Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello

Italia: La Corte costituzionale
IL RUOLO DELLE CORTI COSTITUZIONALI
IN UN SISTEMA DI GOVERNO MULTILIVELLO:
UNA PROSPETTIVA DI DIRITTO COMPARATO

Italia: La Corte costituzionale

STUDIO
Novembre 2016
AUTORE
Questo studio è stato scritto dal Prof. Dr. Massimo Luciani dell'Università di Roma – La Sapienza – (Italia), su richiesta della Unità Biblioteca di diritto comparato, Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare (DG EPRS), Segretariato generale del Parlamento europeo.

AMMINISTRATORE RESPONSABILE
Ignacio Díez Parra, Capo della “Unità Biblioteca di diritto comparato”
Per contattare la Unità, si prega de scrivere a: EPRS-ComparativeLaw@europarl.europa.eu

VERSIONI LINGUISTICHE
Originale: IT
Traduzioni: ES, DE, EN, FR

Il documento è disponibile sul seguente sito Internet: http://www.europarl.europa.eu/thinktank

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ E DIRITTO D’AUTORE
Il contenuto di questo documento è di esclusiva responsabilità dell'autore e le opinioni espresse nel presente documento non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo. Esso è destinato ai membri e al personale del Parlamento europeo come parte del loro lavoro parlamentare. La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzati, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia

Manoscritto completato nel mese di Novembre 2016
Bruxelles © Unione Europea, 2016

PE 593.507
doi:10.2861/3441
QA-04-16-984-IT-N
Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello.
Italia: La Corte costituzionale

Indice

Indice delle abbreviazioni .................................................................................................................. IV

Sommario ........................................................................................................................................... V

I. Introduzione e cenni storici ........................................................................................................... 1

II. La composizione della Corte ......................................................................................................... 3
  II.1. Le scelte fondamentali ............................................................................................................ 3
  II.2. I requisiti per la nomina o l'elezione ...................................................................................... 4
  II.3. Vicende della composizione della Corte ................................................................................... 4
  II.4. La peculiare composizione della Corte costituzionale nei giudizi penali .................................. 5

III. L'organizzazione e il funzionamento interno della Corte .............................................................. 6
  III.1. Il potere normativo della Corte .............................................................................................. 6
  III.2. La collegialità ........................................................................................................................ 6
  III.3. Il Presidente ............................................................................................................................ 7
  III.4. L'organizzazione amministrativa ........................................................................................... 8

IV. I poteri della Corte. In particolare: .............................................................................................. 9
  IV.1. Il controllo di costituzionalità delle leggi ............................................................................... 9
    IV.1.1. L'oggetto ........................................................................................................................... 9
    IV.1.2. I parametri ....................................................................................................................... 11
    IV.1.3. L'accesso .......................................................................................................................... 11
    IV.1.4. Lo svolgimento del giudizio ............................................................................................ 14
  IV.2. I conflitti fra lo Stato e le autonomie territoriali ..................................................................... 15
  IV.3. I conflitti fra i poteri dello Stato ............................................................................................... 16
  IV.4. Corte costituzionale e trattati internazionali ......................................................................... 18
  IV.5. Le altre competenze della Corte ............................................................................................. 18

V. Le parti ............................................................................................................................................ 22

VI. Il procedimento innanzi la Corte costituzionale ......................................................................... 23

VII. Effetti ed esecuzione delle sentenze .......................................................................................... 24
    VII.1. Le pronunce nei giudizi sulle leggi ..................................................................................... 24
    VII.2. Le pronunce che definiscono altri tipi di giudizio ............................................................ 26

VIII. Conclusioni ................................................................................................................................. 27

Bibliografia ......................................................................................................................................... 28

Sitografia ........................................................................................................................................... 30
### Indice delle abbreviazioni

<table>
<thead>
<tr>
<th>Abbreviazione</th>
<th>Significato</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ad es.</td>
<td>ad esempio</td>
</tr>
<tr>
<td>art.</td>
<td>articolo</td>
</tr>
<tr>
<td>artt.</td>
<td>articoli</td>
</tr>
<tr>
<td>Cass.</td>
<td>Corte Suprema di Cassazione</td>
</tr>
<tr>
<td>c.d.</td>
<td>cosiddetta/o e cosiddette/i</td>
</tr>
<tr>
<td>CEDU</td>
<td>Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo</td>
</tr>
<tr>
<td>CEE</td>
<td>Comunità Economica Europea</td>
</tr>
<tr>
<td>Cost.</td>
<td>Costituzione repubblicana</td>
</tr>
<tr>
<td>CSM</td>
<td>Consiglio Superiore della Magistratura</td>
</tr>
<tr>
<td>G.U.</td>
<td>Gazzetta Ufficiale</td>
</tr>
<tr>
<td>l.</td>
<td>legge</td>
</tr>
<tr>
<td>l. cost.</td>
<td>legge costituzionale</td>
</tr>
<tr>
<td>n.</td>
<td>numero</td>
</tr>
<tr>
<td>N.I.</td>
<td>Norme integrate</td>
</tr>
<tr>
<td>nn.</td>
<td>numeri</td>
</tr>
<tr>
<td>par.</td>
<td>paragrafo</td>
</tr>
<tr>
<td>ord.</td>
<td>ordinanza</td>
</tr>
<tr>
<td>ordd.</td>
<td>ordinanze</td>
</tr>
<tr>
<td>r.d.</td>
<td>regio decreto</td>
</tr>
<tr>
<td>r. d. lgs.</td>
<td>regio decreto legislativo</td>
</tr>
<tr>
<td>Reg. gen.</td>
<td>Regolamento generale</td>
</tr>
<tr>
<td>s.</td>
<td>seguente</td>
</tr>
<tr>
<td>sent.</td>
<td>sentenza</td>
</tr>
<tr>
<td>sentt.</td>
<td>sentenze</td>
</tr>
<tr>
<td>Sez. un. pen.</td>
<td>Sezioni unite penali</td>
</tr>
<tr>
<td>Sez. un. civ.</td>
<td>Sezioni unite civili</td>
</tr>
<tr>
<td>ss.</td>
<td>seguenti</td>
</tr>
<tr>
<td>UE</td>
<td>Unione europea</td>
</tr>
<tr>
<td>v.</td>
<td>vedi</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello.
Italia: La Corte costituzionale

Sommmario
La Corte costituzionale è una delle maggiori novità della Costituzione repubblicana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948.
Le ragioni della scelta in favore di una Corte costituzionale furono essenzialmente tre: il passaggio da una Costituzione flessibile a una Costituzione rigida; la ricchezza e la complessità di contenuto delle norme costituzionali; l'introduzione delle autonomie regionali. La soluzione del controllo accentraturo preferita a quella del controllo diffuso per ragioni politiche contingentì, ma anche perché sembrava quella che metteva meno in discussione il tradizionale primato della legge.
La composizione ordinaria della Corte costituzionale è mista: i quindici giudici sono nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica e sono eletti per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature (Corte di cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei conti). Nei giudizi penali il collegio è integrato da sedici giudici, sorteggiati entro un elenco votato dal Parlamento. Il sistema disegnato dalla Costituzione e dalle leggi ha funzionato piuttosto bene, garantendo un sufficiente pluralismo interno alla Corte e un significativo equilibrio tra le varie concezioni del diritto dei vari componenti.
Un ruolo importante nell’organizzazione della Corte lo ha il suo Presidente, che è un primus inter pares, ma “fa l’andatura” del collegio, esercita un “potere d’influenza”, determina i tempi di trattazione delle cause e assegnando le cause ai singoli giudici per la relazione.
Le attribuzioni della Corte sono molteplici.
Anzitutto, essa esercita il controllo di costituzionalità delle leggi, dello Stato e delle Regioni (nonché delle Province autonome di Trento e di Bolzano, equiparate alle Regioni). In Italia, esso si estende agli atti con forza di legge (Decreti legge, decreti legislativi, referendum abrogativi). Anche le leggi costituzionali e di revisione costituzionale sono soggette al sindacato della Corte, ma limitatamente alla verifica del rispetto dei limiti formali e dei principi fondamentali della Costituzione.
Il parametro principale del sindacato della Corte sono le norme costituzionali (della Costituzione e delle leggi costituzionali), ma fungono da parametro anche le c.d. “norme interposte” (e cioè le norme che le fonti costituzionali richiamano come condizioni di validità di tutte o di alcune leggi).
Non è previsto l’istituto del ricorso diretto dei cittadini alla Corte costituzionale e alla Corte si accede o in via incidentale o in via d’azione. Il giudizio incidentale è promosso da un giudice, innanzi al quale si pone un dubbio di costituzionalità di una norma ch’egli deve applicare per definire il giudizio pendente. Il giudizio in via d’azione è riservato allo Stato (quando contesta una legge regionale) e alle Regioni (quando contestano una legge statale o di altra Regione).
La Corte, poi, giudica sui conflitti fra lo Stato e le autonomie territoriali (Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano). In sede di conflitto non si possono impugnare leggi, ma può essere impugnato ogni altro atto, ivi compresi quelli giurisdizionali (a condizione che il conflitto non si risolva in uno strumento di surrettizio appello).
Giudica, ancora, sui conflitti fra i poteri dello Stato. Sono “poteri dello Stato” sia i tre poteri della tradizione di origine montesquieuiana (legislativo, esecutivo, giudiziario), sia gli ulteriori poteri che nella complessa organizzazione costituzionale di una moderna democrazia li hanno affiancati (come la stessa Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica).
La Corte costituzionale, invece, non ha competenze specifiche in ordine ai trattati internazionali, sui quali non esercita un sindacato preventivo.

È di sua competenza, invece, il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, che non è ammesso per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

In composizione integrata, giudica sulla responsabilità penale del capo dello Stato. In questa sede, può determinare le sanzioni penali nei limiti del massimo di pena previsto dalle leggi vigenti al momento del fatto.

Giudica, infine, sui ricorsi in materia di impiego dei propri dipendenti, perché gode della prerogativa dell’autodichia (e cioè della competenza riservata a decidere su tali ricorsi).

Nei giudizi costituzionali possono essere presenti parti, pubbliche o private, secondo il regime di ciascuno dei procedimenti di competenza della Corte.

Tali procedimenti si svolgono con molte regole comuni, ma anche con talune peculiarità proprie di ciascuno, sempre - però - con significative garanzie del contraddittorio.

All’esito di questi vari giudizi la Corte si pronuncia con sentenza o con ordinanza, mentre i provvedimenti del Presidente sono adottati con decreto.

Gli effetti dei provvedimenti variano a seconda del tipo di giudizio. I più significativi, comunque, sono quelli prodotti dalle sentenze che dichiarano l’incostituzionalità delle leggi o degli atti con forza di legge, che retroagiscono nel tempo e riguardano tutti i soggetti giuridici dell’ordinamento italiano.
I. Introduzione e cenni storici

Sebbene, probabilmente, gli stessi costituenti non l’avessero ben percepito (Rodotà, 1999, 12), la Corte costituzionale è una delle maggiori novità della Costituzione repubblicana, approvata dall’Assemblea costituente eletta il 2 giugno 1946 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948, e segna una “completa inversione di marcia” della storia istituzionale italiana (Mezzanotte, 1979, 8). Non a caso Costantino Mortati, uno dei costituzionalisti italiani più autorevoli del dopoguerra (e che era stato componente della Costituente), affermò che l’istituto della Corte costituzionale era “assolutamente estraneo alle tradizioni del Paese” (Mortati, 1976, 1367).

