



2025 FASCICOLO III

Gian Paolo Dolso

Origine ed evoluzione della giustizia costituzionale in Italia

1 dicembre 2025



Gian Paolo Dolso
Origine ed evoluzione della giustizia costituzionale in Italia *

SOMMARIO: 1. Il lavoro della Commissione Forti. 2. Il dibattito in Assemblea costituente. 3. L'avvio dell'attività della Corte costituzionale. 4. Alcune tappe del cammino della Corte.


ABSTRACT: *This paper reconstructs the origins of constitutional justice in Italy. Even before the work of the Constituent Assembly, the so-called Forti Commission was established to lay the technical and conceptual groundwork for the Assembly's future tasks. After examining the most significant aspects of the Commission's activity, the analysis turns to the debates within the Constituent Assembly, where it becomes clear that legal considerations concerning the new institution were often overshadowed by political calculations that shaped both the discussion and its outcomes.*

Although the Constitutional Court was formally created in 1948, it was able to begin operating only several years later. From the outset, however, it proved equal to its role through a gradual process of dismantling the fascist legal legacy. In its early years, the Court focused on adapting its procedures to render them increasingly efficient and aligned with its functions; in this context, it also developed new types of decisions.

It is not easy to divide the Court's activity into neatly defined phases. Some underlying tendencies can be identified, but without clear chronological boundaries. Indeed, the evolution of the Court's case law – alongside innovations not always tied to a specific period – also reveals elements of continuity and gradual development. A truly accurate diachronic account should consider not only procedural structures and landmark decisions with “systemic” impact, but also the broader jurisprudential trends emerging in particularly dense and cross-cutting areas, such as the use of the equality/reasonableness principle and the Court's growing openness to the supranational dimension. This is a line of inquiry that cannot be pursued here but is certainly worthy of further investigation.

1. Il lavoro della Commissione Forti

Di norma si ragiona della giustizia costituzionale in Italia a partire dai lavori dell'Assemblea costituente. Ma, ancora prima di essi, il tema della giustizia costituzionale fu affrontato dalla Commissione Forti, nominata dal Ministero per la Costituente¹ proprio in vista dei lavori

*  Rielaborazione della relazione presentata nel corso del Convegno di studi “Resistenza e Costituzione: attualità di un impegno. In ricordo di Lorenza Carlassare”, svoltosi presso l'Università degli Studi di Padova il 1° e il 2 ottobre 2024, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

¹ Il Ministero per la Costituente fu istituito con Decreto luogotenenziale 31 luglio 1945 n. 435.



dell'Assemblea costituente che sarebbe stata eletta di lì a poco. La Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato venne presieduta dal prof. Ugo Forti, già presidente della Commissione per la riforma dell'amministrazione istituita dal Governo Bonomi nell'ottobre 1944. Si tratta di una Commissione di natura spiccatamente tecnica composta 90 membri e tra essi molti giuristi. Istituita il 21 novembre 1945 la Commissione terminò il suo mandato, il 30 giugno 1946. Anche nelle intenzioni del Ministro per la Costituente la Commissione aveva un compito eminentemente di studio e di raccolta di elementi utili all'Assemblea costituente, unico organo a cui sarebbero spettate le scelte di carattere "politico". Al netto delle intenzioni, non era sempre agevole distinguere in modo netto questioni squisitamente tecniche da questioni che avessero implicazioni politiche nel quadro dei compiti assegnati alla Commissione. Che le questioni affrontate dalla Commissione non fossero puramente di carattere tecnico/giuridico lo dimostra tra l'altro il fatto che all'interno di essa ci furono discussioni e contrapposizioni anche diametrali e non sempre si giunse a soluzioni da tutti condivise, di modo che alcune decisioni furono approvate non già all'unanimità ma a maggioranza dei componenti della Commissione².

La stessa Commissione si dimostra consapevole della delimitazione dei propri compiti, come si desume dalle considerazioni svolte in premessa ai lavori di una delle Sottocommissioni: "non figurano nel programma [...] e rimasero di proposito fuori del campo di esame della Sottocommissione, alcuni problemi fondamentali, di carattere essenzialmente politico, quale per es. in prima linea quello della forma dello Stato"³. Nella cornice di questo articolato lavoro, trovano spazio le relazioni delle sottocommissioni che si erano ripartite il lavoro. Per quanto attiene in particolare al nostro tema, la giustizia costituzionale, esso è stato sviluppato nella relazione della prima sottocommissione che si dedicò allo studio dei "problemi costituzionali". Si tratta di una sottocommissione che annoverava insigni giuristi, tra cui Gaetano Azzariti, Vezio Crisafulli, Vincenzo Guelli e Costantino Mortati. Il lavoro della Commissione Forti è stato oggetto di indagine accurata da parte della dottrina giuridica⁴. In

² In relazione al ruolo della Commissione, si è giustamente osservato che, nonostante il dichiarato carattere "tecnico" dell'organo, la Commissione Forti "ebbe modo di affrontare la maggior parte degli snodi cruciali che la ascita di una nuova costituzione veniva a porre alla classe politica": in questo senso E. CHELLI, *I giuristi nella Costituente. Il contributo italiano alla storia del pensiero*, Diritto, Treccani, 2012.

³ Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, Vol. I. *Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*, Roma, 1946, 7. Nello stesso contesto si precisa ancora: "ben lontano dal suo pensiero di esercitare una qualsiasi influenza sulle deliberazioni dell'Assemblea costituente, la Sottocommissione ha ritenuto che suo dovere fosse di fornire un materiale di studio, più largo possibile. Non, quindi, la preoccupazione di giungere a formulazioni definitive di principi o di norme ovvero di cercare a ogni costo soluzioni che raccogliessero unanimità o larghissima maggioranza di consensi, ma piuttosto la cura di non lasciare nell'ombra nessun aspetto rilevante dei problemi esaminati ha predominato nel corso dei lavori della Sottocommissione".

⁴ Tra gli altri si veda la ricostruzione compiuta da P. BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, Roma, 1996, 15 ss. Più di recente, per un quadro più sintetico, C. TRIPODINA, *Immaginare un giudice nuovo. La Corte costituzionale*,



questa sede si cercherà di evidenziare gli elementi di maggiore interesse di questo dibattito in controluce con quello che sarà il lavoro dell'Assemblea costituente verificando poi quanto di questo dibattito è confinato alla storia del pensiero giuridico e quanto invece può essere ancora oggi di utilità.

Nella relazione della prima sottocommissione numerosi sono gli spunti degni di interesse con riguardo alla giustizia costituzionale. In primo luogo, emerge una indubbia convergenza rispetto all'idea che la Costituzione apparterrà al novero delle Costituzioni "rigide". Ciò non implicherà l'immodificabilità della Carta fondamentale ma piuttosto la non modificabilità con procedimento ordinario. Al riguardo si constata che nell'ambito delle Costituzioni moderne "predomina nettamente la tendenza alla rigidità, quindi alla distinzione tra potere costituente e potere legislativo", anche se al contempo si riconosce che le forme attraverso cui tale risultato è attinto sono le più varie e sono difficilmente catalogabili⁵.

Questa opzione non esclude che vengano al contempo evidenziati gli aspetti anche positivi delle Costituzioni flessibili, dato che esse "presentano il pregio di un più pronto adeguamento al mutare dei bisogni della nazione"⁶. Ad ogni modo, appurata la diffusione, in una prospettiva di diritto comparato, delle Costituzioni "rigide", nella relazione si rimarkano le ragioni sia teoriche che pratiche che fanno propendere per una tale tipologia di Carta. Da un punto di vista teorico si richiama il concetto secondo cui, essendo la Costituzione deliberata con l'intervento diretto del popolo, il quale nomina all'uopo una apposita Assemblea costituente, [...] anche le modificazioni alla Costituzione non devono prescindere in qualche modo dall'intervento del popolo, il quale deve avere la possibilità di esprimere la sua volontà sul dibattito costituzionale": quindi una procedura aggravata che dovrebbe comportare una consultazione popolare.

Quanto alle ragioni "pratiche", esse si connettono inevitabilmente al periodo storico appena conclusosi nel corso del quale si sono registrate limitazioni e violazioni gravi dei diritti dei cittadini, "il che ha reso vivo in tutti il desiderio che la nuova Costituzione offra un sistema di garanzie per la tutela dei diritti medesimi"⁷. Sulla base delle considerazioni svolte la

i suoi strumenti, i suoi limiti, in F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea costituente*, Milano, 2018, 297 ss.

⁵ Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, 39.

⁶ Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, 7.

⁷ Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, *ibidem*. La relazione prosegue osservando che la "impossibilità di modificazioni mediante una comune legge ordinaria, la solennità dell'atto di modifica della Costituzione, la maggiore ponderazione che ne consegue, il dibattito costituzionale [...], sono tutti elementi idonei a offrire garanzie contro le modificazioni troppo frettolose, poco meditate, o, peggio ancora, dovute eventualmente a sopraffazione di gruppi politici, i quali possano approfittare di determinate momentanee contingenze per operare modificazioni, sulle quali la opinione pubblica non sufficientemente informata non abbia possibilità di far sentire il suo peso".



Sottocommissione “si è trovata unanime nel riconoscere che nell’attuale momento una Costituzione rigida presenta vantaggi su una di tipo flessibile”⁸.

Si tratta in fin dei conti di un esito non certo imprevedibile se si pone mente al quadro “costituzionale” che si era andato delineando a seguito della caduta del fascismo. Si può al riguardo ricordare che la cosiddetta seconda Costituzione provvisoria prevedeva che durante il periodo della Costituente il potere legislativo restasse “delegato, *salva la materia costituzionale*, al Governo, ad eccezione delle leggi elettorali e delle leggi di approvazione dei trattati internazionali, le quali saranno deliberate dall’Assemblea”⁹. Tale previsione recava in sé un primo embrione di rigidità costituzionale nella misura in cui il potere legislativo, in quel lasso di tempo attribuito al Governo, non potesse intervenire nella “materia costituzionale”, espressione tutta da interpretare ma chiara nel suo significato di fondo. Una conferma indiretta ma inequivoca di questo stato di cose la si ricava dalla VII disposizione transitoria della Costituzione: “fino a quando non entri in funzione la Corte costituzionale, la decisione delle controversie indicate nell’articolo 134 ha luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all’entrata in vigore della Costituzione”¹⁰. Se l’ordinamento statuario non conosceva alcuna forma di sindacato di costituzionalità delle leggi, il riferimento è da intendersi all’assetto che si era delineato a seguito della citata disposizione della seconda Costituzione provvisoria¹¹. Sulla base di queste premesse si sviluppò, seppure timidamente, un sindacato di costituzionalità ad opera dei giudici comuni, quindi in forma “diffusa”. Le decisioni dei giudici non potevano che avere – conformemente ai principi – effetti nei limiti dell’ambito del giudizio: quindi *inter partes* e non certo *erga omnes*¹².

Ritornando ai lavori della sottocommissione, in relazione alla *natura* delle norme contenute nella Costituzione, si riteneva opportuno precisare che la Carta “dovrà dettare norme generali di contenuto piuttosto ampio”, anche se non deve trattarsi di “pure enunciazioni di principi astratti o di affermazioni generali di scarso valore pratico, perché lo sfondo di carattere prevalentemente filosofico delle antiche Costituzioni ha ceduto il passo al carattere

⁸ Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all’Assemblea costituente*, 41.

⁹ Art. 3, comma 1, del decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946 (mio il corsivo).

¹⁰ La norma è frutto di una proposta formulata, in particolare, dagli onorevoli Mortati e Perassi e di cui forse non si colse, fino in fondo la portata storica nel nostro ordinamento.

¹¹ Si tratta di un ragionamento sviluppato in particolare da S. BARTOLE, *La prematura scoperta della rigidità*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, 119 ss.

¹² Sul sindacato che, pur in via sporadica, i giudici comuni praticarono sulla base della menzionata disposizione della seconda Costituzione provvisoria, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Art. 134-139: *Garanzie costituzionali*, Bologna-Roma, 1981, 50 ss.: “se non vi fosse stata la creazione giurisprudenziale del controllo incidentale diffuso di costituzionalità materiale delle leggi [...], il solo controllo che sarebbe stato esperibile anche dopo l’entrata in vigore della Costituzione sarebbe stato il controllo di costituzionalità formale consentito all’epoca dello Statuto albertino; in virtù di tale creazione giurisprudenziale, invece, il controllo, pur conservando il carattere incidentale diffuso, poté estendersi all’esame dei vizi materiali”.



nettamente giuridico”; quindi vere e proprie “*norme giuridiche di diretta applicazione*”¹³. La questione della “giuridicità” delle norme costituzionali, di tutte le norme costituzionali, e soprattutto quella della loro “diretta applicazione”, emergeranno prepotentemente a seguito dell’approvazione della Costituzione. Come è noto, all’indomani dell’approvazione della Costituzione emerse la distinzione, che la giurisprudenza comune per lunghi anni praticò, tra norme programmatiche e norme precettive, con tutte le conseguenze “operative” di questa prospettiva. Pare degno di nota il fatto che già nel corso dei lavori della Commissione Forti avesse fatto capolino la preoccupazione per l’immediata applicabilità delle norme costituzionali. In questo contesto viene evocato anche il concetto di “elasticità” delle norme della Costituzione: si tratta di una categoria che ha a che fare con la latitudine delle norme costituzionali e con i margini interpretativi – talora invero ampi – che esse dischiudono all’interprete. Si tratta – si rimarca nella relazione – di un carattere che può inerire tanto alle Costituzioni rigide quanto a quelle flessibili. Di fatto è una caratteristica che va considerata – questo il pensiero condiviso in sede di Sottocommissione – come un dato senza dubbio positivo: “l’elasticità è indiscutibilmente un pregio per le Costituzioni”¹⁴.

Sulla base di queste premesse, su cui si registra uniformità di vedute, l’introduzione di un sistema di controllo di costituzionalità delle leggi appare del tutto consequenziale. I dubbi semmai circondano le modalità con cui questo controllo avrebbe dovuto essere esercitato. Vengono al riguardo delineati fondamentalmente due modelli che sono tratteggiati così: “si può pensare a un controllo puramente giudiziario con gli effetti propri delle decisioni giudiziarie, cioè, limitati al caso deciso. In senso opposto, si può pensare a un controllo che abbia più o meno largamente carattere politico, e che in conseguenza produca effetti più ampi di quelli che sono connessi alle ordinarie pronunzie giudiziarie”¹⁵. Il primo modello viene correlato all’esigenza di tutela dei diritti dei cittadini, nel senso che “l’autorità giudiziaria, chiamata a giudicare su di un diritto di cui si controverte, se ravvisa che la legge ordinaria abbia modificato norme costituzionali, giudicherà del caso sottoposto al suo esame applicando le norme costituzionali e negando applicazione alla legge ordinaria che, avendole modificate senza averne il potere, è inefficace”¹⁶. Nel secondo caso, invece, si intende garantire che il

¹³ Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all’Assemblea costituente, ibidem* (mio il corsivo). Si precisa al riguardo che “vi sono norme giuridiche di contenuto più generale destinate a vivere a lungo e vi sono norme più particolari che presumibilmente devono essere facilmente e rapidamente modificate in relazione alle esigenze mutevoli a cui provvedono”; “la Costituzione dovrebbe evitare le norme di questo secondo tipo, per limitarsi a dettare quelle fondamentali, lasciando a leggi successive le norme particolari sugli sviluppi dei principi affermati

¹⁴ Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all’Assemblea costituente*, 39.

¹⁵ Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all’Assemblea costituente*, 9.

¹⁶ Si tratta di una descrizione di un modello che richiama alla memoria le parole utilizzate dal Chief Justice Marshall nella motivazione della sentenza della Corte suprema degli Stati Uniti *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).



potere del legislatore ordinario non “non invada il campo del potere costituente”, rivestendo in questa eventualità il sindacato stesso un “carattere nettamente politico, che lo fa uscire dal campo puramente giudiziario e prescinde perfino, in una certa misura, dalla finalità di tutela di diritti individuali garantiti dalla Costituzione”, che si realizzerebbe solo in via indiretta e non necessaria¹⁷.

In relazione a questa decisiva opzione nell’ambito del Collegio non si raggiunge l’unanimità dei consensi. Con deliberazione a maggioranza si prende alla fine posizione per un tipo di impugnazione in via diretta della legge, prevedendo che l’impugnazione spettasse a chiunque entro un determinato termine dalla pubblicazione della legge. Si tratta di una impugnazione che prescinde dal riconoscimento di un “interesse ad agire”, e quindi si finisce per prescindere da una lesione effettiva di un diritto. In fin dei conti l’opzione proposta era a favore di una vera e propria *actio popularis* la quale darebbe luogo ad una pronuncia di incostituzionalità con effetti *erga omnes*, con un modello che riprende nella sostanza quello disegnato da Hans Kelsen nel suo celebre saggio sulla giustizia costituzionale del 1928¹⁸. Diversamente dal modello di stampo kelseniano che la proposta per più versi riproduce, si prevedeva tuttavia, con riferimento alla legge annullata, che di essa “non saranno più possibili ulteriori applicazioni”¹⁹, il che richiama alla mente il paradigma dell’annullamento della legge. Di questa impugnazione di tipo principale si colgono per vero anche alcune criticità dal momento che, se la legge non viene tempestivamente impugnata entro il termine previsto, essa sarà valida ed efficace, quale che sia il contrasto che essa rivela con la Costituzione. Anche quando “l’applicazione fatta dalla legge dopo il decorso del termine portasse a una concreta violazione di diritti garantiti dalla Costituzione, il titolare di tali diritti non avrebbe alcun rimedio, poiché il giudice, al quale egli chiedesse la reintegrazione di quei diritti, dovrebbe applicare non più le norme della Costituzione, ma unicamente la legge che le ha modificate o annullate”: e questa è senza dubbio una criticità²⁰.

Si tratta di un abbozzo di modello di ispirazione kelseniana che viene preferito rispetto al modello diffuso di matrice nordamericana, che era stato per vero propugnato da Vincenzo Guelli, che aveva predisposto la relazione preliminare relativa alla questione della giustizia

¹⁷ Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all’Assemblea Costituente*, 9.

¹⁸ Il riferimento è a H. Kelsen, *La garantie jurisdictionnelle de la Constitution (la justice constitutionnelle)*, in *Annuaire Inst. Intern. Dir. Pub.*, 1929, trad. it. C. GERACI, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (la giustizia costituzionale)*, Milano, 1981, 145 ss.

¹⁹ Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all’Assemblea costituente*, 9. Anche nell’ambito dell’Assemblea costituente il tema del termine entro cui sia possibile sottoporre la legge al giudizio della Corte è riemerso per poi essere definitivamente accantonato.

²⁰ Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all’Assemblea costituente*, 10. Anche nel corso dei lavori in Assemblea costituente si affacciò l’idea di un termine per proporre ricorso contro la legge.



costituzionale²¹. Le preoccupazioni relative al modello diffuso risiedevano con tutta probabilità nei dubbi che circondavano la possibilità di attribuire ad un giudice il compito di applicare direttamente, anche se con effetti *inter partes*, norme costituzionali dalla portata assai ampia e che possono dare luogo ad un ventaglio di interpretazioni anche molto distanti da loro. Lo stesso Guelli sembrava tenere conto di questa perplessità rispetto alla quale osservava che “il carattere «politico» dei rapporti costituzionali (se così vuole esprimersi l’ampia sfera di discrezionalità che vi predomina) non autorizza affatto ad escludere la possibilità di una garanzia di natura giurisdizionale delle norme che quei rapporti disciplinano”²². Le modalità di controllo – nel caso appunto di tipo giurisdizionale – non sono affatto incompatibili, secondo questa prospettiva, con l’utilizzo di parametri particolarmente elastici i quali implicano una indubbia discrezionalità in capo all’interprete: del resto non è inusuale che anche il giudice comune possa servirsi di principi di ampia portata, i quali sono presenti in molti settori dell’ordinamento²³.

Dopo essersi occupata del carattere fondamentale del controllo, accentrato o diffuso appunto, delle modalità di accesso al giudizio di costituzionalità, degli effetti della decisione di incostituzionalità, la Sottocommissione tocca poi anche il classico tema della composizione dell’organo a cui è assegnato questo importante compito. Dopo avere optato quindi per l’organo costituito *ad hoc*, si è al riguardo preso partito per un “organo misto, composto di elementi tecnici e di elementi politici”, in sintonia con la natura del giudizio, giuridica e politica insieme. Sulla base di questa impostazione si affacciò anche l’idea di affidare la nomina dei membri dell’organo *direttamente* al corpo elettorale tramite appunto elezione, alla luce proprio della “funzione politica” svolta da tale organo, che in tal modo avrebbe avuto una sorta di legittimazione popolare. Nonostante le incertezze che emersero sul punto, e che si tradussero in una pluralità di opinioni, alla fine si optò per un organo eminentemente tecnico, come appunto tecnica sarebbe stata la sua funzione: secondo la proposta da ultimo avanzata tale organo sarebbe stato “composto di membri eletti nel proprio seno dalla Corte di Cassazione e, in proporzione gradatamente minore, dal Consiglio di Stato, dalla Corte dei Conti e dai Consigli degli avvocati”²⁴. Come si vedrà tutte queste proposte ebbero una certa eco nel contesto dei lavori dell’Assemblea costituente, anche se la Commissione Forti, fedele al proprio mandato, non predispose un vero e proprio schema di norme costituzionali, tanto meno redatto in articoli. Ciò nondimeno le considerazioni in quella sede svolte costituirono il retroterra del dibattito che di lì a poco si sarebbe sviluppato in Assemblea costituente.

²¹ G. CARVALE, *Il contributo di Vincenzo Guelli alla Commissione Forti*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3 del 2017, 1 ss.

²² G. D’ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna, 1979, 151.

²³ In questo senso è sufficiente considerare il contenuto dell’art. 12, comma 2 delle Disposizioni sulla legge in generale premesse al Codice civile in cui si ragiona “principi generali dell’ordinamento giuridico dello Stato”, impiegabili appunto dai giudici per attuare la cosiddetta *analogia juris*.

²⁴ Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all’Assemblea costituente*, 10



2. Il dibattito in Assemblea costituente

Il lavoro della Commissione Forti, pur limitato ad un contributo di conoscenza e di informazione, di fatto mise sul tappeto molte delle problematiche che l'Assemblea costituente fu di lì a poco chiamata ad affrontare. A prescindere dal fatto che la linea di distinzione tra piano *tecnico* e piano *politico* non è così agevole da tracciare, è difficile negare l'influenza dell'impostazione data al problema della giustizia costituzionale dalla Commissione Forti sui lavori dell'Assemblea costituente, dove pure il discorso fu ripreso in radice e trattato più diffusamente, al netto del fatto che la Commissione Forti si guardò bene, rispettando una delle regole di ingaggio, dal prefigurare una intelaiatura normativa del nuovo istituto. Ci soffermeremo solo per cenni sui lavori dell'Assemblea, nella prospettiva duplice di raccordarli, da un lato, con il precipitato del lavoro della Commissione Forti e, dall'altra parte, di proiettarli nel futuro onde valutarne l'impatto anche sulle vicende successive della giustizia costituzionale in Italia. Del resto, si tratta di una storia più volte raccontata anche in modo approfondito²⁵. Va anche rimarcato che il dibattito in Assemblea costituente non fu amplissimo per una serie di ragioni, non ultima l'assoluta novità dell'istituto che portava inevitabilmente con sé un certo grado di diffidenza nei confronti di esso²⁶.

Come è noto, il lavoro in Assemblea costituente fu articolato e si sostanziò in diverse letture delle norme costituzionali che si andavano ad approvare. Oltre a istituire la Commissione per la Costituzione, la cosiddetta Commissione dei 75, i lavori conobbero una articolazione ulteriore all'interno di tre sottocommissioni di cui la seconda, sull'organizzazione costituzionale dello Stato, si occupò *ex professo* della giustizia costituzionale. Non poteva poi ovviamente mancare la discussione davanti al *plenum*. Le questioni relative alla giustizia costituzionale erano in definitiva quelle che già si erano affacciate di fronte alla Commissione Forti, sulla base della premessa, anche in sede di Assemblea costituente generalmente se non unanimemente condivisa, della necessaria *rigidità* della Costituzione. Prendendo le mosse dalla tradizionale alternativa tra modello di sindacato diffuso e modello accentrato, si optò per la seconda modalità. In questo contesto si delinearono i problemi relativi alle specifiche funzioni da attribuire alla Corte, passando poi alla composizione dell'organo e infine agli effetti delle decisioni dallo stesso adottate. Si tratta di snodi che durante il lavoro dell'Assemblea costituente furono affrontati in modo specifico e che dettero luogo, rispettivamente, agli articoli 134, 135 e 136 Cost.

²⁵ Si veda la ricostruzione di G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale. Ideologia, politica, dibattito dottrinale: un saggio di storia delle istituzioni*, Milano, 1981. Sul punto cfr. anche A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, cit., 50 ss. e F. BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, cit., 15 ss.

