

ISSN 1971-9892

**La Corte costituzionale di fronte all'enigma
degli effetti delle sentenze di accoglimento:
considerazioni sull'evoluzione delle tecniche
decisorie**

fascicolo
2026/II

CONSULTA ONLINE

DOMENICO VIGLIATURO

31 AGOSTO 2026

DOMENICO VIGLIATURO

La Corte costituzionale di fronte all'enigma degli effetti delle sentenze di accoglimento: considerazioni sull'evoluzione delle tecniche decisorie

TITLE *The so-called "right to an intesa" from the perspective of the European Court of Human Rights.*

ABSTRACT Il contributo esamina i più recenti sviluppi delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, con particolare riguardo alla modulazione temporale degli effetti delle pronunce di illegittimità costituzionale e alle decisioni "in più fasi". Entrambe le tecniche mirano a governare le conseguenze sistemiche delle decisioni della Corte, ma sollevano rilevanti questioni in ordine al carattere incidentale del giudizio costituzionale, alla discrezionalità legislativa e ai rapporti tra Corte costituzionale, giudici comuni e Parlamento. Insieme al superamento della dottrina delle "rime obbligate", esse segnalano una più generale tendenza al riaccentramento del sindacato di costituzionalità e una ridefinizione del ruolo della Corte nel sistema costituzionale.

The article examines recent developments in the Italian Constitutional Court's decision-making techniques, focusing on the temporal modulation of the effects of judgments of unconstitutionality and on multi-stage decisions. Both techniques seek to manage the systemic consequences of constitutional rulings, but raise significant questions concerning incidental constitutional review, legislative discretion, and the relationship between the Constitutional Court, ordinary judges, and Parliament. Together with the overcoming of the rime obbligate doctrine, they signal a broader recentralization of constitutional adjudication and a redefinition of the Court's role within the constitutional system.

KEYWORDS Corte costituzionale; tecniche decisorie; modulazione temporale degli effetti; decisioni in più fasi; riaccentramento del giudizio costituzionale.

Constitutional Court; decision-making techniques; temporal modulation of effects; multi-stage decisions; recentralization of constitutional adjudication.

AUTHOR Laureato in Giurisprudenza – Università di Verona.



Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

* * *



SOMMARIO 1. Introduzione. – 2. L'enigma degli effetti delle sentenze di accoglimento della Corte. – 3. Le più recenti tecniche decisorie elaborate dalla Corte in risposta all'enigma degli effetti delle sentenze di accoglimento: la modulazione degli effetti. – 4. Il problema del momento della decisione: le decisioni in più fasi. Il collegamento con la giurisprudenza che ha superato le "rime obbligate". – 5. Modulazione degli effetti dell'accoglimento e decisioni in più fasi: continuità o novità nella giurisprudenza costituzionale? *a)* La modulazione degli effetti dell'accoglimento. – 6. Segue. *b)* Le decisioni in più fasi. – 7. La modulazione degli effetti dell'accoglimento e le decisioni in più fasi come indici e concause di una nuova "stagione" della giurisprudenza costituzionale. – 8. Le ricadute sul giudizio a quo e sui giudici delle nuove tecniche decisorie: *a)* Modulazione degli effetti dell'accoglimento; *b)* Le decisioni in più fasi. – 9. Problematicità delle nuove tecniche decisorie nel rapporto con il legislatore. – 10. Le nuove tecniche decisorie e la ridefinizione del ruolo della Corte nell'ordinamento. – 11. Conclusioni, in attesa dei futuri sviluppi.

1. Introduzione

La Corte costituzionale, nell'ultimo decennio, ha fatto significativo ricorso a nuove tecniche decisorie con il dichiarato intento di far fronte all'inerzia del legislatore o di contenere gli effetti delle sentenze di accoglimento. Sul primo versante, a partire dalla cd. vicenda Cappato, la Corte ha introdotto la tecnica delle decisioni in più fasi, alla quale è tornata a fare ricorso, da ultimo, con l'[ord. 25 del 2026](#)¹; sul secondo, a partire dalla sentenza sulla Robin tax, ha affermato il proprio potere di modulare gli effetti nel tempo delle pronunce di accoglimento. A tali tecniche decisorie, oggetto della presente indagine, si affiancano, quanto a novità, le sentenze additive con superamento del limite delle rime obbligate, affrontate nel prosieguo per brevi cenni.

Pur nella loro diversità, come si vedrà, modulazione degli effetti e decisioni in più fasi rispondono alla medesima esigenza: graduare l'impatto di una dichiarazione di illegittimità costituzionale. Nelle decisioni in più fasi, la graduazione interviene a monte: mediante un'ordinanza interlocutoria, la Corte anticipa la prospettiva dell'illegittimità costituzionale senza pronunciarla, così da sollecitare un intervento legislativo o, in ogni caso, consentire il decorso di un tempo utile affinché il legislatore possa adottare le misure normative o finanziarie necessarie a fronteggiare gli effetti dell'accoglimento. Nella modulazione degli

¹ Con l'[ord. 5 marzo 2026, n. 25](#), la Corte ha rinviato al 14 gennaio 2027 la decisione sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze di rimessione nn. 55, 61 e 209 del 2025, concernenti la disciplina che prevede, per i dipendenti pubblici pensionati, il differimento e la rateizzazione del pagamento del trattamento di fine servizio (TFS). La Corte ha ritenuto che le modifiche legislative intervenute successivamente alle sentenze monito Corte cost. [sentt. 25 giugno 2019, n. 159](#) e [23 giugno 2023, n. 130](#) non abbiano superato i dubbi di legittimità costituzionale della disciplina censurata, con riferimento al parametro di cui all'art. 36 Cost. L'[ord. 5 marzo 2026, n. 25](#) riviste particolare interesse poiché rappresenta il primo impiego delle decisioni in più fasi al di fuori dell'ambito penalistico, in una materia eminentemente economico-finanziaria, sia pur strettamente connessa alla tutela di diritti costituzionali.

effetti, invece, la graduazione interviene a valle dell'accoglimento, incidendo sugli effetti che da esso dovrebbero derivare.

Si tratta, in definitiva, di diverse risposte a quello che Marta Cartabia ha definito "l'enigma" dell'accoglimento², sottolineando come le tecniche decisorie non siano adeguatamente comprensibili se non risalendo alla problematica che ne ha determinato l'emersione. In questa prospettiva, per valutare le nuove tecniche decisorie e il loro impatto sull'ordinamento, occorre dapprima "scendere ai problemi della giustizia costituzionale", secondo l'insegnamento di Gustavo Zagrebelsky, poiché solo muovendo da essi è possibile cogliere *ratio* e funzione delle soluzioni, anche processuali, elaborate dalla Corte³.

2. L'enigma degli effetti delle sentenze di accoglimento della Corte

Decisioni in più fasi e modulazione degli effetti rappresentano, rispetto all'"enigma" dell'accoglimento, le soluzioni più ardite, ma si inseriscono in un percorso evolutivo avviato sin dai primi anni di attività della Corte, volto a superare la "scarsità di strumenti" decisorie a sua disposizione (accoglimento, rigetto, inammissibilità)⁴, attraverso una significativa creatività decisoria⁵, che ha contribuito a "rend(ere) insufficiente la qualificazione della Corte come 'legislatore negativo'"⁶.

Le decisioni di rigetto sono state articolate in forme differenziate (interpretative di rigetto), quelle di accoglimento sono state modulate nella struttura e negli effetti, decisioni

² M. CARTABIA, *Il giudice e lo studioso di fronte agli effetti delle decisioni di incostituzionalità*, in M. D'Amico, F. Biondi (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 11 e ss.

³ G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica, Intervento del Prof. Gustavo Zagrebelsky al XXIII Premio Giuseppe Chiarelli*, Roma, Palazzo della Consulta, 20 ottobre 2004.

⁴ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XIV, Giappichelli, Torino, 2019, 502.

⁵ M. RUOTOLO, *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a settant'anni dalla legge n. 87 del 1953*, in G. Grasso, A. Stevanato (a cura di), *I 70 anni della Legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 26-27 maggio 2023, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 333 e ss.; R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, in questa *Rivista, Studi*, 2023/III, 815: "il Giudice costituzionale è venuto elaborando una tipologia di decisioni che superassero la rigida contrapposizione tra accoglimento e rigetto, che avrebbe potuto condurre nel primo caso, a vuoti pericolosi, ma anche evitare, nel secondo caso, il permanere in vigore di leggi incostituzionali". A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Rivista AIC*, 2023, 2, 104 e ss.: "ricca e piuttosto disordinata panoplia di strumenti e di tipologie di decisioni che la Corte italiana usa, pur essendo pressoché tutta di elaborazione giurisprudenziale".

⁶ G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale italiana e la portata di una dichiarazione di illegittimità costituzionale*, Parigi, 16 aprile 2013, reperibile sul sito web della [Corte](#); L. IANNUCILLI, *Profili storici e teorici*, in *Problemi dell'omissione legislativa nella giurisprudenza costituzionale Quaderno predisposto in occasione della Conferenza delle Corti costituzionali europee*, Vilnius, 2-7 giugno 2009, reperibile sul sito web della [Corte costituzionale](#).



formalmente processuali sono state caricate di significativi contenuti sostanziali (inammissibilità con monito)⁷. Da ultimo, le decisioni in più fasi combinano in un unico giudizio incidentale decisioni processuali e di merito.

L'evoluzione delle tecniche decisorie trova la propria ragion d'essere nella fitta trama di tensioni che alimenta l'"enigma" dell'accoglimento, generando quel "travaglio" che accompagna ogni illegittimità costituzionale, specie quando suscettibile di produrre effetti sistemici sull'ordinamento⁸. Conviene chiarire, pertanto, sia pure brevemente, in cosa consista tale "enigma".

Innanzitutto, la concretezza del giudizio incidentale comporta che ogni questione di legittimità costituzionale sia specifica ed eterogenea, condizionata dal caso che l'ha generata e dal modo in cui il suo "introduttore necessario" l'ha prospettata⁹. La natura successiva del giudizio incidentale e l'effetto generale dell'accoglimento, quasi che la sentenza operasse come un *contrarius actus* rispetto alla disposizione dichiarata incostituzionale¹⁰, implicano che la costituzionalità di una norma possa essere vagliata anche dopo tempo dalla sua entrata in vigore, interessando così una platea più o meno ampia di rapporti pendenti; maggiore o minore ampiezza determinata anche dal tipo di legge scrutinata. In ragione di queste due considerazioni, ritardato o immediato può essere l'accoglimento e misurato o eccessivo il suo effetto.

Anche per questo, le pronunce della Corte, non solo quelle additive di prestazione¹¹, possono comportare rilevanti effetti economico-finanziari¹². In fasi di crisi, e a maggior

⁷ A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione?*, cit., 108: "con ogni evidenza, non è vero che la Corte "decide" solo attraverso pronunzie di merito"; e a pagina 111: "difficile negare, quindi, la crescente labilità/permeabilità della distinzione fra decisioni di 'merito' e decisioni 'processuali'".

⁸ Parla di "travaglio" G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c. della Costituzione*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, l'8 e il 9 novembre 1991, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 1993, 101-102.

⁹ P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Cedam, Milano, 1950, XII: "il giudice funziona dunque da portiere, o, se sembra irriverente questa parola, diciamo da introduttore necessario del giudizio di legittimità costituzionale". Sul ruolo di "filtro" del giudice, v. G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Padova, 2024. Tale ruolo, del resto, è sanzionato espressamente agli artt. 1 l. cost. 1/1948 e 23 l. 87/1953, che impongono al giudice, prima di rimettere una questione di legittimità costituzionale, di valutarne la rilevanza e la non manifesta infondatezza, e di dar conto della valutazione operata (così come di aver esperito ogni tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme, requisito dell'ordinanza di remissione "esplicitato" dalla Corte, su cui v. G. PARODI, *Quando il giudice comune deve "fare da sé": interpretazione adeguatrice, interpretazione conforme, disapplicazione della norma di legge*, in AA.VV., *Giudice comune e Corte costituzionale*, Scuola Superiore della Magistratura, 2025, 42 e ss.).

¹⁰ F. GALLO, *Il modello italiano di giustizia costituzionale, Relazione del Presidente Prof. Franco Gallo all'incontro di studio con la Corte costituzionale del Kosovo*, Palazzo della Consulta, 7 giugno 2013.

¹¹ Formulate ad es.: "la legge è costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede (...) anche in favore di (...)".

¹² Per G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi*, cit., 99 e ss., le sentenze additive di prestazione sono il caso più evidente di sentenze che costano ma "non diversi effetti possono derivare da decisioni di annullamento puro e semplice (...) o da decisioni di rigetto interpretative"; "tra le sentenze costituzionali che

ragione nel contesto attuale di crisi perdurante, la consapevolezza di tali ricadute si è accentuata, sollevando interrogativi su eventuali vincoli, anche per la Corte, derivanti dal principio dell'equilibrio di bilancio¹³.

Le implicazioni dell'accoglimento possono essere anche "ordinamentali". Paradigmatico il caso delle leggi elettorali: una dichiarazione di illegittimità costituzionale intervenuta a elezioni già svolte potrebbe travolgere la stessa legittimazione dell'organo costituzionale eletto. In questi casi, è la stessa Corte a parlare di "duplice incostituzionalità", quella derivante dal mantenimento della norma incostituzionale e dalla sua rimozione *sic et simpliciter*. A fronte di tale prospettiva, nella [sent. 1 del 2014](#) la Corte ha specificato la portata dell'accoglimento, chiarendo che le elezioni politiche del 2013 dovessero ritenersi un rapporto esaurito (§5).

Un ulteriore profilo riguarda il rapporto con il legislatore, spesso refrattario a un dialogo proficuo. La Corte si trova così stretta tra il limite della discrezionalità legislativa e la necessità di evitare che, a fronte dell'inerzia legislativa, il suo intervento si risolva in un *non liquet*, ciò che "influenza molto la messa a punto (...) di tecniche decisorie innovative"¹⁴. Non sarebbe accettabile che ogni inerzia del legislatore si traducesse in una stasi della Corte, che sarebbe altrimenti esposta "alla radicale critica di non voler adempiere al proprio ruolo"¹⁵.

Va poi considerato, sempre rispetto ai rapporti interistituzionali, che il "messaggio della Corte" "entra in un sistema comunicativo circolare", "modellato sulle reazioni dell'uditorio"¹⁶, principalmente dei giudici e del legislatore. Le formule decisorie, pertanto, risentono del contesto nel quale si inseriscono e non esistono, in ragione di ciò, soluzioni assolutamente valide, ma soluzioni più o meno appropriate in una determinata fase. È per

costano (...) rientrano (...) quelle in conseguenza delle quali si estendono gli obblighi di dare a carico della finanza pubblica. (...). Ma 'costano' anche le sentenze dalle quali derivano obblighi di fare, (...). 'Costano' altresì le sentenze dalle quali derivino maggiori oneri - oneri in senso proprio - all'azione pubblica. Si può, infine, considerare che 'costino' anche le decisioni dalle quali discende una diminuzione delle entrate, tributarie e non tributarie, dello Stato".

¹³ M. LUCIANI, *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi spunti per una discussione sulla Corte costituzionale degli anni novanta*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988, Milano, 1989, 105 e ss.: l'A. rileva come la Corte, negli anni '80, richiamasse spesso la crisi economica nelle proprie decisioni; sarebbe interessante un aggiornamento rispetto all'ultimo quarantennio di giurisprudenza costituzionale.

¹⁴ S. CATALANO, *Tutela dei diritti, rime possibili, modulazione degli effetti nel tempo: esiste la quadratura del cerchio?*, in M. D'Amico, N. Fiano (a cura di), *Le decisioni del Giudice costituzionale e i loro effetti*, Atti del Seminario tenutosi il 19 gennaio 2024 presso l'Università degli Studi di Milano, in [Rivista Gruppo di Pisa](#), 2025, Quaderno n. 10, Fascicolo speciale monografico, 121-143

¹⁵ S. CATALANO, *Valutazione della rilevanza della questione di costituzionalità ed effetto della decisione della Corte sul giudizio a quo*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2017, 2.

¹⁶ R. BIN, *La Corte costituzionale tra potere e retorica: spunti per la costruzione di un modello ermeneutico dei rapporti tra Corte e giudici di merito*, in A. Anzon, B. Caravita, M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1993, 7 e ss.



questo che l'emersione di una nuova tecnica non comporta l'abbandono delle precedenti: tutte coesistono e la Corte opta discrezionalmente per l'una o per l'altra, anche in ragione dell'ipotizzabile risposta dei suoi interlocutori¹⁷.

Anche le tecniche decisorie, oltre il merito, risentono di una preoccupazione: il rischio di una caduta nel conflitto politico¹⁸. Superato il primo periodo di attività della Corte, nel quale le pronunce riguardavano prevalentemente legislazione pre-costituzionale, a fronte "dell'omissione storica del legislatore repubblicano"¹⁹, oggi la Corte giudica norme di recente approvazione, legate all'indirizzo politico-governativo del momento. Pur consapevole di dover mantenere un distacco dal conflitto politico, la Corte "in-politica" non ignora del tutto la pressione di doversi pronunciare su una norma ancora oggetto di disputa e ne risentono il merito e la tecnica decisoria (come mostra il caso Cappato)²⁰.

Tutto ciò, da ultimo, si inserisce nel più ampio tema della vincolatività delle regole del processo costituzionale e della natura stessa della Corte, con i rischi che inevitabilmente derivano da una concezione rigida o, al contrario, lassista: se la non vincolatività delle regole processuali potrebbe far scivolare la Corte verso un ruolo più politico che giurisdizionale, un'eccessiva rigidità delle stesse potrebbe, ad esempio, precludere l'accesso alla Corte, lasciando "insoddisfatte o, come che sia, non pienamente appagate talune aspettative di giustizia costituzionale"²¹.

A fronte di ciò, nella consapevolezza che manca ancora una sistemazione teorica condivisa dei poteri della Corte in materia, nonostante l'attenzione dedicata dalla dottrina e i momenti di riflessione promossi dalla stessa Corte²², la modulazione degli effetti e le

¹⁷ M. RUOTOLO, *Le tecniche decisorie*, cit.: "è alla luce della realtà dei rapporti con gli 'altri' poteri che va saggiato il successo, e la stessa praticabilità, delle tecniche decisorie alternative alla secca dicotomia accoglimento-rigetto (...). Un successo (o un fallimento) che è sempre transitorio, contingente, condizionato come è dalla volontà di collaborazione".

