

LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL QUADRO DELLE FUNZIONI DELLO STATO
(CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE SPECIE, AI CONTENUTI ED AGLI EFFETTI
DELLE DECISIONI SULLA COSTITUZIONALITA' DELLE NORME GIURIDICHE).

1. Introduzione.

1.1. Organi della giustizia costituzionale . - L'unanime preferenza manifestata fin dal 1946 nell'Assemblea Costituente italiana, verso una Costituzione rigida e quindi prevalente sulle leggi ordinarie, ha quasi naturalmente condotto la grande maggioranza dei costituenti a considerare indispensabile la creazione di un'apposita Corte, chiamata in prima linea a sindacare la legittimità costituzionale delle leggi medesime.

Da un lato, infatti, sono rimasti isolati quanti osteggiavano l'introduzione della giustizia costituzionale, nel timore che il controllo così esercitato dovesse rivelarsi incompatibile con la "sovranità" degli organi statali di governo. D'altro lato, non ha trovato seguito la tesi del sindacato diffuso, esercitabile da qualunque giudice nell'ambito della sua giurisdizione. Una tale proposta fu respinta, sia perchè si volle istituire - nella Corte costituzionale - un giudice diverso, per formazione e per composizione, da tutti gli altri organi giurisdizionali (dei quindici membri del collegio, solo cinque derivano dalle "supreme magistrature", a fronte di cinque eletti dal Parlamento in seduta comune e di altri cinque nominati dal Presidente della Repubblica); sia perchè il giudizio della Corte è profondamente diverso da quello spettante ai giudici comuni, dato il suo oggetto, formato dalle stesse norme di legge, e data la peculiare efficacia delle decisioni di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

Inizialmente, però, il carattere accentrato del previsto controllo sulla costituzionalità delle leggi (e degli atti equiparati) subiva due ordini di limitazioni o di deroghe. Per un primo verso, alla Corte costituzionale preesisteva l'Alta Corte per la Regione siciliana, istituita dal regio decreto 15 maggio 1946, n.455, con il compito di verificare - in particolar modo - la costituzionalità delle leggi approvate dall'Assemblea regionale, nonché delle stesse leggi statali, rispetto allo Statuto speciale della Sicilia (artt.24 ss. r.d. cit.). Per un secondo verso, l'effettiva entrata in funzione

della Corte dovette venire procrastinata, nell'attesa che entrasse in vigore e che fosse concretamente applicata la legislazione costituzionale ed ordinaria, cui l'art.137 della Costituzione demanda il compito di stabilire "le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale e le garanzie di indipendenza dei giudici della Corte", come pure "le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte" medesima. Sino ad allora (cioè sino all'aprile del 1956) la decisione delle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi ebbe luogo - secondo la VII disp.trans.Cost. - "nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione": il che comportò, praticamente, il provvisorio ricorso ad un sindacato diffuso di costituzionalità.

Tuttavia, quasi subito dopo la sua effettiva creazione, la Corte costituzionale ha finito per monopolizzare interamente il sindacato configurato dall'art.134 della Costituzione. Anche la specifica giurisdizione dell'Alta Corte per la Regione siciliana è stata in effetti assorbita dalla Corte, mediante la sentenza n.38 del 1957 (integrata e ribadita dalla sentenza n.6 del 1970, nonché dall'ordinanza n.71 del 1984): nella quale si considera indubbio, secondo Costituzione, che esista un "unico organo della giurisdizione costituzionale" o, più specificamente, un "unico giudice della legittimità delle leggi statali o regionali e dei conflitti di attribuzione fra lo Stato e le Regioni", coerentemente con il principio fondamentale dell'unità dello Stato medesimo; e quindi si afferma che quella già spettante all'Alta Corte era solo una "competenza provvisoria, destinata a scomparire con l'entrata in funzione della Corte Costituzionale."

1.2. Profili dei controlli di legittimità costituzionale (in via preventiva ed in via successiva, di tipo principale ed incidentale, ecc.).-

a) Giova ricordare, preliminarmente, quali siano le funzioni della Corte che in vario modo comportano valutazioni di conformità alla Costituzione. In prima linea, è tale organo che giudica - ai sensi dell'art.134 Cost. - "sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni". Secondariamente, in base al medesimo articolo, nella competenza in discussione ricadono i "conflitti di attribuzione

tra i poteri dello Stato e ... quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni", che la Corte risolve dichiarando a chi spettino le attribuzioni contestate ed annullando - ove necessario - gli atti viziati da incompetenza. Infine, sia pure in virtù della successiva legge costituzionale 11 marzo 1953, n.1, è sempre la Corte che accerta "se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art.75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso" (cfr. l'art.2, primo comma, l.cit.).

Ora, in tutto questo complesso, si rinvergono due soli casi nei quali il sindacato della Corte deve dirsi preventivo, nel senso che esso precede e condiziona l'entrata in vigore o l'operatività dell'atto in esame. In base al quarto comma dell'art.127 Cost., le leggi regionali approvate e poi riapprovate dai rispettivi Consigli, a seguito di rinvii governativi con richiesta di riesame, possono essere impugnate dinanzi alla Corte, entro un breve e perentorio termine: nel qual caso le leggi stesse non si prestano a venire promulgate prima che la Corte si sia pronunciata, salva la deroga prevista per la Regione Sicilia dall'art.29 di quello Statuto speciale. Inoltre, è preventivo per definizione il giudizio sull'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo, giacchè la consultazione del corpo elettorale non può essere indetta se non dopo che la Corte abbia deciso positivamente, dandone comunicazione al Presidente della Repubblica.

In tutte le altre ipotesi, il sindacato è invece successivo, ossia riguarda leggi od altri atti già promulgati od emanati dalle autorità competenti (e, normalmente, già produttivi di effetti). Tale è anche il caso delle leggi statali impugnate in via diretta da parte regionale, poichè queste impugnative presuppongono l'avvenuta pubblicazione delle leggi stesse e non valgono a sospenderne l'applicazione (cfr. l'art.2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n.1). E tali sono i giudizi sui conflitti di attribuzione, nel corso dei quali l'esecuzione degli atti impugnati può essere bensì sospesa, ma in forza di un'apposita ordinanza della Corte (cfr. l'art.40 della legge 11 marzo 1953, n.87).

b) Nella letteratura giuridica italiana, per quanto si tratti di espressioni ben note, non è usuale la contrapposizione fra il control

lo astratto è il controllo concreto sulla legittimità costituzionale delle norme (o delle disposizioni) di legge. In luogo di essa, è invece corrente la distinzione fra il sindacato che la Corte effettua in via principale e quello che consegue ad una instaurazione del giudizio in via incidentale. Il controllo in via principale può essere promosso dallo Stato o dalle Regioni nei reciproci confronti, mediante ricorsi direttamente proposti, dei quali può ben dirsi che essi sottopongono alla Corte una questione astratta, almeno di regola indipendente dal fatto che la legge impugnata riceva in concreto questo o quel tipo di applicazione (nel caso delle leggi regionali impugnate preventivamente dal Governo nazionale, ciò sarebbe anzi impossibile per definizione). Viceversa, il controllo di tipo incidentale vien sempre promosso nel corso di un altro giudizio, avendo per tema una norma (o una disposizione) di legge, nei concreti termini in cui la questione sia rilevante ai fini del giudizio stesso.

Ne segue che la Corte è chiamata a sua volta a valutare se tale rilevanza sussista in effetti o, quanto meno, se il giudice a quo ne abbia fornito un'adeguata motivazione; e ne segue ancora, coerentemente, che la Corte non può pronunciarsi sopra questioni diverse da quelle così sollevate, salvi i casi eccezionali in cui l'accertata incostituzionalità della norma in esame renda necessario dichiarare - per conseguenza - l'illegittimità di altre norme non impugnate, ma inevitabilmente soggette alla medesima sorte della prima. Tuttavia, occorre subito aggiungere che la pronuncia della Corte è comunque tenuta a mantenersi "nei limiti dell'impugnazione", sia questa incidentale oppure principale (si veda infatti l'art.27 della citata legge n.87 del 1953).

1.3. Ambito ed oggetto del controllo di costituzionalità: a) leggi ed altri atti normativi; b) disposizioni e norme giuridiche; c) omissioni legislative. -

a) Il sindacato di costituzionalità, spettante alla Corte, può avere ad oggetto vari tipi di atti normativi (ovvero di disposizioni o di norme da essi dettate). Tali sono anzitutto le leggi formali, tanto ordinarie quanto costituzionali (anche queste ultime, infatti, sono in vario senso tenute a rispettare la Costituzione, sia per ciò che riguarda il loro iter formativo, sia relativamente a certi loro contenuti). Inoltre, al medesimo tipo di controllo sono assoggettati gli atti aventi forza

di legge, quali le leggi delegate e i decreti-legge adottabili dal Governo in circostanze straordinarie di necessità e d'urgenza. Per contro, i regolamenti del potere esecutivo, che nell'ordinamento italiano si considerano sempre subordinati alle leggi, non si prestano ad esser sindacati dalla Corte se non nelle forme dei conflitti di attribuzione fra lo Stato e le Regioni ovvero fra i poteri dello Stato. E recentemente, con la sentenza n.154 del 1985, la Corte ha anzi escluso la propria competenza a sindacare, al pari delle leggi, gli stessi regolamenti adottabili dalle Camere dal Parlamento, in forza della loro autonomia costituzionalmente riconosciuta.

Circa gli atti assoggettati al controllo della Corte, questa ne può verificare e sanzionare, per altro, qualsiasi vizio di legittimità costituzionale: non solo con riguardo al contenuto normativo delle leggi e degli atti equiparati, ma anche qualora si tratti di vizi formali, dovuti all'inosservanza dei precetti stabiliti dalla Costituzione quanto al procedimento di formazione delle leggi stesse (si veda già, in tal senso, la sentenza n.9 del 1959).

b) E' invece tuttora discusso se il sindacato dei vizi sostanziali concerna le norme o le disposizioni di legge cui si riferiscono le varie impugnative, incidentali o principali che siano. Su questo punto le previsioni costituzionali e legislative ordinarie, riguardanti i giudizi di competenza della Corte, non sono affatto concordi: giacchè nell'art.136 della Costituzione si statuisce espressamente che la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della "norma" viziata; mentre negli art.23 e 27 della legge n.87 del 1953 si richiede che nelle ordinanze dei giudici rimettenti, come pure nei ricorsi statali o regionali e poi nelle sentenze di accoglimento della Corte, vengano indicate le "disposizioni" ritenute illegittime. Ed il problema non può certo dirsi nominalistico, ove si consideri che le disposizioni fanno parte integrante degli atti normativi di cui rappresentano il contenuto prescrittivo, mentre le norme si staccano dagli atti medesimi, assumendo un loro proprio significato, in funzione del complessivo ordinamento giuridico (1).

(1) Cfr. Crisafulli, Lezioni di diritto costituzionale, II, Padova, 1984, 41 ss.

Certo è che nei dispositivi delle sentenze con le quali la Corte accoglie le corrispondenti impugnative, dichiarando fondate le preposte questioni, si fa sempre puntuale riferimento alle leggi ed agli articoli di legge su cui le decisioni stesse sono destinate ad incidere: il che farebbe pensare che il processo costituzionale abbia in tal senso ad oggetto le disposizioni piuttosto che le norme. Ma non è meno certo che spetta alla Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale delle leggi denunciate, quand'anche le censure abbiano per tema parti di disposizioni, comunque desumibili dai testi impugnati, sia pure in combinato disposto con altre statuizioni legislative, sulla base di interpretazioni che spesso trascendono i puri e semplici dati testuali. In altre parole, pur facendo leva su determinati testi, accade molto spesso che la Corte non li travolga in toto, ma provveda soltanto ad espungere dall'ordinamento certi significati o certi tipi di applicazioni, imposti o resi comunque possibili dal dettato legislativo, e però contrastanti con la Costituzione. Appunto in questi termini si spiega che la Corte stessa, nelle motivazioni di quasi tutte le sue sentenze di accoglimento, ragioni dell'incostituzionalità delle norme anziché delle disposizioni impugnate; come pure si spiega che tale sia l'orientamento della prevalente dottrina pubblicistica (2).

