

L'IMPATTO ORDINAMENTALE DEL *DECISUM* COME FATTORE DI DECISIONE NELLE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

ELISA CAVASINO

SOMMARIO: 1. Premesse. - 2. Una ricostruzione della nozione d'impatto ordinamentale. Il *fuoco* sul giudizio di legittimità costituzionale delle leggi. - 3. Lo statuto giuridico della valutazione dell'impatto ordinamentale: oltre le classificazioni delle pronunce della Corte. - 4. Le *pronunce spia* di una valutazione inespressa d'impatto ordinamentale: dal governo degli effetti temporali al fondamento ed al fine della valutazione d'impatto. La maggiore incostituzionalità. - 5. La valutazione dell'impatto ordinamentale: il *governo* dell'apertura del parametro e dell'oggetto del giudizio al pluralismo ordinamentale, al dato sociale ed economico. Spunti dalla giurisprudenza costituzionale. - 6. Il problema dell'apertura del giudizio di costituzionalità a fattori extragiuridici ed il limite esterno alla valutazione d'impatto. Considerazioni di chiusura.

1. Premesse.

Nell'esperienza costituzionale italiana è difficile rintracciare o rinvenire elementi di analisi che muovano dalla nozione di *impatto ordinamentale* con riferimento alla giurisprudenza costituzionale.

Il richiamo all'impatto ordinamentale, tuttavia, appare essere la premessa implicita di importanti studi sulla giustizia costituzionale e sul ruolo della Corte costituzionale italiana. È, in particolare, in alcuni importanti studi sul giudizio di legittimità costituzionale delle leggi (con specifico riguardo a quello in via incidentale) che hanno affrontato i temi del ruolo e dei poteri decisori della Corte e dell'uso delle categorie del processo costituzionale con riferimento agli effetti, alle forme ed alle tipologie delle decisioni della Corte costituzionale, che si richiama la valutazione d'*impatto* o come *modus procedendi* del giudice costituzionale nella trattazione della questione di legittimità costituzionale o come *modus decidendi* della stessa Corte.

Ora, date queste prime considerazioni, se è possibile astrattamente postulare che qualsiasi pronuncia della Corte costituzionale, resa nell'esercizio di qualsiasi attribuzione ad essa spettante, abbia un sicuro *impatto ordinamentale*, questa analisi è stata condotta concentrandosi essenzialmente sul giudizio di legittimità costituzionale delle leggi.

La ragione di questa scelta risiede nella considerazione che è proprio nell'esercizio di questa attribuzione che si pone innanzitutto il problema del ricorso a questo genere di *valutazioni* incidenti sulla scelta del *decisum*, valutazioni che sembrano collocarsi al *confine* del *mondo* delle categorie e delle nozioni giuridiche.

Orbene, proprio rispetto al giudizio di legittimità costituzionale delle leggi – specialmente al sindacato in via incidentale – sono state poste ed elaborate riflessioni e soluzioni che più hanno tentato di ricondurre a *sistema* le regole del processo costituzionale, le attribuzioni della Corte, il principio di legittimità costituzionale con riferimento all'*impatto* sul *contesto* ordinamentale: al rapporto circolare fra decisioni della Corte e contesto sul quale esse insistono.

Sul piano metodologico, questo contributo osserva la giurisprudenza costituzionale italiana come parte di un percorso culturale¹ e, soprattutto, come parte di un'*esperienza storica* ancora *in fieri*²; pensando che «ciò che chiamiamo 'diritto' non può essere un *quid* astrattamente considerabile in sé e per sé, isolato e avulso dall'attività umana in cui si forma e nella quale vive, ma si traduce in quest'attività stessa e non può essere conosciuto se non attraverso questa, se non conoscendo l'esperienza giuridica "che gli uomini costruiscono, vivono, soffrono", se non conoscendo "il mondo *umano* della storia"»³.

Le riflessioni qui proposte si muovono, in altri termini, nell'ambito della natura delle pronunce della Corte e del ruolo della Corte nell'ordinamento costituzionale italiano, che è soltanto una parte di un'*esperienza storico-culturale* ancora in divenire.

Sotto il profilo della natura delle pronunce della Corte, il percorso di analisi muove da quella linea di riflessione secondo cui le pronunce della Corte hanno natura *giurisdizionale normativa*⁴.

Quanto al punto di osservazione legato al ruolo della Corte, il filo conduttore dell'analisi procede lungo il percorso tracciato da quelle intuizioni, racchiuse nel medesimo volume, pubblicato proprio all'inizio dell'*esperienza di giustizia costituzionale italiana*, in cui sono contenute le considerazioni appena prima richiamate sulla natura giurisdizionale normativa delle pronunce della Corte, secondo cui l'attività della Corte costituzionale ha un «significato politico»⁵ e ciò condiziona quindi il ruolo della Corte nel sistema degli organi costituzionali.

In sintesi, sotto entrambi i profili, sembra possibile affermare che una Corte chiamata ad operare entro i principi e le regole di una Costituzione *non kelseniana*, nonostante la disciplina che regola le sue attribuzioni sembri modellata sull'insegnamento *kelseniano*, in realtà non poteva né ha potuto, in effetti, operare secondo i moduli e le forme immaginate dallo studioso praghese⁶. La Corte costituzionale italiana, infatti, sta

¹ Sul tema A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002. Cfr. anche sul tema P. Häberle, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, II ed., 1998, trad. it a cura di J. Luther, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001.

² R. Orestano, *Introduzione allo studio del diritto romano*, Torino, 1953, nell'edizione de Il Mulino, Bologna, 1987, spec. cap. XI, 343 ss.

³ R. Orestano, *Introduzione allo studio del diritto romano*, cit., 359 ove cita le parole di G. Capograssi, *Leggendo la 'Metodologia' di Carnelutti*, in *RIFD*, 1940, ora in *Opere*, Milano, 1959, IV, 295. Di recente, si vedano le riflessioni di A.A. Cervati, *A proposito di metodi valutativi nello studio del diritto costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 707, spec. 710-712 e 720.

⁴ Muovendo da M. S. Giannini, *Alcuni caratteri della giurisdizione di legittimità delle norme*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, Padova, 1958, IV, 511.

⁵ Muovendo da V. Crisafulli, *La Corte costituzionale tra Magistratura e Parlamento*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, Padova, 1958, IV, 273, spec. 276; C. Mezzanotte, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, 1984, 136; F. Modugno, *La Corte costituzionale italiana oggi*, in in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, I, 527, spec. 528; G. Zagrebelsky, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, 2005 con una enorme varietà di accenti sul significato di *politica* o di *politicalità* associato al ruolo ed alle funzioni della Corte.

⁶ Sul punto, per tutti, L. Elia, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 515.

nel mezzo del sistema dei poteri costituiti e guarda – soprattutto – a legislatore e giudici, condizionata, nella sua attività, dalla particolare struttura del modello italiano di garanzia giurisdizionale della Costituzione, privo di accesso diretto dei singoli⁷ e di forme di garanzia costituzionale che riguardino le scelte politico-legislative sull'evoluzione dei processi di integrazione dell'ordinamento costituzionale in quello internazionale, quali le forme di controllo preventivo alla ratifica dei trattati internazionali conosciute in altre esperienze europee di giustizia costituzionale (ad esempio, quella della Repubblica federale di Germania).

Ciò ha costretto la Corte costituzionale, da un lato, ad intervenire forzando alcune categorie processuali e di teoria delle fonti per tutelare l'*identità costituzionale repubblicana*⁸, in modo da costruire e mantenere una *cultura costituzionale* comune a tutti i poteri costituiti e, dall'altro lato, solo attraverso questo *dialogo* con legislatore e giudici, che è il presupposto istituzionale che consente a quest'organo di svolgere efficacemente la sua funzione di tutela della legalità costituzionale, si può ritenere che la Corte abbia potuto volgersi alla *trasmissione* della cultura costituzionale *alla società*.

È stato lungo queste direttrici che si è ritenuto di poter condurre una riflessione sull'*impatto* ordinamentale delle pronunce della Corte *come fattore* di decisione.

La sfida che si è provata a raccogliere è di riuscirci restando entro il campo di una riflessione giuridica, evitando di scivolare in una mera analisi storica o casistica della giurisprudenza costituzionale o di rendere considerazioni di carattere sociologico o politologico di questo tema.

2. Una ricostruzione della nozione d'impatto ordinamentale. Il fuoco sul giudizio di legittimità costituzionale delle leggi.

Come si è già detto in premessa, un primo dato su cui occorre riflettere è che il tema dell'*impatto* delle decisioni della Corte è stato posto soprattutto con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale delle leggi.

È nel quadro del dibattito sul *giudizio in via incidentale* e sul tipo di effetti delle dichiarazioni d'illegittimità costituzionale di cui all'art. 136 Cost., alla l. cost. n. 1 del 1948 ed all'art. 30 l. n. 87 del 1953, che si è posto il tema della *possibilità* o *necessità* per la Corte costituzionale di valutare l'*impatto* della dichiarazione d'illegittimità costituzionale al fine di definire il contenuto normativo delle proprie pronunce o, meglio, di scegliere *tipo e forma* del *decisum* e delle *motivazioni* della decisione⁹.

L'*impatto ordinamentale* come elemento che incide sul *governo degli effetti* delle decisioni nel giudizio sulle leggi (in particolare quello in via incidentale) è stata dunque

⁷ Sull'importanza che ha tale fattore nella definizione dei caratteri dell'esperienza italiana di garanzia giurisdizionale della costituzione cfr. R. Romboli, *Corte e diritti*, in F. Dal Canto, E. Rossi (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale. Giornate di studio in ricordo di Alessandra Concaro. Atti del seminario svoltosi a Pisa il 4-5 giugno 2010*, Torino, 2011, 9.

⁸ Emblematica C. cost. n. 238 del 2014, una pronuncia di infondatezza su norme oggetto di giudizio inesistenti.

⁹ AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989; AA. VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Milano, 1990.

la direttrice lungo la quale si apre in dottrina l'analisi sulle scelte del giudice costituzionale in tema di *decisum*¹⁰.

Sebbene non esistano contributi interamente dedicati alla valutazione d'impatto ordinamentale come *fattore che riguarda il governo degli effetti* e siano pure decisamente scarse le indicazioni offerte dalla giurisprudenza costituzionale sul tema, il riferimento all'*impatto* delle pronunce della Corte è presente in alcuni studi legati agli *effetti* delle decisioni rese nel giudizio sulle leggi, con riferimento, in particolare, agli effetti normativi delle pronunce di accoglimento manipolative¹¹ ed alle ipotesi di *governo degli effetti temporali* delle pronunce del Giudice delle leggi¹².

Così, anche nella giurisprudenza costituzionale, l'uso di del termine *impatto*, con riferimento alla decisione resa, compare esplicitamente, di recente, nella motivazione della sentenza n. 10 del 2015, nota per aver prospettato una particolare ricostruzione e definizione dei cosiddetti effetti temporali delle pronunce di accoglimento.

Ecco la ragione per cui una delle riflessioni che ci si propone di aprire, riguarda proprio la definizione di *impatto ordinamentale* delle pronunce della Corte costituzionale italiana, quantomeno nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi che *muova* proprio da quei contributi dottrinali in cui il lemma *impatto* viene utilizzato.

A tal proposito, è possibile distinguere tre *modi* nei quali il termine "impatto" viene in rilievo negli studi di giustizia costituzionale italiana sul sindacato di costituzionalità delle leggi:

- a) per rappresentare e trattare il tema del ruolo e delle funzioni della Corte;
- b) per definire limiti ed effetti, intesi in senso lato, delle sue decisioni nel giudizio sulle leggi;
- c) per trattare il tema della struttura delle pronunce interpretative di rigetto, manipolative, incidenti sugli effetti temporali della dichiarazione d'illegittimità costituzionale della Corte¹³.

¹⁰ G. Silvestri, *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1989, 61, spec. 63.

¹¹ Cfr. G. D'Amico, *Struttura ed effetti delle decisioni*, in E. Bindi, M. Perini, A. Pisaneschi, *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale. Atti del convegno annuale svoltosi a Siena il 8-9 giugno 2007*, Torino, 2008, 205; A. Pugiotto, *Sindacato di costituzionalità e "diritto vivente". Genesi, uso, implicazioni*, Milano, 1994, spec. 563-564.

¹² Prima della giurisprudenza costituzionale del 2015 di cui si dirà, per la ricostruzione del dibattito scientifico alla luce della giurisprudenza costituzionale, di legittimità del Consiglio di Stato, si veda il contributo di F. Politi, *L'efficacia nel tempo delle sentenze di accoglimento nelle riflessioni della rivista «Giurisprudenza costituzionale»*, in A. Pace (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, 860 ss.

¹³ Su *impatto*, ruolo e funzioni si vedano G. Bognetti, *La Corte costituzionale tra procedura e politica*, in *Giudizio «a quo» e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 224; S.P. Panunzio, *Qualche riflessione sulla «elasticità» delle regole procedurali nel processo costituzionale*, in AA.VV., *Giudizio «a quo» e promovimento del processo costituzionale. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Milano, 1990, 259; su limiti ed effetti G. Silvestri, *Effetti normativi ed effetti temporali*, cit.; R. Pinardi, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano, 1993, 147 nota 8 e Id., *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *Consulta on line*, 1/2015, <http://www.giurcost.org/studi/pinardi3.pdf>, spec. 223; P. Carnevale, *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita' fra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 389; sulla struttura delle decisioni A. Saitta, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996. Cfr. anche, con riferimento ai testi generali di giustizia costituzionale italiana A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2008, V ed., 267, con riferimento alle tesi di R. Pinardi.