¹⁸ Per G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, cit., sarebbe "il massimo tradimento" "trasformarci (trasformare la Corte) in una terza camera dove continua per interposte persone il confronto tra le parti del conflitto politico".

¹⁹ L. IANNUCILLI, *Profili storici e teorici*, cit.

²⁰ Per R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore*, cit., 818: "la individuazione e sperimentazione di differenti tipologie di decisione da parte della Corte costituzionale si è posta pertanto in stretta connessione con la necessità di rispettare lo spazio che la Costituzione ha inteso riservare al legislatore politicamente responsabile"; quanto al merito delle decisioni, G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, cit., ha rilevato che, per evitare la ricaduta nel circuito politico, si è fatta strada nella Corte "una certa tendenza psicologica alla 'terza via'". L'A., invece, spiega così la definizione di Corte in-politica: "'in', riferito a 'politica' sia come aggettivo, sia come sostantivo: 'in', ora come 'non' e ora come 'dentro'. Corte costituzionale, dunque, allo stesso tempo non implicata e implicata politicamente". In senso analogo, M. LUCIANI, *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento*, cit.: "non si tratta, evidentemente, di pensare semplicemente ad una Corte che 'fa' politica, ma più propriamente ad una Corte che è 'immersa' nella politica".

²¹ A. RUGGERI, *Presentazione del seminario*, in R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, 1.

²² Si pensi al seminario del novembre '88 presso la Corte dal titolo "Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere", i cui lavori sono contenuti in AA.Vv.,

decisioni in più fasi saranno analizzate prima nella loro struttura e poi nella capacità di confrontarsi con gli “enigmi” che le hanno generate, verificando se riescano a comporli coerentemente o se, al contrario, finiscano per accentuarli.

3. Le più recenti tecniche decisorie elaborate dalla Corte in risposta all'enigma degli effetti delle sentenze di accoglimento: la modulazione degli effetti

La norma dichiarata incostituzionale dovrebbe “divent(are) un vuoto guscio che non può più spiegare i suoi effetti”²³. A fronte di ciò, la Corte ha rilevato che l'applicazione *ex tunc* di ogni dispositivo di accoglimento avrebbe potuto “determinare gravi inconvenienti” (§2) e, per evitare di essere “inavvertitamente indotta a non riconoscere il vizio di illegittimità costituzionale e quindi ad un vero e proprio diniego di giustizia”, ha elaborato la possibilità di una modulazione temporale degli effetti dell'accoglimento²⁴. Riflessioni del genere, già sviluppate sul finire degli anni '80 ma rimaste con scarsissime applicazioni pratiche, hanno trovato nuovo vigore a seguito della [sent. 10 del 2015](#)²⁵, relativa alla cd. Robin Hood tax²⁶,

Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere, cit. Le opinioni degli studiosi rispetto alla questione se la Corte potesse modulare gli effetti delle proprie decisioni furono divergenti: tra favorevoli, confidenti nella bontà dell'attività futura della Corte (Mezzanotte; Panunzio); e critici, che manifestarono preoccupazione per un tale potere, auspicandone quantomeno una rigida limitazione (Pace; Sorrentino; Pizzorusso; Zagrebelsky). Si pensi, ancora, al seminario del '91, sempre presso la Corte, dal titolo “Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione”, i cui lavori sono contenuti in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u. c. della Costituzione*, cit. Negli anni seguenti, v. R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 1993; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 1997. Da ultimo, v. M. D'Amico, F. Biondi (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; gli atti del seminario, tenuto presso la Corte nel novembre '24, dal titolo “Gli effetti temporali delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale: problemi e prospettive”, Roma, Palazzo della Consulta, 8 novembre 2024; M. D'Amico, N. Fiano (a cura di), *Le decisioni del Giudice costituzionale e i loro effetti*, cit.; A. RUGGERI, [Il costituente occulto: l'invenzione di nuove tecniche decisorie alla Consulta e il vulnus recato al principio della separazione dei poteri per effetto della commistione dei ruoli di Corte-legislatore e di Corte-giudice](#), in questa [Rivista, Studi, 2026/II](#).

²³ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIV (riv. da G. SILVESTRI), Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2017, 514.

²⁴ F. SAJA, *La giustizia costituzionale nel 1989, Conferenza stampa del 16 gennaio 1990*, Palazzo della Consulta: il Pres. Saja, a un anno dal seminario del 1988 (v. nota 22), parla in proposito di “delicatissimo problema” della giustizia costituzionale: “potrebbero invero prodursi effetti profondamente sconvolgenti sul piano sociale (...). La pronuncia costituzionale, (...), non aderirebbe affatto alla propria funzione, in quanto darebbe luogo ad un grave turbamento della convivenza, e tale effetto negativo potrebbe, inavvertitamente, indurre a non riconoscere il vizio di illegittimità costituzionale e quindi ad un vero e proprio diniego di giustizia”.

²⁵ La sentenza della Corte è tra le più commentate della giurisprudenza costituzionale recente: per A. ANZON DEMMIG, *La Corte costituzionale “esce allo scoperto” e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in [Rivista AIC](#), 2015, 1, è una “pietra miliare” nella giurisprudenza costituzionale. *Ex multis*, v. ID., *Elogio della sentenza n. 10 del 2015*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; P. CARNEVALE, *La declaratoria*



quando la Corte ha ritenuto fondate le questioni sollevate e dichiarato un'incostituzionalità originaria (e non sopravvenuta²⁷), stabilendo, al contempo, che gli effetti della pronuncia decorressero dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza, sterilizzando la tipica efficacia retroattiva dell'accoglimento e lasciando indenni tutti i rapporti pendenti²⁸. La medesima impostazione è stata ribadita nella [sent. 152 del 2020](#) e nella [sent. 94 del 2025](#)²⁹.

La Corte, in queste decisioni, ha seguito uno schema bifasico, articolato in due giudizi autonomi, che emergono dalla struttura delle sentenze. Prendendo come riferimento la [sent. 10 del 2015](#), si può osservare come la Corte abbia dapprima valutato la costituzionalità della norma indubbiata nei termini prospettati dai remittenti, svolgendo,

di illegittimità costituzionale "differita" fra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi, in *Diritto pubblico*, 2, 2015, 389 e ss.; V. ONIDA, *Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta?*, in [Rivista AIC](#), 1/2016; R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, 607 e ss.; ID., *La sentenza n. 10 del 2015: l'efficacia «ex nunc» della dichiarazione di incostituzionalità attraverso un dispositivo forse inadeguato a realizzare le finalità espresse dalla corte nella motivazione*, in *Il Foro it.*, V, 2015, 1516 e ss.; R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 27 aprile 2015; D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in [Osservatorio AIC](#), 2016, 3; A. PUGIOTTO, *La rimozione della pregiudizialità costituzionale nella sentenza costituzionale n. 10/2015*, in *Giur. cost.*, 2015, 1, 90 e ss.; R. ROMBOLI, *L'obbligo per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 6 aprile 2015; R. PINARDI, [La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività](#), in questa [Rivista, Studi, 2015/I](#), 220 ss. M. D'AMICO, *La Corte e l'applicazione (nel giudizio a quo) della legge dichiarata incostituzionale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; P. VERONESI, *La Corte "sceglie i tempi": sulla modulazione delle pronunce d'accoglimento dopo la sentenza n. 10/2015*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015; C. MAINARDIS, *Limiti agli effetti retroattivi delle sentenze costituzionali e principio di proporzionalità (un'osservazione a C. cost. n. 10/2015)*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 9 aprile 2015; F. GABRIELE, A. M. NICO, *Osservazioni "a prima lettura" sulla sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015: dalla illegittimità del "togliere ai ricchi per ai poveri" alla legittimità del "chi ha avuto, ha avuto, ha avuto ... scordiamoci il passato"*, in [Rivista AIC](#), 2015, 2; S. PANIZZA, *L'argomentazione della Corte costituzionale in ordine al fondamento e alla disciplina del potere di modulare il profilo temporale delle proprie decisioni*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015.

²⁶ Art. 81, co. 16-18, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133. Si tratta di un'addizione all'IRES (5,5%), applicata alle imprese operanti in alcuni settori tra cui gli idrocarburi, gas, energia elettrica.

²⁷ V. *Infra*, §5.

²⁸ Corte cost., [sent. 11 febbraio 2015, n. 10](#), Dispositivo: "dichiara l'illegittimità costituzionale (...) a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza"; Cons. in diritto, pt. 8: "la cessazione degli effetti (...) dal solo giorno della pubblicazione (...) risulta, quindi, costituzionalmente necessaria", "gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale (...) devono, (...), decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della presente decisione".

²⁹ La decisione è interessante anche per un passaggio ulteriore: la Corte, dopo aver compiuto la stessa operazione già compiuta in Corte cost., [sent. 11 febbraio 2015, n. 10](#) e [20 luglio 2020, n. 152](#), precisa che "il riconoscimento solo *pro futuro* dell'integrazione al minimo dell'assegno ordinario d'invalidità non contrasta con la logica del giudizio incidentale, poiché l'accoglimento *ex nunc* 'risponde comunque all'interesse della parte che ha attivato il processo principale ed è dunque rilevante (...)'".

nei punti 1-6 del *Considerato in diritto*, il classico giudizio di costituzionalità: verifica dell'ammissibilità, raffronto tra norma censurata e norma parametro, accoglimento della questione. In un secondo momento, perché "nel pronunciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, questa Corte non può non tenere in debita considerazione l'impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti", prende avvio un distinto ragionamento, che si sviluppa nei punti 7-8 del *Considerato in diritto*. La Corte compie, quindi, un ulteriore bilanciamento, che si colloca "non già nel contesto dello scrutinio di costituzionalità della norma denunciata" ma "al fine dell'esito dello stesso", essendo logicamente determinato dalle peculiarità del caso di specie³⁰.

I termini del bilanciamento sono individuati nel principio di equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e nella retroattività dell'accoglimento, quale risulta dagli artt. 136 Cost. e 30, co. 3, l. 87/1953, nel combinato disposto con l'art. 1 l. cost. 1/1948³¹; l'esito tecnico dell'operazione è l'azzeramento *pro praeterito* degli effetti dell'accoglimento: la declaratoria non incide sui rapporti pendenti, neanche sul giudizio *a quo*, con una significativa torsione del modello incidentale³².

È dubbia la riconducibilità al medesimo filone giurisprudenziale della [sent. 1 del 2014](#) in materia elettorale³³, nella quale la Corte esclude gli effetti retroattivi della pronuncia sulla base di due argomenti: qualificando le elezioni un rapporto esaurito al momento della verifica dei poteri dei parlamentari e della proclamazione degli eletti³⁴; richiamando il principio di continuità dello Stato, che avrebbe parimenti imposto di escludere gli effetti retroattivi della decisione. Se l'irretroattività, infatti, costituisce la conseguenza del primo

³⁰ Virgolettati tratti dalle decisioni in commento (in particolare, Corte cost., [sentt. 11 febbraio 2015, n. 10](#) e [20 luglio 2020, n. 125](#)).

³¹ In Corte cost., [sent. 11 febbraio 2015, n. 10](#), peraltro, la Corte, oltre al principio dell'equilibrio di bilancio, ha richiamato l'esigenza di evitare un'irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di determinati operatori economici, con possibile violazione degli artt. 2 e 3 Cost.

³² Salvo accogliere quanto dichiara la Corte ancora in Corte cost., [sent. 3 luglio 2025, n. 94](#), v. nota 29.

³³ La sentenza della Corte è tra le più commentate della giurisprudenza costituzionale. Ex multis, v. G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 2014, 3, 2962 e ss.; P. A. CAPOTOSTI, *Il coraggio della Corte*, in [Nomos](#), 2013, 3; M. D'Amico, S. Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, FrancoAngeli, Milano, 2014; V. ONIDA, in *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giur. cost.*, 2014, 1, 629-714; G. Ferri (a cura di), *Corte costituzionali e leggi elettorali delle camere*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

³⁴ Sul tema specifico, v. L. ELIA, voce *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè Francis Lefebvre, Varese, 1965; M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania Federale e Italia*, in *Riv. Trim. di Dir. Pubbl.*, Milano, 1983, 4, 1423 e ss.; L. CIAURRO, G. LASORELLA, *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, in *Quad. Cost.*, 1996, 2, 281 e ss.; L. CIAURRO, *Frammenti di riforme: l'art. 66 Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, XII, 2; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della "storica" sentenza n.1 del 2014 della Corte costituzionale*, in [Nomos](#), 2013, 3.



argomento, la decisione non assume particolare rilievo in tema di modulazione degli effetti, trovando fondamento nel tradizionale limite dei rapporti esauriti³⁵. Se, invece, l'irretroattività discende dal secondo argomento, e non si ritenga ultroneo il richiamo al principio di continuità degli organi costituzionali, come pare preferibile, è già possibile intravedere nella [sent. 1 del 2014](#) la logica del bilanciamento che diverrà esplicita nella [sent. 10 del 2015](#)³⁶: mentre, in quest'ultima decisione, il sistema dell'art. 136 Cost. viene bilanciato con il principio di equilibrio di bilancio, nella [sent. 1 del 2014](#) esso viene, invece, posto in relazione con il principio di continuità dello Stato.

Rispetto all'azzeramento *pro praeterito* degli effetti dell'accoglimento, un'ulteriore e a maggior ragione problematica evoluzione si rinviene nella [sent. 41 del 2021](#), nella quale la Corte, dopo aver escluso la retroattività della decisione, ha altresì sospeso l'efficacia dell'accoglimento, differendone gli effetti a una data successiva alla pubblicazione della sentenza (il 31 ottobre 2025, termine previsto per il completamento del riordino della magistratura onoraria)³⁷.

Sebbene il presente lavoro riguardi il giudizio incidentale, tecniche analoghe sono state adottate nel giudizio principale. Un esempio significativo è rappresentato dalla [sent. 246 del 2019](#), relativa a una questione sollevata dalla Regione Marche in materia di interventi urgenti per le popolazioni colpite dal sisma dell'agosto 2016³⁸. Il legislatore aveva ridotto il coinvolgimento delle Regioni, prevedendo, tra l'altro, che le ordinanze del commissario

³⁵ Sull'opportunità che sia la Corte a individuare i rapporti esauriti (anche in riferimento a Corte cost., [sent. 13 gennaio 2014, n. 1](#)), v. §5.

³⁶ Una conferma della prevalenza del secondo argomento (il principio di continuità dello Stato) sul primo (il limite dei rapporti esauriti) è nella successiva giurisprudenza costituzionale, che cita Corte cost., [sent. 13 gennaio 2014, n. 1](#) come esempio di modulazione degli effetti: in Corte cost., [sent. 2 dicembre 2019, n. 246](#) (su cui, per qualche nota, v. *Infra*), la Corte osserva, Cons. in diritto, pt. 9: "in precedenza, nella sentenza n. 1 del 2014 questa Corte, (...), ha avvertito che 'la decisione [...] produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale' venendo in gioco 'il principio fondamentale della continuità dello Stato'".

³⁷ Ex multis, v. V. ONIDA, *Modulazione degli effetti della pronuncia di incostituzionalità o "sospensione" temporanea della norma costituzionale?*, in [Osservatorio AIC](#), 2/2021, 130 e ss.; R. PINARDI, *Costituzionalità "a termine" di una disciplina resa temporanea dalla stessa Consulta (Note a margine di Corte costituzionale sent. n. 41 del 2021)*, in questa [Rivista, Studi, 2021/I](#), 288 e ss.; A. RUGGERI, *Vacatio sententiae alla Consulta, nel corso di una vicenda conclusasi con un anomalo "bilanciamento" tra un bene costituzionalmente protetto e la norma sul processo di cui all'art. 136 Cost. (nota minima alla sent. n. 41 del 2021)*, in [Giustizia Insieme](#), 13 aprile 2021; N. FIANO, *Una nuova frontiera della modulazione degli effetti nel tempo. Riflessioni a margine della sent. Cost. n. 41 del 2021*, in [Nomos](#), 2021, 1; C. CHIARIELLO, *Le nuove frontiere della discrezionalità valutativa della Corte costituzionale: la tollerabilità della normativa illegittima*, [ivi](#), 2022, 1.

³⁸ Ex multis, v. R. PINARDI, *Incostituzionalità «sopravvenuta» vs. manipolazione degli effetti temporali: alcune precisazioni terminologiche e concettuali*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 24 gennaio 2020; F. DEPRETIS, *Un caso di buon governo degli effetti temporali dell'incostituzionalità (a margine della sentenza n. 246 del 2019)*, in questa [Rivista, Studi, 2020/I](#), 127 e ss.; G. AVERSENTE, *La sentenza n. 246 del 2019: conferme e novità sul governo degli effetti temporali nel giudizio in via principale (e non solo)*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 2020, 2, 330 e ss. Tra le decisioni tecnicamente analoghe rese nel giudizio principale, v. Corte cost., [sentt. 5 aprile 2018, n. 71](#) e [13 aprile 2018, n. 74](#).

straordinario fossero adottate “sentito” il Presidente della Giunta regionale, anziché “previa intesa”, come stabilito dalla normativa precedente. La Corte ha accolto le questioni sollevate, ritenendo che “la *reductio ad legitimitatem* richiede(sse) il ripristino della prescrizione dell’*intesa*”; ha ribadito l’operatività *ex tunc* dell’accoglimento, precisando che risultava “però necessaria la modulazione temporale degli effetti della pronuncia”, posto che la “naturale retroattività (...) non è senza eccezioni”. La presenza di specifici presupposti, la necessità di salvaguardare gli effetti utili dell’azione amministrativa già realizzata in situazione d’emergenza, rilevante *ex art.* 97 Cost., e, ancor più, l’esigenza di evitare il pregiudizio di diritti costituzionalmente garantiti, che sarebbe derivato da un ritardo nelle operazioni di ricostruzione e rimozione dei danni causati dagli eventi sismici, hanno indotto la Corte a ritenere doverosa la salvezza degli atti già adottati dal commissario “per i quali sia intervenuto, nella vigenza (e in osservanza) della disposizione censurata, il parere favorevole dei (e non già l’*intesa* con i) Presidenti delle Regioni interessate”, pur non potendosi ancora qualificare le relative situazioni come esaurite³⁹.

