

CORTE COSTITUZIONALE

Servizio studi

*EFFETTI TEMPORALI
DELLE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE*

*Le norme, la giurisprudenza
e la dottrina*

(con note per la lettura)

Aprile 2000

*EFFETTI TEMPORALI
DELLE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE*

*Le norme, la giurisprudenza
e la dottrina
(con note per la lettura)*

INDICE

Presentazione e note per la lettura pag. X

I - LE NORME

Art. 136 della Costituzione	pag. 3
Art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1. - Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale	pag. 3
Art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87 - Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale.....	pag. 3
Art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266. - Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento	pag. 4

II - GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

- **Il sistema delineato dalle norme (artt. 136 Cost. e 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953) e la loro corretta interpretazione - Illegittimità costituzionale e abrogazione**

Sentenza n. 49 del 1970 (Branca-Crisafulli).....pag. 7

- **L'incostituzionalità sopravvenuta di norme anteriori a Costituzione - La retroattività della Costituzione**

Sentenza n. 73 del 1968 (Sandulli-Bonifacio).....pag. 11

- **L'efficacia retroattiva delle pronunce d'incostituzionalità e l'intangibilità dei «rapporti esauriti»**

Sentenza n. 139 del 1984 (Elia-Saja) (n. 15 del "Considerato in diritto").....pag. 14

Sentenza n. 3 del 1996 (Ferri-Ruperto) (n.3.2 del "Considerato in diritto") ...pag. 16

- **L'incostituzionalità sopravvenuta come criterio di conformazione e modulazione dell'effetto di decisioni costituzionali di accoglimento**

Sentenza n. 137 del 1986 (Paladin-Greco), sulla diversificazione del trattamento pensionistico uomo-donna	pag. 18
Sentenza n. 179 del 1988 (Saja-Corasaniti), sul sistema tabellare di assicurazione delle malattie professionali.....	pag. 25
Sentenza n. 266 del 1988 (Saja-Dell'Andro), sulla disciplina dei provvedimenti concernenti la carriera dei magistrati militari, con <i>salvezza dei provvedimenti già posti in essere</i>	pag. 33
Sentenza n. 501 del 1988 (Saja-Casavola), sul trattamento pensionistico dei magistrati e procuratori dello Stato.....	pag. 41
Sentenza n. 50 del 1989 (Saja-Greco), sulla disciplina delle udienze delle Commissioni tributarie.....	pag. 45
Sentenza n. 398 del 1989 (Saja-Casavola), sulla indipendenza del magistrato commissario per gli usi civici.....	pag. 48
Sentenza n. 341 del 1990 (Saja-Mengoni) sull'art. 274 cod. civ. in tema di omessa verifica di sussistenza dell'interesse del minore, incostituzionalità sopravvenuta ma non formalmente dichiarata tale.....	pag. 51
Sentenza n. 534 del 1990 (Conso-Caianello), sul meccanismo normativo di convalida della sanzione amministrativa in caso di mancata presentazione dell'opponente.....	pag. 54
Sentenza n. 1 del 1991 (Conso-Greco) illegittimità di un trattamento pensionistico " <i>a decorrere dal ...</i> "	pag. 56
Sentenza n. 124 del 1991 (Gallo-Mengoni) sulla applicazione della contingenza (dichiarazione <i>esplicita</i> di incostituzionalità sopravvenuta delle norme)	pag. 61
Sentenza n. 416 del 1992 (Corasaniti-Granata) incostituzionalità sopravvenuta da (con riferimento alla sopravvenienza di un <i>tertium comparationis</i>)	pag. 67

Sentenza n. 485 del 1992 (Casavola-Mengoni) incostituzionalità sopravvenuta implicita di normativa previdenzialepag. 71

Sentenza n. 100 del 1993 (Casavola-Santosuosso) illegittimità dell'art. 69 della legge fallimentare «sopravvenuta all'abrogazione dell'art. 781 cod. civ.»pag. 73

Sentenza n. 254 del 1994 (Pescatore-Vassalli) in tema di sanzioni sostitutive a pena detentivapag. 76

Sentenza n. 72 del 1996 (Ferri-Mengoni) sulla pignorabilità delle retribuzioni del personale marittimopag. 82

Sentenza n. 105 del 1996 (Ferri-Granata) sull'efficacia del giudicato penale assolutorio nel giudizio civilepag. 85

Sentenza n. 78 del 1997 (Granata-Vassalli) in tema di sanzioni sostitutive a pena detentiva, con richiamo-monito al legislatore per un "indifferibile" suo intervento volto a scongiurare l'eventualità di una più radicale pronuncia demolitoria della Corte.....pag. 88

- L'indicazione del *dies a quo* e del *dies ad quem*

Sentenza n. 416 del 1999 (Granata-Vari) illegittimità del divieto di cumulo tra pensione e retribuzione, dichiarata con riferimento al periodo 30 novembre-31dicembre 1996.....pag. 99

- Problemi connessi alla mancata indicazione in dispositivo del "dies a quo" della illegittimità

Sentenza n. 187 del 1995 (Baldassarre-Mengoni).....pag.110

- L'incostituzionalità sopravvenuta come (alternativa) ipotesi ricostruttiva:

- a) del contrasto tra legge regionale e successiva legge statale di principio

Sentenza n. 153 del 1995 (Baldassarre-Cheli).....pag.111

- b) del mancato adeguamento delle leggi provinciali ai principi statali sopravvenuti (secondo il meccanismo previsto dall'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992)

Sentenza n. 80 del 1996 (Ferri-Granata).....pag. 116

Sentenza n. 63 del 2000 (Vassalli-Onida) (in particolare n. 3 del "Considerato in diritto")pag. 120

- La mancata limitazione degli effetti temporali e il bilanciamento di valori come ulteriore criterio regolatore

Sentenze nn. 131 e 155 del 1996 (Ferri-Zagrebelsky) in tema di incompatibilità del giudice penalepag. 122

- Le sentenze additive di principio - Il problema del "graduale adeguamento" della legislazione alla legalità costituzionale e il rapporto tra le decisioni di incostituzionalità e l'intervento (richiesto) del legislatore:

Sentenza n. 243 del 1993 (Casavola-Spagnoli) illegittimità dell'omessa previsione di meccanismi legislativi di computo dell'indennità integrativa speciale «secondo i principi ed i tempi indicati in motivazione».....pag. 136

III - GIURISPRUDENZA ORDINARIA

- Gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità di leggi anteriori alla Costituzione. (A proposito dell'intangibilità dei rapporti sorti anteriormente alla data di entrata in vigore -1° gennaio 1948 - della Costituzione)

Corte di cassazione, Sez.un.civ. - 27 novembre 1998. n. 12061 (in materia di cittadinanza).....pag. 155

- La giurisprudenza civile in tema di "rapporti esauriti" e la giurisprudenza di legittimità in materia penale

nota riepilogativa (L. T.).....pag. 160

Bibliografia

- In argomento, soprattutto:

Atti del Seminario di studi svoltosi a Roma (Palazzo della Consulta, 23-24 novembre 1988) sul tema "Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere", Milano, 1989.

