

Prof. Antonino DE STEFANO:

GIUSTIZIA COSTITUZIONALE E POTERE LEGISLATIVO IN ITALIA

- 1.- Atti sottoposti, ex art. 134 Cost., al controllo della Corte costituzionale. Delimitazione dell'oggetto della relazione: quadro dei rapporti tra la Corte ed il Parlamento e puntuali richiami anche ai rapporti con il Governo.

Secondo l'art. 134 (+) della Costituzione italiana, la Corte costituzionale (composta nei modi stabiliti dal successivo art.135) (1) ha, tra le altre, la competenza a giudicare la legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato: cioè le leggi deliberate dal Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa che è alle due Camere attribuita dall'art. 70; e gli atti emanati, con la stessa forza delle leggi, dal Governo, o su preventiva delegazione dello stesso Parlamento (art. 76) oppure come provvedimenti provvisori da convertirsi, successivamente e nel termine prestabilito, in legge (art. 77).

L'accezione "Potere legislativo", se riferita alla funzione, non può dunque identificarsi esclusivamente con il Parlamento, pur se a questo è indubbiamente assegnato un ruolo preminente per la produzione di norme a livello legislativo; ma deve intendersi siccome comprensiva anche del Governo. Tale precisazione appare opportuna, poichè molte delle osservazioni che saranno svolte in questa relazione possono riferirsi ad entrambi gli organi, in quanto com-

(1) La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati: a) per un terzo dal Presidente della Repubblica (con decreto controfirmato dal Presidente del Consiglio dei Ministri: art. 4 legge 11 marzo 1953, n.87); b) per un terzo dal Parlamento in seduta comune (a scrutinio segreto e con la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea; per gli scrutini successivi al terzo è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti l'Assemblea: art. 3 legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2); c) per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative (3 giudici della Corte di cassazione, 1 dalla Corte dei conti, 1 dal Consiglio di Stato).

I giudici sono scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di servizio.

(+) Nel seguito della presente relazione, con la sola citazione numerica dell'articolo, senza altra precisazione, si intende far riferimento alla Costituzione.

petenti ad emanare atti sindacabili dalla Corte (2); oppure presuppongono stretti rapporti tra Parlamento e Governo in quanto organi dai quali è elaborato, in forma più diretta ed immediata, l'indirizzo politico-legislativo (artt. 94 e 95); o in quanto il Governo è il principale organo investito del potere di iniziativa delle leggi (art. 71), quel potere cioè che dalle sentenze dichiarative di illegittimità viene particolarmente stimolato (arg. ex art. 136).

2.- Rapporti con il Parlamento: a) sul piano organico (si richiami in particolare, il contenuto ed il significato della legge costituzionale 22 novembre 1967, n.2). Varietà di posizioni del Parlamento rispetto alla Corte. b) sul piano funzionale: principio di separazione ricavabile dall'art. 136, u.co., Cost.

I rapporti o i collegamenti formali tra Corte costituzionale e Parlamento (in quanto potere legislativo soggettivamente inteso) possono individuarsi su un duplice piano: l'uno organico, l'altro funzionale.

a) Il profilo organico non rientra direttamente nell'oggetto di questa relazione, e pertanto ci si limita a richiamare l'attenzione sulle norme della Costituzione e di successive leggi integrative e di attuazione (3), alle quali la stessa Costituzione riserva la disciplina relativa sia alla struttura ed alla formazione dell'organo di garanzia, sia ai lineamenti essenziali del suo funzionamento e del processo costituzionale. A proposito di tale complesso di disposizioni, è opportuno, tuttavia, rilevare che tali "riserve", non esauriscono la loro problematica su un piano stret-

(2) Per quanto concerne gli atti aventi forza di legge, di cui agli artt. 76 e 77 in particolare, oggetto del giudizio della Corte può essere sia il decreto-legge che la legge di conversione (come più frequentemente accade, a causa dei brevi termini entro i quali il decreto-legge deve essere convertito), sia i decreti delegati. Per questi ultimi è da richiamare che i decreti delegati sono sindacabili, oltre che per il loro eventuale contrasto con le norme costituzionali, anche per contrasto con le rispettive leggi di delegazione, che si traduce, in ultima analisi, in un contrasto indiretto o mediato con il combinato disposto degli articoli 76 e 77 che ne subordinano la validità al rispetto dei limiti da quelle risultanti.

(3) Cost., art. 135; legge costituzionale 9 febbraio 1948, n.1; legge costituzionale 11 marzo 1953, n.1; legge 11 marzo 1953, n.87; legge costituzionale 22 novembre 1967, n.2.

tamente tecnico-giuridico (o di gerarchia delle fonti), ma consentono, in definitiva, agli organi legislativi, in quanto titolari anche della funzione di indirizzo politico, di modificare e di adeguare quella disciplina strumentale e, al limite, di condizionare la Corte, nella sua struttura, nel suo funzionamento e nelle garanzie della sua indipendenza, a quelle che il legislatore ritenga, nel succedersi delle situazioni storiche, le nuove e diverse esigenze insorgenti nella vita della comunità. Un esempio in questo senso è offerto dalle modifiche apportate dalla legge costituzionale 22 novembre 1967, n.2, che, tra l'altro, riduce da 12 a 9 anni la durata in carica dei giudici, eleva il quorum per l'elezione parlamentare degli stessi e sopprime la prorogatio, cioè la possibilità dei giudici scaduti di esercitare le loro funzioni fino alla nomina dei loro successori. Giustamente è stato osservato che con tale legge sono state indebolite le garanzie di indipendenza dei giudici, e perciò, inevitabilmente, della stessa Corte nel suo complesso. Ed invece, può incidere sulla indipendenza dell'organo la riduzione del periodo di carica dei giudici, soprattutto se collegata alla contemporanea abolizione della prorogatio. Ancora più se - come è già accaduto in pratica - uno degli organi competenti a nominare i nuovi giudici (cioè il Parlamento) lasci trascorrere lunghi intervalli di tempo senza provvedere a sostituire i giudici cessati dall'ufficio (malgrado il termine perentorio di trenta giorni prescritto dalla stessa legge costituzionale del 1967). In qualche modo, la stessa presenza della Corte nel sistema viene così rimessa alla mercé di altri poteri, ed anzi proprio di quello i cui atti sono sottoposti al sindacato della Corte.

Molteplice è, quindi, la posizione nella quale il Parlamento può trovarsi nei riguardi della Corte e variabili i rapporti che possono stabilirsi con questa: come organo costituzionale, il Parlamento si pone su un piano di parità, di coordinamento e di equilibrio con tutti gli altri organi fondamentali del sistema, tra i quali è compresa la Corte; come fonte delle leggi, costituzionali ed ordinarie, che regolano struttura, competenze, garanzie, funzionamento (compresa l'autonomia contabile e finanziaria) della stessa Corte, il legi

slatore si pone su un piano che può considerarsi di indiretto controllo sulla attività dei giudici costituzionali e sugli orientamenti della loro giurisprudenza; infine, quale organo da cui emanano le leggi sottoposte al giudizio della Corte, il Parlamento appare quale "parte" di un processo (il "processo al legislatore") che si svolge dinanzi al "giudice delle leggi".

b) Sotto il profilo funzionale è da richiamare, soprattutto, l'art. 136, c. 2°, il quale dispone che della decisione dichiarativa di illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato sia data comunicazione alle Camere "affinchè, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali". Da tale precetto si ricava chiaramente il principio, secondo il quale sono riservate esclusivamente alla discrezionalità dell'organo legislativo le valutazioni politiche conseguenti alla decisione del giudice. E' a quella disposizione, inoltre, ed alla elasticità con cui è formulata, che si possono ricondurre, come al dato normativo più pertinente, molti dei rapporti che nella prassi si sono instaurati tra i due organi.