4. Il problema del momento della decisione: le decisioni in più fasi. Il collegamento con la giurisprudenza che ha superato le “rime obbligate”

Nelle decisioni in più fasi, la Corte, pur ritenendo fondata la questione, articola il percorso decisorio in più fasi endoprocessuali del medesimo giudizio. Adotta una prima ordinanza interlocutoria che dà atto dei vizi della norma, rinviando la decisione a una successiva udienza, in attesa di un’azione del legislatore che renderebbe non necessario il suo intervento demolitorio⁴⁰. Il presupposto è l’insufficienza di un’operazione meramente ablatoria e la necessità di una ricostruzione della disciplina che, tuttavia, non è ricavabile “a rime obbligate” dalla Costituzione. Residua uno spazio di discrezionalità legislativa che la Corte, in prima battuta, intende rispettare. Una significativa novità è rappresentata, però, dall’[ord. 25 del 2026](#), nella quale il rinvio della decisione trova giustificazione (anche) nel rilevante impatto economico-finanziario dell’accoglimento.

Nella seconda udienza, la Corte verifica se il legislatore ha modificato la norma oggetto, così da disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo*, cui spetta valutare l’impatto della nuova normativa sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione (come avvenuto, a fronte dell’intervento del d.l. 31 ottobre 2022, n. 162, nella vicenda relativa

³⁹ Virgolettati tratti da Corte cost., [sent. 2 dicembre 2019, n. 246](#).

⁴⁰ Corte cost., [ord. 16 novembre 2018, n. 207](#): “questa Corte reputa doveroso - in uno spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale - consentire, nella specie, al Parlamento ogni opportuna riflessione e iniziativa, così da evitare, per un verso, che, nei termini innanzi illustrati, una disposizione continui a produrre effetti reputati costituzionalmente non compatibili, ma al tempo stesso scongiurare possibili vuoti di tutela di valori, anch’essi pienamente rilevanti sul piano costituzionale”.



all'ergastolo ostativo, oggetto delle [ordd. 97 del 2021](#), [122 del 2022](#), [227 del 2022](#)⁴¹). In caso, invece, di inerzia del legislatore, la Corte adotta la sentenza di accoglimento prefigurata nell'ordinanza interlocutoria: "con l'ordinanza (...), questa Corte ha già formulato una serie di rilievi e tratto una serie di conclusioni (...). A essi si salda, in conseguenza logica, l'odierna decisione"⁴² (come accaduto nella vicenda Cappato, [ord. 207 del 2018](#) e [sent. 242 del 2019](#)⁴³ e nella questione concernente la sanzione detentiva per la diffamazione a mezzo stampa, [ord. 132 del 2020](#) e [sent. 150 del 2021](#))⁴⁴.

È anche possibile che, nel corso della seconda udienza, avviato un iter legislativo non ancora concluso, la Corte disponga un ulteriore rinvio, prolungando il dialogo con il legislatore, come accaduto nella vicenda dell'ergastolo ostativo ([ord. 122 del 2022](#)), ciò che conferma l'opportunità di parlare di decisioni "in più fasi" (o plurifase), invece che di decisioni "in due tempi"⁴⁵. La tecnica considerata introduce significative innovazioni in materia di discrezionalità legislativa. La Corte, nell'ordinanza, la riconosce come limite a un intervento ablativo-ricostruttivo, poi la supera in ragione del principio di costituzionalità. In ciò si coglie la saldatura con il progressivo superamento della teoria delle rime obbligate, elaborata a partire dalle riflessioni di Vezio Crisafulli⁴⁶ per giustificare le decisioni manipolative, ritenendo l'intervento "nomopoietico" della Corte da limitare ai soli casi in

⁴¹ Questione di legittimità costituzionale delle norme che escludevano che potesse essere ammesso alla liberazione condizionale il condannato all'ergastolo, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis c.p., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, che non avesse collaborato con la giustizia.

⁴² Corte cost., [sent. 22 novembre 2019, n. 242](#), Cons. in diritto, pt. 2.

⁴³ Marco Cappato, com'è noto, era imputato "del reato p. e p. dall'art. 580 c.p. per aver rafforzato il proposito suicidario di Antoniani Fabiano" e "per aver agevolato il suicidio dell'Antoniani". La Corte di Assise di Milano all'udienza del 14 febbraio 2018 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 580 c.p. Per Corte cost., [ord. 16 novembre 2018, n. 207](#), v. *Ord. 16 novembre 2018, n. 207*, in *Foro It.*, 2019, 1, 1876 e ss., con nota di richiami e osservazioni di Gentile, Romboli e Vinciguerra; per Corte cost., [sent. 22 novembre 2019, n. 242](#), v. *Sent. 22 novembre 2019, n. 242*, in *Foro It.*, 2020, 1, 829 e ss., con nota di richiami e osservazioni di Romboli e Vinciguerra.

⁴⁴ Questione di legittimità costituzionale della pena detentiva prevista per la diffamazione a mezzo stampa. La Corte, con Corte cost., [sent. 12 luglio 2021, n. 150](#), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina indubbiata nella parte in cui non limita la pena detentiva ai casi di eccezionale gravità (connotati da istigazione alla violenza o diffusione di messaggi d'odio).

⁴⁵ B. BRANCATI, *Alcune considerazioni sulla tecnica decisoria "in più fasi"*, in E. Malfatti, V. Messerini, R. Romboli, E. Rossi, A. Sperti (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso, Verso una nuova "stagione" nei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore?* Pisa, 15 dicembre 2022, Pisa University Press, Pisa, 2023, 187 e ss.; parla di "incostituzionalità prospettata" G. LATTANZI, [Relazione del Presidente Giorgio Lattanzi sull'attività svolta nell'anno 2018](#), Palazzo della Consulta, 21 marzo 2019, 13; G. CORAGGIO, [Relazione del Presidente Giancarlo Coraggio sull'attività svolta nell'anno 2020](#), Palazzo della Consulta, 13 maggio 2021, 14; e N. ZANON, *Intorno a due tecniche decisorie controverse: le sentenze di accoglimento "a rime adeguate" e le decisioni di rinvio dell'udienza a data fissa con incostituzionalità prospettata*, in E. Malfatti, V. Messerini, R. Romboli, E. Rossi, A. Sperti (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso*, cit., 73 e ss.

⁴⁶ V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in N. Occhiocupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, 84 e ss.; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, V. Cedam, Padova, 1984, 497 e ss.

Negli ultimi anni, tuttavia, i limiti posti dalla costruzione crisafulliana sono stati progressivamente slabbrati, al fine di consentire l'intervento della Corte anche in situazioni nelle quali la teoria delle rime obbligate avrebbe invece precluso una pronuncia di raccoglimento⁴⁸, specie, ma non solo, in presenza di moniti rimasti inascoltati⁴⁹. Questa evoluzione emerge con evidenza nelle decisioni in più fasi, che rappresentano il "tramonto" delle rime obbligate⁵⁰.

Nella prima ordinanza Cappato, infatti, la Corte ha riconosciuto nella discrezionalità legislativa e nell'assenza di rime obbligate un limite al proprio intervento, chiarendo, però, che l'inerzia del legislatore non avrebbe impedito un accoglimento. Esclusa la praticabilità di una mera ablazione dell'art. 580 c.p.⁵¹, nella seconda udienza, la Corte ha riconfigurato l'area del penalmente rilevante, escludendo la punibilità, a determinate condizioni, della condotta di agevolazione o aiuto al suicidio. Al fine di evitare possibili abusi⁵², la Corte ha individuato nella l. 22 dicembre 2017, n. 219, il referente normativo, certamente non a rime obbligate, cui ancorare la verifica delle condizioni di liceità dell'aiuto al suicidio,

⁴⁸ Sebbene, come rilevano E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, 351 e ss., già in precedenza la dottrina crisafulliana fosse stata ritenuta dalla Corte “più utile e opportuna che pienamente convincente” e, in diverse occasioni una sorta di “foglia di fico”, essa conservava comunque “un certo significato”. Per S. Leone, *La stagione giurisprudenziale delle “rime possibili”. Ovvero del lasciare il (quasi) certo per l’incerto*, in M. D’Amico, N. Fiano (a cura di), *Le decisioni del Giudice costituzionale e i loro effetti*, cit., 146: “quella che, all’origine, poteva apparire come una eccezionale divagazione dalle strettoie delle rime obbligate abbia ormai soppiantato quell’antica e austera “regola decisoria”, per diventare essa stessa regola”; nelle pagine 151-153 l’A. si interroga sulla compatibilità delle rime possibili con l’originaria teoria crisafulliana.

⁵⁰ E. FURNO, *Il “caso Cappato” ovvero dell’attivismo giudiziale*, in [Osservatorio AIC](#), 1/2020, 8 e ss.; parla di “de profundis della c.d. teoria delle rime obbligate in materia penale” P. VERONESI, *“Ogni promessa è debito”: la sentenza costituzionale sul ‘caso Cappato’*, in [Giustizia Insieme](#), 11.

⁵² *Ivi*, Cons. in diritto, pt. 2.4.



integrandolo con ulteriori garanzie procedimentali. Per le vicende pregresse ha inoltre ammesso che tale verifica potesse avvenire “con modalità anche diverse da quelle indicate, ma idonee comunque a offrire garanzie sostanzialmente equivalenti”⁵³. Ne è derivata una peculiare forma di modulazione degli effetti della decisione: per i fatti successivi, valgono le condizioni della l. 219/2017; per quelli precedenti, sono sufficienti condizioni analoghe, con non pochi inconvenienti in punto di determinatezza e precisione della fattispecie penale. Nella decisione in più fasi, quindi, il riconoscimento dell’assenza di rime obbligate e dell’esistenza di uno spazio di discrezionalità legislativa non opera come limite all’intervento della Corte ma ne diventa la premessa, in caso di inerzia del legislatore⁵⁴. Lo ammette la stessa Corte nella sentenza Cappato, quando prende atto della “netta attenuazione della tesi” per cui l’intervento ablativo-ricostruttivo esigerebbe l’esistenza di strette “rime obbligate”, ritenendosi di contro sufficienti “precisi punti di riferimento” e “soluzioni già esistenti” nel sistema⁵⁵. Non più, dunque, soluzioni costituzionalmente imposte, ma soluzioni comunque ricavabili dall’ordinamento giuridico, al contempo necessarie per evitare la creazione di un vuoto di tutela, e possibili, in quanto non costituzionalmente vincolate: una “normativa che non può non esistere, ma il cui contenuto non è l’unico costituzionalmente legittimo”⁵⁶.

Le decisioni in più fasi si saldano così a un ulteriore e significativo filone giurisprudenziale relativamente recente⁵⁷ e anch’esso foriero di non poche problematiche⁵⁸, contribuendo, anche sotto questo versante, a ridefinire il ruolo della Corte nel sistema costituzionale (§7).

5. Modulazione degli effetti dell’accoglimento e decisioni in più fasi: continuità o novità nella giurisprudenza costituzionale?

a) Modulazione degli effetti dell’accoglimento.

Modulazione degli effetti e decisioni in più fasi costituiscono una significativa novità nella giurisprudenza costituzionale, pur collocandosi all’interno dell’“armamentario

⁵³ [Ivi](#), Cons. in diritto, pt. 7.

⁵⁴ A. PUGIOTTO, *Cambio di stagione nel controllo di costituzionalità sulla misura della pena*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2, 2019, 798-799.

⁵⁵ Corte cost., [sent. 2 dicembre 2019, n. 242](#), Cons. in diritto, pt. 5.

⁵⁶ S. CATALANO, *La sentenza 242 del 2019: una pronuncia additiva molto particolare senza “rime obbligate”*, [Osservatorio AIC](#), 2/2020, 292.

⁵⁷ E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., 351 e ss.: tale filone, per gli A., è inaugurato da Corte cost., [sent. 10 novembre 2016, n. 236](#) (peraltro richiamata in Corte cost., [sent. 22 novembre 2019, n. 242](#)), seguita da Corte cost., [sentt. 5 dicembre 2018, n. 222](#), [7 dicembre 2018, n. 233](#) e [6 luglio 2020, n. 133](#).

⁵⁸ R. Bartoli, *Dalle ‘rime obbligate’ alla discrezionalità: consacrata la svolta*, in *Giur. cost.*, 2018, 2571.

vastissimo" delle tecniche decisorie progressivamente sviluppate dalla Corte in risposta all'"enigma" dell'accoglimento⁵⁹. Esse, come si vedrà, segnalano "un deciso salto di qualità, verso una differente natura del Giudice costituzionale e della sua collocazione nel sistema istituzionale", più che collocarsi, rispetto alle altre, in una "successione di soluzioni 'della stessa pasta'"⁶⁰. Per quanto riguarda la modulazione degli effetti, la novità della tecnica emerge dal raffronto con tutte le altre modalità decisorie che interferiscono, o possono interferire, con gli effetti dell'accoglimento.

Le sentenze additive di principio dichiarano l'illegittimità costituzionale di una disposizione nella parte in cui non prevede una determinata disciplina, limitandosi a indicare il principio che dovrebbe regolare la materia, senza individuare puntualmente il contenuto normativo mancante. La Corte vi ricorre quando non sia individuabile una soluzione costituzionalmente obbligata (che consentirebbe una pronuncia manipolativa) e quando, pur evitando una decisione di inammissibilità o rigetto, la Corte intenda preservare la discrezionalità del legislatore o evitare l'immediato prodursi di conseguenze economico-finanziarie generalizzate. "L'assenza di immediati innesti normativi"⁶¹ incide sugli effetti dell'accoglimento, avvicinando le additive di principio alla modulazione degli effetti. In tali pronunce, infatti, il tema non è tanto l'effetto ablativo quanto la 'autoapplicatività', in assenza di interventi legislativi, del principio enunciato dalla Corte⁶².

Anche nella perdurante inerzia legislativa, il giudice, pro-parte sua, è tenuto ad attenersi al principio elaborato dalla Corte, così da soddisfare l'interesse della parte in giudizio⁶³. Ciò è possibile in proporzione al grado di determinatezza del principio addizionato: quanto più esso risulta immediatamente traducibile in una regola applicabile al caso concreto, tanto più avrà effetti la sentenza della Corte; al contrario, al diminuire della sua precisione, si riduce l'effetto utile della pronuncia⁶⁴. Le analisi sul seguito delle additive di principio mostrano come esse siano state attuate più in sede giurisdizionale (e amministrativa) che

⁵⁹ R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore*, cit., 812 e ss.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ G. PARODI, *Il giudice di fronte alle sentenze additive di principio nella prassi recente*, in G. Conte, A. Fusaro, A. Somma, V. Z. Zencovich (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno*, Roma TrE-Press, Roma, 2018, 387.

⁶² S. CATALANO, *Valutazione della rilevanza*, cit., 19.

⁶³ F. BILE, *L'omissione legislativa nella giurisprudenza costituzionale. Relazione italiana alla XIV Conferenza*, Vilnius, 2-7 giugno 2008: "nell'ottica di una più compiuta affermazione del principio di costituzionalità, che faccia salve comunque le prerogative degli organi politici, (...) sono emerse decisioni di tipo nuovo, per lo più definite come 'additive di principio'. Con queste sentenze, la Corte, dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione oggetto del giudizio 'nella parte in cui non' (come nelle additive 'classiche'), ma non procede ad individuare il frammento normativo che difetta, ma indica il principio generale cui rifarsi nel riempire di contenuti la lacuna riscontrata".

⁶⁴ *Ibid.* Per S. CATALANO, *Valutazione della rilevanza*, cit., 24, anche nei casi di additiva di principio "generica", il giudice, dovendo dare risposta alla domanda giudiziaria, è spinto a "integr(are) le indeterminate prescrizioni della Corte".



legislativa⁶⁵; nondimeno, non mancano casi in cui, pur a fronte di principi relativamente definiti, l'applicazione giurisprudenziale si è rivelata difficoltosa, come mostra la [sent. 385 del 2005](#), con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che "non prevedono il principio che al padre spetti di percepire in alternativa alla madre l'indennità di maternità", chiarendo che "rimane comunque riservato al legislatore il compito di approntare un meccanismo attuativo"⁶⁶. Il ritardo dell'intervento legislativo ha determinato un contrasto giurisprudenziale in ordine al seguito della pronuncia, risolto solo da un intervento chiarificatore della Corte: "è dovere del giudice (...) fondare la sua decisione sul principio enunciato, che è incardinato nell'ordinamento quale regola di diritto positivo, ancor prima che il legislatore intervenga per dare ad esso piena attuazione"⁶⁷.

Sotto il profilo dell'efficacia, quindi, non pongono problemi le pronunce nelle quali il principio addizionato è specifico o determinabile⁶⁸. In questi casi, le additive di principio "non sacrificano completamente il diritto del singolo (...), ma contemporaneamente evitano che (...) sia introdotta una norma nuova idonea di per sé a produrre *erga omnes* effetti catastrofici sui conti pubblici"⁶⁹.

Quando, viceversa, "pur con tutta la buona volontà, è impossibile ricostruire, senza l'intervento del legislatore, la disciplina da applicare al caso concreto"⁷⁰, se non al prezzo di un'eccessiva creatività giurisprudenziale, le additive di principio si rivelano sostanzialmente inefficaci. In questa seconda ipotesi può instaurarsi un parallelismo con le tecniche di modulazione degli effetti, in quanto l'additiva di principio non immediatamente applicabile può restare a lungo inattuata. Il discrimine sostanziale rispetto alla modulazione degli effetti si coglie, tuttavia, sotto un diverso profilo: nelle additive di principio la Corte non

⁶⁵ M. RUOTOLO, *Le tecniche decisorie*, cit.

⁶⁶ Corte cost., [sent. 14 ottobre 2005, n. 385](#), Dispositivo e Cons. in diritto, pt. 6.

⁶⁷ Corte cost., [sent. 23 maggio 2018, n. 105](#), Cons. in diritto, pt. 3.3. Ancora: "la Corte rimettente prende le mosse dall'erroneo presupposto che, in difetto di un intervento del legislatore, il principio enunciato da questa Corte con la sentenza n. 385 del 2005 non dispieghi alcuna influenza sulla definizione della vicenda controversa. Al contrario (...) la regola (...) ha cessato di avere efficacia e non può più ricevere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (...) Si deve affermare che le dichiarazioni di illegittimità costituzionale corredate dall'addizione di un principio, enunciato in maniera puntuale e quindi suscettibile di diretta applicazione, impongono di ricercare all'interno del sistema la soluzione più corretta (...) anche quando la sentenza ne ha rimesso l'attuazione al legislatore. È dovere del giudice, (...), fondare la sua decisione sul principio enunciato, che è incardinato nell'ordinamento quale regola di diritto positivo, ancor prima che il legislatore intervenga per dare ad esso piena attuazione".

