

Che cosa è la Corte Costituzionale





CHE COSA È LA CORTE COSTITUZIONALE



Alfonso Quaranta



Presentazione della 4^a edizione

Nel presentare questo volumetto, giunto alla quarta edizione con l'attento aggiornamento curato dal Giudice Gaetano Silvestri, voglio rivolgere un cordiale saluto a coloro, in particolare studenti, che, sempre più numerosi, visitano la nostra Istituzione, per conoscerne il funzionamento.

La Corte ha un fondamentale ruolo di garanzia della legalità costituzionale delle leggi, con peculiare attenzione alla tutela dei diritti fondamentali, e opera una mediazione dei conflitti sociali, concorrendo, in modo sostanziale, all'adeguamento del diritto all'evoluzione del corpo sociale.

Come per tutte le Istituzioni democratiche del nostro Paese, che trovano nell'ordinamento costituzionale il proprio fondamento, e, dunque, anche per la Corte, è importante che la comunità a cui si rivolgono, abbia consapevolezza delle funzioni che essa esercita e delle sue modalità di lavoro.

Contribuisce, infatti, all'effettività dell'operato delle Istituzioni, che compongono e sostengono l'assetto costituzionale dello Stato, una continua, sempre rinnovata appartenenza dei principi della Carta fondamentale al corpo sociale, a ciascun cittadino, e a coloro che sono, comunque, interessati dalle nostre pronunce.

Ciò, naturalmente, è rafforzato da un'informazione chiara e corretta.

Questo è l'obiettivo della pubblicazione "Che cosa è la Corte costituzionale", che, come hanno messo in luce anche i miei predecessori, mette a disposizione di coloro che vogliono conoscere da vicino la Corte, e in particolare giovani studiosi, studenti e stranieri che vengono nel Palazzo della Consulta, una guida chiara e puntuale, che ripercorre la genesi ed il funzionamento della Corte, nel luogo storico ove ha sede.

Come ho avuto modo di affermare il 23 febbraio 2012, nella tradizionale Conferenza stampa annuale, la Corte opera con imparzialità e trasparenza – come garantito dalla necessaria motivazione delle sue decisioni, pubblicate in tempo reale sul sito web; dalla collegialità dei lavori; dal principio del contraddittorio tra le parti del processo costituzionale – e in tal modo tutti possono conoscere cosa fa la Corte, e perché assume determinate decisioni.

La presente pubblicazione è espressione, sul diverso piano didattico-divulgativo, del medesimo principio, di modo che le imponenti strutture dell'antico Palazzo che ospita la Corte, assumano agli occhi dei graditi visitatori, la trasparenza del cristallo.

Infine, ricordo l'invito, sempre attuale, rivolto da Piero Calamandrei ai giovani studenti, nel discorso tenuto a Milano nel 1955, a dare alla Costituzione il proprio spirito, la propria gioventù, per farla vivere, e sentirla come propria.

Alfonso Quaranta

Presidente della Corte costituzionale



Presentazione della 3^a edizione

Quando, al tempo della presidenza di Cesare Ruperto, fu ideato questo libro, curato da Valerio Onida con il contributo di altri giudici allora in carica, se ne giustificò la pubblicazione con il rilievo che, tra gli organi costituzionali, la Corte era certamente il meno conosciuto.

Nonostante siano trascorsi da allora sette anni e si sia rapidamente esaurita una seconda edizione, con aggiornamenti di cui si è incaricato il giudice Gaetano Silvestri, il rilievo suindicato conserva gran parte della sua validità.

La scarsa conoscenza del posto occupato dalla Corte Costituzionale tra le grandi istituzioni del nostro Paese riguarda non soltanto le giovani generazioni, ma anche persone adulte.

Pur essendo negli anni molto aumentato il livello di attenzione che la stampa non specialistica e di larga diffusione presta alle vicende della Giustizia e degli organi che, con diverse attribuzioni, l'amministrano, i più continuano ad ignorare, tra l'altro, che la Corte non ha poteri d'iniziativa e che le logiche cui ubbidisce nel suo concreto funzionamento non sono quelle, legittime in altre sedi, di maggioranza e minoranze, di disciplina e organizzazioni di gruppi.

La Corte è consapevole di non poter ovviare da sola alle carenze di conoscenza che concernono il suo "essere" tra le istituzioni e, quindi, auspica che la stampa non specializzata dedichi sempre maggiore attenzione al suo operare, per spiegarlo e, se del caso, criticarlo; tuttavia ritiene che questo libro possa avere ancora una grande utilità sia per gli studenti, che molto spesso assistono alle udienze, e in genere per i giovani, ma anche per gli adulti, italiani o stranieri, in particolare, per questi ultimi, nella sua versione in inglese.

