GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

IL DOPPIO VOLTO DEL DIRITTO PROCESSUALE COSTITUZIONALE NELL'ESPERIENZA ITALIANA[*]

ANTONIO RUGGERI[**]

SOMMARIO: 1. Il terreno privilegiato per la ricerca e messa a punto della identità del diritto processuale costituzionale, avuto riguardo ai giudizi sulle leggi (e, segnatamente, a quelli in via incidentale). – 2. Le irrisolte aporie di costruzione della dottrina corrente in tema di processo costituzionale: il banco di prova delle decisioni e della loro anfibologica natura. – 3. Se è vero, com'è vero, che la Corte è istituzionalmente chiamata a sciogliere dubbi di costituzionalità (e, perciò, a risolvere "controversie" relative a quest'ultima), se ne ha l'impossibilità di distinguere sotto quest'aspetto le decisioni di accoglimento da quelle di rigetto e, per ciò pure, gli effetti da esse prodotti e, prima ancora, la natura della funzione dalla Corte esercitata *secundum eventum litis*. – 4. La struttura delle decisioni della Corte, le manipolazioni dei contenuti degli atti giudicati, ora per via interpretativa ed ora in modo testuale, e lo squilibrio tra l'"anima" politica e quella giurisdizionale della Corte stessa che, in maggiore o minor misura, viene non di rado a determinarsi, specie laddove si faccia inopinatamente luogo al "bilanciamento" tra i canoni relativi al processo con gli interessi in gioco ritenuti meritevoli di tutela. – 5. Il cumulo di qualità che si ha tra "Corte-giudice" e "Corte-legislatore", artefice di alcuni canoni processuali, particolarmente vistoso laddove i due ruoli si confondano nel medesimo "ciclo funzionale". – 6. Regole e regolarità processuali, in circolo. – 7. L'affermarsi di canoni processuali per via giurisprudenziale: produzione di nuove regole o violazione delle vecchie? – 8. Forme e gradi di violazione delle regole: *invalidità in senso debole* delle decisioni della Corte, nondimeno provvista di "copertura" nell'ultimo comma dell'art. 137 della Carta, e *invalidità in senso forte*, quale causa di nullità-inesistenza degli atti che ne sono affetti, come tale in via di principio sguarnita di protezione costituzionale, della quale tuttavia – come risulta da alcuni casi assai noti d'immediata evidenza – si ha nei fatti ugualmente riscontro. – 9. Il doppio volto del processo costituzionale, dal punto di vista della forma di governo e da quello della forma di Stato, il rischio che la Corte, privandosi da se stessa della "giurisdizionalità" della funzione costituzionalmente demandatale, si commuti innaturalmente in un *potere*

[*] Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista. Relazione al Seminario internazionale di studi in memoria del Prof. Rainer Arnold di *Diritto processuale costituzionale comparato: giustizia costituzionale e diritti umani*, Università di Bologna, 30-31 gennaio 2025, alla cui data lo scritto è aggiornato.

[**] Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Messina.

costituente permanente, portando all'effetto dello smarrimento dell'idea di Costituzione e di Stato costituzionale.

1. *Il terreno privilegiato per la ricerca e messa a punto della identità del diritto processuale costituzionale, avuto riguardo ai giudizi sulle leggi (e, segnatamente, a quelli in via incidentale)*

Tornare a trattare della spinosa questione relativa alla esistenza di un diritto processuale costituzionale[1] e far quindi luogo alla rappresentazione dei suoi connotati

[1] … come si sa, un tempo oggetto di animati dibattiti [*ex plurimis*, G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, Milano, 1989; AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990; R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991; M. D'AMICO, *Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi*, in *Giurisprudenza italiana*, IV, 1990, 480 ss., e, della stessa, *amplius*, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 1991, e *Giustizia e processo costituzionale*, in *Jus*, 1994, 49 ss.; R. ROMBOLI, in più scritti, tra i quali, *Diritti fondamentali, tecniche di giudizio e valore delle disposizioni processuali*, in ID. (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino, 1994, 151 ss.; *La Corte costituzionale e il suo processo*, in *Foro italiano*, I, 1995, 1090 ss.; *Significati e valore delle disposizioni regolanti il processo davanti alla Corte costituzionale nei più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 2/2002, 41 ss., nonché gli *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, dallo stesso curati fino a pochi anni addietro ed editi dalla Giappichelli di Torino; M. BIGNAMI, *Considerazioni introduttive su processo e giustizia costituzionale*, in *Jus*, 1994, 83 ss. e, dello stesso, *Trent'anni dopo: il processo costituzionale nella nebulosa*, in AA.VV., *Il processo costituzionale dopo la riforma delle norme integrative*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2022, 141 ss.; V. ANGIOLINI, *Processo giurisdizionale e processo costituzionale*, in *Foro italiano*, I, 1995, 1086 ss.; A. PIZZORUSSO, *Uso e abuso del diritto processuale costituzionale*, in AA.VV., *Diritto giurisprudenziale*, Torino, 1996, 140 ss.; T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulla legge*, Milano, 1997; A. CERRI, *Corte e processo costituzionale*, in *Foro italiano*, V, 2006, 310 ss.; E. BINDI - M. PERINI - A. PISANESCHI (cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Torino, 2008; R. PINARDI, *La Corte e il suo processo: alcune preoccupate riflessioni su un tema di rinnovato interesse*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2019, 1897 ss., e, dello stesso, *Appunti in tema di rispetto delle regole processuali nel giudizio sulle leggi in via incidentale*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, IV, Napoli, 2021, 3249 ss.; AA.VV., *Rileggendo gli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-2019). A Roberto Romboli dai suoi allievi*, Torino, 2020; M. LOSANA, *Tutela dei diritti fondamentali e (in)stabilità delle regole processuali*, in *Quaderni costituzionale*, 2/2020, 305 ss.; S. LIETO, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, 2018, e, della stessa, *Processo e partecipazione nel controllo di costituzionalità*, Napoli 2020; F. BIONDI, *Il processo costituzionale*, in AA.VV., *La Corte costituzionale nel XXI secolo*, in *Questione giustizia*, 4/2020, 114 ss.; C. PANZERA, *Esercizio sussidiario dei poteri processuali e discrezionalità legislativa nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, IV, cit., 3043 ss.; M. D'AMICO e C. NARDOCCI (a cura di), *Il processo costituzionale dopo la riforma delle norme integrative*, Napoli, 2023; A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, in *Rivista AIC*, 3/2024, 186 ss., spec. 235 ss. Preziose indicazioni possono, poi, aversi da G. GRASSO e A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, Napoli, 2024. Infine, volendo, possono vedersi anche i miei *I giudizi di costituzionalità tra riforma delle norme integrative e autoriforma della giurisprudenza (ripensando a* regole *e* regolarità *in tema di processo costituzionale ed alle loro possibili innovazioni)*, in A. PIZZORUSSO - R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, a cura di G. Famiglietti - E. Malfatti - P.P. Sabatelli, Torino 2002, 403 ss.; *Alla ricerca dell'identità del "diritto processuale costituzionale"*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*, 6 aprile 2009; *Il processo costituzionale come processo dal punto di vista della teoria della Costituzione e nella prospettiva delle relazioni interordinamentali*, in *www.gruppodipisa.it*, 28 dicembre 2010; *Il processo costituzionale nel*

maggiormente qualificanti ed espressivi è cosa per vero assai ardua ed impegnativa, a motivo del fatto che i dati, normativi e fattuali, di cui si dispone appaiono essere opachi per un verso, non in tutto lineari e coerenti per un altro.

Avverto subito che il discorso che farò – come dico nel titolo dato alla mia riflessione – resta qui circoscritto unicamente all'ordinamento ed all'esperienza italiani, senza alcuna pretesa di estensione ad altri contesti e, meno che mai, a finalità ricostruttiva di ordine teorico-generale, dal momento che – come risulta dalle indagini svolte in chiave comparata[2] – la varietà dei materiali di cui si ha al riguardo riscontro porta diritto ad esiti non uniformi, solo a fatica e con molta forzatura riferibili ad un quadro unitario. D'altro canto, pur laddove dovesse concludersi nel senso che un diritto processuale costituzionale si abbia ogni qual volta si dia un tribunale costituzionale (o altro organo come che sia chiamato a questo *quodammodo* assimilabile), ci si avvede poi che i caratteri dello stesso si presentano in rilevante misura diversi tra di loro, sì da richiedere comunque studi mirati, specifici per ciascun ordinamento ed esperienza costituzionale, senza dunque far luogo ad ardite (o, forse meglio, temerarie) ricostruzioni a pretesa *allgemeingültig*, secondo quanto peraltro è avvalorato dai contributi sottoposti al nostro odierno confronto.

Dirò di più. Anche con riguardo ad uno stesso ordinamento – e, dunque, per ciò che d'ora innanzi si dirà, di quello italiano – la questione richiederebbe di essere riconsiderata in relazione alle singole competenze del tribunale costituzionale e, a volte, per una stessa competenza a seconda del procedimento a mezzo del quale è esercitata, non escludendosi, per un aprioristico ragionamento, che si possa (e debba) pervenire ad esiti diversi per ciascuno di essi.

Si danno, ad ogni buon conto, alcune indicazioni risultanti, in modo ora esplicito ed ora implicito, dalla Carta costituzionale che parrebbero avvalorare la tesi favorevole alla esistenza di un diritto siffatto. Da noi, ad es., l'art. 134, con il quale ha inizio la disciplina dedicata alla Corte costituzionale, esordisce dicendo che quest'ultima "giudica" ed elencando quindi gli oggetti dell'attività di giudizio. La qual cosa induce a ritenere che ogni competenza dell'organo abbia appunto natura giurisdizionale. Il dato testuale, nondimeno, non è ritenuto dalla più avvertita dottrina risolutivo; diciamo pure che fa presumere che l'attività svolta in relazione ad una fattispecie abbia carattere giurisdizionale, ammettendosi tuttavia la verifica della effettiva rispondenza della realtà delle cose alla qualifica datavi.

Si pensi, ad es., alla competenza aggiunta al dettato della Carta con legge cost. n. 1 del 1953, in base alla quale alla Corte è altresì demandato di pronunziarsi

---

pensiero di P. Carrozza e nei più recenti e salienti sviluppi dell'esperienza, in *Consulta OnLine*, 3/2020, 491 ss.; *La Corte costituzionale e il processo incidentale, tra* regole *e* regolarità, in *Quaderni costituzionali*, 2/2022, 325 ss.].

[2] Faccio qui solo richiamo di alcuni studi di anni addietro di D. GARCÍA BELAUNDE ed E. ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA (a cura di), *Encuesta sobre derecho procesal constitucional*, México, 2006, e Lima, 2006; L. MEZZETTI - E. FERRER MAC-GREGOR (a cura di), *Diritto processuale costituzionale*, Padova 2010; D. GARCÍA BELAUNDE (a cura di), *En torno al derecho procesal constitucional (Un debate abierto y no concluido)*, México, 2011. V., inoltre, utilmente, R. HERNÁNDEZ VALLE (a cura di), *Derecho procesal constitucional y derecho convencional*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), 2021.

sull'ammissibilità delle domande di referendum abrogativo nei riguardi di leggi ed atti a queste equiparati, vale a dire di verificare se gli atti presi di mira dalla domanda referendaria possano essere sottoposti ad abrogazione popolare, alla luce di quanto disposto dall'art. 75 Cost. che la esclude per alcune specie di leggi: un elenco, questo, per vero assai contenuto che, però, è stato significativamente allungato dalla giurisprudenza costituzionale in forza di argomenti sui quali non è qui possibile intrattenersi[3].

Sta di fatto che anche per ciò che attiene alla verifica in parola la legge sopra citata espressamente chiama (art. 2) la Corte a "giudicare" dell'ammissibilità delle domande suddette; e, dunque, parrebbe che il carattere giurisdizionale dell'attività allo scopo posta in essere non sia da mettere in dubbio; ciò che, però, non è stato (e non è), facendosi notare da molti studiosi quanto lunga sia la distanza che separa l'attività stessa da quella che si ha in occasione dell'esercizio delle restanti competenze della Corte.

Per altro verso, non c'è da meravigliarsi che un tribunale, costituzionale o comune che sia, possa essere talora chiamato a svolgere attività non giurisdizionale, così come altri organi esercitano non di rado funzioni non riportabili al potere al quale gli stessi appartengono. Le interferenze funzionali, insomma, fanno parte – come si sa – delle quotidiane esperienze di rilievo costituzionale; ed, anzi, a dirla tutta, non v'è praticamente organo che non eserciti, oltre alla funzione istituzionale sua propria, anche altre in astratto riportabili a potere diverso.

Tutto ciò posto e non potendosi qui, per evidenti ragioni, indugiare a far luogo con il dovuto approfondimento all'esame di ciascuna delle competenze della Corte e, più ancora, dei procedimenti a mezzo dei quali esse prendono forma, si è scelto di fermare specificamente l'attenzione unicamente sulla competenza-regina della Corte costituzionale, avuto cioè riguardo ai giudizi sulle leggi (e sugli atti a queste equiparati[4]), in relazione alla quale i tratti processuali appaiono con maggiore evidenza pur nelle peculiarità che li contraddistinguono da quelli usualmente invalsi nelle esperienze processuali comuni.

