

Il ruolo delle Corti costituzionali nel confermare e nell'applicare i principi costituzionali

Questionario

Per le relazioni nazionali

I. Il ruolo della Corte costituzionale nel definire e nell'applicare principi costituzionali espliciti/impliciti

1. (a) Nel controllo di costituzionalità, la Corte costituzionale, o un altro organo equivalente, dotato del potere di svolgere il controllo di costituzionalità (di seguito denominato Corte costituzionale) ricorre ad alcuni principi costituzionali (quali, ad esempio, la separazione dei poteri, i pesi e contrappesi, lo stato di diritto, l'eguaglianza e la non discriminazione, etc.)? In quale misura la Corte costituzionale si fonda su tali principi?

Si tratta di principi costitutivi della comune cultura giuridica europea da oltre due secoli. Anche l'ordinamento italiano, al pari degli altri ordinamenti democratici europei, si basa su alcuni pilastri necessari che costituiscono i tratti essenziali dello Stato di diritto. In primo luogo, la finalità politico costituzionale garantistica, ovverosia lo Stato è il superiore garante delle libertà e dei diritti degli individui, lo strumento attraverso cui si realizza la convivenza pacifica dei consociati. In modo strumentale a tale finalità principale, l'organizzazione costituzionale si struttura attraverso il principio della separazione dei poteri, in quanto il potere politico è suddiviso tra soggetti istituzionali diversi, le cui attribuzioni sono definite e tutelate a livello costituzionale. La finalità garantistica è, inoltre, realizzata attraverso il principio di legalità, ovverosia la regola secondo cui l'attività dei pubblici poteri deve essere fondata su una previa autorizzazione legislativa, sì da escludere forme di arbitrio, e ogni limitazione della sfera di libertà riconosciuta a ciascun individuo avviene per mezzo della legge. La legge legittima e delimita l'azione dei pubblici poteri, la legge è garanzia delle libertà di tutti. Il principio di legalità, nell'ordinamento italiano che segue la tradizione giuridica dell'Europa continentale (*civil law*), si concretizza nella idea che la legge, in quanto formata dai rappresentati della Nazione e avente i caratteri della generalità e dell'astrattezza, costituisce la fonte di ogni potere. Il principio di legalità racchiude in sé l'idea della superiorità della legge in quanto essa promana dai rappresentanti scelti dalla collettività. È questo il principio rappresentativo, anch'esso costitutivo dello Stato di diritto. Ulteriore tratto distintivo, che completa e chiude il sistema, è la garanzia dell'accesso alla giustizia, caratterizzata a sua volta da un complesso di principi fra i quali primariamente l'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario e il giusto processo.

Naturalmente questi concetti hanno assunto nelle diverse epoche storiche significati diversi. Il fatto che ha determinato un cambiamento di senso di tali concezioni è stato, alla fine del secondo dopoguerra nel secolo scorso, l'introduzione di Costituzioni democratiche. Guardando all'ordinamento italiano, è evidente, infatti, che lo Stato di diritto nel sistema liberale ottocentesco o del primo novecento era cosa ben diversa dallo Stato di diritto costituzionale di epoca repubblicana. Similmente e congiuntamente tutti i principi che ne costituiscono il contenuto hanno subito un profondo cambiamento. Si pensi al primato del potere legislativo nella concezione *ante* Costituzione repubblicana, che oggi acquista un diverso senso in ragione, per l'appunto, della presenza della superiore fonte costituzionale e della garanzia costituzionale operante attraverso la Corte costituzionale. Si pensi, anche, al principio di eguaglianza, che, proprio per effetto della Carta costituzionale, ha subito una trasformazione profonda passando da criterio meramente formale a criterio sostanziale. È questo - il principio di eguaglianza sostanziale - il tratto distintivo e

caratterizzante della Costituzione repubblicana italiana, il principio che si pone quale premessa necessaria di una democrazia pluralista e che si realizza attraverso la costruzione dello Stato sociale. *Sul punto si rinvia alla esposizione relativa al principio di eguaglianza e divieto di discriminazione.*

Lo Stato di diritto

La Corte costituzionale ha frequentemente richiamato il concetto fin dall'inizio della sua attività per significare il sostrato comune nel quale si inscrivono quei principi che garantiscono le libertà essenziali dei cittadini e che devono ritenersi fondamentali e imprescindibili per gli attuali ordinamenti democratici.

Ha affermato la Corte che in uno Stato di diritto, qualsiasi bene giuridico non può trovare tutela se non secondo le regole obiettive poste dalla normativa costituzionale (sentenza n. 155/1990). La casistica è vastissima. L'affermazione secondo cui ogni norma che sopravvenga ad omologare fatti conseguiti alla violazione del *neminem laedere* si pone fuori del quadro dei valori su cui è costruito lo Stato di diritto (sentenza n. 16/1992) ben esemplifica il concetto. A proposito del diritto alla sicurezza, la Corte afferma che essa consiste nell' "ordinato vivere civile", che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico (sentenza n. 2/1956). Con riferimento ai principi costituzionali che legittimano il potere del Governo di adottare decreti delegati, la Corte afferma che si tratta di principi costituzionali fondamentali e tradizionali di ogni Stato di diritto, ora espressamente previsti dagli artt. 70 e 77, primo comma, Cost. (sentenza n. 37/1957). Per cogliere il significato e la portata del diritto di difesa, la Corte afferma che esso è fondamentale di ogni ordinamento basato sulle esigenze indefettibili della giustizia e sui cardini dello Stato di diritto (sentenza n. 46/1957) e che in uno Stato di diritto, libero e democratico, i cittadini possono trovare contro l'arbitrio sufficienti mezzi di difesa (sentenza n. 121/1957). Lo Stato di diritto è quello che garantisce una congrua garanzia contro abusi ed eccessi della pubblica amministrazione (sentenza n. 100/1987). A giustificare la possibilità di leggi interpretative si afferma che si tratta di istituto comunemente ammesso da altri ordinamenti statali, che posseggono i caratteri di Stato di diritto e di Stato democratico, e che l'emanazione di leggi interpretative non incide necessariamente sul principio della divisione dei poteri (sentenza n. 118/1957). Il principio della precostituzione del giudice viene ricondotto al tradizionale concetto di giudice naturale energicamente e continuamente riaffermato fra le garanzie dello Stato di diritto (sentenza n. 88/1962). La garanzia della tutela giurisdizionale assicurata a "tutti" è espressione di un principio coesistente ad ogni tipo di Stato di diritto (sentenza n. 44/1968). Il regolare svolgimento della funzione giudiziaria è riconosciuto come uno degli aspetti fondamentali della vita dello Stato diritto e il principio di legalità viene qualificato come fondamentale esigenza dello Stato di diritto (sentenza n. 100/1981). Similmente, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (sentenza n. 349/1985). La correttezza della gestione del denaro pubblico, proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni, è principio generale del nostro ordinamento riconducibile ad un principio fondamentale dello Stato di diritto (sentenza n. 1007/1988). Il servizio militare veniva qualificato come la prestazione personale per eccellenza e più gravosa che possa ammettersi in una società civile e democratica ed in uno Stato di diritto (sentenza n. 41/1990).

La separazione dei poteri

L'attribuzione esercitata dalla Corte costituzionale quale giudice dei conflitti tra poteri dello Stato o tra Enti sottende necessariamente il principio della separazione dei poteri. Analogamente, il principio della separazione dei poteri viene implicato laddove la Corte costituzionale, autolimitandosi, riconosce che la questione al suo esame rientra nella sfera di discrezionalità politica riservata al legislatore (sentenza n. 23 del 2016), o quando richiama se stessa al dovere "di rigorosa osservanza dei limiti dei poteri del giudice costituzionale" (sentenza n. 233 del 2015). Può dirsi, dunque, che questo principio generale non espressamente costituzionalizzato, è costitutivo dell'ordinamento giuridico italiano. Esso, un tempo inteso come espressione dei poteri fondamentali

dello Stato secondo i canoni della dottrina formale-sostanziale, oggi è strumento garantista, che può ben coesistere con una sistemazione concettuale delle funzioni anche diversa, nel senso che ciascuno potere può essere attributario di taluna delle tradizionali funzioni separate (sentenza n. 309 del 1988).

Nell'ampia casistica in cui il principio della separazione dei poteri viene evocato, figura, in primo luogo, quella giurisprudenza costituzionale che, con riguardo all'assetto delle fonti normative – riconosciuto come uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale, correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali – ha affermato che “negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo” (sentenza n. 171 del 2007).

Il medesimo concetto è stato ribadito dalla Corte quando ha escluso la configurabilità di una *abolitio criminis* sulla base di un orientamento giurisprudenziale, ancorché avallato da una pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in quanto “Vi si oppone anche, e prima ancora – in uno alla già più volte evocata riserva di legge in materia penale, di cui allo stesso art. 25, secondo comma, Cost. – il principio di separazione dei poteri, specificamente riflesso nel precetto (art. 101, secondo comma, Cost.) che vuole il giudice soggetto (soltanto) alla legge... Al pari della creazione delle norme, e delle norme penali in specie, anche la loro abrogazione – totale o parziale – non può, infatti, dipendere, nel disegno costituzionale, da regole giurisprudenziali, ma soltanto da un atto di volontà del legislatore (*eius est abrogare cuius est condere*)” (sentenza n. 230 del 2012).

In altri casi, il principio di separazione dei poteri esprime il principio di indipendenza della magistratura o quello della riserva di giurisdizione (sentenza n. 85 del 2013), ovvero limita lo spazio dell'esecutivo a fronte della funzione giurisdizionale come nella sentenza n. 457 del 2005, o nella sentenza n. 200 del 2006, che passando in rassegna la giurisprudenza costituzionale, rileva “l'ormai consolidato orientamento che, con implicito riferimento al principio di separazione dei poteri, esclude ogni coinvolgimento di esponenti del Governo nella fase dell'esecuzione delle sentenze penali di condanna, in ragione della sua giurisdizionalizzazione ed in ossequio al principio secondo il quale solo l'autorità giudiziaria può interloquire in materia di esecuzione penale”. O, per converso, viene evocato per regolare la possibile incidenza dell'esercizio della funzione giurisdizionale nei riguardi dei rappresentanti del Governo (sentenze n. 23 del 2011 e n. 168 del 2013).

Altre volte, il principio di separazione dei poteri definisce la posizione delle Camere nei confronti del potere giurisdizionale secondo i principi costituzionali: “Da tali principi risulta un equilibrio razionale e misurato tra le istanze dello Stato di diritto, che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione (universalità della legge, legalità, rimozione di ogni privilegio, obbligatorietà dell'azione penale, diritto di difesa in giudizio, ecc.) e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare sottratti al diritto comune, che valgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà. Sono infatti coperti da immunità non tutti i comportamenti dei membri delle Camere, ma solo quelli strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo, mentre ricadono sotto il dominio delle regole del diritto comune i comportamenti estranei alla *ratio* giustificativa dell'autonomia costituzionale delle Camere” (sentenza n. 379 del 1996).

Il principio di eguaglianza e il divieto di discriminazione

Il principio di eguaglianza e non discriminazione è enunciato dall'art. 3, primo comma, della Costituzione, che recita: “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali”.

A questa disposizione la Corte ha ricondotto una pluralità di principi e criteri che sono stati determinanti nella storia della giurisprudenza costituzionale: l'eguaglianza in tutte le sue molteplici

specificazioni come il trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili e il trattamento adeguatamente diverso di situazioni diverse, la contrarietà al principio di eguaglianza delle presunzioni assolute, la razionalità o principio logico di non contraddizione, la ragionevolezza o razionalità pratica, la legittimità dello scopo perseguito dal legislatore, l'idoneità e necessità dei mezzi rispetto al fine, la coerenza dell'ordinamento, l'attualità della *ratio legis*, la valutazione del contesto normativo e delle condizioni di fatto caratterizzanti la materia in cui si inserisce l'intervento legislativo, la proporzionalità, l'adeguatezza, la congruità, ecc.

Il principio di eguaglianza formale, sin dai primi anni di attività della Corte costituzionale, ha assunto un ruolo di preminenza nei giudizi di legittimità costituzionale, in quanto esso "è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obbiettiva struttura" (sentenza n. 25/1966), nonché "canone di coerenza nel campo delle norme di diritto" (sentenza n. 204/1982).

La giurisprudenza della Corte, poi, muovendo dal principio di eguaglianza ha enucleato un generale principio di "ragionevolezza", alla luce del quale la legge deve regolare in maniera uguale situazioni uguali ed in maniera razionalmente diversa situazioni diverse, con la conseguenza che la disparità di trattamento trova giustificazione nella diversità delle situazioni disciplinate. Il principio di eguaglianza "deve assicurare ad ognuno eguaglianza di trattamento, quando eguali siano le condizioni soggettive ed oggettive alle quali le norme giuridiche si riferiscono per la loro applicazione" (sentenza n. 3/1957); il principio di eguaglianza è violato quando la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovino in eguali situazioni (sentenza n. 15/1960); il principio risulta violato "quando, di fronte a situazioni obbiettivamente omogenee, si ha una disciplina giuridica differenziata determinando discriminazioni arbitrarie ed ingiustificate" (sentenza n. 111/1981). Per converso, se è vero che il giudizio di uguaglianza postula l'omogeneità delle situazioni messe a confronto, il principio di eguaglianza "non può essere invocato quando trattasi di situazioni intrinsecamente eterogenee" (sentenza n. 171/1982), o "quando si tratti di situazioni che, pur derivanti da basi comuni, differiscano tra loro per aspetti distintivi particolari" (sentenza n. 100/1976).

Pertanto, il giudizio di eguaglianza *ex art. 3 Cost.* si articola in due momenti, il primo destinato a verificare la sussistenza di omogeneità fra le situazioni poste a confronto, quel minimo di omogeneità necessario per l'instaurazione di un giudizio di ragionevolezza, il secondo, subordinato all'esito affermativo del precedente, destinato a stabilire se sia razionale o meno la diversità di trattamento predisposta per le stesse dalla legge.

La tecnica del giudizio di eguaglianza è così illustrata dalla sentenza n. 163/1993: "il principio di eguaglianza comporta che a una categoria di persone, definita secondo caratteristiche identiche o ragionevolmente omogenee in relazione al fine obiettivo cui è indirizzata la disciplina normativa considerata, deve essere imputato un trattamento giuridico identico od omogeneo, ragionevolmente commisurato alle caratteristiche essenziali in ragione delle quali è stata definita quella determinata categoria di persone. Al contrario, ove i soggetti considerati da una certa norma, diretta a disciplinare una determinata fattispecie, diano luogo a una classe di persone dotate di caratteristiche non omogenee rispetto al fine obiettivo perseguito con il trattamento giuridico ad essi riservato, quest'ultimo sarà conforme al principio di eguaglianza soltanto nel caso che risulti ragionevolmente differenziato in relazione alle distinte caratteristiche proprie delle sottocategorie di persone che quella classe compongono".

Il "fluire del tempo", per giurisprudenza costante della Corte, è stato riconosciuto elemento significativo ai fini del giudizio di eguaglianza. Infatti "gli eventi sui quali incide il fluire del tempo sono caratterizzati da peculiarità, che li diversificano da situazioni analoghe, oggetto di comparazione" (sentenza n. 6/1988), con la conseguenza che non contrasta con il principio di eguaglianza un differenziato trattamento applicato alla stessa categoria di soggetti, ma in momenti diversi nel tempo, giacché "il succedersi nel tempo di fatti ed atti può di per sé rendere legittima l'applicazione di una determinata disciplina rispetto ad altra" e "l'elemento temporale può essere legittimo criterio di discriminazione" (sentenza n. 276/2005).