3.- Criterio metodologico seguito nella relazione.

Le precedenti considerazioni spiegano come un'indagine sui rapporti tra l'organo di giustizia costituzionale e gli organi legislativi (Parlamento, in primo luogo, ma senza trascurare i poteri conferiti al Governo) debba essere volta, soprattutto, a ricostruire, secondo un criterio storico-sistematico, alcuni degli aspetti più caratteristici di quei rapporti. Aspetti che non è possibile, nè sarebbe utile, individuare soltanto sulla base dei pochi dati normativi (costituzionali e legislativi) che a quei rapporti formalmente si riferiscono; dovendosi, invece e soprattutto, aver riguardo, sulla base di tali dati, alle diverse forme che i collegamenti tra i due organi hanno assunto nella realtà effettuale della vita costituzionale italiana. E' sotto questo profilo, quindi, che può essere meglio colto il ruolo che l'organo di garanzia è venuto svolgendo nell'assetto costituzionale italiano; ed è in questa più ampia prospettiva che possono essere rilevati i modi nei quali, in concreto,

il coordinamento funzionale con gli organi legislativi si è realizzato ed il potenziale antagonismo (istituzionalmente connesso con il sindacato giudiziario di costituzionalità delle leggi) è venuto affiorando.

4.- Primi passi della Corte (istituita con ritardo) per rivendicare un proprio ruolo. Successiva affermazione di propri puntuali poteri.

Deve ricordarsi, in via preliminare, che la Corte italiana - istituita con un ritardo di circa otto anni dall'entrata in vigore della Costituzione e tra diffidenze e resistenze - nei primi anni del suo funzionamento ha dovuto procedere ad una specie di ricognizione della estensione dei propri poteri, e solo gradualmente ha potuto rivendicare o riconquistare un proprio "spazio" nel sistema dei rapporti tra Parlamento, da un lato, e Magistratura, dall'altro. A tale risultato essa è pervenuta attraverso l'interpretazione logico-sistematica di alcune disposizioni costituzionali o di principi impliciti nell'ordinamento.

Tra le fasi che hanno caratterizzato tale processo di inserimento si possono ricordare:

a) la estensione del sindacato di costituzionalità anche alle leggi, ed agli atti aventi forza di legge, anteriori alla entrata in vigore della Costituzione (sent. n.1 del 1956), anche se i precetti di quest'ultima non formulano in tal senso espresse indicazioni;

b) l'affermazione della sindacabilità delle leggi e degli atti ad esse equiparati non solo in relazione alle norme costituzionali c.d. precettive, ma anche in rapporto con quelle c.d. programmatiche o direttive (sent. n.1 del 1956) (discostandosi, in tal modo, dalla interpretazione seguita dalla Corte di cassazione nel periodo anteriore all'inizio del funzionamento della Corte) (4);

(4) Ai sensi della VII disp. trans., secondo comma, Cost. "fino a quando non entri in funzione la Corte costituzionale, la decisione nelle controversie indicate nell'art. 134 ha luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione".

c) la dichiarazione di assorbimento nella propria sfera di competenza (in nome del principio dell'unità della giurisdizione costituzionale) di alcune attribuzioni già riconosciute a titolo temporaneo ad una apposita Alta Corte per la Regione siciliana dallo Statuto speciale di tale regione (sent. n.38 del 1957) (5)

d) il promuovimento di ufficio di questioni di legittimità costituzionale da parte della stessa Corte nel corso di un giudizio già dinanzi ad essa instaurato (6) (sia in via incidentale che in via principale, o in sede di conflitto di attribuzione);

e) l'affermazione costante di un proprio autonomo potere di interpretazione delle leggi impugnate, soprattutto nei confronti degli organi giurisdizionali e dello stesso giudice a quo che abbia promosso il giudizio di costituzionalità;

f) l'affermazione della competenza a controllare se il processo formativo di una legge si sia svolto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente lo regola (sent. n.9 del 1959).

Non ricorre, nella concreta esperienza dell'ormai ventennale esercizio delle funzioni della Corte, il fenomeno, verificatosi in altri ordinamenti, della costituzionalizzazione formale di disposizioni legislative già dichiarate illegittime dalla Corte e che il legislatore, ritenendole essenziali alla realizzazione di un certo indirizzo politico, abbia inteso sostanzialmente riprodurre senza esporle nuovamente ad una dichiarazione di illegittimità. Occorre a questo proposito ricordare che l'art. 138 prevede alternativamente due procedimenti di formazione di

(5) Lo Statuto siciliano istituiva (artt. 24 e 25) una Alta Corte regionale competente a giudicare della costituzionalità: a) delle leggi emanate dall'Assemblea regionale; b) delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto allo stesso statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la Regione.

(6) Ai sensi degli artt. 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n.1 e 23 legge 11 marzo 1953, n.87.

leggi costituzionali (e di revisione della Costituzione), caratterizzati (ma non esclusivamente) dalla diversa maggioranza richiesta per la deliberazione definitiva. Se tale deliberazione è adottata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, è consentito (a 500.000 elettori, a cinque consigli regionali, o ad un quinto dei membri di una Camera) richiedere, entro tre mesi, che la legge sia sottoposta a referendum popolare. Se, invece, la deliberazione è adottata da una maggioranza di due terzi non si può richiedere referendum. Poichè l'istituto del referendum previsto dalla Costituzione è stato disciplinato solo nel 1970, per molti anni la prima delle due procedure è rimasta inoperante, occorrendo in ogni caso (per la formazione di leggi costituzionali) una maggioranza di due terzi, maggioranza che era più difficile realizzare, tenuto anche conto che nessun partito o coalizione di partiti al Governo, nel periodo di tempo considerato, ha avuto il sostegno di una maggioranza preconstituita di tali dimensioni. Di conseguenza, è difficile dire (e non compete comunque al giurista) se le forze politiche, in diverse condizioni, avrebbero potuto concordare l'assunzione di determinati fini politici direttamente in norme costituzionali, allo scopo di sottrarli al sindacato della Corte.

5.- Il sindacato formale sulle leggi e gli interna corporis.

Un primo aspetto (cui si è innanzi accennato), sotto il quale vengono in considerazione i rapporti tra Corte Costituzionale e potere legislativo, è quello della sindacabilità degli interna corporis del Parlamento e, cioè, del procedimento di formazione delle leggi.

Che nella competenza a giudicare sulla legittimità costituzionale delle leggi, attribuita alla Corte dall'art.134, rientri quella di controllare l'osservanza delle norme disciplinanti il procedimento legislativo, è ormai pacifico. Resta tuttavia dubbio se detto controllo debba svolgersi unicamente alla stregua di norme costituzionali (come affermato nella già ricordata sent.n.9 del 1959) o se invece possa spingersi a verificare anche l'osservanza delle norme contenute nei regolamenti parlamentari (7) .