D'altro canto, il dibattito sulla esistenza di un diritto processuale costituzionale si è principalmente appuntato su di essi, ai quali pertanto conviene fare qui pure esplicito riferimento, senza peraltro trascurare qualche sia pur rapidissima incursione anche in relazione a competenze diverse della Corte laddove ciò risulti particolarmente utile per l'indagine che ora si avvia.

Non si tralasci, peraltro, di considerare che l'osservazione delle dinamiche che si hanno in occasione dei giudizi sulle leggi appare la più promettente interessanti esiti ricostruttivi dal punto di vista della teoria della Costituzione sol che si ammetta, come

[3] Un quadro di sintesi degli sviluppi giurisprudenziali in materia può vedersi in A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*[7], Torino, 2022, 381 ss., ed E. MALFATTI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*[8], Torino, 2024, 299 ss. La questione è stata, ancora una volta, discussa in occasione del convegno del Gruppo di Pisa svoltosi a Catanzaro il 21 e 22 giugno 2024 su *I referendum nell'esperienza costituzionale repubblicana*, i cui Atti sono in corso di stampa.

[4] … aventi – come suol dirsi – valore di legge (in tema, di recente, L. BUFFONI, *Valore di legge*, Torino, 2023).

devesi, che è proprio su questo terreno che può essere coltivata nel modo migliore la pianta dei diritti fondamentali la cui salvaguardia è la più qualificante espressione dell'idea di Costituzione, alla luce della mirabile definizione datane nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789. Proprio per ciò, in assenza di diversa, esplicita indicazione, ogni notazione qui fatta in termini generali va intesa come specificamente riferita al procedimento in via incidentale e, dunque, alle questioni di costituzionalità sollevate nel corso di un giudizio: la sede istituzionale maggiormente adeguata all'appagamento di diritti costituzionali esposti a *vulnera* da parte di leggi ed altri atti a queste equiparati non rispettosi della Costituzione e di altre fonti ancora da questa richiamate e, per ciò stesso, garantite.

2. *Le irrisolte aporie di costruzione della dottrina corrente in tema di processo costituzionale: il banco di prova delle decisioni e della loro anfibologica natura*

Il diritto processuale costituzionale ha da noi avuto una singolare vicenda, per taluni aspetti persino paradossale e di difficile comprensione.

All'indomani dell'approvazione della Carta costituzionale è stato riguardato da accreditati studiosi ed operatori con le lenti del processo comune[5]; e la cosa, per vero, si capisce, non dandosi altri modelli teorico-positivi ai quali far riferimento nell'opera assai ardua di inquadramento delle sue articolazioni interne e complessive movenze. Ci si è tuttavia ben presto avveduti del carattere forzoso di siffatto modo di operare. A rendere assai complicata la questione è stato soprattutto l'esame delle pronunzie della Corte, a partire da quelle di accoglimento, delle quali soltanto si fa esplicita menzione in Costituzione (art. 136). Non a caso, proprio in relazione ad esse, per l'effetto caducatorio *erga omnes* dalle stesse prodotto, un autorevole studioso del processo comune, P. Calamandrei ha a quel tempo riesumato la nota dottrina kelseniana che configurava l'effetto stesso quale una forma peculiare di abrogazione della legge giudicata costituzionalmente illegittima[6].

La formula ora riportata era, tuttavia, affetta da un vizio teorico di costruzione di tutta evidenza, confondendosi in essa legislazione e giurisdizione, funzioni ciascuna dotata di connotati suoi propri irriducibili a quelli tipici dell'altra.

V'è di più. Nel silenzio della Carta a riguardo degli effetti delle decisioni di rigetto, si è ben presto affermata la tesi secondo cui le stesse non conferissero una patente di costituzionalità all'atto giudicato; la qual cosa non avrebbe potuto dar modo alle autorità giurisdizionali di tornare ad investire la Corte di una questione di costituzionalità dapprima decisa. La circostanza che di siffatta eventualità *deve* potersi

[5] Ho ripercorso questa vicenda nel mio *Storia di un "falso". L'efficacia* inter partes *delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Milano, 1990, spec. 11 ss., dov'è fatto specifico riferimento al pensiero di G. Azzariti (sr.), il massimo esponente, a mio avviso, della corrente di pensiero in parola.

[6] Del chiaro A., v., part., *La dichiarazione di legittimità costituzionale di una legge*, in *Foro padano*, IV, 1950, 90 s., e, dello stesso, *Il sindacato di costituzionalità delle leggi*, in *Rivista di diritto processuale*, 1950, 97 ss., e, pure *ivi*, *Gli effetti delle pronunzie sulla costituzionalità delle leggi*, 185 ss. V., però, le non secondarie precisazioni che sono in *Sulla illegittimità costituzionale delle leggi*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1959, 437 ss.

aver riscontro[7] ha quindi portato all'esito di assegnare carattere vincolante alle pronunzie in parola unicamente per il giudizio *a quo*, nel corso del quale dunque l'autorità remittente avrebbe ormai esaurito il suo potere di rivolgersi alla Corte in relazione ad una questione già sollevata, nulla nondimeno precludendo la presentazione di altre questioni in ulteriori stadi del processo[8]. Non configurandosi, invece, alcun vincolo a carico di autorità giurisdizionali diverse, pur laddove con parti parimenti diverse dovessero ripresentare la medesima questione in senso oggettivo, si finiva (così come, tenendosi ad oggi fermo quest'esito teorico-ricostruttivo, si finisce) con il pervenire all'esito, francamente bizzarro, che con le pronunzie in discorso la Corte darebbe agli operatori ed alla comunità tutta unicamente dei pareri *pro veritate*, inespressivi come tali di funzione giurisdizionale e comunque vincolanti unicamente per il giudizio *a quo*. Pareri, peraltro, della cui bontà la stessa Corte non si dimostra convinta fino in fondo, tanto da riservarsi la facoltà di cambiare opinione, laddove gliene dovesse essere data l'opportunità, in una successiva occasione.

Ancora più bizzarra apparirebbe, poi, siffatta conclusione laddove si convenisse con la tesi patrocinata dalla dottrina sopra richiamata, favorevole all'assimilazione dell'effetto di annullamento a quello dell'abrogazione per mano dello stesso legislatore, dal momento che – come si vede – *in nessun caso* la Corte si porrebbe come un giudice e, pertanto, andando a ritroso, *mai* potrebbe dirsi processuale in senso proprio la complessiva attività che precede e determina l'adozione della decisione finale.

Non si trascuri, poi, che anche la dottrina oggi corrente, che ha col tempo preso le distanze dalla tesi patrocinata da Calamandrei e che – come si dirà a momenti – qualifica dunque come giurisdizionale, sia pure *sui generis*, l'attività esercitata dalla Corte, al tirar delle somme nella sostanza non se ne discosta; e ciò, per il fatto che si ritiene comunemente (e, a mia opinione, impropriamente) che, caducata la *norma* dichiarata costituzionalmente illegittima, con essa cada pure la *disposizione* che la esprime *in ogni suo possibile significato*[9], anche dunque – sta qui la stranezza – in altri ad essa astrattamente assegnabili e sui quali la Corte non si è pronunziata. Con il che si fa delle decisioni in parola degli atti d'interpretazione autentica e, a un tempo, *in tutto e per tutto* eguali per natura ed effetti a quelli di abrogazione nominata, con i quali cioè una data disposizione di legge è rimossa in ogni suo possibile significato. Di contro, per

[7] … nel senso che è utile che si offra alla Corte l'opportunità di rimediare ad un eventuale errore dapprima commesso, mettendo così la Costituzione al riparo da *vulnera* nei suoi riguardi perpetrati da atti illegittimi. Chi ragionava così non si è, tuttavia, reso conto del fatto che, dalla prospettiva dell'errore possibile, anche in relazione alle sentenze di accoglimento analoga opportunità avrebbe dovuto (e dovrebbe) esser data alla Corte. Non si spiega, insomma, come mai quest'ultima sia infallibile quando accoglie e fallibile quando rigetta (sul punto, v., nuovamente, il mio scritto da ultimo cit., 41 ss.).

[8] L'effetto preclusivo [a riguardo del quale, v. la magistrale riflessione teorica di A. FALZEA, *Efficacia giuridica*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, 498 ss.], in altri termini, avrebbe carattere relativo, producendosi unicamente nei riguardi del giudizio *a quo*; e, come si dirà, anche questo, dal mio punto di vista, si capisce poco o, diciamo pure, non si capisce affatto.

[9] Ha qui rilievo la nota distinzione tra disposizione e norma, in merito alla quale non può non farsi, una volta di più, richiamo al magistero di V. CRISAFULLI, del quale v., almeno, *Disposizione (e norma)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIII, Milano, 1964, 195 ss.

la tesi da anni da me caldeggiata[10] l'annullamento avrebbe dovuto (e dovrebbe) riguardare la *sola* norma giudicata costituzionalmente illegittima, senza dunque comportare lo sradicamento della disposizione che, perciò, avrebbe potuto (e potrebbe) tornare in ogni tempo utile alla pratica giuridica, estraendosene norme comunque diverse e compatibili con la Carta costituzionale.

Ad ulteriore conferma dell'assurdità della conclusione ormai invalsa è la circostanza per cui la *medesima* attività posta in essere dalla Corte cambierebbe natura *secundum eventum litis*, non già in forza dei canoni, costituzionali e non, che presiedono al suo svolgimento o alla forma degli atti che la concludono e rendono manifesta all'esterno.

In breve (e riassumendo ora al massimo i termini di una questione teorica che in realtà richiederebbe un più lungo ed articolato ragionamento), la Corte non eserciterebbe *mai* la medesima funzione, men che mai quella giurisdizionale, ponendosi ora come consulente degli operatori[11] e dell'intera comunità ed ora come legislatore negativo[12]: esattamente come Calamandrei aveva profeticamente intuito.

Pur non avendo piena consapevolezza delle gravi aporie teorico-ricostruttive insite nella tesi accolta, la dottrina corrente ha alfine trovato comodo rifugio nel patrocinare la tesi che, in fondo, si è qui in presenza di un processo sia pure *sui generis*, siccome governato da canoni non riportabili a quelli invalsi nelle esperienze processuali comuni a seguito di una plurisecolare e non di rado sofferta evoluzione.

3. *Se è vero, com'è vero, che la Corte è istituzionalmente chiamata a sciogliere dubbi di costituzionalità (e, perciò, a risolvere "controversie" relative a quest'ultima), se ne ha l'impossibilità di distinguere sotto quest'aspetto le decisioni di accoglimento da quelle di rigetto e, per ciò pure, gli effetti da esse prodotti e, prima ancora, la natura della funzione dalla Corte esercitata* secundum eventum litis

Non intendo qui nuovamente argomentare la tesi nella quale da molti anni mi riconosco e che tenta di superare l'aporia ricostruttiva cui fatalmente perviene la comune opinione col fatto stesso di non ritenere riportabili al medesimo *genus* le attività svolte dalla Corte nell'esercizio della medesima funzione, che – non va mai perso di vista – è sempre quella di giudicare della costituzionalità delle leggi (e degli atti a queste equiparati). Mi limito solo a rilevare che la via diritta conducente allo scopo è, a mia opinione, quella di fermare l'attenzione sull'oggetto del giudizio e sul compito che, in relazione allo stesso, la Corte è chiamata a svolgere.

[10] … e che può vedersi nel mio *Storia di un "falso"*, cit., spec. 91 ss., con le ulteriori precisazioni che sono nel mio *Il processo costituzionale come processo dal punto di vista della teoria della Costituzione e nella prospettiva delle relazioni interordinamentali*, cit., § 3.

[11] … eccezion fatta – come si diceva – per il giudice *a quo*.

[12] In realtà, com'è noto, non di rado la Corte si fa anche legislatore positivo, ponendo mano ad aggiunte ed a manipolazioni varie dei testi di legge, secondo quanto qui pure, per taluni aspetti, si tenterà di mettere in chiaro più avanti.

L'oggetto è, infatti, dato da quella che si è altrove chiamata la "situazione normativa", risultante da una *mix* di volta in volta variabile di materiali normativi e fattuali assieme[13]: un punto, questo, meritevole di particolare rilievo, specie laddove lo si consideri alla luce della natura della Corte risultante essa pure da un *mix* di "politicità" e "giurisdizionalità", secondo quanto si avrà meglio modo di precisare a momenti.

Con riguardo all'oggetto, quale di volta in volta si presenta in occasione delle singole esperienze processuali, la Corte è chiamata a far opera di chiarificazione in merito alla sua struttura ed ai suoi contenuti: a stabilire, cioè, come si combinino assieme, in forme continuamente cangianti, i materiali che lo compongono e, quindi, ad accertare se l'esito di siffatta combinazione risulti complessivamente conforme o, quanto meno, compatibile con la Costituzione e le eventuali altre fonti da questa richiamate (e, per ciò stesso, "coperte").

La Corte, insomma, è istituzionalmente preposta a risolvere dubbi in merito alla costituzionalità degli atti portati alla sua cognizione ovverosia a dirimere "controversie" tra gli attori istituzionali in campo; ciò che, peraltro, fa *sempre*, pur laddove sia a ciò richiesta in esercizio di competenze diverse da quella di cui si fa qui specificamente parola.