In particolare, si vedano le relazioni e gli interventi di:

ZAGREBELSKY G., *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce di incostituzionalità: possibilità e limiti*

MEZZANOTTE C., *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*

PACE A., *Effetti temporali delle decisioni di accoglimento e tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*

BARTOLE S., *Elaborazioni dottrinali ed interventi normativi per delimitare l'efficacia temporale delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*

MODUGNO F., *Considerazioni sul tema*

CERVATI A., *Incostituzionalità delle leggi ed efficacia delle sentenze delle Corti costituzionali austriaca, tedesca ed italiana*

ONIDA V., *Relazioni di sintesi*

- Per un approfondimento più recente del tema, alla luce di sviluppi giurisprudenziali successivi:

POLITI F., *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, Padova, 1997

PINARDI, *La Corte i giudici e il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*, Milano, 1993

D'AMICO A., *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, Milano, 1993

- Sul dibattito in Assemblea costituente intorno all'art. 136 Cost. e sul successivo dibattito dottrinale intorno al rapporto tra l'art. 136 Cost. e l'art. 30 della legge n. 87 del 1953:

POLITI F., *Gli effetti*, cit.

- *Sull'art. 136 della Costituzione e sulla problematica relativa alla coerenza del sistema (delineato dalla norma costituzionale e dagli artt. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e 30 della legge n. 87 del 1953):*

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984

ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988

e diffusamente con riferimento alle diverse posizioni della dottrina:

POLITI f., *Gli effetti nel tempo*, cit.

- *In particolare: Sulla distinzione tra illegittimità costituzionale («cessazione della efficacia» secondo l'art. 136 Cost.) e abrogazione delle norme:*

MODUGNO F., *L'invalidità della legge*. I, Milano, 1971

POLITI F., *Gli effetti*, cit. (e ivi bibliografia)

- *La retroattività della Costituzione - Il problema del contrasto fra norme costituzionali e norme ordinarie anteriori*

POLITI F., *Del perché la Cassazione continua a ritenere efficaci norme (già dichiarate) incostituzionali* (nota a Cassazione. sez.un.civ. 27 novembre 1998, n. 12061)

MARAZZITA G., *Ma la Costituzione è "retroattiva"? (riflessione a margine della sentenza n. 12061/98 della Corte di cassazione a sezioni unite)*

CARTABIA M., *Portata e limiti della retroattività delle sentenze della Corte costituzionale che incidono sugli status della persona. In margine ad alcune recenti sentenze della Corte di cassazione in materia di cittadinanza*

- *La giurisprudenza della Corte di cassazione sugli effetti delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*

LIPARI N., *Orientamenti in tema di effetti delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale (nota alle sentenze: Cassazione, civ. sez. II del 12 luglio 1963, n. 1892; Cassazione, civ. sez. u. del 22 giugno 1963. n. 1707 e 1706; Consiglio Stato A.P. 8 aprile 1963 (Est. Landi); Cassazione pen. sez. u. del 27 ottobre 1962 Imp. Ingresso).....pag.*

BIANCHI d'ESPINOSA L., *La "cessazione di efficacia di norme dichiarate incostituzionali"*.....pag.

PIZZORUSSO A., *"Coincidentia oppositorum"*.....pag.

VIGORITI V., *A proposito di un contrasto fra cassazione civile e cassazione penale sull'efficacia delle sentenze della Corte costituzionale*.....pag.

LIEBMAN E.T., *Diritto di difesa e retroattività delle decisioni costituzionali*.....pag.

ORIANI R., *Effetti della dichiarazione d'incostituzionalità di norme processuali (artt. 297 e 305 cod. proc. civ.)*.....pag.

ZAGREBELSKY G., *"Il processo costituzionale"* cit.....pag.

- I commenti alle sentenze della Corte (in tema di incostituzionalità sopravvenuta o con efficacia temporale circoscritta)

BARTOLE S., *Elaborazione del parametro e di articolazione del dispositivo in una sentenza sull'ordinamento giudiziario militare* (nota a sentenza n. 266 del 1988)

ID., *Ancora sulla delimitazione degli effetti temporali di decisione di accoglimento (in materia di pensioni di magistrati)* (nota a sentenza n. 501 del 1988)

ÇARNEVALE P., *La dichiarazione di incostituzionalità sopravvenuta dell'art. 15 legge n. 180 del 1981 fra irrilevanza ed infondatezza della relativa "quaestio legitimata"* (nota a sentenza n. 266 del 1988)

ID., *La pronuncia di incostituzionalità «ad effetto parzialmente retroattivo» del regime della perequazione automatica per le pensioni dei magistrati: ancora una declaratoria di illegittimità costituzionale con efficacia «temporalmente circoscritta»* (nota a sentenza n. 501 del 1988)

CERRI A., *Gli effetti delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale e le preclusioni processuali* (nota a sentenza n. 341 del 1990 e a Cass. 7 febbraio 1992, n. 1368)

D'ORAZIO G., *Ancora sugli effetti nel tempo delle sentenze costituzionali: il caso della sentenza n. 50 del 1989 ("atto di coraggio" o di "rottura"?)* (nota a sentenza n. 50 del 1989)

MARONE R., *Pubblicità delle udienze delle commissioni tributarie: una incostituzionalità per il futuro* (nota a sentenza n. 50 del 1988)

MORELLI M.R., *Incostituzionalità sopravvenuta e dichiarazione di illegittimità «dal momento in cui». Spunti sull'ammissibilità di una nuova ipotesi tipologica di decisione costituzionale di accoglimento parziale* (nota a sentenza n. 137 del 1986)

ID., *Ancora in tema di incostituzionalità sopravvenuta: la sentenza "monito" come preannuncio di incostituzionalità sopravveniente* (nota a sentenza n. 179 del 1988)

ID., *Declaratoria di illegittimità "dal momento in cui". Genesi e fondamento di una nuova tipologia di decisioni costituzionali di accoglimento* (nota a sentenze nn. 179 e 266 del 1988)

ID., *"Incostituzionalità sopravvenuta" e decisioni di accoglimento "dal momento in cui" ovvero ex nunc: fumata bianca* (nota a sentenza n. 266 del 1988)

ID., *Sentenza monito, inerzia del legislatore e successiva declaratoria d'incostituzionalità sopravvenuta. Nuove tipologie di decisioni costituzionali di accoglimento* (nota a sentenza n. 50 del 1989)

ID., *La "cedevolezza" della legislazione regionale esclusiva alla legge nazionale successiva di grande riforma: tra abrogazione ed incostituzionalità* (nota a sentenza n. 153 del 1995)

ID., *Nuove ipotesi paradigmatiche di incostituzionalità sopravvenuta e problemi connessi alla mancata indicazione in dispositivo del die a quo* (nota a sentenza n. 187 del 1995)

MORELLI M.V., *L'incostituzionalità "sopravvenuta" (per violazione del principio di eguaglianza) alla data di entrata in vigore del "tertium comparationis"* (nota a sentenza n. 416 del 1992)

ID., *"Incostituzionalità sopravvenuta" e natura "eccezionale" della normativa denunciata (a margine di un'altra pronuncia di accoglimento solo parziale,* (nota a sentenza n. 124 del 1991)

ID., *Illegittimità costituzionale "sopravvenuta" (per violazione del principio di eguaglianza) alla data di entrata in vigore del "tertium comparationis"* (nota a sentenza n. 416 del 1992)

PINARDI R., *"Incostituzionalità sopravvenuta" e natura "eccezionale" della normativa denunciata* (nota a sentenza n. 124 del 1991)

