



Corte Costituzionale

***Relazione del Presidente prof. Franco Gallo
all'incontro di studio con la Corte costituzionale del Kosovo***

Palazzo della Consulta, venerdì 7 giugno 2013

Il modello italiano di giustizia costituzionale

1. Le attribuzioni della Corte costituzionale; 2. Il giudizio in via incidentale: (*segue*) 2.a.: i requisiti di ammissibilità: rilevanza e non manifesta infondatezza; (*segue*) 2.b.: la mancanza di un ricorso individuale diretto di costituzionalità; 3. Il giudizio in via di azione o principale; 4. L'oggetto del giudizio; 5. La tipologia delle decisioni costituzionali: (*segue*) 5.a.: le ordinanze; (*segue*) 5.b.: le sentenze; 6. Gli effetti delle pronunce costituzionali

1. Le attribuzioni della Corte costituzionale

Le attribuzioni della Corte costituzionale italiana sono indicate nell'art. 134 Cost. In base a tale articolo, essa giudica:

- a) sulle controversie relative alla *legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge*, dello Stato e delle Regioni;
- b) sui *conflitti di attribuzione* tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni;
- c) *sulle accuse* promosse contro il Presidente della Repubblica per i reati di alto tradimento o di attentato alla Costituzione.

A queste attribuzioni l'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1953 ha aggiunto la competenza a giudicare sull'*ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo*, presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione (con rinvio alla legge ordinaria per la concreta disciplina delle modalità di tale giudizio: nella specie, è intervenuta la legge n. 352 del 1970).

L'attribuzione qualitativamente e quantitativamente più importante e la vera ragione d'essere dell'istituzione della Corte costituzionale italiana è il controllo di legittimità

costituzionale delle leggi. È questo, infatti, che assicura la forza normativa della Costituzione, la quale, senza il presidio della giurisdizione costituzionale, resterebbe confinata in un ambito politico e non prescrittivo.

Una Costituzione cui mancasse la garanzia dell'annullamento degli atti con essa in contrasto, come per primo intuì Hans Kelsen, non potrebbe dirsi completamente obbligatoria. I modi per far valere tale obbligatorietà sono essenzialmente due. Il primo è di tipo diffuso ed è stato adottato negli Stati Uniti d'America nel 1803. Con la sentenza *Marbury vs. Madison* (5 U.S. 137) la Corte Suprema federale riconobbe ad ogni giudice il potere di disapplicare la legge in contrasto con la Costituzione, senza dover ricorrere a un'apposita Corte costituzionale quale organo estraneo alla giurisdizione ordinaria. Nasceva così il *judicial review of legislation*, e cioè uno specifico congegno tecnico amministrato dai giudici comuni e volto a garantire la superiorità della Costituzione come atto normativo. Il modello americano muoveva dall'idea che la Costituzione fosse una *higher law*, una legge più alta, interpretabile e applicabile alla stessa stregua delle leggi ordinarie dai giudici comuni. In tale modello, pertanto, la disapplicazione giudiziaria, nel caso concreto, della legge in contrasto con la Costituzione, ha effetti solo *inter partes* e comporta la perdita del carattere generale ed obbligatorio di tale legge, nei confronti del giudice. Il vincolo di soggezione del giudice alla legge – che è fondamento dell'indipendenza e dell'imparzialità della funzione giurisdizionale – viene così sostituito dal più intenso vincolo di soggezione ad una legge più alta, quella costituzionale.

Tutto ciò era inconcepibile nella tradizione europea successiva alle rivoluzioni della fine del '700, che, da una parte, ha visto nella legge del Parlamento la più elevata espressione normativa della sovranità e la manifestazione della volontà generale della Nazione, senza che fosse possibile ordinarla gerarchicamente; dall'altra, grazie alla potente influenza del pensiero di Montesquieu, ha rappresentato il giudice come un mero esecutore della legge (la *bouche de la loi*), che ne applica, in modo neutrale, i precetti e, diversamente dal modello americano, non può in alcun modo contestarne direttamente la legittimità.

In questa cornice teorica, non sorprende che, con l'avvento delle Costituzioni rigide, si sia affermato in Europa un modello alternativo di giustizia costituzionale, riconducibile alla elaborazione di Hans Kelsen.