⁶⁸ A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione?*, cit., 119: "quando possibile, i giudici a quibus, sempre tramite il "principio" espresso dalla Corte, potevano individuare per via ermeneutica, ma con effetti solo inter-partes, la "regola" per il caso concreto a loro sottoposto". Per l'A. è possibile distinguere tra additive di principio "monodirezionali", rivolte al legislatore ed effettivamente problematiche in ordine agli effetti, in quanto non self-executing, e additive di principio "bi-direzionali", rivolte al legislatore e ai giudici e "tri-direzionali", rivolte al legislatore, ai giudici e alla pubblica amministrazione, meno problematiche in ordine agli effetti.

⁶⁹ E. GROSSO, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di un'interminabile rapsodia?*, in *Giur. cost.*, 2015, 1, 79-90.

⁷⁰ A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione?*, cit., 119

rivendica espressamente un potere sugli effetti delle proprie decisioni, la produzione o meno dei quali dipende dal grado di determinatezza del principio enunciato; nella modulazione degli effetti, invece, la Corte afferma la propria diretta competenza a incidere sugli effetti della decisione, senza che ciò discenda dalla formula della decisione. Per questi motivi, pur riscontrandosi affinità, non può individuarsi una linea di continuità tra le due tecniche.

Decisioni problematiche sotto il profilo degli effetti sono anche le pronunce di inammissibilità o di rigetto per discrezionalità legislativa, talora accompagnate da un monito al legislatore. Va tuttavia rilevato che queste decisioni, pur riscontrando un'incostituzionalità, non la dichiarano. Per tale motivo, non producono effetti, se non quello di sollecitare l'intervento del legislatore o di preparare il terreno per una successiva pronuncia di accoglimento e, pertanto, non sono strutturalmente comparabili con quelle che modulano gli effetti, le quali presuppongono, invece, un accoglimento. A queste pronunce, in quanto prive di effetti, possono essere accostate quelle di costituzionalità provvisoria o di "ancora costituzionalità", nelle quali la Corte ritiene temporaneamente compatibile con la Costituzione una norma in ragione del suo carattere eccezionale o transitorio⁷¹. In entrambi i casi, l'assenza di una declaratoria impedisce di ravvisare un collegamento strutturale con la modulazione degli effetti. Si può rilevare che, ove la ragione dell'inammissibilità o del rigetto risieda nella preoccupazione per le conseguenze dell'accoglimento, il ricorso alla modulazione degli effetti appare preferibile, in quanto rimuove, almeno pro-futuro, la situazione di incostituzionalità.

Diverso è il caso dei rapporti esauriti. La determinazione di ciò che costituisce rapporto esaurito spetta, a rigore, all'operatore del caso concreto⁷². Nella prassi, però, ed è qui che il tema assume rilievo ai fini della trattazione, è spesso la Corte a sussumere intere classi di situazioni nella categoria dei rapporti esauriti: un potere in tal senso è stato anche teorizzato nella giurisprudenza costituzionale: "una competenza della Corte al riguardo potrebbe sorgere solo ove siano invocabili principi, (...), dai quali si argomenta l'esigenza di derogare al criterio generalissimo enunciato della intangibilità degli effetti derivati da rapporti esauriti"⁷³.

Così facendo, pur senza intervenire formalmente sugli effetti dell'accoglimento, la Corte può incidere in maniera significativa sulla retroattività delle sue decisioni.

⁷¹ M. Bellocci, T. Giovannetti (a cura di), *Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte costituzionale, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro di studio con la Corte costituzionale di Ungheria, Palazzo della Consulta, 11 giugno 2010*, reperibile sul sito web della [Corte](#).

⁷² Corte cost., [sent. 5 marzo 1969, n. 26](#), Cons. in diritto, pt. 5: "il diverso problema dell'efficacia retroattiva delle sentenze di annullamento dev'essere affidato per la soluzione nei casi concreti ai giudici di merito".

⁷³ [Ivi.](#)



Un caso emblematico è rappresentato dalla [sent. 1 del 2014](#)⁷⁴, nella quale la Corte ritenne le elezioni delle Camere un rapporto esaurito con la proclamazione degli eletti e la verifica dei poteri⁷⁵, suscitando diffuse critiche in dottrina⁷⁶ e dubbi circa il reale fondamento dell'irretroattività della pronuncia (§2). L'individuazione, da parte della Corte, dei rapporti esauriti può produrre effetti simili a quelli della modulazione degli effetti e rispondere a esigenze in parte coincidenti. Tuttavia, mentre nei rapporti esauriti la retroattività della decisione è ridotta mediante il ricorso alle categorie interne al sistema dell'art. 136 Cost., tanto più quanto la fattispecie sia chiaramente riconducibile a situazioni esaurite (v., ad esempio, [sent. 50 del 1989](#)⁷⁷) o, ancora meglio, tale determinazione sia rimessa al giudice comune, nelle ipotesi di modulazione degli effetti la Corte si discosta marcatamente dallo schema delineato dall'art. 136 Cost. e, pertanto, anche in questo caso, non può parlarsi di una vera continuità tra le due modalità decisorie (ed invero, la definizione dei rapporti esauriti non sembra neanche configurare, di per sé, una distinta tecnica decisoria). Nel caso dell'incostituzionalità sopravvenuta, invece, la Corte accoglie la questione individuando un momento successivo all'entrata in vigore della disposizione censurata a partire dal quale si è prodotto il vizio di legittimità costituzionale. L'annullamento produce effetti da tale momento, anche in ossequio al principio di proporzionalità della sanzione costituzionale⁷⁸.

⁷⁴ Diverso è, invece, il caso della successiva Corte cost., [sent. 9 febbraio 2017, n. 35](#): non si poneva un problema di "rapporti esauriti" non essendosi ancora svolte elezioni politiche in attuazione della l. 6 maggio 2015, n. 52.

⁷⁵ Corte cost., [sent. 13 gennaio 2014, n. 1](#), Cons. in diritto, pt. 7.

⁷⁶ V. note 33 e 34 e in particolare P. CARNEVALE, *La Corte vince*, cit.

⁷⁷ Questione di legittimità costituzionale della norma che esclude l'applicabilità al procedimento davanti alle Commissioni tributarie dell'art. 128 c.p.c., sulla pubblicità delle udienze (rispetto al tema, vi erano già stati inviti al legislatore affinché intervenisse in Corte cost., [sent. 24 luglio 1986, n. 212](#) e in Corte cost., [ord. 31 marzo 1988, n. 378](#)). Ora, afferma la Corte costituzionale in Corte cost., [sent. 16 febbraio 1989, n. 50](#), Cons. in diritto, pt. 2, "non può più procrastinarsi la declaratoria di illegittimità costituzionale" ma "stante la gradualità con la quale è avvenuta detta evoluzione, soltanto ora può considerarsi realmente verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale" (la Corte costituzionale, infatti, dichiara una forma di illegittimità costituzionale sopravvenuta) e pertanto "la declaratoria di illegittimità costituzionale non può avere e non ha alcuna conseguenza sugli atti pregressi e sui provvedimenti emessi anteriormente alla data di pubblicazione della sentenza, i quali rimangono tutti pienamente validi": "in altri termini, il requisito della pubblicità opera esclusivamente per i procedimenti pendenti successivamente alla data prevista dall'art. 136, primo comma, della Costituzione, ferme restando le attività compiute ed i provvedimenti emessi anteriormente a tale data, nella vigenza della norma ora di chiarata costituzionalmente illegittima (nello stesso senso la Corte si è orientata con la sentenza n. 266 del 1988 sulla magistratura militare)". V. S. BARTOLE, *Pubblicità delle udienze del giudice tributario e irretroattività della sentenza che le introduce*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1989; C. CONSOLO, *Una incoerenza della Corte nella vicenda perenne della natura giurisdizionale delle comm. trib. ed una occasione sbagliata per sperimentazioni sull'art. 136 Cost.*, in *Giur. it.*, 1989; A. PISANESCHI, *Determinazione dei limiti alla retroattività della decisione costituzionale di accoglimento: potere del giudice cost. o del giudice ordinario?*, in *Giur. cost.*, 1989, 2.

⁷⁸ R. PINARDI, *Incostituzionalità «sopravvenuta» vs. manipolazione degli effetti*, cit., 72-75: "nel pieno rispetto, pertanto, di quel principio di proporzionalità della sanzione comminata dal giudice delle leggi che

In questi casi, l'operazione della Corte è coerente con la logica del controllo di costituzionalità⁷⁹: la Corte si limita ad "accertare il momento del manifestarsi del vizio di incostituzionalità e dunque annullare la norma indubbiata a partire da quel preciso istante"⁸⁰. L'individuazione del *dies a quo* è agevole quando vi è un dato certo, come una modifica del parametro costituzionale, diventando complessa nel caso contrario: la Corte, sulla base di valutazioni discrezionali, individua un momento a partire dal quale l'incostituzionalità è diventata intollerabile (ad esempio giudicando eccessiva l'inerzia legislativa nel rimuoverla) o, nella difficoltà di individuare un preciso momento, lo fissa nella decisione⁸¹. In queste ultime ipotesi può determinarsi un sostanziale azzeramento degli effetti retroattivi della pronuncia e criticità rispetto all'incidentalità del giudizio costituzionale: si pone, infatti, "il tema (...) di una normativa caducata dal momento della sentenza che ne accerta il vizio, ma (...) tale vizio non operava al momento della remissione degli atti alla Corte costituzionale"⁸².

È dubbio che in casi del genere si possa parlare propriamente di incostituzionalità sopravvenuta, dovendosi forse ravvisare una meno lineare ipotesi di modulazione degli effetti. È il caso, ad es., della [sent. 178 del 2015](#)⁸³ o della recente [sent. 135 del 2025](#)⁸⁴, nella

impone allo stesso di non annullare la norma impugnata in rapporto ad un intervallo di tempo in cui il *vulnus*, in realtà, non si è ancora determinato"

⁷⁹ A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione?*, cit., 120: per l'A. si tratta di un'operazione "logicamente ineccepibile".

⁸⁰ R. PINARDI, *Incostituzionalità «sopravvenuta» vs. manipolazione degli effetti*, cit.

⁸¹ *Ibid.*: per l'A. la categoria dell'incostituzionalità sopravvenuta non è univoca ma frammentaria. Sotto il profilo storico, rileva R. ROMBOLI, *La sentenza n. 10 del 2015*, cit., 1516, possono individuarsi due distinti "momenti dell'incostituzionalità sopravvenuta". Un primo momento, compreso tra il 1988 e il 1992, in cui la Corte individua casi di incostituzionalità sopravvenuta nel giudizio incidentale, talvolta indicando un preciso momento della sopravvenuta contrarietà a Costituzione della norma scrutinata, talaltra individuandolo in modo discrezionale (spesso facendolo coincidere con il momento della decisione della Corte). A questa fase appartengono, tra le altre, Corte cost., [sentt. 9 marzo 1988, n. 266](#), [5 maggio 1988, n. 501](#), [26 marzo 1991, n. 124](#) e [9 novembre 1992, n. 416](#). Un secondo periodo si colloca invece successivamente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, in ragione della modifica del parametro costituzionale; a tale fase sono riconducibili Corte cost., [sentt. 23 dicembre 2003, n. 370](#) e [13 gennaio 2004, n. 4](#). G. ZAGREBELSKY, voce *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, Giuffrè Francis Lefebvre, Varese, 1987, 550, individua, quale caso paradigmatico di incostituzionalità sopravvenuta, il "sopravvenire di una nuova Costituzione".

⁸² D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi*, cit., 31; R. PINARDI, *Incostituzionalità «sopravvenuta» vs. manipolazione degli effetti*, cit.: l'A. rileva come "il differimento operato (...) non comprende l'intervallo di tempo in cui è sorta la questione". Per due casi controversi (Corte cost., [sentt. 23 luglio 2015, n. 178](#) e [28 luglio 2025, n. 135](#)), v. *Infra*.

⁸³ Corte cost., [sent. 23 luglio 2015, n. 178](#), Cons. in diritto, pt. 17-18: "solo ora si è palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto, considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale, che spiega i suoi effetti a séguito della pubblicazione di questa sentenza"; (...) "il carattere essenzialmente dinamico e procedurale della contrattazione collettiva non può che essere ridefinito dal legislatore, nel rispetto dei vincoli di spesa, lasciando impregiudicati, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalla disciplina esaminata". V. D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi*, cit.; R. PINARDI, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di "incostituzionalità sopravvenuta"?*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 1 settembre 2015; A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione sempre*



quale la Corte ha qualificato il vizio come sopravvenuto, ritenendo la disciplina originariamente “tollerabile in ragione della (sua) temporaneità”, ma divenuta illegittima dal 2022, manifestatasi la sua natura strutturale; pur individuando nel 2022 l’insorgenza del contrasto con la Costituzione, la Corte ha disposto effetti esclusivamente prospettici, sul presupposto che, considerata “la gradualità con la quale si è manifestata la (sua) natura strutturale”, “soltanto ora può considerarsi realmente verificata la sua sopravvenuta illegittimità costituzionale”⁸⁵.

La [sent. 135 del 2025](#) evidenzia chiaramente il “salto logico” tra l’incostituzionalità sopravvenuta, fisiologica al sistema, e la modulazione degli effetti dell’accoglimento⁸⁶. Infatti, “un conto è accertare e del tutto conseguentemente dichiarare che il contrasto tra la legge indubbiata ed il parametro costituzionale di giudizio si è determinato in un momento successivo rispetto a quello dell’entrata in vigore della legge *sub iudice*; un altro è accertare che il vizio si è manifestato in un preciso momento temporale, coincidente o meno con l’adozione della normativa di cui si tratta, ma poi avvicinare dal passato al presente tale *dies a quo*, dichiarando che il *vulnus*, in realtà, si è verificato solo a partire da un momento successivo rispetto a quello del suo effettivo determinarsi”⁸⁷.

L’analisi della [sent. 135 del 2025](#) lascia emergere chiaramente la differenza tra l’incostituzionalità sopravvenuta e la modulazione degli effetti (e come la prima possa, in realtà, celare la seconda): mentre l’incostituzionalità sopravvenuta si colloca nella fisiologia del controllo di costituzionalità, la modulazione degli effetti implica un *quid pluris*, incidendo direttamente sulla decorrenza degli effetti della decisione per ragioni non strettamente inerenti all’accertamento dell’incostituzionalità.

Nel complesso, quindi, le convergenze rilevate tra modulazione degli effetti e altre tecniche decisorie – con riguardo alle preoccupazioni che muovono la Corte e che sono nient’altro che quelle tensioni sistemiche di cui si è detto (§2), nonché all’effetto prodotto di riduzione della portata dell’accoglimento – non evidenziano “alcuna continuità”: emerge, “al contrario, una radicale cesura sostanziale e metodologica”⁸⁸. Radicalmente diverso è il rapporto con il sistema degli artt. 136 Cost. e 30, co. 3, l. 87/1953 e l. cost. 1/1948. Nelle altre tecniche, la Corte non rivendica un potere sugli effetti delle proprie pronunce, la cui compressione o esclusione deriva quale conseguenza, diretta o indiretta, della formula decisoria impiegata. Con la modulazione degli effetti, invece, si assiste a un “sorprendente

più “sregolata” dei suoi processi. Nota minima alla sentenza della Consulta n. 178 del 2015, in [Questione Giustizia](#), 27 luglio 2015.

⁸⁴ R. PINARDI, *Accoglimento ex nunc e bilanciamento di interessi (osservazioni a margine di Corte costituzionale, sentenza n. 135 del 2025)*, in [Osservatorio AIC](#), 6/2025, 325 e ss.

⁸⁵ Corte cost., [sent. 28 luglio 2025, n. 135](#), Cons. in diritto, pt. 5.

⁸⁶ A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione?*, cit.; analogamente R. PINARDI, *Accoglimento ex nunc*, cit.

⁸⁷ R. PINARDI, *Accoglimento ex nunc*, cit., 331.

⁸⁸ E. GROSSO, *Il governo degli effetti*, cit., 79-90.

e del tutto inaspettato salto di qualità⁸⁹: è la stessa Corte ad assegnarsi un potere di intervento sugli effetti delle proprie decisioni⁹⁰. In ciò sta "il 'nuovo'", "nella robusta motivazione che accompagna, da un lato, la scelta di circoscrivere gli effetti retroattivi della dichiarazione di incostituzionalità e, dall'altro, l'attribuzione che la Corte fa a sé stessa del relativo potere"⁹¹.

6. Segue. b) Le decisioni in più fasi

Per quanto riguarda le decisioni in più fasi, il collegamento più immediato, esplicitato dalla stessa Corte già nell'[ord. 207 del 2018](#)⁹², è con le inammissibilità per discrezionalità legislativa accompagnate da un monito⁹³, dalle quali tuttavia si discostano in maniera rilevante: la rimozione dell'incostituzionalità, infatti, nelle decisioni in più fasi, avviene all'interno di un unico giudizio incidentale, articolato in più pronunce, così superando il principale inconveniente dell'inammissibilità, "l'effetto di lasciare in vita (...) la normativa non conforme a Costituzione"⁹⁴.

Diversa è anche la logica che presiede alle due tecniche. La scelta dell'inammissibilità con monito è determinata dal riconoscimento di uno spazio di discrezionalità legislativa; nelle decisioni in più fasi, al contrario, la Corte muove da una valutazione del merito e degli effetti dell'eventuale accoglimento, per poi considerare la discrezionalità legislativa: in tal senso l'[ord. 25 del 2026](#): "un intervento ablativo comporterebbe (...) la immediata esigibilità dei trattamenti (...); una statuizione siffatta si tradurrebbe quantomeno in un temporaneo, ma assai significativo impatto sulle finanze pubbliche (...); ciò che richiede di rimettere alla

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Corte cost., [sent. 11 febbraio 2015, n. 10](#), Cons. in diritto, pt. 7: "è compito della Corte modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro".

⁹¹ S. CATALANO, *Valutazione della rilevanza*, cit., 26, che richiama E. GROSSO, *Il governo degli effetti*, cit., 79-90.

⁹² Corte cost., [ord. 16 novembre 2018, n. 207](#), Cons. in diritto, pt. 2.5: la Corte ricorda come, in casi analoghi, in passato, abbia "dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata, accompagnandola con un monito al legislatore" e "ove il monito fosse rimasto senza riscontro, ha fatto seguito, di norma, una declaratoria di incostituzionalità", resa in un diverso e successivo giudizio.