(2) V. nuovamente Crisafulli, Lezioni cit., II, 396 ss; nonché Giannini, Alcuni caratteri della giurisdizione di legittimità delle norme, in Giur. cost. 1956, 902 ss; Pizzorusso, La Corte costituzionale, in Commentario alla Costituzione - Articoli 134-139, Bologna, 1981, 114 ss; ecc.

c) Coerentemente la Corte ritiene da tempo che entro certi limiti le spetti dichiarare l'illegittimità costituzionale delle omissioni legislative, pur quando esse non siano riconducibili ad espliciti enunciati, rintracciabili nelle leggi impugnate. Basti per ora citare la sentenza n.62 del 1971, là dove appunto si accenna alla "sindacabilità delle omissioni legislative che si risolvono in violazione di precetti costituzionali (sindacabilità che non si può in assoluto escludere senza far venir meno in ampia misura le garanzie del sistema)". Ma tale problematica dovrà essere alquanto approfondita, con riferimento ai possibili contenuti delle decisioni della Corte (v. infra, sub 2.2 e 2.3).

1.4. Parametri del controllo. - E' un punto fermo che il sindacato sulla legittimità costituzionale di qualunque norma o di qualunque atto legislativo sottoposti al controllo della Corte deve trovare il proprio parametro, diretto od indiretto, nei disposti della Costituzione. Ciò vale per gli stessi conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, in ordine ai quali la Corte ha ribadito di recente - con la sentenza n.359 del 1985 - che essi non possono concernere funzioni diverse da quelle costituzionalmente attribuite ai soggetti ricorrenti. Ma di qui deriva una tipologia quanto mai eterogenea, che richiede di essere pur brevemente illustrata, data la grande varietà di aspetti che il parametro costituzionale può volta per volta presentare.

In primo luogo, non diversamente dalla più parte delle Costituzioni contemporanee, anche la Carta costituzionale italiana del 1947 rientra fra quelle "elastiche" e "lunghe", in quanto ricchissima di indicazioni direttive o programmatiche, specie nel campo dei rapporti economico-sociali, ed in quanto prescrivente il rispetto di una serie di valori, di nozioni e di criteri, che in sede costituente non sono stati affatto definiti. Ora, fin dalla sua prima decisione, la Corte ha respinto la tesi che le negava la potestà di usare dei "programmi" costituzionali quali parametri del suo sindacato. "La nota distinzione fra norme precettive e norme programmatiche" - ha infatti affermato la sentenza n.1 del 1956 - "non è decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale", dal momento che l'illegittimità di una legge può ben "derivare, in determinati casi, anche dalla sua non conciliabilità con norme che si dicono programmatiche ...". Già in quell'occasione, pertanto, la Corte ha manifestato ed attuato l'intento di far rispettare,

nei diversi modi volta per volta consentiti dalla sua struttura e dai suoi contenuti, l'intera Costituzione, senza eccezioni di sorta; a costo di sfiorare il merito delle scelte legislative ordinarie, mediante valutazioni che spesso riguardano la ragionevolezza o la congruenza delle scelte medesime, rispetto agli obiettivi costituzionalmente prescritti. Ed in vari casi la Corte non ha esitato nell'assumere a parametro le stesse norme costituzionali implicite, che essa ^{ha} ricavato, in via interpretativa, dal combinato contesto delle proclamazioni contenute nella Costituzione scritta.

In secondo luogo, fungono da parametro tutte le specie di norme basate su fonti normative diverse dalla Costituzione, e però subordinate alle norme legislative ordinarie, in virtù di altrettante statuizioni costituzionali. Così è per le leggi di revisione della Costituzione e per le altre leggi costituzionali, dato l'apposito ed aggravato procedimento formativo che per esse prescrive l'art.138 Cost.. Ma, più generalmente, la stessa conclusione vale per tutte le norme interposte fra la Costituzione e le leggi ordinarie, quali sono i principi ed i criteri direttivi, nonché gli altri precetti dettati dalle leggi di delega legislativa, cui debbono uniformarsi i decreti legislativi delegati; o quali sono anche i "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" nelle materie che l'art.117 Cost. attribuisce alla potestà legislativa regionale; o quali erano, infine, la norme emanate dalle Comunità europee, prima della recente svolta giurisprudenziale (v. infra, sub 5.b 3), e quali vanno considerate tuttora le "norme del diritto internazionale generalmente riconosciute" di cui al primo comma dell'art.10 Cost.. Ad esempio, fin dalla sentenza n.3 del 1957 la Corte ha precisato che l'art.76 Cost., "fissando i limiti del potere normativo delegato, contiene una preclusione di attività legislativa", cosicchè "la legge delegata, ove incorra in un eccesso di delega, costituisce il mezzo con cui il precetto dell'art.76 rimane violato"; ed ha coerentemente attribuito a se stessa il conseguente controllo, malgrado il carattere indiretto di simili contrasti fra le norme sindacate e la Costituzione.

In terzo luogo, anche la legislazione ordinaria può talvolta combinarsi con i parametri costituzionali, concorrendo a stabilire il senso nel quale essi vanno interpretati: ciò che si registra con particolare

frequenza, allorchè la Corte deve tener conto, nel risolvere controverse e conflitti fra lo Stato e le Regioni, delle norme che hanno effettuato il trasferimento delle funzioni statali alle Amministrazioni regionali. Fermo rimane, in verità, che norme siffatte, essendo fondate su atti equiparati e non sopraordinati alla legge, non sono di certo costituzionalizzate ed anzi si dimostrano derogabili o modificabili per mezzo di leggi ordinarie successive (come la stessa Corte ha rilevato, nella sentenza n.188 del 1984). Ma ciò non toglie che, in questo campo come pure in vari altri settori, il modo nel quale la Costituzione è stata intesa ed applicata dal legislatore, specie nei casi in cui si tratti di applicazioni organiche e consolidate nel tempo, sia suscettibile di ripercuotersi sui significati spettanti alla Costituzione medesima.

In quarto luogo, le norme legislative ordinarie interferenti con le norme impugnate assumono una peculiare ed ineliminabile importanza nei giudizi aventi per tema il rispetto del principio costituzionale d'eguaglianza. Secondo la giurisprudenza costituzionale italiana, giudizi del genere comprendono - almeno di regola - tre termini di riferimento: vale a dire l'art.3 della Costituzione, la norma o le norme contestate ed un tertium comparationis, rappresentato dalla norma o dalle norme in raffronto alle quali le impugnative prospettano una illegittima disparità di trattamento. E' dunque evidente che, in tutte queste ipotesi, la Corte finisce per risolvere problemi che attengono alla coerenza, alla ragionevolezza, alla giustificatezza dell'ordinamento legislativo ordinario, piuttosto che all'osservanza della Costituzione come tale. Eppure, si tratta dei giudizi di gran lunga più frequenti, specialmente negli ultimi anni, fra quelli che la Corte è concretamente chiamata ad affrontare (3).

(3) Indicazioni in Paladin, Corte costituzionale e principio generale di eguaglianza: aprile 1979 - dicembre 1983, in Scritti Crisafulli, Padova, 1985, I,605 ss.

2. Contenuti delle decisioni, secondo la giurisprudenza costituzionale.

2.1. Tipi semplici od estremi: decisioni di accoglimento, dichiarative dell'illegittimità costituzionale delle norme impugnate, e decisioni di rigetto delle questioni in esame.- Circa i tipi delle decisioni con cui possono concludersi i giudizi sulla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, statali e regionali, le indicazioni fornite dalle norme costituzionali sono ridottissime: in base al primo comma dell'art.136 Cost. risulta unicamente, infatti, che "quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione". Quasi altrettanto scarsi si rivelano, poi, i dati ricavabili dalla legislazione attuativa, con particolare riguardo alla legge n.87 del 1953. Anche questa si limita a considerare esplicitamente le sole sentenze di accoglimento, con cui si dichiara, quali siano "le disposizioni legislative illegittime" (cfr.l'art.27, nonché l'art.30 l.cit.); e solo per implicito se ne desume che la Corte può ben pronunciarsi, all'opposto, mediante sentenze di rigetto delle istanze o dei ricorsi in esame. A ciò si aggiungono, inoltre, i cenni contenuti negli artt.26 e 29, quanto alle ordinanze di manifesta infondatezza, con le quali la Corte può sbarazzarsi in via breve delle questioni del tutto sprovviste di un contenuto costituzionalmente significativo.

Su questa base si è molto discusso, a suo tempo, se l'art.136 Cost. dovesse intendersi alla lettera, equiparando l'accoglimento all'abrogazione della norma ritenuta illegittima; o se, viceversa, le sentenze in questione dovessero considerarsi non già costitutive bensì dichiarative dell'originaria nullità (se non addirittura della giuridica inesistenza) delle norme censurate; oppure se, finalmente, le decisioni di accoglimento rappresentassero un genus intermedio fra i due estremi opposti. Da anni, tuttavia, giurisprudenza e dottrina concordano in quest'ultimo senso. Basti qui ricordare che la Corte ha più volte qualificato l'effetto delle decisioni stesse in termini di annullamento delle norme da esse coinvolte (cfr.in particolar modo la sent.n.127 del 1966): cui per altro non consegue la radicale caducazione dei rapporti già formatisi in applicazione di quella disciplina, dovendosi in proposito distinguere fra i rapporti esauriti, ed ormai intangibili, e i rapporti pendenti, che invece risentono delle dichiarazioni d'inco

stituzionalità, nel senso che le norme annullate non sono più suscettibili di venir loro applicate (v. infra, sub 4.1). Coerentemente, nella sentenza n.49 del 1970, la Corte ha ribadito che "l'abrogazione non tanto estingue le norme, quanto piuttosto ne delimita la sfera materiale di efficacia, e quindi l'applicabilità, ai fatti verificatisi sino ad un certo momento del tempo"; mentre "la declaratoria d'illegittimità costituzionale, determinando la cessazione di efficacia delle norme che ne sono oggetto, impedisce, invece, dopo la pubblicazione della sentenza, che le norme stesse siano comunque applicabili ... alla stregua dei comuni principi sulla successione delle leggi", sicché si dimostra "perfettamente logico che sia vietato a tutti, a cominciare dagli organi giurisdizionali", di assumerle "a canoni di valutazione di qualsivoglia fatto o rapporto, pur se venuto in essere anteriormente alla pronuncia della Corte". Ed è appunto con questo fondamento che l'organo di giustizia costituzionale non ha mai esitato nel sindacare in via incidentale la legittimità costituzionale di norme legislative ormai abrogate, ma tuttora suscettibili di incidere sulle decisioni dei giudici rimettenti.

Per contro, non ha avuto alcun seguito la tesi dottrinale che attribuiva alle decisioni di rigetto il valore di altrettanti accertamenti di conformità delle norme sindacate alla Costituzione, vincolanti per tutti gli operatori giuridici (4). Nel silenzio della Carta costituzionale e della legislazione attuativa, è invece prevalsa l'opinione per cui tali pronunce hanno solo un effetto preclusivo, nei confronti del giudice o dei giudici le cui ordinanze si pongano all'origine delle decisioni stesse (mentre il problema non sussiste per le questioni sollevate in via principale, data la brevità e la perentorietà

(4) Cfr. Calamandrei, La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile, Padova, 1950, 71; nonché Redenti, Legittimità delle leggi e Corte costituzionale, Milano, 1957, 79-80.

rietà dei relativi termini d'impugnazione); e ciò, nel senso che quelle autorità giurisdizionali, relativamente a quei gradi di giudizio, non possono riproporre le impugnative già respinte, a pena d'inammissibilità delle censure così prospettate (si veda infatti, da ultimo, l'ordinanza n.197/1983 della Corte costituzionale). Di conseguenza, il giudice a quo deve dare applicazione alla norma sindacata dalla Corte, se ed in quanto la consideri tuttora rilevante per la soluzione della controversia che gli è stata sottoposta. Ma nulla esclude, al di là della sentenza di rigetto, che anche quel giudice torni ad impugnare la norma medesima, facendo richiamo ad altri parametri costituzionali o denunciando altri vizi di legittimità, diversi dai motivi di censura già presi in esame.