Le ragioni della scelta in favore di una Corte costituzionale furono essenzialmente tre (Pierandrei, 1962, 876 ss.): il passaggio da una Costituzione flessibile (lo Statuto concesso dal re Carlo Alberto di Savoia nel 1848) a una Costituzione rigida, modificabile solo attraverso un procedimento speciale (quello disciplinato dall’art. 138 Cost.); la ricchezza e la complessità di contenuto delle norme costituzionali, che caratterizzano quella italiana come Costituzione proiettata nel futuro (“presbite”, disse, con formula fortunata, il grande giurista Piero Calamandrei alla seduta dell’Assemblea Costituente del 4 marzo 1947); l’introduzione delle autonomie regionali, dotate di funzione legislativa. Tutto questo richiedeva che ci fosse qualcuno capace di far valere il primato della Costituzione sulla legge, di dare voce in concreto ai principi costituzionali, di arbitrare le controversie fra lo Stato e le Regioni, all’interno di un ordinamento che ormai riconosceva con decisione il principio autonomistico (art. 5 Cost.).

Per la verità, queste premesse, più che alla creazione di una Corte costituzionale, spingevano, più in generale, all’introduzione di forme di garanzia della Costituzione, ma non dicevano nulla sulla loro natura. Si doveva trattare di garanzia politica o di garanzia giurisdizionale? E, se si fosse trattato di una garanzia del secondo tipo, avrebbe dovuto essere assicurata da tutti i giudici (controllo diffuso) o da un organo istituito ad hoc (controllo accentrato)?

L’alternativa della garanzia politica non fu presa sostanzialmente in considerazione: probabilmente era troppo legata all’elaborazione teorica di Carl Schmitt, la cui compromissione con il nazionalsocialismo condizionò molto, in negativo, le possibilità di un suo recepimento. Quella del controllo diffuso, invece, scontò la volontà dei costituenti di non cancellare del tutto quel primato della legge che aveva caratterizzato l’esperienza dello Stato liberale di diritto (Mezzanotte, 1984, 126 ss.): la legge avrebbe dovuto essere assoggettata alla Costituzione, sì, ma non avrebbe potuto essere lasciata in balia di ogni singolo giudice, dovendo essere affidata al controllo di un organismo apposito, distinto dai giudici comuni. Oltretutto, dei giudici comuni i costituenti diffidavano: la loro cultura giuridica si era formata durante il fascismo e durante il fascismo avevano iniziato il loro percorso professionale. Si dubitava, dunque, che avrebbero compreso sino in fondo la grande novità rappresentata dalla Costituzione, così diversa dalle fonti che avevano dovuto applicare fino allora. E il dubbio si rivelò fondato, visto che per molti anni i giudici comuni affermarono che molte fra le più interessanti fra le norme costituzionali (quelle sui diritti fondamentali) sarebbero state solo “programmatiche”, cioè prive di “carattere precettivo di valore attuale, contenendo solo principii direttivi e programmatici che hanno bisogno di essere concretati e completati da ulteriori leggi ordinarie” (così la nota sent. Cass., Sez. un. pen., 15 aprile 1950, Bonazzi, in Sinossi giuridica, marzo-maggio 1950, fasc. 644). Con la conseguenza che se una legge le avesse violate non avrebbe potuto essere dichiarata incostituzionale. Sarà solo grazie all’opera della dottrina costituzionalistica, in particolare di Vezio Crisafulli (Crisafulli, 1952) che questa tesi perderà terreno e finirà per essere rigettata dalla primissima sentenza della
Corte costituzionale, nella quale si dirà che anche una norma c.d. “programmatica” va rispettata, perché “ha concretezza che non può non vincolare immediatamente il legislatore, ripercuotersi sulla interpretazione della legislazione precedente e sulla perdurante efficacia di alcune parti di questa”.

Non si deve dimenticare, tuttavia, che anche prima dell’avvento della nuova Carta l’ordinamento italiano aveva conosciuto alcune ipotesi di sindacato di costituzionalità delle leggi, ma, nonostante l’insistenza di una parte significativa della dottrina, che aveva disegnato molte possibilità di controllo diffuso di costituzionalità anche nel contesto di una costituzione flessibile come lo Statuto albertino (Esposito, 1934, 49 ss.), si era trattato di eccezioni. La più nota, probabilmente, è la sent. Cass., Sez. un. civ., 16 novembre 1922, che affermò la possibilità per il giudice di sindacare la costituzionalità di un decreto legge, ma non riuscì a inaugurare un saldo indirizzo giurisprudenziale.

Altra particolarità da ricordare è che l’art. 24 del r. d. lgs. (regio decreto legislativo) 15 maggio 1946, n. 455 (fonte anteriore, dunque, alle elezioni della Costituente e adottata in pieno periodo transitorio dopo il crollo del fascismo, il 25 luglio del 1943), con il quale era stato approvato lo Statuto speciale della Regione siciliana (nella quale vi erano forti spinte autonomiste, se non separatiste, che si ritenne di contrastare proprio concedendo uno statuto speciale), aveva creato un’Alta Corte per la Regione siciliana, che, ai sensi del successivo art. 25, aveva il compito di sindacare la costituzionalità delle leggi siciliane e di quelle statali nella parte in cui erano applicabili alla Sicilia. Dopo varie vicende, le norme sull’Alta Corte furono dichiarate illegittime dalla stessa Corte costituzionale, con la sent. n. 6 del 1970, che così pose fine a una scomoda “coabitazione” fra due diversi garanti (generale l’uno, particolare l’altro) della Costituzione.

La scelta a favore dell’istituzione di un nuovo organo, che si sarebbe chiamato - appunto - Corte costituzionale, fu comunque maggioritaria e poté contare su robusti argomenti, giuridici e politici. Essa, tuttavia, era solo il primo passo, perché molto restava da stabilire: come sarebbe stata composta la Corte? Quali competenze avrebbe avuto? In che modo si sarebbe potuto accedere al suo giudizio? Quali sarebbero stati gli effetti delle sue pronunce? Alcuni di questi nodi furono sciolti direttamente in Costituzione, mentre altri furono lasciati aperti, demandando a future leggi costituzionali od ordinarie la compiuta disciplina del nuovo organo e delle sue funzioni. L’art. 137 Cost., infatti, dispone che “Una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie d’indipendenza dei giudici della Corte” (comma 1) e che “Con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte”.
II. La composizione della Corte

II.1. Le scelte fondamentali

La composizione ordinaria della Corte costituzionale (di quella speciale per i giudizi penali si dirà al par. II.4.) è disciplinata dall’art. 135 Cost. Esso dispone che “La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative” (comma 1).

In Assemblea costituente si confrontarono, in proposito, due orientamenti. Entrambi muovevano dalla consapevolezza che le decisioni della Corte costituzionale, considerato il loro oggetto, avrebbero avuto un notevole impatto anche politico. Conseguentemente, immaginavano una composizione che valorizzasse proprio quest’elemento politico. Alcuni (socialisti e comunisti), però, ritenevano che tutti i componenti della Corte avrebbe dovuto essere scelti dal Parlamento, mentre altri pensavano che fosse più prudente una composizione mista, nella quale l’elemento politico fosse - si - presente, ma non esclusivo. La scelta finale è andata in questa direzione, sicché oggi abbiamo una composizione tripartita e la scelta dei giudici costituzionali spetta per un terzo al Parlamento (riunito in seduta comune, e cioè con tutti i deputati e tutti i senatori), per un terzo alle supreme magistrature (Corte di cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei conti), per un terzo al Presidente della Repubblica.

Il meccanismo funziona così: il Parlamento elegge i giudici rispettando, nella misura del possibile, gli equilibri interni alle Camere (questa è una semplice prassi); le supreme magistrature votano separatamente ed eleggono tre membri provenienti dalla Corte di cassazione, uno proveniente dal Consiglio di Stato, uno dalla Corte dei conti (questo lo stabilisce l’art. 2 della l. 11 marzo 1953, n. 87); il Presidente della Repubblica sceglie con piena discrezione, ma se necessario riequilibra le scelte parlamentari, per tenere conto delle diverse sensibilità culturali e delle varie sensibilità politiche (anche questa è una prassi e non ci sono norme che regolino l’esercizio del potere presidenziale).

Capo dello Stato e supreme magistrature sono sempre molto solleciti nella nomina e - rispettivamente - nell’elezione dei giudici, mentre non si può dire lo stesso del Parlamento. I giudici di provenienza parlamentare sono eletti (a scrutinio segreto) “con la maggioranza dei due terzi dei componenti l’Assemblea”, ma “per gli scrutini successivi al terzo è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti l’Assemblea” (art. 2 l. cost. 22 novembre 1967, n. 2): la segretezza del voto e l’elevatezza del quorum per l’elezione rendono indispensabile un accordo tra le forze politiche che spesso è difficile raggiungere, specie in un sistema politico come quello attuale, in fase di delicata ristrutturazione (Malfatti-Panizza-Romboli, 2016, 47). Di qui i ritardi, talvolta molto imbarazzanti (recentemente - il 16 dicembre 2015 - il Parlamento in seduta comune ha coperto ben tre posti vacanti, il che significa che la Corte, la quale, ai sensi dell’art. 16, comma 2, della l. n. 87 del 1953, può funzionare con un minimo di undici componenti, si è trovata per molto tempo al limite della paralisi). Di qui anche alcune proposte, in dottrina, di rimediare all’inerzia parlamentare facendo nominare i giudici mancanti dal capo dello Stato (Pinardi, 2004, 131).

Nonostante l’inconveniente che ora si è segnalato, comunque, il sistema disegnato dalla Costituzione e dalle leggi ha funzionato piuttosto bene, garantendo un sufficiente pluralismo interno alla Corte e un significativo equilibrio tra le varie concezioni del diritto dei vari componenti.
Un altro elemento positivo per il buon funzionamento della Corte è stata la durata del mandato, inizialmente di dodici anni, poi ridotti a nove dalla l. cost. n. 2 del 1967. Anche dopo questa riduzione si tratta del mandato più lungo fra tutti quelli dei titolari di organi costituzionali (il Presidente della Repubblica dura in carica sette anni), il che favorisce l’indipendenza dei giudici, garantita anche da un trattamento economico adeguato (art. 12 l. n. 87 del 1953).

II.2. I requisiti per la nomina o l’elezione

Sempre l’art. 135 Cost. fissa anche i requisiti che si devono possedere per essere nominati o eletti giudici della Corte: “I giudici della Corte costituzionale sono scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giudicarie e gli avvocati dopo venti anni di esercizio” (comma 2).