⁹³ Il collegamento tra le due tecniche è evidenziato da R. ROMBOLI, *Il nuovo tipo di decisione in due tempi ed il superamento delle «rime obbligate»: la Corte costituzionale non terza, ma unica camera dei diritti fondamentali?*, in *Foro It.*, 9, 2020, 2565 e ss.: "l'intensità dei moniti è stata di volta in volta diversa (...). La ragione di una dilazione di tale dichiarazione è stata giustificata dalla considerazione che un intervento demolitorio del giudice costituzionale avrebbe causato, almeno per alcuni aspetti, conseguenze anche peggiori rispetto alle violazioni cui con esso si intendeva porre rimedio. Per questo esso viene lasciato come ultima ratio (...). In occasione del caso Cappato (per il quale rinvio a quanto rilevato nelle due osservazioni riportate su queste colonne e sopra richiamate), la Corte costituzionale ha inaugurato una nuova tecnica decisoria, consistente in una decisione in due tempi".

⁹⁴ Corte cost., [ord. 16 novembre 2018, n. 207](#), Cons. in diritto, pt. 2.5.



discrezionalità legislativa 'la definizione della gradualità con cui il pur indefettibile intervento deve essere attuato''⁹⁵.

In questo diverso punto di partenza si coglie la chiara discontinuità tra le due tecniche. Nelle decisioni in più fasi si registra una maggiore propensione a considerare il merito della questione e le possibili conseguenze dell'accoglimento e si ha un maggiore attivismo verso il legislatore, sollecitato a intervenire entro un certo termine e in una cornice già definita, "pena" un sicuro accoglimento, anche in assenza di rime obbligate; nelle inammissibilità con monito, invece, è la discrezionalità legislativa a porsi come limite insuperabile all'intervento della Corte, e la considerazione del merito della questione e delle possibili conseguenze dell'ablazione, sebbene presente, si pone come indicazione al legislatore più che come anticipazione di un dispositivo di accoglimento (e, in effetti, il giudizio incidentale si chiude con una pronuncia di inammissibilità o rigetto).

Diverso è invece il caso delle decisioni di inammissibilità, infondatezza o rigetto non fondate sulla discrezionalità legislativa. In queste ipotesi, la pluralità di decisioni sulla medesima disposizione può dipendere da fattori eterogenei, quali la diversa prospettazione della questione o il mutamento del contesto storico-normativo. Ancora distinte sono le ipotesi delle interpretative di rigetto seguite da un accoglimento o delle additive (troppo) di principio seguite da successive precisazioni della Corte: in casi del genere, pur in presenza di una sequenza di decisioni, viene in rilievo prevalentemente il rapporto con il potere giudiziario, più che quello con il potere legislativo.

7. La modulazione degli effetti dell'accoglimento e le decisioni in più fasi come indici e concause di una nuova "stagione" della giurisprudenza costituzionale

Attraverso le tecniche considerate (unitamente al superamento delle rime obbligate⁹⁶), la Corte tende dunque a recuperare uno spazio di intervento nei confronti del legislatore, favorendo una crescente "produzione giurisprudenziale della norma"⁹⁷: le decisioni in più fasi, è stato osservato, costituiscono "un ulteriore passo del cammino intrapreso dalla Corte costituzionale volto a dare prevalenza all'effettività del controllo di costituzionalità, persino a scapito della (completa) salvaguardia del principio della discrezionalità del legislatore"⁹⁸. Parallelamente, la Corte recupera centralità rispetto ai giudici. La modulazione degli effetti, pur limitando la possibilità per i giudici comuni di "giovarsi" dell'accoglimento, le consente di pronunciarsi riducendo le tensioni connesse alle declaratorie di incostituzionalità

⁹⁵ Corte cost., [ord. 5 marzo 2026, n. 25](#), Cons. in diritto, pt. 12.3.

⁹⁶ A. PUGIOTTO, *Cambio di stagione*, cit., 785-810.

⁹⁷ D. TEGA, *La Corte nel contesto*, in [Questione Giustizia](#), 2020, 4.

⁹⁸ S. CATALANO, *La sentenza 242 del 2019*, cit., 306.

produttive di rilevanti effetti economico-finanziari. Con le decisioni in più fasi, la Corte “vuole evitare che, indugiando in un rimpallo infruttuoso col legislatore, finisca per essere soppiantata dai giudici comuni”, attraverso l’ampio ricorso all’interpretazione conforme a Costituzione o mediante il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell’Unione europea⁹⁹. Tali tecniche, quindi, si saldano in un “filone giurisprudenziale caratterizzato dall’intento della Corte costituzionale di recuperare centralità, soprattutto laddove vengano in rilievo questioni attinenti alla tutela dei diritti”¹⁰⁰.

I tratti di novità della giurisprudenza recente possono essere così letti come sintomatici di una nuova, particolare, “stagione della giurisprudenza costituzionale”. Secondo la condivisibile ricostruzione di Marco Benvenuti e Raffaele Bifulco¹⁰¹, alla cd. “stagione dei conflitti” avrebbe fatto seguito una nuova fase, inaugurata dalla [sent. 1 del 2014](#)¹⁰², caratterizzata da un riaccentramento del giudizio incidentale e, più in generale, del ruolo della Corte nel sistema¹⁰³. In tale fase, la Corte è più incline a esaminare il merito delle questioni, anziché arrestarsi al limite dell’inammissibilità, anche in presenza di discrezionalità legislativa o in assenza di rime obbligate, attraverso tecniche decisorie più ardite e incisive¹⁰⁴ verso i propri “interlocutori”¹⁰⁵: il giudice *a quo* (§8) e il legislatore (§9), ma anche, come si dirà, rispetto alla sua stessa posizione nell’ordinamento (§10).

⁹⁹ S. LEONE, *La stagione giurisprudenziale delle “rime possibili”*, cit., 153-155.

¹⁰⁰ S. CATALANO, *La sentenza 242 del 2019*, cit., 306.

¹⁰¹ M. BENVENUTI, R. BIFULCO, *Trattato di diritto costituzionale*, vol. IV, *L’organizzazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, 363 e ss.: gli A. individuano sei stagioni della giurisprudenza costituzionale: (i) dalla sentenza 1/1956 al 1967; (ii) dal 1968 (elezione della seconda tornata dei giudici) al caso Lockheed; (iii) dal 1979 allo smaltimento dell’arretrato; (iv) dal 1990 alla l. cost. 3/2001; (v) dal 2001 al 2013, la “stagione dei conflitti”; (vi) dalla sentenza 1/2014 ad oggi. Per una diversa periodizzazione, v. E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., 356 e ss.; R. Tarchi, *La crisi della giustizia costituzionale o crisi del costituzionalismo al tempo dell’emergenza permanente?*, in [Nomos](#), 2025, 3, propone un’ulteriore periodizzazione a partire dagli studi sulla giustizia costituzionale.

¹⁰² V. nota 33. È interessante notare, e a conferma della correttezza della periodizzazione, come in questa nuova fase anche “l’onda lunga” della litigiosità Stato - Regioni, innescata con la riforma del 2001, sembra attenuarsi”, così E. Rossi, *La giurisprudenza della Corte costituzionale nel giudizio in via principale nel triennio 2014 - 2016: profili statistici e tendenze più rilevanti*, in [Osservatorio AIC](#), 2017, 3.

¹⁰³ D. TEGA, *La Corte nel contesto*, cit.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ L’espressione “interlocutori” è di F. Sorrentino, *Relazione conclusiva*, in V. Tondi della Mura, M. Carducci, R. G. Rodio (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Atti del Seminario di Otranto – Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004, Giappichelli, Torino 2005, 931 e ss.: la Corte “ha fondamentalmente due interlocutori: il giudice a quo (e quindi l’insieme degli applicatori del diritto) e il legislatore (e quindi il potere politico e con esso l’opinione pubblica). Ciò significa che la decisione della Corte è figlia delle iniziative processuali e dei conseguenti condizionamenti (rilevanza, ammissibilità dell’oggetto, confezione dell’ordinanza, ecc.), ma è madre delle ricadute sul sistema politico, la considerazione delle quali da parte della Corte talvolta determina strappi, regole, deviazioni dalle regole processuali, che essa stessa si è costruita ai fini del dialogo con il giudice a quo”. Sulla “circolarità” delle decisioni della Corte, cfr. nota n. 16.



8. Le ricadute sul giudizio a quo e sui giudici delle nuove tecniche decisorie:

a) La modulazione degli effetti dell'accoglimento

Il nodo centrale, quanto ai giudici, è l'obbligo di applicare una norma incostituzionale a tutti i rapporti pendenti, in conseguenza dell'azzeramento degli effetti dell'accoglimento, obbligo che grava anche sul remittente, il quale, pur avendo coltivato il dubbio di costituzionalità e rimesso la questione alla Corte, resta vincolato alla norma incostituzionale in forza della stessa decisione che ha riconosciuto la fondatezza del suo dubbio. Ne risente il "necessario carattere incidentale della questione"¹⁰⁶ e, in particolare, il requisito della rilevanza, intesa come pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio costituzionale¹⁰⁷, ossia come "rapporto che dovrebbe correre fra la soluzione della questione e la definizione del giudizio in corso"¹⁰⁸.

Per giustificare tale esito, la Corte considera la rilevanza operante soltanto "in entrata", quale condizione di accesso al giudizio incidentale: la rilevanza "opera soltanto nei confronti del giudice *a quo* ai fini della prospettabilità della questione, ma non anche nei confronti della Corte *ad quem* al fine della decisione sulla medesima"¹⁰⁹, dovendo quest'ultima limitarsi a verificare, al momento della rimessione, la plausibilità della motivazione del giudice *a quo*.

L'approccio della Corte sembra richiamare, da un lato, il principio di alterità tra giudizio principale e giudizio incidentale, secondo cui "la rilevanza della questione deve essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento dell'ordinanza di remissione" e non "assum(o)no alcun rilievo eventi sopravvenuti"¹¹⁰; dall'altro, l'ipotesi delle norme penali di favore: la Corte ha ammesso la loro sindacabilità pur in assenza di effetti utili nel giudizio *a quo*, al fine di evitare "zone franche" della giustizia costituzionale derivanti dalla loro necessaria irrilevanza: anche se dichiarate incostituzionali, infatti, continuerebbero (e

¹⁰⁶ G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit.

¹⁰⁷ A. TEDOLDI, *Interesse ad agire e leggi elettorali: alla ricerca della pregiudizialità costituzionale perduta*, in G. Ferri (a cura di), *Corte costituzionali e leggi elettorali delle Camere*, cit., 70: "rilevanza e pregiudizialità finiscono concettualmente per sovrapporsi, concernendo l'intrinseco profilo logico-giuridico del nesso di pregiudizialità-dipendenza che corre tra la conformità o meno alla Costituzione della norma di legge rilevante per la soluzione della *quaestio iuris* in relazione al caso di specie".

¹⁰⁸ Corte cost., [sent. 12 marzo 1965, n. 13](#), Cons. in diritto: "deve ritenersi (...) fondata l'eccezione relativa al difetto di rilevanza. L'ordinanza (...) è priva di qualsiasi accenno in ordine al rapporto che dovrebbe correre fra la soluzione della questione e la definizione del giudizio in corso, non contenendo neanche una sommaria indicazione del perché il giudizio di cui è stata disposta la sospensione non potrebbe, ai sensi del secondo comma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, trovare la sua definizione senza che prima sia risolta la questione di legittimità costituzionale. Non si tratta di insufficienza o vaghezza, bensì di assoluto difetto del giudizio di rilevanza, del quale manca qualsiasi enunciazione".

¹⁰⁹ Corte cost., [sent. 11 febbraio 2015, n. 10](#), Cons. in diritto, pt. 7.

¹¹⁰ Corte cost., [sent. 24 ottobre 2014, n. 242](#), Cons. in diritto, pt. 4.

continuano) a trovare applicazione per i rapporti pendenti in virtù del principio di legalità e di irretroattività della legge penale sfavorevole (art. 25 Cost.; [sent. 148 del 1983](#)¹¹¹, *contra* [sent. 85 del 1976](#)¹¹²).

In verità, il caso della modulazione degli effetti è ben diverso. Il principio di alterità postula “che il giudizio di costituzionalità (sia) autonomo rispetto al giudizio *a quo*, nel senso che non risente delle vicende di fatto successive all’ordinanza di rimessione”¹¹³ e non già, all’opposto, che il giudizio *a quo* non risenta delle vicende del giudizio di costituzionalità. Il “ragionamento sulla rilevanza”, invece, “non viene svolto al fine del controllo sull’ammissibilità della questione, ma con l’obiettivo di giustificare la limitazione nel tempo degli effetti della decisione”¹¹⁴. La mancata produzione di effetti sui rapporti pendenti, in sostanza, non discende né dalle caratteristiche della norma scrutinata (com’è nel caso delle norme penali di favore) né da una “vicenda del processo che ha occasionato” la questione di legittimità costituzionale (ciò che esprime il principio di alterità tra giudizio principale e incidentale)¹¹⁵, ma da una precisa opzione della Corte.

È in questo passaggio che emerge la criticità rispetto all’incidentalità del sistema, che imporrebbe che “quel che – prima – era obbligo di sospendere e adire la Corte, diventa, – dopo – divieto di applicare”¹¹⁶, nei limiti dell’effettiva applicabilità della norma scrutinata al

¹¹¹ Corte cost., [sent. 3 giugno 1983, n. 148](#), Cons. in diritto: “La disposizione impugnata (...) conterrebbe, infatti, una disciplina penale di favore”, una decisione di inammissibilità avrebbe “implicazioni assai gravi”, “norme sicuramente applicabili (...) rischierebbero di sfuggire ad ogni sindacato della Corte”. Per questo motivo, è “necessario riconsiderare il problema”. “Altro, infatti è la garanzia che i principi del diritto penale-costituzionale possono offrire agli imputati (...); altro è il sindacato cui le norme stesse devono pur sempre sottostare (...). Né giova replicare che un tale inconveniente è imposto dalla logica del processo costituzionale (...). Indipendentemente dalla sorte degli imputati, è indubbio che nella prospettiva del giudice a quo, (...), anche le pronunce concernenti la legittimità delle norme penali di favore influiscano o possano influire”. “In primo luogo, l’eventuale accoglimento delle impugnative di norme siffatte verrebbe ad incidere sulle formule di proscioglimento o, quanto meno, sui dispositivi”; “in secondo luogo, le norme penali di favore fanno anch’esse parte del sistema, al pari di qualunque altra norma”; “in terzo luogo, la tesi che le questioni di legittimità costituzionale concernenti norme penali di favore non siano mai pregiudiziali ai fini del giudizio a quo, muove da una visione troppo semplificante delle pronunce che questa Corte potrebbe adottare, una volta affrontato il merito di tali impugnative”.

¹¹² Corte cost., [sent. 14 aprile 1976, n. 85](#), Cons. in diritto: la questione di legittimità costituzionale è inammissibile per difetto di rilevanza, “invero, i principi generali vigenti (...) impedirebbero in ogni caso che una eventuale sentenza, anche se di accoglimento, possa produrre un effetto pregiudizievole per l’imputato nel processo penale pendente innanzi al giudice a quo”.

¹¹³ Corte cost., [sent. 22 novembre 2019, n. 242](#), Cons. in diritto, pt. 4.

¹¹⁴ S. CATALANO, *Valutazione della rilevanza*, cit.

¹¹⁵ Corte cost., [sent. 25 giugno 2015, n. 119](#), Cons. in diritto, pt. 2.3.

¹¹⁶ Corte cost., [sent. 2 aprile 1970, n. 49](#), Cons. in diritto, pt. 3: “rilevanza della questione e divieto di applicazione di norme dichiarate costituzionalmente illegittime sono termini inscindibili. Ed infatti, come ai giudici è fatto obbligo di sospendere il giudizio provocando una pronuncia della Corte, ogni qual volta dovrebbero applicare norme di dubbia costituzionalità, così, simmetricamente, è ad essi proibito applicare norme che siano ormai state dichiarate costituzionalmente illegittime. Quel che – prima – era obbligo di sospendere e adire la Corte, diventa, – dopo – divieto di applicare: in entrambi i casi presupponendosi l’applicabilità delle norme in questione”.



caso di specie. Con la modulazione degli effetti, invece, le nozioni di rilevanza e di incidentalità accolte dalla Corte risultano tanto sfuggenti da determinare il già evidenziato esito paradossale: l'obbligo, anche per il giudice *a quo*, di applicare una norma dichiarata incostituzionale¹¹⁷.

Nella medesima difficoltà incorrono i giudici delle situazioni analoghe, considerato che una nuova rimessione della stessa questione in senso oggettivo sarebbe verosimilmente dichiarata manifestamente infondata, essendo la questione già decisa. La modulazione degli effetti determina, inoltre, una significativa riduzione dello spazio interpretativo dei giudici comuni, sottraendo loro la determinazione del seguito delle decisioni della Corte e così "svaluta(ndo) la giurisprudenza secondo cui le determinazioni sugli effetti delle sentenze di accoglimento spettano ai giudici"¹¹⁸. Infine, si pone un problema di tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost.: le parti in giudizio, le quali, in assenza di un ricorso diretto, possono far valere l'incostituzionalità di una norma solo attraverso un'istanza al giudice (artt. 1 l. cost. 1/1948 e 23 l. 87/1953), vedono frustrata la possibilità di ottenere un effetto utile dall'accoglimento. Il "ragionamento potrebbe essere esteso agli altri procedimenti in corso, se si ritiene che il diritto di agire venga violato anche ove si impedisca di beneficiare degli effetti delle dichiarazioni di incostituzionalità"¹¹⁹.

Tali criticità sono emerse con evidenza all'indomani della [sent. 10 del 2015](#), che ha escluso il diritto al rimborso per chi aveva già adempiuto all'obbligazione tributaria e imposto il pagamento a chi non vi aveva provveduto¹²⁰. I giudici di merito, per non "doversi rassegnare ad applicare una norma illegittima"¹²¹, hanno ipotizzato – e in parte

¹¹⁷ R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Giappichelli, Torino, 2016: "il giudice a quo, infatti, e la parte (...) ved(ono) riconosciuto il fondamento degli stessi (dubbi di costituzionalità) e quindi la lesione dei diritti costituzionali ad opera del legislatore, ma al tempo stesso (devono) sopportare l'applicazione di una legge dichiarata incostituzionale".

¹¹⁸ S. CATALANO, *Valutazione della rilevanza*, cit., 27. Sulla questione, ad es., Corte cost., [sent. 13 marzo 2014, n. 46](#), Cons. in diritto, pt. 3: "quanto, poi, al versante processuale, questa Corte ha ancora di recente ribadito che a rendere ammissibili le questioni incidentali è sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio a quo (...) e, dunque, a determinare effetti su di esso (...). La valutazione 'del modo in cui il sistema normativo reagisce ad una sentenza costituzionale di accoglimento' non è, infatti, compito di questa Corte, 'in quanto la stessa spetta al giudice del processo principale, unico competente a definire il giudizio da cui prende le mosse l'incidente di costituzionalità' (sentenza n. 28 del 2010)".