PISANESCHI A., *Determinazione dei limiti alla retroattività della decisione costituzionale di accoglimento: potere dei giudici costituzionali o del giudice ordinario?* (nota a sentenza n. 50 del 1989)

ID., *Le sentenze di "costituzionalità provvisoria" e di "incostituzionalità non dichiarata": la transitorietà nel giudizio costituzionale* (nota a sentenza n. 50 del 1989)

POLITI F., *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di accoglimento tra incostituzionalità sopravvenuta e giudizio di ragionevolezza* (nota a sentenza n. 416 del 1992)

RUOTOLO M., *Efficienza, garanzia e organi giudicanti: riflessioni sull'opportunità e legittimità di una mancata limitazione dell'efficacia temporale di una sentenza di incostituzionalità* (nota a sentenza n. 131 del 1996)

RUFFINO A., *Tendenze evolutive del sindacato incidentale di legittimità costituzionale fra tecniche di giudizio e clausole decisorie extra ordinem (in margine alla vicenda della pubblicità dei processi tributari)* (nota a sentenza n. 50 del 1989)

SALVANESCHI L., *Una pronuncia di parziale accoglimento della Consulta e un preteso rapporto esaurito* (nota a sentenza n. 341 del 1990 e ad appello Napoli 17 gennaio 1991)

VACIRCA G., *Osservazioni sui poteri della Corte costituzionale in materia di effetti temporali delle declaratorie di incostituzionalità* (nota a sentenza n. 50 del 1989)

, - e in tema di sentenze additive di principio:

ANZON A., *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*

ID., *Un'additiva di principio con termine per il legislatore*

D'AMICO M., *Un nuovo modello di sentenza costituzionale?*

ROMBOLI R., *Dichiarazione di incostituzionalità con delega al Parlamento*

PARODI G., *Le sentenze additive di principio*

Presentazione

La presente ricerca è stata chiesta e realizzata in vista del Seminario di studi sul tema dell' "Efficacia temporale delle sentenze delle Corti costituzionali", che si terrà a Lisbona nei giorni 27-29 aprile.

In argomento, già la Corte costituzionale aveva organizzato, alla fine degli anni '80, un Seminario di studi, i cui Atti sono poi stati pubblicati nel 1989 ed ai quali si può fare rinvio.

Una ricerca integrativa e complementare a tali Atti, a cura di M.R. MORELLI, copre il periodo successivo, fino al marzo 1997.

Muovendo dalla documentazione appena indicata, con le necessarie ulteriori integrazioni alla luce degli sviluppi successivi, soprattutto giurisprudenziali, la ricerca odierna cerca di ripercorrere i punti nodali della problematica e del dibattito che ne è derivato, riflessi appunto nella giurisprudenza costituzionale dei primi anni e, in particolare, in quella degli anni '80-'90, nel corso dei quali la Corte ha pure elaborato tecniche decisorie decisamente innovative, nei riguardi delle quali la riflessione è tuttora aperta.

Note per la lettura

Il dato normativo

Alla Costituzione (art. 136) ed alla legge n. 87 del 1953 (art. 30) si deve necessariamente fare riferimento, quando si affronta il tema della efficacia temporale delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale.

L'art. 136 stabilisce che «quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione»: a sua volta, l'art. 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 prevede che «le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione» [la sottolineatura è nostra].

Il rapporto tra le due disposizioni è stato oggetto di un attento esame da parte della dottrina negli anni passati, dubitandosi anche della stessa conformità a Costituzione della norma della legge (ordinaria) del 1953; conformità, peraltro, accertata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 49 del 1970 che respingeva le questioni di legittimità costituzionale sollevate, appunto, nei confronti di quella norma.

Oggi può dirsi pacifica l'accettazione della efficacia retroattiva (espressione, per certi versi, impropria o ambigua) delle sentenze di incostituzionalità, in virtù - come afferma la pronuncia appena citata - del sistema delineato dal combinato disposto degli artt. 136 Cost. e 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 (legge approvata, anch'essa, dall'Assemblea costituente), la quale, introducendo l'incidentalità del giudizio di legittimità costituzionale, ha fatto sì che la sentenza dichiarativa dell'illegittimità costituzionale non possa non riguardare i "giudizi pendenti" ed evidentemente, anche e soprattutto, quel determinato giudizio dal quale è scaturita la questione rimessa alla Corte.

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984

[...] Può ormai ritenersi concordemente accettato, dunque, che l'art. 30 della legge n. 87, esprime bensì con maggior chiarezza il principio della cosiddetta retroattività degli effetti delle decisioni di accoglimento, ma non per questo contraddice all'art. 136 Cost., come si era in un primo tempo da taluno dubitato (interpretando la cessazione di efficacia da quest'ultimo stabilita come decorrente *ex nunc*, ed analoga perciò ad un effetto di abrogazione). In realtà, aveva ragione l'ESPOSITO, quando, ancor prima che fosse stata emanata la legge n. 87, metteva acutamente in rilievo come la retroattività delle pronunce risultasse già dall'interpretazione sistematica dell'art. 136 Cost. e dell'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948: la quale, disponendo l'accesso alla Corte in via incidentale nel corso di un comune giudizio, aveva « fissato il senso delle parole del testo costituzionale » circa la cessazione di efficacia delle norme giudicate incostituzionali. « Da quel giorno - soggiungeva l'A. (*Controllo*, p. 265-270) - la legge non ha più efficacia, non solo come norma dei fatti futuri, ma anche come criterio di valutazione dei fatti passati, sicché questi fatti sono da giudicare, quando siano ancora suscettibili di giudizio, come se la norma di legge non fosse mai esistita ». Se, infatti, l'art. 136 avesse inteso prescrivere, invece, un effetto *ex nunc*, incomprendibile sarebbe diventata la previsione dell'art. 1 della cit. l. cost. del 1948, dell'accesso alla Corte (come regola) in via incidentale nel corso di un comune giudizio, poiché - paradossalmente - proprio in quel giudizio la sentenza della Corte, che avesse giudicato fondata la questione insorta, non avrebbe potuto esplicitare alcuna influenza, avendo esso ad oggetto situazioni anteriormente sorte (CALAMANDREI).

4. *La «cessazione di efficacia» e la «disapplicazione» della legge dichiarata incostituzionale*

La legge dichiarata incostituzionale, secondo l'art. 136 cost., «cessa di avere efficacia», *erga omnes* e per il futuro. Nessun evento successivo è idoneo a conferirle nuova efficacia. Questa circostanza rende assimilabile la «cessazione di efficacia» di cui si parla a una *irrimediabile abrogazione*. Tra l'una e l'altra vi sono certo essenziali differenze rispetto alla causa che le determina (il vizio di incostituzionalità, l'opportunità legislativa), ma qui si parla (solo) dei caratteri delle due vicende eliminative e dei loro aspetti comuni.

La cessazione di efficacia della legge incostituzionale indica che gli effetti eliminativi valgono solo *pro futuro*: dal giorno successivo alla pubblicazione viene meno l'effetto sostanziale della legge sui rapporti giuridici, cioè appunto l'efficacia. Altrimenti detto, la dichiarazione d'incostituzionalità sembra influire solo sui rapporti realizzati dopo la pubblicazione della decisione, non su quelli sorti anteriormente. Del resto questo è stato certamente e inequivocabilmente l'intento del costituente, riflesso negli scritti dei primi commentatori, coerentemente con l'impostazione astratta che, in un primo tempo, era data al giudizio di costituzionalità sulle leggi¹⁵.

