

ELENA MALFATTI - SAULLE PANIZZA - ROBERTO ROMBOLI

GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

Settima edizione



G. Giappichelli Editore

Indice

pag.

Presentazione

XV

Presentazione della settima edizione

XVI

Capitolo primo

Le origini della giustizia costituzionale, i modelli e le loro evoluzioni. La genesi della Corte costituzionale italiana

Sezione I

Le origini e i modelli di giustizia costituzionale

1. L'emergere, negli Stati Uniti, del *judicial review of legislation* 1
2. Lo sviluppo, in Europa, di una nuova forma di controllo giudiziario sulla costituzionalità delle leggi 5
3. L'evoluzione della giustizia costituzionale e il sorgere di modelli c.d. misti 8
4. La diffusione della giustizia costituzionale e il progressivo aumento delle competenze affidate ai relativi organi 10

Sezione II

La tutela dei diritti fondamentali degli individui, le modalità di accesso agli organi della giustizia costituzionale, il ricorso diretto del singolo

1. La tutela dei diritti fondamentali degli individui offerta dai sistemi di giustizia costituzionale 12
2. Tutela dei diritti individuali e classificazione dei sistemi di giustizia costituzionale 13
3. Le origini del ricorso diretto 16
4. La tipologia assunta dal ricorso diretto nelle varie esperienze 19
5. Il naturale adattamento degli istituti e il suo significato all'interno dei sistemi di giustizia costituzionale 23

Sezione III

La genesi della Corte costituzionale italiana

1. Il dibattito in Assemblea costituente e l'esito dei lavori 25

- | | | |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2. | La previsione costituzionale, la mancata attivazione della Corte fino al 1956, e le esperienze concretamente avutesi tra il 1948 ed il 1955 | 30 |
| 3. | Le fonti sulla giustizia costituzionale | 37 |

Capitolo secondo

La composizione, l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale

- | | | |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. | La composizione della Corte costituzionale | 47 |
| 1.1. | Alcune notazioni statistiche | 50 |
| 1.2. | Lo <i>status</i> dei giudici costituzionali e le garanzie di indipendenza della Corte | 51 |
| 2. | L'organizzazione della Corte costituzionale | 57 |
| 2.1. | Il principio di collegialità | 57 |
| 2.2. | Il Presidente e le altre articolazioni interne | 58 |
| 3. | Il funzionamento della Corte costituzionale | 65 |
| 3.1. | Quadro statistico di insieme | 65 |
| 3.2. | L'udienza pubblica e la camera di consiglio. L'emergenza da Covid-19 | 67 |
| 3.3. | La sentenza e l'ordinanza | 72 |
| 3.4. | L' <i>iter</i> formativo delle pronunce | 73 |
| 3.5. | La motivazione delle pronunce | 76 |
| 3.6. | L'istituto dell'opinione dissenziente | 79 |
| 3.7. | Le ipotesi di mancata coincidenza tra giudice relatore e giudice redattore | 83 |

Capitolo terzo

Il giudizio di costituzionalità delle leggi. La via incidentale

Sezione I

I presupposti

- | | | |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. | La nozione di "giudice" e di "giudizio" | 86 |
| 2. | Il controllo sulle leggi anteriori alla Costituzione | 91 |
| 3. | Il parametro costituzionale e le "norme interposte" | 92 |
| 4. | La nozione di "legge ed atto avente forza di legge": le fonti costituzionali, le omissioni del legislatore ed il decreto che recepisce il risultato del referendum popolare | 94 |
| 5. | <i>Segue</i> : i regolamenti eurounitari ed i decreti legge | 96 |
| 6. | <i>Segue</i> : il processo di "delegificazione", i regolamenti parlamentari, le norme integrative per i giudizi costituzionali, i regolamenti governativi | 101 |

Sezione II

La fase davanti al giudice a quo

- | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. La nozione di rilevanza, di non manifesta infondatezza e la doverosa sperimentazione dell'interpretazione conforme | 104 |
| 2. L'ordinanza di rimessione: contenuto, effetti e forme di pubblicità. La trasmissione degli atti del processo <i>a quo</i> alla Corte costituzionale | 108 |

