

Alla ricerca della certezza perduta: qualche riflessione sull'ordinanza di costituzionalità del Tribunale di Tivoli del 9 gennaio 2014 sul "*default de securité juridique*" della legislazione italiana in violazione delle norme CEDU

di Sergio Galleano¹

1. L'ordinanza di rimessione del Tribunale di Tivoli.

Merita qualche riflessione, per il momento purtroppo breve in considerazione della complessità delle questioni che pone, l'ordinanza del Tribunale di Tivoli che si va a commentare.

Resa il 9 gennaio 2014, risulta curiosamente pubblicata sulla Gazzetta ufficiale solo il 15 aprile 2015² ed è rubricata al n. 15 del 2015 del ruolo della Corte costituzionale. La discussione è stata fissata al 1° dicembre 2015, relatore il dott. Giuliano Amato.

Oggetto della rimessione è la (notoriamente controversa) giurisdizione in tema di fermo amministrativo di un'autovettura e si interseca con la denunciata violazione dei principi del giusto processo di cui agli artt. 6 e 13 della CEDU, 47,52 e 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché, con riferimento al diritto interno, agli artt. 3, 24 e 111 Costituzione.

Il Tribunale di Tivoli, in apertura, ricorda le vicissitudini della *querelle* sulla giurisdizione in tema di fermo³, che nel 2006 è stata ritenuta essere del Giudice amministrativo in quanto trattasi di provvedimento amministrativo discrezionale nell'*an* e nel *quid*⁴.

Prima però, nel 2003, si era pronunciato il giudice ordinario rivendicando a sé la giurisdizione, considerando la natura cautelare del fermo⁵ ma, paradossalmente, sullo stesso presupposto, anche la Commissione tributaria⁶.

Né era mancata la voce della nomofilachia nel suo più alto consesso che, ancora nel 2006, aveva qualificato il fermo come "un atto che si inserisce nel processo di espropriazione forzata esattoriale" da cui desumeva la giurisdizione del giudice ordinario⁷.

Infine, tanto per non farsi mancare nulla, il legislatore, con l'art. 35 del del D.L. 223/2006 aveva introdotto nell'art. 19 comma 1 del D.Lgs. 546/1992 le lettere e-bis)

¹ Avvocato del foro di Milano

² G.U., 1° serie speciale n. 15 del 15.04.15

³ Ricordiamo poi, anche se non se ne fa questione nell'ordinanza qui commentata, che l'istituto è stato oggetto di una lunga serie di questioni con la Corte EDU circa la duplicazione delle sanzioni, ritenuta vietata dalla Corte di Strasburgo. Si vedano in proposito le note vicende Franzo Grande Stevens e la stessa ordinanza Ricucci sollevata dalla Sezione tributaria civile della Corte di Cassazione e pubblicata sulla medesima gazzetta ufficiale con il n. 52 del registro ordinanze della Corte costituzionale

⁴ Consiglio di Stato, sez. 6°, 18 luglio 2006 n. 4581, in Bollettino Tributario, 2006, 15-16, 1328)

⁵ Tribunale Bari, ord. 17 marzo 2003, in giur. Di merito 2003, 1501.

⁶ Commissione Tributaria Cosenza, sez. I, 28 maggio 2003 n. 397/1/03, in Dir. e prat. Trib. 2004, II, 984)

⁷ Cass. SS.UU. 23 giugno 2006 n. 14701, in Giust. Civ. mass. 2006, 7-8

ed e-ter), così annoverando tra gli atti autonomamente impugnabili avanti alle Commissioni tributarie anche il fermo di beni mobili registrati di cui all'art. 86 del DPR 602/73, senza però chiarire definitivamente la questione dal momento che "rimaneva incerta la titolarità della giurisdizione allorquando il fermo riguardi (o riguardi anche) obbligazioni extratributarie"⁸.

Il giudice remittente è poi costretto a dilungarsi per oltre due pagine dell'ordinanza nei mille rivoli giurisprudenziali (ai quali si rinvia, per chi sia interessato) sui cui hanno influito anche (non potevano mancare) due pronunce della Corte costituzionale⁹, che comunque non hanno definito con certezza quale giudice debba conoscere delle controversie a seconda della natura tributaria o meno del rapporto sottostante al fermo operato.

Da ultimo, *coup de théâtre*, la sesta sezione della Corte di cassazione interveniva affermando la competenza del Tribunale ordinario in funzione di giudice del lavoro in ipotesi di fermo conseguente al mancato pagamento di crediti previdenziali, così sancendo la autonoma impugnabilità preavviso di fermo ma, come osserva il giudice remittente, tuttavia "la giurisprudenza di merito continua talvolta ad orientarsi in modo diverso", permanendo il controverso orientamento in tema di riparto della giurisdizione, "che vuole i limiti della giurisdizione tributaria saldamente ancorati alla natura tributaria del rapporto sottostante e la determinazione del giudice legata alla natura creditoria della pretesa sottostante".

Con la conseguente necessità di "proporre cause separate per l'impugnazione del medesimo atto finisce per raddoppiare gli oneri (non solo economici) a carico del contribuente e quindi, in definitiva, a comprimerne il diritto costituzionalmente tutelato di agire in giudizio per difendere i propri diritti ed interessi legittimi".

Così faticosamente (ma scrupolosamente) ricostruito il quadro della multiforme giurisprudenza nazionale in tema, il Tribunale passa a rilevare come tale situazione si presenti palesemente violativa degli artt. 6 e 13 della CEDU, in base ai quali già si è posta in modo rilevante la questione della durata del processo italiano, già oggetto di diverse pronunce della Corte EDU, che ha portato alla approvazione della legge Pinto, con la quale si è istituzionalizzato il ritardo nella definizione dei processi nel nostro paese.