Il punto è importante anche sotto un aspetto, al quale si dedica ora unicamente un cenno fugace, relativo alla intensità dei vizi delle leggi o, se più piace diversamente dire, alle forme della loro invalidità. Ove, infatti, si assuma di essere in presenza di un'*invalidità in senso debole*, quale causa di annullamento dell'atto che ne sia affetto, sarà doveroso il ricorso al riscontro da parte della Corte; se, però, l'invalidità appare essere *in senso forte*, quale causa di radicale nullità-inesistenza dell'atto o – come pure si è detto da un'accreditata dottrina[14] – di *anticostituzionalità*, più (o anzi) che di mera *incostituzionalità*, non sarà necessario (e, anzi, a mio modo di vedere, possibile[15]) l'appello al giudizio della Consulta. Come si sa, la sapienza giuridica dei Romani li portava a concludere nel senso che *quod nullum est nullum producit effectum*, neppure dunque quello della necessaria chiamata in campo della Corte. D'altronde, come si è veduto, ragioni di economia sollecitano a far luogo a siffatta chiamata unicamente laddove vi sia il bisogno dello scioglimento di un dubbio, della risoluzione di una controversia, non già se il contrasto con la Carta risulti lampante, da tutti a prima vista

[13] Così, nel mio *Le attività "conseguenziali" nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore (Premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica)*, Milano, 1988, 55 ss., e, con ulteriori precisazioni, in A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*[7], cit., 105 ss.

[14] A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, 1990, 262 ss.

[15] A rigore, infatti, investita della cognizione di atti ritenuti radicalmente nulli-inesistenti, la Corte dovrebbe sgravarsi dell'onere della trattazione della relativa questione, dichiarando quest'ultima inammissibile (e, anzi, manifestamente inammissibile), non sussistendo alcun dubbio da sciogliere al riguardo. Ovviamente, potrebbe aversi anche l'inverso, vale a dire che il giudice (o altro operatore), secondo la tesi qui patrocinata, faccia subito disapplicazione dell'atto, nell'assunto della sua invalidità in senso forte, laddove in realtà avrebbe dovuto portarlo davanti alla Corte. All'errore, tuttavia, non può che porsi rimedio a mezzo del sistema delle impugnazioni in seno alla giurisdizione comune, perlomeno fintantoché possibile.

riconoscibile, disposizioni radicalmente nulle-inesistenti potendo (e dovendo) essere senza indugio messe da canto da parte di chiunque in esse s'imbatta[16].

Per questa ragione, se mi è qui consentito accennare ad una questione che ha di recente attirato su di sé l'attenzione di molti commentatori, una legge "radicalmente oscura" – come la stessa Corte l'ha qualificata – non è da ritenere *irragionevole* (e, come tale, bisognosa di essere caducata come usualmente si fa per atti che appunto presentino questo vizio) bensì *irrazionale*, ovverosia nulla-inesistente, sì da poter (e dover) essere immediata messa da canto[17].

Ebbene, se la Corte è stata pensata ed istituita al fine precipuo di dare certezze di diritto costituzionale laddove ve ne sia il bisogno, è chiaro – a me pare – che non ha (e non può avere) senso alcuno ritenere che le sole certezze siano quelle racchiuse in pronunzie ablative, al punto di ritenersi giustamente non consentita, in quanto lesiva del giudicato costituzionale, l'adozione di qualsivoglia atto o comportamento tendente a rimettere in discussione ciò che invece deve ormai considerarsi definitivamente fissato.

Così, ad es., la riproduzione con legge di legge già caducata non soltanto è da considerare vietata alla luce del medesimo parametro o dei medesimi parametri, se più d'uno, in base al quale o ai quali si è fatto in precedenza luogo all'annullamento dell'atto bensì (e di più) alla luce del principio che osta all'aggiramento, sia pure in forme subdole e abilmente mascherate, del giudicato costituzionale. Fintantoché, cioè, la "situazione normativa" rimane identica a sé, non può aversi in relazione alla stessa una *duplicatio iudicii* che, per il fatto stesso di potersi astrattamente concludere in modo diverso dal precedente, sarebbe foriera di incertezze e minerebbe l'autorevolezza di cui la Corte è dotata e deve sempre essere provvista, ciò che poi fatalmente ridonderebbe i propri effetti sulla Carta di cui la Corte è la massima istituzione di garanzia.

Se, però, le cose stanno così, rinvenendo la Corte la propria specifica e qualificante ragion d'essere quale sede istituzionale preposta a somministrare certezze di diritto costituzionale, piana è dunque la conclusione, linearmente discendente dalle notazioni appena svolte, per cui la medesima funzione di accertamento non può non essere riconosciuta altresì in capo alle pronunzie di rigetto.

Sarebbe, d'altronde, ben strano e francamente incomprensibile ritenere che la Corte sia infallibile laddove si pronunzi per la incostituzionalità dell'atto giudicato e possa invece cadere in errore in caso di decisione di rigetto, offrendosi pertanto in siffatta evenienza alla Corte stessa l'opportunità di rimediare alla precedente svista

[16] Non condivido, dunque, la proposta affacciata da A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, cit., 242, a cui opinione – se mal non ne ho inteso il senso –, la Corte dovrebbe essere investita unicamente della cognizione di questioni riguardanti enunciati legislativi non già suscettibili di esprimere più significati, bensì risultanti manifestamente illegittimi, come tali appunto bisognosi di essere caducati. Come si viene dicendo, infatti, se la invalidità è *ictu oculi* manifesta, pronto è il rimedio della disapplicazione da parte del singolo operatore che, ovviamente, vi fa luogo a proprio rischio e pericolo, dal momento che, ove le cose non stessero così, potrebbe pagarne le conseguenze. D'altronde, la formula della "non manifesta infondatezza" della questione, quale condizione per la sua presentazione alla Corte, non lascia, per quest'aspetto, adito a dubbi in merito ad una delle cause giustificative dell'apertura del processo costituzionale.

[17] Maggiori ragguagli possono, volendo, aversi dal mio *La "radicale oscurità" delle leggi e il "riaccentramento" del giudizio di costituzionalità volto ad accertarla*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2/2024, 143 ss.

commessa a seguito di una nuova presentazione della medesima questione già in precedenza vagliata.

Il giudicato costituzionale, dunque, o c'è sempre o non c'è mai; e, a mia opinione, c'è e si appunta *specificamente* ed *esclusivamente* sulla "situazione normativa" posta ad oggetto di giudizio[18].

4. *La struttura delle decisioni della Corte, le manipolazioni dei contenuti degli atti giudicati, ora per via interpretativa ed ora in modo testuale, e lo squilibrio tra l'"anima" politica e quella giurisdizionale della Corte stessa che, in maggiore o minor misura, viene non di rado a determinarsi, specie laddove si faccia inopinatamente luogo al "bilanciamento" tra i canoni relativi al processo con gli interessi in gioco ritenuti meritevoli di tutela*

Come che sia di ciò, sta di fatto che è ormai venuta a formazione una diffusa credenza secondo cui di un diritto processuale costituzionale è appropriato discorrere e che, però, lo stesso – come si è venuti dicendo – esibisce connotati sensibilmente diversi da quelli ricorrenti nelle esperienze dei processi comuni. Con quest'esito occorre, dunque, fare i conti, malgrado sia raggiunto a seguito di un accidentato percorso argomentativo, non scevro di gravi contraddizioni interne.

Ad attrarre le pratiche di giustizia costituzionale relative alle leggi entro l'area materiale del processo non sono – come si è veduto – le pronunzie, in ispecie quelle di accoglimento, la cui distanza rispetto alle decisioni emesse nei processi comuni appare essere siderale, quanto la dinamica procedimentale che porta alla loro adozione, vale a dire il processo (in senso stretto) che precede e determina l'emanazione del verdetto. È pur vero, tuttavia, che a far opera di scavo nella struttura delle decisioni, rispettivamente, della Corte e dei giudici comuni, a volte si riscontrano elementi nella sostanza non dissimili, seppur presentati come diversi gli uni dagli altri.

Si pensi, ad es., alle sentenze c.d. "normative"[19], con le quali la Corte fa luogo alla riscrittura dei testi di legge, in ispecie ad aggiunte ora più ed ora meno marcate, quali ad es. si hanno con le additive di regola ovvero con quelle di principio. E si pongano accanto ad esse le pronunzie dei giudici comuni che portano ugualmente al rifacimento dei testi di legge per via interpretativa, a mezzo di un utilizzo fortemente incisivo delle tecniche al riguardo poste in essere (in ispecie, della interpretazione conforme[20]). La

[18] Cfr. al modo di vedere le cose qui rappresentato quello che è in altri studi in tema di giudicato, tra i quali quelli di F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino, 2003, ed E. FURNO, *Giudicato costituzionale*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, *Aggiornamento*, Torino, 2021, 207 ss. Quanto agli orientamenti della giurisprudenza, indicazioni possono aversi da A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*[7], cit., 189 ss.

[19] Riprendo qui – come si vede – una fortunata etichetta coniata, oltre quarant'anni addietro, da G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, 1684 ss., nonché in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, I, Padova, 1985, 755 ss.

[20] Riferimenti a quest'ultima possono aversi, nella ormai copiosissima lett., da G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006, e, della stessa, *La (parziale) riconversione delle "questioni di interpretazione" in questioni di legittimità costituzionale*, in *Consulta OnLine*, 2/2016, 293 ss.; F. MODUGNO, *In difesa dell'interpretazione conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2/2014, e,

stessa Corte – sia chiaro – fa non di rado ricorso alla tecnica in parola, a volte nella stessa pronunzia unitamente alla tecnica di manipolazione degli enunciati normativi portati alla sua cognizione[21]. Ciò che, poi, maggiormente conta è che sovente la manipolazione effettuata in sede interpretativa ha, per l'aspetto strutturale, consistenza ancora maggiore di quella testuale e risulta effettuata proprio per le difficoltà cui quest'ultima potrebbe andare incontro al fine della sua messa in atto (anche se, come di vedrà a momenti, la invenzione di nuove tecniche decisorie ovvero la messa a punto, con non secondarie precisazioni, di tecniche consolidate ha determinato l'esito di

---

dello stesso, *Al fondo della teoria dell'interpretazione conforme a Costituzione*, in *Diritto e società*, 2015, 461 ss.; A. Bernardi (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Napoli, 2015; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, IX, Milano, 2016, 391 ss., e, dello stesso, ora, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, 2023, 154 ss.; G. BRONZINI e R. COSIO (a cura di), *Interpretazione conforme, bilanciamento dei diritti e clausole generali*, Milano, 2017; A. ALPINI, *Diritto italo-europeo e princípi identificativi*, Napoli, 2018, 11 ss.; C. CARUSO, *L'interpretazione conforme alla Cedu e i «diritti a somma zero»*, in C. BERGONZINI, A. COSSIRI, G. DI COSIMO, A. GUAZZAROTTI, C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, 457 ss.; V. MARCENÒ, *Quando il giudice deve (o doveva?) fare da sé: interpretazione adeguatrice, interpretazione conforme, disapplicazione della norma di legge*, in *Diritto e società*, 4/2018, 633 ss.; F. POLITI, *L'interpretazione costituzionalmente conforme fra giudice delle leggi e giudice di legittimità. Alcune riflessioni alla luce recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Lo Stato*, 13/2019, 155 ss.; G. PARODI, *L'interpretazione conforme. Profili di comparazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. spec. maggio 2019, 555 ss., e, più di recente, dello stesso, *Interpretazione conforme a Costituzione e diritto vivente nella giurisprudenza recente. La prospettiva del giudice* a quo, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2023, 2883 ss., e *Interpretazione conforme a Costituzione e diritto vivente nella giurisprudenza recente. La prospettiva del giudice costituzionale*, in *Lo Stato*, 22/2024, 63 ss.; v., inoltre, M. RUOTOLO, *L'interpretazione conforme a Costituzione torna a casa?*, in Liber amicorum *per P. Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, III, *Nuovi scenari per la giustizia costituzionale nazionale e sovranazionale*, in *Consulta OnLine*, 2020, 99 ss.; P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*[4], II, *Fonti e interpretazione*, Napoli, 2020, spec. 266 ss. e 376 ss.; R. ROMBOLI, *Il sistema di costituzionalità tra "momenti di accentramento" e "di diffusione"*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2/2020, 4 ss., e, dello stesso, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Torino, 2020, 72 ss.; G. PITRUZZELLA, *L'interpretazione conforme e i limiti alla discrezionalità del giudice nella interpretazione della legge*, in *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, in *Federalismi.it*, 3/2021, 161 ss.; nella stessa *Rivista*, v., inoltre, l'*Editoriale* di G. DE VERGOTTINI, *La Corte costituzionale tra riaccentramento e riequilibrio del sistema*, spec. § 2, e S. STAIANO, *Corte costituzionale e giudici comuni. La congettura del riaccentramento*, 102 ss.; S. BARBARESCHI, *Corte costituzionale e certezza dei diritti. Tendenze nomofilattiche del giudizio sulle leggi*, Napoli, 2022, 171 ss.; A. CIRCOLO, *Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell'Unione*, in G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO, A. CIRIELLO (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, I, *Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, Milano, 2023, 87 ss.; pure *ivi*, II.I, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il ruolo del giudice nazionale. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Principi e orientamenti*, P. GAETA, *Obblighi e possibilità per il giudice nazionale: l'interpretazione conforme alla CEDU*, 167 ss.; D. PIERANTONI, *Erroneo presupposto interpretativo, interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie del Giudice delle leggi: appunti a margine della sentenza n. 105 del 2023*, in *Nomos*, 2/2023; D. PICCIONE, *Diritto vivente e interpretazione conforme quali fondamenti argomentativi degli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2024, 455 ss.; M. RUOTOLO, *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a settant'anni dalla legge n. 87 del 1953*, in G. GRASSO - A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, cit., 341 ss. Infine, F. MODUGNO - T. GUARNIER, *Interpretazione giuridica*, Napoli, 2024.