Il discorso non può tuttavia terminare qui. La disciplina costituzionale del problema degli effetti delle decisioni d'incostituzionalità prescindeva dalla connessione di questo problema con quello del sistema di instaurazione del giudizio di costituzionalità sulle leggi o, meglio, appariva coerente soltanto con un meccanismo astratto, svincolato dalle necessità applicative della legge come regola di decisione nei giudizi. L'efficacia solo per il futuro avrebbe potuto conciliarsi con un meccanismo di instaurazione basato su un'azione ufficiale astratta d'incostituzionalità o sull'iniziativa disinteressata del *quavis de populo*, come in effetti venne anche proposto. Non può invece conciliarsi con un sistema nel quale gioca un ruolo determinante sia l'incidenza della legge ipoteticamente incostituzionale su concreti rapporti, sia anche, quindi, l'interesse dei titolari di tali rapporti all'eliminazione della

¹⁵ Sul problema della pubblicazione e della decorrenza degli effetti delle decisioni di incostituzionalità, in senso diverso, V. Crisafulli, *Lezioni*, cit., p. 383 s.; A. Pace, *Osservazione sulla «pubblicazione» delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, in «Giur. cost.», 1965, p. 462; S. Di Palma, *La pubblicazione in Gazzetta ufficiale delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale: pubblicazione in senso stretto o mera pubblicità*, ivi, 1968, p. 1930 e, ancora, A. Pace, *Ancora sul «deposito in cancelleria» come «pubblicazione» delle pronunce d'illegittimità costituzionale*, ivi, 1970, p. 2056.

¹⁶ Ad es. P. Calamandrei, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, cit., p. 72 ss.; id., *La Corte costituzionale e il processo civile*, in *Studi Redenti*, Milano, Giuffrè, 1951, vol. I, p. 203; G. Guarino, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in «Jus», 1951, p. 359.

legge che li regola in violazione di diritti e interessi costituzionalmente garantiti. È proprio ciò che avviene con il meccanismo incidentale previsto nell'art. 1 della successiva l. cost. n. 1 del 1948. Nel giudizio *a quo* si controverte di situazioni e rapporti anteriori all'insorgere della questione di costituzionalità e, a maggior ragione, anteriori alla decisione della Corte su di essa. Se la dichiarazione eventuale di illegittimità costituzionale non potesse influire sulla disciplina dei rapporti discussi nel processo, certamente nessuno, né il giudice né le parti, avrebbe interesse a promuovere la questione di costituzionalità, né questa potrebbe mai apparire «rilevante» poiché, in ogni caso, il giudizio sarebbe da risolvere sulla sola base della legge vigente al momento della realizzazione dei fatti *sub iudice*. Risulterebbe contraddittorio che la legge, pur dichiarata incostituzionale, potesse continuare ad applicarsi nei processi in genere e in quello *a quo* in specie, in quanto si controverta su situazioni realizzatesi prima della cessazione di efficacia della legge incostituzionale.

La legge cost. n. 1 del 1948 ha insomma reso insostenibile il sistema delineato dall'art. 136, ponendo le premesse per la ridiscussione del sistema previsto in questa disposizione per l'eliminazione delle leggi incostituzionali¹⁷.

Ad evitare incongruenze inaccettabili, si deve ammettere che, almeno nel processo *a quo* la legge dichiarata incostituzionale non possa più trovare applicazione. In tal modo, attraverso la disapplicazione, la dichiarazione di incostituzionalità si deve riflettere su fatti, situazioni e rapporti realizzatesi antecedentemente¹⁸.

Di questi problemi ha tenuto conto l'art. 30 cpv. della l. n. 87 il quale stabilisce che, dal giorno successivo alla pubblicazione, la legge dichiarata incostituzionale *non può più avere applicazione*.

La formula dell'art. 136 (cessazione di efficacia) e quella dell'art. 30 (disapplicazione), pur senza essere in insanabile contraddizione, denotano due diverse scelte del legislatore¹⁹. Anche senza en-

¹⁷ In argomento, E. Garbagnati, *Sull'efficacia delle decisioni della Corte costituzionale*, cit., p. 195; id., *Efficacia nel tempo delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, cit., vol. IV, p. 413 s.; C. Esposito, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi*, ora in *La costituzione italiana*, cit., p. 269 ss.; F. Carnelutti, *Una pezza all'art. 136 Cost.?*, in «Riv. dir. proc.», 1958, p. 239 ss.; M. Cappelletti, *Spunti per una discussione sui problemi attuali della giustizia costituzionale*, in «Giur. cost.», 1967, p. 586.

¹⁸ Problemi analoghi sono sorti in Austria, dove il controllo di costituzionalità può essere originato da un processo davanti alle giurisdizioni superiori e dove, in linea di principio, la decisione di incostituzionalità ha valore solo *pro futuro*. Per eliminare l'insanabile contraddizione si è ammessa l'efficacia della decisione d'incostituzionalità almeno nel processo che ha originato il giudizio sulla legge. Sulla questione, M. Cappelletti, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, cit., p. 11 ss., nonché la giustificazione teorica della deroga all'efficacia solo futura delle decisioni di incostituzionalità, allorché traggano origine da procedimenti giudiziari, in H. Kelsen, *Rapport sur la garantie juridictionnelle de la constitution*, in *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1929, p. 127; C. Eisenmann, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche* (1928), rist., Economica, Presses univ. d'Aix-Marseille, 1986, p. 228 ss.

¹⁹ *Contra*, per il valore di semplice chiarificazione dell'art. 30 rispetto all'art. 136, V. Onida, *Illegittimità costituzionale delle leggi limitatrici di diritti e decoro del termine di decadenza*, in «Giur. cost.», 1965, p. 518; A. Sandulli, *Natura, funzione ed effetti*, cit., p. 41 s.; N. Lipari, *Orientamenti in tema di effetti delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, in «Giust. civ.», 1963, I, p. 2229; L. Elia, *Sentenze «interpretative» di norme costituzionali e vincolo dei giu-*

trare nel merito della complessa questione dei destinatari delle norme giuridiche, si nota come la formula dell'art. 136 è comprensiva delle valenze della legge come regolatrice di rapporti e, operando sul piano della vigenza delle fonti, si riferisce all'obbedienza che da tutti (i destinatari «primari») è dovuta alla legge; la formula dell'art. 30 riguarda invece specificamente l'applicazione della norma ad una fattispecie, cioè, prima di tutto l'applicazione da parte dei giudici (i destinatari «secondari»). L'obbligo di disapplicazione giudiziaria della legge dichiarata incostituzionale è generale e supera perciò i limiti del processo *a quo*, cosicché in tutti i processi in cui si giudica di situazioni anteriori alla pronuncia della Corte la legge dichiarata incostituzionale non potrà (più) valere come regola per la definizione del giudizio.

Questa è un'estensione degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità non logicamente necessaria²⁰ che indica il proposito di evitare per quanto più possibile l'applicazione delle leggi, una volta riconosciute incostituzionali: un intendimento opposto a quello che mosse il costituente nell'approvare l'art. 136, rivolto a limitare alle sole situazioni sostanziali future gli effetti della riconosciuta incostituzionalità.