La situazione sopra descritta, osserva il giudice remittente, costituisce "un'altra e diversa questione, altrettanto preoccupante e del tutto sotto stimata nell'ordinamento italiano, che potrebbe portare anch'essa ad una elevatissima casistica di condanne per la Repubblica italiana, in qualità di parte aderente alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo. Ci si riferisce alla violazione dell'art. 6 della Convenzione EDU sotto il profilo del "default securite' juridique" , cioè della certezza del diritto", così concretizzando un contesto di oggettiva insicurezza laddove, invece, "l'affermazione del principio di non incertezza del diritto risponde alla esigenza di far fronte alla crescente complessità del diritto, di fronte alla quale la certezza giuridica appare come un baluardo al quale appigliarsi per mantenere un'unità e, in definitiva, il senso ultimo della regola giuridica, idoneo ad evitare l'arbitrio".

⁸ Commissione tributaria Roma, sez. LXI, 16.05.2007, n. 173, in *Bollettino trib.*, 14, 1232.

⁹ Corte costituzionale, sentenze nn. 64 e 130 del 2008

Non manca, il giudice remittente, di rilevare correttamente come "in questa prospettiva, del resto, si sono già espressi altri Stati aderenti alla Convenzione, trovando anche un riferimento specifico nella propria Carta fondamentale. Ad esempio il *Conseil constitutionnel* francese si è espresso nel senso dell'obbligo per la legge di esprimere - pena l'incostituzionalità - regole intellegibili, precise e non equivoche (decisione n. 2004-500 DC del-29 juillet 2004, cons. 13¹⁰)".

Quindi, prosegue il Tribunale di Tivoli, "In Italia il riferimento costituzionale va rinvenuto ad avviso di questo Tribunale negli artt. 3, 24 e 111 e nel riferimento normativo di cui all'art. 6 e 13 della Convenzione EDU, come recepito nell'ordinamento italiano - secondo l'insegnamento della Consulta - ai sensi degli artt. 111 e 117 della Costituzione, oltre che negli artt. 47, 52 e 53 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE). Ne consegue che le norme prive di sicuro ed univoco significato e valore precettivo sono contrarie alla Costituzione, sempre ad avviso di questo Giudice, per il combinato disposto con le norme sovranazionali di principio. In particolare, simili norme - frutto di un legiferare in termini eccessivamente generici - non sono in grado di ottemperare né all'obbligo costituzionale dettato dal principio di eguaglianza innanzi alla legge (sancito dall'art. 3 della Costituzione), né alla finalità di assicurare la tutela dei diritti ed interessi legittimi (tutelati dall'art. 24 della Costituzione), né alla regola del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., inteso nella accezione più lata, né, infine, al principio di sicurezza giuridica di cui all'art. 6 Convenzione EDU come interpretata dalla Corte di Strasburgo e come recepito ai sensi dell'art. 52 della-CDFUE. Stesso discorso vale per l'art. 13 della CEDU, posto che l'unica interpretazione possibile allo stato della normativa, ove si riconosce la impugnabilità del preavviso di fermo, è quella che sancisce la necessità di proporre cause separate per l'impugnazione del medesimo atto finisce per raddoppiare i costi a carico del-contribuente e quindi, in definitiva, a comprimerne il diritto tutelato di agire in giudizio per difendere i propri diritti ed-interessi legittimi. Ciò, inoltre, mette a rischio la certezza del diritto sotto altro profilo, ben potendo due diversi giudici addivenire a soluzioni diverse".

Il Tribunale passa poi ad esaminare la ammissibilità della questione proposta, ricordando che già la Consulta si è pronunciata per l'inammissibilità di questioni ermeneutiche¹¹, ma rileva come nel caso in esame non si tratta "di una richiesta meramente propositiva di un'interpretazione piuttosto che di un'altra", ma la questione è posta al fine di evitare la violazione del principio di necessaria certezza giuridica, posto che il giudice di merito è chiamato a pronunciarsi su una questione sulla base di un dettato normativo non chiaro, come si è sopra descritto, "sicché si tratta di vero e proprio dubbio di compatibilità costituzionale della norma di cui all'art. 5 d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 con l'art. 6 della Convenzione Europea per la

¹⁰ Il giudice riporta testualmente il dispositivo della decisione del giudice delle leggi francese: «*Il incombe au législateur-d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et,-en particulier, son article 34. A cet egard le principe de clarte' de-la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif-de valeur constitutionnelle d'intelligibilité' et d'accessibilité' de-loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Declaration de-1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire a' la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur les autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'a' la loi.*»

¹¹ E cita, ex plurimis, le sentenze 419/05 e 466/00.

Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo, come interpretata dalla Corte di Strasburgo dalla sentenza Broniowski in poi, e con gli artt. 47 e 52 della CDFUE”.

Nell’ordinanza si ripercorre quindi la giurisprudenza costituzionale in merito ai rapporti tra l’ordinamento italiano e la CEDU, ricordando che la Consulta aveva ritenuto¹² la natura di “trattato internazionale multilaterale” della Convenzione EDU, da cui derivano obblighi per gli Stati contraenti, ma non l’incorporazione nell’ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto.

In altre decisioni, ricorda il Tribunale¹³, la Consulta ha affermato che la Corte “può valutare come ed in qual misura il prodotto dell’interpretazione della Corte europea si inserisca nell’ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell’art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni compiute dalla Corte in tutti i giudizi di sua competenza”.

L’analisi prosegue analizzando la faticosa evoluzione della giurisprudenza costituzionale in merito alla rilevanza della giurisprudenza della Corte EDU nell’ordinamento interno.

Da un’iniziale temperamento del valore vincolante dell’interpretazione della Corte di Strasburgo¹⁴ che poteva far legittimamente dubitare della sussistenza di un monopolio esclusivo della Corte EDU sulla interpretazione della normativa CEDU, si è quindi giunti ad un esplicito riconoscimento della primazia di Strasburgo: “il Giudice delle leggi, infatti, nella decisione n. 39 del 2008, facendo dire”, puntualizza il giudice remittente, “attraverso la nota tecnica di citazione manipolativa del precedente, quanto in realtà non si diceva nelle decisioni del 2007, ha sottolineato che tali decisioni avevano precisato che la peculiarità delle norme della CEDU nell’ambito della categoria delle norme interposte risiede nella soggezione all’interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l’eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi”.