[21] Lo ha fatto, ad es., ancora di recente, con la sent. n. 192 del 2024, in relazione ad un caso che ha fatto (e seguita a fare) molto discutere, con riguardo cioè al giudizio sulla legge n. 86 del 2024, in materia di regionalismo differenziato.

spostare sensibilmente in avanti la soglia dalla Corte stessa giudicata non valicabile dai propri interventi "normativi"[22]).

Certo, è pur sempre da tener ferma la differenza tra una manipolazione sostanziale mascherata da reinterpretazione della disposizione ed una testuale, solo quest'ultima risultando produttiva di effetti vincolanti *erga omnes*. E, tuttavia, non va neppure trascurata la spinta, talora per vero formidabile, che la prima, a motivo dell'autorità da cui proviene, può produrre (e non di rado effettivamente produce) per la formazione di un "diritto vivente" nel solco delle indicazioni somministrate dalla Corte.

Per l'aspetto ora in rilievo, carattere "persuasivo" possono avere anche taluni moniti contenuti in pronunzie di rigetto, la cui forza nondimeno resta soggetta a numerose variabili, dovendosi al riguardo tenere conto di plurimi fattori e, in ultima istanza, della posta in gioco, vale a dire del bene della vita o interesse costituzionalmente protetto e rilevante per il caso.

Anche le pronunzie dei giudici comuni, insomma, possono esprimere, in maggiore o minor misura, valenza politica, a volte non meno di quelle della Corte. È, però, soprattutto quando tra quelli e questa si fa gioco di squadra – se così può dirsi –, ponendosi in essere un'azione a tenaglia, che l'effetto congiuntamente prodotto acquista particolare rilievo. Se, di contro, viene meno la cooperazione da parte dei primi, le operazioni di giustizia costituzionale possono dimostrarsi armi spuntate, non riuscendo a centrare l'obiettivo che ne giustifica l'adozione.

Si pensi, ad es., a talune decisioni fortemente manipolative, anche (e soprattutto) – per ciò che è qui di specifico interesse – dei canoni del processo costituzionale, quale quella avutasi anni addietro sulla c.d. *Robin tax*, la sent. n. 10 del 2015, con la quale si è – ad avviso mio e di molti altri commentatori – inopinatamente fatto decorrere l'effetto ablativo non già a partire dallo stesso giudizio *a quo* e da altri giudizi al pari di questo ancora pendenti – come, invece, secondo modello, avrebbe dovuto (e sempre dovrebbe) essere – bensì a partire da una data posteriore, con la conseguenza che la stessa parte attivatasi per portare la questione alla Corte, a giudizio di quest'ultima avrebbe dovuto pagare le conseguenze negative discendenti dalla legge dichiarata costituzionalmente illegittima, ad essa pure applicabile[23].

---

[22] Un quadro di sintesi delle tecniche decisorie messe a punto dalla Corte può vedersi in A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*[7], cit., 173 ss., e E. MALFATTI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*[8], cit., 126 ss. V., inoltre, di recente, utilmente, M. RUOTOLO, *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a settant'anni dalla legge n. 87 del 1953*, cit., 333 ss.; E. COCCHIARA, *L'evoluzione delle tecniche monitorie della Corte costituzionale. Un bilancio a settant'anni dalla l. 87 del 1953*, in G. GRASSO - A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, cit., 527 ss.; pure *ivi*, R. PINARDI, *Tecniche decisionali e l. n. 87/1953: un rapporto (sempre più) conflittuale*, 583 ss., e R. ROMBOLI, *Relazione conclusiva*, 654 ss.

[23] La manipolazione del tempo delle decisioni ha attratto l'attenzione di una nutrita schiera di studiosi che vi si sono dedicati anche con scritti di respiro monografico: in tema, v., ancora da ultimo, i contributi al Seminario su *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, svoltosi presso la Consulta l'8 novembre 2024, tra i quali quello di M. RUOTOLO, *La modulazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. Idee e prospettive*, in *Consulta OnLine*, 3/2024, 1328 ss. La stessa Corte, peraltro, come si ricorderà, si era già fatta premura di organizzare un altro incontro di studi sul tema: *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989.

Ora, poiché ogni decisione della Corte ha pur sempre bisogno di essere portata ad esecuzione (e talora, trattandosi di additiva di principio, di essere attuata[24]) da parte dei giudici e di altri operatori, se ne ha che senza la fattiva cooperazione di questi ultimi la prima è condannata a restare priva di effetti. Si dirà che ciò non è (o, meglio, non *dovrebbe* essere) possibile. E sia. Sta di fatto però che le cose vanno così. E, dunque, le operazioni di giustizia costituzionale, per un verso, hanno bisogno di un atto d'impulso che origina al di fuori di esse[25]; per un altro verso, poi, non di rado si perfezionano presso sedi istituzionali diverse da quella della Consulta stessa, grazie appunto alla "leale cooperazione" loro offerta dai giudici e da altri attori istituzionali ancora[26].

Quodammodo speculare a quello sopra esemplificativamente indicato è, poi, il caso che si ha ogni qual volta la Corte manipoli il tempo delle proprie decisioni non già *pro praeterito* bensì *pro futuro*, spostando in avanti – in palese disprezzo di quanto stabilito dall'art. 136 Cost.[27] – la produzione dell'effetto ablativo, secondo quanto si è ad es. avuto in una discussa (e discutibile) pronunzia di qualche anno addietro, la 41 del 2021[28].

Qui, come si vede, la Corte fa luogo ad una singolare operazione di "bilanciamento" di un canone processuale, fissato – si presti attenzione – in modo inderogabile nella stessa Carta, con l'interesse sostanziale evocato in campo dal caso, anteponendo il secondo al primo; ciò che – come si preciserà meglio tra non molto – non può (o, dobbiamo purtroppo ormai dire, non *potrebbe*) in nessun caso o modo aversi[29].

Il punto di tensione che viene, in congiunture siffatte, a determinarsi tra il processo costituzionale come… *processo* ed attività in tutto e per tutto politicamente connotate è di tutta evidenza e non occorre, pertanto, qui indugiare a darne la puntuale ed analitica rappresentazione.

---

[24] … a mezzo di regole, esse pure normative in senso stretto, seppur valevoli unicamente per i singoli processi per la cui risoluzione sono prodotte. Naturalmente, è altresì da mettere in conto l'eventualità che si abbiano manipolazioni delle pronunzie della Corte in sede esecutiva; la qual cosa, per la sua parte, rende ancora una volta testimonianza della coloritura politica che può rinvenirsi nell'operato dei giudici comuni.

[25] … salvo che non sia la stessa Corte a proporsi come giudice *a quo*; ciò che, nondimeno, ugualmente presuppone un precedente atto d'iniziativa processuale esterno alla Consulta.

[26] Non si trascuri il ruolo al riguardo giocato dall'amministrazione, essa pure non poche volte chiamata ad esercitare attività non meramente applicative bensì, appunto, attuative nei riguardi delle decisioni della Corte; ma, a tutto ciò non può ora farsi cenno alcuno.

[27] … ormai ridotto – si è coloritamente detto da parte di una sensibile dottrina – alla classica "*foglia di fico*" (A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, cit., 238).

[28] Rilevata da molti l'abnormità del caso (per tutti, R. ROMBOLI, *La Corte costituzionale dichiara la presenza degli ausiliari nelle corti d'appello "del tutto fuori sistema" ed "in radicale contrasto" con la Costituzione, ma sospende per oltre quattro anni l'efficacia della decisione*, in S. ARU, M. BETZU, S. CECCHINI, R. CHERCHI, L. CHIEFFI, G. COINU, A. D'ALOIA, A. DEFFENU, G. DEMURO, G. FERRAIUOLO, F. PASTORE, I. RUGGIU, S. STAIANO (a cura di), *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, I, Napoli, 2022, 541 ss.).

[29] Contraria ai bilanciamenti tra interessi sostanziali e regole processuali è la più avvertita dottrina, con in testa R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in ID. (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Torino, 2017, 12, e già in altri scritti.

La Corte – si suole dire[30] – ha una doppia "anima", politica e giurisdizionale, chiamate a restare in perenne, seppur precario e delicato, equilibrio. Ogni manipolazione del tempo è, in tesi, espressiva di una carica considerevole di "politicità", testimoniata già dal fatto stesso del superamento delle regole riguardanti il processo costituzionale. Va, nondimeno, avvertito che, pur se in minor misura ed in modo meno vistoso, non v'è decisione della Corte, anche se non manipolativa, che non sia intrinsecamente dotata di una carica ora più ed ora meno consistente di politicità, tanto dunque che si risolva nel mantenimento in vigore dell'atto sottoposto a giudizio quanto che si abbia la caducazione "secca" di quest'ultimo. E ciò, per la elementare ragione che ad esser dotato di carica politica è l'atto stesso, che quindi riflette la propria immagine e i caratteri complessivi sulla decisione che ne valuta la compatibilità con la Costituzione. Si spiega, d'altronde, in questa luce la circostanza per cui l'annullamento ha effetti *erga omnes*, così come parimenti generale è, in via di principio[31], l'efficacia dell'atto caducato. Per quanto, poi, le decisioni di rigetto non precludano (se non, secondo la tesi ormai invalsa, alle parti del giudizio *a quo*) la ripresentazione della medesima questione già portata alla cognizione della Corte, è pur vero che, a seguito della loro adozione, *tutti* sono abilitati a fare applicazione dell'atto giudicato e ad osservarlo, perlomeno fintantoché la Corte, nuovamente adita, non dovesse mutare avviso e caducarlo.

Politico, insomma, l'atto sottoposto a giudizio e politica, perciò, la pronunzia che lo ha ad oggetto.

Non si trascuri, poi, la circostanza per cui le decisioni della Corte, tanto di accoglimento quanto di rigetto, sono poste in essere a seguito di delicate e complesse operazioni di "bilanciamento" tra interessi meritevoli comunque di tutela, in ispecie tra quello al mantenimento dell'atto in vigore pur laddove di problematica compatibilità con la Costituzione (o, diciamo pure, in modo più o meno scoperto contrastante con questa o quella sua norma, persino se espressiva di un principio fondamentale) e l'altro, opposto, alla sua caducazione, pur se servente questa o quella norma costituzionale cui l'atto stesso si volga a dare specificazione-attuazione.

In breve, la Corte "bilancia" tra norme o interessi di rilievo costituzionale e si pronunzia quindi in questo o quel senso, a seconda di quale sia il costo ovvero il beneficio maggiore per la Costituzione: sempre (e soltanto), dunque, puntando alla ricerca della fissazione del punto più alto di sintesi dei valori in gioco, sì da dar modo

[30] *Ex plurimis*, R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Milano, 2017, e R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, cit. Sulla connotazione "mista" del sistema di giustizia costituzionale, v., inoltre, di recente, L. D'ANDREA, *IL "governo" del processo costituzionale*, in G. GRASSO - A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, cit., 231 ss., spec. 238 ss. Nega risolutamente che la Corte possa qualificarsi come "giudice" A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, cit., 186 ss., spec. 235 ss. Notazioni di vario segno, infine, negli interventi al Seminario di *Quaderni costituzionali* svoltosi a Bologna l'11 dicembre 2024 su *Il contributo delle Corti costituzionali a garanzia delle democrazie*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*.

[31] … salvo, naturalmente, il caso di leggi o altre fonti prive dell'attributo della generalità, il cui riscontro è, nondimeno, a volte assai incerto.

alla Costituzione stessa di affermarsi e farsi valere al meglio di sé, alle condizioni complessive di contesto. Non v'è (e non può esservi) bilanciamento alcuno che non sia politicamente colorato in modo ora più ed ora meno intenso, quale che ne sia l'esito e il tipo o sottotipo di pronunzia di volta in volta adottato.

Anche per l'aspetto ora considerato, si ha pertanto riprova del fatto che la maggiore carica di politicità è pur sempre racchiusa nel verdetto finale, per quanto quest'ultimo – com'è ovvio – riassuma e racchiuda in sé la serie procedimentale che lo precede e determina. Muovendo dalla decisione e volgendosi verso le attività che l'hanno prodotta, si ha pertanto conferma che anche queste ultime sono intrinsecamente dotate di carica politica: minore, tuttavia, laddove i canoni sul processo siano fedelmente osservati; maggiore – come si è venuti dicendo – ove da essi ci si discosti, fermo restando che il tipo o la natura dei canoni in parola – come si passa subito a dire – non è senza conseguenze in ordine alla capacità di resistenza da essi esibita nei riguardi della stessa Corte che punti a discostarsene.