Quanto all'ambito soggettivo di applicazione del principio di eguaglianza, la Corte ha costantemente ritenuto che il principio ha valenza generale, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali vengono imputate. Esso, dunque, è operante non solo nei confronti delle persone fisiche, ma anche delle persone giuridiche, delle associazioni, dello Stato.

Ma, soprattutto, è indubbio che l'art. 3 Cost. opera anche nei riguardi dello straniero. Fin dalla sentenza n. 120/1967 la Corte ha costantemente affermato che "il principio di eguaglianza, pur essendo nell'art. 3 della Costituzione riferito ai cittadini, debba ritenersi esteso agli stranieri allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale".

In tempi più recenti, da quando la libera circolazione delle persone e il fenomeno migratorio verso l'Italia hanno acquisito carattere strutturale, l'affermazione che il godimento dei diritti inviolabili dell'uomo non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero è divenuta ancor più pregnante nella giurisprudenza della Corte. Così, nella sentenza n. 252/2001 viene riconosciuto che il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è "costituzionalmente condizionato" dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di "un nucleo irriducibile del diritto alla salute" protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela. Tale nucleo irriducibile deve essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso, poiché "lo straniero presente, anche irregolarmente, nello Stato ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti [...] trattandosi di un diritto fondamentale della persona". Più in generale, si è dichiarato che quando non sia in discussione il diritto a soggiornare, non si possono discriminare gli stranieri stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini (sentenza n. 306/2008), e che discrimina gli stranieri extracomunitari la limitazione di provvidenze destinate a far fronte al "sostentamento", ossia alla sopravvivenza della persona, che sia fondata su requisiti diversi dalle condizioni soggettive (sentenza n. 187/2010). La giurisprudenza costituzionale ha anche riconosciuto legittimi gli interventi delle Regioni che assicurano agli stranieri privi di regolare permesso di soggiorno l'accesso a diritti fondamentali, quali lo studio e la formazione professionale, l'assistenza sociale, il lavoro, l'abitazione, la salute, senza che ciò costituisca, di per sé, interferenza con le competenze statali in materia di immigrazione (sentenze n. 61/2011 e n. 299/2010).

Quanto al divieto di discriminazioni, l'art. 3, primo comma, Cost. enuncia espressamente il divieto di discriminazioni in ragione del sesso, della razza, della lingua, della religione, delle opinioni politiche, delle condizioni personali e sociali.

Si rinvia al punto 6 di questa Parte prima del questionario per la illustrazione di alcune significative decisioni che hanno dato concreta applicazione a tale enunciato costituzionale.

Il principio di eguaglianza sostanziale o materiale è enunciato dall'art. 3, secondo comma, della Costituzione, che recita: "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Si tratta di una disposizione direttiva o di programma, volta ad orientare l'azione dei pubblici poteri in vista di una trasformazione materiale della realtà sottostante all'ordinamento giuridico.

Tuttavia, essa, proprio per la sua collocazione fra i "principi fondamentali" della Carta, è disposizione precettiva in quanto attributiva di significato all'intero sistema.

In primo luogo, essa riveste un ruolo determinante nell'interpretazione dell'intero ordinamento, Costituzione compresa. Formule presenti nella Costituzione quali la "utilità sociale" (art. 41, secondo comma), i "fini sociali" (art. 41, terzo comma), la "funzione sociale" (art. 42, terzo

comma), la "utilità" o l' "interesse generale" (art. 43), gli "equi rapporti sociali" (art. 44, primo comma) sarebbero clausole in bianco se non fossero viste alla luce del programma enunciato nell'art. 3, secondo comma, Cost.

Inoltre, essa è preclusiva di qualunque normazione o attività che si ponga in contrasto con il fine di ottenere l'eguaglianza "di fatto" e, nello stesso tempo, legittima gli atti indispensabili ad attuare il fine medesimo anche in deroga al principio di eguaglianza formale.

La sentenza n. 109/1993 chiarisce bene questi concetti, laddove afferma che «le azioni "positive" costituiscono il principale strumento a disposizione del legislatore per attuare il dovere - che l'art. 3, comma secondo, Cost. assegna alla Repubblica - di assicurare uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico a categorie di persone socialmente svantaggiate, fundamentalmente quelle riconducibili ai divieti di discriminazione espressi nel primo comma dello stesso art. 3 (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali); dette "azioni positive" - in quanto dirette ad equilibrare situazioni di sostanziale disparità di condizioni - comportano l'adozione di discipline giuridiche differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate, anche in deroga al generale principio di formale parità di trattamento stabilito nell'art. 3, comma primo, Cost., pur esigendo uniforme attuazione su tutto il territorio nazionale, potendo altrimenti trasformarsi in fattori aggiuntivi di disparità di trattamento».

Per queste ragioni, dunque, il principio di eguaglianza sostanziale espresso nell'art. 3, secondo comma, Cost., può essere definito come la chiave di lettura essenziale della Costituzione e, anzi, si pone come elemento determinante nella ricostruzione dello stesso principio di eguaglianza costituzionale.

Il principio di eguaglianza sostanziale si pone in rapporto di reciproca e stretta connessione con i diritti sociali (tutela della salute, istruzione, lavoro, previdenza, assistenza in caso di bisogno, ecc.) riconosciuti nella prima parte della Carta costituzionale. Può dirsi che come il principio di eguaglianza formale è espressione dello Stato di diritto, così il principio di eguaglianza sostanziale è espressione dello Stato sociale. Infatti, la finalità propria degli Stati di democrazia pluralista di mantenere la coesione sociale impone che l'ordinamento si faccia carico delle istanze delle classi sociali economicamente più deboli. Il riconoscimento e la garanzia dell'economia di mercato, della proprietà e della libertà di impresa debbono essere corretti attraverso l'azione pubblica finalizzata a ridurre le disuguaglianze materiali.

La giurisprudenza costituzionale più volte ha fatto espresso riferimento al parametro costituzionale in questione. Per esempio, già la sentenza n. 38/1960, nello scrutinare la legge sull'assunzione obbligatoria di mutilati ed invalidi del lavoro nelle imprese private, osservò: "La *ratio* dell'impugnato decreto non è, quindi, quella di procurare ai minorati del lavoro un mantenimento caritativo, ma di porre in essere le condizioni per la formazione di un contratto di lavoro, in ordine al quale l'idoneità al lavoro è richiesta per la persistenza del rapporto medesimo. Esaminando e valutando le norme dell'impugnato decreto, non devesi dimenticare che trattasi di mutilati e invalidi del lavoro, non di inabili al lavoro. Con tali provvidenze il decreto rimuove, in armonia con lo spirito e con il dettato del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, gli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione economica e sociale del Paese; in armonia con lo spirito cui è informato l'art. 4 della Costituzione, promuove e attua le condizioni che rendono possibile ai minorati, riconosciuti, in seguito ad opportuni accertamenti, ancora in possesso di attitudini lavorative e professionali e, si ripete, non indicate genericamente ma riferite a categorie professionali, di essere reinseriti, con contratti di lavoro che presuppongono prestazioni di opere, nell'ambiente del lavoro, dal quale spesso resterebbero esclusi; offre a codesti infortunati cittadini modo di svolgere ancora una funzione secondo le proprie possibilità; sollecita anche l'adempimento di quel dovere inderogabile di solidarietà, solennemente enunciato tra i principi fondamentali della Costituzione (art. 2)".

1.(b) La Costituzione, o un altro atto giuridico, indirizza il controllo di costituzionalità nel senso di fare riferimento a fonti specifiche individuabili nella legge fondamentale e che la Corte costituzionale può utilizzare per fondare le proprie argomentazioni?

Tutte le decisioni della Corte assumono sempre come parametro di giudizio le disposizioni costituzionali. Tuttavia, non di rado, le norme costituzionali pongono regole sulla produzione del diritto e sul sistema delle fonti o rinviano a norme di diritto extrastatuale. In casi del genere, il contrasto della legge sottoposta a scrutinio con la fonte indicata da uno specifico parametro costituzionale, che dalla prima dunque viene ad essere integrato, determina la violazione indiretta o mediata del parametro medesimo. Secondo la terminologia della giurisprudenza costituzionale, le fonti richiamate dalle disposizioni costituzionali vengono definite "parametri interposti".

Alcune di queste sono prodotte nell'ordinamento interno. Fra le più importanti, la legge di delegazione legislativa in relazione al decreto legislativo; i principi fondamentali della legislazione statale in relazione alla competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti; i principi della legislazione statale adottata nell'esercizio di una competenza esclusiva in relazione alla competenza legislativa regionale nelle materie residuali; gli statuti regionali; le leggi cui rinvia l'art. 137 Cost. per l'esercizio dell'attività giurisdizionale, nonché sulla funzione e costituzione della Corte costituzionale; i principi fondamentali statali in relazione al sistema delle autonomie territoriali come individuati dalla Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale.

Altre fonti appartengono ad ordinamenti diversi o hanno natura pattizia, in particolare si ricordano i Patti Lateranensi (art. 7 Cost.); le intese con le confessioni religiose (art. 8 Cost.); le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10 Cost.), il diritto dell'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.); i trattati internazionali e, in particolare, la convenzione EDU (art. 117, primo comma, Cost.).

Con riguardo alla Convenzione EDU, di rilievo sono le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 che hanno regolato la collocazione delle norme convenzionali all'interno del sistema delle fonti italiano. Esse hanno chiarito che l'adesione alla Cedu non ha comportato limitazioni di sovranità, e che pertanto alle disposizioni convenzionali non possono applicarsi le elaborazioni della giurisprudenza costituzionale relative alla prevalenza delle norme comunitarie direttamente applicabili. Per contro, nelle ipotesi di contrasto insanabile in via interpretativa tra norme interne e norme convenzionali il giudice comune ha il dovere di attivare il sindacato di costituzionalità per eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. La Corte ha dunque escluso che le norme della Cedu, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo, acquistino la forza delle norme costituzionali e siano immuni dal controllo di legittimità costituzionale, dichiarando che "proprio perché si tratta di norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale, è necessario che esse siano conformi a Costituzione". Ha ulteriormente precisato che "la particolare natura delle stesse norme, diverse sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie, fa sì che lo scrutinio di costituzionalità non possa limitarsi alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali (*ex plurimis*, sentenze n. 183 del 1973, n. 170 del 1984, n. 168 del 1991, n. 73 del 2001, n. 454 del 2006) o dei principi supremi (*ex plurimis*, sentenze n. 30 e n. 31 del 1971, n. 12 e n. 195 del del 1972, n. 175 del 1973, n. 1 del 1977, n. 16 del 1978, n. 16 e n. 18 del 1982, n. 203 del 1989), ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le "norme interposte" e "quelle costituzionali".

2.(a) Quali principi costituzionali sono considerati organici nella vostra giurisdizione? Esistono, nella Costituzione, disposizioni esplicite che introducono principi fondamentali?

Con l'avvento della costituzione rigida nel nostro ordinamento i principi coincidono con gli enunciati costituzionali cui essi si rapportano. Tali valori sono esplicitati dalla Corte, attraverso la

sua attività interpretativa, desumendoli dai parametri costituzionali coinvolti nelle questioni portate al suo esame (sentenza n. 18/1982).

Il testo della Costituzione italiana enuncia in apertura quelli che essa stessa chiama "Principi fondamentali". Si tratta di 12 articoli che enunciano i valori fondanti dell'ordinamento repubblicano: il principio democratico e della sovranità popolare (art. 1); il principio personalista che si esprime nel riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2), della pari dignità sociale (art. 3, primo comma), del pieno sviluppo della persona (art. 3, secondo comma), del fondamento della Repubblica democratica sul lavoro (artt. 1 primo comma, e 4, primo comma); il valore del bene comune cui tutti i consociati hanno il dovere di concorrere (art. 4, secondo comma); il principio solidaristico che lega i consociati (art. 2); il principio unitario e il principio del pluralismo politico istituzionale (art. 5); la tutela delle minoranze linguistiche (art. 6); la reciproca indipendenza dello Stato e della Chiesa cattolica (art. 7); la libertà religiosa (art. 8); la promozione della cultura e della ricerca (art. 9, primo comma); la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, quali valori identitari della Nazione italiana (art. 9); il principio di apertura nei confronti della comunità internazionale (artt. 10 e 11); il principio di protezione dello straniero perseguitato nel suo paese (art. 10, terzo e quarto comma); il principio di non aggressione (art. 11).

La Parte I della Costituzione enuncia ulteriori valori, principi, diritti (artt. 13 – 54) che costituiscono le "regole del gioco" democratico: diritti politici, diritti civili, diritti sociali, diritti economici. Essi sono le premesse sostanziali perché tutti siano soggetti della democrazia.

Può dirsi che dal complesso dei principi e diritti contenuti nella Parte I emerge il principio dello stato sociale, che sebbene non codificato espressamente come tale, costituisce tratto distintivo e irrinunciabile della Repubblica. Si pensi al valore della salute che la Repubblica tutela come fondamentale diritto e interesse della collettività (art. 32, primo comma). Ciò significa che nel processo di costruzione di una identità collettiva nazionale la sua tutela riveste un ruolo evidentemente cruciale.

I diritti sociali esplicitati nella prima parte della Costituzione trovano la loro legittimazione nell'art. 3, secondo comma, Cost., laddove attribuisce alla Repubblica "il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

I diritti sociali nella configurazione della Costituzione non differiscono dai tradizionali diritti di libertà, intesi come diritti soggettivi. Superata fin dall'inizio la tesi della natura meramente programmatica delle disposizioni costituzionali di riferimento (sentenza n. 1 del 1956), la giurisprudenza costituzionale – affiancata dal lavoro dei giudici comuni – ha operato per rendere direttamente applicabili le disposizioni costituzionali, caratterizzate da un testo espresso in termini di principio. Tuttavia, essi, in quanto diritti di prestazione, possono ricevere una tutela variabile nella misura, dovendosi bilanciare con altri interessi costituzionalmente protetti, tra cui quello della disponibilità delle risorse nel quadro di un necessario equilibrio della finanza pubblica, fatti salvi quelli che, secondo la riforma costituzionale del 2001, costituiscono i livelli essenziali delle prestazioni, una sorta di nocciolo duro.

Il giudice costituzionale, andando oltre il pur ricco catalogo di diritti sociali offerto dalla Carta costituzionale, ha proceduto ad un suo significativo arricchimento. In questa direzione la giurisprudenza costituzionale si è richiamata spesso all'art. 2 Cost., il quale attraverso il principio della "pari dignità sociale" è stato inteso come "valvola di apertura" del sistema.

La Parte II della Costituzione enuncia i principi che regolano il funzionamento dei pubblici poteri. Fra gli altri, i principi che regolano l'esercizio della funzione giurisdizionale, quali il principio dell'indipendenza della magistratura (artt. 101 – 110), il principio del giusto processo e del contraddittorio nella formazione della prova penale (art. 111), o il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale (art. 112). I principi del buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, il principio dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico, il principio del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici impieghi (art. 97), che presiedono al

funzionamento della Pubblica amministrazione. I principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, primo comma) che regolano le funzioni amministrative degli enti costitutivi della Repubblica.