È il caso di iniziare dall'analisi del concetto di *impatto ambientale* delle pronunce della Corte utilizzato da Giovanni Bognetti.

Questo studioso, in un noto scritto del 1990, s'interroga sui vincoli posti all'attività della Corte costituzionale dalle regole sull'instaurazione, lo svolgimento, la conclusione del giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale.

L'interrogativo che l'Autore si pone è se si possano configurare categorie processuali rigide dall'esegesi del quadro normativo vigente in tema di giudizio sulle leggi.

La risposta offerta è di carattere negativo: secondo Bognetti bisogna interpretare le regole ed i principi vigenti in materia di giudizio sulle leggi in modo tale da assicurare ampia discrezionalità all'attività della Corte. Questo perché il Giudice costituzionale «deve poter tendenzialmente decidere sui modi e sui tempi dei suoi interventi sul sistema, perché *deve poter valutare per così dire l'«impatto ambientale» delle sue pronunce e deve poter tenerne conto*. Alla Corte spetta «difendere i valori» della Costituzione e «l'efficacia della sua difesa può anche dipendere dal taglio che essa dà al suo intervento e dal momento in cui essa lo effettua, sicché occorre, almeno entro certi limiti, concederle spazi aperti di scelta»¹⁴.

Nella stessa direzione si colloca l'uso del concetto di *valutazione di impatto politico-istituzionale* nelle riflessioni di Sergio Paolo Panunzio sul giudizio in via incidentale.

Nel pensiero di questo Autore, il concetto è declinato come *verifica preliminare di ragionevolezza dell'innesto del giudizio di costituzionalità nel sistema di governo*¹⁵.

La ragione di tale, necessaria, *valutazione d'impatto politico-istituzionale* nel giudizio sulle leggi dipende, secondo Panunzio, dai caratteri del modello italiano di garanzia giurisdizionale della Costituzione. La Corte costituzionale esercita un'attribuzione di garanzia di carattere giurisdizionale che la Costituzione italiana colloca al centro del modello di giustizia costituzionale.

Un organo costituzionale *ad hoc* – la Corte costituzionale – esercita il giudizio sulle leggi, giudizio che non è assimilabile ad una giurisdizione costituzionale sulle libertà di tipo concreto.

Secondo Panunzio, dato il tipo di nesso che sussiste tra giudizio *a quo* e giudizio costituzionale, per cui il giudizio sulle leggi presenta il carattere dell'autonomia e, quindi, anche dell'astrattezza, sussiste per l'organo costituzionale un'inevitabile necessità di valutare la «incidenza della questione» di legittimità costituzionale «sul *government* e sul sistema politico»¹⁶. Questa è appunto una valutazione d'impatto politico-istituzionale.

Nel pensiero di Panunzio traspare, altresì, che tale genere di valutazione (valutazione preliminare degli effetti sul *government* ed il sistema politico-istituzionale) non potrebbe essere resa nelle stesse forme nelle quali viene prospettata nel giudizio in

¹⁴ G. Bognetti, *La Corte costituzionale tra procedura e politica*, cit., 224, corsivo aggiunto.

¹⁵ S.P. Panunzio, *Qualche riflessione sulla «elasticità» delle regole procedurali*, cit., 259-260: «nel processo costituzionale la Corte verifica preliminarmente la *ragionevolezza* dell'innesto del giudizio di costituzionalità nel sistema di Governo. Per usare l'efficace immagine di Bognetti, la Corte effettua preliminarmente una *valutazione di impatto politico-costituzionale* della questione nel sistema. Una valutazione preliminare indispensabile per un organo come la Corte che non è solo un giudice, ma è anche un organo costituzionale. Tanto più necessaria, poi, quanto più è fluido e non stabilizzato il sistema politico».

¹⁶ S.P. Panunzio, *Qualche riflessione sulla «elasticità»*, cit., 261.

via incidentale nell'ipotesi di ricorso diretto dei singoli, o meglio, in un modello *puro* di giudizio concreto, vera giurisdizione sulle libertà¹⁷.

Parallelamente a tale filone di riflessione se ne è sviluppato un altro, ad esso connesso e più di recente ripreso, in cui costituzionalisti italiani si sono soffermati sull'*impatto normativo* delle pronunce della Corte facendo riferimento alle valutazioni compiute dal Giudice costituzionale quando sceglie il tipo di pronuncia da adottare o formula il *decisum*.

Questi Autori si concentrano in prevalenza sul tema degli effetti normativi e temporali delle pronunce della Corte.

In questi studi si colloca più sullo sfondo il tema della legittimazione e della posizione della Corte nel sistema degli organi costituzionali o comunque lo si affronta *ex post*, considerandolo come il contesto nel quale collocare la ricostruzione del tema degli effetti delle decisioni¹⁸.

In particolare, questo tipo di impostazione caratterizza un noto scritto di Gaetano Silvestri sugli effetti normativi e temporali delle sentenze manipolative, in cui questo Autore muove dalla distinzione fra *regime della non applicazione della norma*, in conseguenza della dichiarazione d'illegittimità costituzionale, e *regime dell'applicazione della sentenza* di accoglimento¹⁹.

Gaetano Silvestri rileva, a tal fine, che «il particolare contenuto della sentenza normativa mira a sottrarre a tutti gli altri soggetti istituzionali il potere di disporre sugli effetti ricostruttivi. La Corte tende a *controllare l'impatto della parte demolitoria della sua pronuncia sull'ordinamento preesistente, predisponendo il modello dell'effetto ulteriore nascente dall'applicazione della sentenza*»²⁰.

Secondo Silvestri la predisposizione dell'effetto ulteriore della sentenza rientrerebbe nell'ambito dei poteri che alla Corte sono attribuiti, dato che quest'organo costituzionale deve perseguire «il fine della maggior possibile reintegrazione dell'interesse costituzionalmente protetto posto a base della decisione di accoglimento».

Il *ruolo* che ha assunto la Corte nel sistema dei poteri costituiti è di preservare il «valore fondamentale della reintegrazione degli interessi costituzionalmente protetti».

La salvaguardia di questo «valore» può rendere necessario esplicitare in anticipo le dimensioni normative e temporali dell'intervento della Corte sull'ordinamento esistente, o, per essere più precisi, chiarire l'esatta portata della pronuncia nei due inscindibili aspetti prescrittivo e cronologico»²¹.

¹⁷ S.P. Panunzio, *Qualche riflessione sulla «elasticità»*, cit., 263. Sul tema cfr. anche O. Chessa, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Milano, 2014.

¹⁸ G. Silvestri, *Effetti normativi ed effetti temporali*, cit., 63; R. Pinardi, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano, 1993, 147 nota 8 e Id., *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *Consulta on line*, I/2015, <http://www.giurcost.org/studi/pinardi3.pdf>, spec. 223. In questo filone colloco anche, nonostante sia più vicino al punto di osservazione legato alla posizione della Corte nel sistema dei poteri costituiti di cui ai contributi di Bognetti e Panunzio, P. Carnevale, *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita' fra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 413-414.

¹⁹ G. Silvestri, *Effetti normativi ed effetti temporali*, cit., 61, si ricostruisce come «la misura quantitativa e qualitativa della disapplicazione della norma dipende dalla misura e dal modo di applicazione della sentenza. Norma e sentenza vengono così a configurarsi come entità che pongono problemi distinti e separati».

²⁰ G. Silvestri, *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze*, cit., 63.

²¹ Tutte le citazioni si riferiscono a G. Silvestri, *Effetti normativi ed effetti temporali*, cit., 65.

Più di recente, questa accezione di impatto e la necessità per la Corte di valutarlo, viene fatta discendere, ancora una volta, dal «compito non tanto di preservare questa o quella parte del dettato costituzionale, quasi che le norme contenute nella Carta fossero entità monadiche non inserite in un sistema complesso, quanto piuttosto il compito di perseguire, in ogni caso, la maggior reintegrazione possibile dell'ordinamento costituzionale violato»²².

Infine, è necessario richiamare l'uso dell'espressione *impatto sociale* del *decisum* con riferimento agli *effetti*, intesi in senso lato, delle decisioni della Corte sul *tessuto sociale*.

In tale ipotesi viene in rilievo, nelle riflessioni della dottrina, la necessità di preservare non solo la legittimazione istituzionale della Corte ma anche quella politico-sociale.

In quest'ultima accezione, *valutare l'impatto sociale* della risoluzione delle questioni di costituzionalità significa acquisire un dato importante per *motivare adeguatamente*, ossia serve alla Corte a poter motivare la decisione in modo da «acquisire il consenso dei destinatari del discorso motivante sull'interpretazione della “Costituzione vivente” posta a base del *decisum* e ciò per rilegittimare continuamente non soltanto il patto associativo, ma anche la stessa funzione di giurisdizione costituzionale»²³.

Motivare adeguatamente serve, quindi, per assicurare un certo *impatto* alle pronunce della Corte.

Impatto significa, qui, capacità di incidere sulla *quotidianità giurisprudenziale*, significa «preorientare, nel modo meno traumatico possibile, il comportamento futuro dei suoi interlocutori-destinatari»; «creare le condizioni perché fra Corte e destinatari della pronuncia si stabilisca una comune tavola di precomprensioni per uniformare il «“diritto vivente” alle concezioni culturali ed assiologiche (oltre che interpretative della Costituzione) proprie della stessa Corte»²⁴.

Alla luce di questa breve descrizione delle varie accezioni di impatto rinvenibili in dottrina, il dato che sembra significativo e sul quale sembra il caso di soffermarsi è che in tutti questi contributi si fa implicito o esplicito riferimento alla necessità, per la Corte, di *giustificare* il suo intervento e d'inscriverlo nel quadro dei poteri costituzionali, nella *forma di governo*.

Ecco, quindi, perché si deve collocare sullo sfondo della definizione dell'impatto ordinamentale della pronuncia il problema della legittimazione della Corte costituzionale; della necessità, per la Corte di entrare nel sistema dei poteri costituzionali²⁵ e di trovare una collocazione precisa in tale sistema.

La Corte deve entrare nel sistema dei poteri e mantenersi una posizione tale da poterle consentire di assicurare prestazioni di unità. Per questa ragione deve operare una valutazione d'impatto delle sue pronunce.

Questa considerazione apre il seguente interrogativo per tutti coloro che intendono affrontare questo tema in una prospettiva che non sia meramente descrittiva del *modus procedendi* della Corte: se si può ritenere che vi sia la *necessità*, per la Corte

²² R. Pinardi, *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, cit., 224, che lo qualifica come *impatto ambientale*.

²³ A. Saitta, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996, 225-227, in cui si rileva come questa medesima funzione sia assolta dalla motivazione sia nelle decisioni di rigetto che di accoglimento.

²⁴ A. Saitta, *Logica e retorica nella motivazione*, in cui la motivazione nelle sentenze manipolative ed anche in quelle interpretative di rigetto assume funzione retorica, 250 ss.

²⁵ E. Cheli, *Introduzione*, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, 11, spec. 14.

costituzionale, di trovare e rinnovare la sua legittimazione *nell'ordinamento* e nel *sistema* dei poteri costituiti, si può anche ritenere che sussista, in capo ad essa, il connesso potere integrare tale valutazione nelle scelte sul *decisum*?

Chi ritiene di poter rispondere in senso affermativo a questo interrogativo dovrà poi fronteggiarne altri due:

a) quale *statuto* presenta la valutazione d'impatto?

b) Quali sono i *limiti giuridico-costituzionali* che incontra la valutazione d'impatto?

Chi richiama la nozione di *impatto* nelle sue riflessioni sulla Corte, risponde in senso affermativo al primo interrogativo e giustifica che la Corte possa rendere questo genere di valutazioni, in ragione della natura di organo costituzionale che deve *proteggere* il suo ruolo e la sua posizione nell'ordinamento costituzionale.

Basterebbe, dunque, ciò solo a *fondare* la valutazione d'impatto ordinamentale e sarebbe peraltro *auspicabile* che la Corte adottasse «metodologie molto complesse, nelle quali un uso stringente della logica deduttiva, volto a soddisfare l'istanza di oggettività, si accoppiasse a una sapiente attività di mediazione e di controllo dei risultati»²⁶.

Quanto a questo profilo dell'analisi qui condotta, si ritiene di poter convenire con queste affermazioni, sia facendo leva sulla natura di organo costituzionale della Corte; sia riflettendo sulla struttura complessiva del sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione, sistema che, si ripete, è carente del ricorso diretto dei singoli e di forme di *controllo preventivo* sui trattati internazionali, che pure però determinano importanti effetti sulla *capacità* della Corte di svolgere la sua azione di tutore della legalità costituzionale e la *costringono* al dialogo costante con legislatore, giudici, soggetti del diritto *attraverso* l'esercizio delle sue attribuzioni.

È pure implicito, ma evidente, che le forme che assumono le decisioni della Corte costituzionale ed il loro contenuto sono espressione di una valutazione d'impatto ordinamentale e che la Corte opera tale valutazione per poter concorrere *razionalmente* a definire il *fondamento* dell'ordinamento costituzionale e ad aggiornare la Costituzione.