²⁶ Sul punto si può fare rinvio alle considerazioni che, proprio a ridosso dell'approvazione della Carta costituzionale, faceva C. MORTATI, *La Corte costituzionale ed i presupposti per la sua vitalità, Iustitia*, 1949, 69, il quale appunto qualificava la Corte costituzionale alla stregua di una «novità» «rispetto alla tradizione costituzionale non pure italiana ma europea».



Rimase invece impregiudicata – pur essendo stata oggetto a più riprese di discussione e di confronto – la decisiva questione delle modalità di accesso alla Corte: tale questione fu rilasciata, in virtù di un emendamento approvato proprio in conclusione dei lavori dell'Assemblea, ad una successiva legge costituzionale a cui era demandato, come recita l'art. 137 Cost., il compito di disciplinare «condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale»²⁷. L'omessa indicazione delle modalità di accesso alla Corte fu oggetto di critica nel corso del dibattito, nell'ambito del quale si fece riferimento all'«assurdo che si crea, omettendo di indicare, dopo aver delimitato nella Costituzione la Corte di garanzia costituzionale, le forme e i modi attraverso i quali può essere promossa azione dinanzi alla Corte stessa per la dichiarazione della incostituzionalità della legge»²⁸. Da notare poi che l'emendamento Arata conteneva una riserva di legge ordinaria in relazione ai modi e termini delle questioni di costituzionalità, riserva di legge ancora presente nel testo coordinato predisposto in vista della votazione finale dal Comitato di redazione e distribuito ai deputati il 20 dicembre 1947. Solo nella successiva seduta l'on Ruini ricordava come «l'on. Moro e altri tenacemente risolvevano la questione ribadendo che non è concepibile una lacuna come quella costituita nella mancanza nella costituzione, di un riferimento ad un punto così squisitamente costituzionale». Nella stessa seduta si ricordava poi la proposta dell'on. Moro che, tenendo conto del dibattito sviluppato sul punto, proponeva il seguente testo: *«la questione di legittimità costituzionale, che nel corso d'un giudizio sia rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti e non ritenute dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione. Il cittadino o l'ente che ritenga leso in modo diretto ed attuale un suo diritto o interesse legittimo può promuovere direttamente il giudizio di legittimità costituzionale davanti alla Corte. Tale giudizio può essere altresì promosso, nell'interesse generale, dal Governo o da un quinto dei componenti d'una Camera o da tre*

²⁷ Si tratta del noto emendamento Arata, presentato e votato nella seduta del 29 novembre 1947 e di poi modificato nella seduta del 2 dicembre. In sostanza si rinviava il compito di stabilire «i modi e i termini per i giudizi sull'incostituzionalità delle leggi» alla legge ordinaria. Ancora alla ordinaria fa riferimento il testo coordinato da parte del Comitato di redazione distribuito il 20 dicembre 1947. Se è certamente vero (o comunque è fortemente riduttivo) sostenere che non si tratta, come adombrato in quella sede, di «problemi di carattere esclusivamente procedurale», è anche da osservare che l'Assemblea costituente, proprio alla fine della propria attività, e in sede di *prorogatio*, approvò il 31 gennaio del 1948 la legge costituzionale n. 1 del 1948 che, pur nella sua laconicità, diede una soluzione al dilemma dell'accesso alla Corte costituzionale, problema che era rimasto, anche probabilmente per ragioni di tempo, non risolto nei concitati giorni in cui erano terminati i lavori dell'Assemblea.

²⁸ In questo senso l'On. Moro, il quale non manca di rimarcare il fatto che l'emendamento Arata venne approvato nel contesto di una «frettolosa votazione fatta in presenza di pochissimi colleghi», il quale poi si sofferma anche sulla deviazione dalla prassi parlamentare che nella precedente sessione fu adottata con riguardo al rapporto tra l'emendamento presentato dall'On. Gullo e quello presentato dall'On. Arata: *Assemblea costituente*, seduta 3 dicembre 1947. Da notare poi che l'emendamento Gullo propendeva per un accesso diretto alla Corte che comprendeva anche una *actio popularis* che, ad onta di quanto emerso nel dibattito, non fu mai presa nel prosieguo in seria considerazione.



Consigli regionali». L'on. Ruini contestualmente osservava che «l'onorevole Moro ed i suoi colleghi hanno dichiarato che, in via subordinata, sarebbero disposti a ripiegare sopra un'altra proposta, nel senso di modificare l'articolo 137, rinviando le norme sulla proponibilità dei ricorsi (e gli eventuali termini da stabilirsi al riguardo) non ad una legge ordinaria, ma ad una legge costituzionale; così che verrebbe eliminato l'inconveniente del silenzio in un testo costituzionale. Tale legge, aggiungono, potrebbe e dovrebbe essere approvata (come consentono le norme transitorie per la prorogatio della Costituente) entro gennaio»²⁹.

La seconda soluzione, come noto, fu quella approvata alla fine dall'Assemblea costituente nell'ambito della quale nessuno invece si pronunciò in modo espresso in quella seduta sulla proposta – avanzata appunto dall'on. Moro e altri – in cui si disegnavano in modo articolato le modalità di accesso alla Corte costituzionale tra cui figurava, per poi scomparire per sempre, un canale di accesso diretto alla Corte costituzionale anche da parte di ogni cittadino, riprendendo forse una suggestione presente nella riflessione di Kelsen³⁰.

Il 31 gennaio del 1948 l'Assemblea costituente – in ottemperanza a quanto emerso appunto nel corso della seduta del 22 dicembre 1947 – approvò la legge costituzionale n. 1 del 1948, che contiene la decisiva opzione per il sistema incidentale non facendo però alcuna menzione delle altre modalità di accesso in via diretta contenute nella proposta Moro avanzata il 22 dicembre 1947. Del resto, la legge non assolve certamente a tutti i compiti, demandati dalla Costituzione alla legge costituzionale, necessari per rendere funzionante l'organo stesso. Solo diversi anni dopo, e nonostante le preoccupazioni emerse in sede di lavori dell'Assemblea costituente relative ai rischi a cui la mancanza di un organo di giustizia costituzionale poteva dare (e avrebbe dato) adito, con la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 e con la coeva legge ordinaria n. 87 del 1953, la Corte viene messa in condizione di funzionare anche se, in ragione di altre vicende, legate soprattutto alla nomina dei giudici, l'attività dell'organo di giustizia costituzionale fu ancora posticipata fino al 1956³¹.

²⁹ *Assemblea costituente*, seduta 22 dicembre 1947. A completamento di quanto osservato nel testo, l'on. Ruini ricordava altresì che, secondo l'on. Moro, “è desiderabile che la Corte funzioni subito, anche prima delle elezioni, per garanzie contro eventuali violazioni di costituzionalità nelle leggi promosse in questo periodo dal Governo”, soggiungendosi che non era da “tacere che sono già in piedi questioni controverse e spinose per leggi già emanate, ad esempio, in materia penale di sanzioni contro il fascismo, sulle quali sarebbe opportuno che si pronunziasse la sola Corte costituzionale”. Proprio su queste questioni si pronunciò invece, come noto, in modo invero discutibile, la Corte di cassazione, Sezioni Unite Penali, Sentenza 7 Febbraio 1948, in *Foro it.*, n. 2, 1948, 57 ss., su cui si veda la nota di G. AZZARITI, *La retroattività di leggi penali anteriori alla nuova Costituzione*: nella sentenza si ritenne, con riguardo ai reati di collaborazionismo che erano stati di recente introdotti, che la norma di cui all'art. 25 comma 2, Cost., che sancisce il principio di irretroattività della legge penale, avesse natura programmatica.

³⁰ H. Kelsen, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (la giustizia costituzionale)*, cit., 145 ss.

³¹ Sul ritardo con cui si diede avvio alla Corte costituzionale si vedano le considerazioni di P. CALAMANDREI, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *Il ponte*, 1953, 274. Va però anche osservato che in realtà nel caso di specie il ritardo fu anche dovuto alla complessità del tema che esigeva un lavoro di analisi articolato, tanto



In relazione ai profili di interesse sopra indicati, non si può non osservare che gli snodi essenziali del dibattito sulla giustizia costituzionale prendono chiaramente le mosse dal lavoro della Commissione Forti che aveva di fatto enucleato quelli che erano considerati i profili critici del nuovo istituto che si andava a conformare. Punto di partenza – anche in Assemblea costituente – è costituito da una premessa generalmente condivisa: la Costituzione che si approverà sarà rigida, ciò implicando non solo la previsione di meccanismi aggravati di modifica delle norme costituzionali, ma anche la necessità di un controllo di conformità a Costituzione delle leggi ordinarie. La *ratio* della rigidità viene per lo più individuata nella necessaria discontinuità con il regime statutario. Se la natura flessibile dello Statuto aveva in qualche misura favorito l'affermazione del fascismo e l'approvazione di una serie di leggi che di fatto alteravano il sistema statutario, la presenza di una Costituzione rigida avrebbe impedito – o per lo meno reso meno agevole – questo tipo di involuzione. Le ragioni che muovono quindi in direzione della rigidità sono perfettamente comprensibili e del resto da molti a più riprese evocate nel corso del dibattito³². Elementi di frizione si innestano in realtà non tanto sulla natura della Costituzione né sulla necessità del controllo di costituzionalità, quanto piuttosto sulla spettanza del controllo stesso, sull'individuazione e sulla composizione dell'organo chiamato a svolgere tale funzione.

In relazione a questa questione probabilmente le posizioni espresse dalla Commissione Forti ebbero una influenza non trascurabile sulla discussione. Da una parte non si insistette molto sulla natura diffusa o accentrata del controllo, sembrando abbastanza scontato il fatto che tale controllo dovesse essere affidato ad un organo costituito *ad hoc*. Dall'altra parte si discusse invece molto sulla composizione dell'organo e sulla "provenienza" dei membri di esso, sullo sfondo rimanendo il tema della natura politica o giuridica di tale controllo. Ma tale dicotomia – controllo politico o giuridico – che nell'ambito della Commissione Forti aveva come punto di caduta la scelta tra sistema diffuso o sistema accentrato, nel corso del dibattito in Assemblea costituente viene in qualche modo "traslata" e ricondotta nel contesto della questione relativa alla composizione dell'organo preposto al controllo di costituzionalità delle

più necessario anche in considerazione delle lacune che si sono registrate nel contesto del dibattito svoltosi in seno all'Assemblea costituente: in questo senso L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 98.

³² Emblematica la posizione dell'On. Ruini il quale, pur osservando che "istituto nuovo è la Corte costituzionale e scarsi ne sono i precedenti e le prove così che non è facile risolvere i suoi problemi", al contempo sostiene che "carattere comune delle costituzioni moderne è di essere rigide"; prosegue poi constatando che "la coscienza politica, vigile e sospettosa, reclama la difesa delle libertà sancite nella Costituzione e vuole che, nella gerarchia delle norme, quelle costituzionali abbiano valore preminente, ed istituti e procedimenti particolari siano di salvaguardia contro le violazioni da parte dello stesso Parlamento": *Assemblea costituente*, seduta 6 febbraio 1947. Si tratta del resto di una posizione piuttosto diffusa nel contesto dell'Assemblea costituente e fatta propria da molti altri Costituenti.



leggi³³. Che il controllo diffuso fosse considerato per lo più recessivo come paradigma da cui partire lo dimostra eloquentemente il fatto che nelle due relazioni preliminari presentate in Sottocommissione da parte di Piero Calamandrei e di Giovanni Leone, pur nel loro impianto tutt'altro che omogeneo, il dato di partenza fosse costituito proprio dalla necessità di attribuire il controllo di costituzionalità ad un organo costituito *ad hoc*.

A testimonianza dell'influenza dei lavori della Commissione Forti, va rimarcato il fatto che, assolto il proprio compito, la seconda sezione della sottocommissione giunge all'approvazione di un testo che – in relazione alla composizione dell'organo – ha parecchi elementi in comune con la proposta della Commissione Forti sopra ricordata. In questa sede, infatti, con quello che è definito da Ruini come un "buon compromesso", si approva una proposta di articolo che suona così: "La Corte è composta per metà di magistrati, per un quarto di avvocati, e professori ordinari universitari, per un quarto di cittadini eleggibili a uffici politici [...]. I giudici della Corte costituzionale sono eletti dall'Assemblea Nazionale"³⁴. Si noti che nell'ambito della Commissione Forti si era affacciata anche l'idea della *diretta* derivazione elettorale della Corte costituzionale, alla luce delle funzioni da essa espletate: "da molti era stato proposto un organo misto, composto di elementi tecnici e di elementi politici, e da qualcuno si avanzò la proposta che dovesse essere il corpo elettorale a procedere alla elezioni di tali componenti, data la funzione politica e per così dire super parlamentare all'organo affidata, che esigerebbe un adeguato prestigio politico. Ma poi prevalse il concetto di un organo tecnico giuridico composto da membri eletti nel proprio seno dalla Corte di Cassazione e, in proporzione gradatamente minore, dal Consiglio di Stato, dalla Corte dei conti e dai Consiglio degli avvocati"³⁵.

³³ Ciò non significa che non ci si astato, tra i costituenti, coloro che propugnarono un modello diffuso di controllo di costituzionalità delle leggi, ritenendo che rilasciare ai giudici tale potere comporterebbe che "il giudizio stesso sia ispirato esclusivamente a criteri giuridici", mentre nel caso di un organo costituito *ad hoc* tale controllo "avrà in parte un valore giudico, ma in parte più notevole un valore politico", che sarebbe vieppiù accresciuto se la nomina dei componenti dell'organo fosse *in toto* di spettanza parlamentare (così l'onorevole Einaudi, *Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, seduta pom. 1° febbraio 1947).

³⁴ *Assemblea costituente, Assemblea costituente, Seconda sottocommissione, seconda sezione*, seduta 14 febbraio 1947, seduta pom. 1° febbraio 1947. È interessante osservare che nella proposta definitiva dell'art. 127 del Progetto di Costituzione, si aggiunge un accorgimento ulteriore rispetto alla prima versione della norma, prevedendosi che le i componenti dell'organo, come ricordato magistrati, avvocati e docenti universitari, siano nominati dal Parlamento sulla base di una designazione – da parte delle categorie coinvolte – di un numero pari al triplo di nomi da parte delle rispettive categorie. Si tratta di un *modus operandi* seguito in contesti anche attuali, ad esempio con riguarda alla nomina da parte dei singoli Stati dei giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo. Si tratta di uno schema che potrebbe essere adottato anche in altri casi: si pensi ad esempio alla riforma della giustizia in corso di discussione nella cui cornice, in luogo di meccanismi di sorteggio, un'opzione simile a quella che si discute (rosa di candidati e, di poi, sorteggio) potrebbe soddisfare le stesse finalità con modalità meno radicali che prestano il fianco a critiche.

³⁵ Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, 10.



In Assemblea costituente, al contrario, prende avvio un dibattito molto acceso sulla derivazione *parlamentare* dell'organo di giustizia costituzionale, mentre non viene ripresa per nulla l'idea dell'elezione diretta dei membri dell'organo da parte del corpo elettorale, idea che invece si era appunto affacciata in Commissione Forti. Ciò è un indice abbastanza sicuro del fatto che in questo scorcio di dibattito furono di fatto le preoccupazioni di tipo politico a prevalere, come in molte altre occasioni accadde nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente. In questo caso tale constatazione appare più che plausibile: se la preoccupazione fosse veramente stata quella di un controllo "popolare" sull'esercizio di una funzione così decisiva come il controllo di costituzionalità delle leggi, allora la soluzione da preferire sarebbe stata quella dell'elezione diretta dei membri dell'organo da parte del corpo elettorale, soluzione scartata per vero dalla Commissione Forti, dopo essere stata però presa in considerazione come possibile.

Nel contesto del dibattito in Assemblea costituente, se si avanzarono dubbi sulla natura tecnica o politica dell'organo e sulla "provenienza" dei membri della Corte, non si fece riferimento all'elezione diretta dei componenti dell'organo, accorgimento che avrebbe sanato in radice ogni dubbio sull'opportunità di una derivazione "politica" dell'organo, in tesi richiesta dalla funzione a cui l'organo stesso era chiamato. Ci si concentrò piuttosto – soprattutto ad opera di alcune forze politiche – sulla necessità di non escludere il *Parlamento* dalla procedura di nomina dei membri della Corte, evidenziando sul punto le preoccupazioni di tipo spiccatamente politico (o partitico?) che tale istanza portava con sé. Coinvolgere il Parlamento, in altre parole, più che soddisfare esigenze di partecipazione popolare, che in definitiva sarebbero state meglio realizzate per mezzo di un'elezione popolare diretta, soddisfaceva forse le preoccupazioni delle forze politiche (più che gli elettori in senso stretto) di essere escluse dal procedimento di nomina dei giudici costituzionali, in questo modo dando per scontato che il ruolo di essi non poteva esaurirsi in un compito esclusivamente "tecnico".

Sul punto gli interventi degli esponenti del partito comunista erano più che eloquenti, sia in sede di discussione del progetto sia in sede di discussione generale. Nel primo contesto l'on. Laconi, ad esempio, sostiene che "la Corte costituzionale [...] sarà sempre un organismo investito della sua autorità dal Parlamento, e noi pensiamo che soltanto il Parlamento [...] possa eleggere [...] i giudici che dovranno interpretare la volontà nostra e comparare le norme legislative emanate dal legislatore ordinario alle norme emanate da noi, potere costituente"³⁶. Di tenore non certo diverso anche l'opinione dell'on. Togliatti. Altri interventi di esponenti di altre parti politiche suonavano invece critici anche per ragioni diverse da quelle espresse dai costituenti appartenenti al partito comunista³⁷.

³⁶ *Assemblea costituente, Assemblea costituente*, seduta 5 marzo 1947.

³⁷ Si noti che l'on. Togliatti considerava in fin dei conti la Corte costituzionale alla stregua di un pericolo per la democrazia (*Assemblea costituente*, seduta 11 marzo 1947). Contrari, sulla base di considerazioni di natura



Anche nel corso della discussione nel *plenum* si continuava ad insistere, ancora da parte dei costituenti comunisti, sul fatto che dovesse essere il Parlamento a designare i membri della Corte costituzionale³⁸. All'estremo opposto si collocavano al contrario le opinioni di chi, come Costantino Mortati, proponeva che tutti i giudici costituzionali fossero scelti dal Presidente della Repubblica. A fronte di proposte così divaricate tra loro finì per delinearsi, come molte volte era accaduto nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, una soluzione che raccoglieva elementi delle diverse proposte, una sintesi o, se si preferisce, un "compromesso", così come era nella natura delle cose in fin dei conti. Ecco allora che trapela la proposta, tradottasi in un emendamento, secondo cui "la Corte costituzionale è composta di membri nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento riunito in seduta comune e per un terzo dal Consiglio superiore della magistratura". Si tratta di un emendamento che viene accolto favorevolmente da Tommaso Perassi, in nome della Commissione per la Costituzione, e che è molto prossimo al testo definitivo dell'art. 135 Cost, salvo la sostituzione – assai opportuna del resto – del Consiglio superiore della Magistratura con le "supreme magistrature"³⁹.

Si tratta di un assetto che non solo ha soddisfatto in sostanza la maggior parte dei costituenti, ma che si è rivelato come una soluzione equilibrata se è vero come è vero che, durante la storia repubblicana, rarissimamente è stato oggetto di proposte di riforma. A quanto consta una delle poche volte in cui ciò accaduto è stato in occasione della proposta di riforma costituzionale del 2016, nella quale si prevedeva che la Corte costituzionale fosse composta da quindici giudici "dei quali un terzo nominati dal presidente della Repubblica, un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrativa, tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica": ma di fatto si trattava di una modifica che era conseguente alla riforma del nostro bicameralismo paritario.

Potrebbe suonare singolare la discrasia tra le accese discussioni che all'interno dell'Assemblea costituente si svilupparono sulla questione della composizione dell'organo e la scomparsa dalla scena del tema, fin anche nel contesto di riforme più o meno organiche della

essenzialmente diversa, si dimostrarono altri costituenti, per lo più di area liberale, ad es. l'on. Nitti e l'on. Vittorio Emanuele Orlando: rispettivamente, *Assemblea costituente*, sedute del 7 e 8 marzo 1947.

³⁸ Emblematico, ad esempio, l'intervento dell'on. Laconi secondo il quale solo ed esclusivamente una Corte di derivazione parlamentare potrebbe legittimamente assolvere al compito affidatole: *Assemblea costituente*, seduta 28 novembre 1947.

³⁹ Cfr. l'intervento appunto dell'on. Tommaso Perassi: *Assemblea costituente*, seduta 28 novembre 1947. Si noti che da parte comunista si era ancora insistito con il ruolo delle Assemblee, tanto è vero che era stato negli stessi giorni presentato un emendamento secondo cui tutti i membri della Corte sarebbero derivati da organi rappresentativi: "i giudici della Corte sono nominati per un terzo dalla Camera dei deputati, per un terzo dal senato e per un terzo dalle Assemblee regionali". L'emendamento, a firma Laconi, Togliatti e altri, venne ad ogni modo respinto dall'Assemblea. Si veda l'intervento dell'on. Laconi sul punto: *Assemblea costituente*, seduta 29 novembre 1947.



Costituzione. Ciò pare suggerire che nel caso, come accaduto anche in altre situazioni, di fatto le contrapposizioni anche diametrali che si delinearono nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente sono da leggersi in chiave politica, se non partitica, come peraltro era nella natura delle cose, e non in chiave tecnico-giuridica. Milita in questo senso anche la circostanza secondo cui una composizione sbilanciata nei confronti degli organi rappresentativi, oltre a contrastare con i precedenti, era una scelta afflitta da ostacoli di carattere logico. La fondamentale obiezione sollevata già nel corso della discussione venne compendiata dall'on La Pira, il quale si chiedeva come potesse "il potere legislativo, che deve essere controllato, esser giudice in casa propria". Si tratta di una obiezione coltivata nel tempo dalla miglior dottrina e in verità non facilmente superabile⁴⁰. È chiara la natura "politica" di tale insistenza. Nella cornice dei mutati rapporti tra i partiti politici, in considerazione del fatto che in diversi apparati dello Stato non si erano registrate particolari discontinuità rispetto al recente passato, era in effetti plausibile ritenere che l'elezione dei membri della futura Corte da parte del Parlamento avrebbe consentito, pur in misura e con un peso variabili, a tutte le forze politiche di poter partecipare al processo di nomina rendendo possibile un "accesso" di esse al nuovo organo per mezzo della designazioni di membri comunque graditi ai vari partiti.

Il secondo aspetto che merita di essere menzionato riguarda uno dei *leitmotiv* che segnano il dibattito sull'organo di giustizia costituzionale, e cioè il carattere "politico" di tale controllo, che deriva dall'oggetto del giudizio, e soprattutto dal parametro di esso, aspetto quest'ultimo vieppiù enfatizzato nel momento in cui le norme della Costituzione consistono in principi di ampia portata come è naturale che accada e come di fatto è accaduto.

Nella relazione predisposta per i lavori della Commissione Forti si erano delineate le due alternative dell'organo *ad hoc* ovvero dei giudici comuni, in questo caso illustrando diverse opzioni: tutti i giudici, o solo quelli di grado superiore. Vincenzi Gueli, che aveva predisposto la relazione, era un fautore del modello diffuso, rispetto al quale venivano anche suggeriti accorgimenti per evitare una eccessiva frammentazione delle interpretazioni giudiziarie. Il paventato "governo dei giudici", che il controllo di costituzionalità delle leggi avrebbe in qualche misura favorito, di fatto non si è realizzato nel Paese dove tale modalità di controllo si è per prima inverte, e cioè gli Stati Uniti. Rimarcato che l'interpretazione della legge non è mai attività "meramente logica", Gueli faceva trapelare una predilezione rispetto al modello diffuso che consentiva all'organo dell'applicazione di accertare il significato più autentico delle norme costituzionali⁴¹. È al riguardo degna di nota la considerazione di Gueli secondo cui la

⁴⁰ Il punto è in particolare sviluppato da L. ELIA, *Giustizia costituzionale e diritto comparato*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 9, secondo cui se si ragiona di "controllo" di costituzionalità, "allora è necessario che l'organo sia composto diversamente, perché, se fosse formato con gli stessi criteri degli organi attivi, il controllo non potrebbe avere luogo, sarebbe in radice un non-controllo.

⁴¹ V. GUELI, *Schema di una disciplina del controllo sulla costituzionalità delle leggi* in *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, 1950, 294.



natura «politica» dei “rapporti costituzionali”, caratterizzati da una sfera ampia di discrezionalità, non esclude di fatto che la possibilità di un controllo di carattere giurisdizionale che utilizzi come parametro le norme costituzionali che regolano quei rapporti, ad onta della loro latitudine⁴². In effetti il ragionamento appare condivisibile anche in considerazione del fatto che l’ampiezza di margini interpretativi in capo all’interprete, e segnatamente al giudice, dovuta anche alla presenza di dettati normativi enunciati in guisa di principi, non è affatto sconosciuta alla pratica giurisprudenziale nei più disparati ambiti normativi.

