

CAPITOLO I PRIMO INQUADRAMENTO DEL PROBLEMA

1. *Premessa: sentenze costituzionali di accoglimento e loro «seguito amministrativo»: il problema nei suoi collegamenti con altre questioni e nei suoi tratti di autonomia*

Oggetto del presente studio è la analisi del complesso delle questioni che si ricollegano alla attuazione da parte della pubblica amministrazione delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale.

In sede di primo approccio alla questione, può osservarsi in linea generale che le decisioni della Corte che presentano (o sono in astratto suscettibili di presentare) problemi quanto alle loro ricadute sull'attività amministrativa è sensibilmente più vasta rispetto alle sole sentenze di accoglimento.

E' infatti da osservare che – quanto meno a taluni effetti – anche decisioni di rigetto interpretativo possono finire per avere riflessi sull'attività dell'amministrazione pubblica, e per dare luogo a taluni problemi connessi al loro «seguito amministrativo», in particolare per quanto attiene al problema della «copertura finanziaria» necessaria ad assicurarne l'attuazione. In questo senso anch'esse – come le sentenze di accoglimento «normativo», sulle quali si concentrerà l'attenzione – sono idonee a determinare mutamenti nel quadro della concreta applicazione delle disposizioni che fondano o altrimenti condizionano l'attività amministrativa. Da questo punto di vista, dunque, collocandosi nell'ottica della pubblica amministrazione, anche talune sentenze di rigetto finiscono per produrre effetti in certo senso «normativi», ancorchè indiretti e «mediati» in quanto

postulano che alla legge sia conferita un'interpretazione conforme alla Costituzione (1).

La circostanza che questo studio si limiti a considerare gli effetti sull'amministrazione pubblica delle sentenze di accoglimento, tuttavia, può essere giustificato in ragione del fatto che sono queste le decisioni che con più evidenza e per così presentano un carattere (quanto meno apparentemente) normativo. Ciò vale sia per le decisioni di accoglimento «secco», il cui effetto – disciplinato dall'art. 136 Cost. – consiste nella cessazione dell'efficacia delle norme dichiarate incostituzionali dalla Corte; sia – e soprattutto – per le sentenze di accoglimento additivo o in genere manipolativo, ossia per quelle pronunce di accoglimento che (attraverso meccanismi che non hanno ricevuto un inquadramento unanime in dottrina) integrano o comunque modificano il tessuto normativo sottoposto al giudizio di costituzionalità, e – qualora abbiano attinenza con l'attività dell'amministrazione pubblica – hanno l'effetto di alterare in modo ben più «diretto» e immediato il quadro normativo della sua azione.

E' peraltro da avvertire – con riguardo alle decisioni di accoglimento variamente manipolativo – che ovviamente non per tutte queste sentenze si pongono problemi di «seguito» amministrativo. Specie con riguardo alle pronunce assunte in via incidentale, infatti, è del tutto evidente che alcune di esse possono avere un'attuazione unicamente nella sede giurisdizionale di applicazione del diritto e in nessun caso sono destinate ad incidere sull'attività amministrativa. D'altro canto, tuttavia, sarebbe riduttivo restringere il campo alle sole decisioni che incidono in qualche misura su prestazioni che i pubblici poteri sono tenuti a fornire: ponendosi infatti nell'ottica di quella dottrina che distingue le additive «di prestazione» contrapponendole a quelle «di garanzia» (2), può riscontrarsi come an-

(1) Sul problema dell'interpretazione conforme a Costituzione da parte della p.a. si v. MAGRI M., *La legalità costituzionale dell'amministrazione*, Milano, 2002

(2) ELIA L., *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza costituzionale (ottobre 1981-luglio 1985)*, in AAVV, *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Milano, 1985, 301 ss; ID., *Il potere creativo delle Corti costituzionali*, in AAVV, *La sentenza in Europa: metodo, tecnica e stile*, Padova, 1988, 217 ss.,

che per queste ultime si possano talora dare casi di coinvolgimento dell'amministrazione pubblica.(3)