La giurisprudenza costituzionale ha introdotto il concetto di “principi supremi”. Esso emerge in presenza della riconosciuta possibilità di sottoporre a giudizio di costituzionalità anche leggi costituzionali che siano ritenute confliggenti con i “principi supremi” dell’ordinamento costituzionale (sent. n. 1146 del 1988). A connotare meglio tali principi la medesima sentenza ha aggiunto che i principi fondamentali e i diritti inviolabili della persona costituiscono “gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell’ordinamento costituzionale”, e per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale.

Più recentemente (sentenza n. 1 del 2013), la Corte ha annoverato tra i principi costituzionali supremi la “tutela della vita e della libertà personale” e la “salvaguardia dell’integrità costituzionale delle istituzioni della Repubblica”, con riferimento all’assoluta riservatezza delle conversazioni telefoniche del Presidente della Repubblica.

Ulteriormente, la giurisprudenza costituzionale ha utilizzato quelli che essa ha definito “principi supremi della Costituzione” ovvero “principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale” per limitare l’immissione nell’ordinamento interno di norme della comunità europea e delle norme concordatarie così come richiamate dall’art. 7 Cost.

Si tratta di valori che l’ordinamento repubblicano non può disattendere neanche nel contatto con altri ordinamenti. Così la sentenza n. 73/2001, fra le altre, riassume il concetto: “L’orientamento di apertura dell’ordinamento italiano nei confronti sia delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, sia delle norme internazionali convenzionali incontra i limiti necessari a garantirne l’identità e quindi, innanzitutto, i limiti derivanti dalla Costituzione. Ciò vale perfino nei casi in cui la Costituzione stessa offre all’adattamento al diritto internazionale uno specifico fondamento, idoneo a conferire alle norme introdotte nell’ordinamento italiano un particolare valore giuridico. I “principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale” e i “diritti inalienabili della persona” costituiscono infatti limite all’ingresso tanto delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l’ordinamento giuridico italiano “si conforma” secondo l’art. 10, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 48 del 1979); quanto delle norme contenute in trattati istitutivi di organizzazioni internazionali aventi gli scopi indicati dall’art. 11 della Costituzione o derivanti da tali organizzazioni (sentenze nn. 183 del 1973; 176 del 1981; 170 del 1984; 232 del 1989 e 168 del 1991). E anche le norme bilaterali con le quali lo Stato e la Chiesa cattolica regolano i loro rapporti, secondo l’art. 7, secondo comma, della Costituzione, incontrano, quali ostacoli al loro ingresso nell’ordinamento italiano, i “principi supremi dell’ordinamento costituzionale dello Stato” (sentenze nn. 30 e 31 del 1971; 12 e 195 del 1972; 175 del 1973; 16 del 1978; 16 e 18 del 1982).”

Con la sentenza n. 238 del 2014 la Corte ha, per la prima volta, azionato i c.d. controlimiti nei confronti di una norma di diritto internazionale. In quella occasione, la Corte, in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., dichiarò l’illegittimità costituzionale delle norme di diritto internazionale sull’immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati. Le questioni vennero accolte nella parte in cui il giudice italiano ha l’obbligo di adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti (adottati *iure imperii*) di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l’umanità, lesivi di diritti fondamentali. La Corte ha affermato che il sacrificio totale del diritto alla tutela giurisdizionale di diritti fondamentali lesi da condotte riconosciute come crimini di guerra risultava del tutto sproporzionato: non può infatti considerarsi interesse pubblico preminente l’obiettivo di non incidere sull’esercizio della potestà di governo dello Stato, allorché quest’ultima si è espressa “con comportamenti qualificati e qualificabili come crimini di guerra e contro l’umanità, lesivi della persona, in quanto tali estranei all’esercizio legittimo della potestà di governo”.

2.(b) Esiste una giurisprudenza sull'applicazione dei principi fondamentali? Con quale frequenza la Corte rinvia a tali principi?

Fra le tecniche elaborate dalla giurisprudenza costituzionale per razionalizzare l'applicazione dei principi fondamentali un posto di primo piano spetta alla teoria del bilanciamento tra valori di rango costituzionale a tutela di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione. Questa fondamentale teoria scaturisce da un metapincipio, inespresso ma implicito, del diritto costituzionale del pluralismo, che abbraccia tutti gli altri principi: la tolleranza tra principi, una specie di *Grundnorm* dello Stato costituzionale pluralista. Esso si traduce in due proposizioni: nessun principio costituzionale può avanzare la pretesa di valere fino al punto di annullare gli altri; tra i principi deve essere cercata una formula di composizione o, se non è possibile, almeno di coesistenza. Per giungere a questo risultato è necessario relativizzare i principi costituzionali coinvolti in concreto, gli uni rispetto agli altri, affinché ci sia uno spazio di riconoscimento per tutti. Questa relativizzazione è quello che viene denominato bilanciamento.

Il bilanciamento può considerarsi la tecnica decisoria per eccellenza del giudizio di costituzionalità. Fra le tante affermazioni di principio con cui la Corte ne illustra la *ratio*, si citano: "Il ruolo affidato a questa Corte come custode della Costituzione nella sua integralità impone di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, effetti ancor più incompatibili con la Costituzione di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa" (sentenza n. 13 del 2004); "Il compito istituzionale affidato a questa Corte richiede che la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare una tutela sistematica e non frazionata di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione" (sent. n. 264 del 2012); "Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette" e "la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretesa di assolutezza per nessuno di essi" (sentenza n. 85 del 2013). La Corte ha ritenuto applicabile il criterio del bilanciamento anche in relazione a fattispecie in cui gli interessi in gioco erano costituiti dalla salvaguardia delle autonomie costituzionalmente sancite e dalla necessità di assicurare una tutela uniforme dei diritti fondamentali delle persone. Per citare un esempio, secondo la sentenza n. 121 del 2010 – in tema di erogazione del credito per l'acquisto della prima casa, da parte di soggetti "deboli" – "una equilibrata soluzione delle possibili contraddizioni tra le due potestà legislative deve tenere conto dell'impossibilità di far prevalere in modo assoluto il principio di tutela o quello competenziale. Sarebbe ugualmente inaccettabile che lo Stato dovesse rinunciare ad ogni politica concreta di protezione dei diritti sociali, limitandosi a proclamare astratti livelli di tutela, disinteressandosi della realtà effettiva, o che le Regioni vedessero sacrificata la loro potestà legislativa piena, che sarebbe facilmente svuotata da leggi statali ispirate ad una logica centralistica di tutela sociale".

Fra le decisioni più recenti in cui la tecnica del bilanciamento ha avuto un ruolo determinante nella soluzione di complessi casi all'esame della Corte, si citano la sentenza n. 10 del 2015, che ha consentito di limitare gli effetti retroattivi di una dichiarazione di illegittimità costituzionale che avrebbe gravemente leso le finanze pubbliche, e la sentenza n. 85 del 2013, che ha affrontato il tema del punto di equilibrio tra diritto alla salute e diritto al lavoro nel territorio.

Ulteriore elaborazione giurisprudenziale formulata per l'applicazione dei principi fondamentali è il canone ermeneutico dell'interpretazione conforme, radicato nel principio di supremazia costituzionale, così espresso dalla Corte costituzionale: "nessuna norma di legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima solo perché è suscettibile di essere interpretata in senso contrastante con i precetti costituzionali, ma deve esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione" (*ex plurimis*: sentenze n. 276 del 2009, n. 165 del 2008 e n. 379 del 2007; ordinanze nn. 341, 268 e 165 del 2008; n. 115 del 2005).

E ancora, il principio di gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale, secondo il quale le scelte di bilancio: "essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che (...) si è già tradotto – attraverso un risalente e consolidato orientamento – in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio (sentenze n. 12 del 1987, n. 22 del 1968 e n. 1 del 1966) e, soprattutto, il riconoscimento dei principi di gradualità e di proporzionalità in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale (*ex multis*, sentenze n. 33 del 1987, n. 173 e n. 12 del 1986, n. 349 del 1985 e n. 26 del 1980)" (sentenza n. 188 del 2015).

Il principio di non tollerabilità di c.d. zone franche sottratte al controllo di costituzionalità, secondo cui non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale. In applicazione di tale principio la Corte nell'ambito di giudizi promossi in via incidentale, in alcune occasioni, ha risolto aspetti processuali che secondo la consueta prassi applicativa avrebbero potuto portare ad una pronuncia in rito, ed ha deciso nel merito la questione portata al suo esame. Si tratta, in definitiva, di adattamenti delle regole del processo costituzionale giustificate dalla superiore esigenza di garantire la prevalenza del principio di legittimità sul principio di legalità (fra le altre, sentenze n. 1 del 2014, n. 46 e 5 del 2014, n. 273 e n. 28 del 2010, n. 57 del 2009, n. 325 del 2008 e n. 394 del 2006).

Il principio di leale collaborazione tra i soggetti istituzionali è stato, di recente, posto a fondamento delle sentenze n. 87 e n. 88 del 2012, per risolvere due giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, insorti tra il Parlamento e il potere giurisdizionale, in tema di reati ministeriali. In quell'ambito, la Corte ha chiarito che presupposto perché la leale collaborazione venga a dettare regole di azione è la convergenza dei poteri verso la definizione, ciascuno secondo la propria sfera di competenza, di una fattispecie di rilievo costituzionale, ove essi, piuttosto che separati, sono invece coordinati dalla Costituzione, affinché la fattispecie si definisca per mezzo dell'apporto pluralistico dei soggetti tra cui è frazionato l'esercizio della sovranità; mentre è evidente che il principio di leale collaborazione non abbia a declinarsi laddove non vi sia confluenza delle attribuzioni e la separazione costituisca l'essenza delle scelte compiute dalla Costituzione, al fine di ripartire ed organizzare le sfere di competenza costituzionale: fenomeno, questo, che si manifesta soprattutto rispetto al potere giudiziario, cui l'attuale sistema costituzionale fissa limiti rigidi alle prospettive di interazione con gli altri poteri. Ulteriore esempio di applicazione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato, è offerto dalla sentenza n. 168 del 2013, che ha confermato che il legittimo impedimento dell'imputato Presidente del Consiglio dei ministri alla partecipazione a udienze penali per concomitante esercizio di funzioni parlamentari e/o governative, pur essendo istituito soggetto al diritto comune e non a regole derogatorie, deve comunque obbedire alle esigenze imposte dal principio di leale collaborazione fra i poteri dello Stato (sentenze n. 23 del 2011, n. 262 del 2009, n. 451 del 2005, n. 284 del 2004, n. 263 del 2003 e n. 225 del 2001).

In relazione all'ordinamento internazionale e comunitario e alla Convenzione EDU, si aggiunge il principio dell'integrazione delle tutele. Molte le esplicitazioni contenute nella giurisprudenza costituzionale. Fra le tante: i livelli minimi di tutela dei diritti fondamentali prefigurati dalla Cedu, nell'interpretazione offertane dalla Corte di Strasburgo, costituiscono un limite inderogabile per il legislatore italiano solo "verso il basso", ma non "verso l'alto" (ordinanza n. 223 del 2014); in materia di diritti fondamentali, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa: vale, in altre parole, il principio della massima espansione delle tutele e della conseguente prevalenza della fonte che conferisce la protezione più intensa (sentenza n. 317 del 2009); è escluso che disposizioni maggiormente garantiste di diritto interno possano essere ritenute costituzionalmente illegittime in nome dell'esigenza di rispetto di norme della Cedu, o della loro interpretazione da parte della Corte di Strasburgo (ordinanza n. 223 del 2014); i principi di rango costituzionale e i principi affermati dalla

Cedu interagiscono in un sistema di tutele che, attraverso la clausola riferita ai motivi imperativi d'interesse generale, consente di individuare un punto di equilibrio nella dialettica tra i valori in gioco e di emanciparli da una considerazione atomistica ed irrelata. Tale clausola concorre ad attuare un ragionevole bilanciamento tra i diritti dei singoli, che rivestono anche una rilevanza superindividuale, e l'ispirazione solidaristica immanente alla Carta costituzionale, che individua le finalità perequative e di riequilibrio in un sistema più vasto di interessi costituzionalmente protetti (sentenza n. 127 del 2015).

3. Esistono principi impliciti considerati parte integrante della Costituzione? In caso affermativo, come spiegare razionalmente la loro esistenza? Come si sono formati nel corso del tempo? Traggono essi la loro origine da fonti legali (ad. es., diritto costituzionale nazionale o principi costituzionali, principi derivanti dal diritto internazionale o europeo; nuovi principi adottati recentemente o principi ricavati dalle costituzioni anteriori)? I ricercatori universitari o altri gruppi sociali hanno contribuito allo sviluppo dei principi sanciti dalla Costituzione?

Il compito della Corte costituzionale si risolve nella sua capacità di far valere le norme della Costituzione come fattori di coesione, al di sopra degli interessi particolari, affinché la Costituzione stessa possa svolgere il compito "costitutivo" che le è proprio. A tal fine la giustizia costituzionale, alla ricerca di regole eque e storicamente adeguate a tenere unito l'insieme, utilizza la ragionevolezza e le norme di principio, necessariamente "aperte". Dunque, la Corte costituzionale fa ampio ricorso anche a principi costituzionali non direttamente riconducibili ad una norma costituzionale: sono i principi non espressi. Il carattere sistematico della Costituzione, che si traduce nell'esigenza che essa non sia mai interpretata pezzo a pezzo, norma per norma, ma sia interpretata sempre come "intero", consente di desumere dal sistema principi non espressi.

Fra i principi non scritti, un posto di rilievo spetta al divieto di arbitrarietà della legge, che può considerarsi fondamentale e fondante al punto di essere "costitutivo". La giurisprudenza costituzionale sviluppa i criteri che definiscono la legge arbitraria (sentenza n. 107 del 1981). La non arbitrarietà include le categorie della razionalità e della ragionevolezza. Il principio di razionalità, inteso come coerenza logica, è un carattere strutturale del diritto così come è concepito nella cultura del nostro tempo (sentenze n. 204 del 1982, e n. 156 del 1988). La giurisprudenza esprime questo concetto con la formula "a situazioni uguali, legge uguale; a situazioni diverse, leggi diverse". Il principio di ragionevolezza indica la congruenza della legge rispetto a valori superiori. Dunque il controllo di ragionevolezza deve assumere una scala di valori, che naturalmente dipende dalla cultura giuridica esistente e dal quadro di riferimento costituito dall'insieme delle prescrizioni costituzionali di valore.

Analogamente non scritti ma fondanti devono ritenersi il principio democratico che si articola nello *status* di cittadinanza uguale per tutti e nel principio di maggioranza associato alla salvaguardia delle minoranze; il principio di laicità, che la Corte ha qualificato come "principio supremo dell'ordinamento costituzionale", avente "valenza superiore rispetto alle altre norme e leggi di rango costituzionale" (sentenze n. 203 del 1989, e n. 13 del 1991); il principio della continuità dello Stato, qualificato come "fondamentale", che – secondo le parole della Corte - non è un'astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali, che sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare (sentenza n. 1 del 2014); il principio della leale cooperazione e collaborazione tra lo Stato e le autonomie territoriali, che già nell'ordinamento *ante* riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3 del 2001), trovava il suo principale fondamento nell'art. 5 Cost. (sentenza n. 19/1997) e veniva esplicitamente qualificato come principio costituzionale (sentenza n. 550/1990).