A sostegno di quest'ultima opinione si osserva che la Costituzione rinvia espressamente ai regolamenti delle Camere per la disciplina del procedimento legislativo (art.72). Sicchè le norme in essi contenute, pur essendo poste da fonti che non sono a livello costituzionale, ben possono concorrere ad integrare il parametro dei giudizi di validità delle leggi, quali norme interposte, a somiglianza delle leggi di delegazione e degli altri atti normativi aventi efficacia di legge ordinaria ma "protetti" da norme costituzionali.

Non meno dubbio è, se una volta intervenuta l'approvazione da parte della Camera, possa assumere rilievo la violazione di disposizioni

./.

(7) Le norme contenute nei regolamenti parlamentari possono venire in considerazione non solo come "parametro" di leggi o atti aventi forza di legge, ma anche come "oggetto", esse stesse, di un giudizio di legittimità costituzionale. A quanto risulta una sola volta è stata impugnata la legittimità di una norma regolamentare (si trattava dell'art.18 Reg. Camera dei deputati del 1971), ma la Corte dichiarò inammissibile la questione, per difetto di rilevanza, senza procedere allo esame della natura dell'atto impugnato. (sent.n.148 del 1975).

disciplinanti le fasi anteriori del procedimento, come, ad esempio, quelle concernenti l'individuazione dei titolari del potere d'iniziativa (art.71) o l'autorizzazione del Presidente della Repubblica alla presentazione di disegni di legge da parte del Governo (art.87, 4° comma). Se da un lato, infatti, è certo che talune irregolarità del procedimento non possono considerarsi di rilievo solo interno, va d'altro canto considerato che, accogliendo la tesi più rigorosa (e, cioè, quella che vorrebbe far salva la possibilità di rilevare vizi del procedimento di formazione della legge anche dopo l'approvazione), si rischia di estendere troppo la possibilità di invalidazione delle leggi con grave pregiudizio della certezza delle situazioni giuridiche.

Tuttora vivamente controverso è il problema della determinazione degli strumenti accordati alla Corte per l'accertamento delle eventuali violazioni.

I poteri istruttori dei giudici costituzionali sono assai estesi, come risulta dall'art.13 della legge 11 marzo 1953, n.87, per il quale "la Corte può disporre l'audizione dei testimoni e, anche in deroga ai divieti stabiliti da altre leggi, il richiamo di atti e documenti". Ciò non di meno il concreto esercizio di tali poteri ha incontrato in passato gravi ostacoli.(8).

./.

(8) - Ci si riferisce alla vicenda relativa alla sent.n.9 del 1959. La Corte aveva incaricato un suo componente di svolgere un'istruttoria al fine di acquisire copia del processo verbale della Camera dei Deputati relativo all'approvazione del testo legislativo, del quale era stata contestata la legittimità costituzionale. Ma la presidenza di quell'assemblea fece conoscere, come si legge nella sentenza, di non poter aderire alla richiesta, "trattandosi di atti interni"; precisando, inoltre, che "i resoconti stenografici delle sedute hanno, a loro volta, carattere informativo non ufficiale" e che il solo atto ufficiale relativo al procedimento di formazione di una legge avanti alle Camere è il messaggio, col quale il Presidente trasmette al Presidente dell'altra Camera o al Capo dello Stato il testo del disegno di legge approvato dalla Camera". Peraltro, in seguito a nuova richiesta, formulata questa volta dal Presidente della Corte, il Presidente della Camera precisò che il testo dei resoconti stenografici delle sedute rispecchiava fedelmente lo svolgimento dei lavori delle commissioni. E su tale attestazione la Corte ebbe a basarsi per la sua decisione.

Nella più volte citata sent.n.9 del 1959 si è rilevato che il sindacato sulla legittimità formale della legge non è escluso dalle affermazioni contenute nel messaggio con il quale il Presidente dell'assemblea trasmette, ai fini dell'ulteriore iter del procedimento, il testo approvato; e si è osservato che quell'atto è istituzionalmente rivolto ad attivare l'organo cui spetta di porre in essere la fase successiva, ma non ha alcuna efficacia probatoria privilegiata.

D'altronde, detta efficacia non può essere riconosciuta nemmeno ai processi verbale delle sedute delle commissioni e dell'assemblea, non già perchè essi abbiano carattere interno, ma perchè nella prassi non vengono sottoscritti dal presidente e dal segretario della seduta cui si riferiscono, sibbene da coloro che esplicano tali funzioni nella seduta (successiva), nella quale il verbale è approvato. E tanto meno siffatta efficacia può essere accordata ai resoconti sommari e stenografici, ai bollettini ed in genere alle altre pubblicazioni destinate a dar conto dell'attività delle assemblee e delle commissioni (9).

In queste incertezze manca, pertanto, una documentazione capace di fare pubblica fede dei lavori svolti dalle Camere. Ma tale mancanza, lungi dall'averne conseguenze negative sulla possibilità di riscontro della legittimità del procedimento di formazione della legge, comporta, al contrario, che la Corte può avvalersi dei più diversi mezzi d'indagine per ricostruire l'esatto andamento dei lavori parlamentari. Ed in effetti, in occasione del giudizio concluso con la più volte menzionata sent.n.9 del 1959, la Corte, di fronte al rifiuto opposto

./.

(9) - Cfr. sent.n.134 del 1969, in cui si nota che se agli atti parlamentari fosse riconosciuta efficacia probatoria privilegiata "la garanzia del rispetto delle norme costituzionali sarebbe concretamente rimessa all'organo attestante una verità legale incontrovertibile, anzichè al giudice della costituzionalità delle leggi".

dalla presidenza della Camera dei Deputati alla consegna di copie dei verbali riguardanti l'approvazione della legge impugnata, si documentò altrimenti, basandosi sui resoconti stenografici della predetta seduta, corroborati però da una dichiarazione del Presidente della Camera attestante che essi riproducevano fedelmente l'effettivo svolgimento dei lavori della commissione stessa (10).

6.- Il sindacato di legittimità e le "clausole generali". La "razionalità" nelle leggi.

L'art.28 della legge 11 marzo 1953,n.87, chiarendo quanto poteva già ritenersi implicitamente affermato dall'art.134 della Costituzione, dispone testualmente : "Il controllo di legittimità costituzionale della Corte.....esclude ogni valutazione di natura politica ed ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento" . Con tale formulazione si volle definitivamente chiarire, come risulta dai lavori preparatori, che alla Corte è assolutamente vietato ogni sindacato "sopra i concetti politici" cui l'opera legislativa sia ispirata.

L'esistenza di detto limite non impedisce, peraltro, che possano concorrere ad integrare il parametro dei giudizi di legittimità costituzionale, anche quelle "clausole generali", quei criteri indeterminati o determinabili solo con il richiamo a valori extra-giuridici

./.

(10) - Ancora più significativa appare la già citata sentenza n.134 del 1969, relativa ad una legge regionale, la cui legittimità costituzionale era stata contestata, adducendo l'esistenza di "difformità" fra il testo promulgato dal presidente della regione e quello approvato dall'assemblea regionale. Con detta sentenza, infatti, la Corte, dopo aver esplicitamente negato che ai processi verbali ed ai resoconti sommari e stenografici potesse essere riconosciuta efficacia probatoria privilegiata, dichiarò non fondata la questione, osservando che non vi era in realtà alcun contrasto tra il testo approvato dall'assemblea e quello promulgato, in quanto l'apparente discordanza era frutto di un errore di verbalizzazione, alla cui correzione aveva legittimamente provveduto il presidente dell'assemblea nell'atto di trasmettere la legge al presidente della regione.