Questo modello – nella specifica forma che ha assunto in Italia e nel Kosovo – garantisce la piena forza normativa della Costituzione perché prevede non la disapplicazione con effetti *inter partes*, ma l'annullamento con effetti *erga omnes* delle leggi incostituzionali. Alla base di tale impostazione v'è il riconoscimento del carattere "politico" delle norme

costituzionali, tale da indurre il costituente a sottrarre ai giudici comuni il potere di interpretarle e ad affidare tale compito ad un giudice “accentrato”, speciale per composizione e competenze. Il che vuol dire che la soggezione del giudice alla legge permane anche nei confronti della legge illegittima, visto che questi non può disapplicarla, e si traduce, semmai, nell’obbligo di sollevare questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale per chiedere a questa, con sentenza di annullamento, di scioglierlo dal vincolo di osservanza della legge.

Rinunciando alla disapplicazione della legge nel caso singolo, inoltre, il sistema di sindacato accentrato italiano – e ,più in generale, europeo – resta coerente con l’idea, elaborata dal pensiero giuridico razionalista, che la legge rechi norme generali e astratte. Ne prevede infatti l’invalidazione solo per mezzo di un *actus contrarius* avente eguale carattere di generalità ed astrattezza, e cioè attraverso una sentenza con effetti generali.

Può dirsi dunque, riassuntivamente, che il sistema accolto in Italia è:

- a) accentrato, perché l’organo competente a dichiarare l’incostituzionalità di una legge è soltanto la Corte costituzionale;
- b) successivo, perché il controllo riguarda leggi vigenti, e quindi non si configura come fase interna al procedimento di formazione della legge;
- c) ad effetti generali di annullamento.

I modi attraverso i quali la Corte italiana viene investita delle questioni di legittimità costituzionale sono due: una via indiretta (o incidentale) e una via diretta (o di azione o principale). Nel primo caso, la questione deve essere sollevata da un giudice nel corso di un giudizio e non direttamente attraverso un ricorso individuale alla Corte costituzionale. Nel secondo caso, l’accesso alla tutela costituzionale è rimesso, in via di azione, all’iniziativa di due soli soggetti processuali: lo Stato e le Regioni, ai sensi dell’art. 127 della Costituzione.

2. Il giudizio in via incidentale

La via incidentale di accesso al giudizio costituzionale ha il suo fondamento normativo nell’art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, il quale stabilisce che: «*La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d’ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e ritenuta dal giudice non manifestamente infondata, è rimessa alla Corte Costituzionale per la sua decisione*». La disposizione si salda con quella dell’art. 23 della legge n. 87 del 1953, la quale, con terminologia letteralmente più restrittiva, prevede che: «*Nel corso di un giudizio dinanzi ad un’autorità giurisdizionale una delle parti o il pubblico ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza*». L’art. 1 delle Norme

integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (cioè delle norme regolamentari che Corte è autorizzata ad adottare per disciplinare il processo davanti a sé) riconosce, poi, il potere di sollevare la questione al «giudice, singolo o collegiale, davanti al quale pende la causa».

Le nozioni di giudice e di giudizio, rilevanti ai fini della proposizione delle questioni di legittimità costituzionale, sono state definite dalla Corte secondo un criterio oggettivo, in base al quale si considera giudice chiunque sia investito, anche in via eccezionale e transitoria, di una funzione di oggettiva applicazione della legge in posizione di terzietà e indipendenza rispetto alle parti, ancorché non sia titolare di un ufficio giurisdizionale, e cioè non sia un giudice in senso soggettivo. L'esercizio, oggettivamente considerato, di una funzione giurisdizionale conferisce, infatti, al soggetto che la svolge la qualificazione di "giudice" necessaria ai fini della proposizione di un incidente di costituzionalità.

Il giudice che solleva la questione dinanzi alla Corte – che noi definiamo giudice *a quo*, perché è il giudice "dal quale" proviene la questione – deve rispettare due requisiti processuali a pena di inammissibilità: la rilevanza e la non manifesta infondatezza. In anni recenti, secondo una parte della dottrina, a questi requisiti se ne è venuto ad aggiungere un terzo, dai contorni più sfumati, che invece, a mio avviso, andrebbe ricondotto, più correttamente nell'ambito della rilevanza: si tratta del necessario previo esperimento, da parte del giudice, del tentativo di risolvere il dubbio di legittimità costituzionale attraverso un'interpretazione conforme a Costituzione.