Un posto di primo piano fra i principi impliciti spetta ai principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento. In questo ambito, è rilevante la giurisprudenza sulla ammissibilità della legge

di interpretazione autentica, la quale – come è stato chiarito - può dirsi costituzionalmente legittima, “qualora essa abbia lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto», o di «ristabilire un’interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore [...] a tutela della certezza del diritto e dell’eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale» (sentenza n. 78 del 2012). Essa deve, tuttavia, anche rispettare una serie di limiti «attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, anche di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza [...]; la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell’ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010)» (sentenza n. 78 del 2012)” (sentenza n. 308 del 2013).

Alcuni principi impliciti sono espressione della più evoluta cultura europea. Fra questi il principio umanitario. Molte decisioni della Corte costituzionale in materia di immigrazione sono l’esempio di come i principi costituzionali possono trasformare una normativa fondata su premesse culturali in contrasto con la Costituzione, senza smantellarla ma plasmandola, nel segno della civiltà giuridica (fra le tante, sentenza n. 5 del 2004).

Ulteriori principi impliciti sono individuati dalla Corte, attraverso l’attività interpretativa, partendo da principi espressi. Per esempio con riferimento all’art. 36 Cost. – che riconosce il diritto ad una retribuzione proporzionata all’attività lavorativa prestata e idonea ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un’esistenza libera e dignitosa – la giurisprudenza costituzionale ha enucleato il diritto alla scelta della propria attività lavorativa, il diritto a svolgerla in qualunque parte del territorio nazionale, il diritto all’integrità psico-fisica e il diritto alle cure mediche del lavoratore, il diritto a non essere oggetto di licenziamenti arbitrari, ecc.

Innumerevole la casistica di principi impliciti formulati in via giurisprudenziale: il diritto alla riservatezza, il diritto ad un ambiente salubre, il diritto all’informazione, il diritto di accesso a internet, il diritto alla cultura, il diritto ai beni vitali, il diritto all’abitazione come espressione della dignità umana e delle condizioni minime di convivenza civile, il diritto e la tutela della dignità dell’embrione, il diritto all’identità di genere, la genitorialità come espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi, il diritto di vivere liberamente una condizione di coppia omosessuale, ecc.

In tempi recenti si è utilizzato il concetto di “nuovi diritti” con specifico riferimento ai diritti sociali; la “novità”, tuttavia, è sempre da intendersi nel senso di non esplicitati dal dettato costituzionale e però ricavabili dal medesimo in via interpretativa per una lettura della Carta costituzionale adeguata all’evoluzione sociale. L’assunzione a livello di diritti costituzionali di interessi meritevoli di tutela emergenti dallo sviluppo della società ha riguardato non tutti gli interessi, ma solo quelli aventi un chiaro e stretto rapporto con altri interessi già costituzionalmente protetti. In questa direzione la giurisprudenza costituzionale si è richiamata spesso all’art. 2 Cost., il quale attraverso il principio della “pari dignità sociale” è stato inteso come “valvola di apertura” del sistema.

Nuovi diritti possono emergere anche in forza dell’assetto multilivello che la tutela dei diritti ha assunto. Esistono, cioè diritti sociali nuovi, in quanto non codificati nel testo costituzionale, che entrano nell’ordinamento interno in forza del disposto di cui all’art. 117, primo comma, Cost. (e 11 Cost. per quanto concerne il solo diritto comunitario), consentendo di ricavare attraverso queste norme sovranazionali ulteriori nuove dimensioni del pieno sviluppo della persona e della pari dignità.

Quanto al contributo della dottrina alla giurisprudenza della Corte, gli esempi potrebbero essere innumerevoli; per citarne di notori, basti ricordare concetti entrati nella storia della giurisprudenza costituzionale, quali le “rime obbligate”, i “parametri interposti”, l’ “obbligo di interpretazione conforme”, che sono nati proprio ad opera di insigni studiosi dell’accademia. Ma, soprattutto, è evidente che i giudici costituzionali, e maggiormente quelli provenienti dall’accademia, portano nel

collegio la propria esperienza, la propria formazione e i propri studi. Per quanto riguarda lo svolgimento dell'attività, è significativo l'apporto che forniscono ai giudici costituzionali gli "assistenti di studio". Si tratta di giuristi particolarmente qualificati, scelti dal giudice all'inizio del suo mandato nell'ambito del mondo accademico ovvero nella magistratura. Gli assistenti di studio, in vista della discussione e della decisione di ogni causa assegnata al proprio giudice costituzionale, curano una ricerca preparatoria che include anche una selezione di dottrina. Tale materiale ha lo scopo di consentire al giudice relatore e al collegio di avere un inquadramento generale del tema oggetto della causa, un arricchimento più critico e complesso su specifici punti, la ricostruzione della logica e delle problematichità della normativa che si è stratificata nel tempo. Importante soprattutto in tempi più recenti è anche l'apporto che arriva da scritti sulla dottrina straniera e sui precedenti ai quali essa si riferisce. Oltre a ciò, un contributo è offerto dalla dottrina che analizza e commenta le decisioni della Corte. Oggi, grazie alla diffusione dei siti giuridici *on line*, si instaura una sorta di dialogo tra i giuristi che commentano *ex post* 'a caldo' una decisione o, addirittura, intervengono con note sulle questioni pendenti davanti alla Corte.

4. Quale ruolo ricopre la Corte costituzionale nella definizione dei principi costituzionali? Come fa la Corte costituzionale ad identificare i principi fondamentali nel corso del tempo? Quale tipo di interpretazione (grammaticale, testuale, logica, storica, sistematica, teleologica, etc.) o quale combinazione è utilizzata dalla Corte costituzionale per definire ed applicare questi principi? Quale ruolo è attribuito ai lavori preparatori della Costituzione o al preambolo della legge fondamentale nel quadro dell'identificazione e della definizione dei principi costituzionali? I principi giuridici universalmente riconosciuti vengono in rilievo in questo processo?

I principi – a differenza delle regole che si esprimono per mezzo di descrizioni di atti o fatti della vita reale - sono espressi per mezzo di "concetti aperti", cioè che possono assumere un contenuto solo per mezzo di "concezioni dei concetti" medesimi. In queste concezioni si condensano secoli di storia politica, visioni e sentimenti religiosi e morali, idee sociali e filosofiche. Le norme di principio dimostrano l'impossibilità di separare il diritto dall'ambiente culturale in cui i principi sono immersi e da cui traggono vita. Ecco perché i principi vanno spiegati nella loro dinamica storica. Ferme le loro formulazioni costituzionali, i contenuti nascono, vivono e si sviluppano, conformemente all'evoluzione della cultura cui appartengono.

La Corte costituzionale è chiamata ad interpretare e applicare la costituzione. Come tutti i giudici, anche la Corte svolge la sua funzione regolatrice attraverso la determinazione della portata normativa delle disposizioni che è chiamata ad applicare. Norme di principio possono essere contenute anche nella legislazione ordinaria, ma quelle contenute nella Costituzione danno il senso e le coordinate dell'ordinamento. È per questo che l'interpretazione costituzionale richiede il ricorso a canoni ulteriori rispetto a quelli richiesti per l'interpretazione delle leggi, in quanto i principi costituzionali prevalgono sull'intero ordinamento compreso l'art. 12 delle preleggi, e in quanto, per l'appunto, le norme costituzionali sono prevalentemente principi. A questo proposito soccorre una regola interpretativa basilare, secondo cui "eventuali residue incertezze di lettura sono destinate a dissolversi una volta che si sia adottato, quale canone ermeneutico preminente, il principio di supremazia costituzionale che impone all'interprete di optare, fra più soluzioni possibili, per quella che rende la disposizione conforme a Costituzione" (sentenze n. 206 del 2015, n. 198 del 2003, n. 316 del 2001, n. 113 del 2000).

Inoltre, la superiorità gerarchica dei principi costituzionali rende prioritario il canone sistematico che impone di ricercare la coerenza dell'ordinamento sul piano costituzionale. Afferma la Corte che tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è pertanto possibile individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri (sentenza n. 85 del 2013); la tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro (sentenza n. 264 del 2012).

Ulteriore peculiarità dell'interpretazione costituzionale consiste nell'essere interpretazione di testi destinati a comporre variamente nel corso del tempo i principi che compongono il quadro costituzionale (canone dell'interpretazione evolutiva), aderendo ad una concezione. Esempio di trasformazione nel tempo della concezione dei principi costituzionali, è la sentenza n. 138 del 2010, in tema di matrimonio tra persone dello stesso sesso. In essa, la Corte – dopo aver riconosciuto che la Costituzione prende in considerazione esclusivamente il matrimonio tra uomo e donna – aggiunge che i concetti di matrimonio e famiglia “non si possono ritenere “cristallizzati” con riferimento all'epoca in cui la Costituzione entrò in vigore, poiché sono dotati della duttilità propria dei principi costituzionali e, quindi, vanno interpretati tenendo conto non soltanto delle trasformazioni dell'ordinamento, ma anche dell'evoluzione della società e dei costumi”. Altro esempio di evoluzione dei principi è offerto dalle sentenze in tema di adulterio, che rimandano a diverse concezioni di “unità della famiglia”: la sentenza n. 64 del 1961 dichiarò la non fondatezza della questione avente ad oggetto il diverso trattamento penale dei coniugi, mentre la sentenza n. 126 del 1968 - avendo accertato che in quel momento storico sociale non continuava a sussistere quella diversità obbiettiva di situazione che nella precedente sentenza la Corte aveva ritenuto di riscontrare così da giustificare il differente trattamento penale dell'adulterio della moglie rispetto a quello del marito – ne dichiarò l'illegittimità costituzionale.

La circostanza che le norme costituzionali sono prevalentemente principi impone anche una particolare modalità all'interpretazione, di cui è principale espressione la tecnica del bilanciamento che consiste nel soppesare e comporre i confliggenti principi che compongono il quadro costituzionale di uno Stato pluralistico. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi (sentenza n. 85 del 2013).

L'attività interpretativa della Corte è stata definita anche creativa o addirittura normativa quando giunge al risultato di innovare l'ordinamento giuridico con le decisioni dette “manipolative”, benché nei limiti delle “rime obbligate”. Più tardi l'attitudine “creativa” si è espressa nella individuazione di diritti fondamentali non riconosciuti espressamente dal testo.

A proposito della sua attività interpretativa, la Corte “sin dalla sentenza n. 59 del 1958 ha affermato che il proprio potere «di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle leggi non può trovare ostacolo nella carenza legislativa che, in ordine a dati rapporti, possa derivarne; mentre spetta alla saggezza del legislatore [...] di eliminarla nel modo più sollecito ed opportuno» e, di recente, ha ribadito che, «posta di fronte a un *vulnus* costituzionale, non sanabile in via interpretativa – tanto più se attinente a diritti fondamentali – la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio» (sentenza n. 113 del 2011)”. (sentenza n. 162 del 2014).

Tutto ciò spiega il ruolo preponderante della giurisprudenza della Corte nell'interpretazione costituzionale, in quanto la sua giurisprudenza rappresenta quello che è il diritto costituzionale vigente ed effettivo.

La libertà interpretativa di cui gode la Corte è tuttavia temperata attraverso la ricchezza e l'ampiezza delle motivazioni con cui la Corte, nella sua storia, ha sempre dato conto dei precedenti e delle ragioni che possano averla indotta a discostarsi da indirizzi giurisprudenziali consolidati.

Nella giurisprudenza costituzionale, il ricorso, a fini interpretativi, ai lavori preparatori della Costituzione risulta piuttosto limitato e tendenzialmente circoscritto agli anni iniziali di funzionamento della Corte, quando il problema della identificazione e della definizione dei principi costituzionali si poneva come nuovo (sentenze nn. 2 del 1956; 29 del 1958; 22 del 1959; 15 del 1962; 126 del 1962; 94 del 1965; 12 del 1966; 271 del 1986; 77 del 1987; 274 del 1993; 280 del 1995). Oggi, la Corte costituzionale italiana, che ha una storia ormai sessantennale, cita ampiamente i propri precedenti.

Quanto ai principi giuridici universalmente riconosciuti, essi vengono in rilievo in quanto uno degli elementi caratterizzanti dell'ordinamento giuridico fondato sulla Costituzione è la forte apertura al rispetto del diritto internazionale e più in generale delle fonti esterne. Questo carattere si è

ulteriormente precisato grazie al nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che in armonia con le Costituzioni di altri Paesi europei, aggiunge espressamente un preciso vincolo costituzionale al quadro dei principi che già garantivano a livello primario l'osservanza di obblighi internazionali assunti dallo Stato. Tuttavia nell'ordinamento interno la Corte costituzionale rimane *domina* dei principi fondamentali, non potendo ritenersi che i diritti fondamentali possano considerarsi una materia in relazione alla quale sia ipotizzabile una cessione di sovranità; ciò è esplicitato nella sentenza n. 49 del 2015 con queste parole: "il più delle volte, l'auspicabile convergenza degli operatori giuridici e delle Corti costituzionali e internazionali verso approcci condivisi, quanto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, offrirà una soluzione del caso concreto capace di conciliare i principi desumibili da entrambe queste fonti. Ma, nelle ipotesi estreme in cui tale via appaia sbarrata, è fuor di dubbio che il giudice debba obbedienza anzitutto alla Carta repubblicana". La sentenza n. 238 del 2014 ha ribadito anche in riferimento alle norme consuetudinarie internazionali che solo ad essa compete la verifica di compatibilità con i principi fondamentali e con i diritti inviolabili della persona, che costituiscono "gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale".

5. Quale è la natura giuridica dei principi costituzionali? Sono da considerare come fondativi del quadro costituzionale esistente? Quale importanza attribuisce la Corte costituzionale ai principi fondamentali nel quadro del diritto costituzionale concreto? I principi fondamentali sono interpretati in modo diverso dai diritti elencati nella Costituzione o la Corte costituzionale interpreta i principi fondamentali in connessione con il diritto costituzionale concreto come un mezzo supplementare di interpretazione di quest'ultimo? Nel vostro ordinamento, i principi fondamentali possono costituire un fondamento a sé stante dell'incostituzionalità, anche in assenza di un legame con la norma costituzionale concreta? Esiste una istanza giuridica specificamente riguardante gli atti giudiziari, per assicurare l'applicazione dei principi costituzionali?

Con la storica sentenza n. 1 del 1956, la Corte ha sostenuto che la nota distinzione tra norme precettive e norme programmatiche "non è decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale", perché anche il c.d. "programma" del legislatore può avere una propria coercibilità. Con quella sentenza si può dire che la Costituzione diveniva "norma azionabile" ed era quindi potenzialmente applicabile al complesso dei rapporti, non solo politici, ma anche civili, sociali ed economici, divenendo, in ogni caso, la fonte dei nuovi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, alla cui luce la Corte costituzionale ed i giudici comuni sono chiamati, ognuno nel proprio ambito, ad interpretare le leggi.