Il sistema che si commenta è dunque complesso, risultando dalla prescrizione dell'art. 136, per le situazioni future; da quella dell'art. 30, per quelle passate (la «disapplicazione» rispetto a situazioni sostanziali future è assorbita nell'effetto abrogativo dell'art. 136).

L'integrazione del sistema derivante dall'art. 30 è estranea (non contraria) allo spirito della scelta costituente. Essa però è stata resa necessaria in conseguenza del meccanismo di instaurazione incidentale previsto dall'art. 1 l. cost. n. 1 del 1948 ed è dunque anch'essa fondata su una scelta di livello costituzionale, parzialmente modificativa di quella realizzata con l'art. 136, a soli pochi giorni dall'entrata in vigore della costituzione. Complessivamente, però, è possibile ricostruire il sistema degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità non contrapponendo ma integrando le prescrizioni dei due articoli richiamati, evitando così la contraddizione: l'art. 136 può essere inteso come disciplina dei soli effetti astratti e futuri sulla vigenza della legge; l'art. 30, come disciplina delle pronunce giudiziarie, in primo luogo sulle situazioni realizzate anteriormente²¹.

Rovescia invece completamente l'impostazione il Trib. Bologna²², in quale, sulla base di una ricostruzione della «cessazione di efficacia» come radicale eliminazione di tutti gli effetti della norma incostituzionale, considera la disapplicazione dell'art. 30 una limitazione della portata prescritta dalla norma costituzionale (in quanto la disap-

¹⁹ *Id.*, in «Giur. cost.», 1966, p. 1716; E. Garbagnati, *Efficacia nel tempo*, cit., p. 415. Questa opinione, sostenuta per recuperare una linea di coerenza nel passaggio dalla prima alla seconda disposizione, è fatta propria anche dalla Corte costituzionale (127/1966 e 49/1970), ma non tiene conto degli intenti originari che ispirarono l'art. 136.

²⁰ Si vedano le considerazioni a proposito del problema come è risolto in Austria, *supra*, nella nota 3.

²¹ Si tratta dello schema a suo tempo già delineato da G. Guarino, *Abrogazione e disapplicazione*, cit., p. 356 ss., sia pure sulla base di una lettura forzata dell'art. 136 (al riguardo, F. Pierandrei, *Corte costituzionale*, cit., p. 969 ss.).

²² In «Gazz. uff.», 10-7-1985, n. 161 bis, p. 23.

Sulla intangibilità dei c.d. «rapporti esauriti» ai quali non si estendono gli effetti della pronuncia di incostituzionalità, sentenze nn. 58 del 1967, 26 del 1969, 80 del 1980, 139 del 1984, 284 del 1985 e 3 del 1996.

Comunque l'illegittimità costituzionale dichiarata dalla Corte per vizio accertato della legge non può essere assimilata all'effetto abrogativo derivante da nuovi interventi del legislatore in base a scelte politiche discrezionali; né l'incostituzionalità può essere trasformata in mera abrogazione.

La Corte costituzionale ha riconosciuto tale distinzione sin dalla prima, storica, sentenza n. 1 del 1956.

«I due istituti giuridici dell'abrogazione e della illegittimità costituzionale delle leggi non sono identici fra loro, si muovono su piani diversi, con effetti diversi e con competenze diverse. Il campo dell'abrogazione inoltre è più ristretto, in confronto di quello della illegittimità costituzionale, e i requisiti richiesti perchè si abbia abrogazione per incompatibilità secondo i principi generali sono assai più limitati di quelli che possano consentire la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge. >>

La distinzione è ribadita nella sentenza n. 49 del 1970 e in quei casi in cui la Corte procede alla dichiarazione di incostituzionalità di norme ancorché abrogate dal legislatore (sentenze nn. 1 del 1962 e 153 del 1979), in quanto l'avvenuta abrogazione delle leggi denunciate non può essere di ostacolo all'esercizio del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi stesse.

Né è da meno la giurisprudenza di legittimità, delle sezioni civili e penali della Cassazione, secondo cui:

« La dichiarazione di illegittimità costituzionale, determinando la cessazione di efficacia delle norme che ne sono oggetto, impedisce, dopo la pubblicazione della sentenza, che le norme stesse siano comunque applicabili alla stregua dei comuni principi che disciplinano la successione delle leggi nel tempo; altro è, quindi, il mutamento di disciplina attuato per motivi di opportunità politica (abrogazione), altro l'accertamento di illegittimità costituzionale: in questa seconda ipotesi, infatti, a differenza che nella prima, l'accertata invalidità dell'atto dichiarato incostituzionale implica il divieto per tutti, a cominciare dagli organi giurisdizionali, di assumerlo a canone di valutazione di qualsiasi fatto o rapporto, pur se sorto anteriormente alla pronuncia della Corte costituzionale » (Cass. civ., sez. I, 24 giugno 1995 n. 7162); « La declaratoria di illegittimità costituzionale produce conseguenze assimilabili a quelle dell'annullamento. Essa determina l'inapplicabilità della norma dichiarata incostituzionale in qualsiasi procedimento in cui quest'ultima potrebbe essere assunta dal giudice come fonte di disciplina e di qualificazione dell'oggetto dedotto in giudizio. Il divieto di applicazione riguarda anche i fatti, le situazioni e i rapporti che si sono verificati anteriormente alla pronuncia di incostituzionalità » (Cass. pen., sez. III, 21 febbraio 1984, in Cass. pen. 1984, p. 2435).

Vi è, tuttavia, anche l'indirizzo, espresso di recente dalle sezioni unite civili della Cassazione (27 novembre 1998, n. 12061), per il quale gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità di una norma anteriore non possono retroagire ad un momento antecedente la data di entrata in vigore della Costituzione (1° gennaio 1948), negandosi, quindi, nel contempo l'efficacia retroattiva della Costituzione. Indirizzo, quest'ultimo, che vuole, di conseguenza, assoggettati alla disciplina previgente alla Costituzione i rapporti e le situazioni sorti in data anteriore al 1° gennaio 1948 «anche se non consolidati, non esauriti e non irretrattabili».

Si rileva l'impropria assimilazione, in questo caso, della dichiarazione di illegittimità alla c.d. incostituzionalità sopravvenuta (secondo la Cassazione «il termine di decorrenza degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità coincide con il momento in cui il vizio di incostituzionalità si è concretizzato» (non prima)), e si critica, in particolare, la impostazione teorica, su cui si basa tale assimilazione e che, in definitiva, riconduce la problematica alla logica dell'abrogazione (questa impostazione non è seguita, ma anzi decisamente respinta dalla prima sezione civile della Cassazione: sentenze n. 6297 del 10 luglio 1996 e n. 10086 del 18 novembre 1996).

Secondo i commentatori, agli argomenti della Cassazione (sezione unite) occorre contrapporre quello del principio di prevalenza della Costituzione, il quale comporta l'impossibilità di risolvere le antinomie fra legge fondamentale e leggi anteriori sulla base dei principi di successione delle leggi nel tempo e sulla base, quindi, dell'art. 11 delle preleggi (secondo cui le norme giuridiche non dispongono che per l'avvenire); regola che condurrebbe paradossalmente all'ultrattività della norma dichiarata incostituzionale, in violazione del divieto di applicazione di leggi incostituzionali.