Come si vede, la consapevolezza dell’importanza politica della Corte costituzionale non impedi di comprendere che questa avrebbe potuto funzionare soddisfacentemente solo garantendo un elevato standard tecnico della sua composizione, il che si cercò di ottenere riservando l’eleggibilità a magistrati (delle giurisdizioni superiori), professori universitari ordinari e avvocati (con almeno venti anni di anzianità). A giudicare della sussistenza di questi requisiti è la stessa Corte costituzionale, ai sensi dell’art. 2 della l. cost. n. 2 del 1967. Non sempre si tratta di un compito semplice. E’ noto, ad es., il caso del giudice Bucciarelli Ducci, eletto dal Parlamento nel 1977, che venne dichiarato in possesso dei requisiti richiesti sebbene non avesse mai esercitato le funzioni di consigliere della Corte di cassazione: si ritenne, infatti, che l’aver presieduto la Camera dei deputati avesse comportato l’esercizio di funzioni caratterizzate da imparzialità e indipendenza, analoghe a quelle proprie di un magistrato. La dottrina, peraltro, ha ritenuto che il ragionamento della Corte sia stato, qui, piuttosto forzato (Panizza, 2004, 154).

II.3. Vicende della composizione della Corte

La composizione della Corte costituzionale si può modificare per varie cause che riguardano i singoli giudici: scadenza del mandato; rimozione o decadenza; dimissioni; morte.

Il mandato, si è detto, dura nove anni e non è ammessa la prorogatio (scaduto il termine, cioè, il giudice cessa dalle funzioni). Fa eccezione la partecipazione ai c.d. giudizi di accusa (di cui si parlerà al par. IV.5.): in quel caso il giudice continua a far parte del collegio, limitatamente a tali giudizi, sino al loro “esaurimento” (art. 26, comma 5, l. 25 gennaio 1962, n. 20).

Non si sono mai verificati casi di rimozione o di decadenza (che sono previste, rispettivamente, per “sopravvenuta incapacità fisica o civile o per gravi mancanze nell’esercizio delle loro funzioni”, ai sensi dell’art. 3 della l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e per mancato esercizio delle funzioni “per sei mesi”, ai sensi dell’art. 8 della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1), mentre si sono avuti tre casi di dimissioni (De Nicola nel 1957, Ferrari nel 1987, Vaccarella nel 2007), cui va aggiunto quello, particolarissimo, delle dimissioni del giudice Criscuolo (2016), ma dalla sola carica di Presidente (egli, dunque, è tuttora in carica, ma solo come giudice).
Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello. Italia: La Corte costituzionale

II.4. La peculiare composizione della Corte costituzionale nei giudizi penali

L’art. 35, comma 7, Cost., stabilisce che nei giudizi penali (dei quali si dirà al par. IV.5.) la Corte è integrata da “sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l’eleggibilità a senatore che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari”. Lo status di questi giudici c.d. “aggregati” è analogo a quello dei componenti ordinari. La dottrina nota che la loro prevalenza numerica si deve alla volontà dei costituenti di garantire la “sensibilità politica” dell’organo giudicante, in un dominio che di politicità, appunto, è intriso (Malfatti-Panizza-Romboli, 2016, 310). Il carattere eminentemente “politico” di questa competenza, in effetti, è dimostrato anche dal fatto che, ai sensi dell’art. 12, comma 4, della l. cost. n. 1 del 1953, in caso di messa in stato d’accusa del Presidente della Repubblica, la Corte, prima ancora di pronunciarsi, può sospenderlo dalla carica.
III. L’organizzazione e il funzionamento interno della Corte

III.1. Il potere normativo della Corte

L’organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale non sono disciplinati solo dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali e dalle leggi ordinarie, ma anche da fonti di autonomia della Corte costituzionale. L’art. 14 della l. n. 87 del 1953 dispone che “La Corte può disciplinare l’esercizio delle sue funzioni con regolamento approvato a maggioranza dei suoi componenti” e l’art. 22 della stessa legge prevede che per regolare i procedimenti della giurisdizione costituzionale, “Norme integrative possono essere stabilite dalla Corte nel suo regolamento”. Di fatto, la Corte costituzionale ha adottato un Regolamento generale (nel 1966) e delle separate Norme integrative per la disciplina dei giudizi di sua competenza (il cui ultimo aggiornamento è del 2008 e che si citano comunemente come “N.I.”). Norme specifiche, poi, sono state adottate con le “Norme integrative per i giudizi di accusa davanti alla Corte costituzionale” e con il “Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale”.

La dottrina, in genere, ritiene che il fondamento di tali fonti, prima ancora che nella l. n. 87 del 1953, stia nella natura costituzionale dell’organo, cui accederebbe la naturale titolarità di poteri normativi (Crisafulli, 1984, II, 143). Si tratta di un’argomentazione importante, perché alcune delle norme che la Corte autonomamente si è data derogano significativamente alle norme di legge.

A queste fonti di maggior rilievo se ne aggiungono altre, minori, che disciplinano alcune attività amministrative (es.: il regolamento della biblioteca e tutti gli altri “regolamenti amministrativi” previsti dall’art. 31 del Regolamento generale).

III.2. La collegialità

Il più importante principio (allo stesso tempo) organizzativo e di funzionamento della Corte è quello di collegialità. Lo si trova scolpito nell’art. 16 della l. n. 87 del 1953, il quale stabilisce che “I membri della Corte hanno obbligo di intervenire alle udienze quando non siano legittimamente impediti” (comma 1) e che “Le decisioni sono deliberate in camera di consiglio dai giudici presenti a tutte le udienze in cui si è svolto il giudizio [...]”, e ribadito nell’art. 17 N.I., a tenor del quale “Alla deliberazione devono partecipare i giudici che siano stati presenti a tutte le udienze fino alla chiusura della discussione della causa”.

Queste norme impediscono che la Corte organizzi i propri lavori dividendosi in “camere”, “sale” o “senati” diversi (come accade, con varia terminologia, in altri ordinamenti) e impongono la piena compartecipazione di tutti i giudici alle decisioni sulle cause alle cui udienze siano stati presenti. Al di là di questo dato formale, peraltro, quel che conta è il punto sostanziale che, come risulta anche da testimonianze dirette di chi è stato giudice costituzionale (Zagrebelsky, 2005, 67 ss.), le decisioni sono realmente collegate, poiché vengono tutte discusse, in camera di consiglio, dall’intera Corte.

Certo, il ruolo del relatore è molto importante, ma non è affatto detto che la sua proposta sia accolta. L’istituto dell’opinione dissenziente non è previsto, ma poiché si distingue fra giudice “relatore” (che istruisce la causa e riferisce al collegio) e giudice “redattore” (che scrive materialmente la motivazione), può accadere che l’una e l’altra figura non coincidano:
Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello.
Italia: La Corte costituzionale

quando questo accade è evidente che il relatore è andato in minoranza e che la sua proposta è stata respinta.

III.3. Il Presidente

Il Presidente è scelto dalla Corte fra i propri componenti (art. 135, comma 5, Cost.). I giudici esprimono un voto segreto e le schede, che un tempo erano bruciate nel camino che si trova al centro di una parete della camera di consiglio, sono ora distrutte in un più moderno, ma prosaico, trita-documenti.

Il Presidente dura in carica tre anni ed è rieleggibile, ma una diffusa prassi vuole che a essere eletto sia quasi sempre il più anziano (non di età, ma di mandato), con la conseguenza che le presidenze sono spesso molto brevi. La brevità può determinare qualche problema organizzativo, perché il Presidente, sebbene sia semplicemente un primus inter pares, “fa l’andatura” del collegio e non esercita solo un “potere d’influenza” (Azzariti, 1996, 199), ma pesa molto sulla concreta organizzazione dei lavori, determinando i tempi di trattazione delle cause, assegnando le cause ai singoli giudici per la relazione, dirigendo le udienze e le camere di consiglio, etc. D’altro canto, le presidenze brevi impediscono che, nell’assegnazione delle cause, il Presidente di turno assegni certe materie costantemente ai medesimi relatori, con il rischio di inopportuni irrigidimenti degli indirizzi giurisprudenziali (Spagnoli, 1996, 30 s.).

Fra le prerogative presidenziali, infine, spicca la rappresentanza della Corte, che comporta anche l’onere dei rapporti con la stampa (che la dottrina ha suggerito di ispirare al principio della massima sobrietà e prudenza: Siclari, 2004, 175) e la possibilità di esprimere il voto decisivo in caso di equilibrio di opinioni fra gli altri giudici (ai sensi dell’art. 17, comma 3, N.I., “In caso di parità di voti, il voto del Presidente prevale”).

E’ ammessa la nomina di uno o più Vice-presidenti, che hanno il compito di sostituire il Presidente in caso di temporaneo impedimento (allo stato, sono in numero di tre).
III.4. L’organizzazione amministrativa

L’organizzazione amministrativa della Corte è articolata, anche se non eccessivamente complessa. Essa è disciplinata dal Regolamento generale e prevede:

a) un Ufficio di presidenza, con compiti in materia di finanza, di personale, di amministrazione (artt. 25 e 26 Reg. gen.);

b) una Commissione per gli studi e i regolamenti, che coordina l’ufficio studi della Corte ed elabora le proposte di riforma dei regolamenti (artt. 27 e 28 Reg. gen.);

c) una Commissione per la biblioteca, che coordina il relativo servizio (art. 29 Reg. gen.).
IV. I poteri della Corte. In particolare:

IV.1. Il controllo di costituzionalità delle leggi

Abbiamo visto, al par. I, che alla Corte costituzionale è assegnato il monopolio nel sindacato di costituzionalità delle leggi; questa attribuzione, anzi, costituisce - come è noto - il cuore stesso di qualunque giurisdizione costituzionale. Prima di esaminare in che modo essa è disciplinata, però, si deve precisare che tracce di controllo diffuso sono comunque presenti anche nell’ordinamento italiano. Infatti:

a) i giudici comuni possono sindacare la legittimità costituzionale degli atti subordinati alla legge (c.d. atti subprimari), anche se di carattere normativo, quali sono ad es. i regolamenti (Amoroso-Parodi, 2015, 7 ss.). Il vizio di questi atti, infatti, sia pure in casi peculiari, potrebbe essere determinato dal loro diretto contrasto con la Costituzione a prescindere dall’interposizione di una legge, sicché, senza rivolgersi alla Corte costituzionale, il giudice ordinario potrebbe disapplicarli e quello amministrativo potrebbe annullarli (nell’ordinamento italiano il giudice ordinario non può annullare gli atti amministrativi);

b) vale anche in Italia il noto principio dell’interpretazione conforme. Questo trova applicazione nei rapporti fra le fonti interne e quelle internazionali o sovranazionali, ma anche nei rapporti tra legge e Costituzione. Secondo la Corte costituzionale, infatti, “le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali” (sent. n. 356 del 1996). Talvolta i giudici, approfittando dei margini di incertezza lasciati dal legislatore, forzano i limiti dell’interpretazione conforme, finendo per praticare una sorta di non dichiarato sindacato diffuso di costituzionalità, che lascia molto perplessi (Luciani, 2016a, 472).