(quali, ad esempio, "buon costume", "utilità generale", "ordine pubblico", "motivi di sanità o di sicurezza" etc.)/cui il legislatore costituzionale spesso rinvia per la determinazione del precetto legale (v. ad es. gli artt. 14, 16, 21, 43 e 44) .

Invero, il ricorso a simili "clausole generali" non costituisce una caratteristica esclusiva della Costituzione, ma è presente in larga misura anche nelle fonti ad essa subordinate e non si è mai dubitato che spetti proprio al giudice specificarle e svilupparle, adeguandone così la portata alle nuove concezioni e alle nuove esigenze via via emergenti col passare del tempo e con l'evolversi delle situazioni (11) .

./.

(11) - Del resto, anche quando l'interprete è chiamato ad esprimere una valutazione alla stregua di "clausole generali"/quali quelle in esame, il suo apprezzamento ha pur sempre carattere vincolato e non già discrezionale.

Anche in tal caso, infatti, è la legge a stabilire (sia pure facendo ricorso a concetti elastici ed indeterminati) la soluzione del conflitto tra gli interessi in giuoco. L'interprete trova, pertanto, già fissata l'opzione fra le varie possibilità, e deve escludersi ch'egli possa "apprezzare il caso secondo criteri valutativi di convenienza e di politica sociale analoghi a quelli che adotta il legislatore".

Il carattere discrezionale dell'attività postula, invece, proprio l'esistenza di una certa possibilità di scelta in ordine al modo in cui provvedere, nel caso concreto, alla cura dell'interesse pubblico. Ciò perchè, in tal caso, la legge "non determina o non determina dettagliatamente - in qual modo, in presenza della situazione ipotizzata, e degli altri interessi pubblici e privati in questa compresenti (e perciò da ponderare, non ostante il loro carattere secondario, unitariamente con l'interesse pubblico primario), l'amministrazione debba orientarsi e regolarsi: sicchè, al momento di esercitare la funzione, è lo stesso organo amministrativo a dover porsi la norma per il caso singolo".

La differenza tra le due situazioni è, come si vede, netta, anche se non può negarsi che, accentuandosi l'indeterminatezza delle prescrizioni legislative, la linea di confine tra legittimità e merito diventi sempre più labile e sottile o rischi alle volte di essere oltrepassata.

Molti punti di contatto con questa problematica presenta il sindacato sulla "razionalità" delle leggi condotto alla stregua dell'art.3, comma primo. Il principio enunciato in questa norma (la quale testualmente dispone che "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali") ha finito per assumere - invero - il valore di una clausola generale, che consente alla Corte di verificare non solo che le leggi non operino discriminazioni testualmente vietate dalla norma costituzionale (distinzioni di sesso, di razza, di lingua etc.) ma anche che non dispongano - senza alcun ragionevole motivo - un trattamento giuridico differenziato di situazioni che hanno sostanza di parità o, per converso, un eguale trattamento di situazioni tra loro diverse.

In un primo tempo si ritenne che dovesse essere riservato all'insindacabile valutazione del legislatore l'apprezzamento dell'uguaglianza o della diversità delle situazioni, e che, pertanto, la dichiarazione legislativa di diversità o di eguaglianza precludesse ogni indagine della Corte Costituzionale volta a verificare l'effettiva sussistenza di tali elementi.

Ben presto però la Corte, posta dinanzi ad una discriminazione fondata sul criterio del sesso (e cioè su uno di quei criteri di differenziazione espressamente vietati dal primo comma dell'art.3), ritenne la norma impugnata costituzionalmente legittima, rilevando che la discriminazione adottata non poteva ritenersi ingiustificata, poiché rispondeva all'esigenza di tener conto, nello specificare i requisiti per accedere ai pubblici uffici (nella specie si trattava della Corte d'Assise), delle differenti attitudini proprie degli appartenenti a ciascun sesso (12).

./.

(12) - Si tratta della sentenza n.56 del 1958, con la quale fu ritenuta non fondata, in riferimento al citato art.3, la questione di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 1956, n.1441, il cui art.4 stabiliva, nei riguardi dei due sessi, limitazioni per la partecipazione delle donne al collegio giudicante della Corte d'assise (la limitazione, peraltro, è venuta meno successivamente, in seguito all'entrata in vigore della legge 9 febbraio 1963, n.66, sull'ammissione della donna ai pubblici uffici e alle professioni).

Erano così poste le premesse per il superamento di quel primo indirizzo della giurisprudenza costituzionale che, pur essendo in sé coerente, non poteva ritenersi pienamente appagante, in quanto finiva per condurre alla pratica insindacabilità del rispetto del principio di uguaglianza, trasformando quest'ultimo da limite costituzionalmente imposto alla legge (e, quindi, sindacabile ab externo) in una semplice autolimitazione della discrezionalità politica del Parlamento.

Invero, se il giudizio sul motivo (o scopo) della legge poteva essere compiuto per "salvare" leggi fondate su criteri esclusi in via di principio dalla disposizione sulla eguaglianza, nessun argomento poteva impedire che esso fosse esteso anche ad altri criteri di differenziazione, con l'effetto - questa volta - di poter anche constatare la loro incongruenza.

Ed in effetti, a partire da quel momento, pur ribadendosi che deve ritenersi consentito al legislatore di adeguare le norme giuridiche ai vari aspetti della vita sociale, dettando norme diverse per situazioni diverse, si aggiunge che il suo apprezzamento circa la parità o disparità dei casi da regolare sfugge a censure sul piano della legittimità costituzionale, solo se siano rispettati i limiti della ragionevolezza e la discriminazione non debba essere ritenuta arbitraria.

In alcuni casi, per la verità, a tali affermazioni non ha fatto seguito un'indagine volta a controllare ab externo la ragionevolezza della norma impugnata, in quanto la Corte si è limitata ad individuare i motivi che hanno indotto il legislatore ad emanarla, astenendosi da ogni ulteriore controllo.

Altre volte, invece, e sono i casi che presentano maggior interesse ai fini della presente esposizione, la Corte non si è limitata a prendere atto delle rationes, di cui la legge impugnata era portatrice, ma ne ha controllato l'adeguatezza, concludendo poi, a seconda dei casi, per la fondatezza o per l'infondatezza della questione sollevata. E nel procedere a siffatte valutazioni il canone fondamentale è dato dalla "ragionevolezza" della disciplina dettata e, cioè, dalla sussistenza o meno, nelle singole ipotesi, di motivi atti a giustificare dif-

ferenza di trattamento tra situazioni apparentemente uguali o, al contrario, la parificazione di situazioni che si presentano tra loro diverse.

Quest'indirizzo appare ormai irreversibile. Ed anzi può rilevarsi la tendenza ad estendere il sindacato a settori, come quello concernente il controllo sulla misura delle pene, un tempo ritenuti riservati alle insindacabili valutazioni del legislatore.

L'esercizio di un controllo così penetrante sulle scelte del Parlamento ha suscitato perplessità, poichè è sembrato che in tal modo la Corte possa travalicare nel merito della legge. Il pericolo non può essere negato, anche se appare evidente che, di per sè, neppure tale controllo comporta la necessità di indagini di merito da parte della Corte Costituzionale (le considerazioni che sono state svolte con riferimento all'interpretazione delle "clausole generali" potrebbero essere qui ripetute). Ma va considerato, d'altra parte, che, precludendo tale controllo, si rischia di lasciare i cittadini indifesi dagli arbitri del legislatore.