... Allora, quando utilizziamo l'espressione di "efficacia retroattiva" dobbiamo essere consapevoli di ricorrere ad una *fiction iuris*, dal momento che la sentenza di accoglimento non ha il potere di modificare il passato ma, solamente, la capacità di intervenire sulle conseguenze attuali di fatti passati. In altre parole, la legge dichiarata incostituzionale rimane (*rectius*: è rimasta) storicamente in vigore per il tempo pregresso ma, *per quanto è possibile*, viene rimossa quella parte delle sue conseguenze giuridiche, che continuano ad esprimersi nel presente (34). Ciò significa che l'espressione ha un valore puramente convenzionale e che il fenomeno giuridico — ovviamente — rimane quello positivamente disciplinato dagli artt. 136 Cost. e 80 l. n. 87 del 1953.

Ma non basta. Vi è un secondo aspetto che lo stereotipato riferimento al concetto di "efficacia retroattiva" delle sentenze di accoglimento rischia di tenere in ombra. Oltre alla circostanza che tali atti non possono modificare il passato, occorre avvisare l'interprete che essi non sono suscettibili di applicazione diretta alle fattispecie concrete (salvo quella che è ad oggetto del giudizio *a quo*): bisogna, cioè, distinguere tra l'effetto proprio della sentenza di accoglimento all'interno del sistema normativo e l'applicazione di tale effetto *erga omnes*, ovvero a tutte le fattispecie concrete fino ad allora qualificate dalla norma dichiarata incostituzionale. In senso stretto, ciò che si "applica" non è la sentenza di accoglimento, ma — sulla base dell'effetto ad essa riconducibile — si "disapplica" la norma invalida.

Mentre l'effetto della dichiarazione di incostituzionalità (che è la manifestazione di volontà in cui si concretizza la decisione del giudice) è la privazione di efficacia della norma ritenuta invalida, l'applicazione di tale effetto consiste nella disapplicazione della norma invalida, ogniqualvolta essa debba essere nuovamente applicata a fattispecie — anche pregresse — dai giudici o dall'amministrazione. Allo stesso modo,

l'applicazione di tale effetto si prolunga nel tempo, riproponendosi tutte le volte che la norma invalida sia giuridicamente rilevante in un caso concreto: in tal modo, il giorno successivo alla sentenza di accoglimento rappresenta, sia il giorno in cui si determina una volta per tutte l'effetto caducante della norma (*ex art. 136 Cost.*), sia il giorno a partire dal quale tale norma inizia ad essere disapplicata in tutti i giudizi ed i procedimenti che la coinvolgono (*ex art. 80 l. n. 87 del 1953*) (35).

Tirando le fila di quanto sin qui argomentato, è possibile affermare che il fenomeno della c.d. "efficacia retroattiva" delle sentenze di incostituzionalità consiste in una *fiction iuris*, che ha la funzione — ed il merito — di consentire alla Costituzione di prevalere su ogni altra disposizione o norma ad essa antinomica, senza subire le limitazioni proprie della successione delle leggi nel tempo. Il meccanismo si articola in due fasi: una prima, ad effetto istantaneo, in cui la norma invalida viene definitivamente espunta dal sistema delle norme (dichiarazione di incostituzionalità); una seconda, nella quale l'effetto sopra realizzato viene portato alle estreme conseguenze, attraverso il divieto assoluto di utilizzare nuovamente la norma annullata (disapplicazione giudiziale e amministrativa).

(35) Questa conformazione temporale dell'efficacia della sentenza di accoglimento è simmetricamente opposta all'efficacia dell'atto normativo: così come questo è un « atto istantaneo ad effetti permanenti », i quali si esauriscono « nella creazione delle disposizioni normative » (Cfr. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Genova 1997, 12 e ss.), allo stesso modo la decisione della Corte costituzionale è un atto istantaneo con un effetto permanente di tipo negativo: far cessare l'efficacia (e l'applicabilità) della disposizione o della norma invalida.

(36) In questa interpretazione, le due disposizioni citate sembrano regolare aspetti diversi dello stesso meccanismo di realizzazione del principio di costituzionalità. L'art. 136 Cost., nell'affermare che « Quando la Corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione », si limita a disciplinare l'effetto proprio della sentenza di accoglimento, che è quello di privare istantaneamente di ogni efficacia la norma invalida. A sua volta l'art. 80, comma 3 l. n. 87 del 1953, secondo cui « Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione », svolge la diversa funzione di regolare la fase successiva alla caducazione della norma, che è quella della sua costante disapplicazione nei processi e nei procedimenti in corso.

[...]

Ma, dal nostro specifico angolo prospettico, va soprattutto segnalato che con tale pronuncia (e con il relativo impianto argomentativo) la Cassazione smentisce il disposto dell'art. 136 Cost., secondo cui la norma dichiarata incostituzionale (dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza di accoglimento) « cessa » di produrre i propri effetti. Tale formula non significa che la sentenza di accoglimento si applica solo per i rapporti futuri, ma — più esattamente — che la norma (dichiarata) incostituzionale non produce (non può produrre) più alcun effetto. E tale conseguenza (cessazione della produzione di effetti) è generale ed assoluta, *id est* indipendentemente dal momento in cui relativo rapporto sia sorto.

Altrimenti opinando, si finisce (come fa la Cassazione) per riconoscere efficacia ultraattiva alla norma dichiarata incostituzionale. Dunque, in aperta violazione di quanto disposto dall'art. 136 Cost., secondo la Cassazione una norma dichiarata incostituzionale (e nonostante tale dichiarazione) continua a produrre i propri effetti.

Ed infatti la conclusione cui giunge la Cassazione è che la Sig.ra Arrigoni riacquista la cittadinanza nel 1988: quindi la norma dichiarata incostituzionale ha per altri otto anni continuato a produrre i propri effetti!

Nella primissima parte argomentativa della pronuncia la Cassazione collega strettamente la (*rectius*, il dispositivo della) sentenza della Corte cost. n. 87 del 1975 (che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 10, comma 3, l. n. 555 del 1912 « nella parte in cui, per l'ipotesi di matrimonio di una cittadinanza italiana con uno straniero per la cui legge nazionale la cittadinanza del marito si comunichi alla moglie, prevede la perdita della cittadinanza italiana indipendentemente dalla volontà della moglie ») con il contenuto dell'art. 219, comma 1, l. n. 151 del 1975 (secondo cui « la donna che, per effetto di matrimonio con straniero o di mutamento della cittadinanza da parte del marito, ha perduto la cittadinanza italiana prima dell'entrata in vigore della presente legge [20 settembre 1975] la riacquista con dichiarazione resa all'autorità competente a norma dell'art. 86 delle disposizioni di attuazione del codice civile ») (33).

Questo accostamento appare molto importante perché è indice della visione « abrogativa » (*pro futuro*) degli effetti della sentenza di incostituzionalità, che sembra costituire l'errore teorico di base da cui muove (e nel quale si aggroviglia) la Cassazione nell'affrontare il problema degli effetti nel tempo della declaratoria di incostituzionalità.

[...]

(33) Più esattamente la Cassazione afferma che « anche in funzione di questa pronuncia » (*id est*, la sentenza della Corte cost. n. 87 del 1975) la legge n. 151 del 1975 ha introdotto la norma di cui all'art. 219, comma 1, l. n. 151 del 1975 ».