Venendo, ora, al sindacato di costituzionalità esercitato dalla Corte, si devono mettere in luce molteplici nodi problematici.

IV.1.1. L’oggetto

Oggetto del controllo di costituzionalità sono esclusivamente le leggi e gli “atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni” (art. 134 Cost.).

Questo significa che la Corte non può occuparsi di atti che: a) non siano “dello Stato” o “delle Regioni” (ovvero delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che hanno anch’esse potestà legislativa); b) non abbiano forza di legge. La conseguenza è che sfugge alla Corte, da una parte, il controllo di fonti normative provenienti da altri soggetti dell’ordinamento italiano o da altri ordinamenti; dall’altra, il controllo su atti che non hanno la forza della legge.

Ci sono alcuni casi considerati problematici, ma ormai tendenzialmente risolti. Limitandosi ai principali abbiamo quelli:

- delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale. Esse sono soggette al sindacato della Corte, anche se limitatamente alla verifica del rispetto dei limiti formali (procedimento di approvazione, etc.) e dei principi fondamentali della Costituzione, che attengono “all’essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana” (così l’importante sent. n. 1146 del 1988) e tracciano l’identità stessa del nostro ordinamento e per questo sono immodificabili (v. anche le sentt. nn. 203 del 1989; 366 del 1991; 35 del 1997; 134 del 2002; 2 del 2004; 238

- delle norme anteriori alla Costituzione. La questione della sindacabilità di tali norme, che la dottrina aveva inizialmente posto, è stata risolta dalla Corte, in senso affermativo, sin dalla sua primissima sentenza. Si legge, infatti, nella sent. n. 1 del 1956 che “è innegabile che il rapporto tra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse rispettivamente spetta nella gerarchia delle fonti non mutano affatto, siano le leggi ordinarie anteriori, siano posteriori a quelle costituzionali. Tanto nell’uno quanto nell’altro caso la legge costituzionale, per la sua intrinseca natura nel sistema di Costituzione rigida, deve prevalere sulla legge ordinaria”;

- dei regolamenti parlamentari. La Corte costituzionale esclude la loro sindacabilità, ma non tanto perché sarebbero privi di forza di legge, quanto perché sono espressione di autonomia costituzionalmente garantita (dall’art. 64 Cost.), come “fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria” (sent. nn. 120 del 2014, ma v. anche sentt. nn. 137 e 138 del 2015). Lo stesso ragionamento, è stato osservato, deve applicarsi agli atti di normazione autonoma degli altri organi costituzionali dotati di specifica autonomia, quali la Corte costituzionale e la Presidenza della Repubblica (Ruggeri-Spadaro, 2014, 91);


Quanto al concetto di forza di legge, da noi si ritiene, in genere, che sia la capacità dell’atto di innovare al diritto oggettivo al livello della legge (forza attiva) e di resistere all’abrogazione da parte di fonti di rango inferiore (forza passiva). Dalla forza di legge una parte della dottrina differenzia il “valore”, che sarebbe il trattamento giuridico dell’atto, in particolare la sua sottoponibilità al controllo (solo) della Corte costituzionale (Sandulli, 1990, 61; contra Mortati, 1964, 98). La legge, ovviamente, ha forza di legge, ma hanno forza di legge anche i decreti legge, i decreti legislativi e lo stesso referendum abrogativo (che, sebbene sia espressione di volontà popolare, deve rispettare la Costituzione).

I decreti legislativi sono adottati, ai sensi dell’art. 76 Cost., sulla base di una legge di delegazione da parte delle Camere, che determina oggetto, termine e principi (e criteri direttivi) che il decreto legislativo deve rispettare. Anche qui non mancano le declaratorie di incostituzionalità (da ultimo, sent. n. 98 del 2015), ma si deve registrare una tendenza a interpretare in modo alquanto “elastico” il limite dei principi stabiliti dalla legge di delegazione.

Il referendum abrogativo è previsto dall’art. 75 Cost. Sul referendum, come poi si vedrà, la Corte esercita un controllo preventivo di ammissibilità. Poiché esso non si estende a tutti i possibili vizi di costituzionalità, non si può escludere che un referendum ammesso produca esiti incostituzionali (sent. nn. 24 e 26 del 1981). Poiché anche il referendum è un “atto” e poiché ha “forza di legge”, è sindacabile ai sensi dell’art. 134 Cost. In questo caso, certo, si pone la questione politica di una dichiarazione di incostituzionalità che colpisce una pronuncia popolare, ma è appunto questione politica, non giuridica.


IV.1.2. I parametri

Il parametro principale del sindacato della Corte sono le norme costituzionali (della Costituzione, cioè, e delle leggi costituzionali). Ma fungono da parametro anche le c.d. “norme interposte” (e cioè “poste fra” la Costituzione e la legge controllata, nel senso che la prima non si limita a rinvio ad esse – Zagrebelsky, 1988, 139 –, ma le richiama come condizioni di validità della seconda). Gli esempi sono molti. I più classici sono i seguenti (per ulteriori ipotesi, Siclari, 1992, 37 ss.): le norme statali di principio che le leggi regionali devono rispettare nelle materie di competenza c.d. “concorrente”, nelle quali alla legge statale spetta determinare – appunto – i principi e alla legge regionale definire il dettaglio della disciplina (art. 117, comma 3, Cost.); le norme della legge di delegazione in rapporto al decreto legislativo (che non può “eccedere” l’ambito stabilito dalla delega parlamentare ai sensi dell’art. 76 Cost.); le norme internazionali (prima fra tutte la CEDU), che la legge deve rispettare in ragione degli artt. 10 (“L’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”) e 117, comma 1, Cost. (“La potestà legislativa è esercitata dello Stato e delle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”); le norme concordatarie (richiamate dall’art. 7 Cost.); le fonti dell’Unione europea (legittimate dall’art. 11 Cost.). Per queste ultime, in realtà, abbiamo un regime particolare. Esse, infatti, come è noto, in virtù dell’effetto diretto, determinano l’obbligo per i giudici e per le pubbliche amministrazioni italiane di disapplicare la legge nazionale e applicare la normativa eurounitaria, senza bisogno che la prima sia dichiarata incostituzionale. Fanno eccezione, però, il caso del diritto UE non self-executing e quello dell’impugnazione di una legge nazionale in sede di giudizio principale (giudizio del quale si dice in questo stesso paragrafo, al n. IV.1.3., perché, in questo caso, il meccanismo della disapplicazione non può funzionare: sent. sentt. nn. 62 del 2008 e 227 del 2010).

IV.1.3. L’accesso

Nell’ordinamento italiano non è previsto l’istituto del ricorso diretto dei cittadini alla Corte costituzionale. Come accennato alla fine del par. 1, la scelta sulle modalità di accesso alla Corte costituzionale non è stata operata direttamente dalla Costituzione, ma è stata rinviiata a successive leggi costituzionali e ordinarie. La prima di tali leggi (la l. cost. n. 1 del 1948) è stata approvata dalla stessa Assemblea costituente (rimasta in funzione sino alle prime elezioni politiche, del 18 aprile 1948) e, contrariamente a quanto si sarebbe potuto pensare,
viste le discussioni che l’avevano preceduta (Malfatti-Panizza-Romboli, 2016, 29), ha escluso il ricorso diretto e ha previsto solo due modalità di accesso: a) il giudizio incidentale (art. 1); b) il giudizio principale o in via di azione (art. 2).

- Il giudizio incidentale è così denominato perché sorge come “incidente” processuale nel corso di un giudizio (denominato “principale”) pendente innanzi un giudice (e questo collegamento con tale giudizio rende quello della Corte più “concreto” di quanto sarebbe nel caso di controllo preventivo di costituzionalità: Pizzetti-Zagrebelsky, 1972, 15; Azzena, 2012, 17). In ragione del primato della Costituzione, il giudice non può essere tenuto ad applicare una legge incostituzionale, ma, poiché non può disapplicarla (salvi casi particolari, come il contrasto con il diritto UE self-executing), deve essersi consentito rivolgersi alla Corte costituzionale per chiedere che la legge stessa sia dichiarata illegittima. Il giudice (comunemente denominato, con formula latina, giudice a quo, e cioè giudice “da cui” è attivato il giudizio incidentale) solleva la questione di costituzionalità con apposita ordinanza, adeguatamente motivata, con la quale, contemporaneamente, sospende il giudizio pendente innanzi a sé (l’ordinanza è anche pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana). La questione, però, può essere sollevata solo se ricorrono due presupposti, e cioè se è non manifestamente infondata e rilevante.

- La nozione di giudice (al fine della legittimazione a sollevare questione di costituzionalità) non è di agevole identificazione. È giudice, indubbiamente, quello che è inserito nell’ordine giudiziario, per come definito dalla legge richiamata dall’art. 102, comma 1, Cost. Lo sono anche i giudici speciali, che possono essere solo quelli esistenti già prima della Costituzione (Consiglio di Stato, Corte dei conti, tribunali militari), poiché l’istituzione di altri giudici speciali è vietata dallo stesso art. 102 Cost. Altri casi sono più discussi. Vanno ricordati almeno i principali: a) la stessa Corte costituzionale è giudice legittimato a sollevare (innanzi a se stessa) questione di costituzionalità e si ritiene che ciò non violi il principio nemo iudex in causa propria, perché la Corte è organo di chiusura del sistema (Caravita, 1985, 107); b) sono legittimati anche gli arbitri, in quanto “l’arbitrato costituisce un procedimento previsto e disciplinato dal codice di procedura civile per l’applicazione obiettiva del diritto nel caso concreto, ai fini della risoluzione di una controversia, con le garanzie di contraddittorio e di imparzialità tipiche della giurisdizione civile ordinaria” (sent. n. 376 del 2001, ripresa dalla sent. n. 223 del 2013). La nozione di giudice, dunque, è sostanziale, nel senso che è tale quell’autorità pubblica (o privata, come accade per gli arbitri) che ha la funzione di applicare il diritto oggettivo in posizione di imparzialità e terzietà, garantendo il contraddittorio fra le parti.

- Anche la nozione di giudizio è di complessa definizione. Il problema si pone perché, talvolta, i giudici esercitano funzioni di tipo non giurisdizionale, ma amministrativo (si pensi al provvedimento del capo dell’ufficio giudiziario sulla richiesta di astensione di un giudice, che - appunto - non costituisce “giudizio”: ordd. nn. 35 del 1988; 216 del 2001). Anche in questo caso la nozione è sostanziale e anzi si può dire che la nozione di giudizio condiziona quella di giudice, perché, come si è visto, si è giudice quando si applica il diritto oggettivo in posizione di imparzialità e terzietà, con la garanzia del contraddittorio fra le parti.

- Più semplice la nozione di non manifesta infondatezza. Al giudice del processo principale, infatti, non spetta “stabilire se la questione sia prima facie fondata”, bensì stabilire “se non sia prima facie infondata” (Crisafulli, 1984, 294). Una cosa, dunque, è la “fondatezza”, che si ha solo nell’ipotesi di accertato contrasto fra una norma e un parametro costituzionale; altra la “non manifesta infondatezza”, che si ha in presenza del semplice dubbio su tale contrasto. Nonostante qualche incertezza in giurisprudenza (ord. n. 425 del 1992), si tratta di una caratteristica oggettiva della questione di costituzionalità, che il giudice è tenuto a sollevare anche quando, soggettivamente, sia convinto della sua infondatezza.
Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello.