¹¹⁹ *Ibid*, l'A. aggiunge che "non si può dimenticare, in effetti, che il controllo di costituzionalità ha una innegabile vocazione alla difesa delle posizioni soggettive. L'individuo può contestare la legittimità di una norma di rango legislativo solo 'passando' dal giudizio principale". Analogamente, R. PINARDI, *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, cit., 230.

¹²⁰ La sentenza della Corte costituzionale è del 12 febbraio 2015: l'ultimo pagamento dovuto è quindi il saldo per l'anno 2014, in scadenza al 16 giugno 2015; non è dovuto il pagamento per il periodo d'imposta 2015.

¹²¹ A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 3 aprile 2015.

tentato – una forma di “ribellione” rispetto al *decisum* della Corte¹²², arrestata dalla giurisprudenza di legittimità: la Corte di cassazione, anche per evitare un conflitto con il giudice delle leggi, ha chiarito che deve escludersi ogni forma di disapplicazione della decisione della Corte, poiché ciò “si tradurrebbe in una non consentita operazione di negazione della portata vincolante e definitiva della pronuncia del giudice costituzionale” ex art. 137 Cost. (v., tra le altre, Cass. civ., ord. n. 15698 del 6 giugno 2023¹²³). Tali tensioni costituiscono un chiaro segnale del disagio prodotto da questa tecnica decisoria: il sistema incidentale, infatti, si fonda sul presupposto che il giudice, impossibilitato a disapplicare la legge, possa chiedere alla Corte “di scioglierlo dal vincolo di osservanza”¹²⁴; la modulazione degli effetti, così, vulnera l’incidentalità del sistema: la decisione che dovrebbe chiarire il dubbio di costituzionalità lo conferma. Ne deriva il rischio che, ove tale tecnica trovi applicazione generalizzata o che analoghe valutazioni in ordine alla gravosità degli effetti dell’accoglimento siano interiorizzate dall’autorità giudiziaria, si produca una “fuga” dal giudizio costituzionale, percepito come inefficace¹²⁵.

Ciò considerato, “le argomentazioni usate dalla Corte per superare simili difficoltà non paiono decisive”¹²⁶ e non risultano idonee a giustificare “un totale svuotamento del significato e della *ratio* sottesa alla via incidentale”¹²⁷. In luogo di questa soluzione, sarebbero preferibili opzioni più solide sul piano sistematico, o giustificazioni più robuste. Aniché procedere alla “rimozione” dell’incidentalità¹²⁸, la Corte avrebbe potuto, ad esempio, dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 30, co. 3, l. 87/1953, nella parte in cui non consente alla Corte, in ipotesi eccezionali, di limitare gli effetti dell’accoglimento, facendo salvi, eventualmente, i giudizi *a quibus*, così da non sacrificare oltremodo la

¹²² La Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia, che aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale poi accolta, ha tentato, con la sent. 217/3/2015 (14 maggio 2015), di “ribellarsi” a quanto deciso dalla Corte, sull’assunto che il dispositivo di Corte cost., [sent. 11 febbraio 2015, n. 10](#) (illegittimità costituzionale della norma “a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica”) fosse semplicemente riproduttivo del disposto dell’art. 136 Cost., in ciò non considerando quanto, invece, evidenziato dalla Corte in parte motiva. V. A. MORELLI, [Principio di totalità ed illegittimità della motivazione. Il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin Tax \(a proposito di Comm. Trib. Prov. di Reggio Emilia, 12 maggio 2015, n. 217/3/15\)](#), in questa [Rivista](#), [Studi](#), [2015/II](#), 483 ss.; V. ONIDA, *Una pronuncia costituzionale problematica*, cit.

¹²³ Il diniego di un’istanza di rimborso presentata all’Agenzia dell’Entrate venne fatto oggetto di impugnazione in Commissione Tributaria provinciale (Vicenza), Commissione Tributaria regionale (Veneto), ricorso per cassazione. Il terzo motivo del ricorso in Cassazione era l’aver “errato nell’interpretazione della sentenza n. 10 del 2015 della Corte costituzionale, nella parte in cui la dichiarata illegittimità costituzionale avrebbe necessariamente effetto anche in relazione a tutti i rapporti pendenti e non ancora esauriti, ivi incluso il rapporto oggetto di contestazione”.

¹²⁴ F. GALLO, *Il modello italiano*, cit.

¹²⁵ A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, cit.

¹²⁶ S. CATALANO, *Valutazione della rilevanza*, cit.

¹²⁷ R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti*, cit.

¹²⁸ A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, cit., 90 e ss.



concretezza e l'incidentalità del sistema¹²⁹ (anche se ciò porrebbe criticità rispetto al principio di eguaglianza¹³⁰). In alternativa, si sarebbe potuto sollecitare un intervento legislativo con legge costituzionale, quale "via maestra", o, quantomeno, una modifica della l. 87/1953¹³¹. La soluzione adottata, invece, sembra tradursi in una "*una sostanziale riscrittura*" degli artt. 136 Cost. e 30, co. 3, l. 87/1953, nel senso di ritenere che la Corte, "con decisione inoppugnabile e secondo un principio di stretta proporzionalità, può chiedere al giudice *a quo* o a quelli dei giudizi pendenti di derogare a tale disposizione" "in presenza di determinati presupposti"¹³².

Appare allora condivisibile l'invito alla Corte a "pensarci sopra non sette volte ma settanta volte sette"¹³³. Come ha osservato Valerio Onida, oltre al "rispetto dell'esigenza 'tecnica' della rilevanza", sono in gioco "principi sostanziali di ben maggior rilievo": il principio di costituzionalità e di eguaglianza nel godimento del fondamentale diritto al giudice¹³⁴.

b) Le decisioni in più fasi

Le principali questioni poste delle decisioni in più fasi concernono l'articolazione della tecnica decisoria, che può includere solo provvedimenti che hanno forma di ordinanza oppure, oltre a un'ordinanza, un provvedimento conclusivo che ha la forma di sentenza. Sotto altro profilo, va rilevato che, sebbene la Corte prospetti, già nella prima ordinanza, un esito di accoglimento in caso di inerzia legislativa, tale esito non è giuridicamente vincolato. La Corte potrebbe cambiare composizione e/o orientamento e virare, dopo la prima ordinanza, per un rigetto monitorio. Una simile inversione, tuttavia, "infliggerebbe al prestigio della Corte un colpo esiziale", venendo "meno la fiducia nella coerenza intrinseca del sindacato di costituzionalità"¹³⁵.

¹²⁹ R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti*, cit., il quale ricorda come nel seminario del 1988 F. Modugno avesse avanzato l'ipotesi che la Corte dichiarasse la incostituzionalità dell'art. 30, co. 3, l. 87/1953, "in quanto esclude, indiscriminatamente, che le leggi dichiarate illegittime possano applicarsi in tutti i giudizi che abbiano per oggetto fatti che cadono in ordine temporale sotto il vigore delle leggi stesse"; R. ROMBOLI, *La sentenza n. 10 del 2015*, cit., 1516-1520: "sarebbe parso preferibile, e forse più efficace, che la corte avesse sollevato davanti a sé medesima la questione di costituzionalità dell'art. 30, 3° comma, l. 87/53, richiamandosi al principio di stretta proporzionalità e nella parte in cui non prevede che il principio di non applicazione non sia suscettibile di deroga"; potrebbe essere un'opzione anche per S. CATALANO, *Valutazione della rilevanza*, cit.

¹³⁰ E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., 376.

¹³¹ S. CATALANO, *Valutazione della rilevanza*, cit., 27.

¹³² R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti*, cit., 144.

¹³³ A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, cit.

¹³⁴ V. ONIDA, *Una pronuncia costituzionale problematica*, cit.

¹³⁵ M. BIGNAMI, *Il caso Cappato alla Corte costituzionale: un'ordinanza ad incostituzionalità differita*, in [Questione Giustizia](#), 19 novembre 2018. In senso critico rispetto alla stessa tecnica decisoria, v. A. RUGGERI,

Un tema si pone riguardo alla prima ordinanza, che sospende e rinvia la decisione della questione di legittimità costituzionale. Durante questa fase di stasi, gli interessi delle parti in giudizio rimangono privi di tutela, pur a fronte di una incostituzionalità ormai accertata, con possibili risvolti sulla loro posizione sostanziale e in termini di ragionevole durata del processo. La dilatazione temporale può assumere forme diverse. La Corte può rinviare a una seconda udienza più o meno ravvicinata e disporre ulteriori rinvii, come nel caso dell'ergastolo ostativo; in presenza di un intervento legislativo, la Corte ordina la restituzione degli atti senza pronunciarsi sulla nuova disciplina, lasciando aperta la possibilità di una nuova remissione, anche da parte del giudice *a quo*.

Per via della loro articolazione, i tempi delle decisioni in più fasi risultano sensibilmente più lunghi, almeno doppi, rispetto alla media dei giudizi incidentali¹³⁶. Nel caso Cappato, tra rimessione della questione (febbraio 2018), prima ordinanza (ottobre 2018) e sentenza (settembre 2019) è trascorso circa un anno e mezzo; le vicende relative alla diffamazione a mezzo stampa e all'ergastolo ostativo hanno richiesto circa due anni¹³⁷, mentre per il pagamento del TFS ai dipendenti pubblici, di cui alla recente [ord. 25 del 2026](#), si prospetta un arco temporale analogo, essendo stata fissata l'udienza di rinvio nel gennaio 2027.

Questa dilazione si inserisce in un contesto in cui la Corte non è soggetta a termini decisorii, godendo di ampia discrezionalità¹³⁸: anche per questo, la giurisprudenza costituzionale conosce decisioni "lampo" e decisioni "flemmatiche"¹³⁹ (tra le quali è ricompresa la [sent. 10 del 2015](#)¹⁴⁰). L'assenza di vincoli temporali è stata valorizzata in

Venuto alla luce alla Consulta l'ircocervo costituzionale (a margine dell'ordinanza n. 207 del 2018 sul caso Cappato), in questa *Rivista, Studi*, 2018/III, 571-575: "conviene alla Corte correre il rischio di essere contraddetta da... sé stessa? Supponiamo che, medio termine, si abbia l'avvicendamento (pur imprevisto) in seno al collegio di uno o più giudici. Chi mai potrà obbligarli a pensarla allo stesso modo di coloro che li hanno preceduti? V'è di più. Quand'anche nel frattempo il legislatore dovesse attivarsi lungo il solco tracciato dalla Corte nella "ordinanza-sentenza" odierna, nulla esclude che la nuova disciplina possa essere caducata da un collegio diversamente orientato rispetto al passato. Che ne sarà, allora, della certezza del diritto messa in ginocchio da una Corte che abbia rinnegato sé stessa?".

¹³⁶ 362 giorni nel 2017, 389 nel 2018, 272 nel 2019, 226 nel 2020, 245 nel 2021, 292 nel 2022. Cfr. Corte costituzionale, Servizio studi, Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2019, [Dati quantitativi e di analisi](#). In occasione della Relazione annuale [sull'attività della Corte](#) e [sulla giurisprudenza costituzionale](#) del 2019 della Presidente Marta Cartabia; e i [Dati quantitativi e di analisi](#) relativi al 2022, presentati in occasione della Riunione straordinaria della Corte costituzionale del 13 aprile 2023 presieduta da Silvana Sciarra.

¹³⁷ Per la diffamazione a mezzo stampa, circa due anni: le rimessioni sono dell'aprile 2019; l'ordinanza è del giugno 2020; la definizione della vicenda è del giugno 2021; per l'ergastolo ostativo, oltre due anni: la rimessione è del giugno 2020; la prima ordinanza è dell'aprile 2021; il secondo rinvio è del maggio 2022; la restituzione degli atti è del novembre 2022.

¹³⁸ Corte cost., [ord. 5 marzo 2026, n. 25](#), Cons. in diritto, pt. 12.5.

¹³⁹ R. PINARDI, S. SCAGLIARINI, [Giudizio sulle leggi in via principale e durata del processo costituzionale: riflessioni suggerite da un'analisi statistica](#), in questa *Rivista, Studi*, 2025/III, 1370-1403: sebbene il lavoro sia riferito al giudizio principale, analoghe considerazioni possono valere anche per quello in via incidentale.

¹⁴⁰ Intervenuta a distanza di quattro anni dall'ordinanza di remissione, v. R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti*, cit.



dottrina: si è osservato che sia una “buona cosa che la Corte (...) non sia costretta a vincoli temporali”, anche perché “è saggezza della Corte darsi tempo, non forzare i tempi”, al fine di favorire una decisione il più possibile collegiale, giacché “prima si milita, poi si coopera”¹⁴¹. Se così è, pur trattandosi di tempistiche non allarmanti¹⁴², non possono essere taciuti gli effetti penalizzanti della tecnica in esame: nel caso dell’ergastolo ostativo, ad esempio, “l’effetto di ritardare (...) la possibilità dei condannati all’ergastolo di godere di determinati benefici”¹⁴³. D’altro canto, le alternative, scartato l’accoglimento, non paiono prive di costi. Un’inammissibilità, nel caso Cappato, avrebbe prodotto la verosimile condanna dell’imputato¹⁴⁴. A fronte di ciò, può apparire preferibile il “timoroso imbarazzo nel rispondere a un’ovvia domanda: quando dichiarerete l’incostituzionalità di un regime che pure ritenete incostituzionale?”¹⁴⁵.

Possibili correttivi sono immaginabili, come la previsione di termini per la decisione finale, con il rischio di snaturare l’effetto positivo della libertà dei tempi sopra tratteggiato; l’individuazione di un limite ai rinvii, oltre il quale il dialogo con il legislatore debba considerarsi esaurito, anche se pare difficile che, avviato un iter legislativo e a fronte di un’istanza di differimento, la Corte possa decidere la questione *sic et simpliciter*; si potrebbe anche chiarire che, messo in mora il legislatore, la Corte sia tenuta a pronunciarsi nel senso dell’accoglimento, salve le sopravvenienze normative.

L’ordinanza della Corte produce effetti anche negli altri giudizi, nei quali “spetterà ai giudici valutare se (...) analoghe questioni (...) debbano essere considerate rilevanti e non manifestamente infondate, così da evitare l’applicazione della disposizione stessa *in parte qua*” e rimettere gli atti alla Corte¹⁴⁶. Pertanto, è richiesta loro una particolare attenzione, essendo “sommamente inopportuno, che i giudici si astengano dall’investire la Corte della

¹⁴¹ G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, cit.; analogamente, R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti*, cit.: quanto all’“uso flessibile dei tempi processuali, per come svolto sinora dalla Consulta, si possa confermare quel giudizio positivo (...). Del resto, abbiamo già osservato come la discrezionalità del Collegio nel disporre dei propri tempi sia prevista proprio a tutela del giudice costituzionale stesso (...)”.

¹⁴² E. MALFATTI, *Intervento*, in AA.Vv., *Il forum sull’ordinanza Cappato (Corte costituzionale, ord. n. 207/2018) in attesa della pronuncia che verrà*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, 1, 223: “se per un verso, nella sostanza, per le ragioni sopra accennate la scelta della Corte di rinviare il proprio giudizio non produce un vero e proprio terremoto nei rapporti col giudice (coi giudici), viceversa nei confronti del legislatore le conseguenze paiono di assoluto rilievo”.

¹⁴³ R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore*, cit., 820.

¹⁴⁴ M. D’AMICO, *Le decisioni del giudice costituzionale e i loro effetti*, in M. D’Amico, N. Fiano (a cura di), *Le decisioni del Giudice costituzionale e i loro effetti*, cit., 10: “in quel caso si discuteva della legittimità costituzionale di una previsione incriminatrice che, solo potenzialmente, si sarebbe potuta applicare all’imputato del procedimento principale, (...), nel caso dell’ergastolo ostativo, invece, a essere sospettata di illegittimità costituzionale era una previsione del sistema penitenziario che, solo a seguito dell’intervento correttivo della Corte, avrebbe permesso il rilascio dal carcere del condannato ricorrente nel giudizio a quo”.

¹⁴⁵ A. PUGIOTTO, *Così la destra ha salvato l’ergastolo (e la Consulta)*, in *Il Riformista*, 8 novembre 2022.

¹⁴⁶ Corte cost., [ord. 24 ottobre 2018, n. 207](#), Cons. in diritto, pt. 11.

medesima questione in senso oggettivo” o il ricorrere a sospensioni cd. improprie¹⁴⁷. Più problematica, invece, è la posizione dell’amministrazione, che non dispone di analoghi strumenti¹⁴⁸.

9. Problematicità delle nuove tecniche decisorie nel rapporto con il legislatore

La mancanza di una previsione positiva che abiliti la Corte all’utilizzo di entrambe le tecniche considerate, così come di ogni tecnica decisoria diversa dall’accoglimento secco, non può ritenersi l’elemento caratterizzante la modulazione degli effetti o le decisioni in più fasi; occorre, allora, vagliare le giustificazioni che la Corte fornisce al loro utilizzo. Con riguardo alla modulazione degli effetti, la Corte fonda il proprio potere sul ruolo di custode integrale della Costituzione, ritenendo di poter bilanciare anche i principi (o le regole?) che governano il giudizio costituzionale; la Cassazione, dal canto suo, ha sbrigativamente riconosciuto tale “facoltà” in capo alla Corte sulla base di una mera inferenza negativa, ossia l’assenza di un divieto normativo, “pur non esistendo una espressa disposizione costituzionale”¹⁴⁹. Nelle decisioni in più fasi, invece, la Corte richiama le esperienze delle Corti straniere e la propria libertà nella gestione del calendario.

L’impatto sul rapporto con il legislatore si atteggia, poi, in modo diverso nelle due ipotesi. Nella modulazione degli effetti, la tensione con il legislatore si manifesta in forma mediata, attraverso una ridefinizione del ruolo della Corte, che rischia di slittare verso una dimensione più politica che giurisdizionale nella misura in cui decide, in modo non dissimile dal legislatore, l’applicazione retroattiva o meno delle proprie decisioni. Più forte è l’impatto sul rapporto con il legislatore delle decisioni in più fasi¹⁵⁰, “messo in mora” dalla Corte¹⁵¹, la quale riconduce tale tecnica al principio di leale collaborazione istituzionale. La dottrina, tuttavia, si è opportunamente interrogata sul punto, chiedendosi se si tratti di una “autentica e paritaria cooperazione” o “di una lealtà a senso unico, in quanto la Corte chiede al parlamento di legiferare quando questo potrebbe aver deciso di non farlo e pone

¹⁴⁷ A. RUGGERI, *Venuto alla luce alla Consulta l’ircocervo costituzionale*, cit., 574; analogamente, M. BIGNAMI, *Il caso Cappato alla Corte*, cit.: “il caso opposto sarebbe dunque patologico, e costituirebbe per ogni effetto, e nei limiti in cui ciò rilevi processualmente, un vizio del procedimento, oltre che verosimile fonte di responsabilità disciplinare e civile del magistrato, per violazione manifesta della legge”; cfr. E. Malfatti, *Intervento*, cit., 222-223.