Sezione III

Il processo costituzionale

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Il contraddittorio nel giudizio costituzionale: costituzione, ruolo, nozione e difesa tecnica delle parti del processo principale | 111 |
| 2. <i>Segue</i> : l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri (o della giunta regionale) nella ricostruzione della dottrina e nella prassi | 117 |
| 3. <i>Segue</i> : l'intervento di soggetti terzi | 120 |
| 4. La riforma del 2020 delle norme integrative: a) intervento di terzi; b) accesso dei terzi agli atti processuali; c) presentazione di opinioni da parte di <i>amici curiae</i> | 123 |
| 5. I poteri delle parti costituite nel processo costituzionale. L'attività istruttoria della Corte e la convocazione di "esperti di chiara fama" | 124 |

Sezione IV

Le decisioni della Corte costituzionale

- | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. La veste formale (sentenza, ordinanza, decreto). Le ordinanze "interlocutorie" | 126 |
| 2. Le decisioni processuali: la restituzione degli atti al giudice <i>a quo</i> | 129 |
| 3. <i>Segue</i> : la inammissibilità (semplice e manifesta), la irricevibilità e la loro efficacia | 131 |
| 4. Le decisioni di merito: la infondatezza (semplice e manifesta) e la loro efficacia | 133 |
| 5. Le decisioni interpretative di rigetto e la loro efficacia | 135 |
| 6. La dichiarazione di incostituzionalità totale o parziale, le sentenze "manipolative" | 138 |
| 7. L'efficacia delle decisioni di accoglimento, il limite dei rapporti esauriti e la modulazione degli effetti temporali | 140 |
| 8. La creazione di un nuovo tipo di decisione: la pronuncia in due distinte fasi per dare tempo al legislatore di intervenire | 144 |
| 9. Il principio del chiesto-pronunciato e la illegittimità costituzionale consequenziale | 146 |
| 10. Le sentenze additive di principio | 148 |
| 11. La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale | 150 |
| 12. La non impugnabilità delle pronunce del Giudice costituzionale, le ipotesi di errori materiali e di errori di fatto. La pubblicità delle decisioni | 151 |

Capitolo quarto

Il giudizio di costituzionalità delle leggi. La via principale (o di azione)

Sezione I

Le ipotesi di ricorso diretto prima della revisione del Titolo V, parte seconda, della Costituzione

- | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Le ipotesi di ricorso diretto prima della revisione del Titolo V, parte seconda, della Costituzione | 156 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

Sezione II

Il controllo sugli statuti delle Regioni ordinarie

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Lo statuto regionale come oggetto e come parametro: la collocazione nel sistema delle fonti | 158 |
| 2. Il carattere preventivo o successivo del ricorso governativo | 161 |
| 3. <i>Segue</i> : la soluzione della Corte costituzionale ed il carattere preventivo, ma non sospensivo, del ricorso governativo | 162 |
| 4. I vizi sindacabili: l'“armonia con la Costituzione”, l'uso frazionato del potere statutario e l'impossibilità di attivare il referendum di cui all'art. 123 Cost. per mancanza di disposizioni attuative | 165 |
| 5. Il giudizio costituzionale: il ricorso governativo e le altre forme di impugnazione dello statuto, il contraddittorio, la decisione ed il problema del seguito | 168 |

Sezione III

Il controllo sulla legge in via principale

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. La riforma del Titolo V della Costituzione e l'“esplosione” del giudizio in via principale | 171 |
| 2. L'interesse a ricorrere. Il regime dei vizi denunciabili da parte dello Stato e della Regione | 173 |
| 3. Il ricorso dello Stato e della Regione: i soggetti legittimati ed il rapporto con la delibera dell'organo collegiale | 177 |
| 4. <i>Segue</i> : il contenuto minimo, la notifica ed i termini | 181 |
| 5. Il giudizio davanti alla Corte: la riunione e la separazione delle cause e l'attività istruttoria | 184 |
| 6. <i>Segue</i> : il potere cautelare | 185 |
| 7. <i>Segue</i> : il contraddittorio | 188 |
| 8. Le decisioni della Corte costituzionale: le ordinanze interlocutorie e le pronunce processuali | 191 |
| 9. <i>Segue</i> : le pronunce di merito | 193 |