La giurisprudenza costituzionale

Il problema della limitazione dell'efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità si ripropone, a partire dalla seconda metà degli anni '80: per una più accertata consapevolezza, da parte della Corte, delle possibili «gravi conseguenze» per l'ordinamento, degli effetti «dirompenti» o - come è stato detto - «distruttivi» di talune pronunce di accoglimento, per le quali occorre (occorrono) appunto rimedi atti a ridurre o circoscrivere la portata di tali effetti.

Segno della stessa preoccupazione era ed è, del resto, la prassi inaugurata negli anni di poco precedenti, sia delle decisioni di inammissibilità, le quali trovano per lo più giustificazione esplicita nel rispetto della sfera riservata alle scelte discrezionali del legislatore, quando cioè si è fuori delle scelte costituzionalmente obbligate ("rime obbligate"), sia delle pronunce di "rigetto con riserva di accoglimento".

In entrambe le ipotesi, si registra un accertamento (in motivazione) di incostituzionalità, che purtuttavia non viene dichiarata, e, dunque, è rinviata o differita in attesa di interventi appropriati del legislatore (le sentenze vengono comunemente denominate di «costituzionalità provvisoria» e di «incostituzionalità non dichiarata»).

Il che comporta, sovente, non soltanto il ricorso alla "tecnica monitoria" (con ammonimento esplicito al legislatore della necessità di un suo tempestivo intervento), ma l'adozione di altra o addirittura di più pronunce del medesimo tipo o di segno opposto, quando cioè si perviene alla formale dichiarazione di incostituzionalità (meccanismo della doppia pronuncia).

Si vuole vedere in tale fenomenologia di pronunce di rigetto soprattutto il timore per una «eccessiva efficacia» della dichiarazione di incostituzionalità. Diverse sentenze "datate" o ad effetti temporalmente circoscritti sono state precedute da sentenze-monito, alle quali non ha fatto seguito il richiesto provvedimento legislativo. Esempio in proposito sembra la sentenza n. 179 del 1988, che richiama in motivazione i precedenti specifici di rigetto della medesima questione (sentenze n. 206 del 1974 e 140 del 1981) nonché il precedente "monito" che poneva l'attenzione sull'equilibrio, realizzato dal sistema legislativo (allora) denunciato. "prossimo al punto di rottura" e sulla conseguente "opportunità e urgenza" di un intervento del legislatore.

*Con riferimento proprio a questo caso, si è voluto vedere nel «monito» della Corte «una più esplicita ed incisiva funzione di contestuale indicazione di scadenza della validità costituzionale della legge», «in modo che, nel caso di inerzia del legislatore, la successiva decisione che la Corte andasse ad adottare sullo stesso oggetto, senza contraddire la precedente declaratoria di rigetto, potrebbe saldarvisi, a quella ricollegando (od ancor più correttamente, funzionando essa da) il *dies a quo* di una incostituzionalità sopravvenuta» (MORELLI, *Ancora in tema di incostituzionalità sopravvenuta: la sentenza «monito» come preannuncio di incostituzionalità sopravveniente*).*

Concreta e positiva verifica dell'ipotesi del collegamento tra sentenza-monito e fattispecie di incostituzionalità sopravvenuta si può vedere ancora nella sentenza n. 266 del 1988, che sanziona, per così dire, l'inosservanza del precedente monito, da parte del legislatore, e la persistenza della sua inerzia nel mantenimento («illegittima permanenza») di una disciplina transitoria. Si tratta della prima sentenza della Corte con un dispositivo di incostituzionalità ad effetti temporalmente circoscritti ovvero dotata di effetti solo per il futuro: in pratica, la prima dichiarazione di incostituzionalità con effetto ex nunc.

Qui veniva in evidenza inoltre il problema dell'attuazione di una norma costituzionale, per la quale si può consentire - come dice la Corte - «la necessaria gradualità», ma non oltre un (si deve intendere ragionevole) limite temporale, superato il quale non è più tollerabile il comportamento omissivo del legislatore, che oltretutto rende stabile e permanente una norma nata come transitoria.

Nella sola motivazione della sentenza emerge poi che la decisione «non tocca in alcun modo gli atti amministrativi e giurisdizionali già posti in essere in conseguenza del disposto di cui alla norma impugnata».

Rientra nello schema della pronuncia di accoglimento che segue a un precedente rigetto della stessa questione di incostituzionalità con monito al legislatore, anche la sentenza n. 50 del 1989, ma essa reca due importanti novità in dispositivo: la «clausola di decorrenza» («a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale») e la «clausola di salvezza» («ferma restando la validità di tutti gli atti anteriormente compiuti»). Le due clausole si legano l'una all'altra, ad escludere cioè la retroattività della sentenza ai rapporti ancora pendenti

(in base all'interpretazione consueta dell'art. 136 Cost., sui cui supra) (cfr. POLITI, Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale).

In questo caso, comunque, è la successiva «evoluzione legislativa, dottrinale e giurisprudenziale» a determinare la «sopravvenuta» illegittimità costituzionale: l'inerzia del legislatore a provvedere, nonostante i moniti (sentenza n. 212 del 1986 e ord. n. 378 del 1988), si salda ad un mutato complessivo quadro di riferimento.

*L'indicazione esplicita del dies a quo ricorre anche nel dispositivo di un'altra sentenza, cioè della **sentenza n. 501 del 1988**, che ammette però - diversamente dalle altre appena citate - la decorrenza da una specifica data (1° gennaio 1988) che non coincide, questa volta, con la data di pubblicazione della sentenza: siamo perciò di fronte ad una sentenza (non più con efficacia pro futuro, ma) con effetto parzialmente retroattivo, in quanto circoscritto dalla stessa pronuncia: ovvero di fronte ad una sentenza di «parziale retroattività» o, altrimenti detto, di «parziale irretroattività».*

Sentenze "datate" sono anche la n. 1 e la n. 124 del 1991, e la n. 416 del 1992, le quali contengono in dispositivo una puntuale indicazione del dies a quo di decorrenza nonché della natura "sopravvenuta" della illegittimità che si va a dichiarare.

I casi appena descritti sono emblematici del doppio versante su cui opera la modulazione, da parte della Corte, dell'efficacia temporale delle proprie sentenze: da una parte, cioè, ritardando, rinviando al futuro, le conseguenze dell'illegittimità, dall'altra, contraendo nel passato gli effetti della incostituzionalità.

In ogni caso, un aspetto delicato è proprio quello della individuazione della data a partire della quale decorre l'illegittimità delle norme sottoposte al giudizio di costituzionalità e, sottesa a quella data, l'evento o le circostanze che concorrono a determinare il giudizio di "sopravvenuta" incostituzionalità.

Non sempre, infatti, è un evento specifico o preciso a giustificare tale esito (si veda proprio la sentenza n. 50 del 1989 già citata).

*In altri casi, sono sopravvenuti fattori normativi ad essere valutati dalla Corte. Si veda, ad esempio, la **sentenza n. 124 del 1991**, che giudicava della legittimità costituzionale di norme eccezionali, emanate in particolari condizioni di emergenza economica, la cui giustificazione poteva dirsi fondata solo in quanto (e fino a quando)*

persistessero quelle condizioni. La Corte non manca di indicare, quale segno dell'«inversione di tendenza» un certo provvedimento legislativo, la cui data di entrata in vigore costituisce perciò « il termine più sicuro di riferimento del giudizio di sopravvenuta illegittimità costituzionale della norma» (si vedano anche le sentenze nn. 398 del 1989, 100 del 1993).