¹⁴⁸ R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore*, cit., 820: “diversa sarà la posizione della pubblica amministrazione, la quale non avrà alcun strumento per non applicare la norma già ritenuta dalla Corte inequivocabilmente incostituzionale”.

¹⁴⁹ Cass. civ., ord. n. 15698 del 6 giugno 2023, v. §8, v. note 122 e 123.

¹⁵⁰ V. nota 142.

¹⁵¹ M. DONINI, *Il caso Fabo/Cappato fra diritto di non curarsi, diritto a trattamenti terminali e diritto di morire. L’opzione “non penalistica” della corte costituzionale di fronte a una trilogia inevitabile*, in *Giur. cost.*, 5/2018, 2855.



lo stesso sotto la minaccia della dichiarazione di incostituzionalità¹⁵². Il punto è stabilire se ci si trovi di fronte a un'interazione tra soggetti paritetici ma distinti o dinanzi a un monologo della Corte, con il legislatore ridotto a mero figurante, come sembra. In effetti, è la Corte, con la prima ordinanza, a determinare l'avvio e, in larga misura, i contenuti del confronto con il legislatore (sebbene questi resti libero di non intervenire e di determinarsi quanto al contenuto), fissando l'udienza successiva come termine e prefigurando, in difetto, l'esito della decisione.

L'esperienza applicativa mostra che un intervento legislativo in risposta al pressante invito della Corte si è avuto solo nel caso dell'ergastolo ostativo, peraltro con dinamiche peculiari: a fronte di un iter parlamentare non concluso, la Corte ha disposto un secondo rinvio della decisione¹⁵³; prima della terza udienza, nel mentre vi era stato lo scioglimento anticipato delle Camere, che aveva impedito il completamento dell'iter legislativo avviato, il Governo ha adottato un decreto-legge, "ravvisando i presupposti di straordinaria necessità e urgenza previsti dall'art. 77 Cost. nei 'moniti rivolti dalla Corte (...)', nonché nella 'imminenza della data (...) fissata dalla Corte costituzionale per adottare la propria decisione'"¹⁵⁴. Ne è seguita la restituzione degli atti al giudice *a quo*. Tale vicenda pone due ulteriori questioni, che possono essere solo segnalate: l'individuazione, nell'attuale stato della legislazione, del reale interlocutore della Corte (Parlamento o Governo) e la sussistenza, in un caso del genere, dei presupposti per l'adozione di un decreto-legge.

Circa le indicazioni al legislatore contenute nella prima ordinanza, nel caso Cappato si è parlato di "una sorta di legge di delega alle Camere"¹⁵⁵ o di un'"ordinanza-legge", cui è seguita una "sentenza-legge"¹⁵⁶: la Corte, nella prima ordinanza, non si limita a rilevare la fondatezza dei dubbi del giudice remittente, ma individua le soluzioni costituzionalmente percorribili e i margini dell'intervento legislativo, con una delimitazione non poco problematica della discrezionalità legislativa.

Significativamente, nell'[ord. 207 del 2018](#), la Corte aveva chiarito che l'eventuale intervento legislativo avrebbe dovuto porsi "in conformità alle segnalate esigenze di

¹⁵² R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore*, cit., 820, che si rifà a considerazioni di Morrone e Zanon.

¹⁵³ Del resto, a fronte di una risposta del legislatore, sarebbe ambiguo che la Corte si ritirasse da un "dialogo" che ha proposto di instaurare. Il tema si collega a quello svolto nel § precedente, circa la significativa lunghezza della sospensione del giudizio costituzionale e, quindi, del giudizio *a quo*, contrapponendosi l'esigenza di rispettare la discrezionalità legislativa, anche sotto il profilo dell'iter legislativo, e la necessità di evitare un'eccessiva protrazione della sospensione del giudizio principale, a fronte di una norma accertata come incostituzionale.

¹⁵⁴ Corte cost., [ord. 10 novembre 2022, n. 227](#).

¹⁵⁵ G. RAZZANO, *Sulla relazione fra l'ordinanza 207/2018 della Corte costituzionale e il Parlamento*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2019, 2.

¹⁵⁶ A. RUGGERI, *Rimosso senza indugio il limite della discrezionalità del legislatore, la Consulta dà alla luce la preannunciata regolazione del suicidio assistito (a prima lettura di Corte cost. n. 242 del 2019)*, in [Giustizia Insieme](#), 27 novembre 2019.

tutela¹⁵⁷. In ogni caso, in presenza di *ius superveniens*, la Corte si limita a prendere atto della "modifica complessiva della disciplina interessata dalle questioni di legittimità costituzionale"¹⁵⁸ e a restituire gli atti al giudice *a quo*, senza vagliare la costituzionalità della nuova disciplina: la modifica della norma oggetto "determina l'impossibilità di esaminare nel merito le doglianze *sub iudice*" e comporta la restituzione degli atti al giudice *a quo* perché provveda di conseguenza (nuova remissione o ripresa del giudizio principale)¹⁵⁹. Se tale soluzione è rispettosa della discrezionalità legislativa, essa lascia aperta (come non poteva non essere) la strada a una nuova rimessione (§8).

È poi problematico individuare il fondamento che legittima l'intervento della Corte in seconda udienza, eventualmente anche superando l'assenza di rime obbligate. Questo passaggio rivela "una contraddizione di fondo": "delle due, infatti, l'una: o è vero quanto dichiarato la prima volta (...), vale a dire che spetta davvero al legislatore (e solo ad esso) far luogo alla scelta tra le varie soluzioni normative, (...), ed allora non è chiaro cosa mai legittimi in un tempo successivo la Corte a sostituirsi al legislatore stesso; oppure il giudice può (e, anzi, deve) far luogo alla disciplina dalla stessa prefigurata, ed in tal caso non è chiaro perché non vi si possa (e debba) porre subito mano"¹⁶⁰.

In realtà, la Corte opera una ponderazione tra discrezionalità legislativa e principio di costituzionalità, non dissimile da quella sviluppata in tema di modulazione degli effetti: lì si assiste a un bilanciamento tra il sistema delineato dall'art. 136 Cost. e ragioni sostanziali; qui, pur non esplicitata, si intravede una ponderazione tra la discrezionalità del legislatore e il rispetto del principio di costituzionalità. La prima "si appalesa come una discrezionalità fino a un certo punto"¹⁶¹, da rispettare solo in un primo momento (è la Corte a parlare di "scelte demandate, in linea di principio, al legislatore"¹⁶²), configurandosi come un limite mobile, destinato a cedere in nome della "tutela oggettiva della Costituzione" e della "tutela dei diritti dei singoli" (esigenze che, nell'inammissibilità o nel rigetto per discrezionalità legislativa, restano esposte a "un'intrinseca contraddittorietà")¹⁶³.

¹⁵⁷ Corte cost., [ord. 24 ottobre 2018, n. 207](#), Cons. in diritto, pt. 11, richiamato ancora da ultimo in Corte cost., [ord. 5 marzo 2026, n. 25](#), Cons. in diritto, pt. 12.5.

¹⁵⁸ Corte cost., [ord. 10 novembre 2022, n. 227](#).

¹⁵⁹ R. PINARDI, S. SCAGLIARINI, *Giudizio sulle leggi in via principale e durata*, [cit.](#), 1372

¹⁶⁰ A. RUGGERI, *Rimosso senza indugio*, [cit.](#)

¹⁶¹ E. Malfatti, *Intervento*, [cit.](#), 223

¹⁶² Da ultimo, Corte cost., [ord. 5 marzo 2026, n. 25](#), Cons. in diritto, pt. 12.5.

¹⁶³ R. Romboli, *Corte costituzionale e legislatore*, [cit.](#), 816: "indubbio, infatti, che il legislatore abbia mostrato nei fatti di non ritenersi vincolato dai moniti della Corte (...). Non si può negare il ruolo benefico della funzione monitoria, specie quando essa sia svolta attraverso le rationes decidendi delle proprie pronunce, ma", citando Zagrebelsky e Marcenò, "fuori di questo ambito, essa costituisce o un'invasione in una sfera che, (...), non le è propria; oppure significa l'assunzione di un ruolo, nel processo legislativo, opposto a quello che le è stato assegnato". Per una valutazione dello strumento monitorio, v. M. D'Amico, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in M. D'Amico, F. Biondi (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti*, [cit.](#), 19 e ss.; R. PINARDI, *Moniti al legislatore e poteri della Corte costituzionale*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#),



In questa prospettiva, il riconoscimento della discrezionalità legislativa è la premessa del suo superamento, così come il riconoscimento dell'assenza di rime obbligate è (ormai) la premessa per oltrepassarne i tradizionali limiti. Si tratta di tecniche che incidono profondamente sul ruolo della Corte nel sistema, non essendo la scansione in più tempi della pronuncia idonea, di per sé, a far venir meno il limite della discrezionalità legislativa o a colmare l'assenza di rime obbligate¹⁶⁴. A differenza che nei moniti ultimativi¹⁶⁵, la Corte si sostituisce al legislatore in un'attività sostanzialmente normativa e pur avendo riscontrato uno spazio di discrezionalità legislativa, ritenendosi abilitata dal mancato intervento del Parlamento.

Il "salto di qualità" nel rapporto con il legislatore appare considerevole, determinando, "al momento, la massima espansione del potere normativo" della Corte¹⁶⁶: Roberto Romboli ha osservato che sembra configurarsi un dialogo tra legislatori, più che tra un giudice, particolarissimo, e il legislatore¹⁶⁷ (o, ulteriore peculiarità, il Governo). Indubbie sono, quindi, pur riconoscendo "le lodevoli intenzioni della Corte", le criticità che tale tecnica pone, in particolare rispetto "al limite 'strutturale' della discrezionalità del legislatore"¹⁶⁸, espresso all'art. 28 l. 87/1953¹⁶⁹. A fronte della soluzione ottimale, "che ogni organo, (...), faccia quello che la Costituzione chiede"¹⁷⁰, sono state avanzate in dottrina soluzioni alternative, allo stato mere ipotesi: meccanismi idonei a "costringere" l'intervento del Parlamento, forme di responsabilità (anche risarcitorie) per le omissioni legislative, il riconoscimento di un potere cautelare in capo alla Corte nelle more della decisione.

2022, 3; E. COCCHIARA, *L'evoluzione dei moniti della Corte costituzionale al legislatore: un bilancio a settant'anni dalla l. 87 del 1953*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2023, 3.

¹⁶⁴ R. ROMBOLI, *Il nuovo tipo*, cit., 2565: "la sent. 206/2019 in epigrafe si riconnette più direttamente, come detto, al superamento delle c.d. rime obbligate. Molti i punti di contatto (...). Pur se non possiamo nasconderci che in molte occasioni il riferimento alle 'rime obbligate' risultava palesemente una foglia di fico, frutto di una qualche ipocrisia – (...) –, non si può negare il significato che assume la dichiarazione espressa che le stesse non rappresentano più, almeno in certe circostanze, un limite all'intervento della Corte costituzionale".

¹⁶⁵ Del tipo "non potrebbe ritenersi consentita un'ulteriore protrazione della disciplina attuale", contenuto in Corte cost., [sent. 24 luglio 1986, n. 212](#).

¹⁶⁶ E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 351 e ss.

¹⁶⁷ R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore*, cit., 821; A. RUGGERI, *Rimosso senza indugio*, [cit.](#): "la conferma (...) della signoria che la Corte rivendica per sé nei riguardi di quella che fino ad oggi si chiamava la sfera riservata agli apprezzamenti discrezionali (o, diciamo pure, politici tout court) del legislatore"; "non si dà più, insomma, alcun confine sicuro (...) entro il quale la volontà del legislatore, e solo essa, potrà affermarsi e farsi valere; sarà, di contro, la Consulta a stabilire d'ora innanzi fin dove far espandere e dove invece contrarre la sfera rimessa alla regolazione da parte delle Camere, fino ad azzerarne del tutto il campo materiale da essa ricoperto".

¹⁶⁸ S. CATALANO, *Tutela dei diritti, rime possibili, modulazione*, cit., 121-143.

¹⁶⁹ Su cui, v. G. GRASSO, *La storia della l. n. 87 del 1953: le aspettative sui futuri giudizi della Corte costituzionale e lo "spirito" della legge, 70 anni dopo*, in G. Grasso, A. Stevanato, *I 70 anni della Legge n. 87 del 1953*, cit., 19 e ss.; A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione?*, cit., 132-133; S. LEONE, *La stagione giurisprudenziale delle "rime possibili"*, cit., 155-160.

¹⁷⁰ R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore*, cit., 826.

10. Le nuove tecniche decisorie e la ridefinizione del ruolo della Corte nell'ordinamento

Le implicazioni delle due tecniche considerate conducono a considerazioni più generali sul tipo di bilanciamento operato dal giudice delle leggi, sulla flessibilità del diritto processuale costituzionale e sulla stessa "anima" della Corte.

Circa il bilanciamento, paiono disattese le sue stesse premesse teoriche. La prima consiste nel fatto che si procede, di regola, a bilanciamento quando "la questione da decidere non sia o non sembri direttamente regolata da una norma giuridica univoca e precisa"¹⁷¹. Nella modulazione degli effetti, invece, vengono in rilievo disposizioni precise, gli artt. 136 Cost., 1 l. cost. 1/1948 e 30, co. 3, l. 87/1953; nelle decisioni in più fasi, è la stessa Corte a riconoscere la sussistenza di una sfera di discrezionalità legislativa. La seconda premessa disattesa è che, ordinariamente, la Corte opera un bilanciamento che si configura come un "doppio" o una "rivisitazione" di quello compiuto dal legislatore¹⁷², cui compete innanzitutto "scegliere l'assetto degli interessi che più corrisponde al suo indirizzo politico"¹⁷³. Il sindacato costituzionale si svolge, in questa prospettiva, "attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità"¹⁷⁴, secondo "criteri di necessità, sufficienza, proporzione"¹⁷⁵. Nei casi in esame, invece, la valutazione della Corte interviene al di fuori dello scrutinio di costituzionalità della norma indubbiata e per ragioni ad esso non direttamente inerenti: nella modulazione degli effetti si assiste a un esplicito bilanciamento tra la retroattività dell'accoglimento e ragioni di carattere sostanziale; nelle decisioni in più fasi, il bilanciamento non è dichiarato, ma si intravede nella sequenza decisoria: dapprima è valorizzata la discrezionalità legislativa, poi superata in nome del principio di costituzionalità.

Ciò detto, si pone anche un tema di "topografia del conflitto", ossia di "individuazione degli interessi a cui è consentito l'accesso ai piatti della bilancia"¹⁷⁶. Da un lato, infatti, si collocano le norme sul giudizio di costituzionalità, la discrezionalità legislativa e anche il principio di costituzionalità; dall'altro, le esigenze che fondano l'"enigma" dell'accoglimento. Ne deriva un bilanciamento tra termini eterogenei. La Corte, anche per non "ammette(re) di violare le regole (ciò che la Corte certamente non può

¹⁷¹ G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in [Etica & Politica](#), 2006, 1.

¹⁷² A. MORRONE, voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir., Annali, II, 2*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2008, 186.

¹⁷³ R. BIN, *Ragionevolezza e bilanciamento nella giurisprudenza costituzionale (con particolare attenzione alle più recenti sentenze in tema di licenziamento illegittimo)*, reperibile sul sito web [dell'Autore](#).

¹⁷⁴ Corte cost., [sent. 22 dicembre 1988, n. 1130](#), Cons. in diritto, pt. 2.

¹⁷⁵ A. MORRONE, voce *Bilanciamento*, cit., 186.

¹⁷⁶ R. BIN, *Ragionevolezza e bilanciamento*, cit.



permettersi)¹⁷⁷, supera tale difficoltà teorica elevandole (o riducendole) al rango di principi, così da sottrarle alla logica di applicazione del “tutto o niente”¹⁷⁸ e renderle oggetto di ponderazione¹⁷⁹.

Non meno problematico è l'esito del bilanciamento. Se, infatti, “la regola di correttezza del bilanciamento è quella della compressione proporzionata del principio soccombente” e se tale compressione deve avvenire “nel limite strettamente necessario per il perseguimento del principio prevalente”¹⁸⁰, nei casi in esame ciò non sembra accadere. Si assiste, infatti, alla sostanziale pretermissione dei principi o delle regole del giudizio costituzionale. Non a caso si è parlato, con riguardo alla modulazione degli effetti, di un “semplice (e se vogliamo più rozzo) compromesso sugli effetti”¹⁸¹; mentre, con riguardo alle decisioni in più fasi, si è osservato che, su un piano dogmatico, non si potrebbe neanche porre un tema di bilanciamento del limite della discrezionalità legislativa, che è traduzione concreta del più generale principio di separazione dei poteri¹⁸². La Corte, quindi, sembra fare applicazione di un principio, che “significa, invece, isolarlo all'interno di una mappa di principi mediante una decisione che è politica”¹⁸³.

Alla considerazione secondo cui la Corte compie tale bilanciamento in nome della tutela sostanziale e del principio di costituzionalità si può replicare che il riconoscimento di tali esigenze non può condurre ad ammettere una loro illimitata prevalenza. Se, infatti, si

¹⁷⁷ M. BIGNAMI, *Gli effetti temporali delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale: problemi e prospettive*, in *Quad. cost.*, 2025, 1, 131-151. Va aggiunto che la Corte costituzionale afferma che il principio della retroattività delle sue decisioni è già oggetto di deroghe, come nel caso delle incostituzionalità sopravvenute o dei rapporti quesiti; in questi casi, in realtà, come si è detto, non si può propriamente parlare di deroghe o eccezioni al principio di retroattività delle decisioni della Corte, quanto di fisiologia del suo funzionamento (nei termini di cui ai § precedenti).

¹⁷⁸ A. MORRONE, voce *Bilanciamento*, cit., 187.

¹⁷⁹ M. BIGNAMI, *Gli effetti temporali*, cit., 131-151: “le si ipostatizza in principi e le si rende a propria volta parte del processo di bilanciamento”.