5. *Il cumulo di qualità che si ha tra "Corte-giudice" e "Corte-legislatore", artefice di alcuni canoni processuali, particolarmente vistoso laddove i due ruoli si confondano nel medesimo "ciclo funzionale"*

Occorre invero distinguere tra canoni processuali provvisti di notevole durezza strutturale, sì da non essere agevolmente manipolabili dalla Corte e canoni invece maggiormente flessibili, come tali idonei ad essere adattati ad esigenze contingenti che, a giudizio della stessa Corte, si reputino meritevoli di particolare attenzione. Volendo, può anche dirsi che gli uni esibiscono con maggiore evidenza i connotati processuali loro propri, diversamente dagli altri nei quali gli stessi tendono a volte a scolorire, dandosi pertanto l'opportunità all'"anima" politica della Corte di lasciare un segno marcato nell'esperienza. Ed è chiaro che, in congiunture siffatte, il diritto processuale costituzionale viene a trovarsi sotto *stress*, senza nondimeno smarrirsi del tutto, dal momento che le due "anime" che connotano la natura e l'attività della Corte sono pur sempre presenti, pur laddove non se ne preservi fino in fondo l'equilibrio voluto dalla Costituzione.

D'altro canto, va tenuto presente che, diversamente dai giudici comuni, la Corte è abilitata a concorrere fattivamente alla definizione dei canoni processuali che ne disciplinano l'azione. Le norme processuali relative ai giudizi comuni, infatti, sono precostituite rispetto a questi e risultano pertanto "neutre" rispetto alla questione di volta in volta portata alla cognizione del giudice ed alla quale pertanto si riferiscono. Si dà, insomma, una irriducibile diversità tra l'autore delle norme stesse e l'organo chiamato ad applicarle ed a farle valere, normazione processuale e giudizio restando comunque nettamente distinti.

Alle esperienze di giustizia costituzionale, di contro, si applicano canoni processuali eterogenei, alcuni *eteroprodotti*, risultanti da norme costituzionali e non

(specialmente, come si sa, dalla legge n. 87 del 1953[32]), altri *autoprodotti* dalla stessa Corte, di cui alle c.d. Norme Integrative relative ai giudizi di costituzionalità, altri ancora – e qui è il *punctum crucis* della questione ora discussa – formati per via giurisprudenziale: tutti, ad ogni buon conto, rimessi in ordine alla loro ricognizione semantica ed all'effettivo vigore alla stessa Corte, le cui decisioni – nel merito come pure nel rito – sono comunque sottratte a qualsiasi forma d'impugnazione (art. 137, ult. c., Cost.). Già solo per ciò, dunque, il carattere processuale del processo costituzionale viene a trovarsi gravemente esposto e la sua salvaguardia, a conti fatti, demandata alla formazione di consuetudini interpretative ed applicative idonee a sostenerlo ed a farlo valere.

Se ne ha che, pur laddove si abbia riscontro della distinzione tra diritto politico e diritto giurisprudenziale – per riprendere i termini cari ad un'autorevole, non dimenticata dottrina[33] –, come si ha con riguardo alle Norme Integrative, espressive di funzione diversa da quella di giudizio e venute alla luce in momenti parimenti diversi da quelli in cui hanno svolgimento le vicende processuali, non diverso è l'organo produttore delle prime da quello che ne fa applicazione. La confusione delle attività nel medesimo "ciclo funzionale" – per riprendere la formula coniata da un'accreditata dottrina[34] – è poi lampante per i canoni venuti a formazione in via giurisprudenziale, cumulandosi in occasione della loro venuta alla luce la qualità di *Corte-"legislatore"* con quella di *Corte-"giudice"*, con palese pregiudizio per il principio della separazione dei poteri.

La conferma delle difficoltà cui vanno incontro le norme processuali al fine di potersi far valere a pieno la si ha alla luce di quello che potrebbe chiamarsi il *test* messo a punto da un fine studioso[35], a cui opinione perché le regole si possano dire processuali sono da considerare comunque indefettibili i seguenti principi: "non spetta alla Corte stabilire se decidere o meno, come può fare un organo politico; non spetta alla Corte stabilire *su che cosa decidere*, perché il materiale delle sue decisioni proviene dall'esterno; non spetta alla Corte, se non entro limiti determinati, stabilire *quando* occuparsi di un determinato tema".

Non possono, nondimeno, trascurarsi alcuni dati obiettivi consegnatici da plurime e ricorrenti esperienze.

---

[32] … sul cui significato complessivo e il ruolo esercitato in ordine agli sviluppi del processo costituzionale, v., nuovamente e per tutti, i contributi di G. GRASSO - A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, cit.

[33] Il riferimento – com'è chiaro – è in special modo al magistero di A. Pizzorusso, sul cui pensiero, tra gli altri, v. R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, cit.

[34] G. SILVESTRI, in più luoghi, tra i quali, di recente, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in M. CARTABIA e M. RUOTOLO (diretto da), *Potere e Costituzione*, *Enciclopedia del diritto*, *I tematici*, V, Milano, 2023, 1122 ss.

[35] V. Onida, la cui tesi può altresì vedersi richiamata anche da R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, cit., 12. Fa notare A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, cit., 237, in nt. 150, come la giurisprudenza della Corte porti a ritenere che siano stati valicati i confini fissati da O. per la giurisdizione.

Il primo è costituito dal fatto che è pur sempre la Corte (e, per essa, specificamente il suo Presidente) a fissare il calendario della sua agenda; ed è chiaro che a volte è di primario rilievo anticipare ovvero postergare il momento del giudizio, ovverosia – se più piace dire – *quodammodo* politicamente connotata risulta essere la scelta del momento giusto in cui far cadere la decisione.

In secondo luogo, va tenuto presente che a volte è la stessa Corte a decidere su cosa… *decidere*; ciò che, in ispecie, si ha ogniqualvolta assuma la duplice veste di giudice *a quo* e di giudice *ad quem*[36]; e non può farsi mistero del fatto che, anche per l'aspetto ora considerato, un qualche problema di non cumulo di funzioni oggettivamente lo si ha[37].

In terzo luogo, frequenti sono i casi in cui è la Corte a decidere *come* decidere; e di ciò rende inequivoca testimonianza la consumata abilità dell'organo di selezionare, in non poche circostanze, i precedenti ai quali far riferimento, di confondere con essi quelli che, in realtà, sono dei meri *obiter dicta*, e, in genere, di fare un uso raffinato, ancorché non sempre coerente, delle tecniche retorico-argomentative e, a volte, delle stesse tecniche decisorie.

Così, non poche volte si è assistito alla conversione di precedenti pronunzie di rigetto con monito in successive decisioni di accoglimento, perlopiù manipolative, malgrado l'obiettiva identità del caso o, per dir meglio, della "situazione normativa" oggetto di giudizio. Dopo aver, infatti, una prima o magari più volte fatta salva la discrezionalità del legislatore in ordine alla soluzione giusta per aggiustare testi di legge problematicamente conciliabili con la Costituzione (e, talora, anzi in modo scoperto con questa contrastanti), la Corte, a fronte della ripetuta e grave inerzia manifestata dal legislatore stesso, rompe gli indugi e mette mano essa stessa all'adeguamento in parola, facendo dunque – come si vede – un uso discrezionale della… *discrezionalità*. Questa tecnica decisoria è stata qualche anno addietro, in occasione di una vicenda che ha fatto molto discutere (il c.d. caso *Cappato*), *quodammodo* "razionalizzata", a mezzo della invenzione di una inusuale tecnica decisoria in due tempi, dandosi modo con una prima pronunzia, in forma di ordinanza, al legislatore di modificare entro un termine prestabilito (di solito un anno) la disciplina sottoposta a giudizio e facendo quindi luogo, a seguito della perdurante inattività del legislatore, alla sua caducazione[38]. In tal

[36] In tema, di recente, F. BIONDI, *Gli incidenti processuali. Riflessioni sul potere normativo della Corte e sulla "complessità" dei processi costituzionali*, in G. GRASSO - A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, cit., 320 ss., e, pure *ivi*, C. LUZZI, *Versatilità, e "insidie", della legge n. 87/1953 per la "Corte giudice* a quo*"*, 443 ss.; A. PUGIOTTO - P. FARAGUNA, *Corte costituzionale e autorimessione: una radiografia giurisprudenziale*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2024, 373 ss. Mi piace qui fare inoltre richiamo del pioneristico studio monografico del compianto B. CARAVITA, *Corte "giudice* a quo*" e introduzione del giudizio sulle leggi. La Corte costituzionale austriaca*, Padova, 1985.

[37] Una qualche analogia con l'esperienza ora richiamata può, poi, vedersi nei casi in cui, in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, la Corte assuma la duplice qualità di giudice e parte: un'esperienza, questa, di cui non tocca ora dire, siccome esterna all'ambito materiale dei giudizi sulle leggi cui questo studio resta circoscritto e che, però, va ugualmente tenuta presente nel quadro della complessiva ricostruzione dell'organo, del posto da esso detenuto nel sistema, della efficacia sia sostanziale che processuale delle sue decisioni.

[38] Sulla tecnica decisoria in parola, nella ormai incontenibile lett., di recente e per tutti, N. PETTINARI, *Le nuove «ordinanze ad incostituzionalità prospettata» in Italia. Riflessioni a margine di una tecnica*

modo, come si è fatto altrove notare, il limite della discrezionalità si manifesta – come dire? – *a scomparsa* o, se più piace dire, *a fisarmonica*, dapprima espandendosi e, per volontà della stessa Corte, facendosi valere e di poi, invece, contraendosi fino al punto di essere disinvoltamente messo da canto. Per altro verso, che il limite in parola non costituisca ormai più (se mai ha davvero e fino in fondo costituito…[39]) un argine efficace agli interventi "normativi" della Corte è avvalorato dal carattere recessivo delle c.d. "rime obbligate", ormai rimpiazzate dai "versi sciolti", ovverosia dalle "rime possibili", come sono da molti chiamate[40], quale condizione per gli interventi "normativi" della Consulta.

Non giova ora ulteriormente indugiare sulle tecniche decisorie, in ispecie sulle più ardite, da cui si ha conferma della incontenibile vocazione della Corte a portarsi in ambiti materiali che dovrebbero restarle estranei, siccome rimessi alla coltivazione di altri operatori istituzionali (giudici comuni e, soprattutto, legislatore). Ciò che solo può dirsi, in conclusione, è che le stesse, non disponendo di alcun sostegno negli enunciati della Carta, pur nella loro strutturale apertura e in più punti vera e propria vaghezza concettuale, non possono che fare appello – come si diceva – a *consuetudini culturali* diffuse sia tra gli operatori che in seno alla comunità e volte ad offrire un benevolo riconoscimento della loro appartenenza al patrimonio degli strumenti processuali di cui la Corte è provvista: consuetudini, dunque, testimoniate da una generale acquiescenza manifestata nei riguardi dei "tipi" di decisione in parola, eccezion fatta ovviamente di critiche occasionali in ordine al loro esercizio.

---

decisoria "peculiare", Napoli, 2024, e A. RAUTI, *La (sostenibile?) leggerezza dell'essere. Dialogo con il legislatore e "debolezza" nel giudizio di costituzionalità*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3/2024, 121 ss.

[39] Non si dimentichi, infatti, che il suo riconoscimento era (ed è) pur sempre rimesso all'apprezzamento… *discrezionale* della stessa Corte. Non è, ad ogni buon conto, la stessa cosa che se ne predicasse in via di principio l'esistenza ovvero che la stessa sia ormai rimessa in discussione.

[40] La prima formula si deve – come si sa – a D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di* ri-accentramento *della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, 2020, spec. 101 ss., e *La traiettoria delle rime obbligate. Da creatività eccessiva a* felix culpa*, a gabbia troppo costrittiva*, in *Sistema penale*, 2/2021, 5 ss.; quanto alla seconda, *ex plurimis*, v. S. LEONE, *La Corte costituzionale censura la pena accessoria fissa per il reato di bancarotta fraudolenta. Una decisione a «rime possibili»*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2019, 183 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, 264 ss., e *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 12/2021, spec. 197 ss.; F. ABRUSCIA, *Assetti istituzionali e deroghe processuali*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 282 ss., spec. 293; I. GOIA, *Una giustificabile "invasione" di campo*, in *Consulta OnLine*, 3/2021, 1001 ss.; A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Rivista AIC*, 2/2023, 103 ss.; R. PINARDI, *Una pronuncia a rime "possibili", ma anche "parziali". Nota alla sent. n. 40 del 2023 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 5/2023, 1 ss. In tema, v., inoltre, E. MALFATTI, V. MESSERINI, R. ROMBOLI, E. ROSSI e A. SPERTI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Verso una nuova "stagione" nei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore?*, Pisa, 2023; R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, cit., 815 ss.; M. MASSA, *Minimalismo giudiziario. L'opzione per la moderazione nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2023; G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale prosegue la ricerca dell'unità in base ai princìpi*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, *La Lettera*, *La Corte costituzionale nel sistema istituzionale*, 8/2024.

6. *Regole e regolarità processuali, in circolo*

Al di là, poi, delle occasionali (e talvolta scomposte) reazioni avutesi nei riguardi del merito di singole decisioni (e dunque – si faccia caso – non già delle stesse come "tipi"), il carattere *anche* giurisdizionale del processo costituzionale, pur nella sua peculiare, complessiva connotazione, non è – come si diceva – messo in discussione.