Di questi requisiti mi occupo ora più nel dettaglio.

(segue) 2.a.: i requisiti di ammissibilità: rilevanza e non manifesta infondatezza

L'art. 23 della legge n. 87 del 1953 prevede che il giudice debba sospendere il giudizio in corso e trasmettere gli atti alla Corte costituzionale quando detto giudizio non possa essere risolto indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

Questo requisito processuale, che viene tecnicamente definito "rilevanza", richiede che il giudice sollevi questione relativamente a una disposizione di legge che è tenuto ad applicare in una controversia concreta. La necessaria applicabilità dell'atto sindacato, a ben vedere, costituisce una logica, diretta derivazione del carattere incidentale del controllo di costituzionalità. Se, infatti, non si richiedesse l'applicazione nel giudizio *a quo* della disposizione asseritamente illegittima, il giudice potrebbe formulare questioni di costituzionalità del tutto sganciate dalle vicende applicative della legge e, dunque, astratte od

ipotetiche. La rilevanza assicura, invece, la concretezza della questione e instaura un legame fra il giudizio costituzionale e il giudizio *a quo*; legame che può essere più o meno intenso, a seconda del modo di intendere la rilevanza o come astratta applicabilità in giudizio della disposizione denunciata oppure come pregiudizialità concreta e, quindi, effettiva influenza della soluzione della *quaestio* sull'esito della decisione da rendere nel giudizio *a quo*.

In sede di dibattito, sarebbe interessante confrontare le nostre rispettive nozioni di rilevanza. La lettura del *dossier* che il servizio studi della Corte ha predisposto per l'occasione mi ha suscitato l'interrogativo se il requisito della «rilevanza», inteso come pregiudizialità concreta, sia riconducibile alla regola del vostro giudizio incidentale secondo cui la questione di costituzionalità deve essere «determinante per la decisione del giudice *a quo*».

Quale che sia l'accezione di rilevanza, deve qui sottolinearsi che il necessario legame fra giudizio costituzionale e giudizio *a quo* non può far venire meno l'autonomia dei due giudizi. Gli interessi in essi tutelati sono, in effetti, diversi e non sovrapponibili. Nel giudizio *a quo* si fa valere l'interesse soggettivo e concreto delle parti a ottenere un bene della vita o a non subire una limitazione della propria libertà per effetto di una legge incostituzionale; nel giudizio costituzionale si salvaguarda l'interesse obiettivo dell'ordinamento alla legalità costituzionale. Quanto detto spiega perché la rilevanza non coincide mai interamente con l'interesse ad agire delle parti del giudizio *a quo* e perché le vicende di tale giudizio non condizionano il processo costituzionale, il quale, una volta ritualmente instaurato, segue la sua strada e non viene meno neppure in caso di estinzione del giudizio *a quo*.

Oltre alla rilevanza, altro requisito necessario per la proposizione dell'incidente di costituzionalità è la non manifesta infondatezza. Richiedendo tale requisito, il legislatore del 1953, ha voluto evitare che la Corte sia raggiunta da questioni di costituzionalità sprovviste di consistenza e plausibilità o addirittura palesemente pretestuose o formulate con mero intento dilatorio.

La non manifesta infondatezza non consiste, però, nel mero dubbio di costituzionalità, come la stessa Corte costituzionale aveva originariamente affermato.

Almeno a partire dai primi anni '80, invece, la Corte non chiede più al giudice *a quo* una semplice illustrazione dei termini della questione, ma esige che l'ordinanza di rinvio rechi un'argomentazione dotata di plausibilità logica a sostegno della denunciata incostituzionalità. Il segno del mutamento della nozione di non manifesta infondatezza è dato dalla giurisprudenza inaugurata dalla sentenza n. 356 del 1996, che richiede, a pena di inammissibilità della questione, che il giudice rimettente esplori tutte le possibilità di interpretare la disposizione denunciata in senso conforme a Costituzione (cosiddetta

interpretazione adeguatrice). A questa conclusione la Corte è giunta muovendo dalla premessa che le leggi, in linea di principio, si dichiarano costituzionalmente illegittime non perché è possibile darne interpretazioni contrastanti con la Costituzione, ma perché è impossibile darne interpretazioni conformi a Costituzione.

