ANDREA MORRONE

SUL MODO DI "GOVERNARE" GLI EFFETTI NEL TEMPO DELLE DECISIONI DI ACCOGLIMENTO DA PARTE DELLA CORTE COSTITUZIONALE. APPUNTI.

In questo testo riproduco la relazione svolta alla Corte costituzionale l'8 novembre 2024. L'obiettivo è solo quello di offrire al Collegio una proposta concreta che possa permettere al giudice delle leggi di governare *in via ordinaria* gli effetti nel tempo delle sue decisioni. Le premesse teoriche di questa ipotesi sono nei miei scritti sull'argomento, tra cui, recentemente, cfr. A. Morrone, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale*, in Rivista Aic, www.rivistaaic.it, n. 3/2024, 19 settembre 2024, pp. 186 e ss., nonché *Positivismo giudiziario. Appunti a partire dalle c.d. omissioni legislative*, in "Quad. Cost.", 2024, pp. 127 e ss. La versione estesa di questo scritto sarà pubblicata sulla rivista "Quaderni costituzionali", n. 1 del 2025.

1. Soluzioni in campo (applicate finora dalla Corte)

Mi limito ad elencare le principali *species* decisorie, "create" dal giudice delle leggi, che risolvono esigenze di governo degli effetti di annullamento nel tempo, in un ordine crescente di "manipolatività" (e di incidenza nella sfera di dominio della legislazione).

a) Illegittimità accertata ma non dichiarata: per la pluralità delle soluzioni additive possibili (o per l'assenza di una "grandezza" esistente) si pronuncia una sentenza di inammissibilità (o rigetto) "a tempo" (es. sent. n. 183/2022, indennità per licenziamento illegittimo nelle piccole imprese, la cui illegittimità accertata per anacronismo è solo "rimandata", qualora dovesse prolungarsi l'inerzia del legislatore).
b) Illegittimità sopravvenuta (in senso stretto): dichiarata non *ab origine* ma solo a far data da un giorno successivo a quello dell'entrata in vigore della legge (es. sent. n. 501/1988, in materia di pensioni, fa decorrere gli effetti dal 1° gennaio 1988).
c) Illegittimità e introduzione, sotto forma di "rima adeguata", di una "norma transitoria" suscettibile, quindi, di essere modificata dal legislatore (a differenza di una "rima obbligata") (sent. n. 49/2019 produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope: ill.cost. pena edittale minima di 8 anziché 6 anni; sent. 222/2018, bancarotta fraudolenta

e pene accessorie della inabilitazione e incapacità: “per la durata di dieci anni” anziché “fino a dieci anni”; sent. n. 236/2016, alterazione di stato civile mediante falsità: “da un minimo di 5 a un massimo di 15” anziché “da un minimo di 3 a un massimo di 10 anni”).

d) Illegittimità solo *pro futuro* senza effetti retroattivi neppure nel giudizio *a quo*[1] (sent. n. 10/2015, *Robin Hood Tax* per esigenze di equilibrio di bilancio[2]; prima, sent. n. 1/2014, *porcellum*, efficace “esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale”, senza incidere sugli “atti che le Camere adotteranno prima” delle nuove elezioni per principio di “continuità dello Stato”).

e) Illegittimità accertata ma i cui effetti caducatori sono rinviati “fino a quando…”, fino ad una data futura (sent. n. 41/2021, giudici ausiliari d’appello, la cui illegittimità ex art. 106 Cost. è di fatto “sospesa” per tutelare l’amministrazione della giustizia e lasciare al legislatore il tempo per intervenire; il dispositivo, però, tecnicamente e correttamente, annulla l’omessa indicazione di un termine finale di applicazione; non c’è quindi una illegittimità con decorrenza differita degli effetti, es. “illegittima norma y a decorrere dal giorno x”, ipotesi, come dirò, da ritenere in palese contrasto con l’art. 136 Cost.).

f) Illegittimità accertata e non dichiarata, con rinvio dell’udienza pubblica, per consentire l’intervento del legislatore e, in caso di inerzia, con successiva

---

[1] Si parla (Pinardi 1993, 67) anche di “illegittimità differita” (tra le prime: sentt. nn. 266/1988, 59/1989 ecc.): a differenza dell’illegittimità sopravvenuta (lett. b), in questa ipotesi gli effetti decorrono non *ab origine* oppure da un momento successivo all’entrata in vigore della legge impugnata ma dalla pubblicazione della decisione (es. sent. 178/2015 sul blocco anche per il 2015 della contrattazione collettiva). Si scinde, quindi, il tempo in cui il vizio si verifica e quello, successivo, da cui decorrono gli effetti di annullamento. La differenza è importante perché solo in questa ipotesi la Corte dispone degli effetti della sua decisione limitandone la “naturale efficacia *pro praeterito*”. La sent. n. 10/2015 è peculiare: il vizio sussiste *ab origine*, la Corte rinvia la decorrenza dell’illegittimità *ex nunc* dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. Diverse, ancora, le decisioni di differimento nel futuro del dispositivo di accoglimento; a differenza delle sentenze *pro futuro* (come la 10/2015) non si delimita la cd. retroattività, ma si opera un differimento degli effetti. Cfr. Ruotolo 2000, 237. Il caso indicato alla lett. e) ne rappresenta l’ipotesi più prossima (ma ben diversa).