Un vincolo interpretativo, dunque, assoluto e incondizionato alla giurisprudenza della Corte europea in capo ai giudici comuni ed alla Corte costituzionale per quanto riguarda l’inquadramento dell’esatta portata della norma convenzionale. Vincolo che non emergeva, invece, dalle decisioni del 2007 e che viene invece poi riconosciuto dalle decisioni nn. 311 e 317/2009, ove espressamente si dice che alla Corte costituzionale, salvo ovviamente la possibilità che una norma CEDU sia in contrasto con la Costituzione, “è precluso di sindacare l’interpretazione della Convenzione europea fornita dalla Corte di Strasburgo, cui tale funzione è stata attribuita dal nostro Paese senza apporre riserve” (sent. 311/09)”.

¹² Cfr. Corte costituzionale 347/2009 e 348/2007, ricordate nell’ordinanza.

¹³ Corte costituzionale 311/2009 e 317/2009.

¹⁴ Osserva il Tribunale: Al riconoscimento della funzione interpretativa eminente della Corte Edu segue un passaggio in cui si afferma che “[s]i deve (...) escludere che le pronunce della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali”, dovendosi “[t]ale controllo [...] sempre ispirar[e] al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall’art. 117, comma 1, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione”

Per il vero, come è noto, questo quadro va almeno temperato, poiché sono ancora ben scottanti i casi in cui la Corte costituzionale si è vistosamente discostata da tali principi, esponendo peraltro lo Stato italiano a pesanti condanne per violazione della normativa CEDU da parte della Corte di Strasburgo, soprattutto in ipotesi in cui era in gioco l'interesse dello Stato italiano nella sua figura di datore di lavoro o di erogatore di servizi sociali.

Si è trattato di ipotesi in cui i diritti dei singoli sono stati ritenuti non idonei ad impedire l'intervento invasivo e retroattivo del legislatore (altro vizio tipicamente nazionale) finalizzato alla cesura di diritti ormai entrati nella sfera giuridica dei cittadini lavoratori al fine di perseguire politiche di bilancio che sono state – dalle alte Corti italiane – ritenute prevalere sull'interesse dei singoli.

Si ricordano qui, tra le più rilevanti, le vicende del personale ATA, trasferito dagli enti locali allo Stato e penalizzato dalla solita legge di interpretazione autentica che costituiva, in realtà, una norma derogatoria e retroattiva che penalizzava i lavoratori¹⁵ e quella delle pensioni svizzere¹⁶, anch'essa oggetto di un intervento normativo retroattivo e che ora torna nuovamente ed ostinatamente alla Consulta, con un'altra, coraggiosa ordinanza della Corte di Cassazione¹⁷.

Senza scordare, per completare il quadro, il recente caso Dhahbi, in cui la Corte EDU ha pesantemente smentito la Corte di Cassazione italiana¹⁸ che aveva platealmente ignorato la questione di pregiudizialità in sede europea formulata dal lavoratore tunisino che chiedeva il riconoscimento degli assegni familiari in forza di una convenzione internazionale tra Europa e Tunisia¹⁹.

Ad ogni buon conto, il giudice remittente ribadisce, anche alla luce delle richiamate sentenze della Consulta nn. 187 e 196 del 2010 che "il quadro complessivo che risulta dalle due sentenze del 2010 si avvicina, quindi, a quello che era stato delineato da chi aveva previsto che «nella misura in cui si afferma negli ordinamenti nazionali il principio di supremazia delle norme internazionali su quelle interne, almeno nella

¹⁵ V., su questo sito Vincenzo De Michele 14/03/2012: Le vicende del personale ATA trasferito allo Stato dopo le giurisdizioni superiori tornano al vero giudice: quello comune 'europeo' che decide nel merito e Lucia Tria 09/05/2013 - Il caso del personale ATA: groviglio delle decisioni delle Corti supreme, ma illuminante esempio per l'adozione di una corretta tecnica di redazione delle ordinanze di rinvio pregiudiziale.

¹⁶ Si veda. Alessia Valentino, Ancora sulle leggi d'interpretazione autentica: il contrasto tra Corte di Strasburgo e Corte costituzionale sulle cc.dd. "pensioni svizzere", in Associazione italiana costituzionalisti, Osservatorio, settembre 2013.

¹⁷ Si veda Cass. civ. Sez. lavoro, Ord., 11-03-2015, n. 4881, Pres. Coletti de Cesare, est. Bronzini.

¹⁸ V. sentenza CEDU Dhahbi c/ Italia del 18 marzo 2014. La Corte EDU ha condannato l'Italia perché la Corte di Cassazione non aveva esaminato la questione pregiudiziale formulata dal cittadino algerino che aveva sostenuto il diritto all'assegno (per famiglie numerose) sulla base del divieto di discriminazione per nazionalità, nella materia della sicurezza sociale, fissato dall'art. 65 c. 1, dell'Accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Tunisia, firmato a Bruxelles l'1° luglio 1995 (ratificato dall'Italia con la legge n. 35 del 3 febbraio 1997).

¹⁹ Tralasciamo infine le note vicende relative a provvedimenti espropriativi che si sono concretizzate nelle notissime sentenze Sud Fondi, Varvara, ecc.

forma del *pacta sunt servanda*, le pronunce della Corte europea finiranno con l'assumere carattere vincolante, sia nel senso di determinare l'invalidità delle norme interne ritenute incompatibili con la CEDU, sia nel senso di orientare in funzione della giurisprudenza della Corte l'interpretazione delle norme nazionali». L'affermazione secondo cui, in generale, «le norme giuridiche-vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, i giudici in primo luogo» e, in particolare, «le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea» (sicché «tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione») sembra quindi aver portato a compimento e, per così dire, alle sue estreme conseguenze un percorso di acquisizione di consapevolezza del ruolo della CEDU nell'ordinamento interno. Ciò non può che valere anche per il principio della certezza del diritto (il *defaut de securite' juridique*)".