Insomma, la Corte può concorrere alla *composizione del tessuto normativo* (nel senso indicato da Silvestri) e, quindi, può incidere sulla *situazione normativa* sulla quale insistono le sue pronunce²⁷ se opera una valutazione d'impatto, altrimenti dovrebbe completamente disinteressarsi del problema del *seguito* delle sue decisioni e del rapporto con i giudici, cosa che, evidentemente, non fa, avendo elaborato diverse strategie e tecniche decisionali proprio per *predeterminare il modello degli effetti delle proprie decisioni*. In mancanza di ciò non avrebbe strumenti abbastanza incisivi per offrire quelle prestazioni di unità che la struttura dei rapporti fra poteri le richiede.

3. *Lo statuto giuridico della valutazione dell'impatto ordinamentale: oltre le classificazioni delle pronunce della Corte.*

²⁶ C. Mezzanotte, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, 1984, 147; su questa linea tutti i contributi in precedenza citati di G. Bognetti; S.P. Panunzio; G. Silvestri; R. Pinardi; P. Carnevale; A. Saitta.

²⁷ Sulla situazione normativa come comprensiva di oggetto e parametro della questione A. Ruggeri, *Vacatio sententiae, «retroattività parziale» e nuovi tipi di pronunzie della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 924; spec. 932.

È adesso il caso di affrontare il secondo nodo problematico: quello relativo allo *statuto giuridico della valutazione d'impatto*.

In tutte le riflessioni prima richiamate per la ricostruzione della nozione di impatto, non essendo presente una definizione precisa di cosa sia l'*impatto ambientale, politico-istituzionale, sociale* o, infine, l'*impatto ordinamentale* delle decisioni della Corte, si rintraccia un'associazione d'idee: impatto politico-istituzionale come effetti sul sistema dei poteri costituiti; impatto ordinamentale come valutazione degli effetti della decisione sul *tessuto normativo* o meglio, sull'ordinamento costituzionale tutto; impatto sociale come ricerca del consenso sociale, come ricerca di uno sviluppo della Costituzione come scienza della cultura²⁸.

Impatto, quindi, nell'ambito e nei limiti dell'esercizio delle attribuzioni costituzionali spettanti alla Corte.

Bene, dunque, può ritenersi che valutare l'impatto ordinamentale del *decisum* significa guardare all'*ordinamento come sviluppo di una esperienza storica e culturale cui può offrire il suo contributo la Corte costituzionale*.

Nell'accezione qui proposta, l'impatto ordinamentale comprende tutti e tre i concetti di impatto precedentemente richiamati: impatto politico-istituzionale; normativo; sociale.

La valutazione d'impatto ordinamentale è quindi una valutazione di ciò che determinerà una certa decisione resa dalla Corte costituzionale sull'evoluzione dell'ordinamento costituzionale.

La valutazione d'impatto si può così scomporre in almeno tre livelli e va condotta *nel quadro attuale* delle regole e dei principi del giudizio di costituzionalità delle leggi e nel quadro costituzionale di riferimento per la Corte.

A seconda della struttura degli elementi che compongono il quadro di riferimento per la Corte, la valutazione d'impatto può percorrere tutti e tre i livelli o fermarsi ed indirizzarsi soltanto verso uno di essi.

Il quadro di riferimento è composto da tre elementi.

Primo elemento: la struttura delle norme costituzionali.

Questa gioca un ruolo determinante nella definizione dello statuto giuridico della valutazione d'impatto ordinamentale. Se le norme-parametro sono *aperte* all'ingresso di materiali normativi prodotti all'esterno dell'ordinamento costituzionale (ad esempio l'art. 10 c. 1° e 2° c. Cost. e l'art. 117 c. 1° Cost.) o *a concetti non formalizzati una volta e per sempre dal Costituente*, concetti di cui è ricca soprattutto la disciplina della I parte della Costituzione italiana²⁹, la valutazione d'impatto ordinamentale può compiutamente svolgersi lungo le tre direttrici prima tracciate.

Essa deve essere, al contempo, valutazione dell'impatto più strettamente normativo (il tema "classico" degli effetti normativi e temporali delle decisioni della Corte); politico-istituzionale; economico-sociale.

Secondo elemento: l'oggetto della questione.

La struttura di questa parte della questione di legittimità costituzionale condiziona, parimenti, il tipo di valutazione d'impatto che la Corte è chiamata a condurre, perché l'*oggetto* del controllo potrebbe essere ricostruito dovendo ricorrere, ad esempio, al *diritto vivente* giurisprudenziale; a dati tecnico-scientifici; economico-sociali; a materiali prodotti in *altri ordinamenti e sistemi di norme* (non giuridiche), insomma, laddove essi

²⁸ P. Häberle, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, cit., 185.

²⁹ Un esempio su tutti: il problema interpretativo dell'art. 2 Cost. Una decisione per tutte C. cost. n. 275 del 2016 di *manipolazione* del parametro.

siano *incorporati*, trasferiti nel quadro normativo³⁰. Questo, considerando che, comunque, nel complesso, è la *situazione normativa* e non la norma a costituire la questione di costituzionalità³¹.

Terzo elemento: il vincolo derivante dalla disciplina costituzionale sugli effetti.

Qui il punto di riferimento è costituito innanzitutto dall'art. 136 Cost. e dal nucleo duro del principio supremo di cui all'art. 24 Cost., letto in sistema con l'art. 1 l. cost. n. 1 del 1948 nel giudizio in via incidentale³² oltre che dai principi sull'interesse a ricorrere, con riferimento al giudizio in via principale (art. 127 Cost.) e dall'art. 137 Cost.

All'interno di questi tre poli, dunque, la *valutazione d'impatto va resa palese* nei giudizi resi dalla Corte. Ebbene, sino ad oggi non è stato così, tranne che, appunto, di recente, nella sentenza n. 10 del 2015, considerata peraltro da molti, una decisione criticabile sotto diversi profili.

Poiché la valutazione d'impatto comprende la struttura del parametro, dell'oggetto e la disciplina degli effetti, ci si deve chiedere se è necessario includere nella stessa *decisum* e altre *parti* della pronuncia ed, in particolare, la motivazione.

Per poter ragionare sullo statuto della valutazione d'impatto ordinamentale sembra quindi necessario muovere dalle riflessioni già condotte dalla dottrina sulla struttura delle decisioni della Corte costituzionale.

A tal proposito è noto che sul tema sono stati realizzati una pluralità di studi e di analisi che muovono da punti di vista e da interpretazioni differenti della disciplina sul *processo ed il diritto processuale costituzionale*.

In particolare ci si riferisce agli studi su:

a) gli strumenti utilizzati dalla Corte per *piegare* lo schema rigido delle pronunce di rigetto e accoglimento *secco* (e quelle d'inammissibilità);

b) i poteri della Corte costituzionale in tema di *bilanciamento* delle norme sul processo costituzionale con altre norme costituzionali per modulare gli effetti temporali delle sue decisioni con altre norme costituzionali³³;

c) le tecniche del bilanciamento fra diritti ed interessi costituzionali e del giudizio di ragionevolezza³⁴.

³⁰ Un esempio C. cost. n. 84 del 2016.

³¹ Con riferimento al governo degli effetti temporali delle decisioni della Corte, si è infatti sostenuto che il giudizio di costituzionalità delle leggi non ha ad oggetto: «né le disposizioni né le norme [...] ma la situazione normativa complessiva dell'ordinamento in relazione alla specifica fattispecie sindacata [...]». L'oggetto, anche quando pare restringersi alla singola disposizione (o norma) impugnata, coinvolge sempre l'assetto normativo complessivo, l'ordinamento nel suo divenire, gli effetti delle norme anche nella loro consecuzione temporale», A. Ruggeri, *Vacatio sententiae, «retroattività parziale»*, cit., 932.

³² Sul tema A. Pace, *La tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, in *Quad. cost.*, 1989, 51, spec. 55 ss., sulla – direi – copertura costituzionale della soluzione di cui all'art. 30 l. n. 57 del 1953, ragionamento che si condivide pienamente per quanto riguarda il giudizio *a quo*, ma non tutti i rapporti giuridici ancora aperti. Sul punto cfr. la posizione di F. Modugno, *I criteri della distinzione diacronica tra norme e disposizioni in sede di giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1989, 37. Sul punto cfr. anche R. Pinardi, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Milano, 2007, spec. 51 ss.

³³ Da G. Zagrebelsky, *Diritto processuale costituzionale?*, in AA.VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Milano, 1990, 105, a R. Romboli, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quad. cost.*, 2015, 607. Per una ricostruzione del dibattito in Assemblea Costituente e in dottrina, F. Politi, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. Contributo ad una teoria dell'invalidità costituzionale della legge*, Padova, 1997, capitolo I.

³⁴ Senza pretesa di completezza, da R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992 a O. Chessa, *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*,

In particolare, è necessario confrontarsi con quelle analisi che mirano a ridimensionare la portata *normativa* delle decisioni della Corte e i poteri del Giudice delle leggi di incidere sugli effetti delle sue decisioni³⁵. Questo perché, per poter offrire un qualche spunto di riflessione che abbia una pur minima utilità sul piano scientifico, si deve effettuare una scelta chiara ed immediata sul punto.

Questo contributo, si è già detto, muove dall'idea che vada sostenuta la tesi della natura normativa delle pronunce della Corte costituzionale e si spinge anche a considerare la possibilità del bilanciamento fra norme sul processo costituzionale e altre norme costituzionali³⁶, in ragione della posizione della Corte nell'ordinamento.

In questo ordine di pensiero, si ritiene possibile, laddove necessario, un uso *flessibile* di certe categorie processuali per consentire al giudice costituzionale di collocarsi nel quadro dei poteri costituiti e di rinnovare continuamente la propria legittimazione come organo capace di offrire *prestazioni di unità*³⁷.

Per tale ragione si dovrà evitare di ridurre l'analisi all'osservazione del solo *decisum* inteso come *parte dispositiva* della decisione, ma sarà il caso di integrare l'analisi della parte dispositiva con quella della motivazione.

A quest'ultimo proposito, è appena il caso di rilevare che lo stretto nesso fra parte motiva e dispositivo è stato già ampiamente dimostrato dagli studi sulla motivazione delle decisioni della Corte – con riferimento al cosiddetto principio di totalità³⁸ – ed emerge chiaramente dall'osservazione delle diverse tipologie delle stesse e dei loro *effetti*³⁹.

Milano, 2002; da L. Paladin (voce), *Ragionevolezza (principio di)*, in Enc. Dir., Agg., I, Milano, 1997, 899, ad A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001; L. D'Andrea, *Contributo ad uno studio sul principio di ragionevolezza nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2000; G. Scaccia, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000; agli studi di A. Ruggeri degli ultimi anni raccolti negli *Itinerari*, fra cui, A. Ruggeri, *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, in Id., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, XX, studi dell'anno 2016*, Torino, 2017, 277.

³⁵ G. Silvestri, *Effetti normativi ed effetti temporali*, cit., 61.

³⁶ Condividendo largamente quanto prospettato negli studi di Franco Modugno. Cfr. F. Modugno, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 13; F. Modugno, *Ancora sui controversi rapporti tra Corte costituzionale e potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 16;

³⁷ Si rinvia in particolare a F. Modugno, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 19; C. Mezzanotte, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, 1984.

³⁸ A. Ruggeri, *Note introduttive allo studio della motivazione delle decisioni della Corte costituzionale (ordini tematici e profili problematici)*, in Id. (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1991.

³⁹ Nelle riflessioni della dottrina che intervengono successivamente alla compiuta elaborazione delle diverse tecniche decisorie "manipolative" si v. A. Pizzorusso, *Dispositivo e motivazione nelle sentenze costituzionali* (nota a Cass. sez. un. civ. 24 ottobre 1984, n. 5401), in *Foro it.*, 1985, I, c. 51; A. Saitta, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, cit.; M. Ainis, *Sul linguaggio del giudice costituzionale*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del convegno, Trieste 26-28 maggio 1986*, Milano, 1988, 233, 252-254; G. Parodi, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino, 1996; F. Politi, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale (Contributo ad una teoria dell'invalidità costituzionale della legge)*, Padova, 1997; M. Ruotolo, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova, 2000; E. Lamarque, *Il seguito giudiziario alle decisioni della Corte costituzionale*, in E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione". Atti del seminario di Pisa svoltosi il 25-26 maggio 2001 in ricordo di Giustino D'Orazio*, Torino, 2002, 200, spec. 206-207; C. Panzera, *Interpretare Manipolare Combinare. Una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte costituzionale*, Napoli, 2013, spec. 153-154. In tal senso va inteso anche l'intervento del legislatore del 1984-1985 (art. 3 c. 5 l. n. 839 del 1984; art. 21 d.p.r. n. 1092 del 1985) sul regime delle pubblicazioni delle sentenze della Corte, che, prescrivendo

D'altro canto, si osserva che è proprio una valutazione prospettica degli effetti del *decisum* che orienta il giudice costituzionale nell'elaborazione e nella scelta dei tipi di decisioni.

Ecco perché si deve muovere dall'osservazione congiunta delle *motivazioni* e del dispositivo per verificare come la Corte valuti l'*impatto ordinamentale* del *decisum* e quanto tale elemento costituisca un *fattore* di scelta della decisione (del tipo di decisione e del contenuto del dispositivo).

È stato, infine, già dimostrato che mentre è solo la motivazione a supportare la decisione «con argomenti tali da suscitare il consenso», la decisione (il *decisum*), invece, «deve essere reso *secundum constitutionem*, seguendo criteri razionali suoi propri», questo perché la motivazione è «azione comunicativa» mentre la decisione (il *decisum*) non presenta tali caratteristiche⁴⁰.