La cosa ha una sua pronta, evidente spiegazione. Già i nomi che danno la qualifica dei passaggi in cui si articola la vicenda processuale risultano particolarmente espressivi in tal senso; ed i nomi – come si sa – nelle pratiche di diritto hanno spesso valore di sostanza. È pur vero che i nomi stessi si sono caricati col tempo di valenze in non secondaria misura diverse, concorrendo alla trasformazione della struttura del processo e delle dinamiche che in esso hanno svolgimento.

Si pensi, ad es., alle aperture registratesi in fatto di interventi dei terzi, dapprima – come si sa – categoricamente esclusi e quindi, seppur in modo condizionato, ammessi, specificamente laddove i terzi stessi siano titolari di un "interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto dedotto in giudizio"[41]: una soluzione, questa, chiaramente di compromesso tra la chiusura alle sole parti del giudizio *a quo* e l'indiscriminata apertura, che avrebbe potuto farsi discendere dal carattere (potenzialmente[42]) generale degli effetti prodotti dall'atto legislativo *sub iudice* e, dunque, per la sua parte espressiva della connotazione *anche* politica del giudizio; e una novità, questa, dapprima affermatasi per via giurisprudenziale e quindi, recepita dall'art. 4 delle N.I del 2020: a conferma dei non sporadici né marginali travasi avutisi dall'uno all'altro ambito e dall'una all'altra forma di produzione giuridica[43].

---

[41] Su questa vicenda, ragguagli possono, volendo, aversi da A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*[7], cit., 285 ss., e da E. MALFATTI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*[8], cit., 120 ss., nonché da B. LIBERALI, *Quali terzi nei processi* di *e fra parti davanti alla Corte costituzionale?*, in G. GRASSO - A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, cit., 555 ss.; pure *ivi*, G. MONACO, *Quale contraddittorio nel giudizio incidentale dopo la riforma delle norme integrative*, 573 ss., e R. ROMBOLI, *Relazione conclusiva*, cit., 648 ss.; G. ZAMPETTI, *Apertura del processo costituzionale e ampliamento del contraddittorio nel giudizio incidentale alla luce della riforma delle Norme Integrative*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2022, 106 ss. In giurisprudenza, di recente, v. Corte cost. n. 181 del 2024.

[42] A rigore, dovrebbe farsi caso per caso la verifica della effettiva generalità degli effetti dell'atto impugnato, dal momento che – come si sa – non di rado non se ne ha riscontro. Non v'è, invero, chi non veda quanto sia scivoloso far luogo a quest'ultimo, alla formulazione della lettera degli enunciati non corrispondendo a volte la sostanza da essa evocata. Espressioni del tipo "tutti coloro che…" *et similia*, in realtà, non sempre si riferiscono ad una cerchia indeterminata di destinatari. E, d'altronde, i caratteri della generalità e dell'astrattezza della norma giuridica sono stati – come pure è noto – oggetto di penetranti rilievi critici in dottrina. Ad ogni buon conto, se è vero che un riscontro siffatto appare essere, specie in taluni casi, foriero di non poche incertezze, non è meno vero che alle stesse può andare (ed effettivamente va) incontro anche il criterio dell'"interesse qualificato", di cui si fa parola nel testo. La qual cosa conferma che, in ultima istanza, è pur sempre la Corte a decidere a chi consentire la partecipazione al processo. Di modo che l'unica, salda garanzia per la certezza del diritto, anche per l'aspetto ora considerato, non può che essere data, al tirar delle somme, dalla formazione di indirizzi stabili e radicati nelle esperienze processuali, ovverosia – se più piace dire – di *consuetudini giurisprudenziali* espressive di *regolarità processuali* particolarmente qualificate ed apprezzabili.

[43] "Norma-bilancio" è stata, infatti, definita da un'accreditata dottrina (E. MALFATTI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*[8], cit., 123) quella cui si è appena fatto richiamo. Non si trascuri, inoltre, la possibile convocazione di "esperti di chiara fama", previsione rimasta tuttavia pressocché inutilizzata.

Non merita, poi, di essere sottostimato il rilievo della "invenzione" dell'istituto dell'*amicus curiae* che, pur dovendo essere tenuto distinto dall'intervento, gioca nondimeno un ruolo non trascurabile nel corso della vicenda processuale[44], allo stesso tempo ponendosi quale un indice particolarmente attendibile della tendenziale, crescente "democratizzazione" delle esperienze di giustizia costituzionale di cui, peraltro, si ha riscontro anche al di fuori del processo, com'è avvalorato dalle plurime forme di apertura della Corte alla società civile, testimoniate dalle visite alle carceri, alle scuole, ecc., e dal "dialogo" che la Corte stessa mostra di volere costantemente intrattenere con la pubblica opinione (ad es., grazie ai comunicati-stampa)[45].

Per altro verso, l'intento di preservare la "giurisdizionalità" della dinamica processuale è avvalorato da numerosi canoni processuali affermatisi *ope juris prudentiae* ed ormai stabilmente radicati nell'esperienza, pur se fatti talora oggetto di taluni aggiustamenti secondo occasionali convenienze. Così, ad es., per ciò che concerne il divieto di allargare il *thema decidendum* rispetto alla determinazione dei suoi confini quale risultante dall'ordinanza di rimessione che, tuttavia, parrebbe valere solo per le parti, non pure per… *la Corte stessa*, avendo quest'ultima ripetutamente riformulato i termini della questione pur dichiarando di farvi luogo a seguito di una retta e compiuta lettura dell'ordinanza di rimessione[46].

Talune regolarità processuali si rivelano comunque essere dotate di profondo radicamento nelle esperienze della giustizia costituzionale, anche in ambiti diversi da quello qui specificamente riguardato, che tuttavia, ancora una volta, non sempre hanno avuto lineare svolgimento.

Così, ad es., sempre in tema di giudizi sulle leggi attivati dietro ricorso diretto di Stato o Regione, di frequente utilizzo è il criterio della "ridondanza" – com'è usualmente chiamato – in applicazione del quale è offerta l'opportunità alle Regioni di presentare ricorso avverso atti legislativi statali pur non direttamente lesivi della loro sfera di competenza, laddove risulti nondimeno provata l'incidenza a carico di quest'ultima. Una regolarità, questa, che ha dato modo di allargare in considerevole misura il canale di accesso alla giustizia costituzionale, allo stesso tempo ponendo riparo a violazioni della Carta idonee a riflettersi in un'incisione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni.

---

[44] … secondo quanto è, ad es., attestato da alcune vicende riferite da G. CUOMO e O. DI CAPUA, *L'impatto degli* amici curiae *sulla giurisprudenza costituzionale. Un'analisi empirica*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2024, 857 ss., quale quella di cui alla ord. n. 35 del 2024 che ha visto la Corte, adita in via principale, sollevare davanti a sé stessa una questione di costituzionalità sollecitatale da un'associazione partecipe al giudizio nella qualità di *amica curiae* (873). Non sono, nondimeno, state superati rilievi critici da più parti mossi in merito all'utilizzo del nuovo istituto, specie per ciò che attiene alla trasparenza dei dati che lo riguardano (tra gli altri, v. L. MARIANTONI, *Le nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e l'apertura alla società civile. Considerazioni a margine di una prima prassi applicativa*, in *Politica del diritto*, 3/2021, spec. 452 ss.).

[45] In tema, riferimenti ed indicazioni si sono di recente avuti da E. CAVASINO, *La Corte mediatica e la Corte attivista: i nuovi volti della giustizia costituzionale italiana*, in *Consulta OnLine*, 1/2024, 246 ss.

[46] In tema, per tutti, F. DAL CANTO, *L'atto introduttivo dei processi costituzionali a settant'anni dalla legge n. 87/1953*, in G. GRASSO - A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, cit., 217 ss.

Così pure stabile può ormai considerarsi la regola processuale favorevole allo spezzettamento di ricorsi relativi a plurime e reciprocamente non omogenee questioni sollevate con un solo atto di apertura del giudizio di costituzionalità; la qual cosa, specie dopo la riscrittura nel 2001 del Titolo V della Parte II della Carta, che – com'è noto – ha sollevato non pochi né lievi problemi interpretativi[47], ha dato modo alla stessa Corte di organizzare e svolgere meglio il proprio lavoro, demandandosi a più giudici relatori l'istruzione di cause internamente articolate e non poco complesse.

Al tirar delle somme, la Corte è venuta col tempo a dotarsi di un patrimonio particolarmente consistente di regolarità processuali forgiate per via giurisprudenziale, alcune delle quali – come si diceva – poi trasfuse in regole che hanno trovato posto nelle Norme Integrative. È vero anche l'inverso; e la riscrittura di queste ultime ha offerto alla stessa Corte l'opportunità di mettere meglio a punto le regolarità di cui si è avvalsa (e si avvale), con un moto di mutua ed incessante ricarica tra diritto giurisprudenziale e diritto politico espressivo di autonormazione[48].

7. *L'affermarsi di canoni processuali per via giurisprudenziale: produzione di nuove regole o violazione delle vecchie?*

È interessante fermare l'attenzione, sia pure con la massima rapidità, sulle vicende delle regole processuali nel tempo, con specifico riguardo a quelle frutto di autonormazione. Laddove quest'ultima si abbia a mezzo della riscrittura dei disposti relativi al processo (in ispecie, di quelli contenuti nelle Norme Integrative), la distinzione tra il tempo della loro venuta alla luce e quello della loro applicazione è netta e parimenti distinta appare, perciò, essere la funzione in esercizio della quale si ha la produzione rispetto a quella dell'applicazione. È vero che – come si faceva poc'anzi notare – a volta si è in presenza di una produzione normativa a finalità di "razionalizzazione" di pratiche preesistenti, vale a dire di regolarità fattesi regole, ma tempi e funzioni appaiono nondimeno essere reciprocamente distinti.

La questione, di contro, si complica con riguardo alle regole che risultano prodotte per via giurisprudenziale e che mantengono il carattere non scritto che è loro proprio.

Si tratta, infatti, di stabilire quando si è in presenza di una nuova regola che quindi aspira a consolidarsi in una vera e propria regolarità ovvero quando si è piuttosto in presenza di una deroga o, diciamo pure, violazione occasionale di una regola preesistente, senza che nondimeno si sia inteso recidere il filo della continuità rispetto al passato. È chiaro che la risposta non può che aversi dall'esperienza, dunque solo *ex post*. Ciò che, nondimeno, importa, a fronte del principio che fa divieto di impugnazione delle decisioni della Corte, cui si è già fatto richiamo, è che produzione di nuove regole

[47] … obbligando la Corte ad una paziente e faticosa opera di ricucitura interna di un tessuto normativo consegnato a brandelli dall'autore della riforma ed afflitto da gravi aporie di costruzione.

[48] A riguardo del potere normativo della Corte, di recente e per tutti, F. BIONDI, *Gli incidenti processuali. Riflessioni sul potere normativo della Corte e sulla "complessità" dei processi costituzionali*, cit., 295 ss.

e violazione delle stesse, seppur astrattamente meritevoli di non essere reciprocamente confuse, nei fatti non comportano diverse conseguenze di ordine pratico.

Diciamo pure che l'"anima" giurisdizionale della Corte ha modo di farsi valere perdurando la continuità e linearità delle applicazioni dei canoni in parola, nel mentre quella "politica" emerge, a volte in modo vistoso, in presenza di violazioni occasionali che, nondimeno, dopo una momentanea deviazione dal solco dalla stessa Corte tracciato per lo svolgimento della propria attività, non pregiudicano il ritorno al passato. Il modo migliore di procedere resta, ad ogni buon conto, quello di fare le cose con trasparenza, dichiarando pertanto di porre mano alla "invenzione" di una nuova regola ed enunciando le ragioni che ne consigliano la venuta alla luce, per quindi farne subito utilizzo nella vicenda processuale in corso.

A rigore, la soluzione maggiormente lineare parrebbe essere quella stessa che sta a base delle vicende nel tempo delle norme sulla normazione che – come si sa – possono, sì, essere innovate, persino quelle che presiedono alla formazione dei massimi atti di normazione, le leggi costituzionali, ma a mezzo di un atto che venga ad esistenza rispettandole per l'ultima volta, tenendosi pertanto distinti momenti ed atti rispettivamente volti alla produzione delle nuove regole ed alla loro prima applicazione.

Tutto ciò – com'è chiaro – non può tuttavia valere per le esperienze della giustizia costituzionale, non giustificandosi la produzione di regole per via giurisprudenziale che non si applichino subito alla vicenda processuale in corso di svolgimento. Essenziale è, però, al riguardo il rilievo giocato dalla parte motiva delle decisioni della Corte, nella quale va pertanto detto con molta chiarezza che si fa luogo alla confezione di una nuova regola, di cui si fa quindi immediato utilizzo[49].

In conclusione, la circostanza per cui le regole processuali di fattura giurisprudenziale possono essere occasionalmente trasgredite porta a dire che le stesse hanno vigore *sub condicione*, dipendendo dalla volontà della stessa Corte il loro effettivo rispetto[50].