Sull’idoneità del giudiziario a praticare tale tipo di controllo ha insistito, come già rilevato, anche l’on. Giulio Einaudi nel corso del dibattito in Assemblea costituente, una delle poche voci che si levarono in quel contesto a favore di un controllo di natura diffusa, sulla base essenzialmente della considerazione secondo cui il carattere politico o giuridico del controllo non è riscontrabile *in rerum natura*, se così si può dire, ma dipende anche dall’*habitus* mentale dell’organo che lo pratica. Nel caso appunto tale organo sia un giudice (tutti i giudici nel caso di controllo diffuso), ciò avrebbe costituito di per sé una garanzia del fatto che il controllo si sarebbe svolto secondo i canoni del ragionamento di carattere eminentemente giuridico.

La dicotomia tra natura politica e natura giuridica del controllo di costituzionalità rappresenta un esempio emblematico di come l’Assemblea costituente fu attraversata di dibattiti che si nutrivano di argomenti che in qualche misura si potevano rivelare reversibili. Se per alcuni il controllo dei giudici non era punto praticabile in ragione della “politicalità” delle norme costituzionali, che mal si presterebbero ad un approccio schiettamente giuridico, per altri è proprio il tipo di controllo esercitato dai giudici correntemente nell’esercizio delle loro tipiche funzioni che avrebbe riportato il sindacato di costituzionalità delle leggi all’interno dei binari dell’interpretazione giuridica, sfuggendo alla deriva di un controllo condizionato da ragioni o motivazioni politiche, di per sé improprio nella misura in cui si sarebbe potuto sovrapporre indebitamente alla sfera di competenze del Parlamento⁴³.

Si tratta di un punto su cui la discussione fu certamente ampia e approfondita, che si nutrì anche di preoccupazioni di carattere schiettamente politiche⁴⁴. Il dibattito poi proseguì nel

⁴² G. D’ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., 151.

⁴³ Si tratta del resto di prospettive che erano alla base anche delle proposte avanzate da Calamandrei e Leone nell’ambito della seconda sottocommissione. I due progetti avevano in effetti risposto in modo molto diverso alla medesima preoccupazione: per Calamandrei i pericoli di una Corte “politica” potevano venire fugati facendo ricorso ad una Corte connotata da una composizione “tecnica”, mentre Leone riteneva che una composizione più varia avrebbe consentito alla Corte di affrontare tematiche dalle forti implicazioni politiche.

⁴⁴ Si è anche giustamente fatto notare che “la discussione fra i sostenitori della Corte-organo legislativo ed i sostenitori Corte-organo giurisdizionale si sviluppò lungamente sui temi [...] concernenti la composizione della Corte senza annettere però sufficiente importanza al fatto che il carattere giurisdizionale o legislativo della Corte sarebbe derivato principalmente dalla scelta del modo di proposizione delle questioni, cioè dall’alternativa fra *judicial review* e *Verfassungsgerichtsbarkeit*”: così A. PIZZORUSSO, *Commentario alla Costituzione*, cit., 75, in tal modo rimarcando come in effetti nel corso dei lavori dell’Assemblea costituente si registra una certa discrasia tra



tempo senza soluzione di continuità anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Premesso che non è questa la sede per ripercorre questo dibattito, ammesso che ciò abbia una particolare utilità, possiamo limitarci a ricordare l'opinione di Vincenzo Gueli che, come ricordato, redasse la relazione preliminare per la Commissione Forti, e che di lì a pochi anni ritornava a ragionare sul punto. In particolare, in un contributo di poco successivo all'entrata in funzione della Corte costituzionale, ritornava ad esternare i propri dubbi su un organo così congegnato in una prospettiva in effetti non usuale e stimolante allo stesso tempo. Ragionando di interpretazione delle norme costituzionali, Gueli ricordava come esse dovessero essere interpretate alla luce della Costituzione "materiale", nella misura in cui esse "trovano nelle convinzioni fondamentali, in cui questa consiste, il limite della loro vigenza". Quindi l'interpretazione delle norme costituzionali deve attingere alla realtà, ad un *idem sentire* diffuso e che si evolve nel tempo, motivo per cui il modello diffuso appare il più adatto ad attingere tale risultato. Per stabilire il contenuto delle norme costituzionali "bisogna far riferimento necessariamente a quella «politica», che risiede nel complesso delle convinzioni fondamentali prevalenti in un dato popolo e che formano la sua reale costituzione"; "se questo è necessario è evidente che la funzione del sindacato di costituzionalità non dovrebbe essere concentrata in un gruppo sparuto di persone componenti un solo organo", il quale rischia in qualche misura, e nonostante le cautele adottate in ordine alla sua composizione, di assumere una "posizione di monopolio", mentre il sindacato diffuso sotto questo profilo si dimostra "più aderente alle esigenze che derivano dalla stessa realtà del diritto"⁴⁵. Attraverso il lavoro interpretativo dei giudici, proprio in quanto in diretto contatto con la realtà sociale, si realizza una costante e positiva interazione tra "interpretazione giudiziaria della Costituzione scritta" e "convinzioni politiche fondamentali del popolo", con ciò assicurandosi "la costante aderenza dell'interpretazione della costituzione scritta alla costituzione reale"⁴⁶. Si tratta di un punto di vista non usuale e degno di nota nella misura in cui dimostra come in effetti la problematica della natura politica o giuridica del sindacato di costituzionalità avesse conosciuto diverse epifanie, difficilmente disgiunte da preoccupazioni di carattere politico. La prospettiva appena descritta appare interessante perché rovescia il ragionamento molte volte proposto – anche in sede di discussione in Assemblea costituente – in favore della competenza di un giudice *ad hoc* a sindacare la legittimità costituzionale delle leggi. Considerato poi il sistema adottato, connotato dall'accesso in via incidentale ad opera proprio dei giudici, buona parte delle argomentazioni impiegate per sostenere diverse tesi, anche spiccatamente divergenti, finisce per trovare una sintesi appunto nella natura incidentale del giudizio di legittimità

lo sviluppo del dibattito, soprattutto di fronte al plenum, e importanza delle questioni trattate nella prospettiva della definizione della fisionomia e della funzionalità del sistema che si andava a congegnare.

⁴⁵ V. GUELI, *La Corte Costituzionale*, in *Scritti giuridici in memoria di P. Calamandrei*, vol. III, Padova, 1957, anche in V. GUELI, *Scritti vari*, Milano, 1976, 1030.

⁴⁶ V. GUELI, *La Corte Costituzionale*, cit., loci cit.



costituzionale, che coniuga gli elementi positivi di un sistema diffuso e le garanzie caratteristiche di un sistema accentrato.

La chiave di volta del nostro sistema di controllo di costituzionalità è da individuare, a far data dalla legge costituzionale n. 1 del 1948, nel ruolo dei giudici in questo meccanismo, che ha dato luogo ad un modello che si qualificato come “ibrido”, definizione di certo impropria per essa rechi con sé un giudizio negativo. Del resto, non si trattava di fatto di un sistema inedito, e ciò per almeno due ragioni: la prima riguarda la tradizione processuale già all’epoca diffusa, e che conosceva perfettamente, pur essendo governata in modo diverso nei vari sistemi processuali, le questioni “pregiudiziali”, da cui il nostro modello di controllo di costituzionalità si differenzia ma dal cui ceppo in fin dei conti origina⁴⁷. Ma a contrastare l’idea di un sistema “ibrido”, e quindi in qualche misura frutto della commistione tra caratteristiche di altri modelli conosciuti, pare sufficiente ricordare la riflessione kelseniana.

Se è vero, come è vero, che Kelsen sin dal suo saggio del 1928 sulla giustizia costituzionale, più volte si riferisce, descrivendone anche le tecnicità, al sistema di accesso alla Corte in via incidentale, non si comprende invero da dove origini l’ambigua qualifica del nostro modello alla stregua di un modello “ibrido”⁴⁸?

Quanto al ruolo dei giudici, poi, va ricordata in prima battuta la loro funzioni di “portieri” rispetto l’accesso alla Corte, profilo questo sin dagli esordi evidenziato icasticamente dalla dottrina⁴⁹.

In questo contesto, e già muovendo dalla legge costituzionale n. 1 del 1948, si delineava, *per tabulas*, l’attribuzione al giudice del compito di verificare, all’atto di rimettere la questione alla Corte, la “non manifesta infondatezza della *quaestio*”; si profilava invece implicitamente, ma non meno solidamente, il potere dei giudici di verificare l’applicabilità della norma sospettata di incostituzionalità nel contesto del processo principale da qui la questione di costituzionalità origina⁵⁰. Ciò cospira a rendere il sistema, come è stato da tempo osservato in

⁴⁷ A dimostrazione del nesso tra questione di costituzionalità e il tema delle questioni pregiudiziali nel processo comune, si veda per lo meno M. CAPPELLETTI, *La pregiudiziale costituzionale nel processo civile*, Milano, 1957.

⁴⁸ H. Kelsen, *La garantie jurisdictionnelle de la Constitution (la justice consitutionnelle)*, cit., loc. cit. Da notare che Kelsen nell’occasione si sofferma su molti degli snodi che connotano e contraddistinguono il modello incidentale. Sul punto sia consentito rinviare a G.P. DOLSO, *Attualità della riflessione kelseniana sulla giustizia costituzionale*, in questa *Rivista*, 2023/III, 1113 ss.

⁴⁹ L’espressione si deve, come noto, a P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Milano, 1950, XII.

⁵⁰ Che un controllo sulla rilevanza discendesse pianamente dall’art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 era stato sostenuto dalla dottrina ben prima dell’emanazione della legge per la prima attuazione della Costituzione: sul punto, P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale della legge nel processo civile*, Padova, 1950, 38; più implicitamente, ma inequivocabilmente, C. ESPOSITO, *Il controllo sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in *La Corte costituzionale. Saggi*, Padova, 1954, 26.



dottrina, molto concreto in quanto indissolubilmente correlato all'applicazione delle norme nel contesto di giudizi comuni⁵¹.

Un ulteriore elemento, poi, che connota il sistema e delinea una saldatura tra i vari paradigmi di sindacato attiene all'interpretazione della legge e della Costituzione. Il sistema incidentale sin dai suoi esordi ha messo in evidenza i nessi inestricabili tra interpretazione della legge e interpretazione della Costituzione, ruolo dei giudici e ruolo della Corte costituzionale. Ai giudici la legge, alla Corte la Costituzione, è un *refrain* che non resse per molto tempo se è vero come è vero che la prima pronuncia interpretativa di rigetto, a cui segue di pochissimi anni la prima pronuncia interpretativa di accoglimento, palesa già come di questa duplicità di piani che si intersecano e che non conoscono paratie rigide fosse ben consapevole la stessa Corte costituzionale⁵². Ma anche la dottrina più risalente, su cui non possiamo soffermarci se non per cenni, aveva subito cominciato a ragionare sulla funzione dell'interpretazione e sul ruolo di giudici e della Corte costituzionale nel contesto appunto dell'interpretazione del diritto.

Si tratta di una realtà, quella dell'interpretazione della legge, che ha subito una metamorfosi a seguito dell'adozione della Costituzione, di modo che non è più utile, o producente, utilizzare gli occhiali del passato dato appunto che la discontinuità è palese e anche le resistenze, che a livello giurisprudenziale e dottrinale, si delinearono, erano destinate ad essere presto superate. Si tratta di un nuovo approccio che ha due ricadute fondamentali: la prima è la necessità di tenere in assoluta considerazione la Costituzione all'atto di interpretare la legge; la seconda consiste nel fatto che le operazioni di interpretazione della legge non sono più una prerogativa del solo giudice comune ma vengono praticate correntemente anche della Corte costituzionale. Si tratta di un approccio che viene subito esibito dalla Corte, sin dalla [sentenza n. 8 del 1956](#), la prima sentenza "interpretativa" di rigetto. La dottrina del tempo ha rimarcato le caratteristiche della pronuncia, etichettandola appunto come interpretativa di rigetto, soffermandosi sul potere della Corte di interpretare la legge, leggendo questa tipologia di decisione alla stregua di una "doppia" pronuncia⁵³. Ma forse non si è mai riflettuto sulla

⁵¹ Sul carattere della "concretezza", per tutti, A. PIZZORUSSO, *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3 del 1982, 521 ss.

⁵² Si veda già la [sentenza n. 3 del 1956](#). Di lì a poco, cfr. Corte cost., [sent. n. 8 del 1956](#) e, a seguire, nella forma dell'accoglimento [sent. n. 26 del 1961](#). Si tratta, come noto, del primo caso di "doppia pronuncia". Sull'interpretazione del diritto tra Corte costituzionale e organi giudiziari si vedano già le considerazioni di V. CRISAFULLI: *Questioni in tema di interpretazione della Corte costituzionale nei rapporti con l'interpretazione giudiziaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1956, 929 ss. Negli anni il potere/dover della Corte di interpretare le leggi oggetto di giudizio fu costantemente riaffermato, talvolta esplicitamente, per lo più dato per scontato. Cfr., ad es., Corte cost., sentt. nn. [3](#) e [21](#) del 1964.

⁵³ Sul punto non si può non rinviare all'inquadramento della questione fornì subito V. CRISAFULLI, *Questioni in tema di interpretazione della Corte nei rapporti con l'interpretazione giudiziaria*, in *Giur. cost.* 1956, 928 ss.



circostanza che questa decisione è praticamente coeva all'entrata in funzione della Corte⁵⁴. Quindi in sostanza l'esercizio dei propri poteri interpretativi nei confronti della legge e il ruolo della Costituzione in queste dinamiche è qualcosa che non è stato oggetto di particolare elaborazione o lavoro interpretativo, ma si direbbe che la Corte si sia mossa praticamente d'istinto in questa direzione. Già l'*incipit* è denso di significato, quando la Corte avverte che "la disposizione di cui trattasi [art. 2 del Tulp] deve essere interpretata, al fine di accertarne la legittimità costituzionale, non nel sistema in cui essa storicamente ebbe nascita, bensì nell'attuale sistema nel quale vive". Fatta questa premessa la Corte ricostruisce l'interpretazione proposta dalla giurisprudenza comune in relazione al potere di ordinanza oggetto del giudizio e a questo riguardo precisa i confini del potere di ordinanza escludendo che esso violi l'art. 21 Cost. "I provvedimenti emanati sulla base dell'art. 2 possono, in ipotesi, toccare tutti i campi nei quali si esercitano i diritti dei cittadini, garantiti dalla Costituzione (libertà di pensiero, di religione, di circolazione, ecc.)". A questo riguardo tuttavia la Corte conferma quello che è ovvio e che già era trapelato a tratti nei lavori dell'Assemblea costituente, ma senza uniformità di vedute: "il giudicare se l'ordinanza prefettizia leda tali diritti è indagine da farsi di volta in volta dal giudice, ordinario o amministrativo, competente", "in questa sede di legittimità costituzionale, in cui ciò che viene in esame è la norma legislativa e non il provvedimento amministrativo che la applica, un sindacato sulla costituzionalità dell'art. 2 in relazione ai casi concreti in cui tale applicazione potrebbe importare la violazione dei diritti statuari dei cittadini, non è ammissibile".

Va rimarcata la precisazione secondo cui il giudice che agisce in via immediata a tutela dei diritti è il giudice comune, non il giudice costituzionale: nel giudizio di fronte alla Corte, infatti, l'oggetto è costituito dalla legge e non dagli atti applicativi di essa, in ipotesi lesivi di diritti⁵⁵. In relazione alla portata della norma oggetto di giudizio, la Corte osserva che "non si può negare che la formula dell'art. 2 della legge di p.s., nella sua latitudine, potrebbe dare adito ad arbitrarie applicazioni, se si affermassero interpretazioni diverse da quella rilevata dalla Corte": quindi l'ordinanza del prefetto non ha il potere di violare diritti costituzionali. Ciò è precluso da una lettura della norma e quindi le violazioni dei diritti che eventualmente dovessero

⁵⁴ L'udienza inaugurale della Corte risale al 23 aprile 1956. L'udienza di trattazione della questione decisa con la [sentenza n. 8 del 1956](#) risale al 16 maggio dello stesso anno, meno di un mese appunto rispetto alla prima riunione.

⁵⁵ Nell'ambito della Commissione Forti ci si interrogò sulla funzione ultima dell'organo di giustizia costituzionale: venne in particolare posta la questione se, oltre al controllo di costituzionalità delle leggi, la Corte svolgesse anche una specifica funzione "a tutela dei cittadini contro le violazioni comunque fatte alle norme costituzionali. Pur in modo sintetico si precisò che di fatto l'ordinamento già contempla organi preposti alla tutela dei diritti: si tratta degli organi giurisdizionali che a ciò sono deputati, "sicché la sostituzione della Corte costituzionale agli altri organi giurisdizionali dello Stato, che ora esercitano quelle attribuzioni, non sarebbe di alcun vantaggio per i cittadini e costituirebbe una complicazione" (Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente*, 51).



verificarsi sarebbero di competenza dell'apparato giudiziario. Ecco la ripartizione di competenze. Al riguardo la Corte, tuttavia, avverte che ove si affermassero interpretazioni diverse da quella indicata "l'odierna decisione non precluderebbe il riesame della questione di legittimità costituzionale della norma contenuta nel citato articolo"⁵⁶. È interessante notare che l'interpretazione autentica della portata della pronuncia è stata fornita dalla Corte stessa quando fu re-investita della questione, circostanza che la stessa Corte aveva contemplato come una possibilità. "Con la sentenza 20 giugno 1956 la Corte affermò che, ai fini della pronuncia sulla legittimità costituzionale dell'art. 2 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, dovesse aversi riguardo non già al significato rivestito dalla norma nel sistema che le dette vita, bensì a quello acquistato sulla base della interpretazione che, in conformità alla Costituzione, ne era stata data dalla giurisprudenza"⁵⁷. Ancora, a chiarimento di quanto era già stato affermato anche se sinteticamente, la Corte chiarisce nella successiva sentenza che è da "escludere che la precedente sentenza abbia dichiarato che le ordinanze prefettizie potessero menomare l'esercizio dei diritti garantiti dalla Costituzione"⁵⁸.

Nel contesto del riesame della questione, che la Corte per vero aveva già preconizzato ritenendolo tutt'altro che improbabile, si constata un allontanamento, da parte dei giudici, dalla cornice interpretativa disegnata dalla Corte in sintonia – si badi bene – con una interpretazione già diffusa o comunque conosciuta in giurisprudenza. La successiva decisione, che riaffermava quanto già sostenuto nella precedente occasione, si limitava a mutare pelle adottando la formula dell'accoglimento. Partendo dalla constatazione secondo cui "la omessa prescrizione, nel testo dell'art. 2, del rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico renderebbe possibile – ed in realtà ha reso, di recente, possibile – un'applicazione della norma, tale da violare i diritti dei cittadini e da menomare la tutela giurisdizionale", la Corte statuisce che "l'illegittimità dell'art. 2 sussiste soltanto nei limiti in cui esso attribuisce ai Prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico, intesa questa espressione nei sensi sopra indicati"⁵⁹.

Come si vede gli elementi essenziali che connotano il rapporto tra interpretazione della legge e Costituzione e il rapporto tra giudici e Corte appaiono già *in nuce* presenti nella trama di queste due fondamentali pronunce, che non hanno alle spalle una particolare elaborazione giurisprudenziale essendo tra le prime adottate dalla Corte costituzionale. Si tratta di pronunce che bene illuminano l'inizio di un cammino che porterà a superare la tradizionale dicotomia secondo cui l'interpretazione della Costituzione dovrebbe essere appannaggio della Corte

⁵⁶ Tutte le citazioni sono tratte da Corte cost., [sent. n. 8 del 1956](#).

⁵⁷ Corte cost., [sent. n. 26 del 1961](#).

⁵⁸ Corte cost., [sent. n. 26 del 1961](#).

⁵⁹ Corte cost., [sent. n. 26 del 1961](#).



costituzionale e quella della legge invece dei giudici comuni e, in particolare, della Corte di cassazione⁶⁰.

È interessante notare che, mentre in Assemblea costituente il dibattito sui rapporti tra Corte e Legislatore si sviluppò in modo ampio e a più riprese, il tema dell'interpretazione della Costituzione e della legge nella prospettiva della convivenza, del tutto inedita nell'ordinamento, della Corte costituzionale con il sistema giudiziario, rimase di fatto piuttosto in ombra o comunque non conobbe un simile sviluppo. Si tratta – è vero – anche di una conseguenza del fatto che le modalità di accesso alla Corte non erano state definite nei lavori dell'Assemblea se non con la legge costituzionale del gennaio del 1948, e quindi la mancanza di dibattito in parte trova spiegazione in questa circostanza. È pur vero, tuttavia, che il problema comunque si sarebbe affacciato, pure nel caso in cui l'accesso fosse avvenuto con altre modalità: anche a seguito di un accesso in via diretta la Corte si trova nella condizione di porre in essere una attività interpretazione sia della Costituzione che anche della legge, la cui conformità a Costituzione potrebbe essere subordinata ad una certa interpretazione. Come appena visto, invece, nella prassi effettuale il problema si pose immediatamente e la Corte costituzionale si adoperò sin dalla sua comparsa sulla scena per dare risposte, risposte che in definitiva furono convincenti. Ciò è dimostrato – guardando retrospettivamente all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale – dal fatto che l'impostazione adottata nelle prime pronunce fu poi nel tempo confermata, salvo alcuni sviluppi sul versante soprattutto "processuale", anche dalla giurisprudenza successiva fino ad arrivare ai giorni nostri.

I problemi passati in rassegna, in particolare titolarità del controllo e sue modalità, tipologia di accesso alla Corte, una volta optato per il sistema accentrato, composizione dell'organo, natura di esso, costituiscono l'ossatura del dibattito sulla giustizia costituzionale⁶¹. A ciò si aggiunge anche la discussione sulla efficacia delle sentenze della Corte costituzionale, la cui sintesi è condensata nell'art. 136 Cost.

Merita forse, infine, soffermarsi ancora sugli spunti che dal dibattito in Assemblea costituente emergono sulla natura e sul ruolo del Giudice costituzionale nel sistema complessivo. In relazione alla natura dell'attività della Corte, come si è anticipato, il tema è sempre presente, ma con intensità e sfumature varie e diversificate. L'approccio in Sottocommissione è connotato da un alto tasso di tecnicità, dimostrato anche dal fatto che molta parte della discussione aveva riguardato le modalità di accesso alla Corte, la cui conclusione portava alla previsione plurime modalità, incidentale e diretta (anche nella forma dell'*actio popularis*) ma con limiti di tempo piuttosto stretti. Si prevedeva che i giudici della

⁶⁰ Sul punto, C. MEZZANOTTE, *La Corte costituzionale: esperienze e prospettive*, in AA. VV., *Attualità ed attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, 153.

⁶¹ Che questi fossero i temi attorno cui ruotò il dibattito in Assemblea costituente è osservazione comune in dottrina: tra gli altri, G. VOLPE, *L'accesso alla giustizia costituzionale: le origini di un modello*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive*, Napoli, 2006, 18 ss.



Corte avessero una provenienza varia ma la loro nomina dovesse passare attraverso una delibera del Parlamento. Durante l'esame della Commissione dei 75 si abbandonò del tutto l'idea del sindacato diffuso rimarcandosi il valore in qualche misura "politico" dell'opera della Corte. In sostanza, rispetto ai risultati della Sottocommissione, da una parte si ampliò l'accesso in via incidentale, eliminando ogni termine temporale al riguardo, dall'altra parte tuttavia si escluse la possibilità di accesso diretto del cittadino davanti alla Corte.

Ma è nel dibattito nel *plenum* che, come ricordato, le preoccupazioni di carattere politico si fanno più incalzanti e in quel dibattito si ragiona anche di ruolo e natura della Corte. In questo contesto le opinioni tendono a polarizzarsi e si giunge anche a quelle celebri espressioni con cui si tentava di screditare l'istituendo organo definendolo addirittura alla stregua di una "bizzarra"⁶². Accanto a opinioni così radicali, e a tratti irridenti rispetto all'organo di cui si stava discutendo, si rinvenivano invece prese di posizioni che danno per scontato il ruolo necessario della Corte nell'ambito del nuovo ordinamento, senza la quale sarebbe come avere una casa senza un tetto⁶³. Il tono del dibattito a tratti è acceso e ha perso quei caratteri di tecnicità che lo avevano connotato soprattutto nel corso della discussione nell'ambito della Sottocommissione. Se da una parte si rimarca che il compito della Corte non potrà non avere un "alto valore politico", dall'altra parte si ritiene che la finalità dell'organo sia "giurisdizionale" e "tecnica"⁶⁴. Come si è visto, il tentativo, soprattutto ad opera di alcuni Costituenti, era quello di riportare la scelta dei componenti della Corte nell'alveo del Parlamento. Se presta il fianco a dubbi il fatto che si risponde al problema della politicità delle funzioni, che in definitiva rappresenta un rischio, con una soluzione che accentua la "derivazione" politica dell'organo, tutto ciò suona come conferma del fatto che in questa fase l'approccio tecnico è stato – almeno in parte – dismesso o almeno accantonato. In questo senso è da leggere l'ultimo tentativo di riaffermare il primato assoluto del Parlamento che si tradusse in un emendamento secondo cui "i giudici della Corte sono nominati per un terzo dalla Camera dei deputati, per un terzo dal Senato e per un terzo dalle Assemblee regionali": si tratta di un emendamento, presentato

⁶² On. Togliatti, *Assemblea costituente*, seduta 11 marzo 1947, il quale si riferiva alla Corte come ad un "organo che non si sa che cosa sia e grazie alla istituzione del quale degli illustri cittadini verrebbero ad essere collocati al di sopra di tutte le Assemblee e di tutto il sistema del Parlamento e della democrazia, per esserne i giudici". Sulla stessa linea l'on. Nenni, ma anche, da altra parte politica, l'on. Nitti.