Italia: La Corte costituzionale

- Quanto alla rilevanza, ricorre quando il giudizio principale non può essere definito indipendentemente dall'applicazione della norma sulla quale grava il dubbio di costituzionalità. Si può trattare, dunque, sia di una norma sostanziale che di una norma processuale (Crisafulli, 1984, 282). Di recente, la Corte ha mostrato una tendenza ad ampliare le ipotesi di rilevanza, ammettendo una questione di costituzionalità sollevata nel corso di un giudizio di accertamento di un diritto (a votare secondo un sistema elettorale democratico e conforme a Costituzione), nel quale, in verità, l'actualità dell'interesse a ricorrere era dubbia (sent. n. 1 del 2014).

Quando sono presenti sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza il giudice è tenuto a sollevare la questione. Nella prassi, però, è invalsa la tendenza a evitarlo quando un altro giudice già sollevato la medesima questione e per ragioni di economia processuale, dunque, è opportuno soprassedere. In questa ipotesi, invece di (ri)sollevare la questione si sospende il giudizio principale in attesa della definizione del giudizio incidentale (c.d. “sospensione impropria”). È evidente che questa prassi pone un problema di garanzia del diritto di difesa, perché - come vedremo al par. V - se la questione non viene sollevata le parti del giudizio principale non possono costituirsi in quello incidentale. E’ per questo che una recente decisione dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (ord. 15 ottobre 2014, n. 28) ha opportunamente precisato che la sospensione impropria è ammessa solo “allorquando [...] le parti, rese edotte della pendenza della questione di legittimità costituzionale, non facciano richiesta di poter interloquire davanti al giudice delle leggi sollecitando una formale rimessione della questione”.

- Il giudizio principale o in via di azione rappresenta l’unica modalità di accesso diretto alla Corte costituzionale, una volta respinta l’ipotesi di prevedere il ricorso diretto dei cittadini. Si tratta di una modalità di accesso riservata allo Stato e alle Regioni (e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, il cui trattamento è equiparato a quello delle Regioni), la cui disciplina fondamentale è dettata dalla stessa Costituzione. L’art. 127 Cost. (nel testo, profondamente modificato, risultante dalla l. cost. n. 3 del 2001) dispone che: a) “Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione” (comma 1); b) “La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un’altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell’atto avente valore di legge” (comma 2).

Legittimati a proporre il ricorso sono, per lo Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri e, per la Regione, il Presidente della Giunta regionale. E’ tuttavia necessaria una deliberazione - rispettivamente - del Consiglio e della Giunta, perché si tratta di un atto di significativa importanza politica, che spetta alla competenza dell’organo collegiale. La delibera di proporre ricorso ha una notevole importanza processuale: se le censure di incostituzionalità formulate nel ricorso non sono state indicate, anche in forma sintetica, nella delibera, la Corte le dichiara inammissibili.

Per proporre ricorso occorre avervi interesse. In questi giudizi, infatti, “deve necessariamente sussistere, nella parte ricorrente, un interesse attuale e concreto a proporre l’impugnazione, per conseguire, attraverso il provvedimento richiesto, un’utilità diretta e immediata” (sent. n. 68 del 2016). Se ciò non accade, il ricorso è inammissibile.

Dal testo dell’art. 127 Cost. si desumono due dati importanti. Anzitutto, che la Costituzione esclude l’esistenza di atti regionali con valore di legge (di simili atti parla il solo secondo comma, infatti, in relazione alle fonti statali). In secondo luogo, che mentre lo Stato può ricorrere contro la legge regionale per qualunque vizio di costituzionalità, la Regione può
contestare la costituzionalità della legge statale (o della legge di un’altra Regione) solo per vizi che incidono sulla propria sfera di competenza. Questa disciplina determina un’evidente disparità di posizione fra Stato e Regione, che la giurisprudenza costituzionale ha temperato consentendo alla Regione di invocare, quali parametri, anche norme costituzionali diverse da quelle che definiscono la competenza regionale, “quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni [...] e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze [...]” (giurisprudenza costante: da ultimo, sentt. nn. 218 del 2015; 65 e 141 del 2016).

Entro il termine di sessanta giorni stabilito dall’art. 127 Cost. il ricorso deve essere notificato, mentre nei successivi dieci giorni deve essere depositato nella cancelleria della Corte, con la prova delle notificazioni (art. 31, comma 4, l. n. 87 del 1953). Entrambi i termini sono perentori e il loro mancato rispetto comporta l’inammissibilità del ricorso.

Una disciplina particolare vale per l’impugnazione da parte dello Stato degli statuti regionali. Ai sensi dell’art. 123, comma 2, Cost., “Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi” e “Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione”. Gli statuti di cui qui si parla sono solo quelli delle Regioni ad autonomia ordinaria. In Italia, infatti, vi sono cinque Regioni ad autonomia speciale (Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle d’Aosta), i cui statuti sono adottati con legge costituzionale, evidentemente sottratta a questo procedimento.

IV.1.4. Lo svolgimento del giudizio

Una volta pervenuto l’atto introduttivo del giudizio costituzionale il Presidente nomina il giudice competente per l’istruzione della causa e per la relazione (art. 7 N.I.). Se a questo giudice spetta la relazione, però, l’istruzione gli spetta solo dal punto di vista della sua gestione materiale (art. 13 N.I.): è infatti competenza della Corte in sede collegiale disporre (con ordinanza) l’acquisizione in via istruttoria di dati importanti per la decisione della controversia (art. 12 N.I.). Si tratta di un potere cui la Corte fa uso raramente (da ultimo, sent. n. 188 del 2016, la quale dà conto dell’ord. 26 novembre 2015, emessa all’esito dell’udienza del 4 novembre 2015), ma che (Luciani, 2016 b, 10-11) meriterebbe di essere impiegato più spesso, soprattutto quando è necessario determinare i costi derivanti dalle decisioni di incostituzionalità (v. il successivo par. VII).

È sempre prerogativa del Presidente, poi, stabilire quando convocare la Corte per la trattazione della causa e anche decidere se convocarla in camera di consiglio (senza la presenza dei difensori delle parti) o in pubblica udienza (alla quale i difensori intervengono e discutono: si ricordi che le udienze sono tutte accessibili, in audio e video, al “sito” della Corte costituzionale). E’ chiaro che la forma della camera di consiglio è molto più snella, tanto è vero che ad essa si ricorre quando, sempre a giudizio del Presidente, possono verificarsi le ipotesi di manifesta inammissibilità, manifesta infondatezza, estinzione del giudizio o restituzione degli atti al giudice a quo (sul punto, v. ancora il successivo par. VII).

La disciplina dello svolgimento del giudizio vale, mutatis mutandis, anche per le altre attribuzioni della Corte costituzionale, sicché, trattandone, non si ripeterà quanto ora detto.
IV.2.1 conflitti fra lo Stato e le autonomie territoriali

È di competenza della Corte costituzionale anche la risoluzione dei conflitti fra lo Stato e le autonomie territoriali. Anche qui, però, le sole autonomie legittimate a stare in giudizio davanti alla Corte sono le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La disciplina processuale, salve alcune particolarità, è molto simile a quella del giudizio in via di azione. La differenza principale sta nel fatto che in sede di conflitto non si possono impugnare leggi, perché l’impugnazione delle leggi è riservata - appunto - al giudizio in via di azione. Ogni altro atto può essere impugnato in sede di conflitto fra enti, ma per gli atti giurisdizionali (che, ovviamente, possono essere solo statali, perché le Regioni non hanno competenza a adottarli) vale il principio che possono essere impugnati solo se il conflitto non si risolve “in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo, contro gli errori in iudicando, di diritto sostanziale o processuale, i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni” (così la sent. n. 81 del 2012, ma v. anche le sentt. nn. 27 del 1999; 326 e 276 del 2003; 2 e 150 del 2007; 72 del 2012; 52 del 2016, etc.).

L’ipotesi più tipica, dunque, è quella dell’impugnazione di atti amministrativi. Resta ferma l’insindacabilità degli atti politici, ma il suo ambito va sempre più riducendosi, perché “gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall’ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto”. Ne consegue che anche l’atto politico è “sindacabile in sede giurisdizionale, se e in quanto abbia violato una norma giuridica” (sent. n. 81 del 2012).

Ci si chiede se sia possibile proporre conflitto non solo contro veri e propri atti, ma anche contro semplici omissioni. La risposta è tendenzialmente negativa, perché l’art. 39 della l. n. 87 del 1953, ai commi 1 e 2, fa specifico riferimento ad “atti” da contestare in sede di conflitto.

I conflitti possono essere di due tipi: a) da usurpazione (si parla anche di conflitti da rivendicazione di attribuzione o da vindicatio potestatis), che si hanno quando lo Stato o la Regione lamentano che un’attribuzione propria sia stata esercitata dall’altro ente; b) da menomazione (si parla anche di conflitti da interferenza), che si hanno quando non si contesta la spettanza del potere, ma se ne lamenta “il cattivo esercizio”, e cioè ch’esso sia stato esercitato violando le proprie prerogative. I primi commentatori pensarono soprattutto al primo come al caso tipico, ma la prassi ha mostrato che i conflitti da menomazione sono frequentissimi.

Il nostro ordinamento conosce forme ordinarie di rimedio al pregiudizio derivante dagli atti amministrativi (che possono essere disapplicati dal giudice ordinario e annullati dal giudice amministrativo). Alla Corte si può ricorrere, dunque, solo quando è direttamente in gioco la Costituzione. La giurisprudenza, conseguentemente, è ferma nel richiedere che il conflitto abbia un “necessario tono costituzionale” (da ultimo, sent. n. 77 del 2016), il che accade quando si lamenta che l’atto impugnato incida “sulle prerogative costituzionali” della parte ricorrente (sent. n. 104 del 2016). La dottrina, però, ritiene che non sempre la Corte abbia osservato in concreto il principio fissato in astratto e che vi sarebbe stato uno “scadimento del «tono» costituzionale dei conflitti”, con la conseguente tendenza alla sovrapposizione fra giurisdizione costituzionale e giurisdizione amministrativa (Ruggeri-Spadaro, 2014, 310).
IV.3.1 conflitti fra i poteri dello Stato

La competenza a giudicare dei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato è assegnata alla Corte direttamente dall’art. 134 Cost., ma la relativa disciplina è dettata solo dalla l. n. 87 del 1953. Si tratta di una competenza – che segna un passo importante nella direzione dell’assoggettamento di qualunque conflitto, anche il più “politico”, a un controllo di tipo “giuridico” (Bin, 1996, 119 ss.) – regolata da una disciplina complessa, che ha dato luogo a molti problemi interpretativi e applicativi. Vediamo le questioni principali.

i) Sono “poderi dello Stato” non solo i tre poteri della tradizione di origine montesquieuiana (legislativo, esecutivo, giudiziario), ma anche gli ulteriori poteri che nella complessa organizzazione costituzionale di una moderna democrazia li hanno affiancati. In particolare, sono “poderi dello Stato” sia i poteri dello “Stato persona” (e cioè dello Stato come soggetto di diritto), sia quelli dello “Stato ordinamento” o “Stato comunità” (e cioè dello Stato come organizzazione della comunità politica). Così, è stato affermato che è potere dello Stato il comitato promotore di un referendum abrogativo di iniziativa popolare (sent. n. 69 del 1978).