[2] Si afferma che “la comparazione con altre Corti costituzionali europee – quali ad esempio quelle austriaca, tedesca, spagnola e portoghese – mostra che il contenimento degli effetti retroattivi delle decisioni di incostituzionalità rappresenta una prassi diffusa, anche nei giudizi in via incidentale, indipendentemente che la Costituzione o il legislatore abbiano esplicitamente conferito tali poteri al giudice delle leggi”. Invero l’uso degli esempi è generico perché esistono differenze notevoli tra i diversi modelli comparati. Va ricordato che la maggior parte dei Paesi europei codificano la regola kelseniana dell’efficacia solo *ex nunc* salvo il giudizio *a quo* (l’eccezione è l’efficacia *ex tunc*, come in Italia: cfr. Tarchi 2021, 130 che censisce 24 stati su 35 estesi a 32 su 35 guardando alla prassi). In Austria, la Costituzione (art. 140) prevede che l’efficacia *erga omnes* si produca *ex nunc* dalla pubblicazione della sentenza, salvo differimento fino a 18 mesi (*Fristsetzung*) con applicazione *medio tempore* della legge illegittima, e previsione che il “vuoto” sia colmato con la “reviviscenza” delle norme abrogate da quelle dichiarate illegittime (salvo il BfGH disponga diversamente).

dichiarazione di annullamento[3] (caso Cappato I, ord. n. 207/2018[4], sent. n. 242/2019; diffamazione a mezzo stampa: ord. n. 132/2020 e sent. n. 150/2021; ergastolo ostativo: ordd. nn. 97/2021, 122/2022 e, dopo d.l. di modifica disciplina ritenuta illegittima, ord. n. 227/2022: restituzione atti al giudice *a quo*).

2. Soluzioni impraticabili

La tesi nettamente maggioritaria in dottrina deduce dall'art. 136 Cost.[5] (letto insieme all'art. 30, legge n. 87/1953[6]) che **non è possibile scindere "dichiarazione d'incostituzionalità" e "decorrenza dei suoi effetti"** (sistema rigido, conseguenza automatica *ipso iure*, effetti simultanei e inscindibili, immodificabile anche con revisione costituzionale: così, rispettivamente, Ruggeri 1988, Zagrebelsky 1989, Silvestri 1989, Pizzorusso 1989, Pinardi 1993, 29 ove si rimarca la "peculiarità" del casi italiano rispetto agli esempi comparatistici).

Perciò, *de iure condito*, sono **impraticabili in Italia**:

1) **"incompatibilità" alla tedesca** (prassi giurisprudenziale poi codificata: legge sul BVG del 21/12/1970, *Unvereinbarkeit*)): separazione tra "validità" (che resta

[3] La soluzione Cappato ricorda l'ipotesi suggerita da Predieri (1989): decidere in due tempi, separando la motivazione (anticipata in un'ordinanza che rinvia l'udienza fino a due anni per permettere al legislatore di intervenire) dal dispositivo (deliberato in una successiva sentenza se il legislatore resta inerte). Per la critica Pinardi 1993, 200.

[4] I richiami comparatistici del caso: Corte Suprema Canada, sent. 6 febbraio 2015, *Carter c. Canada*, CsC 5, che ha sospeso per 12 mesi l'efficacia della decisione per consentire l'intervento del legislatore; Corte suprema inglese, sent. 25 giugno 2014, *Nicklinson e altri*, UKSC 38, che, nel ritenere incompatibile la disciplina vigente con l'art. 8 Cedu, ha riservato al Parlamento (in spirito collaborativo) il potere di legalizzare l'aiuto al suicidio.

[5] Art. 136 Cost.: "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.".