Per effetto di questa forte presa di posizione contro tentativi di rendere inoperante la straordinaria novità costituita dall'entrata in vigore della Costituzione democratica e repubblicana, la Carta è diventata realmente il fondamento per ogni cambiamento non solo giuridico, ma ancor prima culturale e sociale, del Paese. Basti pensare al ruolo svolto dalla giurisprudenza costituzionale per rendere possibile la democratizzazione di un ordinamento e di istituzioni che traevano origine in leggi promulgate nel periodo fascista. O, ancora, al ruolo svolto per eliminare dall'ordinamento giuridico tutte quelle incrostazioni antistoriche che negavano pari dignità alle donne e per rendere reale ed effettiva la loro partecipazione alla società.

I principi, ancor prima e ancor più delle regole e dei diritti, sono stati determinanti per la realizzare la rivoluzione di cui il Paese necessitava. È questo il grande merito storico che tutti riconoscono alla Corte costituzionale.

L'importanza dei principi e il ruolo insostituibile che essi hanno svolto nel sistema permisero più tardi di poter affermare che la Costituzione è norma che vive nell'ordinamento e che si attua attraverso l'azione di tutti i soggetti responsabili di funzioni pubbliche. In particolare, i giudici

comuni hanno assunto in prima persona questa responsabilità attraverso l'interpretazione conforme alla Costituzione, che la Corte costituzionale stessa ha imposto come obbligo al giudice rimettente e la cui inosservanza viene sanzionata con l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale. L'ordinanza n. 174 del 1999, ben illustra il compito assegnato al giudice comune: "...il giudice *a quo* è venuto meno all'onere di ricercare, e privilegiare, le possibili ipotesi interpretative che consentano di adeguare la disposizione di legge ai parametri che egli invoca a sostegno del suo dubbio sulla costituzionalità della norma impugnata; [...] tale ricerca, come questa Corte ha numerose volte affermato, è viceversa necessaria, poiché, in via di principio, "le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali" (sentenza n. 356 del 1996); [...] l'interpretazione del rimettente risulta viceversa prescelta, tra le possibili, appunto in vista del promovimento della questione di costituzionalità; [...] pertanto, impropriamente il giudice rimettente richiede a questa Corte una pronuncia che risolva i dubbi che egli nutre circa la possibile contraddizione tra la norma così interpretata e la Costituzione, essendo allo stesso giudice affidato primariamente il compito - tanto più ineludibile, in assenza di un contrario orientamento giurisprudenziale (v., da ultimo, ordinanza n. 167 del 1998) - di ricostruire il sistema normativo e di prescegliere, nella misura del possibile e con gli strumenti interpretativi di cui dispone, la lettura che eviti l'anzidetta contraddizione".

Ma, al di là della sanzione della inammissibilità per il giudice rimettente che non abbia esperito il tentativo di interpretazione conforme a Costituzione, tutti i giudici comuni nella loro ordinaria funzione giudicante sono tenuti ad applicare le norme giuridiche alla luce della Costituzione e di ciò ultimo garante è la Corte di cassazione, sia nella sua veste di giudice della legittimità sia, soprattutto, come giudice della funzione nomofilattica. Recentemente la Corte ha espressamente riconosciuto il concorso della Corte di cassazione, in sede di nomofilachia, alla legalità costituzionale. Con la sentenza n. 119 del 2015, nel ritenere l'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla sezioni unite civili in sede di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., ha riconosciuto che "è in tal modo che si realizza l'interesse generale dell'ordinamento alla legalità costituzionale attraverso l'incontro ed il dialogo di due giurisdizioni che concorrono sempre - e ancor più in questo caso - alla definizione del diritto oggettivo. Ed è un dialogo che si rileva particolarmente proficuo, specie laddove sia in gioco l'estensione della tutela di un diritto fondamentale".

6. Quali sono i principi fondamentali che sono più spesso applicati dalla Corte costituzionale? Si prega di descrivere uno o più principi costituzionali che, nella vostra giurisdizione, è/sono stato/i ampiamente influenzato/i dal controllo di costituzionalità. Quale è il contributo della Corte costituzionale alla formazione ed allo sviluppo di tali principi? Citare, cortesemente, esempi tratti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Il principio di eguaglianza e il divieto di discriminazioni sono certamente i principi che hanno avuto la più ampia applicazione nel corso dei sessant'anni di storia costituzionale.

Importante è certamente la giurisprudenza che ha trattato il tema delle discriminazioni basate sul sesso. In materia c'è stata una graduale ma notevole evoluzione negli interventi della Corte, che è passata da un'iniziale cautela nell'applicazione integrale del principio di eguaglianza ad un sempre più marcato riconoscimento della parità fra cittadini di sesso maschile e cittadini di sesso femminile. Nel 1960, con la sentenza n. 33, la Corte aveva dichiarato parzialmente illegittimo l'articolo 7 della legge n. 1176 del 1919 nella parte in cui escludeva le donne da tutti gli uffici pubblici che implicavano l'esercizio di diritti e di potestà politiche, aprendo così la strada all'adozione della legge n. 66 del 1963 che sancì l'ammissione della donna a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la magistratura.

Sempre in materia di parità nell'accesso al lavoro ed in particolare agli uffici pubblici, la Corte con la sentenza n. 163 del 1993, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma che ai fini dell'accesso nel ruolo tecnico del servizio antincendi prescriveva requisiti fisici indifferenziati (statura non inferiore a cm. 165) per gli uomini e per le donne, osservò che «condizionare la partecipazione [ad un] concorso pubblico [...] al possesso del requisito fisico di una determinata statura minima, identica per gli uomini e per le donne, [...] senza distinguere all'interno della categoria le persone di sesso femminile da quelle di sesso maschile» è «causa di una "discriminazione indiretta" a sfavore delle persone di sesso femminile, poiché svantaggia queste ultime in modo proporzionalmente maggiore rispetto agli uomini, in considerazione di una differenza fisica statisticamente riscontrabile e obiettivamente dipendente dal sesso».

La sentenza n. 109/1993 dichiarò non fondate le censure, proposte da talune Regioni avverso le incentivazioni finanziarie disposte dalla L. n. 215 del 1992 a favore di imprese a prevalente partecipazione femminile o condotte da donne, mirando a compensare (ovvero ad attenuare) lo squilibrio storicamente esistente a danno del sesso femminile nel campo dell'imprenditoria. La Corte affermò che tali misure rientrano fra le "azioni positive" finalizzate alla realizzazione dell'eguaglianza effettiva tra uomini e donne; perciò, trattandosi di una disciplina positivamente differenziata in vista dell'attuazione uniforme, su tutto il territorio nazionale, di un valore costituzionale primario, l'indiretta incidenza di essa sulle politiche di incentivazione promosse dalle regioni nei settori materiali di loro competenza, non può costituire motivo di illegittimità costituzionale, ma esige, piuttosto, la previsione di adeguati strumenti di cooperazione fra lo Stato e le Regioni.

Ma è soprattutto nel rapporto uomo-donna all'interno della famiglia che il principio di eguaglianza ha avuto una sempre più vasta applicazione: così, la Corte, se nel 1961, con la sentenza n. 64, giustificava con la diversa situazione obiettiva di uomo e donna il diverso trattamento penale agli stessi riservato in tema di reato di adulterio, con ripetuti accenni a concetti quali la "vita sociale", la "pubblica opinione", l' "esperienza comune", tornando sull'argomento nel 1968, con la sentenza n. 126, ha invece sostenuto che «il principio che il marito possa violare impunemente l'obbligo della fedeltà coniugale, mentre la moglie debba essere punita [...] rimonta ai tempi remoti nei quali la donna, considerata perfino giuridicamente incapace e privata di molti diritti, si trovava in stato di soggezione alla potestà maritale. Da allora molto è mutato nella vita sociale, anche in considerazione dell'art. 29 della Costituzione, che ammette limitazioni all'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi solo a garanzia dell'unità familiare, che potrebbe risultare addirittura danneggiata dalla norma penale *de qua*».

Alla menzionata pronuncia debbono essere collegate anche altre successive, ossia la n. 127 del 1968 avente ad oggetto la norma del codice civile, che considerava solo l'adulterio quale causa di separazione, la n. 147 del 1969, sulle differenze fra relazione adulterina della moglie e concubinato del marito, e la n. 99 del 1974 sull'obbligo reciproco di fedeltà nella separazione consensuale.

Altro tema ripetutamente affrontato dalla Corte è quello della uguaglianza dei sessi nel campo della cittadinanza; numerosi sono stati, infatti, gli interventi in tale ambito, che ha visto, così, cadere alcuni vincoli quali la norma del nuovo diritto di famiglia che prevedeva la perdita della cittadinanza italiana da parte della donna che, per effetto del matrimonio, avesse acquistato la cittadinanza del marito straniero (sentenza n. 87 del 1975) e la legge n. 555 del 1912 nella parte in cui non prevedeva che il figlio di madre italiana, che avesse conservato la cittadinanza anche dopo il matrimonio con lo straniero, avesse la cittadinanza italiana. In quell'occasione la Corte, nel rilevare una discriminazione fra coniugi in ordine alla determinazione dello *status civitatis* dei figli legittimi, ha sottolineato che «la disciplina attuale [...] lede da più punti di vista la posizione giuridica della madre nei suoi rapporti con lo Stato e la famiglia. In particolare, non può contestarsi l'interesse, giuridicamente rilevante, di entrambi i genitori a che i loro figli siano cittadini e cioè membri di quella stessa comunità statale di cui essi fanno parte e che possano godere della tutela collegata a tale appartenenza. Del pari, la disciplina lede la posizione della madre nella famiglia, se

si considera la parità nei doveri e nella responsabilità verso i figli ormai affermata negli ordinamenti giuridici del nostro tempo» (sentenza n. 30 del 1983).

Ma il principio di eguaglianza senza distinzioni di sesso non è stato utilizzato solo per colpire discriminazioni ai danni delle donne e numerosi sono gli esempi di interventi della Corte volti a censurare disposizioni discriminanti nei confronti dei cittadini di sesso maschile.

Così, in rapporto alle norme disciplinanti gli istituti a protezione della maternità e dei minori, in particolare sotto il profilo della loro mancata o limitata estensione al padre lavoratore, la sentenza n. 1 del 1987, ha posto in evidenza «l'orientamento sempre più diffuso secondo il quale i compiti della donna e dell'uomo non vanno ripartiti secondo ruoli distinti e separati, ma devono invece integrarsi reciprocamente tanto nella famiglia quanto nelle attività extra-familiari», stante «l'esigenza di una partecipazione di entrambi i genitori alla cura ed all'educazione della prole» e preso atto del fatto che «anche il padre è idoneo a prestare assistenza materiale e supporto affettivo al minore».

Nella stessa linea si inseriscono la sentenza n. 341 del 1991, che ha attribuito al padre lavoratore affidatario di minore il diritto all'astensione nei primi tre mesi dall'ingresso del bambino nella famiglia, in alternativa alla madre, la sentenza n. 179 del 1993, che ha stabilito il diritto ai riposi giornalieri, in via generale ed in ogni ipotesi, del padre lavoratore, in alternativa alla madre consenziente, per l'assistenza al figlio nel primo anno di vita, e la sentenza n. 385 del 2005, che ha riconosciuto al padre libero professionista, affidatario in preadozione di un minore, il diritto di beneficiare, in alternativa alla madre, dell'indennità di maternità durante i primi tre mesi successivi all'ingresso del bambino nella famiglia.

Altro ambito di notevole rilevanza sociale in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi è quello dell'eguaglianza delle razze. Il divieto di distinzioni basate sulla razza è stato richiamato nella sentenza n. 239 del 1984, ove la Corte ha giudicato palese il contrasto della norma che imponeva l'appartenenza alla Comunità israelitica di tutti gli israeliti residenti sul territorio «con il fondamentale principio sancito dall'art. 3 della Costituzione, che assevera l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, "senza distinzione", fra l'altro, "di razza" e "di religione". Nel denunciato art. 4, invece, assumono essenziale rilievo appunto le caratteristiche religiose ed etniche, che confluiscono nella qualificazione di "israelita"; si concreta così una disparità di trattamento tra i cittadini, che tale qualità, d'ordine etnico-religioso, rivestano, e che, a cagione di essa, sono automaticamente ascritti alla Comunità israelitica, divenendo così obbligatoriamente destinatari degli effetti che da tale appartenenza discendono anche nell'ordinamento statutale, e tutti gli altri cittadini, cui la norma essa non si applica».

In tema di discriminazioni per ragioni di lingua, con la sentenza n. 312 del 1983 la Corte ha affermato che imporre il bilinguismo ad alcune categorie di dipendenti pubblici di una Provincia bilingue «non rappresenta soltanto un modo di tutela di una minoranza linguistica - tale, peraltro, solo nell'ambito nazionale - ma esprime il riconoscimento (anche in adempimento di obblighi internazionali dello Stato) di una tale situazione di fatto e del dovere di ogni cittadino, quale che sia la sua madre lingua, di essere in grado di comunicare con tutti gli altri cittadini, quando è investito di funzioni pubbliche o è tenuto a prestare un servizio di pubblico interesse. Il precetto, perciò, ha come destinatari non soltanto i cittadini [...] di lingua madre italiana, ma anche quelli di lingua madre tedesca e, lungi dal violare, realizza il principio di eguaglianza, rispetto al quale, come ebbe già a rilevare questa Corte (sentenza n. 86 del 1975), "rappresenta qualcosa di diverso e di più", in puntuale applicazione dell'art. 6 Cost.».

Per quanto concerne le differenze relative alla religione, nella giurisprudenza della Corte si è registrata una progressiva evoluzione, come dimostrato dalle diverse prese di posizione, succedutesi nel tempo, in materia di incriminazione del reato di bestemmia. In una pronuncia del 1958, qualificando la religione cattolica non come religione dello Stato quale organizzazione politica ma dello Stato in quanto società, la Corte ha giustificato la protezione speciale ad essa accordata per la

rilevanza che detta religione ha avuto ed ha «in ragione della antica ininterrotta tradizione del popolo italiano, la quasi totalità del quale ad essa sempre appartiene» (sentenza n. 79 del 1958) e ha poi confermato tale orientamento, sostenendo che «la limitazione della previsione legislativa alle offese contro la religione cattolica corrisponde alla valutazione fatta dal legislatore dell'ampiezza delle reazioni sociali determinate dalle offese contro il sentimento religioso della maggior parte della popolazione italiana» (sentenza n. 14 del 1973). Infine, la sentenza n. 440 del 1995 ha stabilito che «il superamento della contrapposizione fra la religione cattolica, sola religione dello Stato, e gli altri culti "ammessi" [...] renderebbe ormai inaccettabile ogni tipo di discriminazione che si basasse soltanto sul maggiore o minore numero degli appartenenti alle varie confessioni religiose»; pertanto, «l'abbandono del criterio quantitativo [...] significa che in materia di religione, non valendo il numero, si impone la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza». Più recentemente, con riguardo al reato di offese mediante vilipendio di chi la professa o di un ministro del culto, la Corte, con la sentenza n. 168 del 2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che prevedeva una pena maggiore qualora il reato venisse commesso in danno della religione cattolica, affermando che: «le esigenze costituzionali di eguale protezione del sentimento religioso che sottostanno alla equiparazione del trattamento sanzionatorio per le offese recate sia alla religione cattolica, sia alle altre confessioni religiose [...] sono riconducibili, da un lato, al principio di eguaglianza davanti alla legge senza distinzione di religione sancito dall'art. 3 Cost., dall'altro al principio di laicità o non confessionarietà dello Stato [...] che implica, tra l'altro, equidistanza e imparzialità verso tutte le religioni, secondo quanto disposto dall'art. 8 Cost.».