8. *Forme e gradi di violazione delle regole:* invalidità in senso debole *delle decisioni della Corte, nondimeno provvista di "copertura" nell'ultimo comma dell'art. 137 della Carta, e* invalidità in senso forte*, quale causa di nullità-inesistenza degli atti che ne sono affetti, come tale in via di principio sguarnita di protezione costituzionale, della quale tuttavia – come risulta da alcuni casi assai noti d'immediata evidenza – si ha nei fatti ugualmente riscontro*

Giova al riguardo mettere in chiaro che della inosservanza delle regole in parola possono aversi più forme o gradi; la qual cosa, in via di principio, non è senza

[49] Sulla centralità di rilievo della motivazione delle pronunzie della Corte, notazioni di vario segno di rinvengono in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994; v., inoltre, part., A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996.

[50] Sul punto, v., già, il mio *La Corte costituzionale e il processo incidentale, tra* regole *e* regolarità, cit., 325 ss., spec. 327.

conseguenze di ordine pratico, per quanto non sembra che fin qui le stesse siano state colte ed apprezzate come si conviene.

Riprendendo la distinzione dei vizi già dietro prospettata in relazione alle leggi, anche per le decisioni della Corte, a rigore, potrebbe (e dovrebbe) distinguersi tra un'*invalidità in senso debole*, in astratto idonea a portare all'annullamento dell'atto, qui però impedita dal formidabile scudo protettivo eretto a protezione delle decisioni stesse dall'art. 137, ult. c., Cost., ed un'*invalidità in senso forte*, quale causa di nullità-inesistenza e, per ciò stesso, di difetto di cogenza dell'atto che ne è affetto. Con riferimento a quest'ultima specie di vizio potrebbe – a me pare – a buon titolo rilevarsi il difetto di "copertura" del disposto costituzionale suddetto che, appunto, presuppone l'esistenza dell'atto.

Due cose sono, tuttavia, da tenere al riguardo presenti.

La prima è che, considerandosi le regole processuali forgiate per via giurisprudenziale quali mere regolarità, se ne avrebbe che le stesse sarebbero prive di *forza autenticamente prescrittiva*, risultando piuttosto provviste di *forza persuasiva* nei confronti della stessa Corte che, peraltro, come si è veduto, è abilitata ad innovarvi. Cionondimeno, la loro osservanza nei singoli casi risponde ad un'esigenza indefettibile di certezza del diritto costituzionale che risulterebbe gravemente minata da occasionali, ingiustificati scostamenti dalle regole che pregiudicherebbero l'immagine della Corte come garante della legalità costituzionale. Ciò che, poi, ancora di più è da considerarsi valevole per le regole eteroprodotte e per le stesse regole autoprodotte per via di diritto politico, il cui carattere vincolante non può essere, in alcun caso o modo, negato, ancorché non sorretto da un efficace apparato sanzionatorio[51]; e, per esse, dunque, la distinzione tra le due specie d'invalidità sopra richiamate parrebbe mantenere pieno vigore.

Il punto è però (ed è questa la seconda cosa da tener presente) che non è affatto agevole stabilire, in relazione a talune esperienze processuali, quale sia il grado o la misura della invalidità stessa. Si aggiunga che, nei fatti, è pressoché impossibile far valere in modi complessivamente appaganti la bipartizione dei vizi dell'atto in parola, ancorché – come si viene dicendo – teoricamente prospettabile.

Si pensi, ad es., a taluni casi di macroscopica violazione dei canoni sul processo costituzionale stabiliti dalla Costituzione, a partire dalla incidentalità che sta a base dell'apertura delle porte della Consulta[52] e dalla nozione di "giudice *a quo*"[53], e ulteriormente quindi precisati nella legislazione di attuazione, quale quello di cui si è avuto riscontro in occasione dei giudizi sulle leggi elettorali (in ispecie, nel secondo, di

[51] … al di fuori – come si è veduto – della disapplicazione diffusa, espressiva di un autentico diritto di resistenza collettiva avverso decisioni-*monstra* della Corte (ma si tratta, di tutta evidenza, di casi-limite di assai remoto riscontro).

[52] … a riguardo della quale, v., part., G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio delle leggi*, Napoli, 2017. Ha, di recente, qualificato "sartoriale" la rilevanza, per l'uso concretamente fattone in non poche circostanze dalla Corte, F. DAL CANTO, *L'atto introduttivo dei processi costituzionali a settant'anni dalla legge n. 87/1953*, cit., 174 ss.

[53] … abilitato a porsi come tale "ai limitati fini della questione di costituzionalità"; e "ai limitati fini …" è altresì ammessa la presentazione da parte della Corte di domande in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia (ferma opportunamente l'attenzione sul punto A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, cit., 237 s.).

cui a Corte cost. n. 35 del 2017) o l'altro relativo alla *Robin tax*, di cui alla già richiamata sent. n. 10 del 2015 o, ancora, al caso di cui a Corte cost. n. 238 del 2014[54], laddove, in palese disprezzo di una indicazione della Carta in tema di oggetto dei giudizi di costituzionalità, circoscritto dall'art. 134 alle sole leggi ed agli atti provvisti di forza di legge, la Corte si è pronunziata su una norma di diritto non scritto della Comunità internazionale recepita nell'ordine interno in forza del meccanismo dell'adattamento automatico, *ex* art. 10, I c., Cost., avendosi pertanto conferma del fatto che, *quando vuol decidere, la Corte decide*.

Anche sul versante dei rapporti tra diritto interno e diritto (ieri comunitario ed oggi) eurounitario si sono, poi, registrati taluni scostamenti rilevanti dai canoni processuali, particolarmente evidenti con riguardo alle tecniche decisorie poste in essere per ripianare le antinomie tra le norme dei due ordinamenti, avendo la Corte ritenuto non essere utilizzabile il meccanismo della "non applicazione" per i conflitti tra norme interne e norme *self executing* della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (o altre norme a queste *quodammodo* connesse) e dovendosi pertanto al suo posto far luogo al ricorso davanti alla Corte stessa, con le forme usuali per i giudizi di costituzionalità (così, part., sent. n. 269 del 2017). La successiva giurisprudenza ha, tuttavia, temperato la rigidità di siffatta impostazione, offrendosi l'opportunità ai giudici comuni di determinarsi come credono in ordine alla via da battere in vista dell'ottimale ripianamento delle antinomie, se quella che porta all'eventuale annullamento di norma interna contraria a norma sovranazionale *self executing* ovvero l'altra della "non applicazione" diretta della prima, accompagnata dall'immediata applicazione in sua vece della seconda e ferma, ad ogni buon conto, restando la possibilità di investire della questione in via pregiudiziale la Corte dell'Unione. La Consulta si è nondimeno premurata di precisare che, laddove sussistano dubbi interpretativi, la sede maggiormente adeguata al loro scioglimento è proprio quella del giudizio di costituzionalità[55] che, oltre tutto, offre il vantaggio di dotare la soluzione adottata di efficacia *erga omnes*, giudizio attivato il quale può comunque essere investita dallo stesso giudice delle leggi la Corte di Giustizia. E non è senza significato che, ancora nella sent. n. 181 del 2024[56], la Consulta si faccia cura di ribadire che lo stesso giudice

[54] … con le non secondarie precisazioni ad essa fatte da Corte cost. n. 159 del 2023.

[55] … assumendo, pertanto, di poter esercitare un ruolo di nomofilachia che – come si sa – in realtà non le compete, senza peraltro trascurare che in innumerevoli occasioni la Corte ha tenuto a rimarcare la differenza tra le questioni d'interpretazione, inammissibili, e quelle di validità costituzionale, di sua specifica competenza.

[56] … sulla quale può, volendo, vedersi la mia nota dal titolo *La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta, in attesa di successive messe a punto (a prima lettura di Corte cost. n. 181 del 2024)*, in *Consulta OnLine*, 3/2024, 1346 ss.; cfr. quanto, tra gli altri, ne dicono S. BARBIERI, *La sentenza n. 181 del 2024 della Corte costituzionale: una svolta nei rapporto tra ordinamento italiano e diritto dell'Unione europea?*, in *Rivista contenzioso europeo*, 3/2024, 23 novembre 2024; F. FERRARO, *La Consulta si affida al "tono costituzionale" per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto*, in *Eurojus*, 4/2024, 160 ss., e, pure *ivi*, P. DE PASQUALE - O. PALLOTTA, *In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell'Unione europea (e l'autonomia dei giudici)*, 174 ss.; N. ZANON, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei ex art. 117, primo comma, Cost.*, in *Federalism.it*, Editoriale, 30/2024, IV ss.; R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024, in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'art. 11 della Costituzione*, in *Eurojus*, 1/2025, 1 ss.; A.

eurounitario ha rimarcato il rilievo del ruolo della Consulta stessa, specie per l'aspetto degli effetti generali discendenti dalle sue pronunzie a garanzia del diritto dell'Unione. Il quadro rimane, nondimeno, incerto ed appannato, dal momento che ad avviso della Corte delle leggi[57] ogni volta che la questione dovesse esibire un "tono costituzionale"[58], lì si radicherebbe la sua competenza a conoscerne (e anzi – si tiene a precisare[59] – al ricorrere di certe condizioni, ciò sarebbe "ineludibile"[60]), allo specifico, duplice fine di salvaguardare al meglio la certezza del diritto per un verso, l'uniformità di trattamento per un altro. La stessa Corte, tuttavia, non trascura di ammettere che la certezza è "*egualmente*" assicurata dagli stessi giudici comuni[61], nel mentre l'argomento che fa leva sulla uniformità in parola, fatto valere fino alle sue ultime e conseguenti applicazioni, dovrebbe portare all'utilizzo per sistema del sindacato accentrato, con sostanziale svuotamento però di uno dei tratti maggiormente qualificanti ed espressivi del sistema eurounitario.

Ragioni di speditezza della trattazione non mi consentono qui di indugiare sulla soluzione di compromesso alfine invalsa che, nondimeno, non trova riscontro in una esplicita previsione nei Trattati che faccia menzione della possibilità di percorrere entrambe le vie sopra indicate. Di contro, univoca e perentoria è l'indicazione secondo cui una (ed una soltanto) è la regola processuale riguardante le antinomie in parola che fa obbligo agli operatori di dare immediata applicazione in ambito nazionale alle norme dell'Unione che presentino l'idoneità ad averla, salvo il caso, secondo la soluzione ormai invalsa, che le stesse risultino incompatibili con principi fondamentali di diritto

---

CHIAPPETTA, *"Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato": l'inciso definitivo della Corte costituzionale tra sindacato accentrato di costituzionalità e meccanismo diffuso di attuazione del diritto UE*, in *Federalismi.it*, 4/2025, 63 ss.

Sugli sviluppi della giurisprudenza in tema di rapporti tra diritto interno e diritto eurounitario, di recente, v. C. PINELLI, Granital *e i suoi derivati. A quaranta anni da Corte cost. n. 170 del 1984*, in *Rivista AIC*, 4/2024, 36 ss., e, con specifico riguardo al ruolo di cerniera interordinamentale esercitato dal rinvio pregiudiziale, per tutti, F. FERRARO e C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*[2], Torino, 2024, e V. PETRALIA, *La validità degli atti dell'Unione europea. Questioni in tema di legittimazione ad agire e di coordinamento tra rinvio pregiudiziale di validità e ricorso di annullamento*, Roma, 2024, nonché, quanto alla riforma cui è andato di recente soggetto, R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni pregiudiziali al Tribunale: una riforma epocale o un salto nel buio?*, in *Quaderni AISDUE*, 3/2024; R.G. CONTI, *La proposta di modifica dello Statuto della Corte di giustizia UE in tema di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE*, in *Giustizia insieme*, 8 luglio 2023, e, dello stesso, ora, *C'era una volta il rinvio pregiudiziale. Alla ricerca della fiducia – un po' perduta – fra giudici nazionali ed europei*, in *Eurojus*, 25 gennaio 2025, e lett. *ivi*; nella stessa *Rivista*, C. TOVO, *Le nuove regole processuali in materia pregiudiziale e le loro implicazioni istituzionali per la Corte di giustizia: verso un'ulteriore costituzionalizzazione?*, 22 gennaio 2025, e D.P. DOMENICUCCI, *L'impatto del trasferimento parziale della competenza pregiudiziale sulle regole di funzionamento del processo dinanzi al Tribunale dell'Unione europea*, 23 gennaio 2025, nonché, già, V. PICCONE, *Rinvio pregiudiziale e art. 47 CDFUE: al cuore del* "triangolo magico", 4/2024, 83 ss.

[57] Oltre alla sent. n. 181 del 2024, sopra richiamata, v. anche la sent. n. 1 del 2015.

[58] …"tono" il cui riconoscimento non è, per vero, in molti casi agevole, con imprevedibili conseguenze per ciò che attiene agli utilizzi del criterio in parola, di tutta evidenza passibili di forti oscillazioni.

[59] Ha opportunamente sollecitato a fermare l'attenzione sul punto R. MASTROIANNI, *op. ult. cit.*, specie al § 4.

[60] Il termine, tuttavia, non figura più nella sent. n. 1 del 2025 [sul punto, ora, il mio *Se ed in che senso è appropriato discorrere di una "costituzionalizzazione" dell'Unione europea*, in *Consulta OnLine*, 1/2025, 84 in nt. 30].