- 7.- Distinzione di principio delle sfere di competenza della Corte e del Parlamento sotto il profilo delle valutazioni conseguenziali alle sentenze. Le raccomandazioni ed i criteri direttivi contenuti nelle sentenze. Il coordinamento con la Corte nei regolamenti parlamentari.

Sulla base delle considerazioni precedenti, va ricordato che la Corte ha costantemente riconosciuto, nella sua giurisprudenza, che ogni iniziativa rivolta al fine di eliminare eventuali vuoti o lacune legislative determinate dalle dichiarazioni di illegittimità spetta al legislatore (ex art. 136, u.co.), e che alla competenza della Corte, in sede di sindacato della legittimità delle leggi, è sottratta ogni valutazione che, comunque, si riferisca all'esercizio della funzione legislativa in conseguenza della decisione della stessa Corte.

Sulla base di tale principio fondamentale di separazione di compiti, la Corte costituzionale, già nelle prime sue decisioni, ha riconosciuto che ogni ulteriore valutazione, tecnica o politica, resa opportuna o necessaria dalle sentenze, è riservata agli organi politici e legislativi.

Man mano, però, che la presenza dell'organo nel sistema si è venuta consolidando (in virtù anche della collaterale azione della Presidenza della Repubblica, che concorse a rendere possibile l'attuazione del principio dell'unità della giurisdizione e della esclusività della competenza della Corte) (13) e che si attenuavano talune iniziali polemiche, relative alla mancata collaborazione che la Corte lamentava da parte del Parlamento, o alla stessa posizione della Corte nel sistema, la giurisprudenza è passata da caute ed indirette puntualizzazioni delle rispettive sfere di competenza e di responsabilità, alla formulazione (ed è questa la prassi più recente) di auspici o di raccomandazioni perchè il legislatore adotti i provvedimenti tecnicamente opportuni. Ad es., a) allo scopo

(13) Sebbene la già ricordata sent. n. 38 del 1957 avesse enunciato il principio della unità della giurisdizione costituzionale e dichiarato illegittime le norme precostituzionali istitutive dell'Alta Corte per la Regione siciliana, il Parlamento stava per riunirsi in seduta comune delle due Camere al fine di eleggere alcuni giudici di quella Corte, quando il Presidente della Repubblica chiese ed ottenne, con una lettera indirizzata al presidente della Camera e da questo letta in Assemblea, un rinvio sine die della seduta, che, infatti, non ebbe più luogo.

di ottenere una migliore formulazione legislativa delle disposizioni già esaminate dalla Corte e di rendere più certi e vincolanti per gli operatori giuridici (organi giudiziari e amministrativi, in primo luogo, ma anche lo stesso Governo per le materie di competenza esclusiva del Consiglio dei Ministri) gli effetti delle sentenze c.d. interpretative di rigetto (14), che non hanno efficacia erga omnes e non sempre ottengono la spontanea adesione degli interpreti; b) o allo scopo di disciplinare in modo organico e stabile settori di rapporti caratterizzati, per espresso riconoscimento dello stesso legislatore, da una "provvisorietà" di normative ripetutamente prorogate e dalla Corte riconosciute non costituzionali (15).

Ma - per una serie di circostanze relative alla tardiva ed insufficiente iniziativa degli organi legislativi (16), etc. - la Corte, soprattutto negli ultimi tempi, ha ulteriormente sviluppato questo suo orientamento tendenzialmente propulsivo, giungendo a formulare, nelle proprie decisioni, dei veri e propri criteri direttivi de lege ferenda. Tali criteri hanno assunto una duplice funzione: a) o sono facoltizzanti, cioè riconoscono espressamente la facoltà del legislatore di disporre in un certo modo (si ha, quindi, in questa ipotesi, una forma di parere preventivo sulla legittimità di una certa scelta politico-legislativa); b) oppure sono limitativi, in quanto indicano un limite la cui osservanza viene considerata quale condizione di legittimità di una futura

(14) Per sentenza interpretativa di rigetto si intende nell'ordinamento italiano una particolare categoria delle sentenze che dichiarano la non fondatezza della questione: cioè quelle "fondate sopra una interpretazione della disposizione impugnata, che non è quella prospettata dal giudice a quo (o dalle parti, nei giudizi in via di azione), ma giudicata dalla Corte (anche alla stregua dei principi più generali dell'ordinamento) la più esatta, e tale da renderne il contenuto normativo non incompatibile con la Costituzione".

(15) È interessante osservare, a quest'ultimo proposito, come la "raccomandazione" della Corte abbia spesso assunto il significato di un preavvertimento, che diversa sarebbe stata, in un successivo eventuale giudizio, la decisione della Corte, qualora la straordinarietà e la temporaneità, adottate dal legislatore a giustificazione di misure restrittive, dovessero di fatto acquistare il carattere della ordinarietà (cfr., ad es., sent. n. 3 del 1976 sul blocco dei fitti).

(16) Talvolta l'auspicio della Corte, oltre a segnalare l'opportunità e l'urgenza di una determinata soluzione legislativa, non altrimenti ottenibile se non attraverso l'intervento del legislatore, reclama anche l'attuazione di raccomandazioni comunitarie: v. sent. n. 206 del 1974.

legge nella stessa materia (17). Tali indicazioni o suggerimenti tecnici non assumono evidentemente, per le ragioni in precedenza richiamate, alcuna efficacia giuridica vincolante, e talvolta ne è stata contestata, in dottrina o in Parlamento, la stessa legittimità o correttezza. Tuttavia, è accaduto, di frequente, che le più importanti sentenze vengano nelle successive discussioni parlamentari ripetutamente citate e richiamate; e nella interpretazione dei criteri indicati dalla Corte le forze politiche trovano ulteriore motivo per assumere o per contrastare determinate posizioni, ciascun partito sostenendo di cogliere l'esatta portata o lo spirito della decisione (18).

In definitiva, qualunque sia la valutazione che si voglia o si possa dare a questo proposito, si può affermare che quel complesso di auspici, suggerimenti, raccomandazioni e criteri direttivi realizza una collaborazione informale tra i due organi. A conferma della utilità di un elastico ed empirico coordinamento tra le due istituzioni (portate, dalla natura stessa delle loro funzioni, a contrapporsi) va, altresì, menzionato che apposite norme sono state accolte, a tal fine, nella più recente elaborazione dei regolamenti parlamentari (entrati in vigore nel marzo del 1971). Questi, infatti, stabiliscono forme di interventi obbligatori delle Commissioni parlamentari e prescrivono sia valutata, da parte di tali organi, l'opportunità che alle disposizioni dichiarate illegittime altre siano sostituite o che siano co-

(17) Ad esempio, nella decisione relativa alla nomina governativa di una parte dei membri del Consiglio di Stato (sent. n. 177 del 1973); così, ancora, nella sentenza relativa al monopolio delle trasmissioni radiotelevisive (nn. 225 e 226 del 1974); in quella relativa alla liceità dell'aborto (n. 27 del 1975) e, da ultimo, nella decisione sul cumulo dei redditi (n. 179 del 1976) e nella sentenza sulle "radio libere" (n. 202 del 1976). Non mancarono, tuttavia, anche in passato, esempi di tale orientamento: ad es., nella sent. n. 8 del 1956 sull'art. 2 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza.