(segue) 2.b.: il divieto di un ricorso individuale diretto di costituzionalità

Si è già osservato che ogni giudice comune, da quello di livello più basso fino alle supreme magistrature, svolge nel nostro sistema una funzione di “filtro” delle questioni di costituzionalità, escludendo quelle non rilevanti e dichiarando manifestamente infondate quelle prive di ogni consistenza giuridica. Solo dopo tale vaglio esso potrà rimettere alla Corte le questioni costituzionali.

Questa funzione di selezione preliminare dei casi, affidata – giova ripeterlo – a tutti i giudici della Repubblica e non solo alle giurisdizioni superiori, compensa quasi interamente la mancanza nel sistema italiano di un ricorso individuale diretto di costituzionalità a garanzia dei diritti fondamentali, analogo a quello previsto negli ordinamenti tedesco (*Verfassungsbeschwerde*), austriaco (*Individualantrag*) e spagnolo (*amparo*), oltre che nell’art. 113, comma 7, della Costituzione kosovara. L’esperienza insegna, infatti, che là dove sono previste forme di ricorso diretto, giunge dinanzi alle Corti costituzionali un numero elevatissimo di questioni che costringe ad affidare la preselezione dei casi da decidere a corpi più ristretti di giudici (come il vostro “Collegio di revisione”, se non ho male inteso) o di assistenti di giudici. Questi corpi ristretti finiscono così per svolgere – talora senza necessità di motivare le loro scelte – la medesima funzione esercitata, nel modello italiano, dai giudici comuni. Non mi sembra, perciò, che la mancanza del ricorso diretto comporti, nella sostanza, una minore tutela dei diritti. È infatti evidente che l’ampia possibilità dei cittadini di ricorrere ai giudici comuni e l’obbligo gravante su questi ultimi di motivare la decisione di non dar corso alla questione di costituzionalità prospettata dalle parti (decisione, oltretutto, suscettibile di impugnazione) non costituiscono un effettivo e significativo impedimento ad accedere al giudizio della Corte costituzionale.

D’altro canto, non deve dimenticarsi che l’inconveniente della mancanza del ricorso diretto è in parte compensato anche dal riconoscimento ad ogni cittadino dei paesi aderenti alla CEDU – e, quindi, anche ai cittadini italiani – del potere di ricorrere direttamente alla Corte europea dei diritti dell’uomo.

Definiti i modi di accesso alla giurisdizione costituzionale, passo ora ad esaminare la disciplina del contraddittorio nel giudizio in via incidentale.

(segue) 2.c.: il contraddittorio nel giudizio incidentale

Il giudizio incidentale è a parti eventuali, non ha natura impugnatoria e può proseguire anche senza l'impulso delle parti del giudizio *a quo*, rispondendo esso all'interesse dell'ordinamento a garantire la legittimità costituzionale delle leggi e delle fonti equiparate.

Sono ammessi a costituirsi nel giudizio dinanzi alla Corte soltanto i soggetti che erano "formalmente" parti del processo *a quo* al momento dell'emanazione dell'ordinanza di rimessione. Non è invece proponibile forma alcuna di intervento da parte di terzi. Questa regola, tuttora generalmente seguita, presenta, tuttavia, alcune eccezioni legate alle specificità dei singoli casi. In particolare, l'intervento di terzi è stato dichiarato ammissibile solo quando:

a) l'interesse a stare nel giudizio di costituzionalità sorga quando la Corte si autorimetta una questione di legittimità costituzionale, cioè quando, nel corso di un giudizio di costituzionalità, la Corte pronunci una ordinanza con la quale rimette a se stessa la questione di legittimità costituzionale di una legge di cui deve fare applicazione in quel giudizio (sentenza n. 20 del 1982);

b) sia sollevata una questione dalla cui risoluzione dipende l'intervento nel giudizio *a quo* del soggetto che ha chiesto di intervenire nel processo costituzionale (sent. n. 429 del 1991);

c) l'interesse di cui è titolare il soggetto inerisca immediatamente al rapporto sostanziale, rispetto al quale un'eventuale pronuncia di accoglimento eserciterebbe un'influenza diretta, tale da produrre un pregiudizio irrimediabile della posizione soggettiva fatta valere (cosiddetto "interesse qualificato": sentt. n. 314 del 1992 e n. 345 del 2005).

Alla base di tali eccezionali casi di intervento di terzi v'è la necessità di assicurare la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi incisi in modo particolare e differenziato dal giudizio di legittimità costituzionale (cosiddetto "interesse qualificato"). In coerenza con tale impostazione, la Corte ha ammesso la costituzione in giudizio di enti e associazioni quando essi vantino un interesse istituzionale e giuridicamente qualificato in relazione all'oggetto della questione di legittimità costituzionale. Ad esempio, ha considerato ammissibile l'intervento della Rai Radiotelevisione italiana nel giudizio relativo alla questione di costituzionalità della disciplina del canone radiotelevisivo (sent. n. 284 del 2002); del Consiglio Nazionale Forense nel giudizio avente ad oggetto la normativa sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, ritenuto non applicabile agli avvocati (sent. n. 171 del 1996); del Comitato olimpico nazionale italiano (Coni) nel giudizio relativo alla questione sulla disciplina dell'imposta unica sulle scommesse e sul prelievo delle quote spettanti al Coni

medesimo (sent. n. 50 del 2004); di un soggetto privato «in proprio e quale genitore della minore», in una questione relativa alla legittimità dell'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche (ord. n. 389 del 2004).

3. Il giudizio in via di azione o principale

Il giudizio in via di azione (o “in via principale”) trova la sua disciplina direttamente nella Costituzione. In particolare, l'art. 123 disciplina l'impugnazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria e l'art. 127 l'impugnazione delle leggi regionali da parte dello Stato e di quelle statali da parte delle Regioni.

(segue) 3.a.: l'impugnazione degli Statuti regionali

Il controllo sugli Statuti regionali ha carattere preventivo. L'impugnazione deve infatti essere proposta dal Governo nei trenta giorni dalla pubblicazione – a fini notiziali – dello Statuto e, dunque, prima della definitiva promulgazione dello stesso. Il vaglio di costituzionalità si configura pertanto, in questo caso, come fase ulteriore ed eventuale del procedimento di formazione dello Statuto ed è diretto ad evitare che sia immessa nell'ordinamento e successivamente annullata la fonte normativa che è posta al vertice del sistema delle fonti regionali e che, nei limiti della sua competenza, condiziona le fonti normative inferiori.

(segue) 3.b.: l'impugnazione delle leggi statali e regionali da parte delle Regioni o dello Stato.

Prima della riforma costituzionale del 2001, il controllo sulle leggi statali era successivo, mentre quello sulle leggi regionali aveva carattere preventivo e passava attraverso il Commissario del Governo presso la Regione, figura ora abrogata. Con la revisione del 2001 il controllo preventivo è stato abrogato – salvo che per la Regione Siciliana – ed è stata introdotta anche per le leggi regionali l'impugnazione in via successiva, che deve essere effettuata nei sessanta giorni dalla pubblicazione della legge.

La previsione di un controllo successivo per le leggi statali come per quelle regionali ha avvicinato la posizione processuale di Stato e Regioni. Permane, però un rilevante elemento di differenza relativo all'interesse a ricorrere. Le Regioni possono dedurre in giudizio solo vizi della legge statale che determinano violazioni delle loro competenze costituzionali, mentre lo Stato non incontra alcun limite, potendo dedurre ogni tipo di vizio

della legge regionale, anche quando esso non incida, direttamente o indirettamente, su proprie competenze.

Risulta chiaramente da quanto si è detto finora che il giudizio in via principale, diversamente da quello in via incidentale, ha natura impugnatoria. È, dunque, un giudizio di parti, che si estingue se nessuna di esse vi abbia più interesse, perché ad esempio è stato raggiunto un accordo politico o è stata modificata in senso soddisfacente per la ricorrente la legge in contestazione.

Una ulteriore diversità del giudizio in via di azione rispetto al giudizio in via incidentale è data dal carattere astratto del primo, in contrapposizione alla natura concreta del secondo. Ciò vuol dire che nel giudizio in via principale la concreta ed effettiva applicazione della disposizione impugnata non è condizione di ammissibilità del ricorso. Vuol dire, altresì, che, mentre il ricorrente in via principale può prospettare alla Corte la questione di costituzionalità della legge impugnata senza dovere impegnarsi a scegliere un'unica interpretazione di tale legge; il giudice *a quo*, nel giudizio in via incidentale, ha invece l'onere di scegliere una sola interpretazione della legge denunciata (motivando le ragioni di tale scelta) e di prospettare la questione esclusivamente in relazione a tale interpretazione.

Passo ora a svolgere qualche considerazione conclusiva sull'oggetto del giudizio di costituzionalità e sui tipi e sugli effetti delle decisioni della Corte.

4. L'oggetto del giudizio

L'art. 134 Cost. limita l'oggetto del sindacato di legittimità costituzionale alle leggi e agli atti con forza di legge dello Stato e delle Regioni. Il chiaro riferimento a fonti-atto esclude la sindacabilità delle fonti-fatto, cioè di norme non scritte, ad esempio quelle di formazione consuetudinaria. Queste ultime non sono sottoponibili al giudizio di legittimità costituzionale non tanto perché sono prive della forza di legge (esistono infatti anche consuetudini di livello costituzionale e consuetudini integrative della legge), quanto per il fatto che la questione di costituzionalità deve vertere su una specifica «disposizione» (art. 23 della legge n. 87 del 1953) e le fonti-fatto, per definizione, non sono riconducibili a disposizioni scritte.

Si è detto che sono sottratti al sindacato costituzionale gli atti privi della forza di legge (che restano comunque impugnabili dinanzi alla giurisdizione ordinaria od amministrativa), ma non le fonti di grado superiore alla legge. È scontata – e non richiede, pertanto, uno specifico approfondimento – la sindacabilità delle leggi costituzionali per inosservanza delle disposizioni che ne disciplinano il procedimento di formazione (quindi, dell'art. 138 Cost.).

Più controversa è l'impugnazione di tali leggi per vizi di contenuto. Può apparire, in effetti, logicamente contraddittorio accertare la conformità a Costituzione di una legge che ha di mira proprio la modifica della Costituzione. Muovendo da questa premessa alcune Corti costituzionali (segnatamente il *Conseil constitutionnel* francese) hanno esplicitamente negato la controllabilità delle leggi di revisione costituzionale.

La Corte costituzionale italiana, a partire dalla storica sentenza n. 1146 del 1988, si è invece attestata su un'altra posizione. Essa ha affermato, infatti, che la Costituzione italiana «contiene alcuni princípi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale [...]. Tali sono tanto i princípi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i princípi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana».

Nella Costituzione, secondo la Corte, vi sono dunque princípi supremi che identificano il “nucleo forte” del Patto costituzionale, e cioè i suoi contenuti indefettibili, i quali, proprio per la loro inerenza alla struttura stessa dell'ordinamento politico, non possono essere modificati neppure in via di revisione costituzionale. Come rilevato nella menzionata sentenza n. 1146 del 1988: «[S]e cosí non fosse [...] si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di piú elevato valore».

Non esiste un preciso catalogo di princípi costituzionali supremi, che consenta di segnare una rigida gerarchia fra questi e le ulteriori norme costituzionali che non presentano tale carattere. Può essere utile ricordare, però, che nella giurisprudenza costituzionale sono stati qualificati come princípi supremi, fra gli altri, la sovranità popolare, l'unità e indivisibilità della Repubblica, la laicità dello Stato, il diritto alla tutela giurisdizionale in ogni stato e grado di giudizio, l'unità della giurisdizione costituzionale. Princípi senza i quali la Costituzione non sarebbe piú quella che è, ma verrebbe modificata irrimediabilmente nella sua piú profonda identità. Aggiungerei a questi il principio della dignità umana e quello che ne è la piú diretta applicazione, cioè l'uguaglianza, sotto il profilo sia della non discriminazione che della ragionevolezza.

Sono questi, del resto, i valori in vista dei quali le Corti costituzionali sono state istituite a tutela delle minoranze, con la specifica funzione di introdurre un limite insuperabile

al potere politico, anche quando questo si esprima democraticamente attraverso maggioranze larghissime o addirittura all'unanimità.

5. La tipologia delle decisioni costituzionali

5.a.: le ordinanze

Secondo l'art. 18 della legge n. 87 del 1953 «La Corte giudica in via definitiva con sentenza. Tutti gli altri provvedimenti di sua competenza sono adottati con ordinanza».

A ben vedere, però, non mancano ipotesi di **ordinanze definitive del giudizio**. La stessa legge n. 87 del 1953, nell'art. 29, contempla infatti ordinanze di tipo non interlocutorio che dichiarano la «manifesta infondatezza» della questione. Alla Corte, in sostanza, spetta un certo grado di discrezionalità nell'uso delle forme con le quali rivestire le sue decisioni.

Due sono le tipologie più diffuse di ordinanza: quella di **manifesta infondatezza** e quella di **manifesta inammissibilità**. La prima, tendenzialmente, viene utilizzata per decidere questioni già in precedenza dichiarate non fondate dalla Corte o che muovono da un erroneo presupposto interpretativo. La seconda viene impiegata nel caso in cui difettino i requisiti processuali previsti per l'atto introduttivo del giudizio (ad esempio, per carente motivazione sulla rilevanza o per irrilevanza *tout court*), ovvero quando si chieda alla Corte un intervento di natura politico-discrezionale che potrebbe invadere l'ambito di apprezzamento politico spettante al legislatore.

Nel giudizio in via principale, la pronuncia di inammissibilità consegue alla rilevazione dell'assenza di interesse a ricorrere oppure a vizi relativi alla deliberazione o alle formalità di notifica e deposito del ricorso.

Alle tipologie di ordinanze appena considerate si deve aggiungere quella, di elaborazione giurisprudenziale, di «**restituzione degli atti al giudice a quo**», alla quale si ricorre nell'ipotesi di mutamento della normativa intervenuto successivamente alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione.

5.b.: le sentenze

Quando entra nel merito della questione e non la definisce preliminarmente con una decisione di inammissibilità, la Corte può emettere sentenze di rigetto o di accoglimento, che a loro volta si articolano in una molteplicità di tipi decisorii, di cui dirò più avanti.

Con le **sentenze di rigetto**, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale proposta, senza che ciò implichi un accertamento di costituzionalità della norma. Un'ipotesi piuttosto frequente è quella in cui la Corte perviene a una **pronuncia di**

rigetto in via interpretativa, e cioè dando alla norma denunciata un significato che esclude la violazione delle norme costituzionali invocate. Nelle sentenze di rigetto la Corte non si pronuncia sulla legge, ma sulla questione per come essa è stata prospettata. Ne consegue che gli effetti della sentenza di rigetto sono limitati al giudizio principale. Essa determina una preclusione, nel senso che nel corso di quel giudizio non potrà essere riproposta la questione già dichiarata non fondata. Giudici diversi da quello *a quo* potranno, al contrario, continuare a sollevare questioni relative alla medesima norma già scrutinata in senso favorevole dalla Corte.

Con la **sentenza di accoglimento**, la Corte dichiara l'illegittimità della norma censurata. La forma più semplice di accoglimento è quella in cui viene **caducata** l'intera disposizione oggetto di censura, ma vi può essere il caso della sentenza di accoglimento parziale, in cui l'incostituzionalità è limitata ad alcune parole della disposizione denunciata.

Sono denominate **sentenze interpretative di accoglimento** quelle con cui la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una particolare interpretazione della disposizione denunciata, quando l'adozione di una (pur possibile) interpretazione conforme a Costituzione è impedita dal diritto vivente (ad esempio dalla Corte suprema di legittimità, quale organo giurisdizionale di nomofilachia) che ha di fatto imposto all'ordinamento l'interpretazione contraria a Costituzione.