⁶³ In questi termini l'on. La Pira, *Assemblea costituente*, seduta 28 novembre 1947, secondo il quale "per coronare l'edificio costituzionale, come si corona un edificio con un tetto o una volta, ci vuole per forza una Corte costituzionale". Lo stesso continuava ancora precisando la finalità "giurisdizionale e tecnica" della Corte costituzionale, caratteristica questa che si connette anche alla sua legittimazione nel sistema.

⁶⁴ Rispettivamente on. Laconi, *Assemblea costituente*, seduta 29 novembre 1947, e on. La Pira, *Assemblea costituente*, seduta 28 novembre 1947.



da esponenti del partito comunista, che venne tuttavia bocciato in favore della composizione mista dell'organo⁶⁵.

Quanto alla natura dell'organo, il tema rimane sempre sottotraccia ma è nelle battute finali dei lavori che prende una piega più tecnica, nel senso che si traduce in proposte più operative nel senso che si propone di escludere espressamente – attraverso una modifica di quello che era l'art. 126 del progetto – ogni sindacato di merito o politico sulla legge: il giudizio sulla legge si deve limitare a una “indagine strettamente giuridica”⁶⁶. Come è noto, l'emendamento non passerà ma sarà ripreso in sede di legge di prima attuazione della Corte ove in effetti questo divieto compare, anche se non ha avuto certo un ruolo decisivo nello sviluppo della giurisprudenza della Corte costituzionale⁶⁷. In realtà poi tale preoccupazione portò anche alla riformulazione dell'attuale art. 134 Cost. nel senso che conosciamo: il citato articolo, infatti, ragiona di “controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge”. Il riferimento ad un controllo di *legittimità* finisce di fatto per escludere in radice un sindacato sul “merito” delle leggi. Del resto, questo poteva ritenersi precluso – almeno indirettamente – anche in considerazione della esplicita previsione, nel contesto del giudizio in via principale, del sindacato sulle leggi delle Regioni, di un controllo “di merito per contrasto di interessi” di competenza delle Camere e non appunto della Corte costituzionale⁶⁸: era facile argomentare che, laddove la Costituzione avesse inteso attribuire un giudizio di merito, come appunto nel caso delle leggi regionali, lo avrebbe specificato. Il fatto poi di attribuire tale giudizio alle stesse Camere porta a escludere in modo abbastanza univoco il fatto che un tale tipo di giudizio potesse essere praticato dall'organo di giustizia costituzionale, proprio per le sue caratteristiche tendenzialmente disomogenee rispetto all'organo parlamentare. In questo frangente poi, a scongiurare un giudizio della Corte connotato da eccessiva latitudine, si levano addirittura voci contrarie ad un utilizzo – in sede di giudizio di costituzionalità – di parametri dotati di un eccessivo grado di elasticità, che quindi lascerebbero alla Corte scelte ampiamente discrezionali che non si addicono ad un giudice, seppure costituzionale⁶⁹.

⁶⁵ *Assemblea costituente*, seduta 29 novembre 1947: nell'occasione l'on. Laconi segnala il rischio che una Corte non ancorata, quanto a provenienza, agli organi parlamentari possa avere una funzione in qualche modo “frenante” rispetto all'indirizzo politico che le forze democratiche incarnano.

⁶⁶ Così l'emendamento dell'on Mastino, *Assemblea costituente*, seduta 28 novembre 1947.

⁶⁷ L'art. 28 della legge n. 87 del 1953 così recita: “il controllo di legittimità costituzionale di una legge o di un atto con forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento”.

⁶⁸ Cfr. art. 127 ultimo comma Cost.

⁶⁹ Il riferimento è all'on. Mortati, *Assemblea costituente*, seduta 28 novembre 1947, il quale propone l'esclusione dal novero dei parametri utilizzabili dalla Corte le molte “norme elastiche” contenute in Costituzione, le quali, schiudendo la strada a valutazioni ampiamente discrezionali, rischierebbero di fare assumere alla Corte le sembianze di un “super Parlamento” e quindi, in definitiva, di un “organo politico”.



Se questo è il tenore del dibattito, si può forse tentare di formulare qualche considerazione leggendolo in controluce con quello che è il precipitato del testo costituzionale. Nel testo emerge una chiara attribuzione di compiti alla Corte con alcune decisive, anche se non del tutto esplicitate, precisazioni. Tutto è condensato nel sintagma “*controversie sulla legittimità costituzionale delle leggi*”. Da una parte, quindi, un ancoraggio ad un dilemma sull’applicazione del diritto, con esclusione di ogni possibilità di assolvere a funzioni anche latamente “consultive” da parte della Corte. Nel riferimento alle controversie (che richiama alla memoria l’espressione “*cases and controversies*” della Costituzione americana⁷⁰) si può scorgere sia un divieto appunto di fornire *advisory opinions* sia anche la necessità che sussista un reale dubbio interpretativo/applicativo da sciogliere che deve maturare nel giudizio ed è sottratto – se così si può dire – alla disponibilità della Corte stessa, nel senso che non è la Corte che può individuarlo e di poi sottoporlo alla propria decisione. Questo è un dato decisivo che, pur in modo un poco ellittico come del resto si confà a un testo costituzionale, depone per l’autentica natura giurisdizionale dell’attività della Corte, che non può mai scegliere i casi di cui occuparsi, analogamente a quanto accade per i giudici comuni, di qualsiasi tipo essi siano. Le questioni, con modalità che saranno definite di lì a breve con la legge costituzionale 1/1948, ma che erano state ampiamente toccate e discusse nel dibattito di fronte all’Assemblea costituente, sono sottoposti alla Corte *ab externo*. In definitiva il termine “controversie” lascia chiaramente intendere che si tratti di questioni che non sono individuate *motu proprio* dalla Corte. Dall’altra parte, come già rimarcato, appare denso di significato – ed anche questo punto è stato oggetto di discussione – il riferimento ad un giudizio di *legittimità*: termine non certo usato a caso e che, letto in controluce con il sindacato di merito di cui all’art. 127 Cost., finisce per recingere in modo univoco il giudizio della Corte all’interno di valutazioni di conformità delle leggi a parametri costituzionali e non certo a considerazioni legate agli interessi che la legge intende soddisfare, il che si tradurrebbe in un giudizio di opportunità o convenienza della legge stessa. Si tratta, quest’ultimo, di un giudizio che l’art. 127 Cost. assegnava alla cognizione delle Camere stesse.

A fronte di questi dati testuali, e del significato che essi incarnano, il dibattito in Assemblea negli ultimi concitati giorni di lavori continua a registrare – come visto – una insistenza sulla *natura*, politica o giurisdizionale, della Corte con proposte che spaziano dalla provenienza di tutti i membri dell’organo di giustizia costituzionale dalle assemblee elettive, a divieti – variamente formulati – di un sindacato sul merito delle leggi, e fin anche alla proposta di escludere grande parte della Costituzione (tutte le norme “elastiche”) dal sindacato di costituzionalità⁷¹.

⁷⁰ Art. III sezione 2, Costituzione degli Stati Uniti d’America.

⁷¹ La prima proposta è condensata nell’emendamento dell’on. Laconi e altri; il divieto di sindacato di merito è fatto proprio tra gli altri dall’on. Mastino; l’inutilizzabilità delle norme elastiche è patrocinata dall’on. Mortati 28: *Assemblea costituente*, sedute 29 e 28 novembre 1947.



L'impressione in definitiva è che la trama testuale della Costituzione, oltre a dire di più di quanto non appaia ad una prima lettura, non costituisce un tanto un "compromesso", come altre volte avvenuto (o come in altre occasioni si sostiene sia avvenuto), ma rappresenta una scelta ragionata che contiene – magari *in nuce* – già molte delle risposte a questioni che si erano poste nel corso di una discussione a tratti confusa e alla fine convulsa. Si tratta di uno dei tanti snodi della Costituzione in cui il testo finale finisce per guardare più avanti rispetto a quanto emerso nel dibattito e soprattutto a gettare le basi per la costruzione di un istituto del tutto inedito e i cui contorni sarebbero stati in definitiva svelati solo dalla prassi.

Gli sviluppi successivi, già a cominciare dalla legge costituzionale n. 1 del 1948, per proseguire con la legge di prima attuazione della Corte – la legge n. 87 del 1953 – per poi concludersi con l'avvio vero e proprio della giurisprudenza costituzionale, dimostrano che il disegno non era poi così confuso come si è talvolta cercato di accreditare. L'itinerario è stato complesso, e ritardi e resistenze si sono registrate, ma le basi erano solide. Che questa non costituisca tanto un'opinione quanto una *constatazione*, lo dimostra proprio lo sviluppo della giustizia costituzionale a far data dal 1956. Come vedremo, alcuni temi che avevano animato il dibattito nel corso dei lavori preparatori non ebbero o ebbero pochissima eco nello sviluppo della giurisprudenza della Corte, giurisprudenza che, forse inaspettatamente, rispose fin da subito alle aspettative che erano state riposte sul nuovo organo, facendo in definitiva svanire molte delle preoccupazioni che, forse in modo strumentale, avevano cercato in sede di elaborazione di minarne – in modo a volte apodittico e a volte strumentale – la credibilità.

3. L'avvio dell'attività della Corte costituzionale

Se il discorso è stato sommario sino a qui, in relazione all'attività della Corte esso deve essere necessariamente sintetico. Non è questa la sede per approfondire i primi passi della giurisprudenza della Corte. Di fatto si tratta di un periodo molto ricco e che del resto è stato oggetto di indagine da parte della dottrina giuridica. Qui ci si deve accontentare di guardare alcuni dei problemi che si agitarono nel dibattito in Assemblea costituente (e anche nei lavori precedenti ad essa) in controluce rispetto alla giurisprudenza costituzionale che si andava sviluppando. Prima di toccare i grandi temi che la Corte sin dalle primissime pronunce affronta, e a cui dà soluzioni, è opportuno rimarcare che, sotto un profilo "quantitativo", furono decisamente poche le questioni che affluirono nei primi anni alla Corte, soprattutto se parametrize alle aspettative riposte nell'azione del nuovo organo con particolare riferimento ai dubbi di legittimità a cui legislazione adottata nel periodo fascista, che per lo più era ancora vigente, dava adito. A parte il 1956 che registrò solo 34 decisioni, anche in considerazione del fatto che la Corte celebrò la prima udienza il 23 aprile di quell'anno (depositando la sentenza n. 1 il 14 giugno), tranne il 1957, in cui la Corte adottò 127 pronunce, negli anni successivi le



decisioni furono di fatto poche: 83 nel 1958, 69 nel 1959, 75 nel 1960. Solo dal 1962 si superò, pur di poco, le 100 decisioni, nonostante le decine di migliaia di processi che si celebravano ogni anno in Italia.

Suonano a questo riguardo tutt'altro che stonate le preoccupazioni, emerse in sede di dibattito in Costituente, sull'idoneità del potere giudiziario ad occuparsi direttamente – e in via diffusa – della conformità delle leggi a Costituzione. Ma anche il ruolo, pur non centrale come nei modelli di sindacato “diffuso”, ma nondimeno essenziale, di “portiere” del giudizio di costituzionalità, comportava una adesione ai nuovi principi costituzionali, una condivisione di essi, una sensibilità rinnovata nei confronti dell'interpretazione della legge alla luce della Costituzione, e soprattutto una consapevolezza sulla *normatività* della Costituzione non ancora metabolizzata: tutte attitudini che di fatto non erano evidentemente così presenti nell'ambito della magistratura⁷². Anche la dottrina giuridica, del resto, ebbe bisogno di tempo per metabolizzare l'idea della presenza della Corte nel sistema e della sua incidenza sulla stessa forma di governo⁷³.

Se invece si guarda alla giurisprudenza costituzionale si può osservare che la Corte entra subito *in medias res* sciogliendo tanti nodi che si erano prospettati e che, in certi casi, erano stati addirittura alimentati dallo stesso potere giudiziario. *Exempli gratia* è la distinzione tra norme programmatiche e norme precettive. Se la giurisprudenza della Cassazione aveva continuato ad alimentare questa dicotomia ad onta della mancanza di alcun appiglio testuale che ne accreditasse il valore, la Corte costituzionale smonta in poche righe tale prospettiva, sulla scorta del resto della migliore dottrina⁷⁴. “La nota distinzione fra norme precettive e norme programmatiche – spiega la Corte nella sua prima storica sentenza – può essere bensì determinante per decidere della abrogazione o meno di una legge, ma non è decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale, potendo la illegittimità costituzionale di una legge derivare, in determinati casi, anche dalla sua non conciliabilità con norme che si dicono programmatiche”⁷⁵. Si tratta solo di un esempio particolarmente illuminante non solo in relazione all'efficacia della Corte nello svolgere argomentazioni serrate e convincenti pur nella

⁷² Sul giudice come “portiere” della Corte costituzionale cfr. P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Milano, 1950, XII.

⁷³ Tra i primi si veda P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giur. cost.*, 1957, 907 ss.

⁷⁴ V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

⁷⁵ Corte cost., [sent. n. 1 del 1956](#). Pur nella sinteticità e laconicità dell'argomentazione la Corte in poche ma efficaci battute illustra anche la pluralità di tipologie dei “principi” enunciati in Costituzione: nella ampia categoria dei *principi* “vogliono essere comprese norme costituzionali di contenuto diverso: da quelle che si limitano a tracciare programmi generici di futura ed incerta attuazione, perché subordinata al verificarsi di situazioni che la consentano, a norme dove il programma, se così si voglia denominarlo, ha concretezza che non può non vincolare immediatamente il legislatore, ripercuotersi sulla interpretazione della legislazione precedente e sulla perdurante efficacia di alcune parti di questa; vi sono pure norme le quali fissano principi fondamentali, che anche essi si riverberano sull'intera legislazione”.



loro sinteticità, ma anche per apprezzare lo *stylus judicandi* di una Corte che, pur agli esordi, esibisce una autorevolezza che è in qualche modo sorprendente per un organo che sta muovendo i primi passi in uno spazio per l'innanzi mai frequentato nel nostro ordinamento che non aveva mai conosciuto un sindacato di costituzionalità delle leggi.

A fronte di questo dinamismo della Corte vi è al contrario un certo "immobilismo" da parte dei giudici, piuttosto restii a sottoporre i dubbi di costituzionalità alla Corte costituzionale, evidentemente a causa di una malcelata diffidenza nei confronti del nuovo organo, e un atteggiamento del Governo, espresso dagli interventi dell'Avvocatura dello Stato, tutto proteso verso il passato, a conferma del fatto che in molte situazioni una tendenza a leggere la nuova Costituzione e il nuovo assetto costituzionale con gli occhiali del passato tendeva a prevalere sulle istanze di novità e di discontinuità che la Costituzione portava inevitabilmente con sé⁷⁶. Si tratta di un atteggiamento che si traduceva in altrettante eccezioni, tra cui anche quella della pretesa insindacabilità delle norme anteriori a Costituzione, che, rigettata sin dalla [sentenza n. 1 del 1956](#), venne inopinatamente riproposta, assieme ad altre simili, in modo ripetitivo quanto inutile, anche negli anni a seguire.

Guardando in controluce il dibattito sviluppatosi durante i lavori dell'Assemblea costituente e gli sviluppi della giurisprudenza, si possono evidenziare due profili che costituiscono altrettanti *topoi* della giustizia costituzionale: il rapporto tra Corte costituzionale e legislatore e quello tra Corte e giudici o sistema giudiziario. Come abbiamo anticipato, il dibattito sulla natura dell'attività della Corte, il rapporto con il potere legislativo, e in particolare col Parlamento, i limiti al sindacato sulla costituzionalità delle leggi, anche con riguardo alla natura dei parametri costituzionali, avevano occupato una significativa parte del dibattito dedicato alla giustizia costituzionale. Di tutto questo dibattito, che tra l'altro era anche legato alla composizione della Corte costituzionale e alla provenienza dei suoi membri, non vi è che qualche eco nella giurisprudenza costituzionale dei primi anni. Dal canto suo la Corte, in primo luogo e pragmaticamente, ovviamente nel rispetto delle norme dettate dalla legge sulla prima attuazione della Corte, non solo procede immediatamente alla redazione delle norme integrative, che appunto vanno a completare il quadro della legge n. 87 del 1956, rendendo più esaustiva la cornice delle regole processuali, ma assume sin dalla prima pronuncia movenze schiettamente processuali nella sua azione. Basti por mente alla struttura delle pronunce, già impostata nella [sentenza n. 1 del 1956](#), al tipo di argomentazioni che la Corte mette in campo, alla tendenza a replicare in modo puntuale alle eccezioni delle parti costituite

⁷⁶ Sulla natura problematica degli interventi del Presidente del Consiglio dei ministri, per le ragioni accennate nel testo o anche per ragioni ulteriori, si vedano le considerazioni, originate da un caso specifico, ma con implicazioni di carattere più generale, M.S. GIANNINI, *Per una maggior ponderazione degli interventi del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Giur. cost.*, 1965, 63 ss. Più ampiamente sul ruolo dell'Avvocatura dello Stato nell'opera di difesa della legislazione sottoposta al sindacato di costituzionalità, S. TOSI, *Il Governo davanti alla Corte nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, Milano, 1964.



e soprattutto dell'Avvocatura dello Stato, quasi sempre costituita in giudizio per conto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Sin dalle prime pronunce la Corte mostra di dare per scontata una demarcazione precisa di competenza rispetto alla sfera di discrezionalità del legislatore. Innanzitutto, precisa che il suo compito di controllo di costituzionalità delle leggi non può tenere in considerazione le conseguenze delle pronunce di incostituzionalità, conseguenze di cui sarà il legislatore che si dovrà occupare. Pronunciando, ad esempio, l'illegittimità costituzionale di una norma che prevedeva la misura di prevenzione dell'ammonizione, la Corte ammette che "può preoccupare il fatto che per effetto di questa decisione risulti impedita l'applicazione di una misura preventiva di cui il costituente non sembra averne voluto, come tale, la soppressione"; ma nondimeno soggiunge che "la preoccupazione muove da presupposti ed opera in un piano sul quale la Corte, nell'esercizio del controllo di costituzionalità, in linea giuridica, non può entrare"⁷⁷. Sempre in linea con l'intento di non invadere la sfera di discrezionalità del legislatore, nello stesso turno di tempo la Corte, giudicando illegittima una legge della Regione siciliana, aveva modo di precisare i caratteri dei propri interventi: "poiché le valutazioni, che hanno indotto il legislatore statale ad adottare questo principio, sono politiche, non spetta alla Corte giudicare se tale principio sia giusto o comunque se altri ve ne siano da preferirsi"⁷⁸. A segnare in ogni caso la distanza tra valutazioni di legittimità, di pertinenza della Corte, e sindacato sul *merito* della legge, si incaricava in particolare una sentenza di qualche anno successiva, che aveva modo di constatare in modo inequivoco che, una volta accertata l'"idonea ragione della legge", "ogni altra critica non può avere ingresso", dal momento che il giudizio della Corte è volto appunto a verificare se "la legge sia conforme alla Costituzione", non certo se "la legge sia giusta, equa, opportuna, completa, tecnicamente ben fatta, ecc.: campo, questo, riservato all'esclusivo apprezzamento del legislatore, che ne assume piena ed intera la responsabilità politica"⁷⁹.

Questi *caveat* che la giurisprudenza costituzionale comincia a disseminare nelle proprie pronunce fanno il paio con la precisazione della Corte, diffusa sin dai primissimi anni di attività, secondo cui il giudizio del Giudice di costituzionalità non può essere condizionato dalle conseguenze che la pronuncia determina. La situazione a cui la decisione di incostituzionalità dà luogo può a sua volta avere ricadute sul tessuto dell'ordinamento: ma queste ricadute da

⁷⁷ Corte cost., [sent. n. 11 del 1956](#); soggiunge poi la Corte che essa "non ignora che, sulla materia, vari progetti di legge trovansi in avanzato stato di elaborazione dinanzi all'organo competente, e cioè al Parlamento, appunto al fine di adeguare alle nuove disposizioni costituzionali le misure preventive di sicurezza pubblica". Nel corso della sua giurisprudenza la Corte è talvolta venuta meno a tale impostazione, con esiti non immuni da criticità.

⁷⁸ Così Corte cost., [sent. n. 105 del 1957](#), soggiungendo la Corte che "certamente non si può escludere in astratto, sul piano politico, che anche il criterio della base regionale, prescelto dalla legislazione siciliana, sia buono".

⁷⁹ Corte cost., [sent. n. 46 del 1959](#), su una pronuncia che muoveva da una fattispecie che ha dato luogo ad una delle prime applicazioni del principio di eguaglianza.



una parte sfuggono al sindacato della Corte, che ha esaurito il suo compito nella dichiarazione di incostituzionalità, e dall'altra vanno eventualmente prese in considerazione (e in carico) dal Parlamento cui – solo – spetta compiere le scelte conseguenti, che di norma conoscono un ventaglio di scelte, più o meno ampio. In un ordine di idee analogo sono da inquadrare quelle decisioni in cui la Corte, pur dichiarando infondata una questione di legittimità costituzionale, al contempo in qualche misura invitava il legislatore ad intervenire a porre rimedio a situazioni non del tutto in asse con il nuovo quadro costituzionale⁸⁰.

La Corte, quindi, verrebbe da dire d'istinto, si indirizza in modo rigoroso verso un sindacato di stretta legittimità, che evita accuratamente ogni sindacato di opportunità della legge, e quindi sul merito di essa, e che si muove sui comuni canoni utilizzati dagli organi giurisdizionali. Che poi la Corte, di lì a pochi anni, abbia avuto modo di qualificarsi alla stregua di un organo non appartiene al novero degli organi giurisdizionali non deve destare particolare meraviglia anche in relazione al contesto della pronuncia. In primo luogo, si trattava di un conflitto di attribuzione e l'affermazione muoveva da una questione sollevata in tema di notifica del ricorso in un conflitto tra Regione Sicilia e Stato. Si legge nella sentenza che "la Corte esercita essenzialmente una funzione di controllo costituzionale, di suprema garanzia della osservanza della Costituzione della Repubblica da parte degli organi costituzionali dello Stato e di quelli delle Regioni". Constatato che la propria attività "si svolge secondo modalità e con garanzie processuali", "la sua decisione, concernendo la norma in sé, concorre non tanto alla interpretazione ed alla attuazione, quanto all'accertamento della validità delle norme dell'ordinamento" con efficacia *erga omnes* in caso di illegittimità costituzionale". Di qui la negazione della possibile inclusione della Corte "fra gli organi giudiziari, ordinari o speciali che siano, tante sono, e tanto profonde, le differenze tra il compito affidato alla prima, senza precedenti nell'ordinamento italiano, e quelli ben noti e storicamente consolidati propri degli organi giurisdizionali"⁸¹. A parte la natura di *obiter dictum*, resta in ogni caso fermo il fatto che

⁸⁰In questo senso, ad esempio, la [sent. n. 3 del 1956](#). Nel caso la Corte, pronunciandosi sulla responsabilità dei direttori di giornali, addirittura nel dispositivo, dopo aver dichiarato infondata – a certe condizioni interpretative – la norma, soggiungeva che rimaneva "salva la revisione del testo dell'art. 57, n. 1 cod. pen., al fine di renderlo anche formalmente più adeguato alla norma costituzionale". Analogo auspicio, sempre collocato nel dispositivo, si rinviene nella già citata [sent. n. 8 del 1956](#), stando alla quale "è auspicabile che, nell'opera di revisione che è in corso presso gli organi legislativi, il testo dell'art. 2 trovi una formulazione che lo ponga, nella misura massima possibile, al riparo da ogni interpretazione contraria allo spirito della Costituzione". Si tratta di auspicie che la Corte rivolge correntemente al legislatore nei primi anni di giurisprudenza, e si accompagna anche a diverse tipologie di decisione. Nella [sentenza n. 121 del 1963](#) la Corte ad esempio osserva: "in quasi tutte le non poche sentenze pronunziate in ordine a disposizioni della legge di pubblica sicurezza, la Corte ha ritenuto di auspicare una revisione dei testi, specie nei riguardi delle disposizioni parzialmente dichiarate illegittime o nei riguardi di quelle rispetto alle quali la dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale era subordinata ad una determinata interpretazione conforme alla Costituzione".