Così ancora, l'incostituzionalità sopravvenuta trova ragione o nella modifica della disposizione censurata (sentenza n. 341 del 1990), o nell'entrata in vigore di un tertium comparationis, in un giudizio di comparazione ex art. 3 Cost. (sentenza n. 416 del 1992), oppure nella intervenuta caducazione di norme comunque collegate a quella sub iudice (sentenza n. 187 del 1995).

Resta, comunque, problematico, nei casi in cui il dies a quo della illegittimità non venga stabilito (in dispositivo), se esso possa essere ricostruito dal «contesto normativo della decisione di incostituzionalità; e se tale ricostruzione possa rimettersi alla valutazione dei giudici comuni» (MORELLI, Nuove ipotesi paradigmatiche di incostituzionalità sopravvenuta).

*L'esperienza più recente mette in luce un ulteriore percorso: quello delle **sentenze additive di principio**, che si differenziano dalle classiche "additive", in quanto indicano nel dispositivo un «principio» e non già una regola: principio che può valere (vale, senz'altro) tanto per la futura attività legislativa quanto per il giudice comune che, in attesa dell'intervento del legislatore, è abilitato a farvi riferimento «per porre frattanto rimedio all'omissione in via di individuazione della regola del caso concreto» (sentenza n. 295 del 1991).*

Come si è sottolineato, il risultato finale cui perviene la Corte attraverso l'additiva di principio sembra essere quello di «una chiara (ri)definizione delle competenze rispettivamente spettanti, in materia, a se stessa, al legislatore ordinario ed ai giudici comuni» (PINARDI, La Corte, i giudici e il legislatore).

Il ricorso a siffatte pronunce limita nel tempo gli effetti della incostituzionalità dichiarata, ritardandoli nel futuro: si vuole vedere in esse una soluzione mediana tra l'incostituzionalità accertata ma non dichiarata e la decisione "rinunciataria" della inammissibilità della questione. Il nuovo strumento decisionale sarebbe inoltre utilizzato dalla Corte allo scopo di limitare i «costi» economici delle sentenze di accoglimento o di evitare gli effetti "drasticamente demolitori" che una pronuncia di mero accoglimento o semplicemente caducatoria potrebbe produrre determinando in alcuni casi delle situazioni ancor più incostituzionali di quelle che si intendeva eliminare.

Si ritiene, inoltre, che tali decisioni abbiano una "precettività immediata" ma soltanto limitatamente al «principio» da esse espresso o che siano, addirittura, sprovviste di effetti caducatori, rivolte come sono, in molti casi, «in modo tendenzialmente esclusivo» al legislatore (ANZON, PARODI).

Preceduta da alcune decisioni, recanti tipici dispositivi non autoapplicativi, formulati genericamente o con riferimento a "coefficienti", "criteri", "meccanismi", la cui determinazione è rimessa (in motivazione) alle possibili soluzioni adottate dal legislatore, è esemplarmente assunta a modello delle sentenze additive di principio la sentenza n. 243 del 1993 (alle quali si ritiene di associare le sentenze n. 376 del 1994 e n. 171 del 1996).

Di questa sentenza si sono messe in rilievo le «caratteristiche ulteriori» rispetto alle altre precedenti pronunce dello stesso tipo: e, tra l'altro, la fissazione (in motivazione e in dispositivo) di un termine entro il quale il legislatore deve portare a compimento la richiesta disciplina della materia ovvero l'introduzione di «idonei meccanismi» a «rendere in concreto realizzabile» il diritto in quel caso riconosciuto.

La non immediata operatività o, meglio, la «natura meramente dichiarativa» della sentenza - che, per tale carattere, si ritiene anche di accostare alle decisioni d'incompatibilità o di mera incostituzionalità del tribunale costituzionale tedesco - pone, tuttavia, l'interrogativo sulla sua piena conformità alle norme (all'art. 136 Cost. in particolare) e sulla sua «reale efficacia».

Per un verso, infatti, la sentenza esclude un "normale effetto" della dichiarazione d'incostituzionalità, quello cioè richiesto dall'art. 136, e non sembra poi suscettibile di

un seguito giurisprudenziale conforme, in quanto il rinvio esclusivo alla competenza del legislatore parrebbe escludere la possibilità che i giudici comuni possano introdurre la «regola» concreta del caso (POLITI, PARODI), restando incerta la sorte dei rapporti pendenti nel periodo successivo alla dichiarazione di incostituzionalità e fino al momento in cui intervenga la nuova disciplina legislativa (sempreché intervenga).

Per altro verso, la efficacia della sentenza nei confronti del legislatore, nonostante quello che apparentemente può ritenersi un monito rinforzato dai principi indicati e dal termine a provvedere (quasi una "delega", come si è detto), risulta, in pratica, rimessa alla disponibilità del legislatore, la cui eventuale inottemperanza al monito dovrebbe essere sanzionata con una «decisione appropriata alla situazione» come si esprime la Corte, che, tuttavia, evidenzia la problematicità dello strumento.

I - LE NORME

I - LE NORME

*Costituzione**Art. 136*

Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali.

- Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 - Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale

Art. 1.

La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione.

- Legge 11 marzo 1953, n. 87 - Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale.

Art. 30

La sentenza che dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione, entro due giorni dal suo deposito in cancelleria, è trasmessa, di ufficio, al Ministro di grazia e giustizia od al Presidente della Giunta regionale affinché si proceda immediatamente e, comunque, non oltre il decimo giorno, alla pubblicazione del dispositivo della decisione nelle medesime forme stabilite per la pubblicazione dell'atto dichiarato costituzionalmente illegittimo.

La sentenza, entro due giorni dalla data del deposito, viene, altresì, comunicata alle Camere e ai Consigli regionali interessati affinché, ove lo ritengano necessario, adottino i provvedimenti di loro competenza.

Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

Quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali.

- Decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266. - Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento

Art. 2. (Rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale)

1. Salvo quanto disposto nel comma 4, la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da esso stabilito. Restano nel frattempo applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti.

2. Decorso il termine di cui al comma 1, le disposizioni legislative regionali e provinciali non adeguate in ottemperanza al comma medesimo possono essere impugnate davanti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 97 dello statuto speciale per violazione di esso; si applicano altresì la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

3. L'impugnazione di cui al comma 2 ai sensi del predetto art. 97 è proposta entro novanta giorni, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, dal Presidente del Consiglio ed è depositata nella cancelleria della Corte costituzionale entro venti giorni dalla notificazione al presidente della giunta regionale o provinciale.

4. Resta ogni caso ferma l'immediata applicabilità nel territorio regionale delle leggi costituzionali, degli atti legislativi dello Stato nelle materie nelle quali alla regione o alla provincia autonoma è attribuita delega di funzioni statali ovvero potestà legislativa integrativa delle disposizioni statali, di cui agli articoli 6 e 10 dello statuto speciale, nonché delle norme internazionali e comunitarie direttamente applicabili.

5. Restano fermi i poteri di ordinanza amministrativa diretti a provvedere a situazioni eccezionali di necessità ed urgenza, nei casi, nei modi e nei limiti previsti dall'ordinamento.

6. L'art. 105 dello statuto speciale si applica anche quando l'efficacia delle disposizioni legislative regionali o provinciali cessa per effetto di sentenza della Corte costituzionale, fermo restando quanto disposto nell'art. 16 dello statuto speciale.