2.2. Tipi intermedi: a) le sentenze interpretative di rigetto; b) le sentenze interpretative di accoglimento; c) le sentenze di accoglimento parziale, con particolare riguardo alle cosiddette decisioni additive e sostitutive. Certo è che, rispetto a questa tipologia così elementare, la stessa giurisprudenza della Corte ha subito introdotto varianti di fondamentale e durevole importanza.

a) Innanzitutto, a partire dalla sentenza n.8 del 1956, la Corte ha ritenuto di poter adottare autonome interpretazioni adeguatrici delle norme impugnate, atte a conformarle alla Costituzione senza che occorresse pronunciare alcun annullamento: donde il filone giurisprudenziale formato dalle cosiddette sentenze interpretative di rigetto. Fin dall'avvio della sua giurisprudenza, effettivamente, la Corte ha rivendicato il potere di reinterpretare le norme sottoposte al giudizio di costituzionalità, in termini diversi da quelli indicati nelle ordinanze di rimessione; ed anzi ha dapprima cercato di affermare le proprie ricostruzioni correttive dovunque esse fossero atte a risolvere i proposti problemi di legittimità costituzionale, sia pure in presenza di contrarie interpretazioni già adottate dalla Cassazione. Ne sono derivati, per oltre un quindicennio, notevoli e gravi contrasti interpretativi, che hanno dato luogo a svariate occasioni di scontro fra l'organo della giustizia costituzionale ed il vertice della magistratura ordinaria. Mentre è soltanto dagli anni settanta - con particolare evidenza nel periodo più recente - che un criterio di risoluzione è stato rinvenuto, su entrambi i versanti, nel cosiddetto

"diritto vivente", cioè nelle interpretazioni giurisprudenziali prevalenti e consolidate: "diritto vivente" alla cui formazione entrambe le Corti concorrono,, recependo molto spesso le rispettive indicazioni ed anche reagendo - ma in modi ormai costruttivi e pienamente collaborativi - alle rispettive decisioni, ciascuna pronunciata nell'ambito delle rispettive competenze.

Ciò sta a significare che, dinanzi al "diritto vivente", la stessa Corte costituzionale vi adegua la propria interpretazione delle norme legislative in discussione, e, quando il diritto medesimo risulti conforme alla Costituzione, accade sovente che la Corte emetta sentenze interpretative di rigetto che ricalcano gli orientamenti della Cassazione e contribuiscono a rafforzarli, nei confronti delle diverse "letture" prospettate da parte dei giudici inferiori. Ma viceversa, dove il "diritto vivente" continui a far difetto, sia perchè la Cassazione non s'è ancora pronunciata sia perchè al suo interno coesistono interpretazioni diverse o addirittura antitetiche, la Corte riassume la propria libertà di giudizio anche in ordine all'interpretazione della norma o delle norme impugnate; e può quindi pronunciare sentenze interpretative di rigetto che non hanno il supporto di determinati interpretazioni altrui, ma vengono spesso - a loro volta - recepite dalla stessa giurisprudenza della Cassazione.

In altre parole, esistono oggi due specie di sentenze del genere in esame (anche se in concreto non è sempre agevole distinguerle): vale a dire, le decisioni che dichiarano infondate le proposte questioni di costituzionalità, perchè fanno propria l'interpretazione giurisprudenziale più autorevole e diffusa, anzichè l'interpretazione delle norme denunciate che viene prospettata dai giudici rimettenti; e le decisioni che mirano bensì ad imporre un'interpretazione diversa da quella sostenuta ad opera del giudice a quo, ma sulla base delle convinzioni della Corte, generalmente sorrette dall'esigenza di fare in tal senso valere la Costituzione. Ad entrambi i tipi corrisponde, comunque, un solo ed omogeneo complesso di dispositivi - utilizzati a partire dalla sentenza n.1 del 1957 - nei quali si legge che la Corte dichiara non fondata la questione proposta al suo esame, "nei sensi di cui in motivazione": così facendo intendere che la portata di quelle dichiarazioni di rigetto non può essere compiutamente colta, se non mettendo a raffronto - attraverso la lettura del "considerato in diritto" - il ben diverso significato rispettivamente attribuito alla norma impugnata dal giudice a quo e dal

la Corte stessa.

b) Fin dall'inizio, tuttavia, la Corte si rendeva ben conto che le sue interpretazioni correttive ed adeguatrici non erano in grado di af fermarsi per forza propria, poichè rimanevano pur sempre contenute in decisioni di rigetto, insuscettibili di produrre altro che un limitato vincolo nei riguardi del giudice o dei giudici rimettenti (come si è chiarito retro, sub 2.1); ed era pronta, pertanto, a ribadire in un modo diverso e più efficace il suo punto di vista, qualora ciò si fosse reso necessario per superare la resistenza degli altri giudici competenti in materia, e della Cassazione in prima linea, oltre che della generalità degli operatori giuridici interessati. Nella ricordata sentenza n.8 del 1956, la Corte esprimeva in effetti l'avviso che l'impugnato art.2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n.773), attributivo al Prefetto del potere di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico, dovesse intendersi in armonia con l'"attuale sistema", senza consentire l'emanazione di atti che non fossero "vincolati ai presupposti dell'ordinamento giuridico" e dunque rispettosi dei diritti individuali costituzionalmente garantiti. Per altro, la Corte stessa osservava che "la formula dell'art.2 ..., nella sua latitudine, potrebbe dare adito ad arbitrarie applicazioni, se si affermassero interpretazioni diverse ..."; "ma in tal caso" - avvertiva espressamente la detta sentenza - "l'odierna decisione non precluderebbe il riesame della questione di legittimità costituzionale della norma contenuta nel citato articolo".

Di fatto, è stato appunto questo l'esito finale della vicenda, segnato dalla sentenza n.26 del 1961. Con tale pronuncia - preso atto che nel quinquennio trascorso dalla precedente decisione la norma in esame aveva continuato ad essere intesa ed applicata così da consentire ai Prefetti la menomazione dei diritti costituzionalmente garantiti - la Corte ha ritenuto indispensabile tradurre la propria interpretativa di rigetto in una interpretativa di accoglimento, cioè di annullamento dell'art.2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, "nei sensi e nei limiti indicati nella motivazione". Dal punto di vista del ragionamento della Corte, è chiaro che quest'ultimo indirizzo giurisprudenziale rappresentava e rappresenta l'esatto rovescio di quanto già deciso nel 1956. Ma è chiaro, altresì, che alla base di entrambi i tipi di pronunce sta un comune ed identico modo di concepire gli oggetti del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti equiparati. Tanto le

sentenze interpretative di rigetto quanto le sentenze interpretative di accoglimento procedono, infatti, dall'implicita premessa che la Corte stessa giudichi della costituzionalità delle norme impugnate, piuttosto che del loro substrato testuale, cioè delle corrispondenti disposizioni di legge (v. retro, sub 1.3.b). Più precisamente, la Corte si è avvista che in numerosissime ipotesi, se non addirittura in tutti i casi nei quali il giudizio riguarda vizi di natura sostanziale (e non formale), dalle disposizioni coinvolte nella controversia si possono trarre - in via interpretativa - non una ma due o più norme. Ora, è manifesto che in qualunque situazione del genere il giudice della legittimità costituzionale è tenuto a far prevalere l'interpretazione, e dunque la norma, conforme alla Costituzione (o meno lontana dalle direttive costituzionali). Ma il risultato può esser perseguito, sia ricercando la collaborazione degli altri giudici competenti in materia, mediante quelle proposte non vincolanti che sono in sostanza le sentenze interpretative di rigetto, sia - viceversa - annullando la norma o le norme illegittime, così da lasciare in vigore la sola norma costituzionalmente adeguata.

Allo scopo di determinare quest'ultimo tipo di conseguenze la Corte ha rinviato varie volte - nel corso degli anni '60 - dal dispositivo alla motivazione, per poter meglio chiarire, nel "considerato in diritto", non solo le ragioni ma anche la portata delle proprie decisioni di accoglimento. Così, oltre alla pronuncia testè ricordata, si possono citare la sentenza n.121 del 1963, sul controllo della circolazione degli oggetti preziosi; nonché, principalmente, la sentenza n.55 del 1968, con cui la Corte ha esteso l'indennizzo previsto per le espropriazioni alle stesse limitazioni della proprietà privata aventi un "contenuto espropriativo": ma senza precisare nel dispositivo in che consistessero limiti siffatti, bensì effettuando un generico rimando ai "sensi indicati in motivazione"(5).

c) Tuttavia, il genus delle sentenze interpretative di accoglimento è stato ben presto abbandonato, giacchè quelle pronunce finivano per de-

(5) Nei medesimi termini, per altro, si veda già la sent. n.6 del 1966, in tema di servitù militari.

terminare incertezze, non lasciando intendere con la necessaria precisione quanta parte delle norme sindacate fosse stata annullata dalla Corte e quale parte residua fosse invece suscettibile di ricevere ulteriori applicazioni: come si è verificato in particolar modo - nel caso della ricordata sentenza n.55/1968, con sempre maggiore frequenza, viceversa, la Corte ha cominciato a formulare le proprie decisioni di annullamento parziale con una tecnica legislativa, sotto specie di emendamenti puntualmente indicativi degli effetti ritenuti illegittimi. E ciò, non soltanto nel senso di dichiarare incostituzionali determinati commi o determinate proposizioni o determinati incisi o determinate parole, ma identificando per mezzo di nuove statuizioni, dovute al linguaggio della Corte stessa, la norma che veniva pertanto privata di efficacia, senza affatto toccare il dettato legislativo in quanto tale: il che ha dato luogo ad una serie crescente di dispositivi che sono apparsi sempre più creativi di nuovo diritto.

Quest'ultimo tipo di casistica trova le sue origini fin dalla prima metà degli anni '60: in concomitanza, dunque, con il precario affermarsi degli accoglimenti "nei sensi indicati in motivazione". Già in quella fase, cioè, la Corte non si limita a colpire parti di disposizioni, ma annulla parti ideali, non esplicitate in maniera testuale: le quali, tuttavia, venivano desunte dalla statuizione impugnata (o dal suo collegamento con altre statuizioni legislative) prima della decisione di accoglimento. E' ciò che si riscontra a partire dalla sentenza n.168 del 1963, con cui si è dichiarata l'illegittimità costituzionale d'una norma della legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura, "in quanto" escludeva l'iniziativa del Consiglio stesso, riservandola al Ministro per la giustizia, relativamente alle deliberazioni riguardanti i magistrati. Dalla motivazione di tale pronuncia si ricava, infatti, che la Corte ha interpretato la norma impugnata nel senso di attribuire alla previsione della richiesta ministeriale un "carattere tassativo", precludente la possibilità di esercizio dell'autonomia consiliare; ed è appunto per questo motivo che l'esclusione è stata fatta cadere, sebbene non fosse testualmente stabilita dal disposto legislativo in discussione.

Ma quella decisione è stata quasi subito seguita da altre, analogamente costruite. Basta qui citare - per rendersene conto - la sentenza n.1 del 1964, con cui si è annullata una norma concernante le funzioni

del Consiglio di Stato, "in quanto il procedimento per la proposizione e risoluzione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non assicura(va) ai controinteressati la possibilità della tutela giurisdizionale"; e giova altresì ricordare quel passo della motivazione, dove la Corte sottolinea che quello da essa annullato è un "precetto ... implicito", sebbene ricavabile con chiarezza "dal significato generalmente attribuito alle disposizioni in esame".

Da quel momento in poi, le pronunce del genere si sono moltiplicate. L'unica correzione apportata dalla Corte negli anni successivi è stata di stampo lessicale, giacché la formula dell'illegittimità costituzionale "in quanto" è finita in disuso, salve ridottissime eccezioni, dati gli equivoci che essa si prestava a generare; ora valendo al solo scopo di evidenziare nel dispositivo la ratio decidendi, fermo restando - però - che l'impugnata previsione veniva annullata nella sua totalità (come già si riscontra - per esempio - nelle sentenze n.6 e n.7 del 1961); ora, al contrario, mirando ad isolare la parte così dichiarata illegittima (secondo una tecnica che risale alla sentenza n.70 del 1961, malgrado questa riguardi un precetto testuale e non un precetto ideale od implicito). In luogo dell'originaria terminologia, i dispositivi di questo tipo di sentenze preferiscono invece dichiarare l'illegittimità costituzionale d'una certa statuizione, "nella parte in cui esclude ..." o "nella parte in cui non estende ..." o "nella parte in cui non contempla" o "non dispone" o "non prevede" alcunchè, od anche "nella parte in cui non limita" determinati effetti giuridici; e sono queste, accanto a varie altre similari, le formule divenute abituali a cominciare dagli anni '70.