[61] Ancora sent. n. 181 del 2024, cit.

interno (i c.d. "controlimiti"[62])[63]. È questa, dunque, la sola via percorribile indicata dall'Unione e, per ciò stesso, dall'art. 11 della nostra legge fondamentale: non una sorta di *optional* a disposizione del giudice bensì una soluzione univocamente prescritta. Una soluzione che peraltro – come si è fatto notare altrove[64] –, per un verso, viepiù incoraggia ed alimenta il processo d'integrazione sovranazionale e, per un altro, comporta minor sacrificio per la sovranità dello Stato. E ciò, per il fatto che la legge, messa da canto ma non espunta dall'ordinamento, si rende pur sempre disponibile all'uso qualora novità normative di cui si abbia riscontro in sede di Unione determinino l'esito della cessazione dell'antinomia.

Sta di fatto che la sostanziale, diffusa acquiescenza manifestata dagli operatori istituzionali e dalla stessa comunità nei riguardi dei verdetti del giudice costituzionale ha portato molte volte all'effetto di sanare ciò che, in sé e per sé, non sarebbe stato sanabile. A conti fatti, *la forza dei canoni sul processo è obbligata a confrontarsi con la forza della Corte*, della sua volontà idonea a commutarsi in diritto vivente. Il diritto processuale costituzionale, al tirar delle somme, si riconosce ed apprezza perciò sempre (e solo) *ex post*, per il modo con cui riesce a farsi valere nelle esperienze della giustizia costituzionale.

---

[62] … a riguardo dei quali, v., almeno, P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015; S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le Corti*, Napoli, 2018; D. PELLEGRINI, *I controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea nel dialogo tra le Corti*, Firenze, 2021; A. LO CALZO, *Dagli approdi giurisprudenziali della Corte costituzionale in tema di controlimiti alle recenti tendenze nel dialogo tra le Corti nel contesto europeo*, in *Federalismi.it*, 1/2021, 85 ss., e L. PASQUALI, *Corti costituzionali, applicazione del diritto internazionale e controlimiti*, in *La Comunità internazionale*, 4/2022, 605 ss. Non è inopportuno rammentare che i principi fondamentali danno voce a valori comuni all'Unione ed agli Stati membri (art. 2 TUE), pur se idonei ad affermarsi in forme peculiari in ciascun ordinamento, e che l'Unione s'impegna a prestare rispetto ai principi di struttura degli ordinamenti nazionali (art. 4.2 TUE), assistendosi per questo verso ad una sorta di "europeizzazione" dei controlimiti [v., part., L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*[6], Torino, 2022, 154 s.; F. CASOLARI, *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri: riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo*, in B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dell'Unione europea nei rapporti tra ordinamenti: tra collaborazione, integrazione e identità*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, fasc. spec. 1/2024, 267 ss., e, ora, G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel "dialogo" tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2024, 795 ss., spec. 798 ss., nonché, se si vuole, il mio *Trattato costituzionale*, europeizzazione *dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principî fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, 2006, 827 ss., nonché in *Forum* di *Quaderni costituzionali*].

[63] In realtà, il quadro è maggiormente articolato e composito di come traspaia dalla succinta rappresentazione ora datane, non potendosi escludere il caso di norma dell'Unione che si ponga in funzione servente nei riguardi di un principio fondamentale e, allo stesso tempo, incompatibile con un altro; nel qual caso, la questione va, a mia opinione, risolta con la tecnica usuale del "bilanciamento", qui rilevante al piano delle relazioni interordinamentali, e in applicazione – come si vede – del canone della massimizzazione della tutela, in vista cioè della ricerca del punto ottimale di sintesi tra i beni della vita in gioco e, perciò, dell'affermazione della Costituzione come "sistema" di valori fondamentali positivizzati e di canoni volti al loro inveramento nell'esperienza [maggiori ragguagli possono, volendo, aversi dal mio *Carte dei diritti e dinamiche della normazione, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Diritti fondamentali*, 3/2024, 364 ss., spec. 383 ss.].

[64] V., nuovamente, il mio *Se ed in che senso è appropriato discorrere di una "costituzionalizzazione" dell'Unione europea*, cit., 86.

I canoni forgiati per via giurisprudenziale, per l'aspetto ora considerato, se, per un verso, si espongono ad innovazioni (o, meglio, talora violazioni) da parte della stessa Corte, per un altro verso esibiscono una *vis* normativa di particolare rilievo, laddove sorretti dalla volontà della Corte di seguitare a farli valere, al punto – come si diceva – di potersi impunemente discostare dagli stessi canoni fissati nella Carta, secondo quanto è stato, ad es., ripetutamente avvalorato dalle esperienze di manipolazione del tempo di efficacia delle sentenze, per il passato come per il futuro, cui si è già avuto modo di fare cenno.

9. *Il doppio volto del processo costituzionale, dal punto di vista della forma di governo e da quello della forma di Stato, il rischio che la Corte, privandosi da se stessa della "giurisdizionalità" della funzione costituzionalmente demandatale, si commuti innaturalmente in un* potere costituente permanente*, portando all'effetto dello smarrimento dell'idea di Costituzione e di Stato costituzionale*

Il doppio volto del processo costituzionale si coglie, poi, con singolare evidenza a riguardarne le più salienti movenze dal duplice angolo visuale delle dinamiche che connotano la forma di governo e di quelle espressive della forma di Stato.

Per l'uno verso, vanno osservati gli effetti discendenti dalle relazioni che la Corte intrattiene con altri operatori istituzionali (principalmente, i giudici e il legislatore) a carico del processo, come pure (e circolarmente) quelli che quest'ultimo è in grado di produrre nei riguardi delle relazioni stesse; per l'altro verso, rilevano gli effetti che si hanno sul versante dei rapporti con la comunità, sotto lo specifico aspetto della naturale vocazione dei canoni processuali a porsi in funzione servente nei riguardi dei diritti fondamentali.

Così, tornando a fare, ancora una volta, riferimento ad esperienze di cui si è già fatto ad altro riguardo richiamo, è evidente che se, in talune circostanze (come, ad es., in occasione dei giudizi sulle leggi elettorali), si è potuto raggiungere un certo obiettivo, lo si è dovuto all'azione in *tandem* esercitata dall'intraprendenza di taluni giudici comuni e dalla Corte che non è rimasta sorda alle sollecitazioni da questi ricevute. E così pure se il limite delle "rime obbligate" è stato messo talora disinvoltamente da canto, ancora una volta lo si è avuto grazie alla "cooperazione" messa in atto da quelli e da questa, nessun operatore di giustizia potendo comunque fare a meno dell'apporto offerto dall'altro. Ed è parimenti evidente che la complessiva manovra posta in essere è risultata imbevuta di un tasso elevato di politicità, per il fatto stesso che regole e regolarità un tempo consolidate sono state fatte oggetto di incisive correzioni, nondimeno poi bisognose della sostanziale acquiescenza da parte degli operatori restanti e della stessa comunità.

Sta di fatto che, riguardando alle ormai pluridecennali esperienze della giustizia costituzionale con senso storico-critico, può dirsi ormai acclarato che le regole di cui qui si discorre sono andate e seguitano ad andare soggette ad oscillazioni più o meno vistose, risultando pertanto mobile il punto di equilibrio interno tra la componente

politica e quella giurisdizionale delle dinamiche processuali, che si fa attrarre ora più dal corno della "politicità" ed ora più da quello della "giurisdizionalità", senza nondimeno mai ricongiungersi interamente né con l'uno né con l'altro.

D'altro canto, come si è veduto, *quodammodo* politicamente connotato è altresì l'esercizio del *munus* spettante ai giudici comuni, sol che si pensi ai modi con cui si fa talora luogo alla interpretazione dei testi di legge, specialmente laddove si assista ad usi eccessivi del canone della interpretazione conforme. E non può qui pure tacersi che a volte si ha l'impressione che i ruoli dei giudici e della Corte s'invertano, gli uni sostituendosi, a un tempo, al legislatore ed alla stessa Corte, laddove facciano luogo a forzose riconciliazioni dei testi suddetti con la Costituzione (e, dunque, alla sostanziale riscrittura di quelli e persino di questa[65]), nel mentre la Corte emette verdetti altrove definiti di "equità", con i quali fa luogo a salomonici rifacimenti degli atti portati alla sua cognizione[66].

Qui – come si vede – le vicende della forma di governo si intrecciano in modo inscindibile con quelle della forma di Stato, finendo a conti fatti con il confondersi a vicenda. E, invero, se i giudici da un canto, la Corte dall'altro, fanno ciò che fanno, lo si deve il più delle volte alla preoccupazione da tutti nutrita per le sorti dei diritti fondamentali, oltre che nei riguardi di esigenze di funzionalità e di complessiva tenuta del sistema.

Torna allora a riproporsi in termini imperiosi la spinosa questione se, in nome di beni della vita o interessi pur meritevoli della massima considerazione, possano mettersi disinvoltamente da canto i canoni relativi all'esercizio delle pubbliche funzioni, da parte di qualunque operatore – legislatore, giudici, amministratori – e, perciò pure, della Corte (più ancora, anzi, con riguardo a quest'ultima, proprio perché avverso le sue decisioni non è data forma alcuna d'impugnazione; di modo che proprio la Corte deve in modo stringente avvertire il dovere di fedeltà alla Repubblica alla cui osservanza è rigorosamente tenuta). Se, infatti, la causa è buona o, diciamo pure, nobile, inadeguato talora si rivela essere il mezzo adoperato per il suo esito ottimale. Com'è stato efficacemente rilevato da un'accreditata dottrina[67], "i fini non giustificano mai i mezzi, perché sono sempre i mezzi a prefigurare i fini". La "logica" machiavellica del raggiungimento del fine ad ogni costo non può insomma valere in uno Stato di diritto costituzionale, nel quale cioè vi sono delle regole, sostanziali e/o appunto processuali, cui si deve comunque prestare ossequio. E, invero, per ciò che è qui di specifico interesse, sempre incombente – come si è già in altri luoghi segnalato – è il rischio che la Corte si commuti indebitamente in un *potere costituente permanente*, tanto più poi laddove dovesse farsi luogo alla riscrittura delle regole del gioco secondo occasione,

[65] Non poche manipolazioni dell'oggetto – si abbiano per via interpretativa come pure, da parte della Corte, in modo testuale – si accompagnano infatti a manipolazioni del parametro, seppur abilmente mascherate attraverso un uso sapiente delle tecniche retorico-argomentative, di cui si fa largo uso nelle aule in cui si amministra giustizia, comune e costituzionale. Su ciò, nondimeno, non è ora possibile intrattenersi.

[66] Riferimenti, volendo, nel mio *Verso una giustizia costituzionale di "equità": quali i riflessi di ordine istituzionale?*, in *Consulta OnLine*, 3/2024, 1063 ss.

[67] A. PUGIOTTO, *Dalla "porta stretta" alla "fuga" dalla giustizia costituzionale? Sessant'anni di rapporti tra Corte e giudici comuni*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2016, 169.

senza che si dia alcuna certezza in ordine al loro utilizzo persino per uno stesso caso che abbia a ripetersi con i medesimi connotati oggettivi nel tempo.

Qui è, per vero, il *punctum crucis* della questione ora discussa. Ad essere in gioco non è, infatti, solo la *"giurisdizionalità" della giurisdizione costituzionale* e, con essa, perciò, l'affermazione di un "diritto processuale costituzionale". In gioco è anche (e soprattutto) il perdurante mantenimento dell'idea di Costituzione che andrebbe irrimediabilmente smarrita laddove dovesse smarrirsi il tratto qualificante ed immediatamente espressivo della "giurisdizionalità" stessa, per il fatto stesso che con questa verrebbe meno altresì il principio della separazione dei poteri che – come si sa – è una delle due gambe su cui si regge e si porta avanti lo Stato costituzionale, nel suo pur non sempre lineare, comunque sofferto, cammino[68].

[68] Non è, d'altronde, per mero accidente che il principio in parola, proprio nel tempo a noi più vicino, sia tornato al centro di animati dibattiti [*ex plurimis*, v. i contributi all'incontro di studi di Siena del 14 marzo 2024 su *La separazione dei poteri nello stato contemporaneo. In ricordo di Giovanni Grottanelli de' Santi* (tra i quali, quello di A. D'ANDREA, *Separazione dei poteri ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2024, 1175 ss.) ed all'incontro di Messina del 27-28 giugno 2024 su *Separazione dei poteri, indirizzo politico e garanzie costituzionali*; di quest'ultimo sono già apparsi gli scritti di M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2024, 168 ss., ed il mio *Il* mix *di normazione e controllo presente in alcune pratiche istituzionali: dal modello alle torsioni dell'esperienza*, in *Consulta OnLine*, 2/2024, 822 ss. V., inoltre, nuovamente, G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., 1122 ss., e ancora G. SCACCIA, *L'etica della funzione giudiziaria. Fra teoria dell'interpretazione e separazione dei poteri*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2023, 459 ss.; M. BARBERIS, *Separazione dei poteri e giustizia digitale*, Milano, 2023; R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, in *Consulta OnLine*, 3/2023, 815 ss.; M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, cit.; i contributi che sono in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2023; C. PINELLI, *L'influenza del principio di separazione dei poteri nelle democrazie contemporanee*, in *Rivista AIC*, 2/2024, 126 ss.; F. MERUSI, *Separazione dei poteri e organizzazione amministrativa. Mutazioni nell'ordinamento italiano*, in *Lo Stato*, 22/2024, 37 ss.; E. DE GREGORIO, *I nuovi orizzonti dei rapporti fra Corte Costituzionale e Parlamento*, in *Giustizia insieme*, 15 ottobre 2024].