Infine, si segnalano alcune decisioni per quanto concerne le distinzioni di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È di interesse la sentenza n. 311 del 1996 con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che consentiva di valutare, ai fini del possesso dei requisiti per l'approvazione della nomina delle guardie particolari giurate, la condotta "politica" dell'aspirante nonché condotte apprezzabili sotto il profilo genericamente definito "morale", riconducibili esclusivamente alla sfera della vita privata e della libertà individuale, come tali non suscettibili per la loro natura, per la loro occasionalità o la loro distanza nel tempo, di incidere ragionevolmente sulla affidabilità del soggetto in ordine al corretto svolgimento della specifica funzione o attività considerata.

In rapporto alle conseguenze delle particolari condizioni personali e sociali di ciascun individuo, è di rilievo la sentenza n. 131 del 1979, che dichiarò lesiva del principio di eguaglianza in materia penale l'automatica ed indifferibile conversione - dovuta all'accertata insolvibilità del condannato - della pena pecuniaria in pena detentiva. La Corte evidenziò che: «La conversione comporta, infatti e senza dubbio, un aggravamento della pena inflitta dal giudice ed altera, perciò, il rapporto di proporzionalità tra la gravità del reato e la capacità a delinquere del colpevole, da un lato, e la specie e quantità della pena irrogata, dall'altro, quale determinato discrezionalmente, nei limiti e secondo i parametri di legge, dal giudice stesso. Con il risultato di far derivare, per effetto delle condizioni economiche del condannato, diseguali conseguenze sanzionatorie da responsabilità ritenute di pari intensità nella violazione della medesima norma incriminatrice, sino a far scontare al condannato insolvibile, quando i fatti di reato siano punibili con la sola pena pecuniaria, una pena di specie diversa e più grave di quella comminata nelle previsioni generali ed astratte del legislatore».

II. Principi costituzionali in quanto norme superiori? È possibile determinare una gerarchia nella Costituzione? Le clausole non modificabili (eterne) delle Costituzioni ed il controllo delle revisioni costituzionali.

1. I principi costituzionali dispongono di un certo grado di superiorità rispetto ad altre disposizioni della legge fondamentale? Che tipo di rapporto intrattengono i principi e altre disposizioni costituzionali con il diritto internazionale e/o con il diritto dell'Unione europea? Esistono disposizioni di diritto internazionale o di diritto dell'Unione europea considerate come norme superiori ai principi costituzionali nazionali? In caso affermativo, come vengono applicate queste disposizioni internazionali superiori riguardo ai principi costituzionali nazionali? Quale è l'opinione giuridica che prevale tra i ricercatori universitari ed i pratici del vostro ordinamento in ordine alla superiorità di alcuni principi costituzionali rispetto ad altre disposizioni della legge fondamentale?

In generale, salvo quanto si dirà *infra* in relazione ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale ed a quelli riconducibili alla nozione di "forma repubblicana", sottratta dall'art. 139 alla revisione costituzionale, i principi costituzionali non godono, come tali, di un certo grado di superiorità rispetto ad altre disposizioni della legge fondamentale. Infatti, sia le disposizioni costituzionali di principio che quelle precettive si collocano al vertice della gerarchia delle fonti del diritto italiano, sono idonee a porsi come parametro di legittimità e canoni di interpretazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge e, in quanto contenute in una Costituzione rigida, sono modificabili solo con il procedimento rinforzato di revisione costituzionale (art. 138).

La Costituzione, elaborata all'indomani del secondo conflitto mondiale, è caratterizzata da una spiccata apertura agli ordinamenti sovranazionali ed internazionali, in uno spirito di pace e di collaborazione con gli altri Paesi e con organizzazioni interstatuali. Di ciò è traccia nell'art. 10 che prevede un meccanismo di adattamento automatico e permanente dell'ordinamento italiano alle norme internazionali consuetudinarie, collocate in una posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto alle fonti primarie; nell'art. 11 che consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni (secondo periodo) e impone di promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo (terzo periodo); e nell'art. 117, primo comma, che impone allo Stato ed alle Regioni, nell'esercizio delle rispettive potestà legislative, l'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. L'art. 11, pur concepito in funzione dell'adesione dell'Italia all'ONU, ha poi permesso alla Corte di assicurare copertura costituzionale al cammino di integrazione europea, avviato con la creazione delle Comunità europee ed approdato finora nella creazione dell'Unione europea. L'art. 117 ha espressamente costituzionalizzato il peculiare fenomeno comunitario ed ha elevato le norme internazionali pattizie al rango di parametri interposti di legittimità costituzionale delle leggi interne.

La vocazione internazionalistica della Costituzione non implica, tuttavia, che possa fare ingresso nell'ordinamento interno, per via delle cessioni di sovranità consentite con i trattati europei ovvero delle leggi di esecuzione degli altri trattati internazionali, qualsivoglia norma di diritto europeo o internazionale. Infatti, la Costituzione possiede un forte spirito identitario ed esige, per non vedere stravolto l'assetto democratico pluralistico da essa disegnato per la nostra Repubblica, la salvaguardia incondizionata degli elementi costitutivi dell'ordinamento italiano che nessun impegno internazionale può pregiudicare.

Nell'ambito della sua copiosa e significativa giurisprudenza sui rapporti tra leggi interne e norme comunitarie – abilitate, ove poste da atti direttamente applicabili o dotate di effetto diretto, ad introdursi nell'ordinamento nazionale a seguito delle cessioni di competenze legislative consentite con l'adesione ai trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione europea – la Corte costituzionale ha individuato gli elementi identificativi dell'architettura costituzionale nei principi supremi dell'ordinamento costituzionale e nei diritti inalienabili della persona umana. In particolare, la sentenza n. 183 del 1973 ha puntualizzato che le limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 non possono comunque comportare per le istituzioni europee un “inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana” e che, “qualora dovesse mai darsi (...) una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali”. L'eventuale ingresso di una norma europea contrastante con i valori costituzionali irrinunciabili troverebbe dunque la sua reazione nella dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma di esecuzione del trattato limitatamente alla parte in cui permette l'operatività nell'ordinamento della prima, ovviamente nei tempi e nei modi di rituale instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale. E' questo il cuore della dottrina dei controlimiti con cui la Corte ha inteso porre (peraltro, finora in via solo teorica) dei paletti alla crescente diffusione della normazione comunitaria, in funzione di tutela dell'identità dell'ordinamento repubblicano. Diversamente, le norme costituzionali recanti regole puntuali, come quelle relative al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, possono essere derogate dal diritto europeo. In proposito, la sentenza n. 126 del 1996 – dopo aver affermato che l'attuazione negli Stati membri delle norme comunitarie “deve tener conto della struttura (accentrata, decentrata, federale) di ciascuno di essi, cosicché l'Italia è abilitata, oltre che tenuta dal suo stesso diritto costituzionale, a rispettare il suo fondamentale impianto regionale” – ha riconosciuto due specifici ambiti di competenza statale. Il primo si lega alla circostanza che dell'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, di fronte alla comunità europea è responsabile integralmente e unitariamente lo Stato, al quale, ferma restando una competenza “in prima istanza” delle Regioni e delle Province autonome, non può non spettare una competenza “di seconda istanza”, volta a consentire a esso, attraverso l'esercizio di poteri repressivi, sostitutivi o suppletivi, di non trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario determinate da attività positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale. Il secondo ambito identifica una vera e propria deroga al quadro costituzionale interno delle competenze, in quanto “le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, forme attuative di sé medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili”.

I controlimiti operano, con la stessa intensità, anche in relazione ad altre norme internazionali assistite da particolare e specifica copertura costituzionale. Relativamente alle norme internazionali consuetudinarie di cui all'art. 10 Cost., la sentenza n. 48 del 1979 ha chiarito che il meccanismo di adeguamento automatico ivi previsto “non potrà in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, operando in un sistema costituzionale che ha i suoi cardini nella sovranità popolare e nella rigidità della Costituzione”. Anche le norme di derivazione concordataria (art. 7), regolative dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, non “possono opporre resistenza ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale” (così la sentenza n. 18 del 1982 che ha preservato il fondamentale diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost.). Più recentemente, la sentenza n. 238 del 2014, che ha segnato uno storico caso di azionamento dei controlimiti in materia di immunità dalla giurisdizione civile degli Stati per crimini di guerra, ha ribadito che “i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona” costituiscono un “limite all'ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione (...) ed operano quali controlimiti all'ingresso delle norme dell'Unione europea (...),

oltre che come limiti all'ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato (...). Essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale”.

Diverso è il discorso, invece, per quanto riguarda il rapporto tra le disposizioni costituzionali e le altre norme internazionali, quali quelle di derivazione pattizia, che, fino alla riforma costituzionale del 2001, erano immesse nell'ordinamento interno, per lo più, al livello e con la forza della fonte primaria recante l'ordine di esecuzione del trattato, con la conseguenza della loro abrogabilità o derogabilità ad opera di leggi posteriori, salva l'eventuale responsabilità dello Stato a livello internazionale. Solo la recente novellazione dell'art. 117 ha elevato le norme del diritto internazionale convenzionale al rango di parametri interposti di legittimità costituzionale della legislazione ordinaria, per cui eventuali antinomie, non risolvibili ermeneuticamente, possono dar luogo alla proposizione di questioni di legittimità costituzionale. Il punto è stato approfondito dalla ricca giurisprudenza riguardante il tema dei rapporti tra ordinamento interno e quel peculiare organismo internazionale che è il Consiglio d'Europa al quale si deve la creazione di un singolare sistema giurisdizionale di protezione dei diritti dell'uomo e delle fondamentali libertà personali consacrate nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e affidate alla cura della Corte di Strasburgo. Le sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007 hanno limpidamente scolpito l'alterità del fenomeno CEDU rispetto all'ordinamento dell'Unione europea: con riferimento al primo non può venire in considerazione l'art. 11 Cost., “non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme pattizie in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale”. La circostanza che l'adesione alla CEDU non abbia implicato cessioni di sovranità, diversamente da quanto accaduto con la partecipazione al processo di integrazione europea, determina una più forte coerenza dei principi costituzionali, la cui supremazia sulle norme convenzionali è piena e non circoscritta al più ristretto campo dei principi supremi. Pertanto, trattandosi di “norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale”, distinguendosi “sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie”, è necessario che le disposizioni della CEDU, per come interpretate dalla Corte europea, “siano conformi a Costituzione” e che “lo scrutinio di costituzionalità non possa limitarsi alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali (...) o dei principi supremi (...), ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le norme interposte e quelle costituzionali. L'esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è assoluta e inderogabile, per evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione. In occasione di ogni questione nascente da pretesi contrasti tra norme interposte e norme legislative interne, occorre verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe e precisamente la compatibilità della norma interposta con la Costituzione e la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta. Nell'ipotesi di una norma interposta che risulti in contrasto con una norma costituzionale”, la Corte “ha il dovere di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano. (...) la completa operatività delle norme interposte deve superare il vaglio della loro compatibilità con l'ordinamento costituzionale italiano, che non può essere modificato da fonti esterne, specie se queste non derivano da organizzazioni internazionali rispetto alle quali siano state accettate limitazioni di sovranità come quelle previste dall'art. 11”.

In definitiva, allo stato attuale dell'ordinamento e della giurisprudenza costituzionale, le uniche disposizioni internazionali ed europee che possono essere considerate superiori ai principi costituzionali nazionali sono le norme del diritto internazionale consuetudinario (art. 10), le norme concordatarie (art. 7) e le norme del diritto europeo (artt. 11 e 117) che tuttavia, in ogni caso, non possono mai porsi in contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale e con i diritti inalienabili della persona umana, pena il divieto di ingresso nell'ordinamento interno sancito con la dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* della legge di esecuzione del trattato che le

immette ovvero con l'accertamento della mancata operatività del meccanismo di rinvio mobile ex art. 10. Tutte le altre norme extrastatali, potendo fungere al più da parametro interposto, devono, a tal fine, essere conformi a tutti i principi e le regole della Costituzione.

Le (esigue) disposizioni internazionali superiori ai principi costituzionali nazionali (o come pare più corretto superiori alle disposizioni costituzionali di carattere puntuale) ricevono applicazione nell'ordinamento interno, per lo più, a seguito dell'accertamento compiuto dalla Corte costituzionale, cui esclusivamente compete il controllo ultimo di compatibilità costituzionale delle fonti extrastatali. A valle del giudizio di costituzionalità, gli organi preposti all'applicazione del diritto, sia della giurisdizione che dell'amministrazione, regoleranno i casi concreti in conformità alle indicazioni provenienti dal giudice delle leggi. Laddove manchi un pronunciamento della Corte, l'applicazione di simili disposizioni internazionali avverrà secondo i conferenti canoni ermeneutici e in ossequio agli eventuali orientamenti delle competenti istituzioni, anche giurisdizionali (ad esempio, le Corti di Strasburgo e del Lussemburgo, la Corte internazionale di Giustizia).

L'opinione prevalente sull'affermata superiorità di alcuni principi costituzionali rispetto ad altre disposizioni della legge fondamentale è di segno positivo poiché l'elaborazione della dottrina dei controlimiti, con la relativa enucleazione dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana quali elementi identificativi e irrinunciabili dell'assetto repubblicano, ha dotato la Corte di uno strumento potenzialmente idoneo ad arginare, in particolare, fenomeni (peraltro improbabili) di involuzione dell'architettura europea e di depotenziamento delle fondamentali garanzie costituzionali, laddove ritenute più intense di quelle assicurate dall'adesione ad un organismo, quale il Consiglio d'Europa, segnato dalla notevole eterogeneità giuridica dei Paesi partecipanti. In tal modo, l'apertura internazionale dell'ordinamento viene compensata da una difesa non negoziabile dei valori fondanti della Costituzione. Inoltre, è stato favorevolmente accolto, in quanto espressivo di un atteggiamento collaborativo e non conflittuale, il prudente utilizzo che la Corte ha fatto dei controlimiti, generalmente enunciati e solo eccezionalmente azionati.

2. Quale tipo di rapporto intrattengono i principi costituzionali nell'ordinamento interno? Esiste una gerarchia tra questi principi? Quale è l'approccio della Corte costituzionale nello strutturare una gerarchia all'interno della Costituzione? Si può concludere che la giurisprudenza della Corte costituzionale attribuisce uno statuto superiore ad alcuni principi costituzionali rispetto ad altre disposizioni della legge fondamentale?

I principi costituzionali si collocano al vertice della gerarchia delle fonti del diritto italiano, al pari di tutte le disposizioni di rango costituzionale, esprimendo parametri di legittimità e canoni di interpretazione della legislazione interna. La modifica di tutte le norme costituzionali, siano esse o meno di principio, può avvenire soltanto con le forme e nei limiti del procedimento di revisione costituzionale.

Una gerarchia tra principi costituzionali non è espressamente scolpita in Costituzione. Del resto, i principi costituzionali, in quanto norme dotate di un elevato grado di genericità e non circostanziate, sono affermati in termini assoluti. La mancanza di una gerarchia predeterminata è attestata dalla necessità che, in caso di conflitto tra principi, la Corte è sistematicamente impegnata in delicate operazioni di bilanciamento volte all'individuazione di un punto di equilibrio costituzionalmente accettabile tra diritti o valori antagonisti. In proposito, la sentenza n. 85 del 2013 ha limpidamente affermato che "tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza

assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro (...). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona". In particolare, il carattere "fondamentale" o primario di un diritto o di un valore espresso da una norma costituzionale di principio non può mai determinare una rigida gerarchia tra diritti fondamentali, posto che la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, "richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi". La qualificazione come "primari" di taluni valori significa che gli stessi non possono essere sacrificati integralmente ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. "Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale".