⁸¹ Le citazioni sono tratte da Corte cost., [sent. n. 13 del 1960](#). Cfr. al riguardo il pensiero di Vincenzo Guelli riportato *supra* alla nota 19.



la Corte opera secondo stilemi tipicamente processuali pur non potendo essere annoverata tra gli organi giudiziari in senso stretto, sia ordinari che speciali, i quali compongono l'ordinamento giudiziario. Se la Corte non si ritiene inclusa nell'ordinamento giudiziario, si ritiene invece molto legata all'attività del giudiziario, da cui dipende anche lo svolgimento delle proprie funzioni. Si tratta di un rapporto lasciato in ombra durante i lavori della Costituente, essendo in quella sede rimasto impregiudicato il modo di accesso alla Corte. Una volta optato per il modello incidentale, è chiara la rilevanza dell'interlocuzione con la magistratura, punto non a caso rimarcato dal primo Presidente della Corte costituzionale, Enrico De Nicola, nella solenne sede del discorso inaugurale dell'attività del nuovo Organo⁸².

Se il problema della natura della Corte e dei limiti al sindacato di essa sulle leggi, a suo tempo sviscerato in sede di Assemblea costituente, è ben presente nei primi anni di attività della Corte, un altro *topos* della giustizia costituzionale irrompe nella giurisprudenza della Corte sin dalle primissime sentenze: si tratta del problema relativo all'interpretazione della legge, al riparto di compiti tra giudici e Corte e all'influenza della Costituzione sulle tipiche attività ermeneutiche compiute dai giudici. Si tratta di una questione che fu lasciata piuttosto fuori quadro nel dibattito dell'Assemblea costituente. Nello sviluppo della giurisprudenza, invece, tale questione venne posta sul tappeto sino dai primi passi della Corte. Già si è ricordato, al riguardo, la prima pronuncia interpretativa di rigetto, che dette luogo di lì a pochi anni alla prima sentenza interpretativa di accoglimento, inaugurando il modulo procedimentale complesso: quello della cosiddetta "doppia pronuncia"⁸³.

Si può ancora menzionare una delle primissime decisioni della Corte, particolarmente significativa nella nostra prospettiva. Chiamata a pronunciarsi sul "quesito se la responsabilità del direttore di giornale, quale la configura l'art. 57, n. 1 Cod. pen., rappresenti un caso di responsabilità personale oppure un caso di responsabilità per fatto altrui"⁸⁴, la Corte, constatato che "la dichiarazione di legittimità o illegittimità costituzionale dipende direttamente dalla risposta che si dà a questo quesito", e data per assodata la "dubbiezza del testo legislativo", riconosce come nel caso sia necessario un "più sottile e penetrante processo di interpretazione", nel contesto del quadro offerto dalla dottrina e dalla giurisprudenza. E già in questa pronuncia la Corte, richiamata l'interpretazione della norma fatta propria dalla Cassazione, constata: "che una giurisprudenza siffatta si sia costituita tanto che si possa dire ormai dominante, è una circostanza della quale non può negarsi l'importanza". E ancora subito appresso: "la Corte, pur ritenendo di potere e di dovere interpretare con autonomia di giudizio e di orientamenti e la norma costituzionale che si assume violata e la norma ordinaria che si accusi di violazione, non può non tenere il debito conto di una costante interpretazione

⁸² Si vedano i riferimenti nell'accurata ricostruzione di F. BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, cit. 120 ss.

⁸³ Si tratta, come ricordato, delle sentt. nn. [8 del 1956](#) e [26 del 1961](#). Sulla questione, oltre ai contributi già menzionati, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984.

⁸⁴ Corte cost., [sent. n. 3 del 1956](#).



giurisprudenziale che conferisce al precetto legislativo il suo effettivo valore nella vita giuridica, se è vero, come è vero, che le norme sono non quali appaiono proposte in astratto, ma quali sono applicate nella quotidiana opera del giudice, intesa a renderle concrete ed efficaci”⁸⁵. Se è vero che di diritto vivente e di dottrina del diritto vivente si è cominciato a ragionare con sistematicità molto tempo dopo, anche in conseguenza di una sistemazione del fenomeno ad opera della dottrina, non si può negare che in questa decisione il problema sembra già impostato con assoluta chiarezza⁸⁶. Le leggi in un sistema incidentale vanno considerate non in astratto, come sarebbe in un giudizio in cui la Corte fosse adita in via diretta, ma in concreto, nella loro applicazione. Nel fare ciò la Corte non può ignorare, anzi si può dire la stessa lo dia per scontato, che nel giudizio di costituzionalità bisogna partire da quella che è l’interpretazione giudiziale della legge, soprattutto nel caso essa sia diffusa, o addirittura “costante”, e cioè dia luogo a quello che poi si sarebbe etichettato come vero e proprio “diritto vivente”.

L’interazione con il potere giudiziario, nella prospettiva della condivisione di un compito, quello di interpretare il diritto, che la Corte si dimostra sin da subito consapevole di condividere con la magistratura, lascia intendere come in effetti il rapporto con i giudici fu coltivato dall’organo di giustizia costituzionale sin dall’inizio per poi proseguire nel tempo senza soluzione di continuità pur nel contesto delle diverse stagioni della giustizia costituzionale⁸⁷. La Corte, oltre ad assegnare una rilevanza indiscussa all’interpretazione giudiziale, mette a fuoco anche il rapporto tra interpretazione praticata dai giudici e interpretazione adottata dalla Corte, partendo dal presupposto che si tratti di un’attività connaturata alle funzioni degli uni e dell’altra. In una pronuncia ancora risalente al primo anno di attività, la Corte aveva avuto modo di precisare che “anche al giudizio di legittimità costituzionale è connaturale l’esigenza della interpretazione delle norme giuridiche; ma è evidente che in tale sede la esatta interpretazione deve essere mezzo al fine, ma non può costituire l’oggetto principale della pronuncia”⁸⁸.

Sempre con riguardo alla questione dell’interpretazione della legge e della “ripartizione” di competenze tra Corte e giudici, è da rimarcare che la Corte, proprio sulla scia di quanto appena osservato, talora aveva già in quei primi anni avvertito che la questione di costituzionalità non può risolversi in una questione di interpretazione della legge. In relazione ad una norma del codice penale che puniva l’abbandono di un pubblico ufficio o lavoro, la Corte aveva modo di

⁸⁵ Le citazioni sono tratte da Corte cost., [sent. n. 3 del 1956](#). Gli esempi, del resto, si potrebbero moltiplicare non essendo infrequente un approccio simile anche in altre pronunce coeve.

⁸⁶ Tra i primi (ma siamo già negli anni ’80), G. ZAGREBELSKY, *La dottrina del diritto vivente*, in *Giur. cost.*, 1986, 1148 ss.; e di poi la sistemazione di A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e «diritto vivente»*, Milano, 1994.

⁸⁷ Si tratta di una prospettiva, quella del rapporto con i giudici, che costituisce il *leitmotiv* del contributo di E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell’Italia repubblicana*, Bari, 2012.

⁸⁸ Si trattava nel caso di un giudizio in via principale, anche se la considerazione della Corte è senza dubbio di carattere generale e riguarda tutte le sedi di giudizio: il riferimento è alla [sent. n. 18 del 1956](#).



osservare come in realtà in quel caso si trattasse “non di questione di legittimità costituzionale dell’art. 333, bensì di questione di pura interpretazione di tale norma, nel senso che essa non può trovare applicazione allorché l’abbandono dell’ufficio, servizio o lavoro costituisca semplice partecipazione ad uno sciopero, se e in quanto questo possa essere considerato legittimo”⁸⁹. In sostanza la Corte sin da quelle prime decisioni, non prendeva in considerazioni questioni meramente interpretative. Quindi quando, molti anni più tardi, la Corte cominciò a dichiarare inammissibili le questioni in cui in sostanza il giudice, più che sollevare una questione di costituzionalità, finiva per chiedere un “avallo” interpretativo, di fatto non faceva – tranne che per la formula processuale adottata – nulla di così diverso di quando, in un passato remoto, già aveva adottato analogo *modus operandi*, dismettendo appunto questioni meramente interpretative⁹⁰.

Non si può negare che l’impostazione sia sorprendente soprattutto se si pone mente al fatto tale modalità di decisione viene adottata sin dalla terza pronuncia da parte di un organo del tutto inedito nel nostro ordinamento, entrato in funzione da pochi mesi, ma che dimostra una assoluta padronanza degli strumenti dell’interpretazione giuridica e una piena consapevolezza della sua funzione nel sistema, anche su tematiche affatto nuove che via via si presentavano.

È interessante rimarcare la presenza di tendenze diversificate – nel contesto di questo primo inizio di giurisprudenza – nei rapporti con l’autorità giudiziaria, tendenze destinate tuttavia a comporsi nel volgere di non molti anni. Da una parte interpretazioni non conformi a quelle patrociniate dalla Corte, contenute in pronunce interpretative di rigetto, hanno spinto in certi casi la Corte a pronunce di accoglimento con cui in sostanza si “imponesse” una certa interpretazione al potere giudiziario⁹¹. A questo terreno, per certi versi conflittuale, si aggiunge anche il problema, che pure si affacciò nei primi anni ‘60, relativo agli effetti delle pronunce di accoglimento, soprattutto in ambito processuale⁹². In relazione a tale problema, che ruota

⁸⁹ Corte cost., [sent. n. 46 del 1958](#).

⁹⁰ Siamo al cospetto di un approccio, quello di dichiarare improprio il tentativo di avallo interpretativo da parte della Corte costituzionale, e quindi sanzionato con l’inammissibilità, diffuso soprattutto tra la fine degli anni ‘90 e 2000: a mero titolo di esempio, Corte cost., [ord. n. 93 del 2000](#), [ord. n. 472 del 2002](#). Di uso distorto del sindacato incidentale ha anche ragionato la Corte in certe occasioni, di fatto esprimendo con parole diverse lo stesso concetto: a titolo di esempio, cfr. le ordinanze nn. [193 del 2004](#), [420 del 2005](#), [114 del 2006](#).

⁹¹ Oltre al primo storico caso già citato, un analogo *modus operandi* ricorre nella [sent. n. 11 del 1965](#), a cui fece seguito la [sent. n. 52 del 1965](#).

⁹² Con riguardo agli effetti della sentenza della Corte costituzionale [n. 52 del 1965](#), si veda, tra le altre, Cassazione SS. UU., 11 dicembre 1965. La Corte costituzionale aveva dichiarato illegittimo l’art. 392 cpp, nella parte in cui non prevedeva il deposito degli atti anche al termine dell’istruttoria sommaria: si tratta di una decisione che avrebbe avuto effetti gravi in relazione ai processi pendenti, di modo che si affacciò la tesi della distinzione tra applicazione “diretta” e applicazione “indiretta” della norma in modo appunto da temperare gli effetti della decisione della Corte costituzionale. Sulla sentenza in parola, propria nell’ottica che qui stiamo coltivando, L. ELIA, *Divergenze e convergenze della Corte costituzionale con la magistratura ordinaria in materia di garanzie difensive e istruttoria sommaria*, in *Rivista di diritto e procedura penale*, 1965, 537 ss.



attorno al concetto di “applicazione” della norma processuale, elemento decisivo per misurare l’efficacia sulla situazione processuale della declaratoria di incostituzionalità, la Corte costituzionale ha di fatto in certi casi “chiuso un occhio” nella misura in cui ha precisato che la portata delle sentenze di accoglimento va misurata e valutata dai giudici comuni e quindi non è in via di principio di pertinenza della Corte costituzionale⁹³.

Anche questa *querelle* venne nel tempo, almeno in via tendenziale, superata, in certi casi accogliendosi – da parte della Cassazione – una nozione di efficacia *pro praeterito* più vicina a quella patrocinata dalla Consulta, a volte invece temperando tale nozione attraverso il ricorso a situazioni processuali quali la “preclusione”, situazioni che legittimamente portano a riconoscere il rapporto come “esaurito” e quindi non toccato dalla pronuncia della Corte costituzionale.

A fronte di latenti conflitti fa nondimeno da contraltare l’attenzione della Corte, sin dai primi anni manifestata, per il “diritto vivente”: si tratta di una circostanza che avrebbe portato nel tempo la Corte a evitare in linea di principio interpretazioni “militanti”, cioè contrastanti con il diritto vivente, disinnescando di conseguenza in radice i conflitti a cui esse potevano dare adito, e in effetti avevano dato adito in passato.

L’altro versante, sempre relativo a questioni relative all’interpretazione, è quello che tocca il tema dell’interpretazione conforme a Costituzione. Come è noto, un tema che ha trovato una enorme eco nella giurisprudenza e nella dottrina soprattutto di alcuni anni fa e a partire dai primi anni 2000⁹⁴. Oltre a quanto dalla Corte già statuito nella coppia di sentenze sopra richiamata, e che portarono al primo caso di doppia pronuncia, pare interessante osservare come la giurisprudenza dei primi anni risultasse già elaborata sul punto, tanto che la dottrina aveva già dato una sistemazione al tema che in sostanza anticipava molti delle questioni che negli anni successivi avrebbero trovata ampia eco nel dibattito scientifico⁹⁵. Se il concetto di interpretazione conforme a Costituzione si delinea già chiaramente nella [sentenza n. 8 del](#)

⁹³ Il riferimento nel testo è alla nota di L. ELIA, *La Corte ha chiuso un occhio (e forse tutti e due)*, in *Giur. Cost.*, 1970, 946 ss., a commento della [sent. n. 49 del 1970](#), e in riferimento alla [sent. n. 127 del 1966](#). Si tratta di sentenze in cui si precisano gli effetti della precedente pronuncia [n. 11 del 1965](#) relativamente alla estensione delle garanzie previste per l’istruttoria formale all’istruzione sommaria con particolare riferimento agli adempimenti necessari al rispetto del diritto di difesa di cui all’art. 24 Cost.

⁹⁴ La dottrina sul punto è sterminata. Anche per ulteriori riferimenti si può rinviare, per tutti, e con accenti critici, a M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, IX, 2016, 391 ss. Nei primi anni 2000 la giurisprudenza si era sviluppata in modo massiccio attirando l’attenzione della dottrina. Per una prima sistemazione del fenomeno si rinvia al volume di G. SORRENTI, *L’interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006; in precedenza, nel contesto di un più ampio discorso, cfr. volendo G.P. DOLSO, *Giudici e Corte alle soglie del giudizio di costituzionalità*, Milano, 2003, 103 ss.

⁹⁵ Va anche rimarcato che si verificarono altri casi di doppia pronuncia, in cui la Corte muove proprio dalla possibilità di interpretare la legge secondo Costituzione. Tra gli altri, particolarmente significativo quello deciso dapprima con [sent. n. 9 del 1956](#), e di poi con [sent. n. 49 del 1971](#).



[1956](#), alcuni anni dopo viene utilizzato proprio il lemma “interpretazione conforme”⁹⁶. Va in primo luogo osservato che il tema dell’interpretazione conforme a Costituzione, sin da subito presente nella giurisprudenza costituzionale, presto divenne argomento di discussione e dibattito anche all’interno della magistratura comune che in quel torno di tempo cominciava proprio a familiarizzare con la Costituzione e con gli orizzonti interpretativi che essa dischiudeva e che, solo saltuariamente, erano stati esplorati nel lungo periodo che trascorse tra l’adozione della Costituzione e l’entrata in funzione della Corte costituzionale. L’apice di questa riflessione si ebbe forse nel contesto di un celebre convegno che si tenne a Gardone nel settembre del 1965. Nella mozione finale di quello storico incontro si sottolineava il (definitivo) superamento di una “concezione che pretende di ridurre l’interpretazione ad una attività puramente formalistica indifferente al contenuto e all’incidenza concreta della norma nella vita del Paese”. Al contrario, il giudice “deve essere consapevole della portata politico-costituzionale della propria funzione di garanzia, così da assicurare, pur negli invalicabili confini della sua subordinazione alla legge, un’applicazione della norma conforme alle finalità fondamentali volute dalla Costituzione”⁹⁷. Si tratta di una impostazione di grande portata, che segnava una indubbia – anche se non scontata – maturazione della sensibilità dell’ordine giudiziario nei confronti della Costituzione e dei nuovi valori in essa incarnati.

Il rapporto Corte giudici, non a caso, costituisce il baricentro di un altro importante convegno tenutosi a metà degli anni ‘60 a Firenze, i cui interventi confluirono in uno storico volume collettaneo⁹⁸. Nell’ambito di tale volume appare di straordinario interesse il contributo, sul tema, di Franco Bonifacio, all’epoca tra l’altro giudice della Corte costituzionale⁹⁹. Dopo aver richiamato – a mo’ di premessa – la necessità di tenere conto che si sta ragionando di un organo del tutto nuovo, e che esercita funzioni del tutto inedite nel nostro ordinamento, Bonifacio precisa che “il metodo e gli strumenti giurisdizionali” impiegati dalla Corte lasciano in ogni caso impregiudicato il problema della natura dell’organo (come già per vero osservato da Vincenzo Gueli). La natura della Corte non è la stessa dell’autorità giudiziaria concorrendo, al contrario appunto dell’autorità giudiziaria, a definire l’indirizzo politico, a cui in definitiva concorrono in vario modo tutti gli organi dello Stato. Al netto di ciò,

⁹⁶ Ciò accade forse la prima volta nella [sent. n. 121 del 1963](#); in quella decisione la Corte invocava un intervento del legislatore anche nei casi in cui la “dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale era subordinata ad una determinata interpretazione conforme alla Costituzione”. Si cominciò poi anche a ragionare anche di interpretazione adeguatrice, espressione che pure nei decenni successivi dilagò nella giurisprudenza: in questo senso, ad esempio, Corte cost., nella già citata [sent. n. 26 del 1961](#); di poi Corte cost., [sent. n. 156 del 1969](#); [n. 49 del 1971](#).

⁹⁷ Cfr. Associazione nazionale magistrati, *XII Congresso nazionale. Brescia-Gardone 25–28–IX–1965. Atti e commenti*, Roma, 1966, 309.

⁹⁸ G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, 1966.

⁹⁹ F. BONIFACIO, *Corte costituzionale e autorità giudiziaria*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, cit., 41 ss.



in un sistema incidentale, è gioco forza che si sviluppi un'interazione serrata tra Corte e giudici nel contesto delle attività interpretative che entrambi pongono in essere, in particolare relativamente all'interpretazione della legge. A testimonianza che la dicotomia "alla Corte la Costituzione, ai giudici la legge", fosse stata ben presto superata con l'entrata in scena dell'organo di giustizia costituzionale, l'Autore osserva, o meglio constata: "come l'interpretazione della Costituzione non è monopolio della corte [...], così l'interpretazione della norma ordinaria non è monopolio dell'a.g.", ed è proprio da questa coesistenza che "discende la possibilità di interferenze nei casi in cui la legge ordinaria risulti diversamente interpretata dalle due autorità"¹⁰⁰. Se è vero, ragiona il nostro Autore, che le pronunce in cui la Corte patrocina una certa interpretazione in una pronuncia di rigetto non hanno *per tabulas* effetti *erga omnes*, il problema non è comunque chiuso dovendosi accertare se "un particolare effetto vincolante, non riconducibile direttamente alla sentenza della Corte, non abbia invece a collegarsi al principio, immanente nell'ordinamento, secondo il quale fra due interpretazioni possibili – e cioè, in definitiva, fra più norme ricavabili da un determinato testo legislativo – è obbligo del giudice scegliere quella conforme a Costituzione, scartare quella con questa contrastante". Si tratta di un *modus operandi* che non deriva da un generico *favor legis* – nel senso di un principio di conservazione della legge – ma piuttosto risponde a un "fondamentale principio ermeneutico, il quale, in quanto Costituzione e leggi ordinarie formano un inscindibile ordinamento, impone all'interprete – a qualunque livello e quale che sia il fine rispetto al quale l'interpretazione è strumento – di scegliere fra più norme desumibili dal sistema quella conforme alla norma di rango superiore"¹⁰¹.

Si tratta di una conclusione che vale sia per il giudice che per la Corte dal momento che essa deriva "dall'uso di un normale canone ermeneutico": ciò non toglie che affinché il sistema possa funzionare è necessario "uno spirito di piena collaborazione fra potere giudiziario e corte" e, soprattutto, una particolare "sensibilità costituzionale dei giudici"¹⁰². Appare senz'altro rimarchevole – ed anche stupefacente si potrebbe dire – il fatto che diversi decenni prima che il dibattito sull'interpretazione adeguatrice si sviluppasse nel modo che conosciamo, già i problemi erano sul tappeto, vividamente presenti nella giurisprudenza e già in sostanza squadernati dalla dottrina più attenta, che ne aveva fornito una prima e non certo insignificante sistemazione.

In particolare, si prendeva le mosse dal fatto che sia i giudici che la Corte si occupassero sia di interpretare la Costituzione che le leggi; si dava per scontato che la Costituzione avesse portato con sé un nuovo (e ineludibile) canone ermeneutico: l'interpretazione conforme a Costituzione. Si tratta di un canone che la Corte impiega correntemente nel contesto di diverse tipologie di pronunce, anche di rigetto e perfino processuali; ma si tratta di una regola

¹⁰⁰ F. BONIFACIO, *op. cit.*, 52.

¹⁰¹ F. BONIFACIO, *op. cit.*, *ibidem*.

¹⁰² F. BONIFACIO, *op. cit.*, *ibidem*.



interpretativa di cui anche i giudici si potevano/dovevano servire. Emergeva ancora una esigenza, solo in parte all'epoca soddisfatta, di una particolare "sensibilità" della magistratura nei confronti della Costituzione, sotto il segno dell'auspicio dell'affermazione di uno spirito collaborativo tra Corte costituzionale e giudici comuni.

Le basi erano quindi già gettate e il rapporto tra Corte e giudici veniva subito a declinarsi alla stregua di un rapporto privilegiato e "organico", cosa che del resto non meraviglia in un sistema di controllo di costituzionalità azionato in via incidentale. Può piuttosto meravigliare il fatto che si tratti di un tema rimasto del tutto in ombra nel dibattito in Assemblea costituente; come può anche in qualche modo meravigliare che (solo) alcuni anni fa sia stato al centro dell'attenzione della dottrina giuridica. Vero è che dalla fine degli anni '90 la Corte ha cominciato a richiedere il tentativo di interpretazione adeguatrice come vero e proprio requisito di ammissibilità della questione¹⁰³. Vero è anche che solo il prosieguo di questa giurisprudenza ha negli anni contribuito a dare luogo, al ricorrere di determinate circostanze, a vere e proprie disfunzioni a livello di sistema¹⁰⁴. È però anche da registrare che tali disfunzioni, da qualche anno, sono state di gran lunga temperate, se non del tutto sanate, con un nuovo corso giurisprudenziale. Secondo questo più recente orientamento, al fine di superare la barriera dell'inammissibilità motivata dalla mancanza dell'esperimento del tentativo di una interpretazione adeguatrice, o dalla perfettibilità di essa, per il giudice è sufficiente avere esperito il tentativo di interpretazione adeguatrice, anche se non compiuta in modo corretto o se affetta da errori. La Corte stessa poi si incarica di emendare tale tentativo non andato a buon fine, anche in considerazione di impostazioni non impeccabili date talvolta alla questione da parte dei giudici remittenti, evitando in tal modo di decretare una inammissibilità che in fin dei conti finirebbe solo per dilatare inutilmente i tempi dell'iter processuale¹⁰⁵.

¹⁰³ A inaugurare l'orientamento giurisprudenziale che sanzionava con l'inammissibilità il mancato esperimento del tentativo di interpretazione adeguatrice, si suole richiamare la [sent. n. 356 del 1996](#), in cui la Corte ha enunciato la regola guida di questo orientamento giurisprudenziale, poi divenuta tralatizia: *in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali*".

¹⁰⁴ Per una esemplificazione di casistica relativa agli anni successivi all'inaugurazione di tale corso giurisprudenziale e anche di alcune criticità a cui tale giurisprudenza ha dato luogo, sia consentito rinviare a G.P. DOLSO, *Interpretazione adeguatrice: itinerari giurisprudenziali e problemi aperti*, in G. BRUBELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. IV, Napoli, 2009, 1320 ss. Sul punto cfr. anche A. BONOMI, *Il dovere del giudice di ricercare l'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata vanifica i requisiti della rilevanza e della non manifesta infondatezza?*, in [Osservatorio AIC](#), ottobre 2013. Più di recente, A. CONZUTTI, *"Furbetti del cartellino" e automatismo espulsivo: l'insostenibile leggerezza dell'interpretazione adeguatrice (traendo spunto da Corte cost. n. 123 del 2020)*, in questa [Rivista](#), 2021/I, 27 ss.

¹⁰⁵ A segnare in qualche misura una inversione di tendenza e un temperamento del rigore a volte emerso nella giurisprudenza, di norma si richiama la [sent. n. 221 del 2015](#), a cui sono seguite molte altre pronunce nello stesso senso, tra cui si distingue, per particolare chiarezza, la [sent. n. 83 del 2017](#).