Dunque, è dalla congiunta lettura del dispositivo e della motivazione che può e deve emergere la valutazione d'impatto ordinamentale condotta dalla Corte, questo affinché siano rispettate le esigenze di chiarezza e responsabilità che devono presiedere all'esercizio delle attribuzioni della Corte costituzionale⁴¹.

Tuttavia, l'analisi da condurre per affrontare questo tema non può ripercorrere (se non in minima parte) gli itinerari di quelle ricerche sulle tipologie delle decisioni della Corte e sulle tecniche decisorie, perché altrimenti, si esaurirebbe in una analisi degli effetti o dell'efficacia delle sentenze che nulla di più aggiungerebbe a quanto già è stato detto sul tema.

Nell'analisi sulla valutazione dell'impatto ordinamentale bisogna, invece, guardare agli *elementi di valutazione* degli effetti delle pronunce che vanno utilizzati dalla Corte per considerare le *effettive ricadute* di queste⁴².

Qui gioca un ruolo importante la struttura del giudizio di costituzionalità delle leggi, perché essa condiziona il processo di selezione di tali elementi ed il loro effettivo ingresso nella valutazione d'impatto ordinamentale.

Gli elementi che compongono lo statuto giuridico della valutazione d'impatto ordinamentale sono, quindi:

a) l'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale e l'incidentalità attraverso la rilevanza della questione di legittimità costituzionale che consentono e limitano l'ingresso del fatto (e degli interessi e delle posizioni giuridiche incise dalla situazione normativa) nel giudizio della Corte;

b) l'ingresso del dato tecnico-scientifico, sociale, economico e di materiali esterni alle norme dell'ordinamento italiano nelle valutazioni del giudice delle leggi;

c) il ricorso ai poteri istruttori da parte della Corte per acquisire dati rilevanti nella definizione della situazione normativa oggetto di giudizio;

d) la disciplina degli effetti della dichiarazione d'incostituzionalità, in particolare, e delle pronunce della Corte in generale.

Quanto più stringente e di livello costituzionale è la disciplina che presiede alla identificazione e alla selezione di tali elementi, tanto più formalizzato sarà lo statuto della

la pubblicazione in Gazzetta ufficiale dell'intero testo delle pronunce della Corte, si muove altresì nella logica della necessaria lettura complessiva di dispositivo e motivazione. Nella recente giurisprudenza costituzionale indicazioni non esplicite ma cfr. ad es. C. cost. n. 104 del 2001.

⁴⁰ A. Saitta, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, cit., 112.

⁴¹ G. Zagrebelsky, *Principi e voti*, cit., 85-87.

⁴² Sulla necessità di andare oltre quella prospettiva, ma sempre legato alle tecniche decisorie ed alle tipologie di decisioni C. Panzera, *Interpretare Manipolare Combinare*, cit., 153-157.

valutazione d'impatto; quanto più *slegata* da vincoli di livello costituzionale sarà invece l'azione della Corte, tanto meno formalizzata sarà la valutazione d'impatto.

Per quanto riguarda i primi tre elementi, in questa sede, onde evitare sovrapposizioni con i contributi offerti dagli altri relatori al dibattito, si farà rinvio ad essi per quanto riguarda la loro trattazione – eccetto alcune considerazioni riguardanti i “materiali esterni” alle norme dell'ordinamento italiano nella costruzione del parametro e dell'oggetto.

Questa scelta, consapevole, volta a rispettare l'impianto del dibattito che si è scelto di aprire sul punto, avrà certamente un effetto pregiudizievole sulla completezza della ricostruzione dello statuto della valutazione d'impatto ordinamentale, che risulterà necessariamente incompiuta, dunque, e focalizzata su una delle componenti della valutazione: il governo degli effetti delle decisioni.

4. Le pronunce spia di una valutazione inespressa d'impatto ordinamentale: dal governo degli effetti temporali al fondamento ed al fine della valutazione d'impatto. La maggiore incostituzionalità.

È stato sostenuto che il giudice costituzionale abbia la possibilità di «valutare, anche preventivamente, l'impatto sociale della risoluzione delle questioni di costituzionalità»⁴³.

Di più, che la Corte «opera nella realtà sociale, in quella che è la vita del Paese, e non può disinteressarsi delle conseguenze concrete, degli effetti reali delle sue pronunce»⁴⁴.

Ci sarebbe dunque una irriducibile *politicalità* del giudizio costituzionale, che tende a piegare le regole del processo costituzionale a «mero riflesso della collocazione, mai stabile né incontestata, del giudice delle leggi nella forma di governo», poiché in esso vi è «la presenza innegabile di fattori, storicamente determinati ed almeno in parte riconducibili ad una “politicalità” da intendersi in senso lato», che hanno contribuito ad indirizzare l'evoluzione del giudizio costituzionale verso una «irriducibile diversità» degli elementi processuali rispetto al processo civile.

L'evoluzione del processo costituzionale riflette dunque il mutamento dei rapporti fra poteri e «l'evoluzione della cultura giuridica ed in generale della società»⁴⁵.

Fra questi indici di valutazione del tasso di *politicalità* delle questioni esaminate dalla Corte «può esser significativo il numero e la eterogeneità maggiore (o minore) delle questioni sollevate dai giudici *a quibus* o dei ricorsi presentati dalle regioni, perché tali fattori sono indicativi di un diffuso sentimento di “rifiuto” verso la disciplina dedotta in giudizio, la cui interpretazione “vivente” appare difforme dal dettato costituzionale»⁴⁶.

L'impatto è qui un *impatto su un uditorio qualificato* (gli operatori del diritto) o anche un più ampio *impatto sociale*, sollecitato da un *mutamento della coscienza collettiva* che è posto alla base della questione di legittimità costituzionale⁴⁷, che, però, probabilmente,

⁴³ A. Saitta, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, cit., 227.

⁴⁴ F. Saja, *Introduzione*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 1, spec. 2-3.

⁴⁵ P. Bianchi, *Le tecniche di giudizio e la selezione dei casi*, in R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, 641.

⁴⁶ A. Saitta, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, cit., 227.

⁴⁷ È il caso della sanzione penale per l'adulterio (solo) femminile: C. cost. n. 126 del 1968 dove il rimettente fa leva proprio su questo profilo per riproporre una questione di legittimità costituzionale in precedenza ritenuta infondata e decisa con sentenza di rigetto (C. cost. n. 64 del 1961).

può essere prospettato solo a seconda del tipo di *parametro* invocato nella questione di legittimità costituzionale⁴⁸.

È massimamente evidente nella giurisprudenza sulla cosiddetta limitazione degli effetti retroattivi delle pronunce di accoglimento come il giudice costituzionale abbia valutato preventivamente e tenuto presente *l'impatto economico o sociale* del *decisum* in alcuni casi e abbia, di conseguenza, elaborato alcune particolari strategie argomentative e di raccordo fra *decisum* e motivazione per realizzare particolari effetti delle proprie decisioni⁴⁹.

Inoltre, risulta dalle analisi condotte dalla dottrina, come la Corte valuti l'impatto del *decisum* sulla sua stessa posizione nel contesto dei poteri costituiti e nelle relazioni con altri organi capaci di incidere sull'evoluzione dell'ordinamento costituzionale, costruendo, di conseguenza, motivazione e dispositivo di alcune decisioni in modo da minimizzarne *l'impatto politico-istituzionale*⁵⁰ o da *governare l'impatto politico-istituzionale* di determinate riforme costituzionali⁵¹ o, ancora, da assecondare il processo di attuazione ed evoluzione dell'ordinamento costituzionale⁵².

È sicuramente poi la necessità di mantenere una certa posizione nel sistema dei poteri costituzionali e nella costruzione dell'ordinamento costituzionale (il tema dei rapporti o del dialogo-scontro fra le Corti) a costituire la base e l'oggetto della *valutazione dell'impatto ordinamentale* in alcune recenti pronunce relative ai rapporti fra ordinamento costituzionale ed ordinamento sovranazionale⁵³.

Potrebbero dunque individuarsi molteplici *filoni giurisprudenziali per materia*, di grande interesse, da trattare in un'analisi casistica sulla valutazione d'impatto.

Le classificazioni sinora operate dalla dottrina che riguardano l'impatto ordinamentale come governo degli effetti delle pronunce della Corte (o, meglio, come predeterminazione delle conseguenze delle decisioni), invece, hanno operato una classificazione dei diversi tipi di decisioni, appunto, in relazione al carattere più o meno

⁴⁸ Infatti, nella sent. n. 138 del 2010, mentre a proposito dell'art. 2 Cost. la Corte ritiene di poter includere entro il concetto di formazioni sociali coperte dalla tutela e dal riconoscimento costituzionale anche le unioni omosessuali; non ritiene invece possibile offrire una tale interpretazione dell'art. 29 Cost., poiché altrimenti opererebbe una «interpretazione creativa» del parametro di costituzionalità. Anche nella citata sent. n. 126 del 1968 il parametro invocato era l'art. 3 Cost., cosa che consentiva di svolgere un giudizio di eguaglianza-ragionevolezza costruito sulla coerenza della legge.

⁴⁹ L. Paladin, *La giustizia costituzionale nel 1985*, in *Giur. cost.*, 1986, 285, spec. 287 in cui si rappresenta il «disagio» che la Corte «non può non provare», laddove «avverte» che le decisioni di accoglimento verrebbero a gravare sulla finanza pubblica, senza la copertura richiesta dall'ultimo comma dell'art. 81: la «gravità di certe ripercussioni finanziarie» condiziona le decisioni del giudice delle leggi se non altro «in quei casi nei quali le pronunce della Corte sono il frutto del bilanciamento di esigenze antitetiche, apprezzabili sul piano costituzionale, anziché di univoche applicazioni della Costituzione». Di recente cfr. C. cost. nn. 10 del 2015 e 178 del 2015.

⁵⁰ C. cost. nn. 266 del 1988 ed 1 del 2014.

⁵¹ C. cost. n. 303 del 2003.

⁵² La giurisprudenza costituzionale sul principio di *gradualità* nell'attuazione dei diritti *a prestazione*; sugli interventi di carattere ordinamentale del legislatore statale in tema di rapporti fra Stato-Enti territoriali di cui le criticatissime C. cost. n. 50 del 2015 e 251 del 2016, a valle di tutto il filone giurisprudenziale sulla leale collaborazione dopo la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione.

⁵³ C. cost. n. 49 del 2015, pronuncia di inammissibilità volta a governare *l'impatto ordinamentale* della CEDU sull'ordinamento costituzionale italiano attraverso l'attività dei giudici comuni e della Corte costituzionale. Cfr. altresì C. cost. nn. 68, 83, 109 del 2017. Si veda C. cost. n. 238 del 2014 in tema di *difesa dell'identità costituzionale* nei rapporti con il diritto internazionale generale. Sul tema A. Ruggeri, *Teoria della Costituzione e tendenze della giustizia costituzionale, al bivio tra mantenimento della giurisdizione e primato della politica*, in *Federalismi.it*, n. 25/2016, reperibile alla pagina web <http://www.federalismi.it>

manipolativo dell'effetto della pronuncia sulla situazione normativa scrutinata dalla Corte.

Direi che nell'impostazione tradizionale dei termini della questione relativa agli effetti normativi delle pronunce della Corte, si potrebbe immaginare una graduazione dell'*impatto* (da intendersi come tipologia di effetti sul tessuto ordinamentale) osservando la struttura della pronuncia, in particolare di dispositivo e motivazione, e attribuendo ad essa una capacità di avere effetti più o meno persuasivi – e processualmente vincolanti – come nelle pronunce di rigetto interpretative; solo caducatori, come nel caso delle sentenze di accoglimento secco; caducatori e ricostruttivi insieme, di varia portata (dalle sentenze interpretative di accoglimento; alle sentenze di accoglimento parziale; alle sostitutive, alle additive di prestazione e di principio)⁵⁴.

Quest'impostazione è stata di recente sottoposta a rivisitazione sul presupposto di un sempre più frequente ricorso ad un modello di sentenza *mista* e sul rilievo che, spesso, dalla struttura della motivazione e del dispositivo non si possono inferire determinati effetti che siano realmente *coerenti* con quelli che dovrebbe astrattamente presentare quello specifico tipo di decisione⁵⁵.

Quest'ultima considerazione è da condividere e ciò convince dell'opportunità delle riflessioni che si stanno aprendo sul tema qui in discussione.

È peraltro ancora più controversa la classificazione di alcune pronunce che pure, evidentemente, toccano il tema dell'impatto ordinamentale: quelle che mirano a governare gli effetti retroattivi della dichiarazione d'incostituzionalità della legge.

Anzi, a proposito di queste decisioni, è possibile dire che uno degli elementi sintomatici dai quali appare con maggiore evidenza il nesso fra valutazione dell'impatto ordinamentale, argomenti utilizzati nella parte motiva della decisione e, infine, peculiare formulazione della motivazione e del *decisum*, è proprio la scelta di modulare gli effetti temporali delle decisioni nel giudizio sulle leggi.

Nella ormai nota sentenza n. 10 del 2015, infatti, si legge: «Nel pronunciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, questa Corte non può non tenere in debita considerazione l'impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti»⁵⁶.