In questo quadro (forse un po' troppo ottimistico, allo stato dei fatti) il Tribunale di Tivoli richiama anche la rilevanza della Carta europea dei diritti fondamentali dell'unione europea (CDFUE) la quale, osserva il giudice remittente, "disciplina il rapporto con la Convenzione EDU e-la relativa giurisprudenza precisando all'art. 52 comma 3 che: 3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa."

Ciò chiarito, il Tribunale di Tivoli richiama l'art. 47 della CEDFUE e 6 e 13 della CEDU, nella parte in cui, sostanzialmente, affermano che ogni soggetto ha diritto ad un processo equo ed imparziale, deciso da un tribunale indipendente che renda una decisione effettiva, con la conseguenza che ne deriva come "i principi elaborati dalla Corte EDU in relazione-alla Convenzione EDU, ivi compreso quello relativo al "*defaut de securite' juridique*" trovano applicazione nell'ordinamento italiano, anche al di fuori delle materie di competenza della Convenzione stessa".

Il giudice, poi, si pone il problema di come affrontare il contrasto tra la norma nazionale, violativa del principio stabilito dalle norme internazionali e comunitarie, sottolineandone la vincolatività, che, osserva il giudice, avrebbe dovuto essere ulteriormente confermata dalla dall'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti, come previsto dall'art. 7, paragrafo 2, del progetto di trattato costituzionale²⁰.

Conclude quindi per la necessità di un passaggio alla Corte costituzionale "non potendo escludersi, nemmeno in un contesto siffatto, incertezze o contrasti di giurisprudenza in un campo delicato com'è quello della garanzia dei diritti fondamentali, si eviterebbero comunque conseguenze "eversive" dei criteri cui il nostro costituente si è ispirato in tema di rapporto fra giurisdizioni comuni e giurisdizione costituzionale, oltre che foriere, in pratica, di imprevedibili sviluppi (o avventure) giurisprudenziali".

²⁰ All'epoca della redazione dell'ordinanza il giudice di Tivoli ancora non sapeva, né avrebbe potuto immaginare, che la Corte di Lussemburgo, con il parere del 18 settembre 2014, disattendendo le conclusioni dell'avvocato generale Kokott, ha ritenuto che, per il momento, "il progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU non è compatibile con le disposizioni del diritto dell'Unione".

Tutto ciò premesso solleva quindi la questione di costituzionalità, in via principale, dell'art. 35 del D.L. 223/2006, già citato, "nella parte in cui viola il principio di non incertezza del diritto (*"default de securite' juridique"*) non prevedendo una formulazione della normativa di comprensione univoca e chiara del proprio significato, assoggettando lo stesso provvedimento alla valutazione giudici diversi con rischio di contrasto nella soluzione, e nella parte in cui viola il principio di effettività del ricorso e di accesso alla giustizia, obbligando la parte a rivolgersi a più organi giurisdizionali, con relative spese ed oneri".

In subordine, sollecita l'esame costituzionale dell'art. 362 comma 2 e 3 cpc "nella parte in cui non consente ad ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale vincolante alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione-europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia Europea²¹ in merito ai dubbi interpretativi di norme-comunitarie, e nella parte in cui i principi espressi dalle pronunce-della Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite non costituiscono precedente vincolante per tutte le successive decisioni degli uffici-giudiziari della Repubblica".

2. Un esempio concreto di *default de securite' juridique*.

Come si vede si tratta di questioni di non poco conto che, peraltro, hanno riguardato molti e diversi contenziosi e che hanno dato adito a giudizi che si sono ampliati a dismisura comportando tempi di definizione del tutto abnormi. Qui ci limiteremo ad un solo caso specifico, che però da l'idea della fondatezza, in concreto, della denuncia del giudice di Tivoli.

A seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, iniziata con il D.Lgs. 29 del 1993 e completata con il D.Lgs. 165/2001, si era posto il problema della giurisdizione in ipotesi di concorsi, differenziando le ipotesi di nuova assunzione dall'esterno e la promozione a categoria superiore di un soggetto già dipendente della Pubblica amministrazione.

Inizialmente le sezioni unite avevano optato per la giurisdizione amministrativa nella sola ipotesi assunzione dall'esterno e ciò sino alla pronuncia n. 15403 del 15.10.2003 (pres. Carbone, est. Prestipino).

Con questa sentenza, le sezioni unite affrontavano il caso di un dipendente del Ministero delle Finanze con qualifica di direttore tributario, aveva partecipato al concorso interno per titoli e colloqui indetto con decreto ministeriale del 19 gennaio 1993 per l'assegnazione di 999 posti di primo dirigente nel ruolo amministrativo. Esaurite le operazioni concorsuali, il dipendente era stato collocato al 1.054° posto della graduatoria perché gli è stato riconosciuto un periodo di servizio inferiore a quello effettivo; pertanto aveva promosso nei confronti del Ministero un giudizio davanti al Tribunale di Prato, diretto ad ottenere l'accertamento del suo diritto ad essere collocato al 976° posto, con conseguente attribuzione del posto di primo

²¹ Ricordiamo che è in via di approntamento l'istituzione della possibilità di rivolgersi in via pregiudiziale anche avanti alla CEDU. Il [Protocollo n. 16](#) alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, aperto alle firme il 2 ottobre 2013, è stato elaborato nell'ambito delle riflessioni tese ad individuare soluzioni per la sopravvivenza a lungo termine del sistema di garanzie convenzionali, sempre più vicino ad una vera e propria paralisi a causa del preoccupante sovraccarico di ricorsi gravante sulla Corte europea di Strasburgo.

dirigente. Il Ministero delle Finanze eccepiva il difetto di giurisdizione del giudice ordinario. Il Tribunale ha disatteso l'eccezione ed ha accolto la domanda. Questa decisione è stata confermata dalla Corte di Appello di Firenze. Il Ministero ha proposto ricorso per cassazione sostenendo che il dipendente avrebbe dovuto rivolgersi al Tribunale Amministrativo Regionale e chiedendo l'annullamento della decisione della Corte di Appello per difetto di giurisdizione.