[6] La sent. n. 127/1966 ha chiarito che: 1) l'interpretazione letterale dell'art. 136 Cost. (effetto di abrogazione), non è coerente (anche secondo l'intenzione del Costituente) col "carattere generale, obiettivo ed *erga omnes*" degli effetti derivanti dall'accoglimento della qlc; 2) la dichiarazione di 'illegittimità "colpisce la norma fin dalla sua origine, eliminandola dall'ordinamento e rendendola inapplicabile ai rapporti giuridici"; 3) il carattere sostanzialmente invalidante della dichiarazione di illegittimità cui derivano "conseguenze assimilabili a quelle dell'annullamento", "con incidenza (…) anche sulle situazioni pregresse", salvo il "limite invalicabile del giudicato" con le "eccezioni espressamente previste dalla legge e salvo il limite derivante sa situazioni comunque divenute irrevocabili". Il terzo comma dell'art. 30, in particolare, è stato introdotto (cfr. la *Relazione* al p.d.l.) "per eliminare i dubbi che erano stati sollevati nell'interpretazione dell'art. 136 della Costituzione e che derivano appunto dall'aver considerato come rapporti di diritto transitorio quelli derivanti dalle dichiarazioni di incostituzionalità"; "la formula adoperata (…) è interpretativa e integrativa di quella costituzionale, in quanto chiarisce che la pronuncia di illegittimità vale per tutti i processi in corso". L'art. 30 "nel suo contenuto essenziale, non diverge, in alcun modo, dal precetto costituzionale" come ritengono "concordemente dottrina e giurisprudenza". Conforme sent. n. 49/1970.

ferma) e “incompatibilità” (dichiarata), cui consegue il potere del BVG di disporre nel tempo (*pro praeterito*, *pro futuro*) dell’applicabilità della norma incompatibile con la Costituzione (anche per consentire l’intervento del legislatore che, di norma, lo fa seguendo le indicazioni del BVG).

Si tratta di una sorta di *tertium genus* tra “rigetto” e “nullità”[7]. Tre forme concrete: a) incompatibilità senza dichiarazione di invalidità con blocco dell’applicazione (sospensione efficacia); b) incompatibilità senza dichiarazione di invalidità con ordine di applicazione *medio tempore* con indicazione di un *dies ad quem* in cui viene meno l’ordine di applicazione disposizione incompatibile; c) incompatibilità senza dichiarazione di invalidità e ordine di applicazione della norma come manipolata dal giudice costituzionale[8].

Questa ipotesi – a parte il problema teorico irrisolto relativo alla effettiva distinguibilità, di fronte ad una violazione della Costituzione, tra la sanzione di “nullità” e di “incompatibilità” – **contrasta apertamente con l’art. 136** Cost. che, come detto, collega la cessazione di efficacia della norma alla previa e immancabile dichiarazione di incostituzionalità (invalidità)[9] (una “incompatibilità”, quindi, potrebbe avere solo la forma, da noi conosciuta, della “illegittimità accertata ma non dichiarata”: cfr. *supra* pag. 1 lett a).

2) ***vacatio sententiae*** (a seconda degli effetti anche detta o “nullità differita” o “abrogazione differita”, come in Germania o in Austria “fino a 18 mesi” dalla pronuncia): una decisione dichiarativa dell’illegittimità costituzionale i cui effetti sono sospesi per alcuni giorni, mesi, anni… (sul divieto di *vacatio sententiae* pure D’Orazio 1975, 1147, Pinardi 1993, 116 e 139, Politi 1997, 282).

---

[7] In Germania, l’effetto giuridico connesso alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, è la “nullità” *ab origine* (*Nichtigkeit ex nunc*). La Costituzione (artt. 93 e 100), tuttavia, non collega *expressis verbis* questo effetto di nullità alla dichiarazione di non compatibilità costituzionale: è previsto nella legge (art. 78). Il BVG ha potuto così “inventare” le decisioni di mera incompatibilità (distinta dalla nullità). Pur codificando – in modo lasco – le fattispecie giurisprudenziali, la legislazione non è riuscita a contenere la creatività del BVG: Tarchi 2021.

[8] Pizzorusso (1989) ha proposto una sentenza di annullamento che però introduca *medio tempore* una “disciplina transitoria” (“minimo costituzionalmente necessario”) applicabile fino all’intervento del Parlamento. Tale ipotesi non sembra praticabile: se l’annullamento è sospeso, è una variante della incompatibilità alla tedesca (terzo tipo); se il presupposto di una disciplina transitoria applicabile è che non lo sia quella dichiarata illegittima, la cui dichiarazione deve essere fatta), che cosa distingue questa ipotesi da una manipolativa additiva?

[9] Non vanno dimenticate le differenze di sistema di giustizia costituzionale: in Germania la manipolazione degli effetti temporali delle sentenze è una conseguenza dell’esistenza del ricorso diretto di costituzionalità (*Verfassungsbeschwerde*): il controllo riguarda, quindi, situazioni giuridiche soggettive (cosa che impegna per oltre il 90% le questioni decise dal BVG). In Italia, invece, la giustizia costituzionale è su atti legislativi primari e non su interessi o diritti (non direttamente).