Questa giurisprudenza è stata oggetto di diverse analisi critiche poiché in essa emergerebbe una propensione della Corte per la tesi della assoluta flessibilità delle categorie processuali: una Corte che rifiuta l'idea dei limiti "esterni" in materia di effetti del *decisum*, anzi, che fa entrare in bilanciamento la disciplina costituzionale sul giudizio in via incidentale (art. 1 l. cost. n. 1 del 1948) con altri principi costituzionali⁵⁷.

La dottrina si è giustamente posta, sul piano logico-sistematico la questione del rilievo dell'art. 1 l. cost. n. 1 del 1948 *letto in sistema* con l'art. 30 l. n. 87 del 1953.

⁵⁴ I riferimenti vanno ai principali manuali di giustizia costituzionale: A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014; E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2016; G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012; A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2008.

⁵⁵ C. Panzera, *Interpretare Manipolare Combinare*, cit., 158 ss. e 217 ss. Sulla fungibilità delle tecniche decisorie laddove si guarda ad una Corte che ha per obiettivo la coincidenza fra *mediazione politica* e *sintesi fra valori costituzionali* A. Ruggeri, *Gli "effetti politici" delle sentenze della Corte costituzionale emesse in occasione dei giudizi sulle leggi*, in *ConsultaOnLine*, sez. Studi, anno 2014 (12 giugno 2014), reperibile alla pagina web <http://www.giurcost.org/studi/ruggeri36.pdf>

⁵⁶ C. cost. n. 10 del 2015.

⁵⁷ Per tutti, i rilievi critici di A. Ruggeri, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2015, 635; R. Romboli, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, cit.

A questo proposito, con riferimento alla giurisprudenza costituzionale degli anni '80 sulla cosiddetta limitazione degli effetti retroattivi delle decisioni della Corte, la dottrina maggioritaria aveva ritenuto possibile un bilanciamento fra principi costituzionali ed art. 1 l. cost. 1 del 1948 per il giudizio *a quo*⁵⁸.

D'altro canto, sembrava pure condivisibile concludere nel senso che il rapporto fra art. 136 Cost. ed art. 1 l. cost. n. 1 del 1948 ponesse dinanzi ad un limite difficilmente superabile, quanto al *governo* degli effetti delle pronunce della Corte, soprattutto per chi legge l'attribuzione del controllo di costituzionalità delle leggi attraverso la lente della tutela delle situazioni giuridiche soggettive di cui si discute nel giudizio *a quo*.

Si sostiene, infatti, in quegli anni, che: «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 riflette su fatti, situazioni e rapporti realizzatisi antecedentemente»⁵⁹.

Sommessamente, si ritiene di condividere questa affermazione con riferimento al giudizio *a quo*, perché in quel caso s'inciderebbe, in caso non si praticasse questa soluzione, il nucleo duro del diritto di difesa, principio costituzionale supremo.

In modo più articolato, però, questa opinione riteneva che fosse possibile individuare ulteriori punti fermi di ordine normativo da rispettare:

- 1) l'automaticità degli effetti delle decisioni di incostituzionalità⁶⁰;
- 2) l'incidentalità della questione di legittimità costituzionale, come implicante un contatto necessario e diretto fra giustizia costituzionale e garanzia attuale delle posizioni garantite costituzionalmente (concretezza del giudizio incidentale)⁶¹.

Da ciò si è inferito che:

a) i limiti alla piena esplicazione degli effetti temporali dovessero dipendere da principi costituzionali obiettivamente vigenti (la Corte avrebbe solo poteri dichiarativi e vincolati);

b) lo spostamento in avanti della dichiarazione d'incostituzionalità non potrebbe mai raggiungere proporzioni tali da spezzare il legame funzionale tra decisione della Corte e difesa delle posizioni soggettive da cui l'incidente di costituzionalità prende avvio e di quelle da assimilare alle prime.

A queste considerazioni si affiancavano – ed hanno continuato ad essere solidamente difese sino ad oggi – quelle per cui le regole sul processo costituzionale costituiscono un *limite esterno* all'attività della Corte per ragioni di sistema e di legittimazione della stessa, legate in particolare alla natura di potere costituito dell'organo di giustizia costituzionale⁶².

⁵⁸ G. Silvestri, *Effetti normativi ed effetti temporali*, cit., 61.

⁵⁹ G. Zagrebelsky, (voce) *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1987, 521, spec. 632. In questo senso anche chi si è mostrato favorevole al governo temporale degli effetti delle decisioni della Corte: R. Pinardi, *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *Consulta On Line*, www.giurcost.org, 229.

⁶⁰ G. Zagrebelsky, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle sue pronunce*, in *Quad. cost.*, 1989, 67, spec. 70-73. A p. 71: «gli effetti delle decisioni di incostituzionalità sono integralmente previsti dal diritto ed operano del tutto automaticamente. Alla Corte spetta dichiarare il contrasto della legge con la Costituzione ma non spetta dettare alcuna disposizione sugli effetti della sua dichiarazione. Questi [...] si producono *ipso iure*».

⁶¹ G. Zagrebelsky, *Il controllo da parte della Corte degli effetti temporali*, cit., 71, per cui «il diritto soggettivo basato sulla Costituzione vale di più del diritto oggettivo incostituzionale».

⁶² R. Romboli, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della*

In ordine ai *limiti costituzionali* sul governo degli effetti delle decisioni della Corte, si ritiene di doversi in parte discostare da queste ultime considerazioni.

Si muove, qui, dalla seguente interpretazione dei rapporti fra art. 136 Cost., art. 1 l. cost. 1 del 1948 ed art. 30 l. n. 87 del 1953.

Da quest'ultima disposizione si ricava «una “qualità” senz'altro maggiore di quella di “mera esplicazione”» del significato dei primi due citati articoli di fonti di livello costituzionale⁶³, contenuta in una fonte di grado gerarchico inferiore alle restanti due.

Quanto all'art. 1 l. cost. n. 1 del 1948, appare invece indubbio che essa incida sul significato da attribuire all'art. 136 Cost. e – senza addentrarsi entro la questione se abbia o meno apportato modifiche *tacite* alla Costituzione, secondo la tesi di Piero Calamandrei⁶⁴ – si ritiene condivisibile quella tesi secondo cui la scelta per l'incidentalità come modalità d'accesso al giudizio di costituzionalità implica un limite alla possibilità del governo degli effetti nel giudizio *a quo* in ragione della necessaria tutela del diritto di difesa, principio supremo dell'ordinamento costituzionale in quel giudizio⁶⁵, ma non impedisce, invece, forme di *bilanciamento* fra principi espressi dall'art. 136 e dall'art. 1 l. cost. n. 1 del 1948 con altri principi costituzionali. Ciò consente di *governare* gli *effetti retroattivi generalizzati*, ossia quelli incidenti su *tutti gli altri rapporti giuridici ancora aperti*⁶⁶.

Ora, il limite al governo degli effetti temporali è uno dei limiti che incontra la valutazione d'impatto.

Ma da esso si traggono importanti indicazioni anche sul *fine* della valutazione d'impatto. Ecco in che termini.

Dottrina recente ha rilevato, con riferimento al giudizio sulle leggi in via incidentale, che, se è vero che l'incidentalità costituisca un limite alla disponibilità degli effetti retroattivi delle pronunce di accoglimento, *in linea di principio*, è anche vero che, a certe condizioni, tale limite possa subire delle *deroghe puntuali*.

In particolare, sarebbe possibile superare il limite della disponibilità degli effetti retroattivi nelle seguenti ipotesi:

a) mutamenti di parametro o del contesto ordinamentale nel quale si colloca la norma impugnata;

b) *eccesso di temporaneità*, ossia protrarsi oltre misura tollerabile di norme di carattere transitorio di cui proprio tale carattere giustificava la vigenza dinanzi all'antinomia con i parametri costituzionali;

c) *abuso di gradualità* ossia il protrarsi della vigenza di una disciplina che offre incompleta attuazione di principi costituzionali⁶⁷.

Costituzione, Milano, 1993, 185, spec. 189; di recente R. Romboli, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quad. cost.*, 2015, 607, spec. 610. Riferimenti espliciti a legittimazione e potere costituito di recente in A. Ruggeri, *Sliding doors per la incidentalità*, cit. 637 ss.

⁶³ F. Politi, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, cit., 14.

⁶⁴ P. Calamandrei, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padova, 1950, spec. 96.

⁶⁵ Argomento che poggia sulle tesi di A. Pace che però le sviluppa nel senso di *coprire* tutti i rapporti giuridici ancora aperti.

⁶⁶ Argomento che poggia sulle tesi di F. Modugno, *Considerazioni sul tema*, cit.. In tal senso anche F. Politi, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento*, cit., 343.

⁶⁷ P. Carnevale, *La declaratoria di illegittimità costituzionale ‘differita’*, cit., 400-403. In tal senso anche R. Pinardi, *La Corte, i giudici, il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*, Milano, 1993, 43

Alle ipotesi *sub a)* e *b)* corrisponderebbero, rispettivamente, sentenze d'incostituzionalità sopravvenuta; all'ultima ipotesi, invece, sentenze d'incostituzionalità progressiva⁶⁸ o differita, perché gli effetti caducatori sono soltanto *pro futuro*⁶⁹.

Ora, nella prospettiva della *valutazione d'impatto ordinamentale*, le pronunce con limitati effetti retroattivi sono possibili sicuramente laddove sia necessario evitare che gli effetti caducatori della pronuncia della Corte determinino situazioni di *maggiore incostituzionalità*⁷⁰, salvo il giudizio *a quo*, in quanto lì viene in rilievo una lesione del nucleo incompressibile del diritto di difesa, principio supremo che non può essere violato, appunto, nel suo nucleo essenziale (ed a prescindere se la questione sia stata sollevata su istanza di parte o d'ufficio dal giudice).

In altri termini, la limitazione degli effetti cosiddetti retroattivi della decisione costituisce il prodotto di una valutazione d'impatto ordinamentale dalla quale emergerebbe che, in assenza di tale prescrizione risulterebbero violate norme costituzionali⁷¹.

Ecco dunque in che senso la categoria della maggiore incostituzionalità risulti essere il *limite* ed il *fine* della valutazione d'impatto ordinamentale.

Il fine di evitare una maggiore incostituzionalità è pure una declinazione dell'essenza della funzione della Corte: assicurare tutela al principio di legittimità costituzionale. Il fine della valutazione d'impatto coincide con quello che presenta ogni attività della Corte.

La valutazione d'impatto è una ponderazione degli effetti delle decisioni, volta ad evitare l'insorgere di una *situazione normativa* caratterizzata, appunto, da *maggiore incostituzionalità*, che potrebbe essere causata dagli effetti delle decisioni sul quadro ordinamentale.

È stato giustamente sostenuto che tutta «la storia delle sentenze interpretative, di rigetto e di accoglimento, delle manipolative, aggiuntive o sostitutive, sta lì a dimostrarlo. L'*horror vacui*, il timore della lacuna, spesso è giustificato dall'avvertenza che il *posterius* può risultare più incostituzionale del *prius*. Il timore della lacuna assorge pertanto, come tale, a valore costituzionale imprescindibile. Ma, senza voler rinunciare, d'altra parte, alla dichiarazione di incostituzionalità, un rimedio talora efficace, in

⁶⁸ S.P. Panunzio, *Incossituzionalità «sopravvenuta», incossituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 273, spec. 276 ss.

⁶⁹ Quest'ultima definizione è di R. Pinardi, *La Corte, i giudici, il legislatore*, cit., 55. Decisioni, queste ultime che di solito interverrebbero dopo precedenti pronunce di rigetto monitorie cosiddette di incostituzionalità accertata ma non dichiarata o *di indirizzo*. Secondo la lettura di R. Pinardi, *La Corte*, cit., 98-100, in realtà, nell'ambito delle pronunce di rigetto andrebbero distinte le sentenze di incostituzionalità accertata ma non dichiarata da quelle di *costituzionalità provvisoria*. Mentre le prime sarebbero di più difficile giustificazione (in quanto accertano, appunto una incostituzionalità), le seconde sembrano porre minori problemi in quanto in esse non sussiste, appunto, l'accertamento dell'incostituzionalità, ma la legge è ancora costituzionale. Sul punto, tengo a precisare che è apparso preferibile, in generale, in dottrina, l'uso di decisioni di rigetto (o anche d'inammissibilità) piuttosto che di accoglimento, laddove s'intenda governare gli effetti cd. *retroattivi* delle decisioni.

È dubbio però che in tal modo possa essere custodito o reso più o più pienamente effettivo il principio di legittimità costituzionale. A tal proposito, A. Ruggeri, *Vacatio sententiae, «retroattività parziale»*, cit., 933.

⁷⁰ F. Modugno, *I criteri della distinzione diacronica tra norme e disposizioni*, cit., 39.

⁷¹ R. Pinardi, *La Corte, i giudici, il legislatore*, 147 nota 8 richiama qui una simiglianza fra tale tipo di valutazione e quella condotta dalla Corte costituzionale in sede di giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo rispetto alle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato (uno dei limiti impliciti al referendum di cui alla celebre sent. n. 16 del 1978).

determinate circostanze, può ben essere quello della delimitazione dei suoi effetti temporali»⁷².

È stato pure messo in evidenza che anche il ricorso alle sentenze additive di principio – in luogo delle additive di prestazione – debba essere spiegato in tal senso, essendo strumenti che perseguono le medesime finalità e quindi sono fungibili rispetto alle decisioni limitative di effetti temporali⁷³, pur presentando un rischio: l'incertezza derivante dal *seguito* delle pronunce nella giurisprudenza e nell'evoluzione del quadro legislativo⁷⁴.