Dal punto di vista sostanziale, il tipo del quale si tratta si arricchisce però di ulteriori sottotipi, sin dalla fine del precedente decennio. Alle cosiddette sentenze additive si aggiungono anzitutto le cosiddette sentenze sostitutive: mediante le quali la Corte non si limita a far cadere un'esclusione od un vincolo od una mancata previsione di qualsivoglia specie, bensì modifica esplicitamente il precetto in discussione, facendo senz'altro subentrare alla norma annullata la sola norma considerata costituzionalmente legittima, che tuttavia non vigeva in nessun senso - prima di quella pronuncia - nell'ordinamento giuridico. Ciò vale in particolar modo per la sentenza n.15 del 1969, con cui si dichiara l'illegittimità dell'art.313, terzo comma, del

Codice penale, "nei limiti" in cui esso attribuiva "il potere di dare l'autorizzazione a procedere per il delitto di vilipendio della Corte costituzionale al Ministro di grazia e giustizia anzichè alla Corte stessa". Ma varie altre sentenze di accoglimento, che pure non sono imperniate sulla congiunzione "anzichè", si caratterizzano per il fatto di individuare compiutamente - con esiti autoapplicativi, sul medesimo piano delle leggi di attuazione costituzionale - tanto gli effetti ritenuti illegittimi quanto i rimedi indispensabili per colmare l'omissione che diversamente sarebbe residuata. Fra le tante, spicca sotto questo aspetto la discussa sentenza n.68 del 1978, nella quale la Corte ha riscontrato che la legge disciplinante il referendum abrogativo non aveva regolato adeguatamente l'ipotesi di nuove leggi sopravvenute nel corso del procedimento, per sostituire le disposizioni assoggettate al voto del corpo elettorale; ed ha pertanto concluso, dichiarando incostituzionale la regolamentazione stessa, ma "limitatamente alla parte in cui non prevede(va) che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare nè i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente nè i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative" (impedendo, così, che la consultazione possa essere arbitrariamente preclusa dallo stesso Parlamento).

2.3. Giustificazioni e limiti delle sentenze "manipolative". - Malgrado si tratti di una fenomenologia molto complessa, nella dottrina costituzionalistica e processualistica italiana si tende a considerarla unitariamente, almeno per quanto riguarda le definizioni o le denominazioni globali. Alcuni autori ragionano infatti, congiuntamente, di sentenze "integrative", comunque destinate ad introdurre "precetti nuovi rispetto a quelli desumibili dalla disposizione originaria"; altri preferisce il nomen di sentenze "normative" o di "sentenze-legge" o di sentenze "creative" in generale; altri ancora non esita a conglobare, nel tipo delle sentenze "interpretative", tanto le decisioni di rigetto e di accogli-

mento nei termini indicati in motivazione, quanto le decisioni additive e sostitutive (6). Ma la terminologia più diffusa sembra esser quella di chi parla di sentenze manipolative (7), per alludere a qualunque caso in cui la disposizione impugnata risulti letteralmente arricchita di nuove componenti, dopo il giudizio della Corte e per effetto di esso, al confronto con il testo normativo che vigeva in precedenza: poco importando se il testo medesimo venga o meno privato, in via di annullamento, di qualche altra sua previsione.

Certo è che in tutte queste definizioni è implicito un motivo di critica nei confronti della Corte stessa o, quanto meno, un monito ad andare molti cauti. Da varie parti, soprattutto agli inizi delle esperienze giurisprudenziali or ora descritte, è stato in effetti rilevato il carattere anomalo delle sentenze "manipolative" nel loro intero complesso; e si è sostenuto che la Corte, all'atto di pronunciare decisioni siffatte,

(6) Nel primo senso Picardi, Le sentenze "integrative" della Corte costituzionale, in Scritti Mortati, Milano, 1977, IV, 597 ss; nel secondo, v. rispettivamente Silvestri, Le sentenze normative della Corte costituzionale, in Scritti Crisafulli cit., I, 755 ss., Zagrebelsky, La Corte costituzionale e il legislatore, in Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia, Bologna, 1982, 105, ed Elia, Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, in Studi Crisafulli cit., I, 299 ss.; nel terzo v. ancora Silvestri, op.cit., 756.

(7) Fra i molti, v. A. Guarino, Le sentenze costituzionali manipolative, in Dir. giur. 1967, 433 ss.; e Sandulli, Il giudizio sulle leggi, Milano, 1967, 64 ss.

avrebbe operato una sortita dalle proprie attribuzioni istituzionali, ben oltre ciò che le risulta consentito dall'art.136 della Costituzione, là dove si precisa che la norma dichiarata illegittima "cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione" (senza dunque potersi produrre alcun effetto nuovo, dapprima imprevisto). In altre parole, i giudici costituzionali si sarebbero arrogata a questa stregua, sotto veste di dichiarazioni d'illegittimità, una vera e propria funzione legislativa; ed anzi avrebbero assunto la posizione di un superlegislatore, data la particolare efficacia erga omnes che la Costituzione riserva alle decisioni di accoglimento (v.infra, sub 3.1). Per contro, la Costituzione consentirebbe loro di produrre unicamente "conseguenze ... riduttive dell'azione normogena dei testi, mai estensive" (8). Anzichè operare come "organo di bonifica costituzionale delle leggi" (9), essi sarebbero quindi tenuti a togliere coraggiosamente di mezzo le disposizioni impugnate, sia pure creando un vuoto normativo, dovunque e comunque le ritenessero incostituzionali. Ed ove, viceversa, volessero insistere nell'emissione di sentenze "manipolative", queste dovrebbero venir considerate alla stregua di mere ipotesi ricostruttive dell'ordinamento, come tali insuscettibili di vincolare la massa degli altri giudici (10).

(8) Cfr. Lavagna, Ricerche sul sistema normativo, Milano, 1984, 676.

(9) ... secondo la definizione di Silvestri, op.cit., 768.

(10) E' questa la conclusione di Picardi, op.cit., 633.

A simili censure è stato per altro obiettato, dalla dottrina ormai prevalente, che la creatività delle cosiddette sentenze manipolative è piuttosto apparente che reale, se non altro nella generalità dei casi. Più volte - ad esempio - la circostanza che un'esclusione od un limite o un divieto vengano espressamente stabiliti dal legislatore ovvero restino implicitamente desumibili ad opera degli interpreti sono del tutto casuali, dipendendo semplicemente dalle diverse tecniche di legislazione: eppure, nella prima ipotesi, se queste previsioni si rivelano illegittime, basta una classica sentenza di annullamento in parte qua; nella seconda ipotesi, al contrario, occorre che la Corte colpisca una norma o un frammento di norma rimasti inespressi, mediante un dispositivo che sul piano lessicale aggiunge e non toglie, anche se il vizio di legittimità costituzionale da sanzionare e la norma da annullare in conseguenza risultano sostanzialmente gli stessi (11). Del pari, è diffusamente ammesso - anche fra i critici della giurisprudenza in esame - che la linea divisoria fra le sentenze interpretative di rigetto e le sentenze interpretative di accoglimento (ivi comprese le sentenze "manipolative" che tendono ad esplicitare ed imporre determinate interpretazioni) si rivela assai sottile. Non a caso, gli schemi di giudizio sono spesso intercambiabili (12), come dimostra l'esperienza delle dop-

(11) Lo riconosce ed anzi lo pone in evidenza lo stesso Lavagna, op.cit., 673 ss.

(12) Si vedano in tal senso Crisafulli, Le sentenze "interpretative" della Corte costituzionale, in Studi Ascarelli, Milano, 1969, V, 2880; Silvestri, op.cit., 761-762; Elia, op.cit., 307 ss.

Per un chiarissimo esempio, v. inoltre la sentenza n.22 del 1967, là dove la Corte precisa di dover pronunciare una decisione additiva - interpretativa, "per meglio assicurare la certezza del diritto".

pie pronunce, sul tipo di quelle che hanno riguardato - fra il 1956 ed il 1961 - l'art.2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza; sicchè l'affermazione che alla Corte sia precluso adottare le decisioni del secondo tipo finisce per coinvolgere anche le sentenze adeguatrici della prima specie, rischiando di condurre alla paradossale ed inaccettabile conclusione che la Corte stessa debba astenersi dall'interpretare le norme impugnate, limitandosi a risolvere le questioni di legittimità costituzionale così come le sono prospettate da parte dei giudici rimettenti.

D'altronde, non si può sostenere in linea di principio che la Corte dovrebbe annullare per intero le disposizioni impugnate, piuttosto che conformarle alla Costituzione in via "manipolativa". Dall'esame della giurisprudenza costituzionale si evince, al contrario, che in numerosissime occasioni, se la Corte emanasse così radicali decisioni di accoglimento, si determinerebbe una situazione ancor meno adeguata di quella originaria, rispetto alle norme costituzionali di riferimento. Si pensi - per esempio - ad una statuizione legislativa concernente la difesa giudiziale, la quale preveda garanzie insufficienti allo scopo: se un tale disposto venisse annullato del tutto, anzichè integrato dalla Corte, la difesa ne risulterebbe ancor meno garantita che in partenza. Si pensi ancora ad una disciplina in tema di prestazioni costituzionalmente indispensabili, che tuttavia si dimostri lesiva del principio d'eguaglianza: qualora la Corte la privasse integralmente della propria efficacia, la parità di trattamento verrebbe sì restaurata, ma sacrificando altri principi costituzionali più specifici. Il che conferma, sotto entrambi i profili, come possano risultare necessarie le sentenze additive, sia di garanzia sia di prestazione (13). Ma giova altresì ricordare che il Parlamento italiano non è affatto pronto, nella generalità dei casi, a colmare i vuoti normativi prodotti dalle sentenze caducatorie della Corte; ed

13) ... stando alla summa divisio proposta da Elia, op.cit., 314.

è questo un dato che praticamente avvalorava la linea giurisprudenziale seguita in proposito dalla Corte stessa.

Ciò basta a far intendere i motivi per cui le sentenze "manipolative", nel loro intero insieme, vengono ormai generalmente ammesse, tanto in dottrina quanto dagli altri giudici, come pure sul versante parlamentare. Nel campo giurisprudenziale, in verità, si erano a suo tempo registrate alcune vivaci resistenze, specialmente ad opera della Corte di cassazione. Così, fu contestata la sentenza n.190 del 1970, con cui la Corte costituzionale ebbe a dichiarare illegittimo l'art.304-bis del Codice di procedura penale, "limitatamente alla parte in cui esclude(va) il diritto del difensore dell'imputato di assistere all'interrogatorio" del pubblico ministero; e in quell'occasione si disse addirittura che una simile pronuncia doveva ritenersi "inesistente per usurpazione di potere normativo" (14). Conseguentemente occorre che il Governo adottasse il decreto-legge n.2 del 1971 perchè la citata decisione potesse venire pacificamente applicata: anche se la Corte, con la sentenza n.62 del medesimo anno, ribadì che il precetto in questione aveva perduto la propria efficacia già in virtù della sua prima pronuncia di accoglimento; ed anzi argomentò diffusamente la propria competenza ad emettere pronunce siffatte, per "eliminare dall'ordinamento quelle norme che, in base alla sua insindacabile valutazione, risultino contrastanti con la Costituzione".