La Suprema Corte ha accolto il ricorso, cambiando repentinamente il suo precedente orientamento in materia, secondo cui, in base all'art. 63 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, la giurisdizione del giudice amministrativo doveva ritenersi limitata all'accesso al pubblico impiego in presenza di concorso.

Così si legge nella motivazione:

II. Nell'interpretare quest'ultima disposizione di legge, da parte di queste Sezioni Unite è stato affermato che la riserva in via residuale alla giurisdizione amministrativa delle controversie in materia di impiego pubblico c. d. privatizzato concerne esclusivamente le procedure concorsuali strumentali alla costituzione del rapporto di lavoro e non riguarda i casi in cui il concorso sia diretto non già ad assumere, ma a promuovere il personale già assunto, dal momento che il legislatore ha inteso attribuire al giudice ordinario la giurisdizione su tutte le controversie inerenti ad ogni fase del rapporto di lavoro, dalla sua instaurazione fino all'estinzione, compresa ogni fase intermedia relativa a qualsiasi vicenda modificativa, anche se finalizzata alla progressione in carriera e realizzata attraverso una selezione di tipo concorsuale (così, testualmente, v. la sentenza 27 febbraio 2002 n. 2954 in motivazione; v. nello stesso, in precedenza, le sentenze 22 marzo 2001 n. 128, 11 giugno 2001 n. 7859, 10 dicembre 2001 n. 15602 e successivamente le ordinanze 21 febbraio 2002 n. 2514 e 26 giugno 2002 n. 9334). È stato al riguardo precisato che nell'ambito dello stesso rapporto, che ha natura privatistica, non è possibile configurare la procedura selettiva per ottenere un superiore inquadramento come un concorso esterno, trattandosi invece di un concorso interno per la progressione in carriera che si conclude con un atto amministrativo non negoziale (v. l'ordinanza n. 2514 del 2002 sopra indicata).

Il ripensamento della Suprema Corte veniva motivato con riferimento alla giurisprudenza, in materia, della Corte Costituzionale che, in particolare con le sentenze n. 1 del 1999, n. 194 del 2002, n. 218 del 2002 e n. 373 del 2002 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di varie disposizioni di legge (alcune delle quali relative ai corsi-concorso per la riqualificazione del personale del Ministero delle Finanze: art. 3, commi, 205, 206 e 207 l. 28 dicembre 1995 n. 549 e successive modificazioni) nella parte in cui le stesse prevedevano il passaggio a fasce funzionali superiori "in deroga alla regola del pubblico concorso" o comunque non prevedevano "alcun criterio selettivo", ovvero riservavano, esclusivamente o in maniera ritenuta eccessiva, al personale interno l'accesso alla qualifica superiore.

La stessa Corte Costituzionale aveva poi sottolineato che la previsione non già di un concorso pubblico con riserva dei posti, bensì di un concorso interno, in quanto riservato ai dipendenti dell'amministrazione per una percentuale dei posti disponibili particolarmente elevata, appare irragionevole e si pone in contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione (sentenze 4 gennaio 1999 n. 1, 16 maggio 2002 n. 194, 29 maggio 2002 n. 218 e 23 luglio 2002 n. 373). A tali principi – ha osservato la Cassazione – si era ispirata la medesima Corte Costituzionale nel motivare l'ordinanza n. 2 del 4 gennaio 2001, con la quale è stata dichiarata la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 68 d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 e

successive modificazioni (ora art. 63 d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165). In tale ordinanza la Corte, nel fornire la sua interpretazione della norma di legge, aveva affermato che la procedura selettiva diretta all'accesso ad una qualifica superiore - e riservata sia al personale interno all'amministrazione, sia a candidati esterni - integra *"una vera e propria procedura concorsuale di assunzione nella qualifica indicata nel bando"*.

Alla luce dell'intero quadro normativo, come deriva, soprattutto, dalle sentenze della Corte Costituzionale che si sono succedute nel tempo - ha affermato la Suprema Corte del 2003 - il precedente indirizzo giurisprudenziale doveva essere sottoposto ad una necessaria rimediazione. Doveva infatti applicarsi il principio secondo cui, nel rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, l'accesso del personale dipendente ad un'area o fascia funzionale superiore doveva avvenire per mezzo di una pubblica selezione, comunque denominata ma costituente, in definitiva, un pubblico concorso al quale, di norma, deve essere consentita anche la partecipazione di candidati esterni.

Pertanto deve ritenersi - osservava la Corte - che il quarto comma dell'art. 63 d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, quando riserva alla giurisdizione del giudice amministrativo "le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni", faccia riferimento non solo alle procedure concorsuali strumentali alla costituzione, per la prima volta, del rapporto di lavoro, ma anche alle prove selettive dirette a permettere l'accesso del personale già assunto ad una fascia o area superiore; il termine "assunzione", d'altra parte, deve essere correlato alla qualifica che il candidato tende a conseguire e non all'ingresso iniziale nella pianta organica del personale, dal momento che, oltre tutto, l'accesso nell'area superiore di personale interno od esterno implica, esso stesso, un ampliamento della pianta organica. Nel caso in esame - ha rilevato la Corte - il concorso al quale ha partecipato l'interessato riguarda l'accesso ad uno dei novecenovanove posti della qualifica di primo dirigente del ruolo amministrativo; pertanto, trattandosi di un'area diversa (superiore) a quella di appartenenza dei candidati interni ed essendo stata dal lavoratore denunciata l'illegittimità della graduatoria e non già un atto a questa successivo, la controversia deve essere decisa dal giudice amministrativo. Pertanto le Sezioni Unite hanno dichiarato la giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, cassando senza rinvio la sentenza della Corte di Appello di Firenze.