Sezione IV

Il giudizio in via principale nelle Regioni a statuto speciale

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Il controllo delle "leggi statutarie" e l'applicazione del nuovo art. 127 Cost. in forza dell'art. 10, l. cost. 3/01 | 195 |
| 2. Le ipotesi di ricorso in via diretta nella Regione Trentino-Alto Adige | 198 |
| 3. Le ipotesi di ricorso in via diretta nella Regione Sicilia | 201 |

Capitolo quinto

Il giudizio per conflitto di attribuzione

Sezione I

Profili comuni

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Premessa: una previsione nuova nell'ordinamento italiano. I "precedenti" | 205 |
| 2. Alcune precisazioni terminologiche | 209 |
| 3. L'oggetto e il parametro del giudizio | 211 |
| 4. Il procedimento davanti alla Corte: linee generali | 213 |
| 5. La tipologia delle pronunce | 219 |
| 6. I limiti del controllo operato dalla Corte | 223 |

Sezione II

Il conflitto di attribuzione tra enti

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Il carattere di complementarità rispetto al giudizio in via principale | 226 |
| 2. Profili soggettivi ed oggettivi | 228 |
| 2.1. I problemi implicati dall'avere ad oggetto, il conflitto, un atto giurisdizionale | 230 |
| 2.2. Il parametro del giudizio | 235 |
| 3. I termini perentori del giudizio | 238 |
| 4. La sospensiva dell'esecuzione degli atti impugnati | 239 |
| 5. Il rilievo della leale collaborazione come tecnica di giudizio | 241 |

Sezione III

Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. La mancanza di un <i>numerus clausus</i> di soggetti legittimati | 244 |
| 1.1. I c.d. organi-potere | 250 |
| 1.2. I c.d. poteri-organo | 257 |
| 2. Oggetto e parametro del giudizio | 263 |
| 2.1. La controversa ammissibilità del conflitto originato da leggi o atti aventi forza di legge | 267 |
| 2.2. I problemi implicati dall'avere ad oggetto, il conflitto, una delibera di insindacabilità o una norma dei regolamenti parlamentari | 270 |

	<i>pag.</i>
3. La delibazione di ammissibilità del conflitto	274
4. L'insussistenza di termini per l'avvio del procedimento, ed i problemi connessi	277
5. Tecniche di giudizio e "impatto" delle decisioni	280

Capitolo sesto

Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo

1. Introduzione. Il giudizio della Corte costituzionale nel contesto della procedura referendaria	285
2. L' <i>iter</i> attraverso il quale si snoda la procedura referendaria	290
3. La fase che si svolge davanti alla Corte; in particolare, le questioni legate all'esigenza di un "contraddittorio"	293
4. L'art. 75, 2° comma, Cost., e la sua interpretazione logico-sistematica	297
5. L'affinamento dei limiti c.d. impliciti all'ammissibilità del referendum	300
5.1. Le leggi costituzionali e a forza passiva rafforzata	301
5.2. Le leggi costituzionalmente vincolate e quelle costituzionalmente obbligatorie (o necessarie)	302
5.3. I quesiti c.d. manipolativi	305
5.4. Omogeneità, completezza e chiarezza dei quesiti	309
5.5. Le valutazioni inerenti la c.d. normativa di risulta	314
6. Le decisioni della Corte e i relativi effetti	318

