetti consumatisi e perciò irreversibili (...)».

vicenda delle relazioni tra ordinamento interno e diritto comunitario - sarebbe necessitato da una generale alterazione del sistema delle fonti provocata dalla “collisione” tra due ordinamenti separati e distinti.

Attraverso questa chiave di lettura sembra possibile cogliere il significato più autentico di quanto altrimenti la disapplicazione mostrerebbe solo come puri e semplici profili di anomalia. La transizione del pensiero e della fenomenologia giuridica dalle tradizionali architetture jellinekiana e kelseniana nella direzione di una progressiva distribuzione della sovranità lungo spazi differenziati e non più riducibili solo all'interno di quello statale, richiede l'impiego di uno strumentario differente rispetto a quello del passato⁷⁰.

La tecnica disapplicativa, pur con tutti i propri limiti e contraddizioni, sembrerebbe dunque rispondere alle “emergenze” segnalate.

Sul piano della ricostruzione generale del fenomeno, sembra difficile intravedere ulteriori basi giustificative rispetto a quelle cui sommariamente si è fatto cenno.

E' in altri termini solo entro il perimetro descritto che - volendo conservare una linea di coerenza storico-sistematica al nostro ordinamento - sarebbe consentito al giudice l'esercizio di un tale potere *extra ordinem*.

Al di fuori di quanto detto, la disapplicazione normativa continuerebbe nel nostro ordinamento ad integrare al contrario un esercizio di poteri *abusivo* da parte del giudice⁷¹, e come tale abiliterebbe il potere controinteressato a sollevare il conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale. D'altronde, già in passato, la Consulta non ha avuto alcun timore nel sanzionare tali condotte, anche laddove poste in essere dalle supreme magistrature⁷².

Ove il discorso non si limiti – come nella prospettiva di un diritto eccessivamente “mite” - a “prendere sul serio” i soli diritti ma lo si conduca – ancora parafrasando e capovolgendo Dworkin – a “prendere sul serio” anche la Costituzione

⁷⁰ «Oggi, che la sovranità si è dissolta, non si sa più dove si annida o si nasconde, essendosi dispersi tra mille luoghi e istituzioni i suoi tradizionali attributi, la sovranità è diventata un tabù (...)» così B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità e gli “istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale”*, in www.federalismi.it, 21 novembre 2007.

⁷¹ Cfr. con G. DEMURO, *Brevi note in tema di disapplicazione giudiziaria delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1991, fasc. 2, p. 2380; cfr. anche con R. GUASTINI, *Dalle fonti alle norme*, Torino, 1990, p. 186.

⁷² Si rinvia, in proposito, alla nota sentenza della Corte cost., 14 giugno 1990, n. 285, con la quale la Consulta ha risolto il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione Emilia Romagna da quest'ultima sollevato rispetto alla sentenza della Corte di Cassazione n. 2734 del 1989, con la quale la Suprema Corte aveva ritenuto di poter disapplicare direttamente una legge regionale ritenuta non conforme al canone costituzionale.

e le sue disposizioni⁷³, non sembrano allo stato ipotizzabili per la disapplicazione normativa migliori fortune di quelle descritte.

⁷³ Con specifico riferimento all'attività di interpretazione, un invito analogo viene rivolto da A. PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, relazione tenuta il 12 maggio 2005 in occasione del convegno dal titolo "*Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori. Due diverse prospettive a confronto*", reperibile in www.costituzionalismo.it, p. 15.