Al netto degli itinerari che ha seguito la Corte nel maneggiare la cosiddetta “interpretazione adeguatrice”, e al netto delle vicende non sempre rettilinee che si sono registrate, rimane il fatto che si tratta di un problema che sin dai primi anni di attività era emerso nella giurisprudenza anche se non oggetto di sistemazione esplicita, così come era stato intercettato dalla dottrina più attenta. Si tratta di una vicenda che può suggerire due considerazioni. La prima relativa al fatto che alcuni itinerari giurisprudenziali affondano le proprie radici in tempi anteriori, anche molto anteriori, rispetto a quello in cui sono stati oggetto di indagine da parte della dottrina giuridica¹⁰⁶.

Il secondo elemento significativo è che, esaminando la vicenda, che ha conosciuto anche alcune disfunzioni, ci si può interrogare sulla effettiva utilità della sistemazione di alcune traiettorie giurisprudenziali da parte della Corte costituzionale. Si tratta di una tendenza – talvolta presente in talune pronunce – che potrebbe in qualche misura attenuare la naturale elasticità e flessibilità della giurisprudenza che, in questi casi, cioè a seguito di una sistemazione di alcune tendenze, talora declinate in guisa di regole di giudizio, può essere meno propensa a correzioni di tiro o a ulteriori evoluzioni in quanto legata da una troppo rigida enunciazione di protocolli che, in definitiva, non hanno a stretto rigore necessità di essere formalizzati. Bene farebbe forse la Corte a dimostrare particolare circospezione nell’esercizio dei “propri poteri di gestione del processo costituzionale”, per usare le parole della stessa Corte¹⁰⁷.

4. Alcune tappe del cammino della Corte

Non è certo un’operazione facile quella di tentare una periodizzazione dell’attività della Corte costituzionale, molti essendo i margini di opinabilità e di incertezza che contornano i tentativi di tal genere. Di fatto ogni scansione temporale può risultare diversa sulla base dei criteri che si assumono rilevanti ai fini dell’individuazione delle varie “stagioni”. La dottrina è ricca di questi tentativi ma non è questa la sede per ripercorrerli in modo dettagliato¹⁰⁸. Ci si limiterà qui a porsi domande e sollevare dubbi più che a fornire risposte, tanto meno che aspirino ad essere definitive. Si prenderanno in rapida considerazione una serie di indicatori che hanno connotato e connotano l’attività della Corte per poi interrogarsi sulla loro

¹⁰⁶ Si tratta di una situazione che non è difficile da riscontrare nella giurisprudenza della Corte. Un caso emblematico è dato dalle sentenze additive di principio, oggetto di attenzione da parte della dottrina a partire dagli anni '90 ma in realtà già presenti nella giurisprudenza della Corte da diversi anni, anche se appunto non oggetto di specifica sistemazione: per una serie di esemplificazioni al riguardo si rinvia a G.P. DOLSO, *Le sentenze additive di principio: profili ricostruttivi e prospettive*, in *Giur. Cost.*, 1999, 973 ss.

¹⁰⁷ Il riferimento è a Corte cost., [ord. n. 207 del 2018](#).

¹⁰⁸ Un tentativo articolato di periodizzazione si può da ultimo trovare in M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, Torino, 2024, 12 ss., il quale individua sei stagioni dell’attività della Corte costituzionale.



evoluzione nella prospettiva di una ricostruzione diacronica dell'attività della Corte costituzionale. Tanti elementi possono contribuire a disegnare questo percorso. Si accennerà solo ad alcuni di essi al fine anche di comprenderne l'utilità nella prospettiva della ricerca delle linee evolutive della giustizia costituzionale in Italia.

Già alcune considerazioni si sono svolte sul primo periodo di attività del nostro Giudice delle leggi impregiudicato il problema della precisa delimitazione temporale di esso, e al netto del fatto che le cesure non sono mai rigide quando ci si occupa dello sviluppo della giurisprudenza, che difficilmente conosce partizioni temporali precise, registrando per lo più evoluzioni improntate a una certa gradualità e progressività. È evidente che un organo del tutto nuovo – e con compiti del tutto inediti – avrebbe scontato una qualche difficoltà ad affermarsi, di modo che il problema della legittimazione avrebbe finito probabilmente per condizionarne in qualche misura l'attività. Una certa dose di equilibrio era richiesta anche in relazione al rapporto – tutto da costruire – che si sarebbe per necessità instaurato con i tradizionali interlocutori istituzionali degli organi di giustizia costituzionale, rispetto ai quali era certo nel giusto chi osservava: "l'apparizione sulla scena della Corte costituzionale è stata appresa un po' come l'introduzione di un "terzo incomodo" tra Potere legislativo e Potere giudiziario: il primo avvertendo che qualcosa gli era tolto; il secondo che qualcosa non gli era stato dato"¹⁰⁹. Si tratta di una interazione, quella con i giudici e con il legislatore, essenziale per leggere l'evoluzione della giustizia costituzionale in Italia.

Quanto al ruolo dei giudici, si può osservare che, da un punto di vista quantitativo, la timidezza dimostrata nel rimettere le questioni alla Corte ne può avere rallentato in qualche misura l'attività, ritardando l'affermazione di quello che è stato definito il "principio di legittimità costituzionale"¹¹⁰. Ciò nondimeno questa scarsa propensione a proporre questioni di costituzionalità forse ha contribuito ad assicurare la qualità della giurisprudenza. Avendo poche decisioni da prendere la Corte ha potuto portare avanti un lavoro più ponderato, circostanza che si apprezza anche nella primissima giurisprudenza. In genere si pone l'accento sui profili sostanziali della giurisprudenza, che ha consentito di affermare la primazia dei principi costituzionali nei confronti di una legislazione che – giocoforza – evidenziava tanti profili di contrasto con le sopravvenute norme costituzionali, soprattutto quelle a tutela dei diritti e delle libertà. Guardando a questi profili si è giustamente ragionato in dottrina di un'opera di "grande supplenza" messa in campo dalla Corte costituzionale, di modo che in dottrina si è osservato che "pur nella limitatezza della sua azione [...] la Corte risulta uno degli

¹⁰⁹ Così V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giur. cost.* 1976, 1698.

¹¹⁰ Sulla valenza e sulle implicazioni di tale principio nel nostro ordinamento costituzionale si vedano già le considerazioni di F. MODUGNO, *Caratteri del principio di "legittimità costituzionale" e sentenze "sostitutive"*, in *Giur. cost.*, 1969, 91 ss.



organi più presenti nel disegno di attuazione della Costituzione non solo nel senso formale, ma anche in quello sostanziale”¹¹¹.

Certo è che, dopo aver superato senza esitazioni l’ostacolo della sindacabilità delle norme anteriori a Costituzione, era abbastanza scontato che la Corte desse avvio ad un’opera di progressiva *bonifica* della legislazione previgente e soprattutto di quella di epoca fascista, anche con il concorso della magistratura, che pure ha rivelato luci e ombre, sia nel periodo transitorio sia dopo l’entrata in funzione della Corte¹¹². Del resto, i profili di distonia rispetto al disegno costituzionale erano spesso vistosi, di modo da rendere molte leggi del tutto incompatibili con i principi della nuova Costituzione. Va anche poi osservato che il sindacato sulle norme anteriori a Costituzione fu molto diffuso nei primi anni di attività per ovvie ragioni: si trattava della legislazione che si applicava nei tribunali, essendo il Parlamento repubblicano, al momento dell’entrata in funzione della Corte, attivo da meno di dieci anni. Si tratta di un dato essenzialmente quantitativo, tanto è vero che anche successivamente e pure nel periodo più recente è accaduto, e accade, che la Corte si trovi a giudicare, talvolta sanzionandole con l’illegittimità, norme risalenti al passato ordinamento. Quindi lo svolgimento dell’opera di bonifica non connota tanto una stagione ma un modo di essere della Corte, che risponde essenzialmente alla sua funzione di custode della Costituzione. La cifra dei primi anni è forse un’altra, oppure è *anche* un’altra se si vuole. La Corte si inserisce in uno spazio vuoto, come si è detto. Sulla scorta di un quadro normativo ancora da completare, e soprattutto con un carico di pregiudizi pendenti. Se è vero che l’eco del dibattito in Assemblea costituente probabilmente si andava spegnendo e le forze politiche erano impegnate in quegli anni su molti altri fronti, resta il fatto che diverse riserve contornavano il nuovo Organo di giustizia costituzionale e non erano estranee, anche se forse non sempre presenti nel dibattito, alle forze politiche.

In questo contesto la Corte dà avvio alla propria giurisprudenza con la prima storica decisione che ne preannuncia lo stile di quei primi anni. La Corte dimostra di avere consapevolezza del proprio ruolo, di muoversi secondo stilemi processuali (basti por mente alla replica alle varie eccezioni della parte pubblica), di avere introiettato le novità dirompenti della nuova Costituzione. Tutto ciò con uno stile asciutto in cui le argomentazioni sono sintetiche al limite della laconicità. Basti, ad esempio, por mente al passaggio dove la Corte illumina i tratti distintivi tra abrogazione e illegittimità costituzionale rilevando che essi “non sono identici fra loro”, ma “si muovono su piani diversi, con effetti diversi e con competenze

¹¹¹ Sulla “grande supplenza” cfr. L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in AA. VV., *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 515 SS. La citazione è tratta da F. BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, cit., 151.

¹¹² V. ONIDA, *L’attuazione della Costituzione fra Magistratura e Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, IV Milano 1977, 501 ss. Sulle ragioni che in definitiva hanno determinato questa situazione, con riguardo alla composizione del corpo della magistratura a seguito della caduta del fascismo, si rinvia ad A. MELICONI, G. NEPPI MODONA, *L’epurazione mancata. La magistratura tra fascismo e Repubblica*, Bologna, 2022.



diverse”¹¹³. Questi sono i caratteri della giurisprudenza di questi primi anni, e nemmeno risulta agevole porre limiti temporali. Certamente lo *stylus judicandi* muterà nel tempo. L’approccio di stampo “processuale” non sarà mai dismesso e anzi conoscerà ulteriori e significative evoluzioni. Di certo il tessuto argomentativo delle decisioni tenderà a crescere e a divenire sempre più articolato, andando a perdere quella essenzialità che caratterizza la giurisprudenza del primo periodo. Si tratta di un dato che si registra già nel corso degli anni ‘80 ma che poi avrà una battuta d’arresto in corrispondenza dello smaltimento dell’arretrato per poi affermarsi definitivamente nel corso degli anni ‘90¹¹⁴.

In questo primo periodo di attività la Corte inizia subito a costruire il proprio processo, consapevole del fatto che si tratta di un compito che incombe in gran parte sul Giudice costituzionale: di qui le norme integrative, subito approvate dalla stessa Corte, e per moltissimi anni mai più toccate, e una spiccata attenzione per i profili del processo, il che dimostra subito la consapevolezza del ruolo svolto dalla stessa giurisprudenza nella elaborazione delle categorie processuali¹¹⁵. Si tratta di un dato che è estremamente significativo: al di là delle dispute astratte che pure trovarono ampio spazio nel dibattito in Assemblea costituente, la Corte non solo opera con tipiche movenze giurisdizionali, seguendo i canoni generali del processo, ma non si esime certo dall’utilizzare tutti i parametri costituzionali, *principi* compresi, quale che sia la loro estensione, che pure già nella prima sentenza la Corte gradua e distingue in modo sofisticato¹¹⁶. L’utilizzazione di tutti i parametri costituzionali, alcuni fortemente intrisi

¹¹³ Corte cost., [sent. n. 1 del 1956](#).

¹¹⁴ Si tratta di un dato su cui tra gli studiosi c’è una certa uniformità di vedute. Sul punto si vedano i contributi del volume ispirato proprio al corso della giurisprudenza successiva allo smaltimento dell’arretrato: R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991. Fanno il punto sulle evoluzioni organizzative e processuali della Corte costituzionale a metà degli anni ‘90., a testimonianza del cammino fatto dal nostro organo di giustizia costituzionale, i vari contributi raccolti nel prezioso volume di P. COSTANZO (a cura di), *L’organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996.

¹¹⁵ Come constata il Presidente De Nicola, in poche settimane la Corte ha assolto al duplice compito della “totale organizzazione interna” e della conformazione di una “speciale disciplina processuale”: così E. DE NICOLA, *Conferenza stampa del 28 dicembre 1956*, in *Corte costituzionale, Ufficio stampa, La giustizia costituzionale, 1956*. Anche la dottrina che aveva affrontato in quel torno di tempo il tema della natura della Corte sembra propendere in definitiva per la natura giurisdizionale di essa: tra gli altri F. CARNELUTTI, *Aspetti problematici del processo al legislatore*, in *Rivista di diritto processuale*, 1959 ss.; M. CAPPELLETTI, *La giustizia costituzionale in Italia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, 469 ss.

¹¹⁶ Ancora Corte cost., [sent. n. 1 del 1956](#), nella quale, dato per assodato che l’illegittimità costituzionale può derivare anche “dalla sua non conciliabilità con norme che si dicono programmatiche”, si constata che “in questa categoria sogliono essere comprese norme costituzionali di contenuto diverso: da quelle che si limitano a tracciare programmi generici di futura ed incerta attuazione, perché subordinata al verificarsi di situazioni che la consentano, a norme dove il programma, se così si voglia denominarlo, ha concretezza che non può non vincolare immediatamente il legislatore, ripercuotersi sulla interpretazione della legislazione precedente e sulla perdurante efficacia di alcune parti di questa; vi sono pure norme le quali fissano principi fondamentali, che anche essi si riverberano sull’intera legislazione”.



di politicità, rende avvertiti del fatto che la sfera delle valutazioni in qualche misura “politiche” non potrà mai essere estranea al magistero del Giudice delle leggi. La Costituzione contiene un serbatoio di principi potenzialmente illimitato se soprattutto si considerano principi quali l’articolo 2 e l’articolo 3 Cost. Di tutto ciò è ben consapevole la dottrina che su queste tematiche, e sull’andamento pendolare della Corte, tra il polo politico e quello più propriamente giuridico, si è da sempre interrogata¹¹⁷.

Come si vede, si tratta di elementi importanti per la fisionomia della Corte, che ne connotano l’essenza. Essi si sviluppano nel primo periodo ma non si esauriscono in esso. La Corte evolve senza necessariamente superare le acquisizioni precedenti o negare il proprio passato. Alcuni tratti restano, altri registrano una evoluzione, altri ancora vengono magari dismessi, ma il tutto in un processo improntato a progressività che di norma non conosce cesure nette. In parte si tratta di una evoluzione che è legata fisiologicamente anche all’avvicendamento dei giudici che, soprattutto all’inizio, avvenne per “blocchi”, tanto è vero che alcuni Autori ragionano del primo periodo della Corte con riferimento alla durata in carica dei giudici nominati nel 1956 (e tra l’altro in certi casi sostituiti *in itinere* per diverse ragioni)¹¹⁸.

Come si diceva, diverse sono le periodizzazioni proposte, e non è questa la sede per discutere la loro plausibilità. In tutte c’è naturalmente qualcosa di vero e di condivisibile¹¹⁹. Qui preme piuttosto rimarcare quali sono gli elementi che hanno caratterizzato l’affermazione della Corte nel sistema, connotandone il progressivo sviluppo e disegnandone la fisionomia. In questo senso, come si osservava, i primi anni sono certamente caratterizzati dalla progressiva elaborazione di moduli di stampo processuale. Nel contesto di questo approccio è

¹¹⁷ Da ultimo, 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 R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima ‘politica’ e quella ‘giurisdizionale’*, Torino, 2017; in senso critico si vedano le considerazioni di A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2 del 2019, 264 ss.; cfr. anche – tra la sterminata bibliografica – il contributo monografico di R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell’evoluzione del processo costituzionale*, Milano, 2017; infine, anche per ulteriori riferimenti, cfr. il denso contributo di A. RUGGERI, *Il doppio volto del diritto processuale costituzionale nell’esperienza italiana*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 1/2025, 1 ss. In precedenza, si vedano vari contributi di vari autori contenuti nel volume di P. Barile, E. Cheli, S. Grassi (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982.

¹¹⁸ Nel senso indicato, F. BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, cit., 117 ss. che appunta ragiona del “primo dodicennio”, a rimarcare il nesso tra durata in carica dei giudici e periodizzazione dell’attività della Corte.

¹¹⁹ Di recente, per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale scandita sostanzialmente in tre periodi si vedano gli accurati contributi di A. CERRI, *Una prima fase della giurisprudenza costituzionale in Italia*; S. PANIZZA, *Alcune linee di sviluppo del sistema italiano di giustizia costituzionale dopo lo smaltimento dell’arretrato, con particolare riguardo al potere di autonormazione e ai profili di organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale*; G. REPETTO, *Il giudizio accentrato di costituzionalità in Italia e le sue (reali o supposte) matrici kelseniane. Spunti per la lettura della più recente giurisprudenza costituzionale*, tutti in G.P. DOLSO, D. ROSSI (a cura di), 1920-2020. *Un secolo di giustizia costituzionale*, Napoli, 2022, rispettivamente 125 ss., 157 ss., 181 ss.



chiaro che l'interlocuzione con la giurisprudenza comune appare come un dato ineludibile, di cui sin dalle prime sentenze si rinvencono consistenti tracce. L'interpretazione della legge, il tema dell'impatto della Costituzione *sub specie* di interpretazione adeguatrice, l'attenzione – sin dalle primissime sentenze dimostrata – per la giurisprudenza comune, che sarebbe poi stata etichettata – per lo meno al momento di un suo consolidamento – come “diritto vivente”: tutto questo rappresenta la cifra dei primi anni di attività della Corte. Sono tratti che caratterizzeranno anche per il futuro l'azione della Corte, disegnandone modalità e indicandone i limiti: tutto questo diventa ben preso parte del DNA del nostro Giudice delle leggi. Si tratta di una serie di passaggi che non sempre furono assecondati dalla giurisprudenza comune. Alle poche questioni sollevate nei primi anni fanno da contraltare una serie di casi di applicazione diretta della Costituzione, il che in ogni caso impediva che la Corte si pronunciasse sulla questione: si tratta di un *modus operandi* che si era cominciato ad affermare sulla scorta della VII disposizione transitoria della Costituzione. Disposizione transitoria e che evidentemente i giudici avevano in qualche misura metabolizzato continuando a farne in certi casi uso anche dopo l'entrata in funzione della Corte costituzionale. Lo stesso accade nei casi in cui – e non sono pochi – i giudici operano una valutazione che consiste in qualcosa di più di una sommaria delibazione nel contesto della valutazione della “non manifesta infondatezza della questione”, giungendo a recidere un canale di accesso alla Corte anche in casi clamorosi, rispetto ai quali i dubbi di costituzionalità erano più che consistenti¹²⁰. Anche questa situazione, di questioni delibate come manifestamente infondate da giudici comuni e di poi accolte dalla Corte costituzionale con conseguente declaratoria di incostituzionalità, non è confinata ai primi anni di attività della Corte: casistica si è registrata anche in tempi molto più recenti anche se non è mai stata oggetto di uno studio *ad hoc*.

A fronte di questa interlocuzione intensa con la magistratura, che ha in qualche misura portato la Corte a muoversi secondo moduli processuali, pur se adattati alle specifiche funzioni del Giudice costituzionale, non sono mancati momenti che hanno fatto ragionare fin anche di una svolta “politica”, sulla base di una serie di decisioni che evidenziavano alla loro base scelte ampiamente discrezionali. Ciò si è verificato, ad esempio, nei primi anni '70: ma anche in quel contesto, non vi era certo uniformità di vedute in dottrina. Rispetto a chi evidenziava l'accentuazione del versante “politico” della Corte costituzionale, in qualche modo partecipe della evoluzione della forma di governo, vi era chi in effetti temperava questo fenomeno

¹²⁰ Si tratta di uno snodo che aveva attirato sin da subito l'attenzione degli studiosi: sul punto, C. MORTATI, *Ancora sulla «non manifesta infondatezza»*, in *Giur. cost.* 1959, 510 ss. Clamoroso era stata la questione relativa al divieto di accesso delle donne in magistratura, che il Consiglio di Stato aveva liquidato come questione manifestamente inammissibile: Cons. Stato, 18 gennaio 1957, n. 21, cu cui cfr. la nota critica di V. CRISAFULLI, *Una manifesta infondatezza che non sussiste (a proposito dell'ammissione delle donne alla carriera giudiziaria)*, in *Foro it.*, 1957, III, 41 ss.



circoscrivendolo debitamente e non caricando specifiche decisioni di particolari valenze ordinamentali¹²¹.

Del resto, si tratta di una disparità di vedute che emerge anche nel prosieguo degli anni, ove si riaffaccia (appunto periodicamente) l'ipotesi di una natura "politica" dell'attività della Corte costituzionale, variamente motivata. A fronte di chi rimarca la natura (anche) politica dell'organo si contrappone che invece ne rimarca la natura (almeno in senso lato) giurisdizionale: si tratta di approcci che hanno poi ricadute anche sulle valutazioni relative alla natura delle norme processuali nel contesto del giudizio costituzionale¹²². In realtà, come si osservava, nella giurisprudenza della Corte convivono entrambe le anime, di modo che, nel corso del tempo, in alcune decisioni la Corte hanno messo in mostra la componente più politica della sua azione, con l'avvertenza che sempre di politica giudiziaria si tratta, mentre in altre decisioni tale componente appare del tutto recessiva, mentre i caratteri giurisdizionali dell'attività della Corte si manifestano come assorbenti.

In questa sede si possono provare a identificare quei passi che la giurisprudenza ha via via compiuto e che ne segneranno – in prospettiva – l'evoluzione senza necessariamente individuare spartiacque che in realtà la giurisprudenza non conosce – o non conosce invariabilmente – e sono per lo più frutto di ipotesi (talora forzature) dottrinali, che rispondono ad esigenze classificatorie ma che non sempre sono fondate su un esame sistematico della giurisprudenza. E proprio l'elemento da ultimo accennato rende questo tipo di indagine che qui stiamo compiendo particolarmente insidioso. Come quando si ragiona di modelli, anche quando si tenta di delimitare nel tempo l'attività della Corte, individuando vari periodi di essa, si rischia di sovrapporre valutazioni più o meno discrezionali a ricognizioni oggettive, di dare prevalenza ad alcuni elementi rispetto ad altri (anche in sede di predisposizione di criteri di

¹²¹ Di "svolta politica" aveva ragionato S. RODOTÀ, *La svolta politica della Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1970, 37 ss.; per un ridimensionamento, tuttavia, di questa svolta si vedano le considerazioni di A. PIZZORUSSO, *Meriti e limiti del processo costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1972, 424 ss.

¹²² Si vedano, a mo' di esempio, le due prospettazioni dottrinarie che esprimono i due orientamenti a cui nel testo si è fatto cenno. Il riferimento è a F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, e a G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 19 ss. Ma si tratta di impostazioni che si riaffacciano anche nel prosieguo del tempo, tra l'altro in corrispondenza con l'opera di smaltimento dell'arretrato da parte della Corte costituzionale. Anche in questo contesto, dove appunto aveva fatto capolino un'idea di politicità con riguardo alla giurisprudenza costituzionale, idea però revocata in dubbio da altra parte della dottrina: in questo senso, R. ROMBOLI, *Introduzione al seminario*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, 27 ss., sulla base di una serie di considerazioni tratte dalla giurisprudenza costituzionale. Va ad ogni modo osservato che gli studi che all'epoca, e nel tempo, hanno affrontato il tema della natura prevalentemente giurisdizionale o politica dell'Organo di giustizia costituzionale, di norma non si basano su una indagine a tappeto della giurisprudenza dalla quale potrebbero emergere anche indicazioni diverse o comunque ulteriori rispetto ad analisi più circoscritte e che muovono per lo più dall'esame di alcune pronunce, pur rilevanti, della Corte costituzionale.



valutazione *ex ante*), di trascurare certi filoni giurisprudenziali a scapito di altri, di enfatizzare certe decisioni specifiche senza tenere conto del quadro complessivo, anche sottostimando il significato di altri e diversi orientamenti giurisprudenziali: insomma di utilizzare criteri in qualche misura arbitrari o non sufficientemente controllati.

Per cercare di evitare tutto questo si può tentare di isolare alcuni elementi che caratterizzando lo sviluppo della giurisprudenza e che ne hanno condizionato – per comune ammissione – l'evoluzione. Del resto in dottrina non sempre i periodi, se così si possono chiamare, della Corte costituzionale sono delimitati con nettezza, venendo in certi casi raffigurata l'evoluzione della stessa Corte come un *continuum* nell'ambito del quale sono così diversi ed eterogenei gli elementi di cui tenere conto che la delimitazione temporale non è agevole da praticare¹²³. Va osservato che, anche quando alcuni orientamenti giurisprudenziali avevano portato a certe conclusioni, a livello di dottrina le opinioni risultavano niente affatto convergenti. Si pensi, a titolo di esempio, a quella stagione – sopra ricordata – che avrebbe determinato – secondo una certa prospettiva – una vera e propria svolta “politica” del nostro organo di giustizia costituzionale che però, di fatto, soprattutto a guardare retrospettivamente a quel periodo, non ci fu o fu qualcosa di diverso e certo da leggere in modo meno *tranchant*.