Capitolo settimo

Il giudizio sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica

1. I precedenti dell'istituto e l'originaria previsione costituzionale	323
2. Le particolarità riguardanti la composizione e l'organizzazione della Corte costituzionale	325
3. L'individuazione delle fattispecie penali rilevanti e i profili procedurali del giudizio	328
4. L'unica applicazione concreta dell'istituto, avente riguardo ai reati ministeriali: il c.d. caso Lockheed	330
5. Le modifiche alla competenza penale della Corte costituzionale introdotte nel 1989	331
6. Il procedimento attuale nell'ipotesi di responsabilità del Capo dello Stato e la relativa pronuncia	333
7. Alcuni sviluppi in ordine alla posizione ordinamentale del Presidente della Repubblica	334

Capitolo ottavo

Il ruolo della Corte costituzionale nel sistema. Corte e forma di governo

Sezione I

La Corte costituzionale tra politica e giurisdizione

- | | |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. La natura "bifronte" del Giudice costituzionale | 339 |
| 2. La Corte e il suo processo: valore, formazione, grado di vincolatività | 341 |

Sezione II

La Corte costituzionale ed il legislatore

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Il rispetto delle scelte discrezionali del legislatore: il parametro della "ragionevolezza" | 345 |
| 2. <i>Segue</i> : le sentenze manipolative, le "rime obbligate" ed il superamento delle stesse | 346 |
| 3. <i>Segue</i> : le sentenze c.d. additive di principio | 348 |
| 4. <i>Segue</i> : la sindacabilità delle regole di tecnica legislativa | 349 |
| 5. La riproduzione di una legge dichiarata incostituzionale attraverso una legge ordinaria e attraverso una legge costituzionale | 351 |

Sezione III

La Corte costituzionale e l'autorità giudiziaria

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Il ruolo del giudice nel nostro modello di giustizia costituzionale. La "guerra tra le due Corti" ed il suo superamento con il richiamo al "diritto vivente" | 353 |
| 2. Corte e giudici nel controllo sulle leggi: l'interpretazione conforme a Costituzione | 356 |
| 3. Corte e giudici nei conflitti: i limiti al controllo delle decisioni giurisdizionali | 359 |

Sezione IV

La Corte costituzionale ed il Presidente della Repubblica

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. L'intervento della Corte e del Capo dello Stato nel controllo delle leggi e nella risoluzione dei conflitti: caratteri comuni ed elementi di distinzione. L'incidenza sul giudizio costituzionale della prassi della promulgazione con motivazione e con "motivazione contraria" | 360 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

Sezione V

La Corte costituzionale, le "stagioni" e le riforme

- | | |
|---------------------------------------------|-----|
| 1. Le "stagioni" della Corte costituzionale | 363 |
|---------------------------------------------|-----|

	<i>pag.</i>
2. Gli anni 2000 e la fase attuale	366
3. La legittimazione della Corte costituzionale	369
4. Le riforme: le "zone d'ombra" ed il loro superamento per via giurisprudenziale	371
5. Le riforme per rendere più efficace l'azione della Corte: il potere cautelare e la dilazione degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità	372
6. Le riforme per ampliare l'accesso alla Corte: la materia elettorale, il ricorso diretto del singolo e quello delle minoranze parlamentari	374
7. La crisi del sistema accentrato di controllo sulle leggi: ripensare il modello?	379

Capitolo nono

La Corte costituzionale e le Corti d'Europa

1. Considerazioni introduttive	383
2. I rapporti tra Corte costituzionale e Corte di Lussemburgo	385
2.1. L'allontanamento del nostro giudice costituzionale dalle questioni comunitarie	387
2.2. La progressiva evoluzione dell'ordinamento eurounitario nel senso della tutela dei diritti fondamentali	388
3. I rapporti tra Corte costituzionale e Corte di Strasburgo	390
3.1. L'evoluzione in ambito CEDU	392
4. Le problematiche di insieme e gli approdi della giurisprudenza costituzionale	393
5. Un quadro in evoluzione	400
6. Le linee giurisprudenziali più recenti	402
<i>Nota bibliografica</i>	409
<i>Indice analitico</i>	447