(18) In particolare, ma non esclusivamente, con riguardo alla citata sentenza sull'aborto, mentre alcuni gruppi parlamentari hanno invocato l'aborto c.d. terapeutico quale limite massimo che sarebbe indicato e consentito dalla Corte, altri hanno considerato quella contenuta nella decisione una indicazione minima e non vincolante, nel senso che il legislatore potesse prevedere anche il c.d. aborto libero e sociale.

mai assunte iniziative legislative (v. regol. Camera, art.108; regol. Senato, art. 139) (19).

8.- Rapporti con il Governo conseguenti alle decisioni: in particolare, due esempi di decretazione di urgenza coordinata con le pronunce della Corte.

La razionalizzazione dei rapporti sopra accennati tra Corte costituzionale e Parlamento non esclude, tuttavia, che possano verificarsi, a seguito dell'annullamento di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato, situazioni nelle quali gli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari si rivelino insufficienti o inadeguati. Ciò accade quando la nuova disciplina legislativa, resa necessaria dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, presenti carattere di assoluta urgenza, tale cioè che lo stesso Parlamento, sia pure seguendo procedure abbreviate, non possa utilmente provvedere. In tali casi viene, quindi, in considerazione l'esercizio del potere di decretazione di urgenza, riconosciuto al Governo dall'art. 77, e possono configurarsi forme di collegamento o di diretta collaborazione con tale organo. Si possono, a questo proposito, richiamare due diversi esempi.

A) Con sentenza n. 64 del 1970 la Corte dichiarava l'illegittimità di alcune norme in materia di carcerazione preventiva. Considerata la gravità delle conseguenze che sarebbero derivate dalla decisione (la libertà immediata di molti imputati) la Corte, prima ancora della pubblicazione ufficiale mediante deposito in cancelleria, comunicò riservatamente la sentenza al Governo, che poté, tempestivamente e preventivamente, adottare un decreto-legge. Al di fuori di una espressa previsione normativa, ma senza contrastare con i principi del sistema, si veniva così a determinare una par-

(19) In un ordinamento come quello italiano, articolato in autonomie legislative regionali, la stessa esigenza avvertita nei rapporti tra la Corte ed il legislatore nazionale si estende anche ai legislatori locali, soprattutto dopo l'integrale attuazione dell'ordinamento regionale nel 1970. Bene hanno fatto, quindi, alcuni statuti (elaborati dai consigli regionali ed approvati con leggi dallo Stato nello stesso periodo in cui si concludeva la riforma dei regolamenti parlamentari) a prevedere espressamente che nel caso di annullamento, anche parziale, di una legge della Regione in forza di una sentenza della Corte costituzionale "la questione relativa ai provvedimenti conseguenziali da adottare viene iscritta all'ordine del giorno della prima seduta (del Consiglio) successiva alla pubblicazione della sentenza" (Stat. Toscana, art. 30 e Stat. Calabria, art. 36).

icolare forma di coordinamento tra Governo e Corte costituzionale (20) (21).

B) Altro esempio significativo di coordinamento tra Governo e Corte si è verificato quest'anno nel corso di un giudizio di legittimità costituzionale di disposizioni in materia tributaria, che prevedevano il cumulo dei redditi della moglie con quelli del marito ai fini dell'applicazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Era evidente l'interesse finanziario dello Stato, da un lato, e l'interesse dei contribuenti (soprattutto di quelli che avessero adempiuto a quanto prescritto dalle impugnate disposizioni), dall'altro, a conoscere l'esito del giudizio, in modo che le rispettive posizioni, non fossero compromesse o rese di più difficile tutela della futura e da tutti attesa sentenza della Corte. Sensibile al rilievo economico-finanziario e sociale delle norme sottoposte al suo giudizio, nonché ai profili di giustizia sostanziale che la questione presentava, la Corte, prima ancora che si procedesse alla pubblicazione della sentenza nelle forme prescritte, rese pubblico (nella forma di un comunicato stampa) il dispositivo della decisione adottata, riservandosi di far conoscere la motivazione.

Poichè l'inizio di un giudizio di legittimità dinanzi alla Corte non sospende l'efficacia delle disposizioni impugnate, anche quando impongono (come nel caso in esame) prestazioni patrimoniali, il Governo adottò - nell'attesa di ricavare un più pre-

(20) Per meglio intendere il collegamento allora realizzatosi è da richiamare che: a) la questione di legittimità cui la decisione n.64 del 1970 si riferisce era stata discussa nell'udienza del 26 novembre 1969; b) la decisione della Corte ha la data del 23 aprile 1970; c) la data del deposito in cancelleria è il 4 maggio e quella della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale è il 6 maggio successivo; d) il decreto-legge adottato dal Governo è del 1° maggio 1970, n. 192.

(21) Altro caso di collegamento (nella specie, non preventivo, ma successivo) è quello verificatosi tra il D.L. 23 gennaio 1971, n. 2, e la sent. n. 190 del 1970: l'atto normativo del Governo era motivato (come rileverà la Corte nella successiva sent. n. 62 del 1971) dalla considerazione della necessità che le autorità giudiziarie riconoscessero immediata operatività alla statuizione contenuta nella sentenza 190, che attribuiva al difensore dell'imputato il diritto di assistere all'interrogatorio.

ciso criterio interpretativo e di comportamento dal testo dell'intera decisione della Corte, - della rata del tributo in scadenza al 10 luglio 1976.

- 9.- La preoccupazione del "vuoto legislativo" ed i tipi di sentenze. In particolare, le sentenze "additive": loro caratteri, effetti, limiti. Le recenti reazioni del Parlamento.

Al tema del collegamento tra potere legislativo e sindacato di legittimità delle leggi è da ricondurre, altresì, la configurazione articolata assunta dalla struttura delle decisioni della Corte; essa, infatti, si distacca dalla semplice alternativa, prevista dai testi normativi, tra sentenze dichiarative di illegittimità e sentenze di non fondatezza della questione. La preoccupazione, da un lato, di evitare "vuoti" normativi non sempre prontamente colmabili dagli organi legislativi e, dall'altro, la necessità che l'interpretazione di disposizioni legislative indicata dalla Corte come la sola conforme alla Costituzione trovi accoglimento anche da parte delle autorità giudiziarie o amministrative ed, in genere, da tutti i destinatari delle norme giuridiche, compresi gli stessi organi costituzionali (22), hanno determinato quella varietà di decisioni che è, forse, tra le caratteristiche peculiari del sistema italiano di giustizia costituzionale. Sono così sorte le varie figure di sentenze interpretative: sia di rigetto, nei sensi innanzi chiariti (frequenti soprattutto in anni meno recenti, ma tuttora utilizzate al fine di indicare l'interpretazione conforme a Costituzione, o adeguatrice, delle disposizioni impugnate), sia di accoglimento, tenenti, queste ultime, a circoscrivere e a restringere l'ambito delle scelte interpretative che il primo tipo di decisioni ancora consentiva alle autorità giurisdizionali.