Dunque, una delle componenti della valutazione d'impatto ordinamentale è costituita dalla considerazione degli effetti demolitori sul tessuto ordinamentale (rappresentato in dottrina come *horror vacui*)⁷⁵. È stato riconosciuto che ciò ha condotto all'elaborazione di tecniche e strategie di dialogo fra Corte, legislatore e giudici – dall'obbligo d'interpretazione conforme, alle interpretative di rigetto, alle varieghe tipologie di manipolative, alla limitazione degli effetti temporali⁷⁶ – che mirano ad assicurare che l'intervento della Corte non determini situazioni normative di maggiore incostituzionalità.

Adesso bisogna mettere in evidenza quelle ipotesi in cui la valutazione d'impatto va condotta necessariamente ed esplicitamente perché in tali casi la probabilità di incorrere nella maggiore incostituzionalità è elevatissima.

Sono due le ipotesi più sensibili, peraltro già individuate dalla dottrina che ha affrontato il tema della maggiore incostituzionalità:

a) la necessità di dover procedere ad un bilanciamento tra *valori* costituzionali nella risoluzione della questione sottoposta al vaglio della Corte. Questo perché si tratta di definire le relazioni fra norme costituzionali che fondano e custodiscono interessi pubblici o situazioni giuridiche soggettive dei privati che sono presenti nella questione.

⁷² F. Modugno, *I criteri della distinzione diacronica tra norme e disposizioni*, cit., 39.

⁷³ G. Parodi, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino, 1996, 13-20; F. Politi, *L'applicazione delle additive di principio da parte dei giudici comuni e l'efficacia nel tempo della dichiarazione di incostituzionalità*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli, 2006, 181; A. D'Aloia, P. Torretta, *Sentenze interpretative di rigetto, «seguito» giudiziario, certezza e stabilità del diritto «conforme» a Costituzione*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), «Effettività» e «seguito», cit., 25.

⁷⁴ G. Parodi, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, cit., 185 mette in rilievo che la additiva di principio non è altro che è un invito ai giudici “a reperire una disciplina interinale sulla base del principio in essa formulato. [...] Spetta ai giudici comuni, insomma, verificare se l'ordinamento sia in grado di ricomporsi nel senso indicato dal dispositivo generico.”. In senso analogo F. Politi, *Gli effetti nel tempo delle sentenze*, cit., 340 ss. Per il problematico rapporto con il legislatore cfr. A. Ruggeri, *Corte costituzionale e Parlamento tra aperture del «modello» e fluidità dell'esperienza*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Milano, 2000, 1; F. Modugno, *Ancora sui controversi rapporti tra Corte costituzionale e potere legislativo*, cit., 18-19.

⁷⁵ F. Modugno, *Ancora sui controversi rapporti tra Corte costituzionale e potere legislativo*, 18;

⁷⁶ Sul tema R. Pinaridi, *L'Horror vacui nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Milano, 2007. Sul ruolo dell'interpretazione conforme in questo contesto si veda A. Pugiotto, *Sindacato di costituzionalità e “diritto vivente”*. *Genesi, uso, implicazioni*, Milano, 1994, 563-564. Sul *seguito* e le *ribellioni* dei giudici o del legislatore uno dei casi recenti più emblematici riguarda C. cost. n. 10 del 2015. La pronuncia della Commissione Tributaria Provinciale di Reggio nell'Emilia, 12 maggio 2015, n. 217/3715 viene considerata alla stregua di una forma di ribellione da A. Morelli, *Principio di totalità e «illegittimità della motivazione»: il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin Tax (a proposito di Comm. Trib. Prov. di Reggio Emilia 12 maggio 2015, n. 217/3/15)*, in *ConsultaOnline*, II/2015, 483, reperibile alla pagina web <http://www.giurcost.org>.

b) Il mutamento di legislazione, o, meglio, del tessuto ordinamentale costituzionale o sub costituzionale sul quale andrà ad insistere la pronuncia⁷⁷.

In presenza di tali condizioni, l'impatto ordinamentale del *decisum* è stato sino ad oggi – nella giurisprudenza costituzionale – la direttrice *implicita* che ha concorso ad una data scelta del *decisum* e della motivazione.

Questo perché tali operazioni – ossia il bilanciamento e l'analisi del mutamento di legislazione – sono state prima considerate di *per sé*, all'interno della definizione del parametro e dell'oggetto e solo per effetto di esse la Corte ha proceduto alla definizione del *decisum*, in modo da orientare gli effetti della pronuncia⁷⁸.

È apparso di tutta evidenza che queste scelte muovevano pure dalla necessaria ricerca, da parte della Corte, di un equilibrato rapporto e della necessaria collaborazione con il legislatore e con i giudici per la realizzazione del principio di legalità costituzionale.

Tuttavia, proprio in queste ipotesi, è parimenti apparsa evidente la difficoltà per la Corte di mantenere la sua posizione nel sistema dei poteri costituzionali e di assicurare o rinnovare la propria legittimazione⁷⁹.

Ecco, probabilmente, perché la valutazione dell'impatto ordinamentale del *decisum* – non essendo stata *formalizzata* – ha contribuito a mettere in tensione i principi di struttura del processo costituzionale (l'incidentalità, in particolare)⁸⁰ e a rischio la stessa legittimazione della Corte, custode del principio di legittimità costituzionale.

L'esigenza di *derogare a* tali principi e regole al fine di assicurare effettività a principi, interessi e situazioni giuridiche dotate di copertura costituzionale⁸¹ è stata presa in esame nella valutazione sugli effetti delle decisioni⁸².

In altri termini, nelle due ipotesi citate in cui va condotta e resa esplicita una valutazione sull'impatto ordinamentale, il problema della «portata» delle decisioni della Corte è da considerarsi di diritto costituzionale⁸³.

Ciò, peraltro, emerge anche dalla recente giurisprudenza costituzionale resa in questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 30 l. n. 87 del 1953, in cui la Corte è stata chiamata a interrogarsi proprio sul raffronto fra legislazione in materia di effetti della dichiarazione d'illegittimità costituzionale e principi *supremi* dell'ordinamento costituzionale (specialmente su uguaglianza e legalità penale)⁸⁴.

⁷⁷ F. Modugno, *I criteri della distinzione*, cit., 41 ss. in cui l'A. definisce queste ipotesi come «condizioni ultime, criteri idonei a giustificare» il governo degli effetti *c.d. temporali* delle pronunce della Corte.

⁷⁸ G. Silvestri, *Effetti normativi ed effetti temporali*, cit., 62-63; in tal senso, con riferimento al tema della retroattività degli effetti, di recente, P. Carnevale, *La declaratoria di illegittimità costituzionale*, cit., 409.

⁷⁹ A. Ruggeri, *Sliding doors per la incidentalità*, cit..

⁸⁰ Il riferimento va sempre a C. cost. n. 10 del 2015; ma vi sono altre ipotesi nelle quali le *regole* sul giudizio di costituzionalità sono messe in tensione per custodire principi supremi: es. C. cost. n. 238 del 2014 in cui una norma consuetudinaria di diritto internazionale generale viene dapprima “conosciuta” ed “identificata” dalla Corte, poi ne viene dedotta l'antinomia con i principi supremi dell'ordinamento internazionale, quindi la si ritiene inesistente ma la pronuncia non è d'inammissibilità per carenza di oggetto, ma di infondatezza.

⁸¹ Come il principio di continuità degli organi costituzionali, che ha fatto salvi determinati effetti delle norme incostituzionali ad esempio nella C. cost. n. 1 del 2014 e la dilatazione del concetto di rilevanza anche nella C. cost. n. 35 del 2017 onde evitare *zone franche* di giustizia costituzionale ed assicurare pienezza al principio di legalità costituzionale.

⁸² Sul tema si veda lo studio di M. D'Amico, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, Milano, 1993, spec. il capitolo IV, 103 ss.

⁸³ G. Silvestri, *Effetti normativi ed effetti temporali*, cit., 65, con riferimento sia alla «portata retroattiva» che agli effetti normativi.

⁸⁴ C. cost. n. 43 del 2017. È noto, però che la dottrina più autorevole ritiene invece che tale problema non sia di *diritto costituzionale*, ma che spetti al legislatore ed ai giudici risolverlo. Cfr. in tal senso G. Zagrebelsky, (voce) *Processo costituzionale*, cit., 635.

Trattare questo problema come problema di diritto costituzionale, impone di esplicitare nella parte motiva della decisione come e perché saranno definiti in un certo modo gli effetti della pronuncia.

Sotto questo profilo non si può non riconoscere che questa scelta è stata finalmente effettuata nella sentenza n. 10 del 2015. Si può discutere della soluzione, ma non della scelta di esplicitare la valutazione d'impatto in quella questione di costituzionalità.

5. La valutazione dell'impatto ordinamentale: il governo dell'apertura del parametro e dell'oggetto del giudizio al pluralismo ordinamentale, al dato sociale ed economico. Spunti dalla giurisprudenza costituzionale.

Entrambe le ipotesi nelle quali va condotta in modo esplicito la valutazione d'impatto ordinamentale – il bilanciamento tra norme costituzionali che fondano e custodiscono interessi pubblici o situazioni giuridiche soggettive dei privati ed il mutamento del tessuto ordinamentale costituzionale o sub costituzionale – evocano almeno tre importanti filoni giurisprudenziali in materia di tutela dei diritti e delle libertà della persona, da cui in questa sede si trarranno alcuni spunti di riflessione:

- a) i *limiti* posti all'effettività dei diritti costituzionali⁸⁵;
- b) i rapporti fra ordinamenti⁸⁶;
- c) il *bilanciamento* fra diritti, libertà ed altri interessi di rango costituzionale (specialmente – nella giurisprudenza successiva all'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2012 – l'interesse all'equilibrio economico-finanziario)⁸⁷.

Quando opera su questi oggetti, infatti, il giudice costituzionale viene immediatamente posto dinanzi alla necessità di *determinare e definire* quale sia la sua capacità d'intervento rispetto ad importanti processi evolutivi dell'ordinamento costituzionale.

Ciò è di maggiore evidenza laddove la Corte sia chiamata ad intervenire successivamente all'esercizio del potere di revisione costituzionale o all'introduzione di nuove norme costituzionali: basta riflettere sulla giurisprudenza costituzionale che ha affrontato questioni derivanti dal *mutamento* del parametro di costituzionalità ad opera della l. cost. n. 1 del 2012.

Altra ipotesi nella quale si presenta tale necessità, riguarda i casi di *integrazione* del parametro o di delimitazione del campo di applicazione del parametro rispetto a *materiali normativi esterni*.

In questo caso ci si riferisce in particolare a questioni nelle quali la Corte si confronta con il tema della pluralità degli ordinamenti giuridici ed in cui è chiamata a determinare il modo con cui l'ordinamento costituzionale si raccorda con il diritto internazionale e sovranazionale.

Basta pensare alla *sequenza giurisprudenziale* che va dalle considerazioni sul dualismo contenute in C. cost. n. 170 del 1984 (la sentenza *Granital*) a C. cost. ord. n. 24 del 2017 (il caso *Taricco*) in cui questo profilo appare con tutta evidenza⁸⁸. Anche se si

⁸⁵ C. cost. n. 455 del 1990.

⁸⁶ C. cost. n. 317 del 2009 e 264 del 2012.

⁸⁷ C. cost. n. 10 del 2015, 278 del 2015, 275 del 2016.

⁸⁸ C. cost. ord. n. 24 del 2017 ove si legge: «la legittimazione (art. 11 della Costituzione italiana) e la forza stessa dell'unità in seno ad un ordinamento caratterizzato dal pluralismo (art. 2 del TUE) nascono dalla sua capacità di includere il tasso di diversità minimo, ma necessario per preservare la identità nazionale insita

osserva l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulle garanzie dei diritti nella CEDU, si rileva che in alcune pronunce di grande importanza la Corte afferma con lapidaria chiarezza che il giudice delle leggi deve «valutare come ed in quale misura l'applicazione della Convenzione da parte della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano»⁸⁹.

In tali questioni, sia la motivazione, sia il *decisum*, costituiscono le pietre miliari di un dato percorso evolutivo dell'ordinamento costituzionale⁹⁰.

Quanto al *modus procedendi* della Corte, è chiaro che in tali casi la *valutazione* degli effetti *sistemici* che potrà avere quella data pronuncia della Corte costituzionale pone la stessa Corte dinanzi all'alternativa sul *se compiere* e sul *come giustificare* scelte controverse, *difficili* sul *decisum*, per *governare* questi processi.

Nelle ipotesi citate, è spesso accaduto che la Corte abbia scelto di *intervenire* e di *non seguire*, dunque, la via ed i moduli della *judicial modesty*⁹¹.

In diversi casi la valutazione dell'impatto ordinamentale ha indotto, in altri termini, a collocarsi nel senso del *judicial activism*, avanzando, a partire dalla giurisprudenza del 2009 una lettura del ruolo della Corte costituzionale come custode e tutore del *sistema dei principi costituzionali*, come garante dell'effettività del complessivo ordine costituzionale (la già citata sentenza n. 317 del 2009 sul rapporto fra Costituzione e CEDU).

Questa è una chiave di lettura importante e da prospettare per definire modalità e forme con le quali la Corte deve effettuare le valutazioni d'impatto ordinamentale, anche perché in queste ipotesi la Corte è stata *costretta* a giustificare il suo intervento proprio sotto questo punto di vista.