Quella sentenza faceva nascere non poche perplessità, poiché sembrava che la giurisdizione del Giudice amministrativo ricorresse in tutte le ipotesi in cui vi era un passaggio di qualifica, senza distinguere tra posizioni economiche o fasce, secondo la nuova contrattazione collettiva del 1998 che aveva accorpato in fasce le precedenti qualifiche, istituendo all'interno di queste delle semplici posizioni economiche.

La Corte di Cassazione con l'ordinanza resa a SS.UU. in data 10.12.03 n.18886, nel riconoscere la giurisdizione del Giudice Ordinario per le controversie relative ai passaggi interni, ha subito precisato che:

" nel caso di specie, trattandosi di riparto della giurisdizione a norma dell'art.68 d.Lgs. 29 del 1993, sostituito prima dall'art.29 d.lgs. n.80 del 1998 e poi dall'art. 63 d.lgs. 30 marzo 2001 n.165, debbono essere trattate "dal giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.....incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro..... ancorché vengano in considerazione atti presupposti" (comma 1), mentre "restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche

amministrazioni;

che pertanto ogni vicenda modificativa del rapporto di lavoro già in atto, quale attinente ad un concorso interno, non può essere riportata al detto comma 4, ossia alle "procedure concorsuali per l'assunzione";

che il concorso riservato al personale interno riguarda la gestione del rapporto di lavoro, espressione della "capacità ed esercizio di poteri del privato datore di lavoro" di cui all'art.4, comma 2, d.lgs. n.29 del 1993, come sostituito prima dell'art.4 d.lgs. n.80 del 1998 e poi dall'art.5, comma 2, d.lgs. n.165 del 2001, con la conseguenza che le controversie ad essi attinenti sono relative al rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione ai sensi dell'art.29 comma 1 cit (...);

che a diverso avviso non induce la recentissima sentenza di queste Sezioni Unite 15 ottobre 2003 n.15403 secondo cui il quarto comma dell'art.63 cit. fa riferimento non solo alle procedure concorsuali strumentali alla costituzione, per la prima volta, del rapporto di lavoro ma anche alle prove selettive dirette a permettere l'accesso del personale già assunto ad una fascia o area superiore;

che infatti nel caso di specie non si tratta di contratto collettivo che preveda la divisione del personale in aree o fasce ma, come leggesi nello art.2, comma 1, l. n.45 del 1999, si tratta di semplice passaggio di livello, senza variazione di area o di categoria ossia senza novazione oggettiva del rapporto di lavoro..."

Conformi erano i successivi interventi delle sezioni unite (ex plurimis sentenze 9948/2004 e 10183/2004), dove la Suprema corte, in funzione di Giudice della giurisdizione, nel riassumere lo stato dell'arte sul punto, rilevava:

... Combinandosi col novum i risultati delle precedenti acquisizioni da questo non incise, ne risulta il seguente quadro complessivo: a) indubbia giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie relative a concorsi per soli esterni; b) identica giurisdizione su controversie relative a concorsi misti (restando irrilevante che il posto da coprire sia compreso o meno nell'ambito della medesima area funzionale alla quale sia riconducibile la posizione di lavoro di interni ammessi alla procedura selettiva, perché, in tal caso, la circostanza che non si tratti di passaggio ad area diversa viene vanificata dalla presenza di possibili vincitori esterni, secondo il criterio di riparto originario); c) ancora giurisdizione amministrativa quando si tratti di concorsi per soli interni che comportino passaggio da un'area all'altra, spettando, poi, al giudice del merito la di legittimità delle norme che escludono l'apertura all'esterno; d) residuale giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie attinenti a concorsi per soli interni, che comportino passaggio da una qualifica all'altra, ma nell'ambito della stessa area.

Orbene, valutando alla stregua dell'esposto contesto la fattispecie in esame, è agevole rilevare che la stessa è riconducibile all'ipotesi sub d) della superiore elencazione, trattandosi, come riferito in narrativa, di procedure selettive attivate per attribuzione di una superiore posizione di lavoro, assegnata alla medesima area contrattuale nella quale è inserita la posizione legittimante la partecipazione alla selezione.

Il contratto collettivo del febbraio 1999, per il comparto Ministeri organizza, infatti (art. 13) il personale in tre aree, A, B e C e disciplina il "passaggio dei dipendenti da una posizione all'altra all'interno" di una medesima area, attraverso percorsi di "riqualificazione ed aggiornamento professionale", che, nella specie, sono strumentali alla progressione verso la posizione C3 ed aperti a dipendenti aventi posizioni inferiori

alla medesima area C.

Tanto è sufficiente a desumerne , alla stregua degli esposti criteri, la devoluzione della controversia alla giurisdizione dell' autorità giudiziaria (ordinaria).

La verità è che l'improvviso²² mutamento di giurisprudenza ha costretto gran parte dei lavoratori impegnati nelle progressioni economiche contestualmente previste dal contratto collettivo del 1998-2001, che avevano impugnato le fasi delle diverse procedure proprio in quel periodo²³ e che avevano proposto causa avanti al Tribunale del lavoro, a presentare repentinamente e contestualmente analoghi ricorsi al TAR chiedendo la remissione in termini per impugnare gli atti loro pregiudizievoli.

Ed è iniziato, a quel punto, il balletto tra giudici ordinari che declinavano la loro giurisdizione in favore dei TAR e TAR che, a loro volta rimettevano le cause avanti al tribunale del lavoro. Una volta, poi, che si è consolidata la competenza del giudice ordinario (nell'ipotesi di passaggio tra posizioni economiche all'interno delle fasce) le Corti di appello sono state costrette, ex art. 353 cpc, a rimettere le cause dove era stata declinata la giurisdizione al giudice di primo grado per la ripetizione del processo.