Una variante è stata svolta in Italia da Ruggeri 1989 (che parla di "quasi" *vacatio sententiae*): pur ammettendo che non è consentito alla Corte di dichiarare oggi l'incostituzionalità differendone gli effetti nel futuro, R. ritiene possibile recuperare soluzione Zagrebelsky della "doppia pronuncia" (prima infondatezza, poi accoglimento) in un'unica dichiarazione che contiene entrambi. La decisione della Corte ha un "doppio dispositivo": a) infondatezza qlc (oggi); b) dichiarazione di illegittimità a decorrere da una data successiva indicata dalla Corte costituzionale. La norma continua ad essere applicata fino allo spirare del termine, dopo di che cessa di avere efficacia.

Si tratta di una *fictio iuris* che non supera comunque l'art. 136 Cost. ossia l'ipotesi che si vuole scongiurare. È, soprattutto, molto problematico per un giudice dire, al contempo, che la questione è infondata "oggi" e sarà fondata "domani", anticipando "oggi", *rebus sic stantibus*, la prognosi circa la causa di una illegittimità che si verificherà "domani" (ora per domani)[10].

La *vacatio sententiae* ("*in toto*" o "*quasi*") ricade comunque nel divieto costituzionale che impedisce di separare dichiarazione di illegittimità e perdita di efficacia della norma illegittima, nel senso che, accertata e dichiarata l'illegittimità e pubblicata la relativa sentenza, da ciò deve derivare automaticamente l'effetto di annullamento. La stessa Corte sostiene questa tesi[11] e, di fatto, l'ha confermata nella sent. n. 41/2021, sui giudici ausiliari d'appello, dichiarando illegittima, appunto, la mancata previsione di un termine finale di vigenza della disciplina censurata.

3. Una nuova proposta praticabile (con soluzioni concrete)

Le tecniche decisorie esperite finora presentano problemi (generali e specifici). Espongono la Corte alla critica di attivismo e di suprematismo. La creatività non assicura "certezza del diritto" quanto a tecniche decisorie, esiti del giudizio, effettività di tutela. Nonostante l'intenzione di cercare una collaborazione con il legislatore, i risultati sono stati finora modesti o assenti (specie per l'inerzia del legislatore)[12].

[10] Rispetto all'illegittimità differita o solo *ex nunc*, in questo caso si separa il tempo della pubblicazione della decisione dal tempo (successivo) di produzione degli effetti caducatori.
[11] Sent. n. 73 del 1963, in cui "dal rigore della norma dell'art. 136 della Costituzione, sulla quale poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali" deriva che "essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima"; sicché, "in considerazione della fondamentale importanza per il nostro ordinamento giuridico di questo precetto costituzionale", la Corte ha trovato "opportuno porre in rilievo che esso non consente compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione".
[12] Le decisioni sul "modello Cappato" presentano i problemi maggiori. La domanda centrale è: "quale collaborazione" si può (sperare di) pretendere dal legislatore se la Corte, pur aggiornando

Resta valida, tuttavia, l'esigenza di contenere la creatività, senza rinunciare all'effettività della giustizia costituzionale, evitando, da un lato, che l'accoglimento generi problemi costituzionali anche maggiori di quelli che risolve, e favorendo, dall'altro, una collaborazione con il legislatore per tutelarne, comunque, il potere normativo (artt. 70 e ss. Cost.).

Proposta: attribuire alla Corte costituzionale il **potere di stabilire la data di pubblicazione della decisione d'illegittimità** da cui decorrono gli effetti di annullamento.

Quindi: non il potere di differire la decorrenza degli effetti dell'accoglimento, potere, come detto, vietato dall'art. 136 Cost. Nella mia proposta, invece, l'obiettivo di sospendere l'efficacia caducatoria deriva dal rinvio della pubblicazione della sentenza. Si tratta di una *fictio iuris* compatibile con la Costituzione: agire sulla data di pubblicazione della decisione per governare gli effetti della sentenza di accoglimento[13].

La mia proposta valorizza la separazione temporale stabilita dalla legge n. 87/1953 tra "deposito" in cancelleria e "pubblicazione" in *Gazzetta Ufficiale* (sfruttando la stessa scelta del legislatore di distinguere gli effetti derivanti dall'una – verso il giudizio ***a quo*** – e l'altra – la caducazione della norma dichiarata illegittima).

In tale caso, la sentenza di accoglimento nella **motivazione** deve: 1) esporre le ragioni costituzionali (i principi; il relativo bilanciamento secondo i noti test di necessità, idoneità, proporzionalità in senso stretto) che giustificano, in concreto, la postergazione degli effetti, e 2) indicare la data di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della decisione da cui quegli effetti decorreranno.

In concreto, la sentenza di accoglimento è depositata in cancelleria (entro 20 giorni dalla decisione) e (entro 2 giorni) comunicata alle Camere (o al Consiglio regionale) per i provvedimenti di competenza del legislatore, nonché inviata al Ministro della giustizia (o al Presidente della Regione) per la pubblicazione, che avverrà, però, nel termine da essa stessa indicato (e non più nei 10 giorni successivi alla comunicazione).