Nella seconda categoria vanno ricondotte le sentenze c.d. "additive" o "creative", cioè il tipo forse più avanzato di intervento del giudice della costituzionalità sulle leggi, in quanto

22) Si ricorda ad esempio che più di una volta i presidenti della Repubblica, nella loro qualità di presidenti del Consiglio superiore della magistratura, hanno richiamato la giurisprudenza della Corte relativa ai limiti del diritto di sciopero (non ancora fissati dal legislatore, come prescrive l'art. 40 della Costituzione).

consentono di far valere come vizio di legittimità le omissioni, o le limitazioni o discriminazioni per omissione, nelle quali il legislatore sia incorso, in tal modo violando, in particolare, il principio di eguaglianza. Se si volesse schematizzare la complessa serie di problemi tecnici posti da tali sentenze, si potrebbe esemplificare rilevando che il quid novi juris che si produce, o meglio "si sprigiona", nell'ordinamento, a seguito e per effetto della pronuncia di una sentenza "additiva", può, in concreto, manifestarsi in due modi:

a) nell'acquisto - sotto forma di un diritto di libertà o di un potere di autonomia - di una situazione giuridica attiva a favore di soggetti privati o di enti pubblici, la sfera giuridica dei quali subirà, pertanto, un ampliamento; correlativamente, sorgerà a carico dello Stato o di altro ente pubblico una situazione giuridica passiva, consistente, in tal caso, in un non facere o in un pati.

b) ovvero, nell'acquisto, a favore di determinate categorie di soggetti (pubblici dipendenti, pensionati, etc.), di un diritto a contenuto patrimoniale (retribuzione, indennità, pensioni, etc.) o a prestazioni di servizi, il cui godimento risultava dianzi, a giudizio della Corte, illegittimamente escluso o limitato. In questo caso, nella situazione giuridica passiva (che correlativamente insorge a carico dello Stato o di un ente pubblico) si produce non un obbligo di mera astensione o uno stato di soggezione, bensì un obbligo di (nuova o maggiore) prestazione, cioè (in contrapposizione a quanto detto sub a) una situazione di dare o di facere.

In questa seconda ipotesi, pertanto, si pone il problema del comportamento dell'ente (Stato, Regione o altri enti) in ordine all'adempimento dell'obbligo (nascente dal diritto oggettivo quale risulta per effetto della sentenza) di sostenere una nuova o maggiore spesa.

E' questo uno degli aspetti più delicati dei rapporti tra Corte e Parlamento, ovvero tra il sindacato di legittimità costituzionale e l'indirizzo politico, poichè la realizzazione del

consentono di far valere come vizio di legittimità le omissioni, e le limitazioni o discriminazioni per omissione, nelle quali il legislatore sia incorso, in tal modo violando, in particolare, il principio di eguaglianza. Se si volesse schematizzare la complessa serie di problemi tecnici posti da tali sentenze, si potrebbe esemplificare rilevando che il quid novi juris che si produce, o meglio "si sprigiona", nell'ordinamento, a seguito e per effetto della pronuncia di una sentenza "additiva", può, in concreto, manifestarsi in due modi:

a) nell'acquisto - sotto forma di un diritto di libertà o di un potere di autonomia - di una situazione giuridica attiva a favore di soggetti privati o di enti pubblici, la sfera giuridica dei quali subirà, pertanto, un ampliamento; correlativamente, sorgerà a carico dello Stato o di altro ente pubblico una situazione giuridica passiva, consistente, in tal caso, in un non facere o in un pati.

b) ovvero, nell'acquisto, a favore di determinate categorie di soggetti (pubblici dipendenti, pensionati, etc.), di un diritto a contenuto patrimoniale (retribuzione, indennità, pensioni, etc.) o a prestazioni di servizi, il cui godimento risultava dianzi, a giudizio della Corte, illegittimamente escluso o limitato. In questo caso, nella situazione giuridica passiva (che correlativamente insorge a carico dello Stato o di un ente pubblico) si produce non un obbligo di mera astensione o uno stato di soggezione, bensì un obbligo di (nuova o maggiore) prestazione, cioè (in contrapposizione a quanto detto sub a) una situazione di dare o di facere.

In questa seconda ipotesi, pertanto, si pone il problema del comportamento dell'ente (Stato, Regione o altri enti) in ordine all'adempimento dell'obbligo (nascente dal diritto oggettivo quale risulta per effetto della sentenza) di sostenere una nuova o maggiore spesa.

E' questo uno degli aspetti più delicati dei rapporti tra Corte e Parlamento, ovvero tra il sindacato di legittimità costituzionale e l'indirizzo politico, poichè la realizzazione del

la situazione soggettiva favorevole a determinate categorie di soggetti è condizionata ad un intervento del legislatore, nel senso dell'apprestamento dei mezzi finanziari (con tutti i riflessi inerenti alla politica economica o alle previsioni di bilancio)

Per molti anni (i primi esempi risalgono al 1963: v. sent. n. 168 del 1963) questo tipo di sentenze non ha suscitato reazioni apprezzabili nelle Assemblee legislative, poichè la maggior parte delle decisioni pronunciate dalla Corte producevano l'acquisto, o l'ampliamento del contenuto, di diritti di libertà (o l'eliminazione di limiti illegittimi ad essi). Il godimento del diritto, anche se non sempre in modo pieno ed effettivo, è immediatamente consentito e sufficientemente garantito dagli effetti stessi della sentenza, senza che occorra, in assoluto (bensì solo per una più integrale e sistematica attuazione) l'intercessio del legislatore (23).

Gran parte delle situazioni giuridiche soggettive inerenti al diritto di difesa nel processo penale o civile, o al diritto di famiglia, o ad altri settori dei diritti in senso lato civili, o anche politici, si è realizzata, nell'ordinamento italiano, per tale via, sia pure in modo frammentario e disorganico. Generalmente favorevoli a questo indirizzo sono stati l'opinione della dottrina, gli orientamenti della giurisprudenza e degli stessi organi politico-legislativi che, non sempre riuscendo a realizzare quelle stesse o più razionali e generali modifiche del diritto vigente, hanno spesso, anche se in modo indiretto o informale, auspicato pronti interventi da parte della Corte.

(23) In taluni casi la Corte ha rilevato la insufficienza delle disposizioni impugnate ad assicurare una piena tutela di determinati diritti dei singoli; ma considerando che una dichiarazione di illegittimità avrebbe ancor più aggravato la incompiuta attuazione della Costituzione, ha preferito dichiarare la non fondatezza della questione: in tal modo ha evitato di adottare sentenze c.d. regressive, che avrebbero reso cioè ancor più sfavorevole il trattamento giuridico dei singoli (v., ad esempio, sent. nn. 114 del 1964, 58 del 1973, 125 del 1975).

Solo parte della dottrina ed alcune autorità giudiziarie hanno, invece, contestato la legittimità di pronuncie "additive", alle quali si attribuisce sostanzialmente l'effetto di sostituire indebitamente la Corte al Parlamento, cioè un organo non rappresentativo nè politicamente responsabile ad un organo che istituzionalmente riveste tale posizione o qualità ed al quale è riservato l'esercizio della funzione legislativa. In generale, invece, in sede scientifica o giurisprudenziale si è riscontrata una diffusa accettazione di tali pronuncie, in considerazione anche della utilità latamente politica e riformatrice che i loro effetti erano idonei a produrre, nel senso di una più ampia attuazione della Costituzione o della eliminazione di disparità di trattamento. Ma al di là di tali effetti (e della più generale possibilità di conseguire per mezzo di una dichiarazione di illegittimità quanto non si riesca, in ipotesi, ad ottenere con una semplice abrogazione legislativa), la Corte stessa, dopo avere affermato che non si può in assoluto escludere la sindacabilità delle omissioni legislative senza far venir meno in ampia misura le garanzie del sistema (sent. n. 62 del 1971), considerato tali pronuncie quali strumenti per realizzare una garanzia effettiva, ed ha manifestato l'intendimento che, ove le autorità giudiziarie ritenessero "di dover negare l'immediata operatività della statuizione" contenuta in tale tipo di sentenze, sarebbe possibile alla stessa Corte "il ricorso ad altri strumenti giuridici idonei a ripristinare il pieno rispetto delle competenze costituzionali", con tali parole alludendo alla legittimazione, spettante alla stessa Corte come potere dello Stato (ai sensi dell'art. 134), a sollevare di ufficio un conflitto di attribuzioni a tutela della propria competenza e della efficacia delle proprie sentenze.