Inoltre, poiché in molte sedi giudiziarie il fascicolo veniva riassegnato al giudice che, avendo dichiarato la carenza di giurisdizione, non aveva deciso nel merito e che spesso dava ancora torto, per di più senza neppure darsi carico di chiamare in causa i litisconsorti necessari, con la conseguenza di una ulteriore, nuova rimessione al Tribunale ex art. 354 cpc²⁴ da parte del giudice di appello nuovamente investito della seconda impugnazione.

Ma non solo: la questione si complicava in ragione della natura del provvedimento. Ne è un esempio la causa conclusasi (si fa per dire) con la pronuncia delle SS.UU. 4648/2010 che stabiliva la giurisdizione del TAR nonostante la procedura per il passaggio dei lavoratori tra un'area e l'altra fosse ormai stata conclusa con l'approvazione della graduatoria (e dunque avrebbe dovuto cessare la giurisdizione amministrativa). E ciò sul presupposto che in causa si discuteva della decisione della Amministrazione di utilizzare diversamente la graduatoria e tanto costituiva un atto di discrezionalità amministrativa.

Per fortuna, in questo caso, gli interessati avevano, a suo tempo, "replicato" la causa avanti al TAR che, prontamente riattivata, ha consentito loro, a distanza di nove anni dall'inizio del contenzioso, di ottenere una decisione definitiva.

²² Quanto in realtà ingiustificato, posto che l'intervento della Cassazione è sembrato più un non richiesto omaggio al principio dell'obbligo del concorso che, infatti, era stato da poco affermato proprio dalla Corte costituzionale con la sentenza 89/2003 che aveva negato la conversione dei contratti a termine nel pubblico impiego e che ha poi portato al lungo percorso conclusosi con la sentenza Mascolo della Corte europea del 26.11.2014 che ha sancito gli abusi commessi dallo stato datore di lavoro italiano nel settore della scuola 8e non solo) nell'utilizzo senza ragioni oggettive dei contratti a termine.

²³ Nota è la questione del c.d. "doppio salto", previsto dal contratto collettivo e poi negato dalle amministrazioni che ha portato al blocco totale delle progressioni nel Ministero della giustizia che, a sua volta, ha portato al proliferare di altro e corposo contenzioso finalizzato al risarcimento del danno per perdita di chance tuttora in corso (v. sentenza Trib. Padova del 24.10-2014).

²⁴ Chi scrive ha ancora in corso avanti al Tribunale cause iniziate nel 2001!

Come si vede una vicenda di palese di oggettiva ingiustizia, posto che a fronte di molte cause comunque concluse in tempi biblici (e già questo sarebbe più che sufficiente), molte altre sono state abbandonate da centinaia di lavoratori stremati dalle lungaggini del processo e dalle pronunce contraddittorie, senza contare le conseguenti spese dei vari giudizi, per di più lievitate negli ultimi anni dal peso del contributo unificato, dovuto anche in caso di riattivazione del giudizio a seguito di errore del giudice.

3. Conclusioni

Tornando ora alla nostra ordinanza del Tribunale di Tivoli, risulta agevole comprendere come le problematiche sollevate dal Tribunale siano di non poco conto, soprattutto in Italia, dove la sciatteria del legislatore nostrano²⁵ crea problemi notevoli al giurista, ma soprattutto ai cittadini che sono i primi a pagare la confusione e l'incertezza che è conseguenza della bulimia del legislatore italiano.

E' indiscusso che la necessità di norme certe e chiare esprime un bisogno insopprimibile da quando è nata la società, essendo quest'ultima necessariamente strutturata sulla base di rapporti socio economici che nella solidità dei *pacta* e nella ragionevole certezza che questi siano *servanda*, fonda le sue fortune e la sua sopravvivenza.

Ciò è vero nei rapporti con i privati ma, soprattutto, con lo stato nelle sue varie forme in cui si è presentato nel corso della storia.

Affinché ciò avvenga è quindi necessario che vi sia in primo luogo la fissazione di regole (normalmente statuti o costituzioni) che delimitino l'ambito di operatività dello stato e stabiliscano i correlativi diritti dei singoli. Allo stato è poi demandato anche il compito di garantire il rispetto delle regole tra i privati, ormai in via prevalente attraverso la codificazione scritta²⁶.

Il principio della certezza del diritto, secondo l'impostazione del positivismo giuridico, è poi pensato in funzione garantista, volta ad assicurare al singolo una tutela minima nei confronti del potere²⁷ e la sua sicurezza quale "tranquillità, assenza di timore e certezza di fronte agli abusi del potere, nell'ambito del sistema giuridico e di fronte alla sfiducia prodotta dal mancato soddisfacimento delle necessità fondamentali"²⁸.

L'ordinamento deve dunque dare certezze. E' quindi necessario che l'applicazione delle leggi sia garantita nell'interesse di tutti i singoli e che questi sappiano quali siano le conseguenze in caso di violazione delle regole legittimamente adottate dallo stato.

²⁵ Si ritrova quest'espressione in diversi commenti su provvedimenti di notevole importanza nella vita ordinaria: v. M. C. Vinci, *Novità e prospettive nella normativa in materia di trapianti d'organo*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2014, 6, 20305; J. Polinari, *Limiti alla compromettibilità per arbitrato irrituale delle controversie con la pubblica amministrazione*, in *Riv. Dir. Proc.* 2010, 1, 215; G. Costantino, *La disciplina transitoria e l'abolizione di riti nella legge 69/09*, in *Riv. Dir. Proc.* 2009, 5, 1241.

²⁶ Si veda, anche per ampi riferimenti nella bibliografia S. Berteà, *La concezione del diritto presso alcuni interpreti del dibattito torico giuridico contemporaneo*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, ed. Il Mulino, Fasc. 1/2001, pagg. 131-164.

²⁷ L. Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, 1989.

²⁸ G. Peces Barba, *Teoria dei diritti fondamentali*, Giuffrè, 1993, 224-225.

Come scrisse Norberto Bobbio " il diritto è certo o non è neppure diritto"²⁹ .