Qui si tocca il formidabile tema dei *modelli interpretativi* della Costituzione, legati alle *giustificazioni* della sua obbligatorietà⁹².

nella struttura fondamentale dello Stato membro (art. 4, paragrafo 2, del TUE). In caso contrario i Trattati europei mirerebbero contraddittoriamente a dissolvere il fondamento costituzionale stesso dal quale hanno tratto origine per volontà degli Stati membri».

Queste considerazioni sono sempre state alla base dell'azione, sia di questa Corte, quando ha rinvenuto nell'art. 11 Cost. la chiave di volta dell'ordinamento europeo».

⁸⁹ C. cost. n. 264 del 2012 par. 4.2. *considerato in diritto* e C. cost. n. 317 del 2009 sulla «massima espansione delle garanzie» o delle «tutele» dei diritti fondamentali in cui «deve essere compreso, come già chiarito nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali [...]. Questo bilanciamento trova nel legislatore il suo riferimento primario, ma spetta anche a questa Corte nella sua attività interpretativa delle norme costituzionali. [...] Questa Corte [...] può valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza.».

⁹⁰ È stato rilevato che la Corte assume anche un punto di vista *esterno*, volto ad *incidere sull'evoluzione dell'ordinamento internazionale e sovranazionale*. Peraltro, attraverso la giurisprudenza qui richiamata in tema di identità costituzionale e di «massimizzazione della tutela sistemica» dei diritti e delle libertà, andrebbe ridiscussa la tradizionale impostazione degli studi delle fonti del diritto. Cfr. A. Ruggeri, *Teoria della Costituzione*, cit., 10 (v. spec. nota 19).

⁹¹ Si prende spunto da N. Zanon, *Pluralismo dei valori e unità del diritto: una riflessione*, in *Quad. cost.*, 2015, 919.

⁹² M. Dogliani, *Interpretazioni della costituzione*, Milano, 1982, spec. 97. Fra gli studi monografici di ampia apertura al dibattito internazionale S. Pajno, *Giudizi morali e pluralismo nell'interpretazione costituzionale. Un percorso tra Hart e Dworkin*, Torino, 2013. Fra i recenti scritti di studiosi italiani di taglio non monografico N. Zanon, *Pluralismo dei valori e unità del diritto*, cit. e C. Pinelli, *Il giudice e la legge*, in *Rivista AIC*, 3/2016, alla pagina web <http://www.rivistaaic.it>;

È appena il caso di affermare che, proprio in ragione della composizione e della struttura delle attribuzioni della Corte, i cui interventi sono *provocati* dall'esterno, è difficile postulare che debba e sia stato attribuito alla Corte un potere esclusivo di incidenza sotto questo profilo.

Piuttosto, sembra corretto ritenere che la Corte sia chiamata alla *gestione* del parametro. In altri termini, nell'esperienza italiana di giustizia costituzionale sembra possibile rilevare un'*alternanza* di fasi *ordinarie* e *straordinarie* di questa attività di gestione del parametro⁹³.

Per tale ragione, rispetto al parametro, la valutazione d'impatto ordinamentale va costruita sulle linee del bilanciamento fra diritti ed interessi costituzionali e sul giudizio di ragionevolezza.

Con riferimento specifico alla gestione del parametro da *integrare* con materiali normativi esterni (il tema del pluralismo ordinamentale), tuttavia, non va sottaciuto che con ogni probabilità l'attivismo giudiziale della Corte è sorretto dall'esigenza anche di *incidere* sull'evoluzione dell'ordinamento internazionale e sovranazionale.

In altre parole, è come se in queste ipotesi la Corte assumesse anche un punto di vista *esterno* e, quindi, conducesse una valutazione d'impatto ordinamentale intesa come "governo degli effetti" dell'interpretazione che offre del parametro di costituzionalità *verso altri ordinamenti*.

Ciò è apparso evidente nella sent. n. 238 del 2010 e nella lettura *svalutativa* della giurisprudenza CEDU di cui alla sent. n. 49 del 2015 (in cui la Corte individua dei criteri di *selezione* delle pronunce di Strasburgo per l'integrazione del parametro).

Peraltro, a tal riguardo, non va sottaciuto che, per i raccordi con il diritto internazionale generale ed il diritto internazionale pattizio, gli strumenti utilizzati sono, da un lato, il trasformatore automatico di cui all'art. 10 c. 1° Cost. e l'integrazione del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117 c. 1° Cost. e gli strumenti processuali che ha a disposizione la Corte sono integralmente definiti dall'ordinamento italiano. Ecco quindi che la Corte ha potuto soltanto mettere in tensione l'uso delle categorie dell'oggetto e delle pronunce di rigetto e d'inammissibilità per *chiudere* l'accesso di materiali esterni, con riferimento al diritto internazionale generale, per *governare l'impatto sul versante del parametro*⁹⁴.

Invece, con riferimento ai raccordi con l'ordinamento dell'Unione europea, dopo la soluzione *Granital* di cui alla sent. n. 170 del 1984, che ha messo in tensione la stessa tenuta del modello italiano di controllo di costituzionalità delle leggi per gli effetti che ha avuto la non applicazione delle norme interne antinomiche con quelle dell'Unione se dotate di effetto diretto e per l'ingresso delle forme con cui si è realizzata la supremazia del diritto dell'Unione (secondo il modello prefigurato dalla Corte di Lussemburgo), la Corte costituzionale, di recente, ha potuto far leva sul rinvio pregiudiziale – quindi su uno strumento che non è stato costruito interamente nell'ambito dell'ordinamento costituzionale – per poter incidere e *governare* il parametro, potendo così, di nuovo incidere sull'impatto ordinamentale del processo d'integrazione europea sull'ordinamento costituzionale a prescindere dai controlimiti⁹⁵.

⁹³ I termini in corsivo sono ripresi da R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 161.

⁹⁴ C. cost. n. 238 del 2014 cui soltanto dopo segue un'ordinanza di inammissibilità, ord. n. 30 del 2015

⁹⁵ C. cost. ord. 103 del 2008; ord. 207 del 2013; ord. 24 del 2017.

6. *Il problema dell'apertura del giudizio di costituzionalità a fattori extragiuridici ed il limite esterno alla valutazione d'impatto. Considerazioni di chiusura.*

La valutazione dell'impatto ordinamentale, nei casi in cui tocca, invece, quella parte della situazione normativa che è l'oggetto, dovrebbe giocare in senso differente: modularsi nel senso della *judicial modesty* e muoversi nell'ambito del giudizio di ragionevolezza come coerenza interna alla legislazione⁹⁶.

Si ritiene di dover percorrere tale itinerario di riflessione onde evitare che le scelte sul *decisum* possano essere condizionate dai *fatti* (ad esempio, come chiedevano le *parti* del giudizio principale nelle memorie di costituzione nella questione decisa con C. cost. n. 138 del 2010⁹⁷) o da elementi della situazione normativa *esterni* alla sfera del giuridico (su cui, ad esempio, il rapporto fra scienza, tecnica e diritto es. C. cost. n. 282 del 2002 e n. 338 del 2003 e C. cost. n. 84 del 2016⁹⁸); o dal *fattore "tempo"* (tema classico del diritto amministrativo, del "consolidamento" e della stabilizzazione del rapporto giuridico, della certezza del diritto⁹⁹ su cui oggi incide, ancora una volta, il rapporto con il sistema CEDU)¹⁰⁰ o da *fattori economici*¹⁰¹, senza che la Corte abbia poteri e strumenti idonei per compierle¹⁰².

Queste ultime ipotesi – che ricadono all'esterno della valutazione d'impatto ordinamentale – vanno distinte da quelle nelle quali situazioni normative e principi

⁹⁶ Cfr. J. Luther, (voce) *Ragionevolezza*, cit.

⁹⁷ Per questa tematica si rinvia alla relazione di Elisa Olivito: E. Olivito, *Il fatto nel giudizio sulle leggi*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2017, https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Elisa_Olivito_-_Il_fatto_nel_giudizio_sulle_leggi.pdf.

⁹⁸ Per cui si rinvia alla relazione al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa tenutosi a Milano il 9-10 giugno 2017 su *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni* di Antonio Iannuzzi. A. Iannuzzi, *Istruttoria e valutazioni tecnico-scientifiche*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2017, https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Antonio_Iannuzzi_-_Istruttoria_e_valutazioni_tecnico-scientifiche.pdf.

⁹⁹ F. Saja, *Introduzione*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 1, spec. 2-3.

¹⁰⁰ Evidente nel sindacato di costituzionalità delle leggi d'interpretazione autentica. Si veda – senza alcuna pretesa di completezza – A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003; G. Verde, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997, spec. cap. IV; G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980, 39 ss. Nella giurisprudenza recente va segnalata l'evoluzione degli orientamenti del giudice delle leggi a partire dal *caso Agrati*. Si muova dal *contrasto* di giurisprudenza fra C. cost. n. 311 del 2009 e ECHR Judg. 7/6/2009 *Agrati and Others v. Italy* (Appl. No. 43549/08, 6107/09, 5087/09) e ECHR Judg 31/5/2001, case *Maggio and Others v. Italy* (appl. Nos. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 and 56001/08) per poi giungere a C. cost. nn. n. 209 del 2010; 271 del 2011; n. 15 del 2012; 264 del 2012; 314 del 2013; 69, 156, 191 e 227 del 2014; 127, 146 e 150 del 2015; 214 del 2016.

¹⁰¹ Si rinvia per gli aspetti dell'istruttoria alla relazione al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa tenutosi a Milano il 9-10 giugno 2017 su *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni* di Michela Troisi: M. Troisi, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2017, https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Michela_Troisi_-_Attività_istruttoria_conseguenze_finanziarie_e_modulazione_degli_effetti_temporali_delle_decisioni.pdf.

¹⁰² Sul tema la relazione di Marilisa D'Amico al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa tenutosi a Milano il 9-10 giugno 2017 su *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, con particolare attenzione al dato tecnico-scientifico: M. D'Amico, *La Corte Costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2017, *Sui diritti a prestazione*. Cfr. da ultimo M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, <http://www.rivistaaic.it>

impliciti elaborati dalla Corte costituzionale per entrare e restare nel sistema dei poteri costituiti s'intrecciano nelle valutazioni d'impatto ordinamentale e giocano in favore della *judicial modesty*.

In altri termini, non fuoriescono dai limiti costituzionali della valutazione d'impatto casi nei quali la scelta sul *decisum* è conseguente all'applicazione dei principi di continuità dell'ordinamento; di gradualità nell'evoluzione dell'ordinamento; di salvaguardia dei diritti e delle libertà costituzionali nel quadro dei vincoli di bilancio (es. giur. cost. anni '60-80 in tema di diritti a prestazione e giur. cost. anni '90 sui limiti economico-finanziari in materia di tutela dei diritti a prestazione).

In questi casi si ricade, infatti, all'interno dell'ipotesi esaminata nel paragrafo precedente sulla *gestione* dell'apertura del parametro, costruito, appunto, in modo *aperto*.

Per chiarire meglio la linea di confine fra ciò che ricade all'esterno della valutazione d'impatto con riferimento all'oggetto, si può far riferimento ad una delle ipotesi in cui appare molto labile il confine con la *discrezionalità* del legislatore e su cui molto approfondite sono state le riflessioni della dottrina e frequenti gli interventi del giudice costituzionale: i limiti per la Corte nell'acquisire, *trattare* e valutare il *dato economico-finanziario* ai fini del *decisum*.

Qui coglie nel segno chi legge attraverso il parametro costituzionale la linea di confine: gli effetti dell'art. 81 Cost. sul ruolo ed i poteri della Corte.

L'art. 81 Cost. è parametro di costituzionalità¹⁰³.

Ciò significa che:

a) «le decisioni di spesa, cioè le decisioni circa l'impiego e l'allocatione delle risorse finanziarie pubbliche, devono essere prese dal Parlamento nel quadro dell'equilibrio finanziario globale»;

b) gli obblighi di copertura finanziaria – ed oggi di rispetto dei *cicli* macroeconomici per l'equilibrio di bilancio – «riguarda solo le leggi e solo il Parlamento, perché solo le leggi e il Parlamento hanno il potere di disporre spese e di allocare risorse».

In altri termini, la Corte «non ha il potere di allocare risorse, quindi non può essere soggetta all'obbligo di indicazione della copertura».

Il problema è quindi un altro. Bisogna «evitare decisioni di allocazione delle risorse “mascherate” da decisioni di altra natura»¹⁰⁴.

Insomma, non sussiste un *vincolo identico* per Corte e legislatore derivante dal parametro in questione¹⁰⁵.

Quindi, certamente, l'art. 81 Cost. è parametro ed è quindi idoneo ad entrare in bilanciamento ed a giocare un ruolo nel giudizio di ragionevolezza, ma va notato, a tal proposito, che dopo le iniziali affermazioni dell'uso giurisprudenziale del parametro in questione contenuto nella sent. n. 88 del 2014, la Corte nella giurisprudenza più recente lo fa entrare in relazione con l'art. 3 c. 2° Cost. o con altri interessi e diritti di rango costituzionale nello scrutinio di costituzionalità delle leggi (forse anche al fine di

¹⁰³ Si condividono le riflessioni di G. Rivoecchi, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 3/2016, spec. par. 5, reperibile alla pagina web <http://www.rivistaaic.it> sul come cambierà l'uso giurisprudenziale dell'art. 81 Cost. (nel senso di un notevole *potenziamento* della possibilità del suo uso giurisprudenziale). Di recente, nella giurisprudenza costituzionale, cfr. C. cost. n. 275 del 2016.