È un fatto assodato che la Corte consolidi senza particolari difficoltà la sua presenza nel sistema. Se nei confronti del legislatore ha dimostrato una certa prudenza, un segnale della quale è dato anche dal comparire non certo immediato delle sentenze additive, i rapporti si sono rivelati più organici e stretti con i giudici. Spesso sono state evidenziate alcune tensioni con il potere giudiziario, ad esempio in relazione all'interpretazione della legge, ai tentativi della Corte di imporre interpretazioni conformi a Costituzione, oppure anche con riferimento agli effetti delle stesse sentenze di accoglimento, soprattutto nel contesto delle norme processuali. Si tratta di un problema emerso in relazione agli effetti delle pronunce di accoglimento relative a norme processuale nell'ambito del processo penale¹²⁴.

¹²³ Si tratta in sostanza del *modus procedendi* di uno dei più felici volumi che siano stati pubblicati sulla storia della Corte: il riferimento è a F. BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, cit., 117 ss. In questa prospettiva è significativo che, al momento di avvicinarsi all'attualità (il volume è del 1996), l'Autore non a caso titola: “Continuità e nuove sollecitazioni. La Corte dagli anni Ottanta ai giorni nostri”, mostrando, d'altra parte, di non attribuire una soverchia importanza al momento di smaltimento dell'arretrato, sovente inteso come inizio di un nuovo periodo da parte di altra dottrina.

¹²⁴ Il riferimento è, in particolare, alla sentenza della Corte costituzionale [n. 52 del 1965](#), rispetto alla quale cfr. Cassazione SS. UU., 11 dicembre 1965. La Corte costituzionale aveva dichiarato illegittimo l'art. 392 cpp, nella parte in cui non prevedeva il deposito degli atti anche al termine dell'istruttoria sommaria: si tratta di una decisione che avrebbe avuto effetti gravi in relazione ai processi pendenti, di modo che si affacciò la tesi della distinzione tra applicazione “diretta” e applicazione “indiretta” della norma in modo appunto da temperare gli effetti della decisione della Corte costituzionale. Sulla sentenza in parola, propria nell'ottica che qui stiamo coltivando, L. ELIA, *Divergenze e convergenze della Corte costituzionale con la magistratura ordinaria in materia di garanzie difensive e istruttoria sommaria*, in *Rivista di diritto e procedura penale*, 1965, 537 ss.



Ma di fatto si tratta, se si esamina il flusso complessivo della giurisprudenza, di situazioni episodiche, isolate, a cui fa da contraltare un inserimento tendenzialmente e per lo più armonico della giurisprudenza costituzionale nel sistema della giurisdizione comune. Quindi le tensioni che pure ci sono state non sono altro che espressione di una inevitabile interazione che alle volte può dare luogo a momenti di dialettica più o meno intensa.

La Corte dialoga con il sistema giudiziario, non trascura di rapportarsi con il legislatore, delle cui prerogative mostra di tenere conto nelle sue decisioni. Affronta le più varie questioni, lasciando spesso intendere, attraverso auspici o veri e propri moniti, che vi sono interi plessi normativi rispetto ai quali urgente è la necessità di un intervento legislativo, anche perché rispetto ad essi una progressiva opera di bonifica da parte della Corte è già ampiamente in atto, pur al netto di un'ovvia mancanza di organicità: solo per citare alcune aree che avevano occupato la giurisprudenza, basti pensare al codice di procedura penale, da una parte, e al diritto di famiglia, dall'altra, oggetto di interventi demolitori ma anche di inviti (talora pressanti) al legislatore a porre mano ad una rivisitazione di quei settori normativi. Lo stesso può dirsi della disciplina relativa all'ordinamento penitenziario. Spesso in questi contesti la Corte è chiamata a censurare lacune del sistema, vuoti normativi che determinano situazioni di incostituzionalità. L'attitudine della Corte a censurare tali lacune e a riempirle attraverso altrettante addizioni idonee a ripristinare una situazione di conformità a Costituzione si afferma in modo graduale e porta al primo comparire, nel corso degli anni '60, delle sentenze additive, che la Corte adotta circondandole da molte cautele, compendiate dalla fortunata formula, che poi si tramutò presto in regola di giudizio, delle "rime obbligate"¹²⁵.

Se si guarda a questa varia giurisprudenza, e si focalizza l'attenzione sui parametri dalla Corte utilizzati, anche e forse soprattutto nelle pronunce additive su cui ci siamo rapidamente soffermati, si può constatare che rispetto ad un parametro costituzionale in particolare la Corte inizia – dapprima un po' sottotraccia – un continuo lavoro di elaborazione e di rielaborazione. Si tratta del principio di eguaglianza enunciato nell'art. 3 della Costituzione. Lo sviluppo del sindacato di eguaglianza risale ai primissimi anni della Corte. Si tratta di una evoluzione oggetto di svariati studi da parte della dottrina, che già negli anni '70 avevano colto la vitalità di questa giurisprudenza e le sue prospettive¹²⁶. Ai nostri fini ci si può limitare ad alcune essenziali considerazioni. In primo luogo, il principio di eguaglianza si rivela sin da subito un principio del tutto trasversale, di modo che si può certamente concordare con chi che lo qualifica alla stregua di un limite generale per il legislatore, che si impone in ogni materia,

¹²⁵ La dottrina si deve, come noto, a V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giur. Cost.*, 1976, 1707 ss.; tesi poi ripresa nelle varie edizioni del manuale dello stesso autore, sino all'ultima edizione: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984. Emblematico esempio di questa tipologia di pronuncia è dato dalla [sent. n. 190 del 1970](#), relativa alla omessa previsione della presenza del difensore all'interrogatorio dell'imputato ove invece era contemplato l'intervento del pubblico ministero.

¹²⁶ Punto di riferimento è il contributo di A. CERRI, *Il principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 1976, contributo cui si rinvia per la ricostruzione analitica dello sviluppo giurisprudenziale.



quale che ne sia l'oggetto¹²⁷. Un altro tassello decisivo riguarda l'evoluzione che il principio di eguaglianza ha nel volgere di pochi anni conosciuto nella giurisprudenza. Il primo passo è stato quello di tradurre il principio in una regola di giudizio: cioè, quella di trattare in modo eguale situazioni eguali e in modo diverso situazioni diverse. Se la disparità di trattamento, con la presenza di un *tertium comparationis*, viene da subito utilizzata dalla Corte al fine di censurare differenze di trattamento di cui viene per vero saggiata la giustificazione, nel giro di pochi anni si inverte in giurisprudenza anche la regola del divieto di parificazione di situazioni tra loro diverse, giudizio che non necessariamente implica un termine di paragone ma che evoca nondimeno un giudizio sulla ragionevolezza della uniformità di trattamento di situazioni che possono presentare elementi di differenziazione¹²⁸.

Attraverso la verifica della giustificatezza delle discipline messe a confronto, oppure della uniformità di trattamento al cospetto di situazioni (su un piano fattuale o normativo) differenziate, la Corte ha cominciato ad impiegare criteri di "ragionevolezza", finendo per configurare, questa valutazione, uno degli snodi più rilevanti del giudizio condotto alla stregua del principio di eguaglianza. Da lì il passo è stato breve verso una progressiva emancipazione del principio di ragionevolezza dallo schema tendenzialmente ternario che il principio di eguaglianza inteso in senso stretto di norma evidenza e richiede¹²⁹. Si tratta di un cammino, a più riprese oggetto di attenzione da parte della dottrina, che è abbastanza scontato alla luce anche delle esperienze di giustizia costituzionale di altri Paesi, le cui Costituzioni contengano principi analoghi al nostro art. 3 Cost.¹³⁰ L'iter compiuto dalla Corte conduce ad un sindacato sull'art. 3 Cost. vuoi declinato in termini di eguaglianza, che si attua attraverso un giudizio di tipo relazionale, o ternario, come si è detto, e al contempo ad un sindacato, sempre basato sulla stessa norma, che però ha come *focus* un giudizio sulla ragionevolezza della norma, tendenzialmente (o apparentemente secondo alcuni) irrelato e non ancorato a profili di comparazioni. Si tratta di una evoluzione che si consuma nei primi anni di attività della Corte ma che ha poi bisogno di anni per poter svilupparsi in modo massivo. Se negli anni '70 l'art. 3 viene usato con una certa frequenza, è poi dagli anni '80 che tale impiego diviene in qualche misura assorbente rispetto ad altri parametri, anche in ragione delle varie sfaccettature che tale principio conosce e delle varie sembianze che può assumere. Se il dato quantitativo è impressionante, anche con riguardo alle percentuali delle pronunce di accoglimento che su tale principio si fondano, quello che è anche da sottolineare è l'attitudine del principio a conoscere nel tempo ulteriori corollari. Da diversi anni a questa parte la Corte, soprattutto (ma

¹²⁷ Così L. PALADIN, *Eguaglianza, diritto costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Milano, 1965, 520 ss.

¹²⁸ Uno dei primi casi giurisprudenziali aveva ad oggetto l'istituto del *solve et repete*, deciso dalla Corte con la [sentenza n. 21 del 1961](#).

¹²⁹ Secondo la sistemazione che risale al decisivo contributo di A. CERRI, *Il principio di eguaglianza nella giurisprudenza costituzionale*, cit.

¹³⁰ Cfr. tra i primi in modo organico G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001.



non solo) con riguardo al diritto penale (e in particolare al sindacato sulle “pene”) evoca correntemente il principio di proporzionalità; non è revocabile in dubbio che si tratti di un principio che ha un forte radicamento nell’art. 3 Cost.¹³¹.

Preme osservare che, una volta affermatosi in modo significativo tra la fine degli anni ‘60 e l’inizio degli anni ‘70, e al netto di fisiologiche oscillazioni, il principio di eguaglianza continua ad essere utilizzato in modo corrente dalla Corte, e prima ancora dai giudici comuni, che confezionano molte delle questioni di cui investono la Corte proprio sul principio di eguaglianza, variamente declinato, in alcuni annate costituendo le questioni fondate su questo parametro oltre un terzo di quelle pervenute alla Corte in via incidentale. C’è per vero una tendenza, che già affondava le sue radici negli anni ‘80, ad evocare da parte dei giudici rimettenti e anche ad utilizzare, da parte della Corte, il proteiforme parametro della ragionevolezza anche dove ricorrono le condizioni per fare uso del principio di eguaglianza in senso stretto, attraverso uno schema di giudizio di tipo relazionale¹³².

Dalla prima comparsa nella giurisprudenza costituzionale degli anni ‘50, il principio di eguaglianza/ragionevolezza ha conosciuto un inarrestabile sviluppo negli anni successivi. Uno sviluppo che è andato di pari passo con una progressiva elaborazione e rielaborazione del principio. Diffusione ulteriore è derivata dal dilagare anche del principio di ragionevolezza e dei vari corollari in cui esso si articola. Si tratta quindi di elementi che hanno connotato lo sviluppo della giustizia costituzionale in Italia e da cui non si può prescindere quando si tenti di fare un bilancio sul ruolo della Corte nel sistema¹³³. Piuttosto il sindacato sulla base di questi principi diviene una cartina di tornasole dello stato di salute di un sistema legislativo e della progressiva (inarrestabile?) tendenza a frammentarsi in una miriade di provvedimenti settoriali, che spesso introducono eccezioni o deroghe, che vanno inevitabilmente a costituire un fertile terreno dove il sindacato basato sul principio di eguaglianza si può alimentare e sviluppare. Va anche osservato del resto che alcune tipologie decisorie che la Corte ha adottato sin dagli anni ‘60 rivelano una indubbia interazione con lo sviluppo del principio di eguaglianza nella giurisprudenza costituzionale. Se si pensa, infatti, alle pronunce additive, non si può revocare in dubbio il fatto che si tratta di pronunce che quasi invariabilmente trovano la loro

¹³¹ Emblematica con riguardo al principio di proporzionalità è Corte cost., [sent. n. 68 del 2012](#). Sullo stesso reato oggetto della pronuncia del 2012, e a precisazione di quella importante decisione, cfr. da ultimo la [sent. n. 113 del 2025](#), su cui si vedano anche le osservazioni di G.L. GATTA, *Un’importante sentenza della Corte costituzionale sul principio di proporzionalità della pena come criterio di interpretazione restrittiva delle fattispecie penali*, in *Sistema penale*, n. 7-8/2025, 129 ss.

¹³² L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza: aprile 1979-dicembre 1983*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, 619 ss. Paladin dimostra, esaminando le sentenze, che spesso il richiamo al principio di ragionevolezza non esclude che lo schema ternario fosse in realtà presente alla Corte, così come ci fosse un *tertium comparationis* anche se esso in certi casi rimaneva del tutto sullo sfondo.

¹³³ Per un approccio ancora più generale, cfr. il contributo di L. D’ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005



scaturigine da una comparazione tra varie situazioni e sulla disciplina normativa che le governa. In questo contesto è chiaro che il principio di eguaglianza, oltre a quello di ragionevolezza che ne costituisce una gemmazione, costituiscono strumenti molto potenti per evidenziare non solo trattamenti ingiustificati ma anche omissioni legislative che ridondano, ove appunto non assistite da una *ratio* adeguata, in violazione del principio di eguaglianza. Ciò accade, come si può agevolmente constatare scorrendo la giurisprudenza, per entrambe le tipologie di additive a suo tempo individuate dalla dottrina, cioè sia per le additive di garanzia sia per le additive di prestazione¹³⁴.

È interessante notare che gli sviluppi della giurisprudenza, anche quando abbiano alle spalle alcuni fattori per così dire scatenanti, o comunque delle condizioni che li favoriscano, si possano consolidare oppure ulteriormente evolvere anche nel caso in cui le condizioni che tali sviluppi hanno determinato vengono meno, si modificano, si trasformano. Ciò è accaduto, e non è passato inosservato alla dottrina, nel contesto della giurisprudenza di tipo processuale, ma è certamente vero anche per quanto riguarda la giurisprudenza *tout court*¹³⁵. Un cenno merita ancora anche il processo davanti alla Corte e il suo sviluppo. Come si osservava si tratta di profili di cui la Corte ha avuto modo di occuparsi sin dalle sue prime pronunce, e anche prima, quando elaborò le norme integrative appunto nel 1956. L'evoluzione è stata progressiva e non si è mai fermata, dimostrando la giurisprudenza una spiccata vitalità nella cornice delle regole processuali comuni¹³⁶. Sia sul versante delle tipologie decisorie utilizzate sia sul versante più schiettamente processuale, la Corte si dimostra particolarmente reattiva anche nei primi anni di attività. Di norma si individua nell'opera della Corte successiva all'accumulo di un significativo arretrato a seguito del processo *Lockheed* un certo spartiacque nella storia della Corte costituzionale. Di certo gli strumenti messi in campo per smaltire l'arretrato seguirono due filoni: uno riguardante la gestione del processo, l'altro invece il cuore delle pronunce, cioè le motivazioni. Quanto al primo versante, la Corte utilizzò sempre con maggiore frequenza la tipologia decisoria dell'inammissibilità, che si consolidò come l'unica forma della pronuncia processuale (se si eccettua la restituzione degli atti, ormai confinata alle ipotesi di *jus superveniens*). Accanto ad inediti motivi di inammissibilità, la Corte dimostrò certamente un maggior rigore nell'impiego delle categorie processuali che portò a dismettere molte questioni senza entrare nel merito, per giunta con la forma – per lo più – dell'ordinanza pronunciata in camera di consiglio. Non si può non osservare che gli strumenti utilizzati nell'opera di

¹³⁴ Si veda al riguardo la raffinata analisi di L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre 1981- luglio 1985)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, 306 ss.

¹³⁵ Con riguardo al processo davanti alla Corte costituzionale, si tratta di dinamiche che erano state perfettamente colte per primo da M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio incidentale*, Padova, 1984.

¹³⁶ Sul riferimento ai modelli processuali degli altri settori del diritto, con particolare riferimento al tema dell'istruttoria, che la Corte ha in definitiva forgiato in via giurisprudenziale, si rinvia a G. C. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Torino, 2012.



smaltimento dell'arretrato di fatto, come subito osservato dalla dottrina e di poi confermato dalla prassi, sopravvissero all'opera di eliminazione dell'arretrato per costituire, a loro volta, tratti caratteristici del modo di essere e di operare della Corte costituzionale¹³⁷. Non si può nemmeno non rimarcare come la conformazione del processo davanti alla Corte e l'interpretazione delle scarse norme processuali contenute nelle fonti scritte furono oggetto di intenso lavoro da parte della giurisprudenza senza l'apporto della quale è difficile immaginare un diritto processuale "costituzionale"¹³⁸.

Quanto allo stile delle motivazioni, occorre osservare che in questo caso la sinteticità delle motivazioni del periodo 1987/1989 è in effetti espressione di un momento contingente, che per vero estremizzava un carattere asciutto dell'argomentazione già presente nella passata giurisprudenza. Si tratta di un tratto che via via è stato abbandonato, almeno in via tendenziale. Con il passare degli anni le motivazioni risultano sempre più articolate e complesse, talora anche sovrabbondanti rispetto allo stretto *thema decidendum*, quando la Corte procede (anche opportunamente in certi casi) ad una ricognizione generale del plesso normativo in cui la norma censurata va ad incastonarsi, plesso normativo di cui talora viene ricostruita la genesi e lo sviluppo, in una prospettiva sistematica. Nulla a che fare, appunto, con la *concinnitas* tipica degli anni dell'eliminazione dell'arretrato.

Sotto il profilo del contenuto delle pronunce, in questo turno di tempo si registra uno stile più essenziale nella redazione delle motivazioni delle sentenze, che spesso sono ridotte all'osso e si distinguono per la loro brevità. Il proliferare delle forme dell'inammissibilità troverà continuità nella giurisprudenza successiva che, pur con varietà di percorsi, in sostanza incrementerà lo spazio e la qualità delle pronunce processuali. In disparte della sofisticazione di alcune tipologie di pronunce processuali, e del loro significato talora "ordinamentale" (anche nella prospettiva della tessitura dei rapporti con il legislatore e con i giudici), si ponga mente anche al fatto che, soprattutto nei primi anni 2000, in alcuni casi la percentuale di esse rispetto al totale delle decisioni adottate dalla Corte nei giudizi in via incidentale è stata pari ad un terzo¹³⁹.

¹³⁷ Il riferimento è a R. ROMBOLI, *Introduzione al seminario*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, 14 "un certo modo di affrontare le questioni, tipico degli anni dello smaltimento dell'arretrato, potrebbe trovare una spiegazione ed una giustificazione nel perseguimento del valore della eliminazione delle cause pendenti, ma questa cadrebbe inevitabilmente allorché dovessimo riscontare, come pare dimostrare l'esame della giurisprudenza di questi primi quattro mesi del 1990, che quell'atteggiamento della Corte continua nonostante non vi sia più arretrato da eliminare".

¹³⁸ In questa prospettiva, E. CATELANI, *La determinazione della questione di legittimità costituzionale nel giudizio incidentale*, Milano, 1993, 153 ss. Sul punto, tra gli altri, si vedano anche i contributi di V. ANGIOLINI, *La Corte senza il "processo" o il "processo" costituzionale senza processualisti?* e di P. CARROZZA, *Il processo costituzionale come processo*, entrambi in R. ROMBOLI (a cura di), in *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, rispettivamente 20 ss. e 63 ss.

¹³⁹ Su questa evoluzione, si rinvia a G.P. DOLSO, *Corte e giudici alle soglie del giudizio di costituzionalità*, Milano, 2003.



Come osservato, lo smaltimento dell'arretrato è stato spesso identificato come una sorta di spartiacque, che identifica un prima, connotato dall'opera di bonifica dell'ordinamento dalle incrostazioni della legislazione fascista, e un dopo, caratterizzato da un nuovo ruolo della Corte nel sistema. Di fatto è vero che nei primi decenni di attività la Corte è stata chiamata a pronunciarsi in molte occasioni sulla legislazione del passato ordinamento, ma ciò accadrà anche successivamente, negli anni '80 e '90, anche se con minore frequenza¹⁴⁰. Si tratta di una conseguenza inevitabile del fatto che non solo si erano registrati nella giurisprudenza della Corte moltissimi interventi nel senso indicato, ma anche di un'altra concorrente circostanza: il legislatore aveva – pur tardivamente – cominciato a porre mano ad interi plessi di legislazione che erano stati terreno fertile per interventi della Corte; basti por mente, in questa prospettiva, a quante decisioni avevano riguardato il diritto di famiglia, ancorato, prima della riforma del '75, a principi di certo incompatibili con i valori costituzionali, e alle decisioni in materia di diritto del lavoro (a cominciare dalle sentenze sullo sciopero), anteriormente all'adozione dello Statuto dei lavoratori¹⁴¹.

Non è affatto facile di fatto comprendere se l'evoluzione – comunque incessante – della giurisprudenza della Corte possa essere utilmente scomposta secondo criteri cronologici, pur connotati da confini non rigidi. Tanto è vero che le ricostruzioni dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte non sono affatto univocamente orientate con riguardo ai termini della periodizzazione. Sulle caratteristiche, infatti, della Corte post-smaltimento dell'arretrato le opinioni divergono in modo sensibile. Non a caso in dottrina si è osservato – in qualche modo in misura “minimale” – che, al di là della pluralità di punti di vista la riguardo, che “è indiscutibile che il rafforzamento realizzato dalla Corte sul piano dell'efficienza e

¹⁴⁰ Pare interessante ricordare che ancora nel 1974 la maggior parte delle decisioni aveva avuto ad oggetto leggi approvate prima dell'entrata in vigore della Costituzione: il dato si ricava da F. BONIFACIO, *La giustizia costituzionale nel 1974*, in Cortecostituzionale.it, 20 gennaio 1975. Secondo il Presidente Bonifacio, “non è certo senza significato che anche nel 1974 il maggior numero delle nostre decisioni abbia avuto ad oggetto disposizioni emanate in epoca anteriore alla Costituzione e, fra queste, in misura prevalente disposizioni dei grandi complessi normativi, vale a dire dei codici, che tuttora attendono – speriamo non ancora per molto – di essere adeguati alla nuova realtà che ci circonda”.

In questa opera di bonifica, inoltre, vi sono molti casi in cui la Corte non giunge all'adeguamento della legge alla Costituzione nella prima occasione in cui è investita della questione, ma solo in un secondo momento, a testimonianza del fatto che l'adeguamento alla tavola dei valori costituzionali è stata lenta e progressiva. A titolo di esempio, si vedano – in via esemplificativa – i seguenti casi di *overruling*: in tema di reati comuni commessi in occasioni di sciopero, di cui all'art. 635, comma 2, c.p., rispettivamente [sent. n. 110 del 1957](#) e [sent. n. 119 del 1970](#); e ancora in tema di “incitamento a pratiche contro la procreazione”, reato previsto e punito dall'art. 553 c.p., rispettivamente la [sent. n. 9 del 1965](#) e [n. 49 del 1971](#).

¹⁴¹ Con riguardo al diritto di famiglia, si può ad esempio vedere la [sent. n. 9 del 1964](#), sulla posizione dei coniugi (non paritaria) rispetto alla proposizione della querela in nome e per conto del figlio minore; o anche [sent. n. 50 del 1973](#), in riferimento ad un trattamento discriminatorio a danno dei figli “naturali”,



dell'organizzazione si traduce anche in un incremento di potere politico"¹⁴². Quello che è certo è che, a seguito dall'esperienza dello smaltimento dell'arretrato, la Corte non solo si è dotata di un arsenale di decisioni che incidono sul "suo" processo, ma ha anche definito, con varie modalità e accenti, i propri rapporti con i giudici rimettenti ed anche con il legislatore.

Sotto il primo profilo, va rimarcato come la Corte risulti del tutto consapevole del fatto che le regole del processo costituzionale possono essere elaborate in sede giurisprudenziale, tanto è vero che, a fronte dell'intenso lavoro su diversi tasselli del proprio processo, la Corte non sente la necessità di porre mano alle vecchie norme integrative, che saranno oggetto di intervento solamente nel 2006. In riferimento al rapporto con i propri tradizionali interlocutori la Corte elabora nuove traiettorie giurisprudenziali che si concentrano, affinandole, soprattutto sulle condizioni di accesso alla Corte. Con riguardo ai rapporti con il legislatore, di certo nel periodo dello smaltimento dell'arretrato non sono mancate pronunce in cui la Corte ha fatto un passo indietro rispetto a richieste di intervento che in qualche misura potevano incidere sulla discrezionalità del legislatore: vero è del resto che si tratta di una giurisprudenza, quella monitoria, che già si era sviluppata tra la fine degli anni '70 e la prima metà degli anni '80, come testimoniato per vero dalla dottrina che aveva registrato tale tendenza¹⁴³.