Si può ipotizzare che la sentenza di accoglimento (dal deposito in cancelleria) produca **effetti almeno nel giudizio *a quo*** (come suggeriva Kelsen per le

---

l'udienza per dargli il tempo di intervenire, ha già (nell'ordinanza) dichiarato l'incostituzionalità della norma vigente, l'ha sostituita con altra costituzionalmente conforme, ha quindi stabilito il "letto di Procuste" su cui la legislazione potrà adagiarsi e, comunque, alla fine (con la sentenza) si riserva il diritto di dire "l'ultima parola"?

[13] Quella qui avanzata riprende e sviluppa un'ipotesi avanzata da Bartole 1989, che, però, proponeva di "ritardare la trasmissione" della decisione al Ministro competente per la successiva pubblicazione.

sentenze *ex nunc*: cd. premio di cattura; ma anche in ossequio all'incidentalità legge cost. 1/1948). Ma solo in questo, però. Non può avere effetti negli altri giudizi o nei confronti della Pubblica amministrazione finché non è pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* (altrimenti non avrebbe senso postergarne la pubblicazione e, quindi, gli effetti caducatori *erga omnes*)[14].

La **critica** più seria a tale soluzione è la seguente: poggerebbe su un artificio che può risolversi in un "aggiramento" dell'art. 136 Cost. (Pinardi 1993, 199).

Per confutarla va osservato che: 1) nel 136 Cost. (come interpretato pacificamente) la perdita di efficacia della norma consegue alla pubblicazione della sentenza dichiarativa dell'illegittimità (non dall'accertamento del vizio o dal deposito in cancelleria); 2) il 136 Cost. vieta di differire gli effetti caducatori dopo la pubblicazione della sentenza di illegittimità, non vieta di ritardare la data di pubblicazione stessa; 3) proprio l'esigenza superiore di "coerenza" di un ordinamento (sottesa al principio di ragionevolezza) può giustificare la scelta della Corte costituzionale di differire la pubblicazione della sentenza per tutelare un principio costituzionale concorrente o per evitare "conseguenze ancora più incostituzionali"[15].

4. Come fare?

a) Quadro normativo vigente.

[14] In alternativa, quindi, si può ipotizzare: a) la sospensione degli effetti per tutti; b) l'applicabilità *medio tempore* solo per il giudice *a quo*. Quest'ultima soluzione non pone insormontabili problemi di parità di trattamento e di certezza del diritto (come sostengono alcuni) specie se c'è un principio costituzionale che la giustifica (come nella sent. n. 10/2015, a differenza della quale, però, nella mia proposta, con la pubblicazione della pronuncia di accoglimento, gli effetti cd. retroattivi possono prodursi). Gli altri processi pendenti potrebbero rimanere sospesi in attesa della scadenza del termine; i rispettivi giudici potrebbero sollevare una "qlc". Le decisioni eventualmente prese nel frattempo (da parte degli altri giudici o della PA) sono suscettibili di impugnazione e di revisione. Il diritto di difesa è pienamente garantito dopo la pubblicazione della sentenza di accoglimento. Quando la decisione è pubblicata, così esplicando i suoi effetti di annullamento cd. "retroattivo", questi operano, come sempre, diversamente per i rapporti pendenti e per i rapporti esauriti (giudicato, prescrizione, decadenza ecc.). Nulla esclude che, in concreto, possano emergere ragioni costituzionali specifiche che giustificano – fino alla pubblicazione della sentenza – la non applicazione della declaratoria di accoglimento *anche* nel giudizio *a quo*. Pure quest'ultimo potrebbe rimanere sospeso fino alla pubblicazione della sentenza avvalendosi, da quel momento, degli effetti caducatori *erga omnes*. Nel giudizio *a quo* il giudice potrebbe comunque assicurare la tutela cautelare per attribuire subito il bene della vita interessato dalla sentenza di accoglimento.

[15] Perciò lo stesso argomento usato da Pinardi 1993 – la continuità-coerenza dell'ordinamento, che verrebbe "rotta" da una decisione di differimento della immediata applicabilità della sentenza di accoglimento da parte dei giudici – è reversibile, cioè utilizzabile per sostenere, viceversa, la legittimità della soluzione qui proposta. Ritiene superabili i dubbi pure Ruotolo 2000, 247.

Riporto le disposizioni interessate per capire i margini di intervento della Corte costituzionale al fine di concretizzare la proposta qui avanzata.

Legge n. 87/1953

art. 26.3: “Le sentenze devono essere depositate in cancelleria nel termine di venti giorni dalla decisione”;

art. 30: “La *sentenza* che dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione, entro due giorni dal suo deposito in cancelleria, è trasmessa, di ufficio, al Ministro di grazia e giustizia ed al Presidente della Giunta regionale affinché si proceda immediatamente e, comunque, non oltre il decimo giorno, alla pubblicazione del *dispositivo* della decisione nelle medesime forme stabilite per la pubblicazione dell'atto dichiarato costituzionalmente illegittimo.
La *sentenza*, entro due giorni dalla data del deposito, viene, altresì, comunicata alle Camere e ai Consigli regionali interessati affinché, ove lo ritengano necessario, adottino i provvedimenti di loro competenza.
Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della *decisione*.
Quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali”.