Ma simili episodi non si sono ripetuti, neppure in vista delle più "creative" fra le decisioni degli anni settanta. E' sufficiente ricordare ancora una volta - per averne la riprova - il caso estremo della sentenza n.68 del 1978, sui procedimenti destinati a sfociare nelle consulta

(14) Cfr. Alibrandi, in Dialectica 1971, 53.

zioni referendarie. Mediante quella pronuncia, la Corte costituzionale non ha esitato a conferire all'apposito Ufficio centrale per il referendum, istituito presso la Corte di cassazione, ampi poteri di valutazione del rapporto fra le richieste referendarie e le leggi ordinarie sopravvenute in materia, decidendo in tal modo se la consultazione del corpo elettorale debba svolgersi o venire bloccata: ebbene, non solo la Cassazione non ha mosso obiezioni di sorta, ma per contro ha fatto un prontissimo uso dei suoi nuovi compiti. Del resto, alla base di quasi tutte le pronunce "manipolative" stanno le esplicite richieste dei giudici rimettenti, i quali non prospettano alla Corte caducazioni totali ma integrazioni del testo legislativo impugnato; sicchè si può ben dire che la "manipolazione" corrisponde in genere alla regola per cui la Corte stessa è tenuta a pronunciarsi "nei limiti dell'impugnazione" (v. retro, sub 1.2.b). Inoltre, è degno di nota che anche in Parlamento il solo esempio di rilevanti reazioni alle sentenze "manipolative" abbia riguardato la decisione n.219 del 1975, sulle retribuzioni dei docenti universitari (elevate dalla Corte rispetto alle misure legislativamente previste). Prima e dopo di allora, al contrario, le stesse assemblee parlamentari si sono limitate prender atto delle pronunce in esame, pur non affrettandosi - di massima - a fornire loro il "seguito" legislativo che spesso sarebbe risultato indispensabile.

Può dunque notarsi, sotto questi aspetti, come il vero problema non concerna ormai l'astratta possibilità che la Corte costituzionale emetta decisioni additive o sostitutive; bensì riguardi i limiti entro i quali un potere del genere può essere esplicito, senza che la Corte esorbiti dal ruolo assegnatole secondo la Costituzione. In proposito è corrente l'avviso per cui le cosiddette sentenze manipolative non debbono essere, malgrado il loro nome, veramente creative di nuovo diritto, sul medesimo piano della funzione legislativa. Più precisamente si è detto in dottrina che la Corte non può sanzionare la "mancata previsione di norme prive di necessario collegamento, logico o giuridico, con la previsione effettiva" del legislatore; ed analogamente si è concluso che le pronunce additive e sostitutive devono pur sempre contenersi nei termini di una composizione "a rime obbligate", giacchè la Corte, anche nelle ipotesi di sentenze additive, "non crea, essa, liberamente (come fa-

rebbe il legislatore) la norma "destinata ad integrare la disciplina della materia, "ma si limita ad individuare quella - già implicata nel sistema, e magari addirittura ricavabile dalle stesse disposizioni costituzionali di cui ha fatto applicazione - mediante la quale riempire immediatamente la lacuna che altrimenti resterebbe aperta" (15).

In altre parole, è dato alla Corte di emanare una decisione formalmente "manipolativa", nel solo caso in cui si tratti dell'unico dispositivo concepibile per riaffermare sul punto la Costituzione, allo/^{stato}attuale dell'ordinamento giuridico (ferma restando, se mai, la possibilità che in avvenire prevalgano soluzioni diverse, imposte dal legislatore de jure condendo, ma sempre nel rispetto delle norme costituzionali dapprima violate). Qualora, viceversa, le soluzioni ipotizzabili siano più d'una, e la scelta fra di esse rimanga affidata ad opzioni di carattere politico, la Corte non può non escludere che si tratti di vere questioni di legittimità costituzionale: con la conseguenza che si rende necessario pronunciare altrettante dichiarazioni d'inammissibilità, come la stessa Corte ha fatto numerose volte, a partire dalle sentenze n.42 e n.73 del 1977. Negli anni precedenti, in effetti, le questioni che la Corte riconosceva riservate alla discrezionalità legislativa venivano dichiarate non fondate (o manifestamente infondate); ma nel corso del periodo più recente esse sono state ritenute senz'altro inammissibili, così precludendo l'esame del merito delle relative controversie.

(15) V. rispettivamente Lanzillo, Poteri creativi della Corte costituzionale nei giudizi incidentali sulla validità delle leggi, in Riv.dir.civ. 1982, 677, e Crisafulli, La Corte costituzionale ha vent'anni, in La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale, Bologna, 1978, 84, nonché Lezioni cit., II, 407-408.

E' significativo che i primi esempi del genere si traggano, principalmente, dalla giurisprudenza costituzionale concernente la legittimità di norme penali. Così, nella citata sentenza n.42/77 si precisa che la Corte "non può, ... nella materia penale, sottrarre alcune fattispecie alla disciplina comune per ricondurle in una disciplina speciale che si ritiene più congruamente tutelare gli interessi coinvolti e tanto meno quando ciò comporti un aggravamento di pena"; del pari, nella sentenza n.73 del 1981, in tema di revoca obbligatoria della sospensione condizionale della pena, si afferma che "il fondamentale principio di legalità dei reati e delle pene" vieta comunque alla Corte "la creazione di una norma penale siffatta, dalla quale verrebbero a discendere effetti sfavorevoli al reo"; e gli stessi concetti ricevono un'esposizione quanto mai organica nella sentenza n.108 del 1981, là dove la Corte si considera incompetente ad unificare la disciplina dell'interruzione della gravidanza, estendendo agli aborti effettuati nei primi tre mesi dal concepimento la più severa disciplina concernente i mesi successivi. Ma questa linea di self-restraint ritrova applicazione anche nell'ambito di vari altri rami dell'ordinamento: come stanno a dimostrare - fra tante - le decisioni nn.25,141,148,189,194,224,232,234,294 del 1984, che dichiarano in sostanza inammissibile il petitum del giudice a quo, poichè richiedente una sentenza additiva non destinata a risolversi in una soluzione costituzionalmente obbligata (16).

(16) V. amplius Elia, La giustizia costituzionale nel 1984, in Giur.cost. 1985, 392-393.

3. Destinatari e forza obbligatoria delle decisioni della Corte.

3.1. Efficacia limitata al caso ed efficacia "erga omnes". -

E' stato già notato (retro, sub 2.1) che le decisioni di rigetto non hanno, nei giudizi instaurati in via incidentale, altri destinatari al di fuori dello stesso giudice a quo. La loro efficacia è dunque limitata al caso deciso; ed anche per quel che riguarda lo specifico vizio di legittimità costituzionale ritenuto insussistente, esse non vietano affatto che la medesima questione sia riproposta, purchè l'ordinanza di rimessione venga emessa da altri giudici, sia pure nei gradi successivi del medesimo giudizio. Di più: in certe ipotesi-limite può verificarsi che la Corte si pronunci nel merito, dichiarando non fondata la proposta questione, senza che lo stesso giudice a quo sia chiamato a tener conto in alcun modo di quella decisione. Infatti, l'art.22 delle "norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale" (emanate dalla Corte stessa il 16 marzo 1956) dispone che "le norme sulla sospensione, interruzione ed estinzione del processo non si applicano ai giudizi davanti alla Corte... neppure nel caso in cui, per qualsiasi causa, sia venuto a cessare il giudizio rimasto sospeso davanti all'autorità giurisdizionale, che ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale": il che significa che il requisito della rilevanza deve sussistere nel solo momento iniziale, quando la questione viene sollevata e prospettata, dopo di che il processo costituzionale può bene riprendere la propria autonomia, sfociando eventualmente nell'annullamento della norma impugnata, pur essendo ormai venuta meno anche l'astratta applicabilità della decisione della Corte nel giudizio principale.

Quanto invece alle sentenze di accoglimento, il primo comma dell'art.136 Cost. chiarisce, senza prevedere eccezioni di alcun genere, che la norma in tal modo annullata (o dichiarata comunque illegittima) "cessa di avere efficacia"; sicchè ne risulta indiscutibile che quelle decisioni si impongono erga omnes. Non a caso, del resto, è soltanto in ordine a tali pronunce che la stessa Costituzione prescrive - nel secondo comma dell'art.136 - la loro pubblicazione, destinata ad avvenire "nella medesima forma stabilita per la pubblicazione dell'atto

dichiarato costituzionalmente illegittimo" (come precisa l'art.30, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n.87); sebbene, nel corso del periodo più recente, tutte le decisioni della Corte vengano ormai pubblicate nella Gazzetta ufficiale, sulla base della legge 11 dicembre 1984, n.839 (nonchè del D.P.R. 28 dicembre 1985, n.1092, e del regolamento 14 marzo 1986, n.217).

Anche per questo motivo, è probabilmente impensabile (e non si è verificato - di fatto - nella pregressa giurisprudenza costituzionale) che la Corte possa emettere dichiarazioni d'illegittimità, relative alle norme impugnate, senza che le norme stesse siano immediatamente e radicalmente estromesse dall'ordinamento giuridico (salvo il problema di eventuali annullamenti parziali ratione temporis, sui quali v. infra, sub 4.3). Per contro, ciò spiega il perchè le decisioni di accoglimento tendano ad essere autoapplicative, anche e specialmente nei casi in cui la pronuncia risulti di tipo additivo o sostitutivo. Qualora la Corte si fermasse a mezza strada, dichiarando - ad esempio - l'illegittimità costituzionale di un certo disposto legislativo nella parte in cui questo non prevede alcunchè, ma senza colmare - per mezzo dello stesso dispositivo - l'omissione ritenuta illegittima, la decisione rimarrebbe improduttiva di effetti, tanto erga omnes quanto inter partes; e dunque si risolverebbe in un tertium genus, che la Costituzione italiana non solo non prevede ma neppure sembra consentire.

3.2. Sulle sentenze di accoglimento quali fonti normative. -

Per opposte ragioni, non è comunque corretto ragionare di cosa giudicata, secondo la consueta terminologia processualistica, quanto alle sentenze con cui la Corte si pronuncia sulla legittimità costituzionale delle norme di legge. Le sentenze di rigetto non acquistano forza di giudicato, dal momento che gli accertamenti in esse contenuti non sono immutabili nè vincolanti in processi diversi da quello principale, limitatamente al grado di giudizio in cui sia stata emanata l'ordinanza di impugnazione incidentale. Le sentenze di accoglimento, viceversa, sono dotate di forza obbligatoria generale: il che fa pensare ad una notevole corrente dottrinale che si possa addirittura equipararle agli atti aventi forza di legge.

Vero è che, fra i costituzionalisti, più d'uno mette in dubbio la fondatezza di una tale conclusione (o ne circoscrive la portata). Così, il maggiore studioso del processo costituzionale italiano ha sostenuto che le stesse sentenze "manipolative" non sarebbero inquadrabili tra le fonti, qualificate come tali dall'ordinamento vigente; ma si è dichiarato, tutt'al più, disposto ad ammettere che decisioni siffatte - considerate sul piano teoretico - abbiano "sostanza di atti (anche) normativi, dando vita a norme o a frammenti di norme, la cui presenza non era, per l'innanzi, avvertita nell'ordinamento" (17). Ed altri ha preferito ipotizzare che "l'attività creativa esercitata dal giudice costituzionale ... comporti il riconoscimento di una produzione normativa di tipo giurisprudenziale che sfugge, sempre che siano rispettati taluni limiti, alle regole ed ai condizionamenti cui è sottoposta la funzione legislativa in senso proprio" (18).

Ma la prevalente dottrina costituzionalistica e processualistica appare senz'altro orientata, sia pure muovendo alcune censure agli eccessi nei quali la Corte sarebbe qualche volta incorsa, nel ritenere che tutte le decisioni di accoglimento, quand'anche caducatorie e non additive (o sostitutive), vadano considerate quali fonti di diritto (19).

(17) Cfr. Crisafulli, Lezioni cit., II, 407.

(18) In tal senso Elia, Le sentenze additive, cit., 300.

(19) Si vedano - fra gli altri - Sandulli, Natura, funzioni ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi, in Riv. trim. dir. pubbl. 1959, 44 ss.; Pizzorusso, Delle fonti del diritto, in Commentario del codice civile - Disposizioni sulla legge in generale, Bologna - Roma 1977, 274; Zagrebelsky, La Corte costituzionale cit., 105-106; Lanzillo, Poteri creativi cit., 666 ss. (edivi ulteriori indicazioni).