Va in ogni caso ribadito che in quel periodo, in cui la Corte mira a ridurre l'arretrato anche attraverso soluzioni di carattere processuale, il dialogo con i giudici diviene più intenso. In questa cornice, soprattutto negli anni successivi, si va sviluppando uno degli orientamenti che più ha attirato l'attenzione degli studiosi, cioè l'obbligo, in capo al giudice rimettente, di tentare, a pena di inammissibilità, di praticare una interpretazione conforme a Costituzione, si può constatare che si tratta di un orientamento che ha, per così dire, un *prima* e un *dopo*. Come già del resto rilevato, l'idea di una interpretazione adeguatrice è presente sin dalle prime battute della giurisprudenza costituzionale, e del resto rende ragione delle pronunce interpretative di rigetto. Non solo: anche la dottrina dei primi anni si dimostra del tutto consapevole del fenomeno. Ma, anche dopo la sistemazione della regola processuale, che impone a – pena di inammissibilità – al giudice di tentare tale interpretazione, e a fronte di sviluppi non sempre del tutto producenti di tali orientamenti, la Corte stessa ha ridimensionato il fenomeno a partire dal 2015¹⁴⁴. Questo solo per dire che in effetti quelle che potrebbero sembrare (o sono passati per) orientamenti giurisprudenziali che segnano – o contribuiscono a segnare – un certo *periodo* della Corte, in realtà affondano spesso le proprie radici nel passato, ove magari esistevano pur senza essere oggetto di precise classificazioni, e poi in

¹⁴² A. PIZZORUSSO, *Prefazione*, in R. R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, 7. Del resto, la legittimazione della Corte si radica anche sulle modalità di gestione del proprio processo, cioè sui "modi" con cui essa "esercita la sua azione": in questo senso V. ANGIOLINI, *La Corte senza il "processo", o il "processo" costituzionale senza processualisti?*, cit., 25.

¹⁴³ L. PEGORARO, *La Corte e il parlamento. Sentenze-indirizzo e attività legislativa*, Padova, 1987

¹⁴⁴ Tra le primissime cfr. Corte cost., [sent. n. 221 del 2015](#); esplicita al riguardo anche la successiva [sent. n. 83 del 2017](#).



realtà si evolvono, portando, come nel caso, alle estreme conseguenze un certo orientamento, per poi conoscere un progressivo ridimensionamento o, per lo meno, a una ricalibratura. Un *continuum* nel tempo, come si diceva, che rende ogni tentativo di periodizzazione abbastanza incerto ed anche azzardato.

Tornando, solo per cenni, ad aspetti “sostanziali” dell’evoluzione della giurisprudenza costituzionale, è evidente che non si può non guardare, tra le altre cose, all’apertura al diritto sovranazionale, soprattutto a seguito della riforma costituzionale del 2001 relativa del titolo V della Costituzione. Nell’occasione l’art. 117 cost. è stato riformulato e nel suo *incipit* si prevede che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”. Questi ultimi costituiscono il dato nuovo della norma, in assoluta discontinuità con il passato, anche se risalenti orientamenti dottrinali ne avevano auspicato, già in tempi remoti, un utilizzo nel giudizio di costituzionalità¹⁴⁵. Come è noto, la Corte, dopo un periodo di riflessione, ha fornito una sistemazione con riguardo al “posto” e all’impiego delle norme sovranazionali di origine internazionale. Si tratta di fonti che, seppure subordinate alla Costituzione, costituiscono parametri interposti nel giudizio di costituzionalità¹⁴⁶.

Se poi si pone mente al fatto che la fonte internazionale più frequentata è la Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e che, nell’ambito di essa, un ruolo privilegiato, di completamento e specificazione delle norme del trattato, assume la *giurisprudenza* della Corte europea dei diritti dell’uomo, ci si rende subito conto delle dimensioni del fenomeno. Ed in effetti la giurisprudenza della Corte costituzionale successiva ai due citati arresti giurisprudenziali del 2007 è una dimostrazione eloquente di quanto appena osservato. Il dato che più incide sul giudizio di costituzionalità è costituito dal ruolo di interprete privilegiato che la Corte costituzionale (come del resto la stessa Convenzione europea) riconoscono alla *giurisprudenza* della Corte di Strasburgo (art. 32, comma 1 della Carta). Se questa giurisprudenza interpreta le norme della Convenzione, finisce per contribuire a definire il tessuto normativo – di straordinaria ampiezza – sul quale parametrare, a mente appunto dell’art. 117, comma 1 Cost., la legittimità costituzionale delle leggi. I flussi della giurisprudenza ci parlano di un impatto assai significativo che è andato via via aumentando.

Se si pone mente alla dilatazione del materiale su cui parametrare la legittimità della legge, è evidente che si tratta di un dato quantitativamente, oltre che qualitativamente, rilevante. Ciò va tuttavia letto nel contesto di una serie di altri elementi. In primo luogo, un dato statistico: ad onta di questa dilatazione del parametro di costituzionalità le questioni proposte in via incidentale non sono aumentate negli anni successivi al nuovo corso giurisprudenziale inaugurato nel 2007: anzi, da quanto emerge dalle Relazioni annuali dei Presidenti della Corte

¹⁴⁵ H. Kelsen, *La garantie jurisdictionnelle de la Constitution (la justice constitutionnelle)*, in *Annuaire Inst. Intern. Dir. Pub.*, cit., 150 ss.

¹⁴⁶ Corte cost., sentt. [nn. 348](#) e [349 del 2007](#).



emerge un progressivo inaridimento delle questioni proposte in via incidentale, ad onta degli orizzonti che la dilatazione del parametro sovranazionale avrebbe potuto dischiudere¹⁴⁷. All'interno, tuttavia, delle pronunce rese in via incidentale, è facile riscontrare che un aumento quantitativo (e qualitativo) della presenza di parametri sovranazionali, per lo più relativi alla CEDU, ha guadagnato terreno e importanza. Da un esame molto sommario relativo all'ultimo quinquennio 2020-2024, su un totale di 1202 pronunce si osserva che fonti UE compongono il parametro in circa 30 pronunce mentre parametri internazionali popolano circa 220 pronunce della Corte. Va in ogni caso osservato che, a fronte dei tanti casi in cui parametri sovranazionali (soprattutto CEDU) vengono evocati, le decisioni di accoglimento si fondano poi per lo più su parametri interni, risultando gli altri di norma assorbiti dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale¹⁴⁸.

Analogo discorso può essere fatto anche con riguardo al diritto UE, la cui "presenza" nella giurisprudenza costituzionale negli ultimi anni si è accresciuta, a seguito di una serie di fattori abbastanza noti: in primo luogo l'adozione della Carta europea dei diritti dell'uomo, e della sistemazione che ad essa ha assegnato la Corte a far data dalla [sent. n. 269 del 2017](#). Unitamente a questo va anche rilevato che la pratica del rinvio pregiudiziale inaugurata negli ultimi anni dal nostro Giudice delle leggi ha accresciuto il ruolo del diritto dell'Unione europea nel giudizio costituzionale, così come a tale tendenza ha contribuito un impiego più massiccio – negli ultimi anni registrato – delle fonti UE prive di effetti diretti come parametro del giudizio di legittimità costituzionale¹⁴⁹. Tutto questo ha condotto da diversi anni la stessa Corte, a conferma del peso che questa componente ha sulla giurisprudenza costituzionale, ad inserire un capitolo *ad hoc* nella annuale relazione sulla giurisprudenza costituzionale dal 2012. A far

¹⁴⁷ Cfr. Corte costituzionale, Servizio studi, [La giurisprudenza costituzionale del 2011](#), in cui si osserva che, per la prima volta dopo il 1969, le questioni proposte in via incidentale sono scese sotto la soglia delle 300. Una tendenza analoga prosegue negli anni successivi scendendo il numero delle questioni proposte in via incidentale anche sotto la soglia delle 200, come accaduto nel 2017 e nel 2018.

¹⁴⁸ Nel 21% delle pronunce totali della Corte del quinquennio considerato si evocano parametri sovranazionali. Tra queste pronunce, che appunto evocano parametri sovranazionali, il 12% fa riferimento all'art. 11 e l'88 % all'art. 117. Nel periodo preso in considerazione, tra le pronunce in cui è evocato l'art. 117, comma 1, Cost, ci sono, in particolare, 79 pronunce di accoglimento, di cui: 12 pronunce di accoglimento sulla base di previsioni UE; 12 pronunce di accoglimento sulla base di previsioni CEDU; ben 55 pronunce di accoglimento sulla base di altri parametri interni. Sul rapporto tra parametro costituzionale e convenzionale si veda tra gli altri A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in *Quad. cost.*, 2001, 48 ss., secondo cui la maggior parte dei diritti sanciti dalla CEDU è in sostanza "coperto" da norme costituzionali interne.

¹⁴⁹ Su questi nessi, A. CONZUTTI, *"Granital Revisited" Revisited? Tendenze espansive nel nuovo cammino europeo della Corte costituzionale*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 1/2022, 44 ss. Cfr. anche, per ulteriori spunti, C. Caruso, F. Medico, A. Morrone (a cura di), *Granital revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bologna, 2020; S. BARBIERI, *Il rinvio pregiudiziale tra giudici ordinari e Corte costituzionale. La ragione del conflitto*, Napoli, 2023; C. PINELLI, *Granital e i suoi derivati. A quaranta anni da Corte cost.*, n. 170/1984, in [Rivista AIC](#), 4/2024, 36 ss.; F. SAITTO, *Giurisprudenza costituzionale e protezione dei diritti fondamentali in Europa. I sistemi accentrati di fronte alle sfide della legalità costituzionale europea*, Milano, 2024.



data da quella relazione emerge in effetti un capitolo rubricato espressamente “*La Repubblica, l’ordinamento dell’UE, il sistema CEDU e il diritto internazionale*”¹⁵⁰. All’interno di tale capitolo vengono scomposti i dati con riguardo al diritto internazionale, *in primis* la CEDU, e il diritto UE, a rimarcare il peso che tali parametri rivestono nel giudizio incidentale nel suo complesso. Nelle successive Relazioni tale sezione compare immancabilmente registrando con puntualità l’andamento della giurisprudenza con riguardo al diritto sovranazionale.

Dopo quindi il 2007, e progressivamente, si è aperta una nuova stagione nella giurisprudenza della Corte. Da alcuni anni, poi, anche il diritto UE ha incrementato in vario modo la sua presenza nel flusso della giurisprudenza. Quello che è certo è che si tratta di un tassello importante, che va a connotare un modo di essere del nostro Giudice costituzionale. Va ad ogni modo rimarcato che la Corte in qualche misura “governa” questi fenomeni. In riferimento a diritto CEDU va infatti ricordato che, dopo alcuni anni di utilizzo di tale parametro, comprensivo, come detto, non solo della Convenzione, ma anche della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la Corte costituzionale proprio su quest’ultima ha ritenuto necessario dispensare alcune indicazioni in qualche misura limitative dell’incidenza di tale parametro nel giudizio di costituzionalità. Si tratta infatti di precisazione tese a circoscrivere in qualche misura il peso della giurisprudenza della Corte EDU rispetto alla quale viene richiesto al giudice un vaglio più critico, lo stesso giudice non dovendosi limitare ad essere solo “passivo recettore” di questa giurisprudenza, dal momento in cui tale giurisprudenza assume un peso specifico maggiore solo al ricorrere di determinate circostanze che la Corte illustra nel dettaglio nella sentenza¹⁵¹.

Sul versante delle interazioni con il diritto UE si è invece osservato che una maggiore attenzione della giurisprudenza nasce anche qui da scelte operate dalla stessa Corte, sia quando ha in qualche modo precisato il ruolo dei giudici e della Corte rispetto alla Carta europea dei diritti fondamentali, sia quando ha cominciato a praticare con maggiore frequenza il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, realizzando quello spirito di collaborazione su cui la dottrina da tempo insisteva¹⁵². Si tratta di una tendenza che ha di recente riconosciuto una

¹⁵⁰ Corte costituzionale, Servizio studi, [La giurisprudenza costituzionale del 2012](#). Ciò in discontinuità rispetto all’anno precedente ove il capitolo relativo ai parametri sovranazionali era semplicemente rubricato: “*La Repubblica e gli ordinamenti sovranazionali*”.

¹⁵¹ In questo senso, la nota sentenza della Corte costituzionale [n. 49 del 2015](#), non a caso oggetto di svariati commenti in dottrina. Ci si può limitare qui a ricordare, in senso critico per vero, la posizione autorevolmente espressa da V. ZAGREBELSKY, *Corte cost. n. 49 del 2015, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, art. 117, Cost., obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione*, in [Rivista AIC](#), maggio 2015, ss.

¹⁵² Al netto del fatto che su entrambi i profili la letteratura è vastissima, ci si limita ad indicare, in via del tutto esemplificativa, sul primo di essi, A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1 del 2018, 149 ss.; sul secondo, A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2019, 12 ss. Più in generale, sul rapporto tra le varie giurisdizioni, cfr. il contributo di DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti*, Bologna, 2010.



ulteriore evoluzione a seguito della quale la Corte costituzionale ha guadagnato ulteriore terreno rispetto al ruolo dei giudici comuni nei processi di applicazione del diritto UE nell'ambito del nostro ordinamento¹⁵³. Ma anche in questo caso, gli effetti della pronuncia potranno essere misurati solo a distanza di un certo tempo e monitorando la prassi applicativa, soprattutto dei giudici comuni.

Quindi le aperture, o le chiusure, e in definitiva il governo di queste fonti sovranazionali, il loro ruolo nel sistema di controllo di costituzionalità delle leggi, è rimesso alla Corte, che in sostanza può dilatarne o ridurne l'importanza. Certamente l'apertura al diritto sovranazionale, soprattutto a far data dal 2007, è un dato di sistema, ad oggi non eludibile, dato che dispiega un peso quantitativo e qualitativo non trascurabile nel panorama della giurisprudenza. Ma, come avviene per altre caratteristiche del giudizio costituzionale, non costituisce un dato acquisito una volta per tutte, o che connota di per sé una particolare "stagione" della giurisprudenza costituzionale; si tratta piuttosto di un dato suscettibile di essere in qualche misura regolamentato per via giurisprudenziale, di modo che il suo impatto sul sistema può variare nel tempo anche se difficilmente potrà venire meno, almeno *rebus sic stantibus*. Ciò non toglie che, ad oggi, questo versante rappresenti una delle *cifre* più significative nel giudizio sulle leggi, i cui orizzonti si sono alquanto dilatati, per lo meno in fase di "ingresso" delle questioni, attesa la percentuale delle questioni proposte che (anche) su parametri sovranazionali si fondano; è però anche vero che in fase di definizione delle questioni – in "uscita" quindi – trapela una netta "preferenza" della Corte per l'impiego di parametri presenti nella nostra Costituzione, anche se non è infrequente che a certe decisioni si giunga (anche) sotto la "pressione" della normativa e soprattutto della giurisprudenza sovranazionale.

Quello che pare da rimarcare – in definitiva – è che ogni periodizzazione dell'attività della Corte presta il fianco a obiezioni, molte volte anche giustificate, dovute anche alla difficoltà di individuare cesure nette, talora solo "convenzionalmente" individuate. Il fatto che la giurisprudenza non conosca vere e proprie soluzioni di continuità è dimostrato da tanti e tali fattori che non si possono che menzionare in via del tutto esemplificativa. In relazione, ad esempio, alle tendenze espresse dalla giurisprudenza costituzionale con riguardo ai "fondamentali" del giudizio di costituzionalità, si può constatare come si tratti di orientamenti tendenziali, che vengono enucleati dalla dottrina, sulla base di una serie di indicatori, non sempre univoci del resto, e non certo immutabili nel tempo. In questo contesto non è inusuale che alcuni filoni di pronunce, o alcune inedite tipologie di decisioni, finiscano per avere un

¹⁵³ Il riferimento è a Corte cost., [sent. n. 181 del 2024](#), non a caso oggetto di numerosi commenti, tra cui ci si può limitare, tra i primi, a ricordare A. RUGGERI, [La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta in attesa di successive messe a punto \(a prima lettura di Corte cost., n. 181 del 2024\)](#), in questa [Rivista](#), [Studi](#), [2024/III](#), 1346 ss.



maggiore peso specifico condizionando le valutazioni degli interpreti¹⁵⁴. In questo senso va letta, ad esempio, la dicotomia tra tendenze alla diffusione del giudizio e tendenze all'accentramento di esso. Se è vero che all'inizio degli anni 2000 si ragionava per lo più degli elementi di diffusione del giudizio di legittimità costituzionale, una ventina di anni dopo si discorre di accentramento o, meglio, di ri-accentramento del giudizio costituzionale¹⁵⁵. Se gli elementi di diffusione erano di fatto presenti, anche se non sistematizzati, sin dai primi anni di attività della Corte, non è meno vero che essi continuano a sussistere anche negli anni più recenti dove, soprattutto in ragione di alcune specifiche pronunce o di taluni orientamenti giurisprudenziali si predica piuttosto una tendenza al ri-accentramento¹⁵⁶. Va considerato tuttavia che ancorare tendenze generali a singoli arresti giurisprudenziali è azzardato, così come legarle a orientamenti che, come visto, spesso sono reversibili e di fatto nella disponibilità della stessa Corte costituzionale. È poi infine da rimarcare che si tratta di *identikit* dell'attività della Corte che sono costruiti selezionando alcuni snodi specifici dell'attività della Corte magari pretermettendo quella che è la produzione giurisprudenziale "a regime", che costituisce in definitiva l'ossatura del sistema.

In questo ordine di idee che si sta coltivando, si può anche por mente all'utilizzo delle varie tipologie di pronunce. Partendo dalle pronunce processuali, esse sono comparse in modo massiccio a partire dagli anni '80 per poi dilagare dopo la fase di smaltimento dell'arretrato. Il vero è che molte di queste varie tipologie di pronunce erano già comparse, forse in modo sporadico, già nei primi anni di attività della Corte, anche se la formula decisoria poteva essere diversa. Clamoroso il caso delle questioni sollevate su norme già dichiarate illegittime: in un primo momento la Corte dichiarava la questione manifestamente infondata per poi correggere il tiro e dichiararla manifestamente inammissibile: ma nella sostanza la questione veniva di fatto dismessa. Lo stesso dicasi per le questioni meramente interpretative, dove in sostanza il giudice chiede un avallo interpretativo alla Corte, attraverso quello che talora, in anni recenti, la Corte ha definito come un uso distorto dell'incidente di costituzionalità. Anche in questo

¹⁵⁴ Una ricostruzione delle linee di tendenza della giurisprudenza della Corte costituzionale è stata tentata alcuni anni fa da S. BARTOLE, *Giustizia costituzionale (tendenze evolutive)*, in *Enc. Dir., Annali*, VII, Milano, 2014, 477 ss. Si tratta di un approccio che merita senza dubbio di essere coltivato.

¹⁵⁵ G. Campanelli, G. Famiglietti, R. Romboli (a cura di), *Il sistema "accentrato" di costituzionalità*, Napoli, 2020. Come si osservava nel testo, meno di vent'anni prima, a testimonianza di un andamento in qualche misura pendolare che la nostra Corte, come del resto altri organi di giustizia costituzionale, esibisce, per lo meno nella percezione che ne ha la dottrina, era stato pubblicato un volume il cui baricentro era invece la "diffusione" del giudizio di costituzionalità delle leggi: E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione. Verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso?*, Torino, 2002.

¹⁵⁶ Nel senso di un processo in atto di ri-accentramento del giudizio di costituzionalità si rinvia alla ricostruzione di G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Napoli, 2017, spec. 307 ss.



caso, se la sostanza della decisione non cambia, l'unica differenza è la formula, nei primi anni di infondatezza, successivamente di inammissibilità¹⁵⁷.

Anche per altre tipologie decisorie si riscontrano analoghi sfasamenti temporali. Esempio emblematico è costituito dalle sentenze che sono state etichettate come additive di principio, risalenti – *rectius* individuate dalla dottrina – a partire dagli anni '90, ma di fatto risalenti anche a diversi anni prima, dato che si rinvenivano sentenze che contengono dispositivi dal significato analogo a quelle delle additive di principio¹⁵⁸.

Con riguardo alle condizioni a cui la Corte ancora alcuni tipi di sentenze, va detto che non si tratta di condizioni che conoscono automatismi. Basti por mente alle sentenze additive rispondenti, per molti anni, alla regola delle "rime obbligate", negli ultimi anni temperata da quella delle rime cosiddette "adeguate". Come nel passato è accaduto che l'addizione della Corte non fosse di fatto strettamente "obbligata" rispetto all'attuazione di principi costituzionali, analogamente anche quando ha cominciato ad affermarsi la tendenza ad allargare lo spettro di utilizzo di questa tipologia di pronuncia (ritenendosi sufficiente una rima "adeguata" per procedere all'addizione), può nondimeno accadere che la Corte dismetta una questione proprio per la pluralità di possibili opzioni sul tappeto, la cui scelta implicherebbe un esercizio di discrezionalità in definitiva non confacente alla natura della Corte costituzionale nonostante il nuovo corso giurisprudenziale¹⁵⁹.

Da questi rapidi accenni sembra uscire corroborata l'idea dell'opportunità di adottare una prospettiva più ampia e comprensiva quando ci si appresti a tentare, più che di individuare periodi o stagioni dell'attività della Corte costituzione, di descriverne lo sviluppo e l'evoluzione. In questa cornice, più che (o oltre che) soffermarsi su singole, pur importanti decisioni (di cui per vero dovrebbero essere attentamente monitorati i "seguiti") oppure limitarsi alla dimensione "processuale", pur intesa in senso ampio, cioè comprensiva della fisionomia dei vari "tipi" di pronunce del Giudice delle leggi, si potrebbe tenere conto anche di altri elementi, attingendo a indicatori – per così dire – più "sostanziali", guardando di più alla giurisprudenza

¹⁵⁷ Un risalente esempio nel senso indicato nel testo si rinviene in Corte cost., [sent. n. 46 del 1958](#).

¹⁵⁸ È interessante osservare che un esempio abbastanza sicura di pronuncia additiva di principio *ante litteram* è da individuare nella pronuncia n. 6 del 1966, relativa ai vincoli urbanistici e alla loro indennizzabilità. Pur in un contesto assai diverso ha delle assonanze con le additive di principio la [sent. n. 86 del 1977](#). Successivamente, ma sempre prima che tale tipologia fosse dalla dottrina fatta oggetto di sistemazione, cfr. Corte cost., sentt. nn. [560 del 1987](#) e [406 del 1988](#).

¹⁵⁹ In giurisprudenza da un certo momento si è cominciata a registrare la tendenza ad ammettere addizioni anche in situazioni in cui non si delineasse una soluzione a rime propriamente *obbligate*, pur rinvenendosi nell'ordinamento paradigmi normativi su cui modulare l'addizione: tra le prime, [sent. n. 222 del 2018](#). Su questa "svolta" G. REPETTO, [Recenti orientamenti della Corte costituzionale in tema di sentenze di accoglimento manipolative](#), in questa [Rivista, Liber amicorum per Pasquale Costanzo](#), vol. III, 1 ss. Fa il punto in modo molto su questa evoluzione N. ZANON, *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 AA.VV., *Corte e legislatore: tra moniti, rinvii e collaborazione*, Milano, Giuffrè, 2024, 199 ss.



nei suoi contenuti e non solo nelle formule processuali, anche se lette nelle dinamiche di relazione con i tipici interlocutori della Corte costituzionale¹⁶⁰. In questa prospettiva è evidente che l'utilizzo di determinati parametri da parte della Corte e l'evoluzione che tale utilizzo ha conosciuto nel tempo, hanno connotato fortemente l'azione del Giudice costituzionale: esempio paradigmatico è costituito, come si accennava, alle traiettorie seguite con riguardo al giudizio di eguaglianza/ragionevolezza. Si tratta di un giudizio che ha assunto proporzioni tali da caratterizzare e connotare la stessa fisionomia dell'operare della Corte. Come osservato, qualcosa di analogo si può anche dire sulla apertura della Corte al diritto sovranazionale, in relazione ai due versanti di cui si è detto. Anche riguardo a questi filoni di giurisprudenza è chiaro che siamo al cospetto di evoluzioni destinate a incidere sullo stesso modo di essere dell'organo di giustizia costituzionale.

Si tratta di un tentativo che implica una indagine sistematica della giurisprudenza e che non può certo essere compiuto in questa sede ma che potrebbe costituire una pista di ricerca utile al fine di meglio ricostruire le traiettorie evolutive di una giurisprudenza che è sempre in movimento e che va appunto considerata anche nelle sue traiettorie "materiali", non certo inutili da mettere a fuoco quando ci si cimenti nel difficile tentativo di fare un bilancio a tutto tondo sull'attività di un organo così decisivo per la nostra forma di governo¹⁶¹.

¹⁶⁰ Una spiccata attenzione per il contenuto delle pronunce nel contesto di un tentativo di ricostruire in particolare la prima fase della giurisprudenza costituzionale, si registra in un denso contributo A. CERRI, *Una prima fase della giurisprudenza costituzionale in Italia*, cit., 125 ss.

¹⁶¹ Sul punto, L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 524.