Sono poteri dello Stato, poi, i cosiddetti “poderi-organo”, e cioè quelli che sono composti da un solo organo. Sono tali almeno la stessa Corte costituzionale (ord. n. 77 del 1981, nella quale si è affermato che la Corte, “potenzialmente”, rientra fra i poteri che possono confliggere ai sensi dell’art. 134 Cost.), il Presidente della Repubblica (da ultimo, sent. n. 1 del 2013) e anche l’ex Presidente: la Corte ha affermato, infatti, che “di norma, legittimato a ricorrere per conflitto di attribuzioni è soltanto chi impersona il potere delle cui attribuzioni si discute, nel momento in cui il ricorso viene proposto”, ma ha aggiunto che la legittimazione può “estendersi a chi ha cessato di ricoprire la carica, nelle particolari situazioni [...] in cui concorrono le seguenti due circostanze: a) la controversia sulle attribuzioni e sulla loro ipotizzata lesione coincide con una controversia circa l’applicabilità, nel caso concreto, di una norma costituzionale la cui portata si sostanza nell’escludere o nel limitare, in via di eccezionale prerogativa, la responsabilità della persona fisica titolare della carica costituzionale per atti da essa compiuti; b) vi è coincidenza fra la persona fisica della cui responsabilità si discute, e il titolare, nel momento in cui è stato compiuto l’atto da cui si fa discendere la responsabilità, della carica monocratica alla quale la norma costituzionale collega la prerogativa della immunità” (sent. n. 154 del 2004, cui adde sent. n. 290 del 2007).

Perché si dia potere dello Stato, comunque, è necessario che vi siano la titolarità di attribuzioni costituzionalmente garantite e una posizione di indipendenza dagli altri poteri.

ii) L’art. 37, comma 1, della l. n. 87 del 1953 stabilisce che il conflitto può sorgere solo “tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono”. Questa disposizione non pone problemi quando si tratta di poteri-organo, perché in questo caso organo e potere coincidono. Ma cosa accade quando l’organizzazione del potere è complessa? Vediamo:

a) per quanto riguarda il potere legislativo, la legittimazione spetta a ciascuna Camera e anche al Parlamento in seduta comune;

b) per quanto riguarda il potere esecutivo, in via di principio, la legittimazione spetta al suo organo collegiale di vertice, e cioè al Consiglio dei ministri (sent. n. 420 del 1995). Tuttavia, possono avere legittimazione autonoma anche il Presidente del Consiglio, quando tutela sue attribuzioni specifiche (è quanto è accaduto in materia di segreto di Stato, anche se le competenze del Presidente del Consiglio gli sono assegnate, sia pure in armonia con la Costituzione, da una legge ordinaria come la l. 3 agosto 2007, n. 124: sent. n. 24 del 2014); il Ministro della giustizia, l’unico ad avere attribuzioni direttamente assegnate in Costituzione in forza dell’art. 110 (sentt. nn. 379 del 1992; 200 del 2006); addirittura qualsivoglia Ministro,
ma in ipotesi del tutto particolari. È quanto è accaduto nel caso affrontato dalla sent. n. 7 del 1996, che si pronunciò sul ricorso di un (ex) Ministro, che contestava la legittimità di una mozione di sfiducia individuale votata nei suoi confronti. In quel caso, la Corte osservò come “l’individualità dei singoli ministri resti di norma assorbita nella collegialità dell’organo di cui essi fanno parte”, ma che il discorso è diverso “quando la posizione del singolo ministro sia messa in discussione da una mozione di sfiducia individuale che, investendone l’operato, lo distingua e lo isoli dalla responsabilità correlata all’azione politica del Governo nella sua collegialità”.

c) per quanto riguarda il potere giudiziario, l’affermazione costante della giurisprudenza costituzionale è che si tratta di un potere “diffuso”, e cioè di un potere nel quale qualunque giudice può dichiarare in via definitiva la volontà del potere, perché ogni pronuncia giudiziale è suscettibile di passare in giudicato, se non impugnata. Qualunque giudice, pertanto, può agire e resistere in un giudizio per conflitto di attribuzione. Non solo: sono legittimati anche il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), cui, ai sensi dell’art. 105 Cost., spettano “le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati” (l’ultimo conflitto del quale il Consiglio sia stato parte è quello contro la Corte dei conti recentemente ammesso con ord. n. 166 del 2016, ma non ancora deciso nel merito); l’Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, che, nonostante la peculiarità delle sue attribuzioni (deve verificare la legittimità - non l’ammissibilità - delle richieste di referendum), fa parte del potere giudiziario (sent. n. 69 del 1978); il magistrato del pubblico ministero, che ha attribuzioni garantite dall’art. 112 Cost. (connesso all’obbligo di esercitare l’azione penale, ma, appunto, “esclusivamente quando agisce a difesa dell’integrità della competenza inerente all’esercizio dell’azione penale, competenza della quale è direttamente investito dalla […] norma costituzionale e in ordine alla quale è fornito di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere”: sent. n. 420 del 1995).

iii) Nel caso dei conflitti fra poteri dello Stato non c’è alcuna norma che alluda all’impugnazione (solo) di un “atto”. Anzi, l’art. 38 della l. n. 87 del 1953 dispone che all’esito del giudizio la Corte, ”ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla”. Il che fa capire che un atto potrebbe anche mancare. Per il resto, valgono le osservazioni fatte in precedenza, quanto agli atti impugnabili e ai tipi di controversia, a proposito dei conflitti fra enti. Va segnalato, però, il problema dell’impugnazione di una legge in sede di conflitto fra poteri. Qui, infatti, anche una legge (o un atto con forza di legge) potrebbe essere oggetto di conflitto, sebbene “solo «in situazioni particolari», quali quelle […] in cui il ricorso allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato rappresenta la forma necessaria per apprestare una difesa immediata ed efficace” (ord. n. 480 del 1995): quando così non è resta aperta la via dell’ordinario giudizio di costituzionalità delle leggi, che non può essere aggirata proponendo un conflitto.

iv) Per la proposizione del conflitto non ci sono termini di decadenza. Si è ritenuto, infatti, che, data l’estrema politicità di questa decisione e data la discrezionalità che caratterizza, in politica, la scelta dei tempi, non fosse opportuno indicarne. Resta fermo, però, che si deve avere un interesse concreto e attuale a ricorrere. È perentorio, invece, il termine (di trenta giorni dall’ultima notificazione) per il deposito del ricorso (art. 24, comma 3, N.I.).

v) Il procedimento nei conflitti fra poteri è complesso e può definirsi “bifasico”. In una prima fase, infatti, “La Corte decide con ordinanza in camera di consiglio sulla ammissibilità del ricorso” (art. 37, comma 3, l. n. 87 del 1953) e se “riiene che esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza dichiara ammissibile il ricorso e ne dispone la notifica agli organi interessati”. E’ la Corte stessa, dunque, che identifica le parti resistenti nel conflitto, cui il ricorso deve essere notificato (ad esempio, a fronte di ricorsi proposti solo contro una Camera, la Corte suole ordinare la notificazione anche all’altra quando ne sono coinvolte le

La fase dell’ammissibilità si svolge in camera di consiglio, mentre quella (solo eventuale, visto che il conflitto potrebbe essere dichiarato subito inammissibile) di giudizio sul merito della controversia si svolge in pubblica udienza. Le norme di procedura sono simili a quelle dei giudizi sulle leggi.

IV.4. Corte costituzionale e trattati internazionali

Al contrario di quanto accade in altri ordinamenti, in quello italiano la Corte costituzionale non è coinvolta nel procedimento di nazionalizzazione delle norme dei trattati internazionali: manca, infatti, qualunque forma di controllo preventivo dei trattati e le leggi di autorizzazione alla ratifica (e di esecuzione) sono assoggettate al regime comune di tutte le altre leggi.

Si deve comunque ricordare che tali leggi, per un verso, sono un possibile oggetto del sindacato di costituzionalità; per l’altro (come detto al par. IV.1.), possono fungere da norme interposte nel giudizio su altre leggi, ai sensi dell’art. 117, comma 1, Cost.).

È poi opportuno ricordare anche che fra i trattati internazionali hanno una posizione peculiare quelli istitutivi delle Comunità europee e poi dell’Unione. Essi, infatti, godono della copertura costituzionale particolare offerta dall’art. 11 Cost. e hanno fondato un ordinamento (non internazionale, ma sovranazionale, che ha implicato il riconoscimento di specifiche “limitazioni di sovranità”. Posizione peculiare - si è accennato al par. IV.1. - hanno anche i trattati che hanno definito i rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica, mentre gli altri trattati sono sottoposti al regime ordinario. Non fa eccezione la CEDU, tant’è vero che, con le sentt. nn. 348 e 349 del 2007, la Corte ha affermato che il giudice comune non è abilitato a disapplicare la legge nazionale per contrasto con la Convenzione, ma se nutre il dubbio di tale contrasto - deve sollevare apposita questione incidentale di legittimità costituzionale.

In ogni caso, è la Costituzione che segna la posizione dei trattati, al contrario di quanto ritiene chi parla di una dimensione “supra-costituzionale” posta al di là della sovranità statale (Zagrebelsky, 2008, 398).

IV.5. Le altre competenze della Corte

Oltre quelle elencate nello schema di indice fornito dagli organizzatori ai relatori vi sono altre importanti competenze della Corte costituzionale. Vediamole.

i) Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. L’art. 75 Cost. consente, all’esito di un complesso procedimento, attivato dalla richiesta di cinquecentomila elettori o di cinque consigli regionali, l’abrogazione di leggi o atti con forza di legge tramite un voto popolare. Dispone, però, che “Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali”. Ai sensi dell’art. 2 della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1, spetta alla Corte costituzionale verificare che questi limiti siano rispettati. Anche qui si pongono vari problemi.