Tali disposizioni vanno integrate con le norme vigenti sulla pubblicazione delle sentenze della Corte costituzionale: Legge n. 839/1984 e d.P.R. n. 1092/1985[16].

Dalle disposizioni si desume la seguente scansione temporale: deposito sentenza in cancelleria (entro 20 gg. dalla decisione); trasmissione sentenza al M. Giustizia o al Presidente di Regione (entro 2 gg. dal deposito), pubblicazione del dispositivo (non oltre 10 gg.); contestualmente si pubblicano l’intera sentenza, le altre parti oltre il dispositivo; cessazione dell’efficacia della norma incostituzionale dal giorno successivo pubblicazione decisione.

[16] Legge n. 839/1984, art. 3.5: “Nella prima parte della Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana è pubblicato il testo integrale di tutte le sentenze della Corte costituzionale.”

D.p.r. n. 1092/1985 (testo unico): art. 15.1, lett f): “Nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana si inseriscono e si ripubblicano: (…) f) i dispositivi delle sentenze della Corte costituzionale che dichiarano la illegittimità costituzionale di leggi o di atti aventi forza di legge.”;

art. 21. Pubblicazione degli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale 1. Nella prima parte della Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana è pubblicato il testo integrale di tutte le sentenze della Corte costituzionale. 2. Quando è pubblicato il dispositivo della sentenza prevista dall'art. 15, comma 1, lettera f), la pubblicazione delle altre parti della sentenza avviene contestualmente. 3. Restano ferme tutte le altre pubblicazioni nella Gazzetta Ufficiale previste dalla legge 11 marzo 1953, n. 87, sulla Corte costituzionale.

b) Come modificarlo?

Vi sono **tre possibilità** per incidere sul quadro normativo vigente – salvo, ovviamente, l'intervento diretto del legislatore che, però, non pare allo stato concreto – al fine di attribuire alla Corte costituzionale il potere di stabilire la data di pubblicazione delle proprie sentenze di accoglimento.

Le indico in ordine crescente di fattibilità costituzionale. La prima sfrutta l'interpretazione delle disposizioni vigenti. La seconda e la terza propongono una modifica delle disposizioni vigenti. Le prime due sono più problematiche. La terza soluzione, come dirò, è quella più praticabile e, quindi, preferibile.

Ipotesi n. 1: interpretazione della legge vigente

Si può interpretare la prescrizione sui termini stabiliti nell'art. 30 l.n. 87/1953 nel senso che si tratta di "**termini ordinatori**" e non perentori.

Questa interpretazione va ben oltre la lettera della legge. Le parole del testo ("immediatamente", "non oltre 10 giorni") non sembrano lasciare un margine di apprezzamento rilevante. Il termine, a ben vedere, riguarda il Ministro (o il Presidente di Regione), non la Corte: è una facoltà del primo, non della seconda.

Si può agire sull'altro termine di due giorni, consentendo alla Corte di ritardare la trasmissione della decisione al Ministro, differendone, così, di fatto, la pubblicazione. Questa soluzione interpretativa, però, è incerta. Chi l'ha proposta (Bartole 1989) la ritiene praticabile solo con una modifica della relativa disposizione positiva (mediante le "Norme integrative": *infra*).

In alternativa, si potrebbe forzare il senso delle disposizioni vigenti sfruttando le parole della legge, al fine di ritenere possibili **due diverse pubblicazione**: la pubblicazione del "dispositivo" e la pubblicazione della "decisione" (distinti nell'art. 30). Il termine legale di 10 gg. si riferisce alla prima (dispositivo), non alla seconda (decisione). È da questa seconda pubblicazione, non sottoposta a un termine preciso e, quindi, disponibile dalla Corte costituzionale, che scatta l'effetto di annullamento.

Anche questa lettura si scontra con la *littera legis*: il diritto oggi vigente prevede la pubblicazione *integrale* della sentenza ("dispositivo" e "altre parti" della decisione) ex artt. 30.2 l.n. 87/1953 e artt. 3.5 l.n. 839/1984 e 17.1 lett f) e 21 d.p.r. 1092/1985. Ciò impedisce di distinguere due parti e due pubblicazioni, trattandosi di una sola pubblicazione riferita sia al "dispositivo" sia alle "altre parti" della decisione.

Ipotesi n. 2: modifica della legge mediante le "Norme integrative"

I limiti positivi, non superabili interpretativamente, possono esserlo "modificando" la disciplina vigente.