Dopo avere per tanti anni tacitamente accolto tali decisioni e, in tal modo, indirettamente contribuito all'affermarsi ed estendersi del fenomeno della c.d. "supplenza riformatrice" da parte della Corte costituzionale, solo in epoca recente alcuni organi parlamentari, come le Commissioni della Camera e del Senato, hanno formulato rilievi critici nei confronti di tali pronuncie del

la Corte e, particolarmente, della sent. n. 219 del 1975 (24), dalla quale veniva rimossa, a favore dei professori universitari, una disparità di trattamento economica rispetto alle qualifiche dirigenziali della pubblica Amministrazione e, conseguentemente, si dava titolo al riconoscimento, a vantaggio dei primi, del diritto ad una maggiore retribuzione. A giudizio dei parlamentari ciò non avrebbe dovuto, comunque, determinare (in mancanza di una formale legge autorizzativa della nuova e maggiore spesa, in osservanza dell'art. 81 della Costituzione), un aggravio di bilancio; si invitava, pertanto, il Governo a non dare esecuzione alla decisione della Corte, ritenuta "non creativa di diritto positivo". Al di là del caso specifico, da parte delle due Commissioni si rivendicava, in generale, l'indipendenza e la discrezionalità del legislatore rispetto alle sentenze della Corte e si lamentava, nella specie, il superamento dei limiti propri della competenza di quest'ultima.

L'utilizzabilità di tale tipo di sentenze incontra, comunque, un limite, non solo nella prescrizione dell'art. 81, ma, a giudizio di alcune autorità giudiziarie, anche nell'art. 25, nel senso che (come ha rilevato la Corte di cassazione, sez. I penale, con decisione del 22 novembre 1974) le sentenze di parziale illegittimità di una norma penale, con portata additiva, non possono vincolare il giudice ordinario per la parte relativa all'integrazione del pre-cetto e della sanzione, vigendo al riguardo il principio di stretta legalità, cioè una assoluta ed esclusiva riserva al legislatore della disciplina della materia. Di conseguenza, alcuni giudici hanno inteso come dichiarative di incostituzionalità totale alcune sentenze della Corte che si erano limitate a pronunciare, in materia penale, illegittimità parziali.

(24) V. Bollettino delle Commissioni Affari costituzionali (I) della Camera dei deputati del 15 ottobre 1975; v. anche, per il Senato, il resoconto della seduta della Commissione, del 30 ottobre 1975.

Per altri rilievi critici, v. Relazioni di maggioranza e di minoranza delle commissioni IV e XIV (giustizia e igiene e sanità) della Camera dei deputati dell'8 gennaio 1976, nei confronti della sentenza n. 27 del 1975 sull'aborto.

10.- Limiti alla riproduzione o alla proroga degli effetti di leggi dichiarate illegittime.

Come si è già ricordato, l'art. 136 prevede che le Camere ricevano dalla Corte comunicazione delle sentenze di accoglimento, "af finchè, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali". Problemi particolari pone, alla luce di tale disposizione, il quesito se le Camere possano, sia pure con norma transitoria (limitatamente al tempo intercorso tra la data di pubblicazione della sentenza e l'entrata in vigore di una nuova legge), ridare nuova efficacia giuridica a norma già dichiarata illegittima, che tale efficacia aveva perduto "dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza" (art. 136).

Quest'ultima ipotesi è stata, talvolta, presa in esame dalla giurisprudenza (sent. n.73 del 1963), la quale ha rilevato - con affermazione che è fondamentale per la ricostruzione del sistema - che fattispecie del genere "dimostrano all'evidenza la volontà del legislatore di non accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, ma di prolungarne la vita sino all'entrata in vigore della nuova legge" (sent. cit.).

E' stato dalla Corte, altresì, precisato, in quella occasione, che sulla norma dell'art. 136 "poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima. E proprio in considerazione della fondamentale importanza per il nostro ordinamento giuridico di questo precetto costituzionale, la Corte trova altresì opportuno porre in rilievo che esso non consente compressioni o inorinate nella sua rigida applicazione" (sent.n.73 del 1963). A nulla varrebbe, pertanto, invocare a motivo di tali disposizioni la situazione di carenza legislativa alla quale esse intendono ovviare, soprattutto quando siano al legislatore consentiti altri rimedi per raggiungere lo stesso scopo. Ulteriormente chiarificando la portata e gli effetti dell'art. 136 si è dovuto contestare che la cessazione di efficacia disposta da tale precetto si riferisca solo a chi è chiamato ad applicare la legge e non anche al legislatore e, più in generale, erga omnes. Perciò "come l'art. 136 sarebbe violato...

ta illegittima conservi la sua efficacia, del pari contrastante col precetto costituzionale deve ritenersi una legge la quale, per il modo in cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, persegue e raggiunge, anche se indirettamente, lo stesso risultato" (sent. n.88 del 1966), cioè assumendo a criterio di qualificazione di fatti, di atti o di situazioni una norma dichiarata illegittima, ovvero imponendo che fatti, atti o situazioni siano valutati come se la dichiarazione di illegittimità non fosse intervenuta.

Altra fattispecie, inquadrabile nel profilo in esame, è quella di una riproduzione legislativa (nella formulazione testuale o, comunque, nel contenuto normativo) di disposizione che la Corte abbia già annullato, o di una "rinnovata applicazione" di norme già dichiarate illegittime. Questo, ad esempio, è il caso verificatosi in materia di disciplina legislativa dell'enfiteusi: una prima legge del 1966 fu dichiarata parzialmente illegittima con sent. n.37 del 1966. Una nuova legge del 1970 riproduceva, in una sua disposizione, lo stesso vizio di legittimità già riconosciuto nella precedente sentenza: si aveva, pertanto, una nuova decisione di accoglimento (sent. n. 145 del 1973). Una terza legge, infine, del 1974, si adeguava alla indicazione contenuta nel dispositivo dell'ultima sentenza. Nel riconoscere, in ogni caso, com'è frequente nella giurisprudenza, "il potere del legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, di dettare una diversa disciplina", si ribadiva la condizione di legittimità o il limite ("purchè...") che tale discrezionalità incontra.

Anche se la dinamica del sistema, in ordine ai rapporti tra legislatore e giudice delle leggi, consente, come si è visto, una eventuale riproduzione legislativa di disposizioni già annullate, nei casi verificatisi non sembra ravvisabile una forma di esplicita e deliberata resistenza parlamentare alla decisione o di pressione politica sul giudice, almeno in forme clamorose e tali da determinare veri conflitti costituzionali (anche se, talvolta, il contenuto e le finalità della disposizione o della legge censu

rata erano, nel giudizio di alcune forze politiche, tali che la loro privazione di efficacia avrebbe condizionato o ritardato indirizzi o piani di riforma ritenuti essenziali dal programma della maggioranza parlamentare; così come, nell'ipotesi inversa, di sentenze di rigetto, la censura proveniente dalle minoranze è stata, non di rado, nel senso che la Corte si mostrava "allineata" con la politica governativa).