Alla coesistenza di principi pariordinati, governata alla stregua dei canoni di ragionevolezza, bilanciamento e proporzionalità, la giurisprudenza costituzionale, pur mossa dall'esigenza di addivenire a soddisfacenti soluzioni delle questioni via via prospettate, ha affiancato un diverso approccio volto ad elevare alcuni principi, quelli per l'appunto supremi, al rango di elementi costitutivi ed identitari dell'ordinamento costituzionale. Come rilevato *supra*, la teorizzazione dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana ha trovato il suo campo di elezione nella definizione dei rapporti tra diritto interno e diritto extrastatuale. Tuttavia, a quegli stessi principi, identificati come in grado di resistere ad eventuali quanto rare forzature provenienti dal diritto internazionale o sovranazionale, è stata coerentemente riconosciuta una forza passiva superiore ai principi costituzionali che non possono dirsi supremi, con la conseguenza della loro sottrazione alla revisione costituzionale. In tal modo, la Corte ha finito per tracciare, all'interno delle norme costituzionali, dotate delle medesime caratteristiche formali, una gerarchia materiale di contenuto al cui vertice si collocano i principi supremi dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona umana che non sono modificabili né abrogabili sia da norme di provenienza straniera sia da leggi di revisione costituzionale. Al riguardo, la sentenza n. 1146 del 1988 ha sostenuto che "La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana".

La giurisprudenza costituzionale ha fatto seguire alla riferita enunciazione di carattere generale talune puntuali affermazioni circa la concreta identificazione dei principi costituzionali sovraordinati. Ad esempio, la sentenza n. 18 del 1982, nel rammentare che il diritto alla tutela giurisdizionale è annoverato "fra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2", non ha esitato ad ascrivere il medesimo diritto "tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio". La sentenza n. 366 del 1991 ha osservato che "il diritto a una comunicazione libera e segreta è inviolabile, nel senso generale che il suo contenuto essenziale non può essere oggetto di revisione costituzionale, in quanto incorpora un valore della personalità avente un carattere fondante rispetto al sistema democratico voluto dal Costituente". Per la sentenza n. 35 del 1997, "il diritto alla vita, inteso nella sua estensione più lata, [è] da iscriversi tra i diritti inviolabili, e cioè tra quei diritti che occupano nell'ordinamento una posizione, per dir così, privilegiata, in quanto appartengono – per usare l'espressione della sentenza

n. 1146 del 1988 – all’essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”. La sentenza n. 508 del 2000 ha qualificato il principio di laicità, “tratto dal sistema delle norme costituzionali”, come “principio supremo” che caratterizza “in senso pluralistico la forma del nostro Stato, entro il quale hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse”. Il catalogo dei principi supremi, sovraordinati e sottratti almeno nel loro nucleo essenziale alla stessa revisione costituzionale, è variamente arricchito dalla dottrina che suole annoverarvi non solo la forma repubblicana (unico limite alla revisione costituzionalizzato esplicitamente all’art. 139) ma anche tutti i principi che sembrano indispensabili per potere considerare come democratico un dato ordinamento politico: la sovranità popolare, il carattere elettivo e rappresentativo delle istituzioni, la libertà e l’uguaglianza del voto, la libertà di informazione e l’insieme dei diritti inviolabili dell’uomo garantiti in generale dall’art. 2 e da specifiche disposizioni costituzionali, che complessivamente concretizzano lo stesso concetto di dignità della persona. Per taluni, anche il carattere unitario ed indivisibile della Repubblica integrerebbe un principio supremo immodificabile.

In conclusione, la giurisprudenza costituzionale, pur praticando costantemente la tecnica del bilanciamento tra principi costituzionali ritenuti di pari dignità, ha finito per attribuire uno statuto superiore ad alcuni principi costituzionali “supremi” rispetto ad altre disposizioni della legge fondamentale, ai fini, in particolare, del riconoscimento della loro maggiore resistenza nei confronti di norme di provenienza extrastatuale e della loro tendenziale sottrazione al procedimento di revisione costituzionale.

3. Come vengono operate le revisioni della Costituzione nel vostro ordinamento? Quale procedura è prevista dalla legge fondamentale in tema di revisioni costituzionali? Come è stata approvata la Costituzione? Prevede esplicitamente l’esistenza di clausole non modificabili (eterne)? Esiste una differenza tra le modalità con le quali è stata inizialmente adottata la Costituzione e la procedura attuale di revisione della legge fondamentale? Ci sono state occasioni in cui, nel vostro ordinamento, i principi costituzionali hanno subito modifiche? In caso affermativo, per quali motivi?

Nell’ordinamento costituzionale, le revisioni della Carta fondamentale sono assoggettate alla procedura prevista dall’art. 138. Per la modifica della Costituzione, sono richieste due successive deliberazioni di ciascuna Camera del Parlamento temporalmente distanziate di almeno tre mesi ed approvate in seconda votazione dalla maggioranza assoluta dei componenti di ogni Assemblea. Le leggi di revisione costituzionale sono poi sottoposte a *referendum* confermativo quando entro tre mesi dalla loro pubblicazione ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o 500.000 elettori o cinque Consigli regionali; e non sono promulgate se non sono approvate dalla maggioranza dei voti validi. Peraltro, il *referendum*, per il quale non è contemplato alcun *quorum* costitutivo, non ha luogo se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

L’art. 138 delinea dunque un procedimento rinforzato rispetto al procedimento legislativo ordinario, caratterizzato dalla doppia votazione delle due Camere, dalla previsione di maggioranze qualificate in sede di seconda approvazione e dalla possibilità per il corpo elettorale di confermare o respingere il progetto di revisione costituzionale.

La delineata disciplina persegue il duplice scopo di favorire la dovuta ponderazione di interventi emendativi della Carta fondamentale e di assicurare la maggiore convergenza possibile delle forze politiche presenti in Parlamento sulle eventuali modifiche, al fine di sottrarre la revisione costituzionale alla disponibilità della contingente maggioranza di governo. In tal senso, il mancato raggiungimento del vasto consenso dei due terzi dei parlamentari di ciascuna Camera consente, in

particolare alle opposizioni e alle minoranze, il ricorso alla consultazione del corpo elettorale per verificarne l'adesione alle scelte compiute da una più ristretta maggioranza parlamentare.

L'art. 138 pone la disciplina ordinaria della revisione costituzionale. Tuttavia, esso è derogabile con legge costituzionale ed è quanto accaduto con le due leggi costituzionali nn. 1 del 1993 e 1 del 1997 istitutive di altrettante commissioni bicamerali per le riforme istituzionali, incaricate di redigere complessi e organici progetti di revisione di ampie parti del testo costituzionale. Tali tentativi sono comunque falliti, nel primo caso, per cessazione anticipata della legislatura e, nel secondo, per il venir meno del necessario accordo tra le parti politiche. Ad oggi, tutte le modifiche costituzionali andate a buon fine hanno seguito l'*iter* prefigurato dall'art. 138.

L'approvazione della Costituzione, all'indomani della conclusione della seconda guerra mondiale, è il momento conclusivo di un complesso percorso che ha avuto inizio con la consultazione popolare del 2 giugno 1946, la prima svoltasi in Italia con il suffragio universale esteso anche alle donne. In quell'occasione si tenne il *referendum* istituzionale, con cui il corpo elettorale espresse la propria preferenza per un ordinamento repubblicano anziché monarchico, e fu eletta, con metodo proporzionale, l'Assemblea costituente, con il compito di redigere la Costituzione e di svolgere, nelle more dell'instaurazione del nuovo assetto, funzioni tipicamente parlamentari, come l'approvazione delle leggi, l'elezione del Capo provvisorio dello Stato e il controllo del potere esecutivo. L'Assemblea ha approvato il testo finale della Costituzione il 22 dicembre del 1947, a larga maggioranza dei propri componenti (quasi il 90%), e la nuova Carta repubblicana è entrata in vigore il 1° gennaio 1948.

La Costituzione prevede esplicitamente una sola clausola (cd. eterna) di non modificabilità, disponendo l'art. 139 che la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale. Come già osservato *supra*, la giurisprudenza costituzionale e la dottrina hanno riempito di contenuti tale clausola identificando nei principi supremi dell'ordinamento costituzionale e nei diritti inalienabili della persona umana i tratti costitutivi ed identitari dell'assetto repubblicano, come tali indisponibili per lo stesso potere di revisione costituzionale.

La procedura seguita per l'originaria approvazione della Costituzione e quella delineata dall'art. 138 per la revisione costituzionale divergono profondamente sotto due fondamentali aspetti. Innanzitutto, per l'organo decisore: un'Assemblea costituente *ad hoc*, eletta con quello specifico fine, nel primo caso, ed il Parlamento ordinario, nel secondo caso; poi, per il procedimento seguito: un'approvazione unica e senza consultazione popolare successiva, nel 1948, e doppia votazione parlamentare, con speciali *quorum* funzionali, seguita da eventuale *referendum* per la revisione. In dottrina, la procedura disegnata dall'art. 138 è stata talvolta reputata come funzionale ad interventi puntuali di modifica del testo costituzionale, sia per i *quorum* non particolarmente elevati da essa richiesti (maggioranza semplice in prima votazione, assoluta in seconda e *referendum* valido a prescindere dal numero di voti espressi) sia per l'opportunità di consentire al corpo elettorale una scelta chiara ed inequivoca. Ne sarebbe una riprova la circostanza che, di tutte le revisioni costituzionali finora intervenute, solo quella del 2001 ha riguardato un numero consistente di disposizioni costituzionali (collocate nel Titolo V della Parte II, dedicato alle autonomie territoriali). Per questa ragione, nel dibattito che da vari decenni si interessa della necessità di un aggiornamento della Costituzione, si è spesso invocata l'elezione di una nuova Assemblea costituente perché ritenuta lo strumento più adeguato a conseguire il fine, ampiamente condiviso, di un'ampia rivisitazione della Carta fondamentale e specialmente di quella parte di essa, la II, dedicata alla disciplina dei poteri pubblici.

Ad oggi, non si registrano interventi di significativo impatto né sui principi fondamentali di cui agli artt. 1-12 della Costituzione né sulla Parte I intitolata ai diritti e doveri dei cittadini (artt. 13-54).

Si segnalano di seguito le limitate revisioni costituzionali che hanno finora interessato i primi 54 articoli della Costituzione.

L'articolo unico della legge costituzionale n. 1 del 1967 ha escluso l'applicabilità ai delitti di genocidio degli artt. 10, ultimo comma, e 26, ultimo comma, che vietano, rispettivamente, l'estradizione dello straniero e del cittadino per reati politici. Con tale modifica, l'Italia ha onorato gli impegni assunti con l'adesione alla Convenzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 9 dicembre 1948 per la prevenzione e la repressione del genocidio, bilanciando le opposte esigenze del rispetto e dell'applicazione della Convenzione che introduceva il principio dell'estradizione per i delitti di genocidio e del disposto costituzionale che vieta l'estradizione per i reati politici.

L'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2007 ha reso assoluto il divieto della pena di morte, sopprimendo all'art. 27, ultimo comma, le parole “, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra”. La revisione costituzionale – preceduta dall'abrogazione con legge n. 589 del 1994 delle norme del codice penale militare di guerra che in via residuale ancora contemplavano la pena capitale – ha costituito l'ultimo tassello di un lungo percorso di civiltà giuridica che l'Italia, eccezion fatta per la parentesi della dittatura fascista, aveva intrapreso fin dal 1889 con l'adozione del codice penale ad iniziativa del Governo Zanardelli che, fra i primi in Europa, aveva espunto la pena di morte dalla gamma delle sanzioni applicabili ai fatti penalmente rilevanti. Inoltre, l'intervento sull'art. 27 si inseriva nell'ambito di una più ampia strategia internazionale, perseguita dall'Italia anche all'interno delle istituzioni europee, rivolta a conseguire in sede ONU una moratoria universale e l'abolizione della pena di morte; ed ha consentito all'Italia di avviare a compimento il procedimento di ratifica del Protocollo n. 13 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il cui art. 6 prevede l'inderogabile abolizione della pena di morte in ogni circostanza, anche per gli atti commessi in tempo di guerra o di pericolo imminente di guerra.

L'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2000 ha inserito un nuovo comma terzo dell'art. 48 che demanda alla legge la definizione dei requisiti e delle modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero, onde assicurarne l'effettività, ed istituisce una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere. La revisione ha inteso superare l'esclusione dall'esercizio dei diritti politici di milioni di cittadini italiani che le forze politiche, con spirito unitario, hanno finalmente considerato come una grande risorsa e una grande ricchezza sul piano culturale, economico e su quello dei rapporti internazionali nonché nelle grandi dimensioni morali e politiche.

Infine, l'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2003 ha integrato il primo comma dell'art. 51 impegnando la Repubblica a promuovere con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive. La riforma ha fornito un'efficace risposta alla generale crisi della rappresentanza ed al deficit di democrazia affrontando il sempre più pressante problema della scarsa partecipazione femminile alla vita pubblica e istituzionale. La formulazione adottata si è inserita pienamente nell'equilibrio costituzionale esistente, ponendosi come una specificazione del principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, secondo comma). Consapevoli della frattura prodottasi tra la partecipazione femminile alla vita professionale, sociale e culturale e la partecipazione femminile alla vita politica e istituzionale del paese, le forze politiche hanno ritenuto che l'articolo 51 dovesse realizzare anche nel campo dei diritti politici l'uguaglianza sostanziale, e non più solo formale, di tutti i cittadini.

Più consistenti gli interventi di revisione che hanno interessato le disposizioni della II parte della Costituzione (artt. 55-139) che disciplinano l'ordinamento della Repubblica e, dunque, l'organizzazione e l'esercizio dei poteri pubblici.

Le leggi costituzionali nn. 2 del 1963 e 1 del 2001 hanno modificato gli artt. 56 e 57 sulla composizione e sulla ripartizione dei seggi, rispettivamente, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. La legge costituzionale n. 2 del 1963 ha altresì inciso sull'art. 60 parificando la durata della legislatura in riferimento ad ambedue i rami del Parlamento. La legge costituzionale n. 3 del 1993 ha riscritto l'art. 68 sulle garanzie spettanti ai membri del Parlamento. La legge costituzionale n. 1 del 1992 ha sostituito l'art. 79 ridisegnando la procedura per la concessione

dell'amnistia e dell'indulto. La legge costituzionale n. 1 del 1991 è intervenuta sull'art. 88 in materia di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica. La legge costituzionale n. 1 del 1989 ha innovato la disciplina processuale dei reati ministeriali contenuta nell'art. 96. Le leggi costituzionali nn. 1 del 1999 e 3 del 2001 hanno radicalmente modificato l'intero Titolo V dedicato alle autonomie territoriali, rafforzando l'impronta regionale dell'ordinamento repubblicano.

Sul piano dei principi, tuttavia, meritano una specifica menzione le leggi costituzionali nn. 1 del 2012 e 2 del 1999 che hanno costituzionalizzato, rispettivamente, il principio del pareggio di bilancio ed il principio del giusto processo.