- Anzitutto, va osservato che sulle richieste di referendum abrogativo effettua significativi controlli anche l’Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, cui si è accennato al par. IV.3. Tal Ufficio, in particolare, verifica che le firme dei cittadini elettori siano regolari e in numero sufficiente; che siano regolari le delibere dei consigli regionali; che l’atto oggetto della richiesta abrogativa abbia forza di legge e non sia stato abrogato, etc.
L’art. 32, comma 2, della l. 25 maggio 1970, n. 352, dispone che spetta all’Ufficio esaminare “tutte le richieste depositate” nel prescritto periodo di tempo, “allo scopo di accertare che esse siano conformi alle norme di legge, esclusa la cognizione dell’ammissibilità, ai sensi del secondo comma dell’articolo 75 della Costituzione, la cui decisione è demandata dall’articolo 33 della presente legge alla Corte costituzionale”. Lo stesso legislatore, dunque, si è posto il problema di evitare sovrapposizioni fra il controllo dell’Ufficio centrale e quello della Corte costituzionale. La semplicistica formulazione legislativa che si è riportata, però, non l’ha risolto e se ne è dovuta occupare la stessa Corte. Il problema della distinzione delle attribuzioni dell’Ufficio centrale e della Corte costituzionale fu appena sfiorato dalla primissima giurisprudenza costituzionale e trovò soluzione solo nelle sentt. nn. 30 e 31 del 1980, nelle quali si affermò che da una parte sta la conformità alla Costituzione (riservata alla Corte costituzionale); dall’altra la conformità alla legge (riservata all’Ufficio centrale). La sent. n. 35 del 1985, poi, ha precisato che “entro la sfera spettante all’Ufficio non si può pretendere che la Corte operi - in sostanza - come un giudice di secondo grado, appellandosi ad essa contro le pronunze già adottate dall’Ufficio stesso”.

- Delicata è, però, soprattutto la questione dell’ampiezza del controllo esercitato dalla Corte. L’art. 75 Cost., in astratto, lasciava aperte le porte a due opposte soluzioni: interpretare restrittivamente l’elenco di leggi “escluse” dal referendum, concependolo come tassativo; ritenere che le richieste di referendum dovessero rispettare l’intera Costituzione, con la conseguenza che il giudizio di ammissibilità avrebbe potuto trasformarsi in un controllo di costituzionalità anticipato. Inizialmente la Corte abbracciò l’indirizzo restrittivo (sentt. nn. 10 del 1972; 251 del 1975; ord. 7 gennaio 1976), ma con l’importante sent. n. 16 del 1978 cambiò indirizzo, spinta, probabilmente, dalla “raffica” di richieste che erano state allora presentate dal partito radicale (ben otto). Fu la Corte stessa a confessare che una rimeditazione dei problemi era stata sollecitata proprio da “la novità e la vastità dei problemi” connessi alle numerose richieste, ma la quantità dei problemi non ne aveva alterato la qualità, già presente alla precedente giurisprudenza, sicché si può dire che non furono i problemi a determinare il ripensamento, ma fu il ripensamento a determinare i problemi (Luciani, 2005, 337 s.). In quella sentenza, invero, si affermò che doveva respingersi la tesi che “la testuale indicazione delle cause d’inammissibilità, contenuta nel capoverso dell’art. 75, sia rigorosamente tassativa” e che - invece - doveva accogliersi quella che vi sia una serie di cause di inammissibilità “inespresse, previamente ricavabili dall’intero ordinamento costituzionale del referendum abrogativo”. Insomma, è vero che alla Corte spetta giudicare dell’ammissibilità delle richieste “ai sensi del secondo comma dell’art. 75 della Costituzione”, ma “non […] si può sostenere che il secondo comma debba essere isolato, ignorando i nessi che lo ricollegano alle altre componenti la disciplina costituzionale del referendum abrogativo”, così come non è possibile ignorare le caratteristiche logiche del referendum, ammettendo richieste che le snaturino.

Semplificando molto, qui, il quadro, va detto che, muovendo da questa premessa, la Corte ha ritenuto inammissibili le richieste:

- sulle leggi anche semplicemente “collegate” a quelle testualmente escluse dall’art. 75, comma 2, Cost. (es.: sulle leggi di esecuzione dei trattati internazionali);
- caratterizzate da assenza di omogeneità, e cioè prive di una “matrice razionalmente unitaria” (es.: la richiesta di abrogazione di un intero codice);
- aventi a oggetto la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le altre leggi costituzionali;
d) aventi a oggetto atti legislativi a forza passiva peculiare (es.: la l. 27 maggio 1929, n. 810, di esecuzione dei Patti Lateranensi);

e) aventi a oggetto leggi a contenuto costituzionalmente vincolato (e cioè leggi che, in virtù della Costituzione, possono avere solo quel contenuto e non un altro: es., r. d. 20 febbraio 1941, n. 303 - Ordinamento giudiziario militare, la cui abrogazione avrebbe comportato il venir meno della giurisdizione militare, voluta - invece - dall’art. 103, comma 3, Cost.);

f) sulle leggi costituzionalmente necessarie (od obbligatorie), che possono essere abrogate in via referendaria solo se la richiesta è formulata in modo tale che la “normativa di risulta” derivante dalla richiesta è autoapplicativa (esempio tipico, le leggi elettorali politiche).

La giurisprudenza successiva (tra le principali, sentt. nn. 5 del 1995, 35 del 1997, 35 e 38 del 2000, 45 del 2005), pur con alcuni aggiustamenti significativi, ha largamente confermato questo indirizzo, della cui linearità, però, è lecito dubitare, perché in questo modo la Corte per un verso nega, per l’altro, di fatto, pratica – ma solo in parte – un sindacato anticipato di costituzionalità.

ii) Il giudizio sulla responsabilità penale del capo dello Stato. L’art. 90 Cost. dispone che “Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell’esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione” (comma 1) e che “In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta dei suoi membri” (comma 2). Inizialmente, ai sensi dell’art. 96 Cost., la giurisdizione penale della Corte costituzionale si estendeva ai reati ministeriali, ma, a seguito della l. cost. n. 1 del 1989, quell’articolo, ormai, stabilisce che “Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell’esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei Deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale”.

Mentre vi è stato un caso di giudizio penale nei confronti di Ministri (si tratta del noto “caso Lockheed”, definito con la sent. 1° marzo – 2 agosto 1979), non ve n’è stato alcuno nei confronti del Presidente della Repubblica. Si tratta, comunque, di un’attribuzione assai delicata, che rientra in una di quelle ipotesi di “giustizia politica” che i sistemi democratici ben conoscono.

Il procedimento è regolato dagli artt. 17 s.s. della l. 25 gennaio 1962, n. 20, e dalla Delibera della stessa Corte costituzionale 27 novembre 1962, recante “Norme integrative per i giudizi di accusa davanti alla Corte Costituzionale”, mentre, quanto ai poteri della Corte, l’art. 15 della l. cost. n. 1 del 1953 dispone che “la Corte costituzionale, nel pronunciare sentenza di condanna, determina le sanzioni penali nei limiti del massimo di pena previsto dalle leggi vigenti al momento del fatto, nonché le sanzioni costituzionali, amministrative e civili adeguate al fatto”, il che dimostra ancora una volta l’estrema ampiezza dei suoi poteri discrezionali.

Quanto precede vale esclusivamente per gli speciali reati previsti dall’art. 90 Cost., mentre per quelli c.d. “comuni” il capo dello Stato è sottoposto alla giurisdizione ordinaria, come tutti i cittadini (sent. n. 1 del 2013).

iii) Il giudizio sui ricorsi in materia di impiego dei dipendenti della Corte. Come le Camere e la Presidenza della Repubblica, anche la Corte costituzionale gode della prerogativa dell’autodichia e cioè della competenza riservata a decidere sui ricorsi, in materia di impiego, dei propri dipendenti. Il relativo giudizio è disciplinato dal “Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale” (approvato dalla Corte con delibera 16 dicembre 1999). La questione dell’autodichia, peraltro, sembra porsi, ormai, in termini recessivi, perché la stessa Corte, pronunciandosi, con la sent. n. 120 del 2014,
sull’analoga prerogativa delle Camere, ne ha dato un’interpretazione restrittiva, affermando che occorre contemperare i principi conflittanti che sono in campo ("autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall’altro"). Si consideri, poi, che l’ord. n. 91 del 2016 ha ammesso un conflitto di attribuzione proposto dal Tribunale di Roma contro la Camera dei deputati, nel quale si contesta la disciplina dell’autodichia della Camera, sicché la Corte dovrà ulteriormente pronunciarsi, a breve, sul tema.
V. Le parti

La presenza delle parti è diversamente regolata nei vari procedimenti.

- Nel giudizio incidentale le parti (che non hanno la disponibilità del giudizio e non possono influire sul corso del processo: D’Amico, 1991, 328) possono costituirsi entro venti giorni dalla pubblicazione dell’ordinanza di rimessione sulla Gazzetta Ufficiale (art. 3 N.I.). Il Presidente del Consiglio è legittimato a intervenire sempre (art. 4, comma 1, N.I.), e lo fa con il patrocinio dell’Avvocatura Generale dello Stato (che, salvi casi eccezionali, difende la costituzionalità della legge censurata). Lo stesso termine vale, nel caso che il giudizio riguardi una legge regionale, per il Presidente della Giunta regionale (comma 2). Gli interventi dei terzi sono ammessi, nei medesimi termini, ma “ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità” (comma 3). In concreto, la giurisprudenza li ammette di rado, in forza del principio che possono intervenire solo soggetti “titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato ai rapporti sostanziali dedotti in giudizio” (v., da ultimo, l’ord. 17 maggio 2016).

- Nel giudizio in via di azione, ai sensi dell’art. 19, comma 3, N.I., la parte convenuta deve costituirsi nel termine perentorio di venti giorni dalla scadenza del termine utile per il deposito del ricorso (dunque entro quaranta giorni dalla notificazione). Per giurisprudenza costante, gli interventi di terzi sono esclusi (da ultimo, sent. n. 63 del 2016).

- Nel giudizio sui conflitti fra Stato e Regioni e fra Regioni la parte convenuta si costituisce sempre nel termine di quaranta giorni (art. 25, comma 4, N.I.), mentre l’intervento dei terzi, di norma escluso, è stato ammesso in casi eccezionali, quando l’interveniente, altrimenti, sarebbe stato definitivamente pregiudicato in un suo diritto (sent. n. 76 del 2001).

- Nel giudizio sui conflitti fra poteri dello Stato la parte convenuta si costituisce nel consueto termine di quaranta giorni (art. 24, comma 4, N.I.), mentre anche qui gli interventi dei terzi sono eccezionalmente ammessi (v., ad es., sent. n. 154 del 2004).

- Nel giudizio sull’ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo l’attività delle parti è disciplinata dall’art. 33 della l. n. 352 del 1970, mentre, quanto agli interventi di terzi, dopo una prima rigida chiusura, la sent. n. 31 del 2000 li ha ammessi senza particolari limiti, “purché non si pregiudichi lo svolgimento del controllo di ammissibilità che deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita”.

- Nel giudizio sulla responsabilità penale del capo dello Stato le parti sono definite dall’azione penale e la presenza di terzi è regolata dal codice di procedura penale.

- Nel giudizio sui ricorsi in materia di impiego dei dipendenti della Corte è ammessa la partecipazione di “eventuali controinteressati” (art. 5 del relativo Regolamento).
VI. Il procedimento innanzi la Corte costituzionale

Come si è visto in precedenza, non esiste “un” procedimento innanzi la Corte costituzionale. La disciplina processuale, pertanto, è stata esaminata in corrispondenza della trattazione delle singole competenze. Quanto alla posizione delle parti, invece, vale quanto detto al par. V.
VII. Effetti ed esecuzione delle sentenze

La Corte si pronuncia con sentenza o con ordinanza. I provvedimenti del Presidente sono adottati con decreto (art. 18 l. n. 87 del 1953). Le decisioni della Corte non sono impugnabili (art. 137, comma 3, Cost.).