La loro tipica forza obbligatoria, sancita dall'art.136 Cost., basterebbe infatti a far concludere che esse dispongano almeno delle medesima efficacia propria delle norme di legge così dichiarate illegittime. Né gioverebbe obiettare che una simile assimilazione sia contraddetta dalla natura giurisdizionale della Corte e delle sue funzioni (20) (natura ormai generalmente ammessa nell'ordinamento italiano, malgrado la Corte stessa rimanga collocata al di fuori dell'"ordinamento giudiziario"). Da un lato, alla forma della sentenza potrebbe in realtà corrispondere la peculiare efficacia della legge. D'altro lato, la forza di legge spettante alle decisioni di accoglimento non implicherebbe affatto che la Corte disponga della funzione legislativa nei medesimi termini in cui ne sono dotate le assemblee parlamentari: cioè non starebbe a significare che l'organo della giustizia costituzionale sia provvisto della cosiddetta discrezionalità legislativa. I due aspetti del fenomeno in esame andrebbero, per contro, accuratamente distinti l'uno dall'altro: ferma dunque restando la titolarità del potere legislativo in capo alle Camere del Parlamento, laddove l'assimilazione riguarderebbe i soli effetti rispettivamente propri delle leggi e delle pronunce di accoglimento.

E' significativo che anche la Corte costituzionale abbia concluso in tal senso, fin dalla sentenza n.118 del 1970, dove si afferma che gli effetti d'una decisione di accoglimento additivo" - a parte la loro decorrenza - in nulla differiscono da quelli di una legge" avente il medesimo contenuto. Dopo di che, sembra degno di nota che la stessa Corte, nella sentenza n.41 del 1979, abbia accennato espressamente ad una nuova "norma di diritto", scaturente "dal connubio tra le ... disposizioni, dichiarate parzialmente illegittime, e il dispositivo" della detta pronuncia di annullamento n.63 del 1966; mentre le contemporanee sentenze nn.42 e

(20) Così invece Crisafulli, Fonti del diritto (diritto costituzionale), in Enc.dir. XVII, Milano, 1968, 946.

44 hanno concluso, ancor più significativamente, ragionando di un "contesto normativo in perpetuo divenire . . . , di cui fan parte i dispositivi di pronunce di fondatezza di questioni di legittimità costituzionale . . . , nel senso fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione espressa da questa Corte nelle motivazioni delle pronunce medesime" (riferendo in tal modo alle pronunce di accoglimento gli stessi canoni che s'impongono nell'interpretazione delle leggi, secondo l'art.12 disp.prel.Cod.civ.) (21).

Ciò posto, però, occorre concludere che le decisioni di accoglimento, qualora inquadrate nel sistema delle fonti normative, si dimostrano - sotto certi profili - sopraordinate piuttosto che parificate alle leggi ordinarie ed agli atti equiparati. Laddove il legislatore può sempre - di regola - abrogare e poi rimettere in vigore identici precetti, a fronte di norme dichiarate costituzionalmente illegittime esiti del genere non si prestano ad essere validamente prodotti se non riformando l'intero istituto del quale si tratti o comunque inserendo previsioni identiche od analoghe a quelle annullate dalla Corte in un quadro normativo diverso rispetto al contesto preesistente, già preso in considerazione dalla Corte stessa. Se, viceversa, il Parlamento si limita a riprodurre le norme annullate, senza escogitare in pari tempo i correttivi necessari perchè sia garantita l'osservanza della Costituzione, la riproduzione deve dirsi illegittima; e va censurata a sua volta, non solo in riferimento al parametro costituzionale dapprima violato, bensì per diretto contrasto con l'art.136 della Carta costituzionale.

Il punto è stato messo in evidenza dalla decisione n.73 del 1963, in cui si è precisato che il vigore del citato precetto costituzionale impone al legislatore di "accettare la immediata cessazione dell'effi-

(21) Cfr. in proposito Crisafulli, Un saggio "non liquet", in Giur.cost. 1979, 340-341.

cacia giuridica della norma illegittima", anzichè "prolungarne la vita" sino all'entrata in vigore di una nuova disciplina del settore. Nel medesimo senso, va poi ricordata la sentenza n.88 del 1966, là dove la Corte ha ribadito che le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, "anche se indirettamente", esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione. Ma anche di recente l'esigenza in questione è stata riaffermata dalla sentenza n.223 del 1983, con cui si è annullato l'art.1 della legge n.385 del 1980, per aver "restaurato gli stessi criteri di commisurazione dell'indennità di esproprio" (delle aree edificabili), che la Corte "aveva dichiarato costituzionalmente illegittimi, mediante la sentenza n.5 del 1980": così facendo "rivivere norme già divenute inefficaci, in conseguenza del loro annullamento". Il che conferma che le pronunce di accoglimento dispongono, in tal senso, d'una efficacia maggiore di quella spettante alle leggi ordinarie.

D'altronde, conviene aggiungere che le pronunce medesime non incontrano alcuni limiti di ordine costituzionale, cui le leggi formali e gli atti equiparati sono invece sottoposti a pena d'invalidità. Tale, specialmente, è il caso del precetto statuito dal quarto comma dell'art.81 Cost., per cui "ogni ... legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte". In realtà, la Corte non ha mai dubitato di poter pronunciare sentenze additive di prestazione (nonchè, a più forte ragione, sentenze interpretative di rigetto), pur quando ne fossero discesi oneri anche ingenti. Nè si potrebbe concludere diversamente, ove si consideri che il rispetto dell'art.81, in mancanza di fondi speciali destinati a fronteggiare le conseguenze finanziarie delle sue

decisioni di accoglimento, imporrebbe alla Corte di disapplicare altre norme costituzionali, sebbene violate dal legislatore ordinario (22).

3.3. Forza vincolante dei precedenti nella giurisprudenza costituzionale. - Tuttavia, non si può certo sostenere, in termini più generali, che la Corte sia tenuta a dar seguito ai suoi propri precedenti. Da un canto, le decisioni di rigetto non le impediscono di capovolgere il proprio orientamento, una volta riproposta la questione di legittimità dapprima risolta nel senso dell'infondatezza. Basti ricordare - per rendersene conto - il celebre overruling relativo al reato di adulterio, dapprima difeso e poi eliminato dall'organo di giustizia costituzionale, in nome di una nuova valutazione della "vita sociale" (come si legge nella sentenza n.126 del 1968, in contrapposizione alla sentenza n.64 del 1961); ovvero la vistosa correzione di rotta concernente la conversione delle pene pecuniarie in detentive, che la sentenza n.131 del 1979 ha ritenuto lesiva del principio generale di eguaglianza, in netto contrasto con quanto affermato dalla Corte stessa nella sentenza n.29 del 1962 (per non dire delle ordinanze di manifesta infondatezza n.59 del 1962 e n.127 del 1971). Più in generale, è sempre valido l'insegnamento contenuto nella sentenza n.7 del 1958, nella quale è stata esclusa "la configurabilità di ... decisioni, le quali dichiarino in modo assoluto ed immutabile la legittimità costituzionale di una norma", ammettendosi invece che una successiva impugnazione, "specialmente se esposta sotto profili diversi e sorretta da argomenti diversi, eventualmente desunti da ulteriori svolgimenti dei principi informatori dell'ordinamento giuridico, possa condurre ad una soluzione diversa".

D'altro canto, la ratio decidendi che presiede a ciascuna sentenza di accoglimento non impone alla Corte di farne applicazione in tutti i casi analoghi, apparentemente suscettibili di essere risolti nel medesimo senso. E' stato già notato, del resto (retro, sub 3.2), che la stessa riproduzione di norme già annullate può risultare conforme alla Costituzione, purchè il legislatore la accompagni e la compensi mediante opportune modifiche del quadro normativo di riferimento. Il che spiega - ad esempio - come la Corte abbia sostenuto, nella sentenza di rigetto

(22) Cfr. Elia, Le sentenze additive cit., 311-312.

n.144 del 1975, che in ragione del "contesto normativo in cui si inquadra la nuova disposizione" non "può avere incidenza il dato puramente formale che siano state ripetute, con espressioni sostanzialmente identiche, le disposizioni già dichiarate illegittime" attraverso la sentenza n.117 del 1974.

Tutto questo non toglie, però, che i precedenti influiscano di fatto sugli sviluppi della giurisprudenza costituzionale, tanto più sensibilmente quanto più si forma, nei vari ambiti sottoposti ai giudizi della Corte, una fitta rete di dispositivi e di motivazioni. Il fondamento essenziale delle ordinanze di manifesta infondatezza, che la stessa Corte può adottare in virtù della legge n.87 del 1953, è rappresentato appunto da precedenti e corrispondenti sentenze di rigetto, rispetto alle quali non si adducano - in sede di impugnazione incidentale - nuovi profili o motivi suscettibili di provocare un mutamento di giurisprudenza; ed anzi, nel corso degli ultimi anni, si è verificato più volte un uso ancor più largo delle ordinanze predette, mediante le quali si sono consolidate le "linee di fondo" della giurisprudenza pregressa, pur quando non si davano previe decisioni del tutto specifiche (23). Ma i precedenti giurisprudenziali sono stati analogamente utilizzati ai fini degli stessi giudizi instaurati in via principale, per mezzo di ricorsi statali o regionali: come sta a dimostrare - fra gli altri - il caso delle sentenze nn.242 e 243 del 1985, sul cosiddetto sistema di tesoreria unica degli enti pubblici e sul finanziamento delle Regioni a statuto speciale, in cui si è fatto un sistematico richiamo alle rationes decidendi già enunciate in materia da altre pronunce della Corte, nei riguardi di altre leggi dello Stato.

Per contro, la coerente applicazione di certi parametri costituzionali, tra i quali fa spicco il principio generale d'eguaglianza, può ben determinare vere e proprie "catene" di decisioni d'accoglimento, ispirate all'esigenza di ristabilire la parità di trattamento in determinati settori dell'ordinamento giuridico, sebbene le norme volta per volta annullate risultino diverse. Valga in tal senso l'esempio fornito di recente dalla sentenza n.314 del 1985, sull'integrazione al minimo delle pensioni erogate dall'INPS, con la quale la Corte ha pres-

(23) Cfr. Elia, La giustizia costituzionale nel 1983, in Giur.cost. 1984, 344.

sochè concluso un processo di parificazione, già avviato da una serie di pronunce d'illegittimità costituzionale, rispettivamente contenute nelle decisioni n.230 del 1974, n.263 del 1976, n.34 del 1981 e n.102 del 1982: ognuna delle quali, riconoscendo a determinate categorie di pensionati il diritto di ricevere determinate prestazioni, aveva reso sempre più evidente ed insanabile la discriminazione delle categorie rimaste escluse dal beneficio in esame, pur trovandosi in situazioni identiche od analoghe a quelle dei soggetti così favoriti. In altre parole, può verificarsi che certe decisioni di accoglimento, all'atto stesso di accertare l'infondatezza di certi regimi normativi, vengano a privare di giustificazione altri regimi collegati ai primi, determinandone una sorta di "sbilanciamento": come si è riscontrato nel caso dei reati di insubordinazione previsti dal codice penale militare di pace, a partire dalla sentenza n.26 del 1979 fino alla sentenza n.102 del 1985.

4. Efficacia temporale delle decisioni della Corte.

4.1. "Retroattività" delle decisioni di accoglimento. - Superando i dubbi originariamente prospettati in sede dottrinale (retro, sub 2.1), la Corte ha ben presto fissato il principio per cui le decisioni di accoglimento operano ex tunc, al di là dei disposti o degli effetti abrogativi dettati o comunque prodotti dalle leggi sopravvenute, a carico della legislazione previgente. A questa stregua, la sentenza n.127 del 1966 ha insistito nell'assunto ormai pacifico che la "dichiarazione di illegittimità ... colpisce la norma fin dalla sua origine, eliminandola dall'ordinamento e rendendola inapplicabile ai rapporti giuridici", con il solo "limite derivante da situazioni ... comunque divenute irrevocabili "; mentre la sentenza n.49 del 1970 aggiunge che, a partire dal giorno successivo alla pubblicazione delle pronunce di annullamento, "nessun giudice può fare applicazione delle norme dichiarate illegittime, nessun'altra autorità può darvi esecuzione o assumerle comunque a base di propri atti, e nessun privato potrebbe avvalersene, perchè gli atti e i comportamenti che pretendessero trovare in quelle la propria regola sarebbero privi di fondamento legale".