Come è ampiamente noto, la variegata tipologia delle sentenze in qualche misura «anomale» della Corte, evolutasi in modo complesso ed anche discontinuo nel corso dei più di quattro decenni di giurisprudenza costituzionale, ha sollevato dibattiti dottrinali molto intensi e nella sostanza mai sopiti vertenti da un lato sull'ammissibilità di questi arricchimenti dell'arsenale decisorio del giudice di costituzionalità; dall'altro (una volta preso atto di una qualche «ineluttabilità» nelle evoluzioni degli strumenti a disposizione della Corte, attraverso l'affermarsi di sentenze costituzionali estranee all'alternativa accoglimento meramente caducatorio/puro e semplice rigetto) sulle loro conseguenze in ordine alla posizione della Corte costituzionale all'interno del sistema dei poteri tratteggiato dalla Costituzione.

Per come sono stati impostati, tuttavia, tali dibattiti hanno avuto al loro centro in maniera principale (se non del tutto esclusiva) la trama delle relazioni tra la Corte costituzionale e il Parlamento legislatore e – su altro versante – tra la Corte costituzionale ed i giudici. Quanto al primo punto, si pensi ad esempio agli accesi confronti vertenti sulla ricostruzione della natura degli accoglimenti additivi (su cui cfr. *infra*, cap. III), oppure al problema del seguito legislativo di talune decisioni (sia di rigetto, sia anche di accoglimento) dotate di un contenuto monitorio (4), o ancora al complesso di questioni legate al rapporto tra l'attività interpretativa dei giudici e quella della Corte(5).

(3) Si v. COLAPIETRO C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996, in part. 24 ss.

(4) Solo esemplificativamente si v. PEGORARO L., *I rapporti della Corte costituzionale col legislatore e la sistematica dei modelli di giustizia costituzionale dopo lo smaltimento dell'arretrato*, in AAVV (a c. di ROMBOLI R.) *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, 185 ss., AAVV (a c. di RUGGERI A.), *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Milano, 2000

(5) Questo tema si è ovviamente imposto all'attenzione della dottrina fin dal primo apparire delle decisioni a contenuto interpretativo, come si avrà modo di accennare *infra*, cap. III. E' tuttavia degli ultimi anni un rinnovato interesse per questa questione, che – rispetto alle impostazioni passate – tenta di affrontarla con un atteggiamento empirico ed analitico, e dunque più attento alla concreta «presa» di queste decisioni sui loro «seguiti» giurisprudenziali. Si v. in particolare per questo approccio LAMARQUE E., *Gli effetti della pronuncia interpretativa di rigetto*

Per converso, è rimasta sostanzialmente in ombra (quasi che fosse sostanzialmente un tema non problematico) la questione dei riflessi delle decisioni «normative» della Corte sulla possibilità di una loro attuazione amministrativa, e ciò nonostante che – come è evidente – la possibilità che le decisioni della Corte siano concretamente eseguite anche a livello amministrativo sia talora in grado di condizionarne in concreto gli effetti.

Come meglio si dirà, il tema dei rapporti tra decisioni della Corte e amministrazione pubblica – con particolare riguardo agli effetti sull'amministrazione delle decisioni di accoglimento – ha beneficiato di un'attenzione dottrinale piuttosto intensa soltanto in tempi abbastanza remoti, e lo stesso tema della possibilità (o meglio: del dovere) in capo all'amministrazione di applicare direttamente la Costituzione (tema diverso da quello qui considerato, benchè – come si tenterà di dimostrare – con esso strettamente collegato) è stato solo di recente ripreso *ex professo* dalla dottrina (6), dopo essere stato marginale negli studi costituzionalistici per un periodo di tempo abbastanza lungo

della Corte costituzionale nel giudizio a quo (un'indagine sul «seguito» delle pronunce costituzionali), in *Giur.cost.*, 2000, 685 ss.

(6) Molto significativo di questa «ripresa» dell'interesse nei confronti del rapporto tra norme costituzionali e amministrazione pubblica è il recente lavoro di MAGRI M., *La legalità costituzionale dell'amministrazione*, Milano, 2002, lavoro cui si avrà modo di fare ulteriori riferimenti nel corso di questo studio, ed in particolare nella sua ultima parte.