Il compito di applicare le leggi nel caso concreto spetta alla magistratura e qui si aprono una serie di problemi poiché, come è noto, il giudice è soggetto unicamente alla legge e dunque la relativa interpretazione varia da magistrato a magistrato. L'ordinamento tempera le oscillazioni nell'interpretazione delle norme attraverso la struttura piramidale della magistratura, che vede al suo culmine la funzione nomofilattica della Cassazione e il controllo costituzionale delle leggi da parte della Consulta.

Ovviamente ogni giudice non è vincolato dalle pronunce della magistratura superiore, sicché la diversità di giurisprudenza è un fatto normale. Una certa interpretazione delle norme, poi, anche da parte della Cassazione, può variare con il tempo, in ragione dell'evoluzione dei rapporti economici e sociali.

Il quadro è peraltro oggi più complesso dalla concorrente presenza e attività delle corti internazionali, con le quali avrebbe dovuto necessariamente connettersi la magistratura italiana (che, invece, ha tergiversato per anni in azioni di resistenza alla penetrazione dei principi fondamentali del diritto transnazionale caratterizzato, a differenza di quello italiano, da uno sforzo di chiarezza e di semplificazione che ai giuristi italiani pare del tutto semplicistico e quasi offensivo per l'alta cultura giuridica nostrana).

Non possiamo quindi nascondere che quello sollevato dal tribunale di Tivoli sia il problema di fondo dell'incertezza del diritto italiano, che si concretizza in una produzione abnorme e stratificata di norme che, ben lungi dall'operare una semplificazione legislativa per materia, hanno come unica conseguenza quella intervenire rappezzando e complicando ulteriormente la mastodontica produzione normativa (i famosi milleproroghe ne sono un esempio eclatante e neppure isolato).

Questa è la conseguenza di una cattiva cultura giuridica del legislatore nazionale che dovrà prima o poi cambiare perché sia possibile semplificare la vita ai giudici, agli avvocati, agli studiosi e, infine, ma non da ultimo, ai poveri cittadini, vittime terminali di un malcostume che non trova eguali nell'Unione europea e nel mondo intero. Per questo ci vorrà molto tempo, se non più generazioni: ma l'importante è, almeno, iniziare.

L'orientamento che sta avanzando, negli ultimi anni, come dimostra l'ordinanza di Tivoli, finalizzato a temperare sbandamenti improvvisi ed ingiustificati, è quello di individuare nella ragionevolezza i mutamenti nell'interpretazione di una singola norma, quale canone che il giudice deve seguire³⁰ sulla base di una nozione che è al centro della Carta dei diritti dell'Unione europea³¹. La più recente giurisprudenza ha poi rivalutato l'istituto dell'*overruling*³², quale tutela del singolo che subisce

²⁹ N. Bobbio, La certezza del diritto è un mito?

³⁰ G. Costantino, Il Principio di affidamento tra fluidità delle regole e certezza del diritto, relazione al convegno Norme processuali e mutamenti di giurisprudenza, corte di Cassazione, 24 maggio 2011;

³¹ P. Grossi, Sull'odierna incertezza del diritto, Giust. Civ., n. 4/2014, p. 921 e segg..

³² Non a caso mutuato dal *common law*.

incolpevolmente il mutamento improvviso di giurisprudenza³³.

Così sinteticamente affrontate le questioni che possono portare ad una situazione di incertezza del diritto, e che costituiscono lo scopo, a quanto sembra comprendersi, dell'ordinanza del Tribunale di Tivoli, veniamo alle specifiche questioni rinviate alla Consulta.

Il primo problema affrontato dall'ordinanza di rimessione, ovvero quello della competenza a conoscere delle opposizioni a fermo amministrativo ben possa essere accolta, nel senso che la norma denunciata viola i principi di costituzionalità e di compatibilità con la normativa europea indicati dal giudice (resta, ovviamente, che l'eventuale pronuncia di incostituzionalità comporterebbe un vuoto normativo, non potendo certamente la Consulta indicare il giudice competente, sicché si renderebbe necessario l'intervento del legislatore).

La seconda questione, svolta in via subordinata, riguarda invece la richiesta di censura dell'art. 362, commi 2 e 3, nella parte in cui non consente ad ogni giudice di ordine e grado di richiedere una pregiudiziale interpretazione che sia vincolante alle sezioni unite della Corte di Cassazione analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia Europea in merito ai dubbi interpretativi di norme-comunitarie, e nella parte in cui i principi espressi dalle pronunce della Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite non costituiscono precedente vincolante per tutte le successive decisioni degli uffici giudiziari della Repubblica.

Se la prima parte pare astrattamente ammissibile, essendo finalizzata a fornire uno strumento efficace a determinare la giurisdizione in via pregiudiziale, restano molte perplessità sul fatto che tale interpretazione debba essere vincolante per tutti i giudici della Repubblica, così violando il principio che il giudice è soggetto solamente alla legge.

Del resto, anche le pronunce rese dalla Corte europea in via pregiudiziale sono vincolanti nella causa tratta dal giudice remittente, ma non vincolano gli altri giudici nazionali che possono decidere, motivatamente è ovvio, in modo difforme, eventualmente sollevando ulteriori questioni pregiudiziali.

Fatte tali precisazioni, resta che la problematica sollevata dal Tribunale di Tivoli renderà interessante la risposta della Consulta, che si spera non si risolva nella solita sbrigativa ordinanza di inammissibilità di natura pilatesca, ma, a prescindere dal soluzione che verrà adottata, affronti più in generale la questione della necessità della – quanto meno più possibile – certezza del diritto, anche attraverso l'adeguamento del sistema giuridico italiano ai livelli europei.

Come si è visto, gli esempi di altri stati membri vi sono e le corti sovranazionali non mancano di spunti utili per un possibile salto di qualità.

Sergio Galleano

³³ G. Costantino, La prevedibilità della decisione tra uguaglianza e appartenenza, Riv. Dir. Proc., 2015, 3, 646, ed ivi ampi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.