Le sentenze di accoglimento retroagiscono, dunque, coinvolgendo tutte le situazioni anteriormente sorte sulla base della norma annullata, purchè si tratti di rapporti pendenti e non di rapporti esauriti. In che consistano gli uni e gli altri, la Corte non ha mai chiarito

in modo sistematico, per l'ovvio motivo che si tratta di una problematica affidata alla generalità degli altri giudici, nell'ambito delle rispettive competenze. Ma proprio la Corte ha fatto cenno - nella citata sentenza n.49/70, come pure in vari altri casi - all'intangibilità del giudicato. E generalmente si conviene che i rapporti progressi possono essere chiusi in modo irrettrabile in conseguenza del corso del tempo, per quanto è previsto in proposito dall'ordinamento giuridico; sicché non soltanto la prescrizione, ma anche la decadenza ne determina l'irrevocabilità, come è stato in qualche modo ammesso dalla sentenza n.58 del 1967, relativa all'esperimento delle azioni per la dichiarazione giudiziale di paternità.

Per parte sua, la Corte ha poi ritenuto che la pronuncia d'illegittimità costituzionale di norme abrogative possa determinare la cosiddetta reviviscenza delle norme in tal modo abrogate. La discussa sentenza n.107 del 1974, dopo aver annullato una disciplina concernente la proroga dei contratti agrari, ha sostenuto che, in forza di ciò, sarebbero ridivenute operanti le norme già private di efficacia per la sopravvenienza della disciplina stessa; ed ha pertanto concluso nel senso che quelle previsioni andassero annullate a loro volta, in quanto anch'esse viziate per contrasto con l'art.44 della Costituzione. Ma così pure, sebbene la questione sia quanto mai aperta (24), in dottrina si tende a pensare che la reviviscenza si produca per lo meno nel caso in cui venga annullata una clausola di abrogazione espressa (senza di che una tale decisione della Corte non produrrebbe effetti di sorta):

(24) Si veda in proposito, riassuntivamente, Capotosti, Reviviscenza di di norme abrogate e dichiarazione d'illegittimità conseguenziale, in Giur.cost. 1974, 1403 ss.

con la conseguenza che, sotto questo aspetto, ne risulta avvalorata la "retroattività" delle decisioni di accoglimento.

4.2. Eccezioni alla regola: casi di efficacia "ex nunc". - Per altro, siffatta "retroattività" può anche non verificarsi, qualora le modalità e gli oggetti del controllo esercitato dalla Corte ovvero la stessa natura delle norme annullate, dovuta ai peculiari principi ispiratori di determinati rami del diritto, escludano il coinvolgimento dei rapporti pendenti oppure facciano sì che in materia non siano concepibili pendenze di nessun genere.

Si pensi, in quest'ultimo senso, al tipico caso delle leggi regionali impugnate dal Governo in via preventiva, ai sensi dell'art.127 della Costituzione. Non essendo ancora entrati in vigore (salva l'eventuale promulgazione anticipata delle leggi siciliane), gli atti in esame non possono dar luogo ad alcuna applicazione, prima delle rispettive decisioni della Corte. Per essi, dunque, l'accoglimento si risolve nel vietare alle competenti autorità regionali di promulgarli e di pubblicarli; mentre lo stesso rigetto dei ricorsi governativi non opera se non ex nunc, sia perchè le leggi medesime non sono affatto applicabili con riguardo al passato, pur quando la Corte le abbia ritenute immuni dai pretesi vizi di legittimità costituzionale, sia perchè il relativo controllo viene in genere effettuato alla luce delle norme costituzionali e di attuazione costituzionale vigenti nel momento del giudizio (anzichè nel solo momento della proposizione del ricorso), tenendo conto delle riforme costituzionalmente rilevanti che siano state realizzate medio tempore.

D'altra parte, le regole sull'efficacia temporale delle decisioni di accoglimento possono subire eccezioni di notevole rilievo, allorchè il giudizio riguardi la legittimità costituzionale di norme penali. Va infatti ricordato che l'art.2 del Codice penale afferma il principio della retroattività delle leggi penali di favore, incidendo pertanto in un duplice senso sull'operatività degli annullamenti pronunciati in tal campo dalla Corte. Sotto un primo profilo, cioè, qualora venga annullata una norma penale incriminatrice, la sentenza in questione retroagisce incondizionatamente, travolgendo gli stessi giudicati, in virtù del secondo comma dell'art.2 c.p., per cui "nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato" (con la conseguenza che, "se vi è stata condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali"). Sotto un secondo profilo, viceversa, l'an

nullamento di norme penali favorevoli al reo determina il problema se una tale pronuncia possa retroagire in danno del soggetto o dei soggetti imputati nel giudizio a quo: tanto da mettere in forse, preliminarmente, la rilevanza e dunque l'ammissibilità di questioni sollevate dai giudici rimettenti con lo scopo di ottenere pronunce penalmente pregiudizievoli, delle quali fare immediata applicazione nei giudizi pendenti innanzi ad essi.

La giurisprudenza costituzionale ha lungamente oscillato, nell'affrontare simili problemi. Da un lato, cioè, vi sono state pronunce che hanno ritenuto ammissibili impugnative concernenti norme penali di favore, in base all'assunto che le questioni inerenti "alla cosiddetta retroattività delle decisioni di accoglimento ... attengono all'interpretazione delle leggi e pertanto devono essere risolte dai giudici ordinari" (cfr. le sentenze n.155 del 1973 e n.22 del 1975). D'altro lato, varie decisioni contemporanee o di poco successive (si vedano, in particolare, le sentenze n.26 del 1975, n.85 del 1976, n.122 del 1977 e n.91 del 1979) hanno per contro affermato che il tassativo disposto degli artt.25 della Costituzione e 2 del Codice penale imporrebbe in ogni caso al giudice di applicare nella concreta fattispecie la norma impugnata, quand'anche viziata d'incostituzionalità: donde, appunto, l'inammissibilità di siffatte questioni per difetto di rilevanza.

Soltanto da ultimo, con la sentenza n.148 del 1983, la Corte sembra aver dato una risposta conclusiva: ribadendo che, "sebbene privata di efficacia, ... quanto al passato la norma penale di favore continua ... a rilevare, in forza del prevalente principio che preclude la retroattività delle norme incriminatrici"; ma anche affermando la propria competenza a svolgere pur sempre, in questo stesso campo, il sindacato di legittimità costituzionale, se non altro perchè un'eventuale pronuncia di accoglimento non potrebbe non riflettersi sui dispositivi delle conseguenti sentenze penali assolutorie, modificandone la ratio decidendi. Tuttavia, è proprio di qui che deriva la possibilità di annullamenti praticamente operativi ex nunc, in eccezione alla regola della retroattività: possibilità temperata, ma non del tutto esclusa, dalla ricordata pre

clusione di sentenze "manipolative" che configurino nuove norme penali, produttive di effetti sfavorevoli per l'imputato (retro, sub 2.3) (25).

4.3. Strumenti atti a consentire decisioni d'illegittimità costituzionale "pro futuro". - Certo è, comunque, che allo stato attuale dell'ordinamento italiano riesce difficile ipotizzare che le sentenze di accoglimento, anziché retroagire (come di massima avviene), possano addirittura restare inefficaci fino alla scadenza di un termine fissato dalla stessa Corte, secondo modelli desumibili dal diritto costituzionale di altri Stati europei. In proposito, è stato recisamente asserito "che simili decisioni sono atti giuridici tipici, cui il sistema riconduce precisi, automatici ed invariabili effetti, quali sono esattamente quelli indicati dall'art.136 Cost., senza alcuna possibilità per la Corte, o per chicchessia, di modificarli, estenderli o restringerli" (26). A questa stregua, perciò, se si volesse conseguire lo scopo non si potrebbe fare a meno di un'apposita revisione costituzionale, che conformasse la Costituzione italiana - per esempio - al recente modello portoghese oppure al modello jugoslavo (27).

Per contro, l'autonoma emissione di dispositivi d'illegittimità costituzionale che lasciassero temporaneamente in vigore le norme dichiarate

(25) Si veda al riguardo Pulitanò, La "non punibilità" di fronte alla Corte costituzionale, in Foro it. 1983, I, 1806 ss.

(26) Così Lavagna, Ricerche cit., 671.

(27) Cfr. D'Orazio, Una "vacatio" per le sentenze costituzionali?, in Giur.cost. 1975, 1146 ss.

illegittime (o che, quanto meno, tenessero ferma l'applicazione di esse ai rapporti pendenti nel momento della pronuncia) richiederebbe, da parte della Corte, un atto di coraggio ancor più grande di quello che ha portato alle sentenze "manipolative". In ogni caso, la riuscita di una tale operazione dipenderebbe dallo spontaneo consenso degli altri giudici competenti in materia, ai quali è affidato l'accertamento degli effetti ricollegabili alle sentenze di accoglimento, in vista dell'art.136 della Costituzione: come la Corte stessa ha riconosciuto - fra l'altro - nelle sentenze n.155/73 e n.22/75 (retro, sub 4.2); e come la Cassazione ha sostenuto - in particolar modo - fin dalla sentenza 11 dicembre 1965 delle sezioni unite penali. Il che fa temere le reazioni del potere giudiziario, soprattutto ad opera dei giudici rimettenti, ove questi si vedessero chiamati ad applicare, nell'ambito dei loro giudizi, le norme da essi contestate e poi dichiarate lesive della Costituzione.

Se mai, è pensabile che la Corte possa introdurre una vacatio fra il momento della decisione ed il termine iniziale di decorrenza degli effetti dell'annullamento: non solo ritardando di fatto la pubblicazione di certe pronunce e facendole intanto conoscere al Governo, perchè questo provveda d'urgenza a fronteggiarne le conseguenze (secondo l'esempio fornito dalla sentenza n.64 del 1970, in tema di durata della carcerazione preventiva); ma anche adottando congrue "norme integrative", che consentano di rendere ufficialmente note le pronunce medesime, pur non provvedendo ancora a pubblicarle, nelle forme ed ai sensi previsti dall'art.136 della Carta costituzionale. Tuttavia, è manifesto che un rimedio del genere si limiterebbe^a a procrastinare l'operatività dell'annullamento, fermo restando che esso sarebbe pur sempre destinato a retroagire; e rischierebbe, inoltre, di compromettere l'applicazione della norma ritenuta illegittima, anche nel periodo della vacatio, creando aspettative che - presto o tardi - non potrebbero venir lasciate insoddisfatte.

Ciò spiega il perchè la Corte abbia talvolta preferito, soprattutto negli ultimi anni, perseguire questo tipo di risultati mediante sentenze di rigetto opportunamente motivate: con le quali si respingono determinate impugnative, lasciando però intendere che l'"assoluzione" della norma sindacata è - per così dire - condizionata piuttosto che

piena. Un primissimo caso è stato rinvenuto (28) in tema di formule del giuramento nei processi civili e penali, con riguardo alle quali la Corte aveva avvertito - fin dalla sentenza n.58 del 1960 - che sarebbe spettato al legislatore vedere "se è come" occorresse modificarle; dopo di che la lunga inerzia del Parlamento è stata sanzionata dalla sentenza n.117 del 1979, con cui si è annullato il riferimento alla responsabilità "davanti a Dio", quanto ai testimoni non credenti. Ma esempi più stringenti e più significativi, sia per il minor tempo trascorso fra le due pronunce così concatenate sia per il ragionamento giuridico svolto dalla Corte, si traggono dalla giurisprudenza degli anni '80. Il caso maggiormente noto ed importante è dato, in effetti, dalla sentenza n.108 del 1986, che ha dichiarato illegittima una proroga dei rapporti di locazione di immobili ad uso non abitativo, dopo che la sentenza n.89 del 1984 aveva ammonito il legislatore a non reiterare simili manovre. Ed un altro caso può ora desumersi dalla sentenza n.212 del 1986, là dove si ammonisce che "non potrebbe ritenersi consentita un'ulteriore protrazione della disciplina attuale", escludente la pubblicità dei processi tributari, e che si rivela pertanto "indispensabile al fine di evitare gravi conseguenze, che il legislatore prontamente intervenga onde adeguare il processo... all'art.101 Cost."