¹⁰⁴ V. Onida, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991, Milano, 1993, 19, spec. 26-30.

¹⁰⁵ In tal senso cfr. I. Ciolli, *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quad. cost.*, 2015, 702 ss.; Id., *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, <http://www.forumcostituzionale.it>, 1.

inscriverlo entro le forme della Costituzione repubblicana e non lasciarlo scivolare verso quelle proprie del diritto sovranazionale di matrice euro-unitaria)¹⁰⁶.

In altri termini, se la *materia* non è preclusa alla *cognizione* del giudice delle leggi, è chiaro che *il tipo di attività* svolto – il controllo di costituzionalità delle leggi alla luce dei principi costituzionali sul governo dei fattori economico-finanziari – è qualitativamente diverso da quello che spetta al legislatore o ai giudici comuni: la Corte valuta il bilanciamento degli interessi e la ragionevolezza della legge ma non ha il potere di assumere *decisioni di bilancio o di carattere economico e finanziario* nel senso che non può allocare risorse finanziarie¹⁰⁷.

Il limite è sempre lo stesso, insito nelle attribuzioni della Corte.

Alla luce di queste considerazioni, si può abbozzare una risposta all'interrogativo oggetto di quest'ultima parte delle riflessioni sulla valutazione d'impatto: le transizioni politiche, economiche, sociali possono essere assunte come *fattori* condizionanti nell'elaborazione e nel ricorso di tali tecniche da parte della Corte costituzionale?

Nel quadro costituzionale vigente è un dato incontrovertibile che l'instabilità del contesto politico e sociale¹⁰⁸ e l'evoluzione dei cicli economico-finanziari possano essere percepiti con *disagio*, con *difficoltà* dalla Corte al momento della decisione delle questioni sottoposte al suo vaglio¹⁰⁹.

Ma tali elementi di contesto non possono costituire *di per sé fattori* di decisione.

In altri termini, valutare l'impatto ordinamentale del *decisum* non significa trasferire dentro le pronunce della Corte valutazioni sul contesto politico, sociale ed economico-finanziario sul quale scegliere *se incidere normativamente*.

Questa scelta spetta invece, sicuramente alla discrezionalità del legislatore, che, infatti, ha il potere di scegliere sull'*an* (e sul *quomodo*) dell'intervento, sul tipo di rapporto da realizzare fra contesto politico, sociale, economico-finanziario e mondo delle regole e dei principi giuridici.

¹⁰⁶ Ancora, cfr. C. cost. n. 275 del 2016.

¹⁰⁷ C. cost. n. 178 del 2015; C. cost. n. 275 del 2016. Sulle forme del bilanciamento fra diritti ed interessi di carattere disomogeneo e le forme che dovrebbe assumere cfr. M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit., 11, punto *b*) e *c*), e pagine seguenti su possibili tecniche decisorie alternative. Cfr. con soluzioni differenti A. Barbera, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 4, reperibile alla pagina web <http://www.rivistaaic.it> ed A. Morrone, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 10/2015, reperibile alla pagina web <http://www.federalismi.it>; A. Morelli, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in *Quad. cost.*, 2015, 707 ss.

Prima della riforma costituzionale del 2012, sulle possibili soluzioni applicative dell'art. 81 Cost. nel giudizio di costituzionalità con riferimento alle "sentenze di spesa" ed all'evoluzione del tipo "sentenza additiva" cfr. A. Celotto, G. D'Alessandro, *Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 2004, 228; A. Giorgis, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Milano, 1999; E. Grosso, *Sentenze costituzionali di spesa che non costino*, Torino, 1991; C. Colapietro, *Le pronunce «erogatorie» della Corte costituzionale e il vincolo costituzionale della copertura finanziaria: le «additive di prestazione» sono per loro natura esenti dai vincoli e dai limiti dell'art. 81 cost.*, in *Giur. it.*, 1989, I, 1, 1249; F. Donati, *Sentenze della Corte costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 1508; D. Sorace, *Note in tema di sentenze della Corte costituzionale che importano nuove o maggiori spese e art. 81 della Costituzione*, in *Stato ed economia (Scritti in ricordo di D. Serrani)*, Padova, 1984, 243.

¹⁰⁸ Cfr. la criticata *doppia pronuncia* sull'adulterio femminile: C. cost. n. 64 del 1961 e C. cost. n. 126 del 1968. Si veda sul punto G. Zagrebelsky, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, 2005, 87-89. Cfr. la decisione di rigetto contenente un'interpretazione *originalista* dell'art. 29 sul matrimonio C. cost. n. 138 del 2010.

¹⁰⁹ L. Paladin, *La giustizia costituzionale nel 1985*, in *Giur. cost.*, 1986, 285, spec. 287; F. Saja, *Introduzione*, in AA.VV., *Effetti temporali*, cit., 2-3.

L'intervento della Corte è, invece, successivo e retroagisce sulla scelta di intervenire con lo strumento giuridico, scelta già operata dal legislatore, scelta già oggetto di interpretazione ed applicazione dai giudici, dalla pubblica amministrazione, dai soggetti giuridici.

Osservando le modalità di esercizio del controllo di costituzionalità delle leggi in Italia si può affermare come la necessità di assicurare piena normatività alla Costituzione – il principio di costituzionalità, l'affermazione dell'inesistenza di leggi o atti con forza di legge sottratte al controllo di costituzionalità¹¹⁰ – non abbia significato che la Corte sia stata *costretta* o *abbia inteso* avviare trasformazioni sociali, economiche e politiche.

In altri termini, nell'attività della Corte, la percezione dell'impatto sociale, economico, politico delle proprie decisioni non è passato attraverso valutazioni che abbiano compreso il sindacato sull'*an* dell'intervento sul contesto sociale, economico, politico.

Anzi, la Corte ha spesso affermato che tale valutazione spetta al bilanciamento legislativo, soprattutto in ipotesi in cui si sia trattato di scelte legislative di carattere *ordinamentale* o che abbiano composto, per la prima volta, in bilanciamento una serie di diritti ed interessi di rango costituzionale, soprattutto se in relazione ad esse siano state avviate iniziative referendarie, sottoposte al vaglio della Corte in sede di giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo¹¹¹.

Insomma, per rispondere all'interrogativo che ci si è posti sembra sia di primaria importanza ricordare che la Corte opera sulle scelte già compiute dal legislatore e che il sindacato sull'*opportunità* di intervenire su un certo contesto socio-economico-politico è precluso alla Corte.

La Corte può, invece, valutare la ragionevolezza del *quomodo* dell'intervento¹¹² ed è in questa sede che effettua una valutazione d'impatto ordinamentale.

Sembra, infine, opportuno ricordare che queste considerazioni si muovono nella direzione di quell'insegnamento secondo cui «la ricostruzione del significato del controllo giurisdizionale sulle leggi dovrà avvenire soprattutto in base alla osservazione della storia reale dell'istituto»¹¹³ o degli istituti sui quali verte la questione di legittimità costituzionale.

Orbene, questa storia non significa – e non ha significato – trasferire valutazioni sulla scelta d'intervenire sulle dinamiche sociali ed economiche compiuta dal legislatore (sull'*an*) nella definizione del *decisum*.

¹¹⁰ Sul problema delle zone franche e le caratteristiche del controllo di costituzionalità delle leggi in Italia si veda la relazione di Stefano Catalano al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa tenutosi a Milano il 9-10 giugno 2017 su *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*: S. Catalano, *Valutazione della rilevanza della questione di costituzionalità ed effetto della decisione della Corte sul giudizio a quo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2017, https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Stefano_Catalano_-_Valutazione_della_rilevanza_della_questione_di_costituzionalita.pdf.

¹¹¹ Cfr. ad esempio C. cost. n. 162 del 2014, par. 5 *considerato in diritto*.

¹¹² A volte, addirittura, adotta un atteggiamento di eccessiva deferenza nei confronti del bilanciamento legislativo, come ad esempio in C. cost. n. 84 del 2016, par. 11 *considerato in diritto*, nell'ipotesi in cui l'oggetto del controllo di costituzionalità sia stato già definito, in precedenti ordinanze pronunciate nel giudizio di ammissibilità del referendum, come legge costituzionalmente necessaria. Un atteggiamento di *self-restraint* emerge anche nelle C. cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017, sempre con riferimento a leggi costituzionalmente necessarie, le leggi elettorali delle Camere del Parlamento, in riferimento alle quali erano state già pronunciate ordinanze relative all'ammissibilità del referendum abrogativo.

¹¹³ C. Esposito, *Il controllo giurisdizionale delle leggi in Italia*. Relazione letta nel 1950 al Congresso internazionale di diritto processuale di Firenze, ora in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 263, spec. 266.

Questo per i caratteri del modello italiano di giustizia costituzionale, che inevitabilmente frapponne uno iato fra la Corte ed esse.

Alcuni elementi inducono a concludere in questa direzione.

Innanzitutto, contro tale apertura sembrano ostare alcuni aspetti strutturali del giudizio di costituzionalità delle leggi.

Anche se guardiamo al giudizio in via incidentale, questo modello *ibrido* tra astrattezza e concretezza che è stato realizzato in Italia, *non è stato costruito dal legislatore ed utilizzato dalla Corte per aprirsi pienamente a tali istanze*¹¹⁴.

Infatti, non è prevista la possibilità *per i portatori d'interessi di costituirsi o intervenire in giudizio rappresentando questo aspetto o contribuendo a rappresentarlo*¹¹⁵ e l'uso dei poteri istruttori è stato parco e condizionato dall'assenza di uno statuto *giuridico forte*¹¹⁶.

Sull'ampiezza dell'apertura ai fatti e ai mondi del *non giuridico* ha inciso poi, nell'esperienza italiana di giustizia costituzionale, la stessa organizzazione interna della Corte, carente di strutture capaci di acquisire ed elaborare in modo autonomo tali dati ed elementi di valutazione¹¹⁷.

Ma, in linea generale, ciò non potrebbe neppure ritenersi compatibile con la struttura dell'organizzazione costituzionale nell'esperienza della Costituzione repubblicana.

Non può essere così, proprio perché la Corte è stretta in una rete di poteri costituiti, soprattutto con riferimento ai poteri del legislatore, dei giudici, dell'altro custode della Costituzione: il Capo dello Stato.

In altri termini, la valutazione d'impatto ordinamentale incrocia il problema della «*proportio* tra la legittimazione del giudice costituzionale e il suo operato, non tanto e non solo per le sentenze additive, ma in generale per il suo contributo alla formazione di

¹¹⁴ Cfr. specialmente, C. cost. n. 35 del 2017 e le considerazioni ove parla di messa in crisi delle categorie del processo costituzionale di A. Mangia, *L'azione di accertamento diretto come surrogato del ricorso diretto*, in *lacostituzione.info*, 15 febbraio 2017, 2-3, reperibile alla pagina web <http://www.lacostituzione.info/index.php/2017/02/15/lazione-di-accertamento-come-surrogato-del-ricorso-diretto/>

¹¹⁵ Si veda la questione di legittimità costituzionale sulla disciplina del matrimonio nel codice civile in cui la Corte dichiarò – in base ad una sua consolidata giurisprudenza – inammissibile l'intervento di portatori d'interessi (associazioni) che avevano richiesto o intendevano sostenere le richieste istruttorie delle parti del giudizio principale e le memorie di quest'ultime con le quali si richiedeva alla Corte di operare una valutazione dell'impatto psico-sociale dei limiti all'accesso al matrimonio previsti dal legislatore in base al sesso C. cost. n. 138 del 2010, *ritenuto in fatto*, ultimo periodo del par. 2: «In chiusura, si chiede a questa Corte di acquisire un'adeguata base informativa sul numero di coppie formate da persone dello stesso sesso, che vivono sul territorio italiano, e sull'impatto dell'attuale prassi interpretativa, che esclude le persone dello stesso dal matrimonio, sul loro benessere psicosociale.»

¹¹⁶ Si vedano, ad esempio, C. cost. n. 141 del 2015, e la “sequenza” C. cost. n. 155 del 2015 (assenza di ricorso a mezzi istruttori e pronuncia di inammissibilità) e C. cost. n. 188 del 2016 (utilizzo di mezzi istruttori) in tema di equilibrio dinamico di bilancio nelle relazioni Stato-Regioni. Sul tema si rinvia alle relazioni al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa tenutosi a Milano il 9-10 giugno 2017 su *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni* di Michele Nisticò, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, reperibile alla pagina web <https://www.gruppodipisa.it> e di M. Troisi, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, cit. Si vedano le considerazioni di M. Luciani, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993, 53; Id., *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. cost.*, 1987, I, 1045.

¹¹⁷ Si vedano, ancora, le riflessioni di M. Nisticò, *Le problematiche del potere istruttorio*, cit., sulle forme dei poteri istruttori e M. Troisi, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie*, cit., sulla storia dell'Ufficio della documentazione e indicazione dei costi delle decisioni della Corte.

un nuovo diritto non legislativo» e la *proportio* sussiste fino a quando non siano contrapposte esigenze giuridiche ed esigenze di fatto; sino a quando la Corte si muova soltanto per «coordinare esigenze e necessità che tutte hanno un fondamento nel campo del diritto»¹¹⁸.

¹¹⁸ L. Elia, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, cit., 515.