¹⁸⁰ E. SCODITTI, *L'ordine da ricostituire e il futuro da immaginare. A proposito della giurisdizione*, in [Questione Giustizia](#), 10 febbraio 2025.

¹⁸¹ E. GROSSO, *Il governo degli effetti*, cit., 79-90. Rispetto alla sent. 41/2021, V. ONIDA, *Modulazione degli effetti*, cit., 130 e ss., si è chiesto se “sia trattato di una modulazione degli effetti temporali della sentenza oppure di una sospensione temporanea della norma costituzionale”; e per M. BIGNAMI, *Trent'anni dopo: il processo costituzionale nella nebulosa*, in M. D'Amico, C. Nardocci (a cura di), *Il processo costituzionale dopo la riforma delle norme integrative*, Atti del Seminario di Milano, 12 novembre 2021, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023: “la linea che separa la giustizia costituzionale dal diritto costituzionale è definitivamente cancellata”; “non siamo più in grado di” comprendere se esso (il tema degli effetti delle decisioni della Corte costituzionale) attiene al processo, o, come sembra oramai più probabile, al merito delle decisioni della Corte”.

¹⁸² S. CATALANO, *Tutela dei diritti, rime possibili, modulazione*, cit., 121-143; per R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore*, cit., 821 “non vedo in realtà alcuno spazio per un bilanciamento tra i due principi (...) Il rispetto della separazione dei poteri rappresenta infatti la cornice entro la quale tutti gli organi dello stato sono a chiamati a svolgere le loro funzioni e l'obiettivo di garantire i diritti è prioritario e comune a tutti i poteri dello stato, ma nello spazio delineato ad ognuno di loro dalla cornice della separazione dei poteri”.

¹⁸³ E. SCODITTI, *L'ordine da ricostituire*, cit.

“accoglie(sse) la tesi per cui la migliore tutela sostanziale può giungere a sacrificare il rispetto delle regole processuali e che quindi è ammesso un bilanciamento tra principi e regole”, si finirebbe per trascurare che queste ultime “rappresent(ano) la cornice entro la quale la Corte (può) legittimamente esercitare le sue funzioni, compresa quella di bilanciamento tra principi o valori costituzionali, dal momento che proprio il rispetto delle regole processuali vale a garantire la natura giurisdizionale della Corte costituzionale e quindi la sua legittimazione nel sistema”¹⁸⁴.

Pur senza entrare nel dibattito sulla minore o maggiore cogenza del diritto processuale costituzionale¹⁸⁵, non sembra sufficiente ricondurre tali tecniche a una mera elasticità delle regole processuali. Diversamente da quando avviene, ad esempio, per evitare “zone franche” dell’ordinamento, allorquando la declinazione non formalistica delle regole d’accesso alla Corte¹⁸⁶ è giustificata in ragione della “garanzia oggettiva d’un bene costituzionale importante e del principio di costituzionalità che, secondo questa prospettiva, è la *ratio* stessa del controllo di costituzionalità sulle leggi”¹⁸⁷ e dove tale interpretazione estensiva resta comunque interna alla regola prevista, nei casi in esame si oltrepassano tali limiti. Vi è una differenza essenziale tra il “favorire l’impiego più esteso possibile degli strumenti processuali ad essa (Corte) confidati per esercitare questo ruolo”¹⁸⁸ e il loro snaturamento. Come ha osservato Francesca Biondi, “se è accettabile l’interpretazione elastica del diritto processuale costituzionale, non lo è un suo aggiramento (...); le regole processuali non possono essere usate per scegliere se decidere, come decidere e quando decidere”¹⁸⁹.

Proprio il tema del “se, come e quando decidere” conduce a ulteriori considerazioni. Infatti, l’opzione per una tecnica decisoria e la gestione degli effetti dell’accoglimento risultano, da un lato, scelte ampiamente discrezionali della Corte (sebbene condizionate dalla peculiarità del caso concreto) e, quindi, difficilmente prevedibili e, dall’altro,

¹⁸⁴ R. ROMBOLI, *La sentenza n. 10 del 2015*, cit., 1516

¹⁸⁵ C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di governo*, in A. Morrone (a cura di), *La Corte costituzionale Antologia di classici della letteratura italiana*, Giappichelli, Torino, 2021, 203-209: l’A. rileva il “senso di frustrazione dei giuristi che si dedicano allo studio del sindacato di legittimità costituzionale” dato che “tutte le categorie del processo costituzionale sono rimaste insomma fluide e non sono state capaci di creare un diritto processuale costituzionale coerente”; per alcune prime indicazioni bibliografiche sul diritto processuale costituzionale, v. E. FURNO, voce *Giudicato costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubb., Agg., XVIII*, UTET, Milano, 2021, 211.

¹⁸⁶ Corte cost., [sent. 7 dicembre 2021, n. 240](#), Cons. in diritto, pt. 3.3: “tali presupposti (...) vanno ricondotti all’esigenza di contemperare i caratteri indefettibili delle regole che presiedono all’accesso al giudizio di legittimità costituzionale con la necessità di scongiurare l’eventualità che, attraverso una loro declinazione formalistica, vengano irrimediabilmente sottratte al controllo di questa Corte disposizioni di legge che incidono sul diritto di voto, comprimendone la titolarità o l’esercizio”.

¹⁸⁷ G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014*, cit., 2887.

¹⁸⁸ V. ONIDA, in *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, cit., 629-714.

¹⁸⁹ F. BIONDI, *Il processo costituzionale*, in [Questione Giustizia](#), 2020, 4, 117 e ss.



espressione di una sorta di "selezione 'politica' delle controversie"¹⁹⁰; selezione che avviene nell'ambito di un processo, quello costituzionale, che, pur presentandone caratteristiche particolarissime e una certa discrezionalità, non può comunque fondarsi su scelte meramente arbitrarie. Di per sé, l'opzione per una tecnica invece che per un'altra (ad esempio tra un'inammissibilità con monito e un accoglimento) riflette una selezione dei casi e delle modalità di intervento, che è indice della sensibilità della Corte in un dato momento storico. L'introduzione delle due tecniche in esame, senza l'abbandono delle altre, se da un lato arricchisce il ventaglio degli strumenti a disposizione della Corte, dall'altro accresce anche l'imprevedibilità dell'esito tecnico-processuale della questione sollevata, sia con riguardo agli effetti delle pronunce sia con riguardo alla discrezionalità legislativa¹⁹¹.

A questo punto occorre considerare, pur con brevissime osservazioni, data la vastità dell'argomento e i limiti della trattazione, l'impatto della crescente (e rilevata) incidenza della discrezionalità sulla natura della Corte e sul suo ruolo nell'ordinamento. Si è autorevolmente sostenuto che la Corte si componga di una "doppia anima", al contempo giurisdizionale e politica, di diritto oggettivo e soggettivo, attenta ai diritti fondamentali e alla costituzionalità dell'ordinamento. Ciò "dipende, in definitiva, dalla sua collocazione del tutto peculiare nel sistema"; anche tale peculiarità, tuttavia, non sembra poter "legittima(re) un'applicazione assolutamente discrezionale delle regole inerenti ai giudizi costituzionali, soprattutto se tale discrezionalità non viene spesa per assicurare una tutela più efficace dei diritti fondamentali, ma solo al fine di rendere meno traumatico per l'assetto politico esistente l'intervento diretto a ripristinare la legalità costituzionale"¹⁹². Non può escludersi che un simile assetto finisca per avallare la percezione di una Corte incline a valutazioni più prossime a quelle di un organo politico che giurisdizionale, quando sarebbe da ricercare, al massimo grado, il giusto equilibrio tra le due anime¹⁹³. Da qui l'esigenza, sottolineata in dottrina, di "riconoscer(e) quindi che una disciplina del processo costituzionale, la quale riduca per quanto possibile la discrezionalità della Corte costituisce il più solido connotato del carattere giurisdizionale delle sue funzioni e che è in tale carattere che risiede il miglior

¹⁹⁰ S. CATALANO, *Valutazione della rilevanza*, cit., 17.

¹⁹¹ C. PANZERA, *Interpretare, manipolare, combinare. Una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013, 40-46: "raffrontata alla creatività con cui la Corte ha gestito ed arricchito nel corso degli anni il proprio armamentario di tecniche decisorie, la certezza - prevedibilità cui si riferivano i Costituenti appare un'esigenza destinata a rimanere quasi sempre frustrata, o al massimo un'idea relegata al mondo delle pure astrazioni giuridiche"; l'A. comunque rileva il buon esito ottenuto dalla Corte in tema di attuazione della Costituzione.

¹⁹² A. MORELLI, *Il ruolo e le funzioni della Corte costituzionale nelle dinamiche dell'ordinamento democratico*, in A. Ruggeri (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 420.

¹⁹³ R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in [Rivista AIC](#), 2017, 3.

possibile presidio della sua indipendenza e della sua funzionalità¹⁹⁴. In definitiva, è nel rispetto delle competenze attribuite alla Corte dalla Costituzione e dei limiti che le connotano che si gioca l'equilibrio tra l'effettività della tutela costituzionale e la stabilità del modello processuale che la rende possibile¹⁹⁵.

11. Conclusioni, in attesa dei futuri sviluppi

Alla luce di quanto analizzato, si può tornare alla questione di fondo: come queste tecniche realizzino la risposta della Corte all'“enigma” che le ha originate, sia rispetto al problema che intendono affrontare, sia nei confronti dei principali interlocutori della Corte (giudici e legislatore), valutato l'impatto nel contesto in cui si inseriscono, tenendo conto delle regole del giudizio costituzionale e della peculiare posizione della Corte quale organo di chiusura dell'ordinamento.

È opportuna una risposta distinta per ciascuna tecnica. Quanto alla modulazione degli effetti, la Corte vi ricorre per limitare l'impatto economico-finanziario delle proprie decisioni, laddove possa incidere sull'equilibrio di bilancio (come nella [sent. 10 del 2015](#), ove si richiama “l'esigenza di tener conto dell'innegabile impatto complessivo” della decisione¹⁹⁶), o per evitare significative ricadute su altri principi o interessi costituzionalmente rilevanti (il funzionamento della giustizia, [sent. 41 del 2021](#)¹⁹⁷ o il principio di continuità degli organi costituzionali, [sent. 1 del 2014](#)). Sul punto, sarebbe auspicabile una minore apoditticità nelle valutazioni della Corte circa tale impatto, così da dimostrarne puntualmente la gravità e l'assenza di alternative, anche attraverso un più largo uso dei poteri istruttori di cui dispone¹⁹⁸.

Comunque, la funzionalità della tecnica rispetto al fine è evidente, realizzandolo in modo pieno, o addirittura eccessivo: la pronuncia, perché priva di effetti retroattivi (o avendoli differiti), persegue integralmente l'obiettivo prefissato. Nel caso della [sent. 10 del 2015](#), ad esempio, il rischio per l'equilibrio di bilancio è stato neutralizzato, essendo non dovuta ogni restituzione ed essendo imposto il pagamento dell'addizionale IRES fino al periodo d'imposta 2014. Il punto critico emerge, però, rispetto al giudice a quo e, più in generale, a tutti i giudici chiamati a decidere su rapporti analoghi pendenti, nonché sulle

¹⁹⁴ A. PIZZORUSSO, *Il diritto processuale costituzionale: usi e abusi*, in A. Morrone (a cura di), *La corte costituzionale Antologia*, cit., 185 e ss.

¹⁹⁵ S. CATALANO, *Tutela dei diritti, rime possibili, modulazione*, cit., 121-143.

¹⁹⁶ Corte cost., [sent. 17 marzo 2021, n. 41](#), Cons. in diritto, pt. 21

¹⁹⁷ *Ivi*: “il venir meno di tale apporto recherebbe, nell'immediato, un grave pregiudizio all'amministrazione della giustizia, tanto più nella situazione attuale”.

¹⁹⁸ M. TROISI, *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.



relative parti in giudizio. Il giudice si trova obbligato ad applicare una norma incostituzionale in forza della decisione che avrebbe dovuto liberarlo da tale vincolo; le parti subiscono gli effetti di una norma riconosciuta incostituzionale. Ne deriva un'evidente frizione con le "logiche insuperabili"¹⁹⁹ del giudizio incidentale, che conosce la regola della cessazione di efficacia e non quella di un'ulteriore applicazione della norma incostituzionale.

La Corte, invece, ricorre alle decisioni in più fasi in presenza di interessi o diritti particolarmente sensibili, prevalentemente in materia penale²⁰⁰, ambito nel quale è più intensa l'incidenza sulle posizioni dei singoli e maggiore l'attenzione dell'opinione pubblica (salvo la recentissima [ord. 25 del 2026](#)). Ciò ripropone il tema della selezione dei casi e, conseguentemente, dei criteri in base ai quali si giustifica il ricorso a tecniche più o meno intrusive nel rapporto con il legislatore.

Il nodo centrale resta rispetto alla discrezionalità legislativa, mentre appaiono minori, sebbene non assenti, i profili critici rispetto al giudice *a quo* e alle parti in giudizio. La discrezionalità legislativa, infatti, è parte della cornice entro cui opera la Corte, in quanto espressione del principio di separazione dei poteri e il suo superamento solleva rilevanti criticità. Il punto è se la discrezionalità legislativa possa essere considerato "un limite a scomparsa o, se si preferisce altrimenti dire, a fisarmonica, che ora si espande ed ora invece si contrae per intero"²⁰¹. Se è vero che neppure l'art. 28 l. 87/1953 consente di ritenere che il "legislativo possa considerarsi fornito di un potere discrezionale assolutamente illimitato e svincolato dagli organi posti dai principi costituzionali"²⁰², non convince l'assunto per cui tale limite possa essere annullato nel lasso di tempo intercorrente tra un'udienza e l'altra. Non appare risolutivo il richiamo, sostanzialmente tautologico, alla possibilità di futuri interventi legislativi, sempre astrattamente ammessi. Si pone quindi il tema se la Corte possa spingersi fino a determinare un "notevole ampliamento dello spazio legislativo a (propria) disposizione", con "spostamento verso un'attività para-legislativa o legislativa *tout court*"²⁰³.

Non si può negare, comunque, la meritevolezza dei fini perseguiti dalla Corte²⁰⁴, tanto in punto di esigenze sostanziali quanto di affermazione del principio di costituzionalità. Il nodo problematico risiede, piuttosto, nelle modalità della loro realizzazione. È evidente, infatti, come la Corte sia "per metà attenta alle effettive esigenze del giudizio *a quo* ed al

¹⁹⁹ P. GIOCOLI NACCI, *Il tempo nella Costituzione*, Cedam, Padova, 1984, 384.

²⁰⁰ A. PUGIOTTO, *Cambio di stagione*, cit., 798-799.

²⁰¹ A. RUGGERI, *L'uso a fisarmonica del limite della discrezionalità del legislatore nei giudizi di costituzionalità e le sue implicazioni al piano dei rapporti istituzionali ed interordinamentali*, in [federalismi.it](#), 4/2022, 864-879.

²⁰² P. BARILE, *La Corte costituzionale come organo sovrano*, in A. Morrone (a cura di), *La corte costituzionale Antologia*, cit., 49.

²⁰³ R. ROMBOLI, *Il nuovo tipo*, cit., 2565.

²⁰⁴ *Ibid.*; di "operazione lodevole negli intenti" parla anche S. CATALANO, *Tutela dei diritti, rime possibili, modulazione*, cit., 121-143.

rapporto di strumentalità tra la questione di legittimità e la definizione di quella concreta controversia e per l'altra metà proiettata verso la cura di un interesse superiore e trascendente che è prevalentemente legato all'efficacia generale delle sentenze di accoglimento e il cui soddisfacimento postula il massimo di astrattezza del giudizio²⁰⁵. Proprio per questo, il punto diviene quello di verificare se e in che misura tali due esigenze possano essere composte nel modo migliore possibile, evitando che la piena realizzazione dell'una si traduca nella completa compressione dell'altra. A fronte del "dilemma" dell'accoglimento²⁰⁶, occorre allora interrogarsi se la risposta offerta dalla Corte costituisca quella ottimale; in ogni caso, appare quantomeno necessario pretendere "una motivazione robusta e adeguata" quanto alla scelta di una delle due tecniche in commento²⁰⁷.

In conclusione, si può condividere che, se "le forme non sono elementi che portano in sé il proprio valore", la giustizia costituzionale debba configurarsi comunque come "funzione qualitativamente differenziata da quella degli organi costituzionali strettamente politici e quindi come funzione che, se si vuol dire politica (come certamente in un senso particolare si può dire), deve però almeno distinguersi da quella che risiede presso altri organi operanti in forme assolutamente diverse"²⁰⁸.

Non pare potersi revocare in dubbio la gravità dei problemi che hanno spinto la Corte ad adottare le tecniche decisorie in commento; tuttavia, sembra potersi riconoscere che esse "non riescano nell'opera di 'quadratura del cerchio' che, nelle intenzioni, vorrebbero realizzare"²⁰⁹. Il punto, allora, non è tanto negare le esigenze che muovono la Corte, quanto interrogarsi, anche alla luce delle recenti evoluzioni giurisprudenziali e in prospettiva futura, sui limiti entro cui esse possano essere soddisfatte senza incidere sulle coordinate essenziali del sistema di giustizia costituzionale, come invece, per le ragioni esposte, sembra accadere.

²⁰⁵ C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di governo*, in A. Morrone (a cura di), *La Corte costituzionale Antologia*, cit., 203-209.

²⁰⁶ G. LATTANZI, *Relazione del Presidente*, cit.

²⁰⁷ M. D'AMICO, *Le decisioni del giudice*, cit., 11; analogamente, v. R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore*, cit., 823; anche R. PINARDI, *Accoglimento ex nunc*, cit., 325 e ss., richiede una motivazione adeguata "al fine di evitare un salto logico tra la dichiarazione di illegittimità costituzionale e la limitazione degli effetti".

²⁰⁸ G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014*, cit., 2887 e ss.; cfr. G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 13: "l'elasticità delle regole del processo costituzionale non esprime un'assenza di normatività di quelle regole o, peggio, la loro piena disponibilità da parte di una Corte che, forte del suo essere *superiorem non recognoscens*, si sente in fondo libera di discostarsene a piacimento. Ma essa non sembra neanche superabile immaginando una Corte vincolata a forme processuali univoche e immodificabili, tenuto soprattutto conto della irriducibilità del suo ruolo e del suo agire ad una ontologia della giurisdizione".

²⁰⁹ S. CATALANO, *Tutela dei diritti, rime possibili, modulazione*, cit., 121-143.