VII.1. Le pronunce nei giudizi sulle leggi

i) Quanto alle sentenze, la Corte dispone di “una serie di strumenti graduati nella loro intensità” (Zagrebelsky, 1988, 295). Possiamo avere:

- **Sentenze di rigetto.** Dichiarano non fondata la questione sollevata, ma non danno una “patente di costituzionalità” alle norme sospetdate di illegittimità. Questo significa che su quelle norme si potranno sollevare altre questioni, invocando parametri costituzionali diversi, e si potrà addirittura riproporre la stessa identica questione con i medesimi parametri e per gli stessi profili (anche se in questo caso è probabile l’esito della declaratoria di manifesta infondatezza). Solo il giudice a quo è vincolato e non può riproporre la stessa identica questione (sent. n. 225 del 1994).

Sono da menzionare a parte le **sentenze interpretative di rigetto**, con le quali la Corte dichiara la questione infondata, sì, ma perché segue un’interpretazione diversa da quella proposta nell’atto introduttivo del giudizio (ordinanza o ricorso). Sono sentenze che non producono effetti vincolanti, ma hanno efficacia persuasiva (tranne che per il giudice a quo, il quale, se non condivide l’interpretazione della Corte, deve risollevare la questione). Tale efficacia è molto ridotta se l’interpretazione della Corte costituzionale confligge con il “diritto vivente” (e cioè con gli indirizzi consolidati della Corte di cassazione). Quando questo accade, anzi, talora si determinano conseguenze problematiche (si è parlato, al proposito, di “guerra delle due Corti”: Assini, 1973, 3; Luciani, 2016a, 464), in contraddizione con un atteggiamento generalmente collaborativo fra Corte e giudici comuni (Lamarque, 2012, 139).

- **Sentenze di accoglimento.** Dichiarano l’incostituzionalità della norma censurata. Possono essere di accoglimento totale, parziale, sostitutivo, additivo. La prima ipotesi si ha quando la Corte dichiara illegittima l’intera norma; la seconda quando ne dichiara illegittima una parte o quando dichiara illegittima solo una sua possibile interpretazione (si parla, in questo caso, di “interpretative di accoglimento”); la terza quando la dichiara illegittima nella parte in cui prevede x “anziché” y; la quarta quando la dichiara illegittima nella parte in cui “non prevede” x. Le ultime due categorie di sentenze sono denominate “manipolative”, perché la Corte “manipola” il testo stesso della norma di legge, agendo, in pratica, da legislatore (non più solo negativo, come nella classica impostazione kelseniana), ma positivo. Essa, però, non opera con la stessa discrezionalità del legislatore, ma può agire solo “a rime obbligate” (Crisafulli, 1984, 76 ss.), e cioè solo quando la manipolazione è l’unica soluzione possibile per ripristinare la legalità costituzionale violata e - dunque - è imposta dalla Costituzione.

Una categoria molto particolare è quella delle sentenze “additive di principio”, che affermano l’incostituzionalità di una omissione da parte del legislatore, indicando “un principio generalissimo visto [...] come l’unica indicazione certa e costituzionalmente necessitata che è possibile trarre dal sistema” (Anzon, 1992, 3199 ss.) e lasciando alla discrezionalità del Parlamento il compito di riempire la lacuna scegliendo tra i possibili rimedi.

Si consideri, infine, che la Corte si pronuncia “nei limiti dell’impugnazione” (art. 27 della l. n. 87 del 1953), sicché vale anche per il giudizio costituzionale il generale principio di corrispondenza fra il chiesto e il pronunciato. Lo stesso art. 27, tuttavia, stabilisce che la
sentenza di accoglimento dichiara “quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata”. E’ l’ipotesi della “illegittimità consequenziale”, che si verifica quando fra la norma dichiarata incostituzionale in via diretta e le altre esiste una “sostanziale identità dei contenuti normativi” (sent. n. 422 del 1995), un “inscindibile nesso” (sent. n. 336 del 2003), un “inscindibile legame funzionale” (sent. n. 138 del 2009), o simili.

Quanto agli effetti delle pronunce di accoglimento, al di là di quelli che si producono nei confronti del legislatore, tenuto a dar loro “seguito” (Ruggeri, 1988, 3 ss.), sono imponenti. Tali sentenze, infatti, valgono *erga omnes* (tutti devono osservarle) e, per il combinato disposto degli artt. 136 Cost., e 30, comma 3, della l. n. 87 del 1953, retroagiscono nel tempo, travolgendo tutti i rapporti sorti sulla base della norma dichiarata incostituzionale. Fanno eccezione i c.d. “rapporti esauriti”, e cioè i rapporti ormai consolidati, perché definiti con sentenza passata in giudicato o con transazione, ovvero per i quali è decorso un termine di prescrizione o di decadenza. Anche questo limite, tuttavia, è travolto quando la norma dichiarata incostituzionale è penale (*in malam partem*): in questo caso il principio del *favor libertatis* determina il travolgimento anche dei rapporti esauriti.

La radicalità degli effetti delle sentenze di accoglimento ha indotto la Corte, di recente, a meditare sulla possibilità di modulare essa stessa gli effetti temporali delle proprie pronunce, come - peraltro - alcuni autori avevano già immaginato in passato (si veda il dibattito in AA. VV., 1989). In due pronunce di accoglimento, infatti (sentt. nn. 10 e 178 del 2015), la Corte ha stabilito che i loro effetti si sarebbero dovuti produrre dal giorno successivo alla loro pubblicazione. Soprattutto la prima sentenza è stata esplicita nell'affermare che la modulazione degli effetti retroattivi si doveva al costo eccessivo che la sentenza, se retroattiva, avrebbe avuto per il bilancio dello Stato, ma ha precisato che simili interventi devono essere “rigurosamente subordinati alla sussistenza di due chiari presupposti: l’impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbe irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento e la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco”. Nonostante tale precisazione, però, questa pronuncia è stata oggetto di molte critiche in dottrina (molti di questi commenti critici si trovano indicati al sito www.giurcost.org, in corrispondenza della sentenza citata).

Infine, si deve segnalare che, in attesa di decidere definitivamente, la Corte, esercitando un potere molto discrezionale (Vipiana, 2008, 83), può sospendere le leggi qualora la loro applicazione “possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico o all’ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini” (art. 35 l. n. 87 del 1953) e gli atti che hanno dato luogo a un conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni “per gravi ragioni” (art. 40). Per i conflitti fra poteri dello Stato un potere analogo non è previsto esplicitamente, ma si dà per scontato che la Corte ne sia titolare (Vuolo, 2009, 77).

- **Sentenze processuali.** Sono sentenze che non definiscono il giudizio nel merito, ma lo chiedono in *limine*, e cioè “sulla soglia”, quando ne mancano i presupposti, ad es.: per carenza di forza di legge dell’atto censurato; per difetto di rilevanza della questione incidentale; per difetto di motivazione dell’ordinanza di rimessione; per difetto di interesse al ricorso nel giudizio in via di azione, etc. Gli effetti di queste pronunce sono limitati al caso di specie e in genere consentono che la questione sia riposta, se è possibile rimediare al vizio rilevato dalla Corte (ad es. motivando meglio l’ordinanza di rimessione). In questi casi le formule cui la Corte fa riconso sono varie (inammissibilità; improponibilità; cessazione della
materia del contendere) e dipendono dal tipo di ostacolo che, di volta in volta, si oppone a una decisione nel merito.

ii) Quanto alle ordinanze, si tratta di provvedimenti più sommariamente motivati, che la Corte adotta quando l’infondatezza o l’inammissibilità della questione è “manifesta”. In casi molto particolari, in cui ci si trovava di fronte ad atti introduttivi abnormi, la Corte ne ha dichiarato la “irricevibilità” (ordd. nn. 161 del 2001; 117 del 2006). La Corte, poi, in genere dichiara con ordinanza “improcedibili” i ricorsi in via di azione quando vi sono elementi sopravvenuti che li rendono sostanzialmente inutili.

Una menzione a parte meritano le “ordinanze di restituzione degli atti” al giudice a quo, che la Corte in genere adotta nell’ipotesi di ius superveniens, e cioè quando sono sopravvenute novità legislative che possono indurre il giudice remittente a valutare nuovamente (e diversamente) la rilevanza della questione.

Quanto agli effetti delle ordinanze, valgono le considerazioni fatte in precedenza.

VII.2. Le pronunce che definiscono altri tipi di giudizio

Alcuni elementi sono stati già forniti ai paragrafi che precedono. E si deve considerare anche che la tipologia delle sentenze e delle ordinanze è la stessa. In sintesi, comunque, si può dire quanto segue.

- Nei giudizi sui conflitti (sia fra enti che fra poteri dello Stato) la Corte dichiara il soggetto o il potere cui spetta l’attribuzione in contestazione e annulla gli eventuali atti impugnati.

- Nei giudizi di ammissibilità dei referendum abrogativi la Corte si limita a dichiarare la richiesta ammissibile o inammissibile. Non vi sono altre alternative.

- Nei giudizi penali vale quanto già detto al par. IV.5.

- Nei giudizi sui ricorsi dei dipendenti la Corte si pronuncia analogamente a quanto fanno il giudice del lavoro o il giudice amministrativo (secondo le rispettive giurisdizioni) nella materia del pubblico impiego.
VIII. Conclusioni

È evidente che vere e proprie “conclusioni”, in un dominio di simile complessità, non si possono trarre. Solo due osservazioni, in sintesi.

La prima riguarda il passato. La Corte è stata protagonista dello smantellamento di una legislazione fascista che il legislatore repubblicano tardava a riformare. Dobbiamo a lei molti dei progressi raggiunti nel campo dei diritti di libertà. Per molti anni la Corte è stata anche fattore di progresso nel campo dei diritti sociali, ma negli ultimi tempi la crisi economico-finanziaria l’ha resa molto più prudente, forse anche troppo. Infine, la Corte ha saputo regolare sia i rapporti fra lo Stato e le autonomie territoriali, sia quelli fra i poteri dello Stato, dominando un contenzioso che si è rivelato imponente, al di là delle aspettative dei costituenti.

Bibliografia


Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello.
Italia: La Corte costituzionale


A. RUGGERI, Le attività “conseguenziali” nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore (Premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica), Milano, Giuffrè, 1988.


A. VUOLO, La tutela cautelare nei giudizi costituzionali, Napoli, Jovene, 2009.


G. ZAGREBELSKY, Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica, Torino, Einaudi, 2005.

G. ZAGREBELSKY, La legge e la sua giustizia, Bologna, Il Mulino, 2008.
Sitografia

www.cortecostituzionale.it
www.giurcost.org.
wwwassociazionedecostituzionalisti.it
www.rivistaaic.it
www.osservatorioaic.it
www.costituzionalismo.it
www.forumcostituzionale.it
www.federalismi.it
www.astrid-online.it