Una prima strada è derogare al testo dell'art. 30, legge n. 87/1953 **mediante le "Norme integrative"** (NI), per introdurre il potere della Corte costituzionale di stabilire la data di pubblicazione delle proprie sentenze.

Ad es., si può aggiungere all'art. 35[17] delle NI la seguente disposizione: "**Le decisioni sono pubblicate in *Gazzetta Ufficiale* entro 10 giorni dal deposito in cancelleria, salvo che le decisioni stesse non stabiliscano un termine diverso**")[18].

Non sarebbe la prima volta. La Corte ha usato le NI per derogare alla legge n. 87/1953: in materia di "costituzione delle parti", l'art. 3 NI ha modificato l'art. 25 legge n. 87/1953, stabilendo che il termine di 20 gg. decorra dalla "pubblicazione" anziché dalla "notifica" dell'ordinanza del giudice *a quo*.

Questa seconda possibilità incontra alcuni **limiti derivanti dal sistema delle fonti** che andrebbero risolti.

Le "Norme integrative" sono previste dall'art. 22, legge n. 87/1953 che vale come "norma di riconoscimento" della relativa potestà[19]. Le "norme secondarie" (come chiama H. Hart le norme *sulle* fonti) non possono, in linea di principio, essere modificate dagli atti normativi da esse stesse "riconosciuti".

Dal punto di vista del contenuto, poi, ci si può domandare: il potere di "integrazione" giustifica anche la "modifica/abrogazione" della disciplina autorizzante?

Questo potere derogatorio della Corte potrebbe essere fondato sulla cd. autonomia costituzionale dell'organo (sfruttando quella parte della dottrina che

[17] Art. 35. Pubblicazione delle sentenze e delle ordinanze. 1. Le pronunce della Corte costituzionale sono pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* e, quando abbiano ad oggetto una legge regionale o provinciale, anche nel relativo *Bollettino Ufficiale*.

[18] È molto importante precisare che la disposizione qui suggerita è letteralmente e logicamente ben diversa dalle proposte (presentate in passato) di modifica o dell'art. 136 Cost. (Commissione D'Alema, 1998), o dell'art. 30 l.n. 87/1953 (proposta Lanzillotta n. 1952 del 9 giugno 2015): in entrambi i casi si prevedeva il potere della Corte di "disporre dell'efficacia nel tempo della sua decisione". La mia proposta, invece, riguarda solo il rinvio della pubblicazione (cui consegue, secondo la Costituzione e la legge n. 87/53, l'effetto di annullamento).

[19] Art. 22: "Nel procedimento davanti alla Corte costituzionale, salvo che per i giudizi sulle accuse di cui agli articoli 43 e seguenti, si osservano, in quanto applicabili, anche le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. Norme integrative possono essere stabilite dalla Corte nel suo regolamento.".

configura questo potere[20]), o sulla stessa funzione di garanzia della Costituzione?

I nodi da sciogliere sono molti, dunque; sicché una deroga alla legge n. 87 per mezzo delle NI appare una strada problematica.

Ipotesi n. 3: dichiarazione d'illegittimità della disciplina vigente

Un'ipotesi alternativa per modificare la disciplina vigente è quella di **dichiarare – in via di autorimessione[21] – l'illegittimità costituzionale art. 30.2 (e art. 3 legge n. 839/1984) "nella parte in cui non consente alla Corte costituzionale di disporre del *termine di pubblicazione* delle proprie decisioni che dichiarano l'illegittimità costituzionale di leggi e atti aventi forza di legge"**.

Il parametro di legittimità per fondare una simile decisione è la garanzia della supremazia della Costituzione e il sistema di norme stabilito a questo scopo: il principio di costituzionalità enunciato negli artt. 134 e ss. della Costituzione.

Una autorimessione, in proposito, sarebbe sempre "rilevante", in un qualsiasi giudizio costituzionale, in cui emerga l'esigenza che, della relativa decisione di accoglimento, sia spostata la data di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* oltre il termine normale di 10 giorni.

Questa soluzione va preferita rispetto alle precedenti (ipotesi 1 e 2).

È più **chiara e lineare**. Non incontra i limiti che hanno le altre soluzioni, quella interpretativa e quella della modifica con le "Norme integrative".

Mediante l'autorimessione e la decisione di accoglimento sull'art. 30, la Corte può esplicitare le ragioni che giustificano la necessità di introdurre la deroga alla regola del termine di 10 giorni. L'additiva così pronunciata, può indicare i margini del potere di disporre della pubblicazione da cui decorrono gli effetti dell'accoglimento, anche precisando – se necessario – un termine, sfruttando la comparazione con le soluzioni austriaca e tedesca (l'ipotesi migliore è stabilire il termine finale in forma flessibile: "fino a 12 mesi (o 18)"[22].