In particolare, il legislatore costituzionale del 2012 ha modificato gli artt. 81, 97 e 119 (nonché, per aspetti meno evidenti, l'art. 117) prevedendo, tra l'altro, che: "Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico" (art. 81, primo comma); "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico" (art. 97, primo comma); "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea" (art. 119, primo comma). L'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio non ha corrisposto solo ad esigenze di carattere finanziario, ma ha inteso perseguire l'obiettivo di inserire l'Italia nel percorso di una più piena integrazione europea, aderendo ai principi di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico. In particolare, il Parlamento ha adempiuto ad impegni assunti a livello comunitario e, a fronte dei cambiamenti geopolitici mondiali, ha ritenuto di concorrere a disegnare una nuova governance economica europea, più stabile ed efficiente sotto il profilo della crescita. La revisione ha costituito il primo passo di un più ampio processo riformatore delle istituzioni pubbliche, bisognoso di coerente sviluppo a livello di norme attuative in quanto i positivi effetti attesi implicano una chiara visione delle priorità politiche, la riduzione della spesa in valore assoluto, interventi pubblici efficienti e l'eliminazione delle sacche di improduttività.

Infine, la legge costituzionale n. 2 del 1999 ha introdotto i primi nuovi cinque commi dell'art. 111. I primi due dettano disposizioni riferibili alla generalità dei processi: "La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizione di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata". I successivi tre commi dettano, invece, regole specificamente riguardanti l'esercizio della giurisdizione penale: "Nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo. Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore. La legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita". La riforma, in parte volta ad esplicitare garanzie comunque già insite nel sistema costituzionale e riconducibili all'art. 24, ha introdotto il concetto di giusto processo quale requisito di base per la costituzionalizzazione dei principi ispiratori del nuovo modello processuale penale accusatorio: imparzialità del giudice, ragionevole durata dei processi, parità tra le parti e principio del contraddittorio. Inoltre, le forze politiche hanno ritenuto di ricondurre espressamente il *corpus* del processo nell'alveo della disciplina costituzionale.

4. La procedura di revisione della Costituzione deve essere assoggettata a controllo giurisdizionale da parte della Corte o deve rimanere una prerogativa esclusiva degli attori politici? Su questo tema, quale è l'opinione giuridica dominante tra i ricercatori universitari ed altri gruppi sociali nel vostro ordinamento?

La vigente procedura di revisione costituzionale non contempla un controllo giurisdizionale della Corte in via preventiva rispetto alla definitiva approvazione delle Camere; essa pertanto rimane una prerogativa esclusiva degli attori politici, salvo il pronunciamento del corpo elettorale in caso di attivazione del *referendum* confermativo e salvo il sindacato successivo di costituzionalità della Corte, ai sensi dell'art. 134 e delle pertinenti discipline attuative di rango costituzionale e legislativo ordinario.

Ad oggi non consta un dibattito sulla mancata previsione di un controllo giurisdizionale della Corte all'interno del procedimento di revisione costituzionale.

Tuttavia, i relativi benefici e rischi sono intuibili se solo si prendono a riferimento le opinioni, menzionate *infra*, che hanno accompagnato il recente progetto di riforma costituzionale che introduce un giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali.

Pertanto, una partecipazione della Corte al procedimento di revisione potrebbe essere salutata con favore nella misura in cui ne rafforzi il ruolo di custode della Costituzione proprio in occasione di quella vicenda, la modifica costituzionale, che più di tutte esigerebbe, per la delicatezza dell'intervento emendativo, un'attenta verifica del rispetto dei limiti procedurali e sostanziali all'esercizio del potere di revisione. In tal modo, il sindacato sul rispetto degli elementi identificativi irrinunciabili dell'ordinamento diverrebbe effettivo e potrebbe, conseguentemente, spingere le forze politiche ad un'elaborazione condivisa delle riforme costituzionali. Per contro, la scelta di non coinvolgere il giudice delle leggi in un processo così squisitamente politico ne preserverebbe l'autonomia e l'indipendenza di giudizio necessarie per esercitare in modo credibile e persuasivo un eventuale controllo successivo.

5. Nel vostro ordinamento, la Costituzione prevede la possibilità di un controllo di costituzionalità della revisione costituzionale? In caso affermativo, chi, tra i soggetti giuridici, può adire la Corte costituzionale per contestare la costituzionalità della revisione della legge fondamentale? In questo caso, quale procedura di controllo è prevista?

Il controllo di costituzionalità della revisione costituzionale è ammesso nell'ordinamento italiano solo in via successiva. Infatti, la locuzione adoperata dall'art. 134, prima alinea ("La Corte costituzionale giudica sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni"), è stata costantemente interpretata come comprensiva delle leggi di revisione costituzionale. Infatti, diversamente opinando, in mancanza della possibilità di sollecitare lo scrutinio della Corte, il rispetto dell'art. 139 e degli altri limiti impliciti al potere di revisione sarebbe inammissibilmente sguarnito del presidio giurisdizionale coesistente alla rigidità della Costituzione e rimarrebbe affidato alla libera volontà della maggioranza parlamentare o, al più, all'espressione del voto popolare.

La costituzionalità della legge di revisione può essere contestata dai medesimi soggetti e con le stesse modalità previste in generale per il controllo di legittimità costituzionale delle leggi. La Corte può, dunque, essere adita in via incidentale (artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953) da un "giudice" che ritenga, nel corso di un "giudizio" di cui è investito, rilevante e non manifestamente infondata una questione prospettata in relazione ad un parametro

costituzionale oggetto di revisione; oppure, in via principale (artt. 127 Cost., 31, 32 e 33 della legge n. 87 del 1953), con ricorso degli enti dotati di potestà legislativa (Stato, Regioni e Province autonome), entro il termine decadenziale di 60 giorni dalla pubblicazione della legge, ove ritengano lese le proprie attribuzioni o ravvisino una violazione costituzionale in conseguenza dell'intervenuta revisione.

Non sono previste, neppure a livello di normazione interna della Corte, regole specifiche per il caso in cui il giudizio di legittimità costituzionale abbia ad oggetto leggi di revisione costituzionale.

6. La Corte è legittimata a controllare la costituzionalità della revisione della legge fondamentale su aspetti sostanziali o può esprimersi soltanto sugli aspetti procedurali? In assenza di un riconoscimento esplicito di tale competenza, la Corte si è mai pronunciata o ha mai interpretato una revisione costituzionale? Su cosa si è fondata la posizione della Corte costituzionale? Esiste un precedente nel quale la Corte costituzionale ha definito un suo potere di controllo sulle revisioni costituzionali dal punto di vista sostanziale o procedurale? Quale è l'effetto giuridico delle decisioni della Corte costituzionale che stabiliscono l'incompatibilità di una revisione costituzionale con la Costituzione? Si prega di citare esempi tratti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

La Corte è, per costante orientamento della dottrina, legittimata a controllare la costituzionalità della revisione della legge fondamentale sia per quanto riguarda i vizi formali, scaturenti dalla violazione delle regole procedurali scolpite dall'art. 138, sia per quanto concerne i vizi materiali, derivanti dalla violazione dei limiti espliciti (art. 139) e impliciti, ricavabili cioè in via di interpretazione, al potere di revisione.

In proposito, la sentenza n. 1146 del 1988 ha espressamente riconosciuto alla Corte la competenza a "giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale" perché, se così non fosse, "si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore".

Al di là della suddetta enunciazione teorica, la Corte non ha mai avuto modo di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una legge di revisione costituzionale. Consta una sola dichiarazione di illegittimità di una legge costituzionale: si tratta della sentenza n. 6 del 1970 che ha caducato le norme dello statuto siciliano relative all'Alta Corte per la Regione Siciliana, in quanto "in uno Stato unitario, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomie (art. 5 della Costituzione), il principio della unità della giurisdizione costituzionale non può tollerare deroghe di sorta".

Viceversa, la Corte può e deve procedere all'interpretazione di una revisione costituzionale, assunta come parametro di giudizio della legittimità di norme primarie. In tal caso, infatti, il giudice delle leggi non fa altro che compiere la preliminare operazione di definizione del contenuto di uno dei due termini del giudizio di sua spettanza, che è necessaria per verificare la compatibilità costituzionale della censurata disciplina legislativa. Un esempio, estremamente significativo per la sua ricorrenza, è offerto dalla revisione del 2001 che, modificando il Titolo V della Parte II della Costituzione, al fine di accentuare l'impronta regionalistica della Repubblica, ha impegnato per anni la Corte in una delicata opera ermeneutica per la perimetrazione delle rispettive competenze di Stato e Regioni, la definizione dei relativi ambiti materiali e dei necessari meccanismi di raccordo per un corretto svolgimento delle relazioni tra gli enti territoriali. Dall'interpretazione della revisione costituzionale è derivato il principio dell'attrazione in sussidiarietà delle competenze regionali (sentenza n. 303 del 2003) ed ha ricevuto nuova linfa il principio di leale collaborazione che permea l'intero settore dei rapporti tra lo Stato e le autonomie, governando i frequenti inevitabili casi di concorso di competenze (sentenze nn. 50 del 2005 e 31 del 2006).

Le posizioni espresse dalla Corte costituzionale si sono fondate, quanto all'assoggettabilità delle leggi di revisione costituzionale allo scrutinio di costituzionalità, sulla necessità di garantire l'effettività del sistema di giustizia costituzionale e, in ultima analisi, della rigidità della Carta fondamentale con riguardo alle "norme di più elevato valore" (sentenza n. 1146 del 1988). Quanto all'attività interpretativa delle revisioni, assunte come parametro (e non come oggetto) di giudizio, essa costituisce il *proprium* dell'attività giurisdizionale in ossequio al principio *iura novit curia*.

L'effetto giuridico di una decisione della Corte che stabilisca l'incompatibilità di una revisione costituzionale con la Costituzione non può, allo stato del vigente ordinamento, che identificarsi con quello delineato dagli artt. 136, primo comma, Cost. e 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 che contengono, rispettivamente, la cessazione di efficacia ed il divieto di applicazione della norma dichiarata illegittima dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. Nel caso delle leggi di revisione, l'accertata violazione delle regole procedurali *ex art.* 138, dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale o dei diritti inalienabili della persona umana dovrebbe condurre a ritenere come mai validamente abrogate le previgenti disposizioni costituzionali. Benché la reviviscenza delle norme abrogate da disposizioni dichiarate illegittime sia un fenomeno non del tutto pacifico e comunque eccezionale, una diversa soluzione sembrerebbe preclusa dalla necessità di garantire il primato della Costituzione ed in particolare del suo nucleo intangibile.

7. Esiste, nel vostro ordinamento, una tendenza al rafforzamento dell'autorità della costituzione tramite un'estensione del potere della Corte costituzionale in materia di controllo delle revisioni della legge fondamentale? Ricercatori universitari o altri gruppi sociali sostengono tale ipotesi? In questo caso, come viene effettuato il controllo di costituzionalità? L'estensione o il riconoscimento dell'autorità della Corte costituzionale incoraggerebbe la realizzazione degli obiettivi costituzionali o al contrario costituirebbe una minaccia per la loro realizzabilità? Quale è il dibattito esistente all'interno del vostro ordinamento?

Nell'ordinamento non è attualmente ravvisabile una tendenza certa e sicura al rafforzamento dell'autorità della Costituzione tramite un'estensione del potere della Corte in materia di controllo delle revisioni della legge fondamentale. Tuttavia, un indizio in tal senso potrebbe essere scorto nell'art. 13 del disegno di legge di revisione costituzionale in attesa di conferma referendaria approvato dal Parlamento nel corso dell'attuale legislatura. Infatti, all'art. 134 verrebbe aggiunto un secondo comma che affida alla Corte il compito di giudicare altresì della "legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica" ai sensi del precedente articolo 73, secondo comma. Quest'ultima disposizione prevede la sottoposizione delle leggi elettorali, prima della loro promulgazione, al "giudizio preventivo di legittimità costituzionale" ove venga presentato ricorso motivato, entro dieci giorni dall'approvazione della legge, da un quarto dei deputati ovvero da un terzo dei senatori. Nella pendenza del giudizio, da definirsi nei successivi trenta giorni, il termine per la promulgazione resta sospeso e, in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata. Per quanto la materia elettorale si collochi al livello della legislazione ordinaria, è indubbio che la proposta configurazione di un nuovo giudizio preventivo di legittimità costituzionale (che andrebbe ad affiancarsi a quello attualmente previsto per gli statuti delle Regioni ordinarie) accentui il ruolo della Corte in un ambito comunque strettamente collegato con la forma di governo e con l'organizzazione dello Stato centrale.

Il dibattito in proposito, benché non paragonabile a quello che ha interessato il nuovo volto costituzionale del Senato, ha registrato opinioni contrastanti.

La dottrina ha in particolare segnalato benefici e rischi connessi all'introduzione di un giudizio preventivo di costituzionalità della legge elettorale. In senso positivo, vengono sottolineati l'effetto incentivante ad un'elaborazione condivisa e partecipata della normativa elettorale, cui dovrebbe spingere, quasi come un deterrente, il pronunciamento della Corte ove sollecitato da una minoranza dissenziente; e il tentativo di limitare in futuro il sindacato successivo di costituzionalità che, come dimostrato dall'esperienza culminata nella recente declaratoria di illegittimità costituzionale (sentenza n. 1 del 2014) di alcuni aspetti della vigente disciplina elettorale, oltre a costituire una reazione dell'ordinamento incerta nell'*an* e nel *quando*, può suscitare polemiche sulla legittimazione di un Parlamento eletto sulla base di norme incostituzionali. In sintesi, la proposta di riforma mirerebbe opportunamente ad evitare che venga impugnata e dichiarata illegittima una legge elettorale già in vigore ed applicata ed a rafforzare il ruolo della Corte di custode della Costituzione e di fondamentali valori quali la governabilità e il diritto di voto, consentendole di contribuire al rasserenamento ed alla stabilità della vita politica. In contrario, si replica sottolineando l'inopportunità di un sostanziale coinvolgimento del giudice delle leggi nell'agone politico che ne snaturerebbe la fisionomia di organo giurisdizionale, sia pure *sui generis*, abilitato ad intervenire, per lo più, solo a fronte di lesioni costituzionali prospettate all'interno di un giudizio davanti ad un'autorità giurisdizionale. Pertanto, le rilevate criticità attengono alla possibile esposizione della Corte a pressioni e condizionamenti esterni, suscettibili di provocarne una pericolosa delegittimazione, ed all'intrinseca eterogeneità della nuova funzione rispetto alle attribuzioni attualmente spettanti al giudice costituzionale.

In generale, i commentatori hanno sottolineato la necessità che la scarna disciplina della riforma venga integrata, tanto a livello legislativo, costituzionale o ordinario, quanto a livello regolamentare da parte della Corte, con disposizioni volte a risolvere taluni non irrilevanti problemi applicativi (preclusione o ammissibilità di un successivo giudizio incidentale, definizione del *thema decidendum* del giudizio preventivo e il seguito delle decisioni di parziale incostituzionalità).

L'incertezza di opinioni non consente pertanto di sciogliere il nodo se l'estensione o il riconoscimento dell'autorità della Corte incoraggerebbe o, al contrario, pregiudicherebbe la realizzazione degli obiettivi costituzionali.