Certo, le "sentenze monito" e le "doppie pronunce" del tipo or ora indicato rimangono alquanto rare, e tali resteranno anche in avvenire, verosimilmente, perchè in presenza di un evidente contrasto fra la norma impugnata e la Costituzione sarebbe difficile evitare di trarne subito le necessarie conseguenze. Ma il rimedio del quale si è detto non può essere sottovalutato, ed anzi si rivela ancora più notevole, se si considera che la Corte può metter sull'avviso il potere legislativo anche in forme diverse dalle motivazioni delle sentenze di rigetto: per esempio, sollevando d'ufficio dinanzi a se stessa determinate questioni

(28) Cfr. Pegoraro, Gli indirizzi della Corte costituzionale nel decennio 1975-1984, in Dir.soc. 1985, 320.

di legittimità costituzionale e così facendo intendere al legislatore che sussistono gravi problemi meritevoli di essere prontamente affrontati; eppure emettendo ordinanze istruttorie - come quella recante il numero 45 del 1985, in tema di contributi richiesti per fruire delle prestazioni del Servizio sanitario nazionale - che implicitamente valgono a rafforzare i dubbi sulla ragionevolezza o sulla congruenza delle norme in discussione.

5. Conclusioni, i poteri dell'organo di giustizia costituzionale nella determinazione dei contenuti e degli effetti delle sue pronunce.

5.1. Predeterminazione costituzionale e autonomia della Corte.

Preliminarmente, va qui ricordato che, in base all'art.14 della legge n.87 del 1953 (come sostituito dall'art.4 della legge n.265 del 1958), "la Corte può disciplinare l'esercizio delle sue funzioni con regolamento approvato a maggioranza dei suoi componenti"; e l'art.22, secondo comma, della legge stessa precisa che "norme integrative" possono essere in tal modo stabilite anche per quanto riguarda la disciplina delle funzioni giurisdizionali spettanti all'organo di giustizia costituzionale. Ma in dottrina si tende a ritenere che le citate previsioni siano semplicemente ricognitive di un potere di autorganizzazione che sarebbe comunque spettato alla Corte, dato la sua posizione entro il sistema degli organi costituzionali dello Stato; il che fa meglio comprendere l'ampia portata assunta - già in partenza - dalle citate "norme integrative" del 1956, come pure le modificazioni e gli arricchimenti che le norme medesime potrebbero subire nei prossimi anni.

Con tutto questo, la parte essenziale delle innovazioni apportate dalla Corte, in ordine ai tipi, ai contenuti ed agli effetti delle sue pronunce, si deve ad una sorta di autodisciplina direttamente formata in sede giurisprudenziale, senza l'intermediazione di alcuna norma costituzionale o legislativa o regolamentare espressa; ed anche al confronto con altre analoghe giurisdizioni europee, è appunto su questo piano che si sono registrati sviluppi assai notevoli. Mentre il fenomeno delle sentenze interpretative di rigetto non può dirsi peculiare né singolare (tanto è vero che esso si riscontra nello stesso ambito della giurisprudenza del Conseil constitutionnel francese, malgrado la natura preventiva dei relativi controlli), diverso è il caso delle sentenze additive e sostitutive: sebbene per esse non manchino giustificazioni (retro, sub 2.3), facenti soprattutto capo agli ostacoli che

la Corte italiana incontra in dipendenza della limitata efficacia delle sue sentenze di rigetto, sia pure intese a far prevalere in interpretazioni adeguatrici delle norme impugnate.

Più arduo si presenta, viceversa, seguire in Italia la strada tracciata da altre Corti costituzionali europee, quanto alla dilazione - pro futuro - degli effetti producibili dalle dichiarazioni d'illegittimità costituzionale. Il nesso fra le "retroattività" di tali decisioni ed il carattere incidentale di una gran parte dei giudizi di costituzionalità delle norme giuridiche, spettanti alla Corte italiana, si presenta in vero troppo stretto per essere fin d'ora dissolubile, se non ricorrendo agli espedienti dei quali si è detto (retro, sub 4.3).

5.2. Ruolo della Corte nei confronti: a) del potere legislativo; b) degli altri organi giurisdizionali; c) delle Corti internazionali o sovranazionali. - a) Non è casuale che, anche in una fase come quella presente, caratterizzata da insistenti dibattiti sulle riforme che converrebbe apportare nell'ordinamento costituzionale italiano, nelle sedi politiche e parlamentari sia stata quasi sempre espressa una valutazione "profondamente positiva" circa il ruolo e l'attività della Corte (29); tanto è vero che s'è ipotizzato, se mai, l'ampliamento dei poteri ad essa attribuiti, non già la restrizione delle attuali funzioni di controllo sulla legittimità costituzionale delle norme di legge. Ne offre conferma la ricordata acquiescenza del Parlamento verso il fenomeno delle sentenze "manipolative" (retro, sub 2.3), fatta eccezione per alcune censure rimaste isolate, soprattutto nel corso degli ultimi anni. Ed anzi è stato avvertito, entro lo stesso Parlamento, come tali decisio

(29) Si vedano: i passi della relazione dell'on. Riz, (riportati da Elia, Le sentenze additive cit., 315-316.

ni traggono ulteriore fondamento dalla lentezza delle risposte che le Camere forniscono in materia.

Il "coinvolgimento della Corte nel processo legislativo" (30) si è verificato, per altro, anche in forme diverse dalle pronunce produttive di nuovo diritto. E' stato già fatto cenno alle "sentenze-monito" (retro, sub 4.3); ma vanno qui citate, inoltre, le sentenze direttive o di indirizzo, a volte contenenti raccomandazioni del tutto generiche (per lo più formulate nella veste di obiter dicta), a volte recanti indicazioni assai specifiche (come nel caso ben noto delle due consecutive decisioni n.225 del 1974 e n.202 del 1976, entrambe concernenti la disciplina dell'emittenza radio-televisiva). Si tratta, qui pure, di un fenomeno assai controverso: che viene talora contestato in radice, sulla base dell'assunto che "all'ammissibilità dei moniti... al legislatore osta uno dei caratteri fondamentali della giurisdizione costituzionale sulle leggi", cioè "la concretezza delle valutazioni cui è chiamata la Corte" (31); talora, invece, è giustificato o persino esaltato, se non altro in quelle ipotesi in cui le direttive od i moniti si presentano come il naturale risvolto della ratio decidendi, adottata dalla Corte nel risolvere la controversia sottoposta al suo esame.

Ne viene comunque avvalorata quella valenza politica delle decisioni sulla legittimità costituzionale delle norme di legge, che dalla stessa dottrina italiana è stata rilevata assai frequentemente. Valenza che ha portato - fra l'altro - all'istituzione di un apposito comitato permanente presso la Commissione affari costituzionali della Camera, per l'istruttoria preliminare delle pronunce della Corte, allo

(30) ... come lo definisce Zagrebelsky, La Corte costituzionale cit., 103.

(31) V. ancora Zagrebelsky, op.cit., 143.

scopo di meglio risolvere i problemi riguardanti il loro "seguito" legislativo; e che, più in generale, ha fatto osservare, come le indicazioni direttive della Corte, pur non vincolando il legislatore, ineriscano "fatalmente all'ambito delle scelte politiche" e richiedano che con esse il potere legislativo "faccia comunque i conti" (32).

b) E' stato già notato che le inevitabili interferenze tra la funzione interpretativa della Corte e quella esercitata dalla massa degli altri giudici trovano da tempo il loro punto di ricomposizione nel cosiddetto "diritto vivente" (retro, sub 2.2.a). Ma giova ribadire che ciò non basta a risolvere i rispettivi problemi di legittimità costituzionale, perchè il "diritto vivente non equivale sempre a diritto conforme alla Costituzione" (come ha conclusivamente sostenuto la sentenza n.69 del 1982 e come ha sostanzialmente riaffermato la sentenza n.199 del 1986, in tema di adozione di minori stranieri).

D'altronde, le sentenze di accoglimento della Corte aprono nuove problematiche di ordine interpretativo, relative alle norme parzialmente annullate dalla Corte stessa, come pure ad altre norme variamente connesse con quelle ritenute illegittime; sicchè si determina un'incessante dialettica fra l'organo della giustizia costituzionale e le diverse autorità giurisdizionali dello Stato, che impone un continuo riesame dell'ordinamento giuridico, sulla base di sollecitazioni provenienti ora da parte del primo ed ora da parte delle seconde.

c) Meno lineare è il discorso concernente i rapporti fra la Corte costituzionale e la Corti internazionali o sovranazionali.

Da un lato, nella giurisprudenza costituzionale si tende ad escludere che le Convenzioni internazionali, sia pure statuenti garanzie dei diritti dell'uomo, possano essere elevate ad autonomo parametro per la risoluzione delle questioni di legittimità delle leggi (salvo soltanto il caso peculiare delle leggi regionali, in quanto sottoposte al limite degli "obblighi internazionali"). Il richiamo alle "norme del diritto

(32) Cfr. Modugno, Corte costituzionale e potere legislativo, in Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia cit., 60-61.

internazionale generalmente riconosciute", contenuto nel primo comma dell'art.10 Cost., non è stato infatti inteso con riferimento "ai singoli impegni assunti in campo internazionale dallo Stato" italiano (cfr. le sentenze n.32 del 1960 e n.68 del 1961), bensì con riguardo alle consuetudini internazionali (cfr. la sent.n.48 del 1979). E l'osservanza delle convenzioni non è stata imposta nemmeno sulla base dell'art.11 Cost., là dove si tratta delle "limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni".

D'altro lato, però, ben diverso ha finito per essere il trattamento che la Corte ha riservato ai regolamenti delle Comunità europee. Solo in un primo tempo, infatti, la sentenza n.14 del 1964 aveva ritenuto che la stessa disciplina esecutiva del trattato istitutivo della Comunità economica europea avesse unicamente forza di legge ordinaria: con la conseguenza che l'eventuale violazione degli obblighi assunti mediante il trattato medesimo, ad opera di una legge successiva, non avrebbe potuto dar luogo ad alcuna questione di legittimità costituzionale. In un secondo tempo, viceversa, la sentenza n.183 del 1973 (seguita ed integrata dalle decisioni n.232 del 1975, n.205 del 1976 e n.163 del 1977) ha ritenuto che l'attribuzione di potestà normative agli organi delle Comunità europee, con la corrispondente limitazione della sovranità italiana, abbia sicuro fondamento nell'art.11 della Costituzione; ed ha quindi affermato la competenza della Corte costituzionale ad annullare le leggi statali derogative od abrogative dei regolamenti comunitari (o sostitutive di essi). Infine, in un terzo tempo, la fondamentale sentenza n.170 del 1984 (a sua volta seguita ed integrata dalla decisione n.113 del 1985) ha effettuato un'ulteriore e verosimilmente definitiva correzione di rotta, considerando invece inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti di norme legislative statali, per asserito contrasto con la normativa comunitaria. In quest'ultima occasione la Corte ha argomentato, infatti, che "l'ordinamento italiano - in virtù del particolare rapporto con l'ordinamento della CEE e della sottostante limitazione della sovranità statale - consente ... che nel territorio nazionale il regolamento comunitario spieghi effetto in quanto tale e perchè tale": con la conseguenza che la normazione stessa è sempre "immediatamente applicabile" dal giudice ordinario competente in materia, "pur in presenza di confliggenti disposizioni della legge interna".

Di qui, pertanto, una nuova ragione d'inammissibilità delle impugnative incidentali, ricollegabile anch'essa al petitum: ma non perchè tale da incidere nella sfera riservata alla discrezionalità legislativa (come nelle ipotesi indicate retro, sub 2.3), bensì per il fatto di riferirsi ad un parametro inapplicabile nell'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi. Il che, tuttavia, lascia sempre ferma la competenza della Corte a verificare se la legge di esecuzione del trattato istitutivo della CEE venga a ledere i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano; e se, per converso, "il legislatore ordinario abbia ingiustificatamente rimosso alcuno dei limiti della sovranità statale, da esso medesimo posti", mediante la detta legge di esecuzione (come la stessa sentenza n.170/84 ha conclusivamente precisato).