[20] Per tutti Panunzio 1970.
[21] Oppure: sfruttando una questione di legittimità sull'art. 30 sollevata da un giudice (improbabile, però, ai fini della "rilevanza").
[22] NB. Che un termine ci sia è *ragionevole*. Ma non è necessario. Può bastare attribuire alla Corte il potere di indicare la data di pubblicazione in G.U. della sentenza di accoglimento.

Inoltre – e non è affatto secondario – dichiarando parzialmente illegittimo l'art. 30.2, la Corte assume una **responsabilità piena e diretta**, davanti alla "comunità aperta degli interpreti" e innanzi all'opinione pubblica, circa l'esercizio del potere di disporre nel tempo la pubblicazione e gli effetti caducatori conseguenti ad una dichiarazione di illegittimità.

5. In sintesi

Per permettere alla Corte costituzionale di governare nel tempo gli effetti delle sue decisioni di accoglimento si può, a Costituzione vigente, seguire una via precisa: attribuendole non il potere di rinviare gli effetti della sentenza (separando nel tempo la dichiarazione di illegittimità e gli effetti caducatori, ipotesi in contrasto con l'art. 136 Cost.), ma **il potere di differire la pubblicazione (e, quindi, gli effetti) della sentenza di accoglimento**.

Dichiarare illegittima una disposizione, sospendendone gli effetti *erga omnes* (salvo che, eventualmente, nel giudizio *a quo*) mediante il rinvio della pubblicazione della decisione **è una proposta costituzionalmente possibile e utile in concreto**.

Possibile: mediante una modifica dell'art. 30, legge n. 87/53, ottenuta attraverso l'autoremissione della relativa questione di costituzionalità; soluzione, questa, migliore rispetto alle altre, pure praticabili, di una interpretazione adeguatrice o di una deroga introdotta con le "Norme integrative".

Utile: può rappresentare una soluzione che vale in via generale, che si sostituisce a quelle (casuali e casistiche) sperimentate finora, che – aspetto importante – di queste ultime sfrutta i vantaggi empirici, riducendone però le controindicazioni e i limiti (negli esempi più problematici riportati all'inizio lett. a), d), e) f): dichiarare senza effetti l'incostituzionalità; escludere la retroattività degli effetti di annullamento; rinviare l'udienza per sollecitare il legislatore per poi ribadire una decisione di illegittimità già presa nella pronuncia di rinvio; spostare in una data futura il termine di caducazione delle norme dichiarare illegittime).

La soluzione proposta è una forma di **"auto-limitazione" della giustizia costituzionale**.

Come dimostra la casistica, vi sono ragioni fondate che giustificano la limitazione nel tempo degli effetti di una declaratoria di illegittimità per **evitare squilibri** di ordine costituzionale: per esigenze di tutela di diritti, per finalità di equilibrio di bilancio, per la garanzia della separazione dei poteri, per la continuità dello Stato ecc.

Ritardare la pubblicazione della sentenza di accoglimento, infine, realizza l'obiettivo costituzionale di **cooperare all'esercizio del potere legislativo**, cui si consente di intervenire, *medio tempore*, per rimediare alle conseguenze di una dichiarazione di illegittimità prima che se ne producano gli effetti caducatori *erga omnes*.

Riferimenti

AA.VV. (1989), *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento ad esperienze straniere. Atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano.

Bartole S. (1989), *Elaborazioni dottrinali e interventi normativi per delimitare l'efficacia temporale delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, in AA.VV. (1989), *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento ad esperienze straniere. Atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano.

D'Orazio G. (1975), *Una* vacatio *per le sentenze costituzionali?*, in "Giur. Cost.", 1975, pp. 1157 e ss.

Panunzio S.P. (1970), *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova.

Pinardi R. (1993), *La corte, i giudici ed il legislatore: il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano.

Pizzorusso A. (1989), *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi spunti per una discussione sulla Corte costituzionale degli anni '90*, in AA.VV. (1989), *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento ad esperienze straniere. Atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano.

Predieri A. (1989), *Considerazioni sul tema*, in AA.VV. (1989), *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento ad esperienze straniere. Atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano.

Ruggeri A. (1988), Vacatio sententiae*, "retroattività parziale" e nuovi tipi di pronunzie della Corte costituzionale*, in "Giur. Cost.", parte II, 1988, pp. 924 e ss., nonché in AA.VV. (1989), *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento ad esperienze straniere. Atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano.

Ruotolo M. (2000), *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova.

Silvestri G. (1989), *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, in AA.VV. (1989), *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento ad esperienze straniere. Atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano.

Tarchi R. (2021), *"Così fan tutte": la modulazione degli effetti temporali delle sentenze di accoglimento da parte delle Corti costituzionali europee. Una prospettiva comparata*, Milano.

Zagrebelsky G. (1989), *Considerazioni sul tema*, in AA.VV. (1989), *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento ad esperienze straniere. Atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano.