

**Il quadro delle tipologie decisorie
nelle pronunce della Corte costituzionale**

QUADERNO PREDISPOSTO IN OCCASIONE DELL'INCONTRO DI STUDIO CON
LA CORTE COSTITUZIONALE DI UNGHERIA

Palazzo della Consulta, 11 giugno 2010

*a cura di M. Bellocci e
T. Giovannetti*

INDICE

Introduzione

I. Il giudizio sulle leggi

1. Le decisioni processuali

1.1. Le decisioni di restituzione degli atti al giudice a quo

1.2. Le decisioni di inammissibilità (semplice o manifesta)

1.3. Le decisioni di estinzione del giudizio, di cessazione della materia del contendere e di improcedibilità

2. Le decisioni di merito

2.1. Le decisioni di rigetto (infondatezza o manifesta infondatezza della questione)

2.1.1. Le decisioni interpretative di rigetto

2.2. Le decisioni di accoglimento (totale o parziale)

2.3. Le sentenze interpretative di accoglimento

2.4. Le decisioni manipolative

2.4.1. Le sentenze additive

2.4.1.1. Le sentenze additive di prestazione

2.4.1.2. Le sentenze additive di procedura

2.4.2. Le sentenze sostitutive

2.5. Le sentenze additive di principio

3. I moniti, le decisioni di incostituzionalità accertata ma non dichiarata, di costituzionalità provvisoria, di incostituzionalità sopravvenuta o differita

4. Le decisioni di illegittimità costituzionale consequenziale

II. Il giudizio sui conflitti di attribuzione

1. Le decisioni processuali

1.1. La delibazione di ammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato

1.2. La sospensiva dell'esecuzione degli atti impugnati, la manifesta non spettanza e la manifesta inammissibilità nei conflitti tra enti

2. Le decisioni di merito

Introduzione

Dal punto di vista formale, le decisioni della Corte costituzionale possono assumere la veste della **sentenza** e dell'**ordinanza**. Secondo l'art. 18 della legge n. 87 del 1953, infatti, la Corte «giudica in via definitiva con sentenza», mentre «tutti gli altri provvedimenti di sua competenza sono adottati con ordinanza», la quale deve essere – secondo il comma 4 dell'art. 18 – «succintamente motivata». I provvedimenti del Presidente sono invece adottati con **decreto**.

La distinzione tra sentenza e ordinanza fondata sul carattere definitivo o meno della decisione assume, peraltro, valore solo tendenziale: tale regola risulta, infatti, espressamente derogata dall'art. 29 della stessa legge n. 87 del 1953, che fa riferimento all'«ordinanza con la quale è dichiarata la manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità», pur essendo questa una decisione ovviamente definitiva.

Le decisioni adottate dalla Corte costituzionale nell'ambito del giudizio sulle leggi (e sugli Statuti regionali *ex* art. 123 Cost.), in ragione della tendenziale corrispondenza tra quelle rese nell'ambito dei giudizi in via incidentale e quelle rese nel quadro dei giudizi in via principale (e del controllo sugli Statuti regionali), sono presentate in maniera unitaria, salvo indicare nel corso dell'esposizione i casi in cui le peculiarità dei due giudizi abbiano conseguenze degne di nota sul piano della tipologia delle decisioni adottabili e/o sul valore che esse assumono in ragione del contesto in cui nascono e in cui vanno ad incidere.

Una trattazione unitaria (e assai più sintetica) sarà riservata anche alle decisioni sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni (c.d. conflitti intersoggettivi), da una lato, e tra poteri dello Stato (c.d. conflitti interorganici), d'altro lato, fatta salva, anche in questo caso, la segnalazione – ove opportuno e/o necessario – di aspetti peculiari delle decisioni rese nei due diversi giudizi in ragione delle caratteristiche degli stessi.

I. Il giudizio sulle leggi

Nell'ambito delle decisioni che definiscono il giudizio, si usa tradizionalmente distinguere tra pronunce **processuali** e pronunce **di merito**. Con le prime la Corte si limita a rilevare come motivi di ordine procedurale le impediscano di verificare il merito dell'eccezione di costituzionalità, cosicché la questione relativa alla fondatezza o infondatezza della questione sollevata dal giudice *a quo* rimane impregiudicata. Con le seconde, invece, la Corte giunge ad esaminare nel merito la questione di costituzionalità, che potrà essere dichiarata fondata, con decisione di accoglimento o di incostituzionalità, o infondata, con decisione di rigetto (ma, come si dirà subito *infra*, la tipologia delle decisioni di merito va ben oltre l'alternativa secca tra accoglimento o rigetto).

1. Le decisioni processuali

Nella categoria delle pronunce processuali rientrano le decisioni di **restituzione degli atti al giudice a quo** e le decisioni di **inammissibilità semplice** o **manifesta**. Mentre le prime possono essere adottate dalla Corte esclusivamente nell'ambito del giudizio in via incidentale, non esistendo nel giudizio in via principale un giudice rimettente cui rinviare gli atti del processo, le seconde possono chiudere tanto il giudizio in via incidentale quanto il giudizio in via principale. Quest'ultimo, a sua volta, conosce, in ragione della sua peculiare struttura, anche altre tipologie di decisioni processuali (decisioni di **estinzione**, di **cessata materia del contendere** e di **improcedibilità**) che non possono viceversa essere rese nell'ambito dell'esame di una questione di legittimità costituzionale sollevata da un giudice.

1.1. Le decisioni di restituzione degli atti al giudice a quo

La **restituzione degli atti al giudice a quo** è un provvedimento di origine essenzialmente giurisprudenziale con cui la Corte chiede all'autorità giudiziaria di effettuare operazioni da questi omesse oppure di tenere conto di elementi sopraggiunti successivamente all'emanazione dell'ordinanza di rimessione. Tra le decisioni di restituzione degli atti è, in effetti, possibile distinguere quelle che fanno riferimento a fattori anteriori o, invece, sopravvenuti rispetto al momento in cui la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata. Alla prima sottocategoria sono riconducibili i casi in cui la Corte invita il giudice *a quo* prendere in considerazione elementi che, in quanto già esistenti, avrebbe potuto o dovuto esaminare allorché ha emanato l'ordinanza di rinvio, mentre nella seconda sottocategoria rientrano i casi in cui la Corte sollecita il giudice a valutare elementi sopravvenuti.

L'ipotesi più frequente di ricorso a questo tipo di decisione è quella di restituzione degli atti per *jus superveniens*, vale a dire per l'intervento di una modifica normativa – riguardante specificamente la disposizione impugnata o più genericamente il quadro normativo in cui essa si inseriva – idonea ad incidere sulla questione prospettata dal giudice *a quo*. Costituisce *jus superveniens* non solo quello derivante da interventi del legislatore, ma anche quello eventualmente determinato dal sopraggiungere di pronunce di accoglimento della stessa Corte costituzionale o da pronunce interpretative della Corte di giustizia dell'Unione Europea (vedi, *ex plurimis*, ordinanza n. 252 del 2006).

Per quanto riguarda lo *jus superveniens* derivante da un intervento del legislatore si può ricordare, a titolo meramente esemplificativo, l'ordinanza n. 43 del 2009, in cui la Corte, chiamata ad affrontare una questione di costituzionalità promossa dal TAR Lombardia ed

avente ad oggetto una disposizione della legge n. 30 del 2006 di quella Regione che disponeva che gli enti pubblici indicati dalla Giunta regionale si avvalessero, di norma, del patrocinio dell'Avvocatura regionale per la difesa di atti o attività connessi ad atti di indirizzo e di programmazione regionale, ha rilevato come successivamente alla proposizione della questione, fosse entrata in vigore una nuova legge (legge Regione Lombardia 23 dicembre 2008, n. 33) contenente, tra l'altro, una disposizione che, sostituendo quella censurata, esplicitamente abroga l'obbligo, per gli enti pubblici operanti nell'ambito della Regione Lombardia, di far ricorso agli avvocati della Regione, stabilendo, a loro carico, un mero onere di comunicazione dell'esistenza della vertenza alla Giunta della Regione. La Corte ha ordinato la restituzione degli atti al giudice rimettente, «spettando a quest'ultimo il compito di effettuare una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza».

Per quanto riguarda lo *jus superveniens* derivante da sentenza della Corte costituzionale si ricorda qui l'ordinanza n. 26 del 2009, con cui i giudici *a quibus* sottoponevano alla Consulta un dubbio di costituzionalità vertente sulla preclusione dell'appello contro le sentenze di proscioglimento emesse all'esito del dibattimento in conseguenza alla modifica dell'art. 593 del codice di procedura penale ad opera dell'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nonché sull'immediata applicabilità di tale regime, in forza dell'art. 10 della medesima legge, ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore di quest'ultima. La Corte ha rilevato come, successivamente alle ordinanze di rimessione, fosse intervenuta la sentenza n. 85 del 2008, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sia dell'art. 1 della legge n. 46 del 2006, «nella parte in cui, sostituendo l'art. 593 del codice di procedura penale, esclude che l'imputato possa appellare contro le sentenze di proscioglimento relative a reati diversi dalle contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa, fatta eccezione per le ipotesi previste dall'art. 603, comma 2, del medesimo codice, se la nuova prova è decisiva», sia dell'art. 10, comma 2, della medesima legge, «nella parte in cui prevede che l'appello proposto prima dell'entrata in vigore della medesima legge dall'imputato, a norma dell'art. 593 del codice di procedura penale, contro una sentenza di proscioglimento, relativa a reato diverso dalle contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa, sia dichiarato inammissibile». Di qui, appunto, la necessità di restituire gli atti ai giudici *a quibus* per un nuovo esame della rilevanza delle questioni.

Se è vero che lo *jus superveniens* riguarda, nella maggior parte dei casi, l'oggetto della questione di costituzionalità, è vero anche che non mancano le ipotesi di *jus superveniens* incidente sul *parametro* costituzionale. A questo proposito si ricorda come la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, abbia indotto la Corte ad effettuare una generalizzata restituzione degli atti ai giudici *a quibus* affinché questi riesaminassero le questioni sollevate alla luce del nuovo assetto costituzionale derivante dalla riforma in parola (vedi, *ex plurimis*, ordinanza n. 386 del 2002).

1.2. Le decisioni di inammissibilità (semplice o manifesta)

La **decisione di inammissibilità** è utilizzata dalla Corte quando, per una variegata serie di motivi, ad essa è precluso l'esame del merito della questione.

Per quanto riguarda il giudizio in via incidentale, in un primo momento, tali motivi consistevano essenzialmente nell'accertamento dell'assenza delle condizioni previste dalla legge per la legittima instaurazione del giudizio, vale a dire, ad esempio, in caso di sollevamento della questione da parte di un soggetto non riconducibile nella nozione di

“giudice” o nel sollevamento di una questione avente ad oggetto un atto privo di forza di legge.

A determinare l’inammissibilità della questione possono, però, essere anche altri motivi, quali il difetto di rilevanza di essa nel giudizio *a quo* (vedi, *ex plurimis*, ordinanza n. 462 del 2006); l’esistenza di una precedente decisione di inammissibilità sulla stessa questione (vedi, *ex plurimis*, ordinanza n. 63 del 2009); il fatto che la questione sia stata sollevata dal giudice in maniera generica, ipotetica o contraddittoria o in forma alternativa (vedi, *ex plurimis*, ordinanza n. 351 del 2007); la mancata legittimazione del giudice *a quo* o la sua manifesta incompetenza (vedi, *ex plurimis*, ordinanza n. 388 del 2006); l’utilizzo improprio da parte del giudice dello strumento dell’incidente di costituzionalità (vedi, *ex plurimis*, ordinanza n. 246 del 2005); il difetto di un’adeguata motivazione in ordine alla rilevanza e/o non manifesta infondatezza della questione (vedi, *ex plurimis*, ordinanza n. 363 del 2007); il fatto che tale motivazione sia stata fatta *per relationem* ad altro provvedimento della stessa o di altra autorità giudiziaria (vedi, *ex plurimis*, ordinanza n. 8 del 2005); la circostanza che la questione si fondi su un erroneo presupposto interpretativo (vedi, *ex plurimis*, ordinanza n. 198 del 2007); la mancata esatta individuazione della disposizione di legge o del parametro costituzionale (vedi, *ex plurimis*, ordinanza n. 210 del 2006); il mancato esperimento da parte del giudice *a quo* del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione (vedi, *ex plurimis*, ordinanza n. 178 del 2009); il fatto che il giudice abbia già sollevato la stessa questione nell’ambito dello stesso procedimento (con la precisazione che “l’effetto preclusivo alla riproposizione di questioni nel corso dello stesso giudizio deve ritenersi operante soltanto allorché risultino identici tutti e tre gli elementi che compongono la questione”, ovvero sia le “norme impugnate, [i] profili d’incostituzionalità dedotti, [le] argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità”: sentenza n. 225 del 1994); il fatto che la questione si risolva in una richiesta di avallo della Corte dell’opzione interpretativa del giudice rimettente (vedi, *ex plurimis*, ordinanza n. 297 del 2007); il fatto che la questione coinvolga scelte discrezionali spettanti esclusivamente al legislatore (vedi, *ex plurimis*, ordinanza n. 198 del 2009).

A proposito del motivo da ultimo richiamato, giova ricordare che, ai sensi dell’art. 28 della legge n. 87 del 1953, il «controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge *esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull’uso del potere discrezionale del Parlamento*» (corsivo aggiunto): il rispetto della discrezionalità del legislatore costituisce, in altre parole, un limite alle possibilità di intervento della Corte, la quale, di fronte ad una questione che presenta, anziché un’unica soluzione costituzionalmente imposta (le cosiddette “rime obbligate”, secondo la nota espressione di Crisafulli), una pluralità di possibili soluzioni costituzionalmente compatibili, dichiara tale questione inammissibile.

È quanto avvenuto, da ultimo, oltre che nella sentenza n. 259 del 2009, nella recente sentenza 138 del 2010, in cui la Corte ha affrontato la questione di legittimità costituzionale degli articoli 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-bis, 156-bis del codice civile, «nella parte in cui, sistematicamente interpretati, non consentono che le persone di orientamento omosessuale possano contrarre matrimonio con persone dello stesso sesso». Con particolare riferimento al parametro costituzionale rappresentato dall’art. 2 della Carta fondamentale, la questione è stata, infatti, dichiarata inammissibile, perché «diretta ad ottenere una pronuncia additiva non costituzionalmente obbligata». A questo proposito la Corte, pur riconoscendo che nella nozione di «formazione sociale» di cui al citato art. 2, Cost. rientra «ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico» e che «[i]n tale

nozione è da annoverare anche l'unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone dello stesso sesso, cui spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone – nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge – il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri», ha ritenuto di dover «escludere [...] che l'aspirazione a tale riconoscimento [...] possa essere realizzata soltanto attraverso una equiparazione delle unioni omosessuali al matrimonio». Da un «esame, anche non esaustivo, delle legislazioni dei Paesi che finora hanno riconosciuto le unioni suddette» emerge chiaramente «la diversità delle scelte operate», il che testimonia come, «nell'ambito applicativo dell'art. 2 Cost., spetta al Parlamento, nell'esercizio della sua piena discrezionalità, individuare le forme di garanzia e di riconoscimento per le unioni suddette, restando riservata alla Corte costituzionale la possibilità d'intervenire a tutela di specifiche situazioni [...]».

Una variante della decisione di inammissibilità semplice è rappresentata dalle **pronunce di manifesta inammissibilità**, con cui la Corte sottolinea come l'eccezione di costituzionalità risulti di facile e pronta soluzione (nel senso, appunto, dell'inammissibilità). Le ragioni che inducono la Corte ad optare per la formula della inammissibilità manifesta, in luogo della inammissibilità semplice, non sono sempre esattamente rilevabili, giacché i motivi che impediscono al giudice delle leggi di entrare nel merito della questione sono i medesimi che giustificano l'adozione di pronunce di inammissibilità semplice. Tuttavia, è opportuno ricordare che la dichiarazione di manifesta inammissibilità ha, sul piano formale e procedurale, la conseguenza di consentire alla Corte di pronunciarsi con ordinanza, anziché con sentenza, e di procedere in camera di consiglio, anziché in udienza pubblica.

Nell'ambito dei giudizi in via principale, la decisione di inammissibilità di una questione può, ad esempio, derivare dall'insufficiente motivazione del ricorso o da erronea o insufficiente indicazione dei termini della questione (vedi, *ex plurimis*, sentenze 254 e 315 del 2009); dal fatto che la questione sia formulata in modo contraddittorio o perplesso (vedi, *ex plurimis*, sentenza n. 297 del 2009); dal difetto di interesse della parte ricorrente (vedi, *ex plurimis*, sentenze nn. 107 e 296 del 2009); dalla tardività delle censure proposte solo in prossimità dell'udienza di discussione (vedi, *ex plurimis*, sentenze nn. 225 e 298 del 2009); dalla mancata corrispondenza tra la delibera del Consiglio dei ministri o della Giunta regionale ed il relativo ricorso (vedi, *ex plurimis*, sentenza n. 353 del 2007), dalla tardività della notifica dell'atto introduttivo (vedi, *ex plurimis*, sentenza n. 344 del 2005).

1.3. Le decisioni di estinzione del giudizio, di cessazione della materia del contendere e di improcedibilità

Come anticipato, nel quadro dei giudizi in via principale esistono altri tipi di decisioni processuali sconosciute al campo del sindacato sulle leggi in via incidentale.

In ragione della sua particolare natura di «giudizio di parti» (e a differenza del giudizio in via incidentale, tradizionalmente definito «giudizio a parti eventuali» o «senza parti»), il giudizio in via principale può, innanzitutto, chiudersi con una decisione di **estinzione**. Ad essa si giunge quando la parte ricorrente decide di rinunciare al ricorso e la rinuncia è accolta dalla parte resistente costituitasi, mentre quando quest'ultima non si sia costituita è sufficiente la rinuncia della ricorrente. L'estinzione può essere dichiarata sulla base della mera rinuncia della ricorrente anche qualora detta rinuncia sia espressa prima del termine per costituirsi. Da segnalare che la decisione di estinzione del giudizio può essere adottata anche nel quadro del controllo sugli Statuti regionali svolto dalla Corte ai sensi dell'art. 123 Cost., come ad

esempio avvenuto nell'ordinanza n. 353 del 2005, in cui il ricorrente (*scilicet*, lo Stato) ha rinunciato al ricorso in ragione del fatto che «in adeguamento ai rilievi [da esso] formulati, la Regione Liguria ha riapprovato in prima lettura il 23 novembre 2004 e, in seconda lettura, il 28 gennaio 2005 un nuovo testo statutario», inducendo la Consulta, in assenza di costituzione della Regione, a dichiarare estinto il processo ai sensi dell'articolo 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

La Corte può, inoltre, adottare decisioni di **cessazione della materia del contendere**: ciò avviene, ad esempio, qualora l'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate determini il venir meno dell'interesse a ricorrere (si vedano, *ex plurimis*, le sentenze nn. 284 e 341 del 2009), fermo restando che, come la Corte ha più volte ribadito, la modifica o l'abrogazione della disposizione impugnata successivamente al ricorso in senso satisfattivo dell'interesse del ricorrente può condurre alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la disposizione modificata o abrogata non abbia avuto *medio tempore* attuazione (si vedano, *ex plurimis*, le sentenze nn. 74 e 305 del 2009), in caso contrario potendosi constatare la persistenza dell'interesse alla pronuncia di merito (si veda, ad esempio, la sentenza n. 164 del 2009). Ad analoga decisione di cessazione si può giungere anche in caso di sopravvenuta modifica del parametro costituzionale o della norma interposta invocata o, per quanto riguarda specificamente l'ordinamento regionale siciliano, nel caso di promulgazione parziale della legge regionale con esclusione delle disposizioni delle delibere legislative impugnate (si veda l'ordinanza n. 186 del 2009).

Alla categoria delle decisioni processuali rese nell'abito del giudizio in via principale sono, infine, riconducibili le pronunce di **improcedibilità** adottate dalla Corte a seguito della modifica dell'art. 127 della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001: la Consulta ha, cioè, deciso di dichiarare improcedibili i ricorsi presentati, ai sensi del vecchio art. 127, in via preventiva dallo Stato avverso le delibere legislative regionali, in ragione dell'avvenuta riforma del meccanismo di impugnazione e del suo nuovo carattere successivo (si veda, *ex plurimis*, sentenza n. 17 del 2002).

2. Le decisioni di merito

Se non esistono motivi tali da giustificare una pronuncia meramente processuale, la Corte affronta il merito della questione e giunge ad esprimersi sulla fondatezza o meno del dubbio di costituzionalità sollevato dal giudice *a quo*. Come ricordato *supra*, la distinzione fondamentale nell'ambito delle decisioni di merito è quella tra pronunce di accoglimento, con cui si dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, e decisioni di rigetto, con le quali viene dichiarata la non fondatezza (o, eventualmente, la «manifesta» infondatezza) della questione.

2.1. Le decisioni di rigetto (infondatezza o manifesta infondatezza della questione)

Con le decisioni di rigetto la Corte esclude la sussistenza del vizio di costituzionalità nei limiti in cui esso è stato denunciato dal giudice rimettente: ciò significa che la dichiarazione di **infondatezza** si riferisce alla questione di legittimità costituzionale così come essa è stata proposta dal giudice *a quo*, ma non conferisce alla disposizione impugnata alcuna «patente» di costituzionalità. In altri termini, la disposizione già oggetto di una pronuncia di rigetto può essere nuovamente sottoposta all'esame della Corte ed eventualmente da questa riconosciuta illegittima in relazione a parametri o sotto profili diversi da quelli alla cui stregua la questione precedente era stata esaminata. La decisione di rigetto, infatti, preclude al giudice che ha sollevato la questione dichiarata infondata di riproporre la stessa questione nell'ambito del medesimo giudizio, ma non esclude che altri giudici, o lo stesso giudice nel corso di altri giudizi, risolvano la medesima questione negli stessi termini. Per questo si afferma che le decisioni di rigetto hanno – a differenza di quelle di accoglimento, dotate, come vedremo subito, di effetti *erga omnes* – efficacia *inter partes*. Di conseguenza, non si può escludere che una questione già ritenuta infondata possa, magari a distanza di anni ed a seguito di mutamenti del quadro normativo o della coscienza sociale, essere accolta dalla Corte: ciò che è avvenuto, ad esempio, nel caso della questione relativa alla disposizione del codice penale che prevedeva come reato soltanto l'adulterio della moglie e non anche quello del coniuge (art. 559 cod. pen.), questione dapprima dichiarata infondata (sentenza n. 64 del 1961) e successivamente accolta (sentenza n. 126 del 1968).

Al pari di quanto si è visto accadere con riferimento alle pronunce processuali di inammissibilità, anche per quanto riguarda le decisioni di rigetto la Corte può giungere ad una dichiarazione di **manifesta infondatezza** della questione. Tale pronuncia è espressamente prevista dall'art. 29 della legge n. 87 del 1953, la quale fa riferimento all'ordinanza “con la quale è dichiarata la manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità”. Anche in questo caso non è agevole individuare con esattezza i presupposti che giustificano l'adozione di una decisione di infondatezza “manifesta”, anziché “semplice”: storicamente, è dato constatare come nei primi trent'anni di attività la Corte è giunta a dichiarare la manifesta infondatezza di eccezioni di costituzionalità da essa esaminate per la prima volta soltanto in una cinquantina di casi, mentre negli anni successivi il ricorso a questo tipo di pronuncia in tali ipotesi è decisamente aumentato, registrandosi oltre mille casi. Ciò significa che il concetto di manifesta infondatezza ha subito, nella giurisprudenza della Corte, un ampliamento tale da far considerare *ictu oculi* manifestamente infondate questioni che precedentemente sarebbero state giudicate soltanto infondate.

Alla dichiarazione di manifesta infondatezza la Corte fa, ad esempio, ricorso nel caso di questione identica ad altra questione già decisa per l'infondatezza promossa da altro giudice (mentre se l'identica questione già decisa era stata promossa dallo stesso giudice nell'ambito dello stesso procedimento scatterebbe la preclusione citata *supra*, con conseguente adozione di una decisione di inammissibilità).

2.1.1. Le decisioni interpretative di rigetto

Nel novero delle decisioni di rigetto sono riconducibili le **decisioni interpretative di rigetto**, che rappresentano la prima tipologia di decisioni creata dalla Corte per sottrarsi all'alternativa secca tra fondatezza e infondatezza. Con queste decisioni, infatti, la Corte giunge sì ad una dichiarazione di infondatezza, ma fornisce allo stesso tempo una interpretazione della disposizione impugnata idonea a salvarla dall'incostituzionalità. In altre parole, la questione può essere ritenuta infondata a condizione che della disposizione oggetto del dubbio di costituzionalità sia data l'interpretazione individuata dalla Corte nella sua decisione. Tali pronunce, che si fondano sul presupposto logico del riconoscimento alla Corte costituzionale non solo del potere di interpretare la Costituzione (della cui interpretazione "vera" essa ha il monopolio), ma anche di quello di interpretare autonomamente le disposizioni legislative sottoposte al suo sindacato senza essere vincolata alla lettura proposta dall'autorità giudiziaria rimettente, sono formalmente riconoscibili per la formula che recano nel dispositivo, in cui si legge che la questione di costituzionalità è infondata «nei sensi di cui in motivazione». Ciò testimonia come il vero oggetto del giudizio di legittimità costituzionale non sia la *disposizione* (cioè il significante), bensì la *norma*, cioè il significato desumibile dal testo normativo attraverso l'attività interpretativa: come affermato dalla stessa Corte nella sentenza n. 84 del 1996, infatti, essa "giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni".

La finalità delle interpretative di rigetto è quella di evitare di dichiarare l'incostituzionalità quando la *reductio ad legitimitatem* possa essere realizzata in via interpretativa dagli stessi giudici comuni, i quali sono sollecitati ad abbandonare le interpretazioni costituzionalmente incompatibili per privilegiare quelle conformi ai valori costituzionali. Per questo le decisioni interpretative di rigetto nascono con l'inizio stesso dell'attività della Corte (la prima pronuncia del genere è la sentenza n. 8 del 1956), la quale, nella situazione storica in cui si trova ad operare e preoccupata degli eventuali vuoti normativi che avrebbero potuto crearsi a seguito di un uso radicale delle decisioni di accoglimento e della possibile inerzia del legislatore ordinario, chiede ai giudici di collaborare nell'opera di adeguamento dell'ordinamento ai nuovi principi costituzionali.

Quanto all'efficacia di tali decisioni, esse non hanno effetti *erga omnes*, essendo dotate di un'efficacia meramente persuasiva, fondata essenzialmente sulle argomentazioni svolte dalla Corte a sostegno dell'interpretazione adeguatrice da essa suggerita. La necessità di bilanciare la libertà di interpretazione della legge di cui godono i giudici con l'efficacia delle pronunce interpretative di rigetto acquisisce connotati particolari con riferimento al giudice *a quo*, sottoposto – secondo alcuni – ad un vincolo meramente negativo, consistente nell'obbligo di escludere l'interpretazione respinta dalla Corte, ma soggetto – secondo altri – ad un vincolo positivo, cioè all'obbligo di seguire l'interpretazione indicata dal Giudice delle leggi. Comunemente si ritiene che qualora i giudici intendano dare alla disposizione oggetto del dubbio di costituzionalità l'interpretazione già respinta dalla Corte, essi devono sollevare nuovamente la relativa questione di costituzionalità, dando così alla Corte stessa la possibilità di «doppiare» la prima sentenza interpretativa di rigetto con una sentenza di accoglimento

(secondo il meccanismo, appunto, della «doppia pronuncia», su cui vedi anche *infra*, par. 2.3., quando si dirà delle decisioni cosiddette «interpretative di accoglimento»).

Giova, peraltro, ricordare che l'affermazione da parte della Corte costituzionale della propria competenza ad interpretare la legge alla luce della Costituzione non ha, in passato, mancato di suscitare reazioni in una parte della magistratura, ed in particolare nella Corte di cassazione, la quale si è talvolta rifiutata di seguire la lettura della legge indicata dalla Consulta, dando così luogo a quella che è stata definita come la “guerra tra le due Corti”. Questa situazione conflittuale è stata superata attraverso il riferimento e la valorizzazione del cosiddetto «diritto vivente»: la Corte costituzionale, cioè, di fronte ad interpretazioni giurisprudenziali consolidate, accetta di giudicare la disposizione impugnata nel significato normativo ad essa attribuito dalla giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato, ovvero sia nel significato in cui essa “vive” nell’ordinamento, rinunciando a proporre una propria interpretazione costituzionalmente orientata.

In presenza di un diritto vivente, quindi, il giudice comune potrà scegliere tra il seguire una propria interpretazione conforme a Costituzione e diversa dal diritto vivente da questi ritenuto incostituzionale e il sollevare una questione di costituzionalità avente ad oggetto quest’ultimo, chiamando la Corte a decidere su di esso seguendo lo schema accoglimento/rigetto. Lo spazio di operatività delle sentenze interpretative di rigetto risulta di conseguenza ridotto, potendo essere utilizzate non per (tentare di) modificare l’interpretazione giurisprudenziale generalmente condivisa, ma per conformare gli indirizzi giurisprudenziali non ancora consolidati, contribuendo così la Corte a formare, con le proprie interpretazioni, un diritto vivente costituzionalmente compatibile.

A titolo meramente esemplificativo, si ricorda come uno dei casi più recenti di ricorso a pronunce interpretative di rigetto sia rappresentato dalla sentenza n. 46 del 2010, in cui la Corte dichiara infondata, nei termini specificati, la questione relativa agli artt. 80 e 131 del d.P.R. n. 1124 del 1965 sollevata, in riferimento agli artt. 3, 32 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Brescia. Ad avviso della Consulta, infatti, le due norme, «riferendosi all’ipotesi di “nuova” malattia professionale, devono essere interpretate nel senso che esse riguardano anche il caso in cui, dopo la costituzione di una rendita per una determinata malattia professionale (“vecchia”, quindi, in contrapposizione alla “nuova”), il protrarsi dell’esposizione al medesimo rischio patogeno determini una “nuova” inabilità che risulti superiore a quella già riconosciuta”. Tale interpretazione – prosegue la Corte – «non fa ricadere l’ipotesi così delineata nell’ambito di applicabilità dell’art. 137 del d.P.R. n. 1124 del 1965, il quale si riferisce esclusivamente all’aggravamento eventuale e consequenziale dell’inabilità derivante dalla naturale evoluzione della originaria malattia. Quando, invece, il maggior grado di inabilità dipende dalla protrazione dell’esposizione a rischio patogeno, e si è quindi in presenza di una «nuova» malattia, seppure della stessa natura della prima, la disciplina applicabile è quella dettata dall’art. 80, estesa alle malattie professionali dall’art. 131. Giacché tali norme, «così interpretate, assicurano idonea tutela alla fattispecie descritta dal rimettente», non è ravvisabile la asserita violazione dei principi dettati dagli artt. 3, 32 e 38 della Costituzione.

Una notazione a parte merita l’uso delle sentenze interpretative di rigetto nell’ambito dei giudizi in via principale. Trattandosi, infatti, di impugnazione diretta di leggi appena approvate, nonché di un controllo di costituzionalità operato in assenza di un giudizio concreto nel cui ambito la disposizione impugnata debba essere applicata, l’attività interpretativa della Corte si svolge in un contesto giuridico in cui non ha ancora avuto modo di svilupparsi (e tantomeno consolidarsi) una interpretazione giurisprudenziale della

medesima disposizione, cosicché l'interpretazione elaborata e proposta dal Giudice delle leggi finirà essa stessa per contribuire alla determinazione del «diritto vivente» (si vedano, da ultimo, le sentenze n. 314 del 2009 e n. 100 del 2010).

Giova, infine, segnalare che, in alcuni casi, la sentenza interpretativa di rigetto resa nell'ambito del giudizio in via principale può fungere da riferimento per la decisione di un successivo conflitto di attribuzione tra Stato e Regione avente ad oggetto l'atto regolamentare o amministrativo esecutivo della legge impugnata, conflitto che la Corte risolve sulla base dell'interpretazione fornita nel precedente giudizio di costituzionalità, secondo il meccanismo c.d. della «doppia pronuncia» (si veda, ad esempio, la sentenza n. 303 del 2003, resa nell'ambito di un giudizio in via principale, e la successiva sentenza n. 233 del 2004, resa nell'ambito di un conflitto di attribuzione e fondata sull'interpretazione elaborata appunto nella sentenza n. 303 del 2003).

2.2. Le decisioni di accoglimento (totale o parziale)

Con le decisioni di accoglimento, che sono adottate sempre con sentenza, la Corte dichiara che una o più disposizioni o norme oggetto della questione di costituzionalità sono in contrasto con la Costituzione. Ai sensi dell'art. 136 Cost., la norma dichiarata incostituzionale «cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione», mentre l'art. 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 prevede che detta norma dal medesimo giorno «non poss[a] avere applicazione»: di qui l'efficacia *erga omnes* della dichiarazione di incostituzionalità e l'obbligo gravante su tutti i giudici (compreso, ovviamente, il giudice *a quo*) di disapplicare la norma dichiarata incostituzionale.

L'efficacia retroattiva delle sentenze di accoglimento trova un limite nei cosiddetti «rapporti esauriti», vale a dire in quei rapporti che sono stati definitivamente risolti a livello giudiziario o che non sono comunque più azionabili. Tale principio è stato più volte enunciato dalla stessa Corte, che ha affermato essere «nella logica del giudizio costituzionale incidentale che – ferma restando la perdita di efficacia della norma dichiarata incostituzionale dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione, e la sua inapplicabilità nel giudizio *a quo* e in tutti quelli ancora pendenti, anche in relazione a situazioni determinatesi antecedentemente – la retroattività delle pronunce d'incostituzionalità trovi un limite nei rapporti ormai esauriti, la cui definizione – nel rispetto del principio di uguaglianza e di ragionevolezza – spetta solo al legislatore di determinare» (sentenza n. 3 del 1996). Giova altresì ricordare che il limite dei rapporti esauriti non vale, però, in relazione alle sentenze penali di condanna: l'articolo 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, stabilisce, infatti, che «[q]uando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali».

All'interno della macrocategoria delle sentenze di accoglimento è possibile individuare una serie di sottotipi.

La dichiarazione di incostituzionalità può, infatti, innanzitutto riguardare la disposizione impugnata in tutti i possibili significati da essa ricavabili, potendosi in questo caso parlare di una sentenza di **accoglimento totale**. Si ha, invece, accoglimento **parziale** quando la dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce soltanto una tra le possibili norme desumibili dalla disposizione, lasciando in vigore tutte le altre.

All'interno delle decisioni di accoglimento parziale è possibile distinguere ulteriormente tra quelle che dichiarano l'incostituzionalità di singoli segmenti della disposizione (brani, locuzioni o parole) e quelle che, prescindendo da qualsiasi riferimento al testo, dichiarano l'incostituzionalità di una delle norme da quest'ultimo desumibili. Le prime, definibili come sentenze di **illegittimità parziale testuale**, conducono all'eliminazione della norma non conforme a Costituzione attraverso la riduzione del testo della disposizione, che la Corte dichiara costituzionalmente illegittima "limitatamente alle parole" riportate nel testo del dispositivo. Tra i numerosi esempi che si potrebbero citare, si ricorda qui la sentenza n. 71 del 2008, il cui dispositivo «dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), limitatamente alle parole: "incluse quelle connesse a norma degli articoli 31, 32, 33, 34, 35 e 36 del codice di procedura civile"».

Le seconde, definibili come sentenze di **illegittimità parziale interpretativa**, sono caratterizzate da formule dichiarative dell'incostituzionalità della disposizione «nella parte in cui prevede» o «stabilisce» o «detta» un certo contenuto normativo o «nella parte in cui si riferisce» a certe fattispecie. La disposizione resta, dunque, formalmente inalterata, con mera riduzione dei suoi contenuti normativi o del suo ambito di applicazione. A titolo meramente esemplificativo, si ricorda la sentenza n. 123 del 2009, con cui la Corte «dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 245, comma 3, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), nella parte in cui stabilisce che sono devolute alla cognizione delle sezioni specializzate le procedure di reclamo iniziate dopo l'entrata in vigore del codice, anche se riguardano misure cautelari concesse secondo le norme precedentemente in vigore».

Con specifico riferimento al giudizio in via principale, giova poi ricordare che la dichiarazione di incostituzionalità può colpire una determinata disposizione statale nella parte in cui si applica ad una certa Regione (si veda, ad esempio, la sentenza n. 110 del 2001, che dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96, recante "Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59", «nella parte in cui si applica alla Regione Veneto»).

Parimenti degno di nota il fatto che, in relazione alla regione Trentino Alto Adige, caratterizzata dalla presenza di tre soggetti legittimati a ricorrere o a resistere in un giudizio in via principale, si danno casi in cui la dichiarazione di incostituzionalità, pronunciata dalla Corte su ricorso di una delle due Province, sia stata nel dispositivo estesa, quanto alla sua efficacia, anche all'altra Provincia. Si ricordano, in questo senso, la sentenza n. 226 del 2009, in cui, sebbene il ricorso fosse stato promosso dalla Provincia autonoma di Trento, la declaratoria di illegittimità è stata estesa anche alla Provincia di Bolzano «in considerazione della piena equiparazione statutaria delle Province autonome di Trento e Bolzano relativamente alle attribuzioni in materia di tutela del paesaggio», e la sentenza n. 334 del 2009, in cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale estende la sua efficacia anche alla provincia di Bolzano in quanto «basata sulla violazione del sistema statutario del Trentino-Alto Adige» (la disposizione è dichiarata costituzionalmente illegittima «nella parte in cui si applica» alle due Province autonome).

2.3. *Le sentenze interpretative di accoglimento*

Ad una tipologia differente sono da ascrivere le cosiddette sentenze **interpretative di accoglimento**, utilizzate dalla Corte soprattutto nel suo primo decennio di attività come reazione alla inosservanza da parte dei giudici (e soprattutto della Cassazione) delle decisioni interpretative di rigetto, secondo la tecnica definita della «doppia pronuncia» (vedi *supra*, par. 2.1.1.). Con queste decisioni, infatti, la Consulta dichiara l'incostituzionalità di una delle interpretazioni, cioè delle norme, desumibili dalla disposizione e corrispondente a quella già respinta dalla Corte – ma senza effetti vincolanti – in una precedente pronuncia interpretativa di rigetto.

Alla stregua di quanto avviene per queste ultime, la motivazione entra a far parte del *decisum*, avendo però, in questo caso, effetti vincolanti per i giudici e valore *erga omnes*, trattandosi, appunto, di una decisione di accoglimento. Se dal punto di vista fenomenologico le decisioni interpretative di accoglimento sono riconoscibili per la particolare formulazione del dispositivo, il quale «dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo [...] nei sensi e nei limiti di cui in motivazione», ovvero, «dell'articolo [...] interpretato nel senso ...», giova segnalare che tale tipo di decisione è stato pressoché abbandonato dalla Corte a seguito dell'affermarsi della teoria del diritto vivente (sulla quale vedi ancora *supra*, par. 2.1.1.), che conduce il Giudice delle leggi a pronunciarsi sull'interpretazione consolidata della disposizione attraverso sentenze di incostituzionalità *tout court* (parziale o totale).

Pare opportuno, tuttavia, ricordare che con la sentenza n. 78 del 2007 la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di disposizioni dell'ordinamento penitenziario «*ove interpretat[e]*» nel senso costituzionalmente incompatibile indicato nella medesima sentenza (e non in una precedente interpretativa di rigetto), così come nella sentenza n. 395 del 2008 essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale «dell'art. 195, comma 4, del codice di procedura penale, *ove interpretato nel senso che* gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria non possono essere chiamati a deporre sul contenuto delle dichiarazioni rese dai testimoni soltanto se acquisite con le modalità di cui agli artt. 351 e 357, comma 2, lettere a) e b), cod. proc. pen., e non anche nel caso in cui, pur ricorrendone le condizioni, tali modalità non siano state osservate» (corsivo aggiunto).

2.4. Le decisioni manipolative

Alla macrocategoria delle decisioni di accoglimento sono poi riconducibili le cosiddette pronunce **manipolative**, con cui la Corte effettua una modificazione o integrazione delle disposizioni oggetto del sindacato e nell'ambito delle quali è ulteriormente possibile distinguere le sentenze **additive** e le sentenze **sostitutive**.

A questo proposito vale, peraltro, la pena di segnalare come nell'ambito delle decisioni manipolative possano essere ricondotte anche le ricordate sentenze di incostituzionalità parziale, qualificabili altresì come decisioni manipolative **ablative**.

2.4.1. Le sentenze additive

Con le decisioni **additive**, la declaratoria di incostituzionalità colpisce la disposizione «nella parte in cui non prevede» un qualcosa, con conseguente aggiunta, da parte della sentenza, di un frammento alla norma oggetto del giudizio. La pronuncia additiva presuppone l'impossibilità di superare la «norma negativa» affetta da incostituzionalità per via d'interpretazione, nonché l'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata.

Tra i primi esempi di decisioni additive può citarsi la sentenza n. 190 del 1970, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione che prevedeva la presenza del pubblico ministero all'interrogatorio dell'imputato. La ragione dell'incostituzionalità non risiedeva, evidentemente, in ciò che essa contemplava, bensì in ciò che essa taceva, ed in particolare la (necessaria) presenza del difensore dell'imputato al medesimo interrogatorio, donde una declaratoria, da parte della Corte, che ha introdotto questo frammento normativo.

Altra sentenza additiva particolarmente rilevante – tra le molte – è quella resa con la sentenza n. 68 del 1978, avente ad oggetto l'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, in tema di *referendum*. La disposizione impugnata stabiliva che, in caso di abrogazione di disposizioni normative destinate ad essere soggette ad un *referendum* abrogativo, l'*iter* di questo veniva bloccato. La Corte si è pronunciata nel senso dell'incostituzionalità dell'articolo citato limitatamente alla parte in cui non prevedeva che, se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il *referendum* venisse accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il *referendum* dovesse effettuarsi sulle nuove disposizioni legislative.

Più recentemente, a dispositivi additivi la Corte ha fatto ricorso, ad esempio, nelle sentenze nn. 317 e 333 del 2009: nella prima, la Consulta ha dichiarato «la illegittimità costituzionale dell'art. 175, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non consente la restituzione dell'imputato, che non abbia avuto effettiva conoscenza del procedimento o del provvedimento, nel termine per proporre impugnazione contro la sentenza contumaciale, nel concorso delle ulteriori condizioni indicate dalla legge, quando analoga impugnazione sia stata proposta in precedenza dal difensore dello stesso imputato»; nella seconda, la Corte ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento di esercizio dell'azione penale».

Da segnalare il fatto che, per quanto riguarda la materia penale, la Corte ha sempre escluso la possibilità di interventi additivi ove essi producano effetti *in malam partem*, non tanto perché si tratta di una materia coperta da riserva di legge, quanto piuttosto perché è in gioco il principio di legalità dei reati e delle pene, che comporta una esigenza di certezza in una materia che incide sul bene fondamentale della libertà personale.

2.4.1.1. Le sentenze additive di prestazione

Le decisioni additive presentano talune particolarità non trascurabili allorché il frammento normativo che la Corte aggiunge si concreta nell'addizione di una prestazione a carico dei pubblici poteri. Tale tipologia di decisioni, strettamente connessa all'esplicarsi dei postulati del *Welfare State* e definita, appunto, **sentenza additiva di prestazione**, non si caratterizza tanto per il dispositivo, quanto per la motivazione che lo sorregge. In effetti, la circostanza che la Corte introduca, nel tessuto normativo, una prestazione «nuova» (o, più frequentemente, una «nuova» categoria di beneficiari di una determinata prestazione) ha inevitabili riflessi di ordine finanziario. Sul punto, si pone, dunque, il problema relativo alla applicabilità dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, ai termini del quale ogni «legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte»: la c.d. «copertura finanziaria», necessaria per le fonti di matrice politica, non si applica, *a rigori*, alle decisioni della Corte costituzionale. Ciò nondimeno, la Corte, nell'introdurre nuove o maggiori spese, non può ritenere la disposizione costituzionale citata *tamquam non esset*, imponendosi un bilanciamento tra i diritti garantiti dalle prestazioni aggiunte ed il rispetto del principio cardine della corretta gestione delle finanze pubbliche.

Questo bilanciamento ha avuto effetti rilevanti, ad esempio, allorché la disposizione oggetto del controllo di costituzionalità risultava viziata per violazione del principio di eguaglianza: la mancata considerazione per la situazione delle finanze pubbliche avrebbe condotto ad una equiparazione «verso l'alto», nel senso di estendere il novero dei destinatari, inserendovi coloro che, incostituzionalmente, non erano stati contemplati; l'avvenuto bilanciamento tra contrapposte esigenze ha invece condotto la Corte anche ad equiparazioni «verso il basso», alla luce delle quali il rispetto del principio di eguaglianza è stato ripristinato limitando il novero dei destinatari di una determinata prestazione, escludendo così quei soggetti che si trovavano in una condizione assimilabile a quella di altri non presi in considerazione nel dettato legislativo. Questa tecnica decisoria trova la propria matrice nella impossibilità di non tener conto «che esiste il limite delle risorse disponibili e che in sede di manovra finanziaria spetta al Governo e al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario a salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato ed a perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria»; del resto, è incontestabile che «spett[i] al legislatore, nell'equilibrato esercizio della sua discrezionalità e tenendo conto anche delle esigenze fondamentali di politica economica, bilanciare tutti i fattori giuridicamente rilevanti» (sentenza n. 99 del 1995).

D'altronde, «l'operatività del principio di eguaglianza non è unidirezionalmente e necessariamente diretta ad estendere la portata di una disciplina più favorevole evocata come *tertium comparationis*, ma può dispiegarsi anche nel senso di rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole rispetto a quella indicata a comparazione» (così, sentenza n. 421 del 1995). Il «possibile livellamento al "basso" delle categorie messe a confronto» è stato imposto, ad esempio nella sentenza n. 421 del 1995, dalla «evoluzione della coscienza sociale» oltreché dalla «grave crisi della finanza pubblica», e – pur operando

retroattivamente – non ha inciso negativamente sul principio dell'affidamento del cittadino. In ogni caso, «la caducazione della norma di favore non interferisce nella discrezionalità del legislatore, il quale rimane libero di intervenire come meglio crede per riordinare la materia riconducendone la disciplina a razionalità».

Ovviamente, queste considerazioni non possono impedire alla Corte, allorché ravvisi un vizio di costituzionalità, di intervenire in maniera conseguente. Ora, nell'ambito delle sentenze «che costano», una peculiare rilevanza assumono le sentenze costituzionali attinenti principalmente a materie come l'impiego pubblico, la previdenza sociale, l'assistenza pubblica (ad es. su minimi retributivi, assistenza sociale e sanitaria, capacità contributiva, integrazione al minimo dei trattamenti previdenziali); decisioni comportanti aggravii finanziari non solo per lo Stato, ma anche a carico degli enti rientranti nella cosiddetta «finanza pubblica allargata». Tali pronunce costituiscono la risposta della Corte costituzionale ai comportamenti omissivi del legislatore, una risposta in positivo, cioè, rispetto a ciò che il legislatore ha ommesso di dettare, allo scopo di rimediare alla violazione della Costituzione; da ciò scaturiscono, appunto, implicazioni molto rilevanti circa il rapporto tra il giudizio di costituzionalità delle leggi e la sfera di azione del Parlamento.

In questo senso, particolare rilevanza assume la sentenza n. 455 del 1990, in cui la Corte ha evidenziato che gli stessi diritti fondamentali, allorché richiedano prestazioni positive a carico di strutture pubbliche, sono soggetti a condizioni ben precise, specie sul versante della spesa occorrente. Si è stabilito in proposito che, sotto il profilo del diritto a trattamenti sanitari, il diritto alla salute è soggetto alla «determinazione degli strumenti, dei tempi e dei modi di attuazione» della relativa tutela da parte del legislatore ordinario. Quest'ultima dimensione del diritto alla salute comporta che, al pari di ogni diritto a prestazioni positive, il diritto ad ottenere trattamenti sanitari, essendo basato su norme costituzionali impositive di un determinato fine da raggiungere, è garantito ad ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento. Questo principio, che è comune ad ogni altro diritto costituzionale a prestazioni positive, non implica certo una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione ad una puramente legislativa, ma comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene (la salute) avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale ed obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione.

Tra le più recenti decisioni additive di prestazione, si può ricordare la sentenza n. 28 del 2009, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni) nella parte in cui non prevede che i benefici riconosciuti dalla legge citata spettino anche ai soggetti che presentino danni irreversibili derivanti da epatite contratta a seguito di somministrazione di derivati dal sangue, o ancora, la sentenza n. 19 del 2009, in cui la Corte ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui non include nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo ivi previsto il figlio convivente, in assenza di altri soggetti idonei a prendersi cura della persona in situazione di disabilità grave».

2.4.1.2. Le sentenze additive di procedura

Tra le decisioni additive, una tipologia di recente elaborata dalla giurisprudenza costituzionale può essere indicata come quella delle «**additive di procedura**». Sono, queste, sentenze additive in tutto assimilabili, sul piano strutturale, alle additive classiche o, talvolta, alle additive di principio (su cui vedi *infra*, par. 2.5.). A mutare è il contenuto dell'addizione, che ha precipuamente ad oggetto il procedimento di formazione della legge oggetto del giudizio o – più frequentemente – di altri atti disciplinati dalla legge medesima. La Corte, in altri termini, aggiunge contenuti normativi a disposizioni di tipo procedimentale, al fine di inserire momenti o fasi all'interno dell'*iter* approvativo.

Questa tipologia decisoria, astrattamente valida per qualunque procedimento, acquista una particolare importanza nei rapporti tra lo Stato e le Regioni, giacché gli interventi posti in essere dalla Corte nel recente passato hanno veicolato una pervasiva applicazione del principio di leale cooperazione tra gli enti territoriali, suggerendo un allontanamento dal regionalismo «duale» (originariamente proprio dell'esperienza italiana) in favore di una maggiore compenetrazione delle competenze e degli interventi tra gli attori istituzionali dei diversi livelli di governo.

In quest'ottica, è da constatare che le sentenze additive di procedura hanno assunto una particolare rilevanza negli ultimi anni a seguito della nuova ripartizione di competenze legislative ed amministrative tra Stato ed autonomie territoriali (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Materie e competenze che si intersecano, spesso in assenza di un criterio certo ed univoco per ascrivere la disciplina impugnata a parametri costituzionali ben individuabili, e che rendono quindi indispensabile il ricorso a moduli cooperativi proprio per ovviare ad una lacuna normativa, là dove il legislatore non ha considerato che la previsione dell'intervento di un organismo misto, deputato istituzionalmente alla composizione di interessi contrapposti tra lo Stato e le autonomie territoriali, avrebbe evitato l'intervento additivo della Corte.

Significativa, in tal senso, è – tra le molte che potrebbero essere menzionate – la sentenza n. 219 del 2005, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 3, 76° e 82° comma, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, nella parte in cui, nell'autorizzare il Ministro del lavoro a prorogare per il 2004 le convenzioni con i comuni per lo svolgimento di lavori socialmente utili e nell'autorizzare il Ministro a stipulare nel 2004 nuove convenzioni direttamente con i comuni, non prevedeva alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione tra Stato e Regioni.

2.4.2. Le sentenze sostitutive

Con le decisioni **sostitutive** la Corte dichiara, invece, l'illegittimità costituzionale della disposizione «nella parte in cui prevede» una certa cosa «anziché» un'altra, cosicché la sentenza ha l'effetto di sostituire un frammento di norma con un altro.

L'esempio classico è quello della sentenza n. 15 del 1969, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione del codice penale che prevedeva il potere del ministro della giustizia di concedere l'autorizzazione a procedere per i casi di

vilipendio della Corte costituzionale. Una siffatta previsione, lesiva della posizione istituzionale della Corte, è stata dichiarata incostituzionale, non già nel suo complesso, bensì «nei limiti in cui attribui[va] il potere di dare l'autorizzazione a procedere per il delitto di vilipendio della Corte costituzionale al Ministro [...] anziché alla Corte stessa»

Tra i casi più recenti di ricorso a decisioni sostitutive si ricordano, ad esempio, la sentenza n. 168 del 2005, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 403, primo e secondo comma, del codice penale, «nella parte in cui prevede, per le offese alla religione cattolica mediante vilipendio di chi la professa o di un ministro del culto, la pena della reclusione rispettivamente fino a due anni e da uno a tre anni, anziché la pena diminuita stabilita dall'art. 406 dello stesso codice», nonché la sentenza n. 76 del 2009, resa nell'ambito di un giudizio in via principale, in cui la Corte ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 194, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), nella parte in cui stabilisce che i regolamenti da esso previsti siano adottati “sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”, invece che “d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano”».

Ad ogni modo – si ripete – tutte le sentenze manipolative soggiacciono alla medesima logica delle altre decisioni di illegittimità costituzionale, nella misura in cui tanto le une quanto le altre sono mosse *unicamente* dal raffronto tra la disposizione di legge e la Costituzione. Ne discende che, anche quando la Corte procede alla manipolazione di una disposizione, lo fa esclusivamente perché a ciò costretta al fine di rendere la disposizione conforme alla Costituzione. A guidare la Corte sull'*an* della manipolazione e sul *quid* che dalla manipolazione risulta è direttamente la Costituzione, nel senso che non si ha creazione «libera» di nuovo diritto, ma deduzione di contenuti normativi da principi presenti nell'ordinamento giuridico, e segnatamente dalla sua norma fondamentale: la manipolazione, in altri termini, avviene (e può avvenire solo se) a «rime obbligate».

2.5. Le sentenze additive di principio

Come precedentemente ricordato, le sentenze additive (al pari di quelle sostitutive) presuppongono l'esistenza di un'unica soluzione idonea a rendere la norma incostituzionale compatibile con la Carta fondamentale. Si danno, tuttavia, ipotesi in cui l'accertamento dell'incostituzionalità si scontra con la necessità di rispettare la discrezionalità del legislatore ordinario nell'individuazione di una tra le possibili soluzioni idonee a rendere la norma compatibile con la Costituzione. In tali ipotesi la Corte, a partire dalla seconda metà degli anni ottanta, fa talvolta ricorso, anziché ad un semplice monito (su cui vedi *infra*, par. 3.), alle cosiddette sentenze **additive di principio**, attraverso le quali la Consulta, dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione oggetto del giudizio «nella parte in cui non» (come nelle additive «classiche»), non procede ad individuare il frammento normativo mancante, ma indica il principio generale cui rifarsi nel riempire di contenuti la lacuna riscontrata.

Con la sentenza additiva di principio, la Corte instaura, dunque, un dialogo, non solo con il legislatore, chiamato a colmare il difetto di normazione, ma anche con i giudici, sui quali ricade, nelle more dell'intervento legislativo, il compito di dar seguito, nella concretezza dei rapporti giuridici, al principio enunciato nella decisione di illegittimità costituzionale.

Tra i casi più ercenti di pronunce additive di principio si ricordano qui le sentenze nn. 385 del 2005 e 77 del 2007. Nella prima la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni che non prevedevano il principio che al padre spettasse di percepire, in alternativa alla madre, l'indennità di maternità, attribuita solo a quest'ultima, osservando che «nel rispetto dei principi sanciti da questa Corte, rimane comunque riservato al legislatore il compito di approntare un meccanismo attuativo che consenta anche al lavoratore padre un'adeguata tutela». Nella seconda sentenza citata la Corte ha, invece, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge n. 1034 del 1971, nella parte in cui non prevedeva che gli effetti, sostanziali e processuali, prodotti dalla domanda proposta dal giudice privo di giurisdizione si conservassero, a seguito di declinatoria di giurisdizione, nel processo proseguito davanti al giudice munito di giurisdizione. La Consulta ha, in questo caso, rilevato come «[n]el rispetto di tali limiti costituzionali, il legislatore ordinario – ferma l'esigenza di disporre che ogni giudice, nel declinare la propria giurisdizione, deve indicare quello che, a suo avviso, ne è munito – è libero di disciplinare nel modo ritenuto più opportuno il meccanismo della riassunzione (forma dell'atto, termine di decadenza, modalità di notifica e/o di deposito, eventuale integrazione del contributo unificato, ecc.) sulla base di una scelta di fondo a lui soltanto demandata: stabilire, cioè, se mantenere in vita il principio per cui ogni giudice è giudice della propria giurisdizione ovvero adottare l'opposto principio seguito dal codice di procedura civile (art. 44) per la competenza».

3. I moniti, le decisioni di incostituzionalità accertata ma non dichiarata, di costituzionalità provvisoria, di incostituzionalità sopravvenuta o differita

La consapevolezza da parte della Corte della possibilità che le proprie pronunce di accoglimento producano effetti che vanno oltre la mera dichiarazione di incostituzionalità delle norma impugnata, potendo esse avere un impatto notevole e più generale all'interno dell'ordinamento (creazione di situazioni di maggiore incostituzionalità, produzione di rilevanti conseguenze economico-sociali, incidenza sull'esercizio dell'attività giurisdizionale, ecc.), ha indotto il Giudice delle leggi a introdurre forme di modulazione degli effetti temporali della decisione..

Tale modulazione può avvenire sia *pro futuro*, ritardando cioè l'accoglimento della questione per dare tempo al Parlamento di intervenire, sia *pro preterito*, limitando cioè la retroattività della dichiarazione di incostituzionalità della legge.

Alla prima modalità di modulazione degli effetti temporali appartengono i c.d. **moniti**, cui la Corte ricorre quando, per varie ragioni, pur riscontrando l'esistenza di situazioni di problematica compatibilità (se non di radicale incompatibilità) della legislazione con il dettato costituzionale, ritiene di non poter giungere ad una dichiarazione di incostituzionalità e conclude il giudizio con una decisione di infondatezza o di inammissibilità. La caratteristica di queste decisioni è, tuttavia, quella di contenere, in motivazione, un invito al legislatore affinché questi intervenga a sanare il vizio di costituzionalità ed a modificare la disciplina oggetto del sindacato in modo tale da renderla conforme a Costituzione.

In certi casi il monito è talmente deciso e pressante da essere accompagnato da una sorta di minaccia di una possibile successiva decisione di accoglimento, ciò che si verifica soprattutto quando la Corte rilevi una prolungata inerzia del legislatore nel rimuovere situazioni di incostituzionalità già accertate in precedenti sentenze monitorie. Quando la decisione

riconosce apertamente il contrasto tra la normativa impugnata ed i principi costituzionali con formule che non lasciano spazi a dubbi sull'esistenza della situazione di incostituzionalità si è soliti parlare, in dottrina, di sentenze di **incostituzionalità accertata, ma non dichiarata** o di sentenze **di rigetto** o **di inammissibilità, con accertamento di incostituzionalità**. Il rinvio della dichiarazione di incostituzionalità è, in questi casi, essenzialmente dovuto alla volontà della Corte di rispettare la discrezionalità del legislatore.

Solo parzialmente diverso è il caso in cui la Corte ritiene che la legge impugnata sia, per il momento, conforme alla Costituzione esclusivamente in ragione del fatto che la disciplina oggetto del sindacato ha carattere temporaneo: in questi casi la Corte avverte il legislatore che, se tale disciplina diverrà permanente o non verrà modificata, essa non potrà che essere dichiarata incostituzionale in una eventuale, successiva pronuncia. Si tratta delle cosiddette **decisioni di costituzionalità provvisoria** o **di ancora costituzionalità**, che dichiarano appunto non fondata la questione allo stato o per ragioni di straordinarietà ed eccezionalità, salvo precisare che il rigetto dipende da un successivo riordinamento legislativo o dal perdurare della situazione di eccezionalità che giustifica una normativa altrimenti incostituzionale.

Come anticipato, è possibile effettuare una distinzione tra i moniti contenuti in decisioni di rigetto (nel merito), i moniti che rafforzano decisioni di incostituzionalità e quelli collegati a decisioni di tipo processuale.

Tra i moniti inseriti in decisioni di rigetto nel merito, particolarmente forte nei toni, tanto da poter essere annoverato tra i casi di incostituzionalità accertata, ma non dichiarata, è il monito contenuto nella sentenza n. 212 del 1986, concernente la pubblicità delle udienze nelle commissioni tributarie. La Corte ha rilevato che, «risultando definitivamente consolidati l'opinione dottrinale e l'orientamento della giurisprudenza sulla natura giurisdizionale delle predette commissioni, non potrebbe ritenersi consentita un'ulteriore protrazione della disciplina attuale: per contro, è assolutamente indispensabile, al fine di evitare gravi conseguenze, che il legislatore prontamente intervenga onde adeguare il processo tributario all'art. 101 Cost., correttamente interpretato».

Da segnalare è anche la sentenza n. 826 del 1988, in materia di radiotelevisione, in cui si è stigmatizzata la circostanza che siano rimaste a lungo prive di qualsiasi seguito legislativo le indicazioni sull'emittenza privata dalla Corte espresse sette anni prima (con la sentenza n. 148 del 1981). Per quanto concerne, in particolare, le trasmissioni via etere in ambito locale, il legislatore non aveva ancora dato risposta ai ripetuti richiami della Corte sulla necessità dell'adozione di una idonea disciplina che – definendo l'ambito locale e fissando i criteri per l'assegnazione delle frequenze e per il rilascio delle indispensabili autorizzazioni – armonizzasse l'esercizio dell'iniziativa privata con le esigenze del servizio pubblico nazionale. Il vuoto legislativo, protrattosi per un notevole periodo di tempo, ha oggettivamente favorito il proliferare incontrollato dell'emittenza privata che – senza richiedere la «previa» autorizzazione pur ritenuta necessaria dalla Corte – procedeva ad un'invasione dell'etere, sconfinando anche in bande assegnate ad altri utilizzatori.

Per quanto attiene alla tematica della libertà personale, da menzionare è la sentenza n. 526 del 2000, in cui la Corte ha affermato che il potere, di cui sono titolari gli agenti della polizia penitenziaria, di perquisire i detenuti non può essere esercitato arbitrariamente, ma solo nei casi previsti dalle norme che definiscono il regime carcerario, e sempre con provvedimento motivato e suscettibile di reclamo. È da notare che, con la medesima decisione, la Corte ha rivolto un invito sia al legislatore che ai giudici: al primo, perché adeguasse l'ordinamento ai principi stabiliti dalla stessa Corte, prevedendo espressamente le forme e le modalità di

impugnazione degli atti dell'amministrazione penitenziaria; ai secondi, perché si facessero carico, in assenza di interventi normativi, di garantire comunque, in via interpretativa, la giustiziabilità degli atti suddetti.

Per quanto riguarda i moniti contenuti in decisioni di accoglimento, direttamente dai principi costituzionali è derivato il monito concernente taluni punti, non secondari, della disciplina legislativa riguardante l'Imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef): nella sentenza n. 179 del 1976, ai fini della declaratoria di incostituzionalità del cumulo dei redditi dei coniugi, si è evidenziata, in linea generale, l'esigenza che i principi della personalità e della progressività dell'imposta fossero esattamente applicati, che la soggettività passiva dell'imposta fosse riconosciuta ad ogni persona fisica con riguardo alla sua capacità contributiva, che al concreto atteggiarsi di questa si ponesse mente in sede di accertamento ed in funzione del debito e della responsabilità d'imposta, e, infine, che la materia trovasse adeguata disciplina in norme per le quali il possesso dei redditi si sostanziasse nella libera disponibilità di essi.

Ancora a titolo meramente esemplificativo, è possibile ricordare la sentenza n. 436 del 1999, in ordine all'applicabilità della legge sull'ordinamento penitenziario al minore. Si trattava di una situazione, in tesi, transitoria, in vista di una legge organica di riforma esplicitamente preannunciata, ma la cui omissione si era protratta oramai da vent'anni. La Corte, nella decisione in discorso, ha sottolineato di avere più volte denunciato la disarmonia rispetto ai principi costituzionali di tale inerzia e, sprovvista com'è del potere di operare le scelte necessarie per dar vita ad un organico ordinamento penitenziario minorile, è stata costretta ad intervenire sulle singole disposizioni incompatibili con le esigenze costituzionali del diritto penale minorile: ne è derivata una declaratoria di incostituzionalità che ha escluso l'applicabilità ai minorenni della disciplina delle misure alternative, restando però (non essendo avviabile attraverso una pronuncia caducatoria) il problema più generale della compatibilità con la Costituzione dell'estensione ai minorenni delle norme sull'ordinamento penitenziario.

Un monito cui ha fatto seguito un immediato intervento del legislatore si rinviene nella sentenza n. 32 del 2004, recante una additiva di principio sulla scorta della quale la Corte ha esteso l'obbligo di procedere all'interrogatorio della persona in stato di custodia cautelare in carcere fino all'apertura del dibattimento. L'assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata quanto al giudice cui è demandato il compito di procedere all'interrogatorio, agli atti da utilizzare a tal fine ed al termine entro il quale l'interrogatorio deve essere espletato, nonché alle conseguenze derivanti dall'inosservanza del termine, ha determinato la Corte a riservare al legislatore il compito di colmare le lacune conseguenti alla sua pronuncia. Un compito adempiuto con l'emanazione del decreto-legge 22 febbraio 1999, n. 20 (di quattro giorni successivo alla decisione della Corte), convertito dalla legge 21 aprile 1999, n. 109 (nel merito, l'opzione adottata è stata quella secondo cui, fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, competente all'interrogatorio di garanzia è il giudice che ha deciso in ordine all'applicazione della misura cautelare).

Tra le pronunce processuali di inammissibilità corredate da moniti e/o inviti al legislatore, si può ricordare la sentenza n. 61 del 2006, in cui la Corte ha esaminato la norma che prevede che il figlio legittimo acquisti automaticamente il cognome del padre, anche quando vi sia una diversa volontà dei coniugi, legittimamente manifestata. Nell'occasione, la Corte non ha mancato di evidenziare, ponendosi in linea di continuità con altre statuizioni rese al riguardo (ordinanze numeri 176 e 586 del 1988), come l'attuale sistema di attribuzione del cognome rappresenti il retaggio di una obsoleta concezione patriarcale della famiglia e di una

tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'eguaglianza fra uomo e donna, sottolineando, altresì, i vincoli posti al riguardo dalle fonti convenzionali, in particolare dalla Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979, resa esecutiva in Italia con legge 14 marzo 1985, n. 132, nonché dalle raccomandazioni del Consiglio d'Europa n. 1271 del 1995 e n. 1362 del 1998 e dalla risoluzione n. 37 del 1978. Nonostante ciò, la sentenza è pervenuta ad una declaratoria di inammissibilità, in quanto l'intervento richiesto dal rimettente avrebbe comportato un'operazione manipolativa esorbitante dai poteri spettanti ai giudici del Palazzo della Consulta. Tenuto conto, infine, del vuoto di regole che la caducazione della disciplina avrebbe determinato, secondo la Corte non era ipotizzabile neppure una decisione che, accogliendo la questione, demandasse ad un futuro intervento del legislatore la regolamentazione della materia.

A modulare gli effetti delle decisioni di accoglimento per il passato sono, invece, le cosiddette **decisioni di incostituzionalità sopravvenuta**, con cui la Corte limita gli effetti retroattivi della dichiarazione di incostituzionalità.

Nell'ambito di esse si usa tradizionalmente distinguere due tipi di incostituzionalità sopravvenuta. Un primo tipo – da alcuni definita **incostituzionalità sopravvenuta in senso stretto** – è dato dalle pronunce in cui la Corte accerta che la disciplina oggetto del suo sindacato, pur non presentando vizi di costituzionalità nel momento in cui è entrata in vigore, è successivamente divenuta incostituzionale a seguito di eventi – normativi e non – la cui verifica determina l'incostituzionalità. La deroga alla regola generale della retroattività delle pronunce di accoglimento (su cui vedi *supra*, par. 2.2.) consiste, quindi, nel fatto che la legge impugnata perde efficacia non dal giorno della sua entrata in vigore ma dal momento (successivo) in cui è diventata incostituzionale.

Il secondo tipo di incostituzionalità sopravvenuta – talvolta definita **incostituzionalità differita**, o **per bilanciamento di valori** – si ha nel caso in cui la Corte, ritenendo che la dichiarazione di illegittimità costituzionale, pur garantendo alcuni valori, produrrebbe effetti negativi rispetto ad altri ugualmente meritevoli di tutela a livello costituzionale, differisce l'efficacia della decisione al fine di ridurre o eliminare tali effetti, indicando il termine a partire dal quale la norma deve ritenersi incostituzionale. La deroga alla regola generale sull'efficacia delle sentenze di accoglimento è in questo caso indubbiamente maggiore, non solo perché alla Corte residua un margine di discrezionalità potenzialmente più ampio nell'individuazione del momento a partire dal quale l'incostituzionalità si produce, ma anche e soprattutto perché tali pronunce possono condurre a dover considerare la norma dichiarata incostituzionale ancora applicabile nel giudizio *a quo* o nei giudizi pendenti.

4. Le decisioni di illegittimità costituzionale consequenziale

Secondo l'art. 27, legge n. 87 del 1953, la Corte costituzionale, «quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime». Il principio del chiesto e pronunciato, stabilito da questa disposizione e valido tanto con riferimento ai giudizi in via incidentale quanto in relazione ai giudizi in via principale, trova esplicita deroga nello stesso art. 27, nella cui seconda parte si legge che la Corte «dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata».

Inserita allo scopo di evitare che una legge resti in vigore «quando un'altra, che ne costituisce il necessario presupposto e fondamento, sia dichiarata illegittima» (come si legge nella relazione illustrativa della legge n. 87 del 1953), tale disposizione è stata in seguito interpretata estensivamente dalla Corte, che utilizza di fatto la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale in una ampia serie di ipotesi: a titolo esemplificativo, si può ricordare il caso in cui una disposizione non impugnata concorra, unitamente a quella impugnata, a produrre l'effetto incostituzionale, oppure l'ipotesi in cui una disposizione contenga la stessa espressione ritenuta incostituzionale o faccia espresso riferimento alla disposizione impugnata, o ancora il caso in cui la disposizione si presenti come strumentale o comunque strettamente connessa alla regola sostanziale dichiarata illegittima, oppure quando applicando la *ratio decidendi* della decisione di incostituzionalità, si giunge all'accertamento dell'illegittimità costituzionale di una disposizione diversa da quella impugnata dal giudice ma ritenuta dalla Corte analoga o simile e dunque affetta dallo stesso vizio di costituzionalità.

Tra i casi più recenti di utilizzo della dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale si ricorda la già citata sentenza n. 333 del 2009 (vedi *supra*, par. 2.4.1.), in cui la Corte, oltre a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento di esercizio dell'azione penale, ha dichiarato, «in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 516 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento di esercizio dell'azione penale».

Alla dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale la Corte ricorre anche nel quadro del giudizio in via principale (per quanto solo allo scopo di dichiarare l'incostituzionalità di altra legge della stessa Regione e non di leggi, di analogo o identico contenuto, di altre Regioni), nonché nell'ambito del controllo sugli Statuti regionali (si veda, ad esempio, la sentenza n. 12 del 2006).

Tra i casi più recenti di ricorso a tale tipo di decisione nei giudizi in via diretta si ricordano la sentenza n. 74 del 2009, in cui la Corte, dopo aver dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, primo periodo, della legge finanziaria per l'anno 2008, ha rilevato che la pronuncia di illegittimità deve estendersi, in via consequenziale anche ad altre disposizioni, costituenti *jus superveniens*, che hanno introdotto una disciplina analoga a quella censurata; la sentenza n. 138 del 2009, in cui la Consulta, dopo aver dichiarato la illegittimità costituzionale di taluni commi dell'art. 2 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 2 del 2008, ha affermato che la pronuncia va estesa, in via consequenziale, anche ad altre disposizioni legislative contenute nella medesima legge, stante l'inscindibile legame funzionale sussistente fra le disposizioni impugnate e le altre specificatamente indicate; ancora, la sentenza n. 250 del 2009, in cui, benché l'impugnativa fosse ammissibile con riguardo al solo comma 1 dell'art. 287 del d.lgs. n. 152 del 2006, è stata dichiarata l'illegittimità consequenziale anche dei successivi commi 4, 5 e 6 «trattandosi di disposizioni intrinsecamente collegate a quella di cui al comma 1, per la parte in cui esso è stato dichiarato incostituzionale».

II. Il giudizio sui conflitti di attribuzione

Analogamente a quanto fatto con riferimento ai giudizi sulle leggi, le decisioni rese dalla Corte nei conflitti di attribuzione tra enti o tra poteri possono essere innanzi tutto suddivise tra pronunce **processuali** e pronunce **di merito**.

1. Le decisioni processuali

Alla categoria delle pronunce processuali sono riconducibili le decisioni di **estinzione del giudizio**, di **cessazione della materia del contendere**, di **improcedibilità** e di **inammissibilità**.

Alla stregua di quanto avviene nell'ambito del giudizio in via principale, anche nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti l'**estinzione** può essere dichiarata in caso di rinuncia della parte ricorrente accettata dalla resistente (si vedano, *ex plurimis*, le ordinanze nn. 4 del 2005 e 332 del 2007) o, qualora quest'ultima non si sia costituita, a seguito della mera rinuncia della ricorrente (si vedano, *ex plurimis*, le ordinanze nn. 167 del 2006 e 230 del 2007). Quanto al conflitto interorganico, l'estinzione del giudizio è stata pronunciata con l'ordinanza n. 383 del 1995.

La **cessazione della materia del contendere** può essere, invece, dichiarata per il sopraggiungere di mutamenti del quadro normativo di riferimento, oppure a seguito dell'annullamento con effetti retroattivi o della revoca dell'atto impugnato. Per quanto riguarda i conflitti intersoggettivi, si veda, ad esempio, la sentenza n. 252 del 2007, che ha dichiarato la cessazione della materia del contendere a seguito dell'annullamento degli atti impugnati da parte del giudice amministrativo con sentenza passata in giudicato, oppure la sentenza n. 41 dello stesso anno, in cui la cessazione è derivata dalla revoca, intervenuta successivamente alla instaurazione del giudizio, dell'atto in relazione al quale la Regione aveva promosso il conflitto di attribuzione e che non risultava aver prodotto *medio tempore* alcun effetto.

Quanto al conflitto interorganico, la cessazione della materia del contendere è stata utilizzata meno frequentemente, come ad esempio nelle sentenze nn. 221 e 449 del 2002.

La formula dell'**improcedibilità** è stata talvolta utilizzata dalla Corte, in luogo della dichiarazione di cessazione della materia del contendere o della semplice inammissibilità, per segnalare la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso: ciò è avvenuto, per quanto riguarda i conflitti interorganici, ad esempio, con le sentenze nn. 464 del 1993 e 204 del 2005, e per quanto concerne in conflitti intersoggettivi, ad esempio, con le decisioni nn. 13 del 1998 e 174 del 2007. Ad ogni modo, con specifico riferimento ai conflitti tra poteri dello Stato, giova ricordare che alla dichiarazione di improcedibilità la Corte ricorre nel caso di tardività della notifica o del deposito degli atti (si vedano, *ex plurimis* e da ultimo, le ordinanze nn. 163 e 188 del 2009, in cui la Corte ha accertato l'inosservanza, da parte del giudice ricorrente, del termine perentorio di venti giorni dall'ultima notificazione, fissato nell'ordinanza di ammissibilità del conflitto, per il deposito presso la cancelleria della Corte costituzionale del ricorso e dell'ordinanza, con la prova della loro notificazione).

L'**inammissibilità** del ricorso per conflitto di attribuzioni tra enti può essere dichiarata in una serie di ipotesi diverse, quali, ad esempio, l'inidoneità dell'atto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionalmente garantite della parte ricorrente (si veda, *ex plurimis*, la sentenza n. 235 del 2007); l'esistenza di un contrasto meramente interpretativo sulla

disciplina della materia (si veda, *ex plurimis*, la sentenza n. 121 del 2005); la carenza del tono costituzionale del conflitto (si veda, *ex plurimis*, la sentenza n. 380 del 2007); il difetto di interesse (si veda, *ex plurimis*, la sentenza n. 333 del 2006); il fatto che ad essere rivendicata dalla ricorrente sia la mera titolarità di beni (si veda, *ex plurimis*, la sentenza n. 302 del 2005). In altri casi l'inammissibilità è determinata da vizi attinenti alla formulazione del ricorso, come la generica o erronea indicazione del parametro (si veda, *ex plurimis*, la sentenza n. 312 del 2006), la formulazione incerta o contraddittoria del *petitum* (si veda, *ex plurimis*, la sentenza n. 382 del 2006), la mancata corrispondenza tra il contenuto della delibera della Giunta regionale che dispone il ricorso e l'oggetto dello stesso (ordinanza n. 196 del 2006).

Anche con riferimento ai conflitti interorganici il ricorso può essere dichiarato inammissibile per vizi concernenti il suo contenuto, come, ad esempio, la non autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio (si vedano, da ultimo, le sentenze nn. 31 e 223 del 2009) o l'erronea individuazione dell'oggetto del conflitto (si veda, ad esempio, la sentenza n. 355 del 2008, in cui la Corte ha rilevato la mancanza della prova della riferibilità della delibera parlamentare di insindacabilità allo specifico procedimento in corso dinanzi al Giudice confliggente, e l'impossibilità di dedurre *aliunde* detta riferibilità).

In alcuni casi l'inammissibilità del conflitto interorganico può essere determinata dall'accertamento della carenza dei presupposti oggettivi o soggettivi del conflitto: per quanto, infatti, la valutazione in ordine alla loro sussistenza appartenga normalmente alla fase preliminare di verifica dell'ammissibilità del conflitto (su cui vedi subito *infra*, par. 1.1), non si può escludere che la Corte, nell'esaminare il merito, rilevi un difetto sotto il profilo oggettivo o soggettivo tale da giustificare una pronuncia di inammissibilità. È quanto avvenuto, ad esempio, nella sentenza 139 del 2007, con cui la Corte, dopo aver dichiarato il conflitto ammissibile con precedente ordinanza n. 209 del 2003, ha nella fase di merito accertato la carenza del presupposto oggettivo dovuta al fatto che l'autorità giudiziaria ricorrente aveva sollecitato, attraverso il conflitto medesimo, una verifica circa la correttezza dell'agere del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato, devolvendo così alla Corte "non già un sindacato circa la esistenza di un indebito esercizio delle attribuzioni spettanti all'organismo parlamentare, secondo le prerogative ad esso riconosciute in forza dei principi costituzionali; bensì un controllo, in concreto, sulla legittimità del rifiuto alla esibizione».

1.1. La delibazione di ammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è caratterizzato da un'articolazione in due fasi autonome, per quanto funzionalmente collegate tra loro. Se, come appena visto, a pronunce di inammissibilità la Corte può giungere anche nella c.d. fase del merito (vedi par. precedente), esiste, con riferimento al conflitto interorganico, una prima fase in cui la Corte è chiamata ad una liminare delibazione in ordine all'ammissibilità o meno del conflitto medesimo. Tale fase, che si svolge in camera di consiglio e senza contraddittorio, a seguito del semplice deposito del ricorso, è destinata a chiudersi con un'**ordinanza di ammissibilità o inammissibilità**, con cui la Corte valuta la sussistenza dei necessari requisiti sostanziali e procedurali del conflitto (e, in caso di ammissibilità, dispone che l'ordinanza stessa sia comunicata alla parte ricorrente dalla Cancelleria della Corte e che il ricorso e la relativa ordinanza di ammissibilità siano, a cura della parte ricorrente, notificati alla parte resistente e successivamente depositati presso la Cancelleria medesima).

A determinare l'inammissibilità del conflitto accertabile in questa fase preliminare è, il più delle volte, l'accertamento dell'insussistenza dei requisiti soggettivi e/o oggettivi del conflitto, vale a dire l'impossibilità di riconoscere alle parti del conflitto la natura di «potere dello Stato» o l'impossibilità di individuare una controversia in ordine ad una attribuzione costituzionale. Non mancano, tuttavia, casi in cui l'inammissibilità è dichiarata sulla base dell'accertamento di vizi relativi alla formulazione del ricorso o in ragione del fatto che il conflitto interorganico sia già stato dichiarato improcedibile o inammissibile.

1.2. La sospensiva dell'esecuzione degli atti impugnati, la manifesta non spettanza e la manifesta inammissibilità nei conflitti tra enti

Con specifico riferimento ai conflitti intersoggettivi, l'art. 40 della legge n. 87 del 1953 prevede che l'«esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto di attribuzione fra Stato e Regione ovvero tra Regioni può essere, in pendenza del giudizio, sospesa per gravi ragioni, con ordinanza motivata, dalla Corte», la quale, ai sensi dell'art. 28 delle Norme integrative, provvede in camera di consiglio, uditi i rappresentanti delle parti e previe le indagini che ritenga opportune.

La possibilità di richiedere una tutela cautelare è stata scarsamente sfruttata dalle parti fino ad un recente passato, in ragione soprattutto della rapidità con cui la Corte riusciva a definire il giudizio. L'allungarsi dei tempi di decisione ha prodotto, più recentemente, un incremento delle richieste di sospensiva dell'esecuzione degli atti impugnati, che la Corte non ha potuto considerare assorbite nel merito e che ha talvolta negato (si veda, ad esempio, l'ordinanza n. 195 del 2004), talaltra concesso (si veda l'ordinanza n. 152 del 2006). Nel valutare la sussistenza delle «gravi ragioni» che giustificano l'adozione di una ordinanza di sospensione – interpretate come accertamento della ricorrenza dei presupposti del *periculum in mora* e del *fumus bonis juris*, mutuati dalla giurisprudenza amministrativa – la Corte non procede ad un giudizio preliminare e sommario del merito del ricorso – che resta impregiudicato – ma si limita ad operare valutazioni esterne in ordine all'incidenza dell'atto sui rapporti e le situazioni cui si riferisce.

Giova, infine, ricordare che, ai sensi dell'art. 27, comma 5, delle Norme integrative, il Presidente, «sentito il giudice per l'istruzione, può convocare la Corte in camera di consiglio qualora ravvisi che possa ricorrere il caso di manifesta inammissibilità del ricorso ovvero che l'attribuzione rivendicata manifestamente non spetti alla parte ricorrente», e che, con l'ordinanza n. 243 del 1988, la Corte ha ritenuto applicabile tale disposizione anche al caso di manifesta spettanza dell'attribuzione alla parte resistente.

2. Le decisioni di merito

Essendo il giudizio per conflitto di attribuzioni volto a garantire il rispetto delle norme costituzionali che regolano i rapporti tra organi costituzionali (conflitto poteri dello Stato) e tra enti territoriali (conflitto tra enti), le decisioni di merito, nell'accogliere o respingere il ricorso, dichiarano rispettivamente la **spettanza** o **non spettanza** dell'attribuzione al ricorrente, oppure la non spettanza o spettanza dell'attribuzione al resistente, a seconda della formulazione della richiesta.

Poiché, inoltre, l'invasione della sfera di competenza lamentata dal ricorrente può derivare non solo dall'illegittimo esercizio da parte del resistente di una competenza propria del ricorrente (c.d. «conflitto da usurpazione» o per «*vindicatio potestatis*»), ma anche dall'esercizio da parte del resistente di una competenza che il ricorrente riconosce come afferente alla sfera altrui ma che, per il modo in cui si è estrinsecata, realizza una violazione dell'esercizio delle competenze proprie del ricorrente medesimo (c.d. «conflitto da interferenza» o «menomazione»), la Corte è chiamata, quando decide il merito, a ristabilire e fissare le corrette modalità di esercizio dell'attribuzione, più che la sua spettanza, cosicché il *decisum* ridefinisce pretese, doveri, oneri di natura costituzionale.

Le decisioni di merito, tuttavia, oltre a questa parte indefettibile, possono contenere, nel caso di accoglimento del ricorso, una parte ulteriore ed eventuale, consistente nell'**annullamento** dell'atto da cui ha origine la contestazione e da cui deriva la (accertata) lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite. A questo proposito si può segnalare come l'annullamento dell'atto possa essere, anziché **totale**, solo **parziale**, come accaduto, ad esempio, nella sentenza n. 329 del 2008, in cui detto annullamento è stato limitato alla previsione dell'applicazione delle disposizioni impugnate «nella parte in cui si riferiscono alle Province autonome di Trento e di Bolzano».

Nel caso appena ricordato, inoltre, gli effetti della pronuncia, fondandosi su motivi comuni ad entrambe le Province autonome, sono state estese anche alla Provincia di Bolzano, così come verificatosi nella più recente sentenza n. sentenza n. 209 del 2009, in cui si è avuta l'estensione dell'efficacia della pronuncia anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, nella considerazione della piena equiparazione statutaria delle Province autonome di Trento e di Bolzano relativamente alle attribuzioni fatte valere nel ricorso sollevato dalla sola Provincia autonoma di Trento.

L'annullamento può, infine, riguardare anche gli **atti connessi e conseguenti**, come avvenuto, da ultimo, nella sentenza n. 69 del 2009, resa nell'ambito di un conflitto di attribuzioni tra poteri in cui la Corte era stata chiamata a decidere sulla spettanza o meno al Ministro dell'economia e delle finanze, anche d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri, del potere di richiedere e votare, nell'Assemblea degli azionisti della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., la revoca di un consigliere di amministrazione in assenza di conforme deliberazione adottata dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.