Rientrano tra le pronunce di accoglimento le **sentenze additive**, con le quali la Corte dichiara l'incostituzionalità di una disposizione non per ciò che essa dispone, ma «nella parte in cui non prevede» un determinato contenuto normativo che invece, per Costituzione, avrebbe dovuto incorporare. La condizione essenziale per l'adozione della sentenza additiva è che la lacuna od omissione legislativa possa essere colmata dalla Corte ricavando la norma mancante direttamente dai principi costituzionali, senza compiere alcuna scelta politica di pertinenza del legislatore. In questi casi si afferma che la sentenza della Corte deve essere “a rime obbligate”.

A questa categoria di additive se ne è aggiunta un'altra, denominata **additiva di principio**, con la quale la Corte enuncia – deducendolo sempre dal sistema costituzionale – non una regola, ma un principio che spetterà al giudice comune, oltre che al legislatore, rendere concretamente operativo.

Dalla combinazione di una sentenza di accoglimento parziale e di una sentenza additiva deriva, poi, la **sentenza sostitutiva**, con la quale la Corte, da una parte, dichiara l'illegittimità costituzionale di una certa norma e, dall'altra, contestualmente introduce una diversa norma – sostitutiva della prima – che regola la medesima fattispecie in modo

compatibile con la Costituzione. In questi casi la Corte, dichiara l'illegittimità costituzionale della norma denunciata «nella parte in cui dispone che..., anziché...».

6. Gli effetti delle pronunce costituzionali

Secondo l'art. 136, primo comma, 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».

Detta formulazione letterale potrebbe far pensare ad un'efficacia di tipo abrogativo, e quindi non retroattivo, della pronuncia di incostituzionalità. Tuttavia, l'art. 30 della legge n. 87 del 1953 attribuisce chiaramente effetto retroattivo alle sentenze di accoglimento, in quanto dispone che «le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione». L'espressione «non possono avere applicazione» deve necessariamente interpretarsi nel senso che la dichiarazione di incostituzionalità travolge la norma impugnata anche con riferimento ai fatti, agli atti ed ai rapporti sorti anteriormente alla pronuncia della Corte costituzionale. La sentenza di incostituzionalità determina quindi, per così dire, l'“annullamento” di una norma con effetto *ex tunc* e non la sua semplice cessazione di efficacia con effetto *ex nunc*. Si tratta, più precisamente, di una pronuncia dichiarativa («dichiara l'illegittimità costituzionale») del contrasto della legge ordinaria con la Costituzione, cioè di un accertamento costitutivo affine ad una rilevazione di nullità.

Tale “annullamento” può intervenire anche dopo molti anni di vigenza della legge, quando cioè l'applicazione ha stabilizzato posizioni di interesse, pretese giuridiche, diritti. Questo effetto è, peraltro, mitigato, dalla costante giurisprudenza della Corte, secondo cui, al fine di non pregiudicare il bene della certezza giuridica, la pronuncia di “annullamento” dispiega i suoi effetti solo nei confronti dei rapporti non ancora “esauriti”, e cioè nei confronti di situazioni che – non essendo maturata prescrizione, decadenza, inoppugnabilità, o non essendosi formato un giudicato – non sono divenute definitive. Solo nel caso di una sentenza della Corte costituzionale che comporti una sostanziale *abolitio criminis* può essere travolto, in favore del condannato, anche il giudicato penale di condanna.

Sempre con riguardo agli effetti delle pronunce costituzionali, va conclusivamente segnalato che la Corte costituzionale – diversamente dalle Corti tedesca, austriaca e francese – non dispone ancora del potere giurisdizionale di differire nel tempo l'effetto della pronuncia di “annullamento”, né dispone di tecniche di delimitazione dell'efficacia retroattiva delle pronunce. Ciò può creare – e in effetti ha creato – qualche problema quando le sentenze di

annullamento determinano una situazione di vuoto normativo in àmbiti di grande rilevanza economico-finanziaria e sociale. E questa lacuna non può essere neppure colmata dalla Corte nell'esercizio della sua autonoma potestà regolamentare, perché, come si è detto, gli effetti delle sentenze dichiarative dell'illegittimità costituzionale delle leggi sono direttamente disciplinati dalla Costituzione.