Francesco Amirante

Presidente della Corte costituzionale

dal Palazzo della Consulta, 25 febbraio 2009



Presentazione della 2^a edizione

L'idea di questo piccolo libro - la cui stesura fu curata, nel 2002, dal Giudice Valerio Onida, con il contributo degli altri Giudici in carica - venne all'allora presidente della Corte Costituzionale, Cesare Rupert, al fine di fornire semplici (ma complete) informazioni sulla natura e sulla attività di questo organo, così da rendere meno misteriosa una istituzione che è fondamentale nel sistema delle garanzie.

Nella nostra società democratica, tutto quello che riguarda il funzionamento dei pubblici poteri e le conseguenze del loro agire sulla vita degli individui e della società può e deve essere oggetto di comunicazione. L'informazione genera la conoscenza e la conoscenza favorisce la partecipazione attiva alla vita democratica,

Il carattere volutamente divulgativo di questa pubblicazione è frutto di una scelta ben ponderata che ne ha privilegiato la diffusione tra quanti non posseggono quelle cognizioni "tecniche" che solo consentirebbero la comprensione di un testo scientifico. Il suo stampo pedagogico e la sua destinazione innanzitutto al pubblico dei giovani studenti mira allo scopo di far sentire le istituzioni non come qualcosa da cui diffidare o (peggio ancora) da cui difendersi, ma come entità poste al servizio della società per la realizzazione del bene comune.

Il successo che ha avuto questa piccola opera ci ha spinto oggi, senza mutarne lo spirito ed il contenuto, ad apportarvi gli aggiornamenti che si sono resi necessari per attualizzarla. Tale compito è stato curato dal Giudice Gaetano Silvestri, cui va il più sentito ringraziamento.

L'augurio è che la sua lettura possa contribuire - seppur modestamente - a porre le basi per formare dei cittadini consapevoli dei propri diritti e del proprio ruolo e nel contempo rispettosi dei diritti e del ruolo degli altri.

Franco Bile

Presidente della Corte costituzionale

dal Palazzo della Consulta, 15 febbraio 2008



Presentazione della 1^a edizione

La Corte costituzionale è forse il meno noto tra gli organi costituzionali, se bisogna dar credito a un sondaggio condotto lo scorso anno su un campione rappresentativo della popolazione italiana. Ciò può spiegarsi col fatto che, introdotta solo con la Costituzione repubblicana nel 1948, essa esiste operativamente da meno di mezzo secolo, mentre gli altri organi costituzionali sono coevi alla fondazione dello Stato italiano.

Vero è che quasi tutti ne conoscono l'esistenza, anche perché non c'è lavoratore, insegnante o pensionato che in qualche modo non sia stato interessato, direttamente o indirettamente, a procedimenti nei quali vengono sollevate questioni di costituzionalità. Ma pochi, davvero pochi sanno – anche per la scarsa attenzione dei mezzi di comunicazione di massa – quali siano precisamente e come vengano svolte le sue funzioni. Né fanno eccezione gli studenti, se si escludono quelle poche migliaia all'anno che, provenienti da licei e istituti tecnici di tutta Italia con i loro insegnanti, partecipano ad un'udienza pubblica nel Palazzo della Consulta e riescono così a stabilire un senso di confidenza con la Corte. Ebbene l'idea di questo piccolo libro è nata proprio dal desiderio di ottenere tanto con il maggior numero possibile di studenti e cittadini, di far sentire loro meno misteriosa e più vicina un'istituzione fondamentale nel sistema delle garanzie previsto dalla Costituzione italiana.

La sua particolarità consiste nell'essere stato interamente scritto dagli stessi giudici costituzionali, da tutti e con un particolare criterio, che non è quello normale della suddivisione del lavoro e neppure quello collegiale. Uno di loro, infatti, il professor Valerio Onida, avvalendosi anche della sua precedente esperienza di docente universitario e di avvocato, ha predisposto una sintetica quanto chiarissima bozza, su cui abbiamo lavorato in ordine successivo tutti, apportando ciascuno le correzioni e integrazioni ritenute necessarie, poi di volta in volta riscontrate e approvate da ognuno di noi.

Ne è risultata un'opera spero esauriente pur nella sua brevità, precisa e tuttavia semplice, alla portata di qualunque lettore. Del che sono grato a tutti i miei colleghi, e in particolare a Valerio Onida.

Un vivo ringraziamento vada anche al ministro dell'Istruzione, signora Letizia Moratti, che – dimostrando grande sensibilità, ad un tempo pedagogica e istituzionale – ha accettato con prontezza, simpatia ed entusiasmo, di contribuire alla diffusione dell'opera nelle scuole.

Fiducioso che il piccolo libro sarà letto con interesse da molti insegnanti e studenti, do a tutti appuntamento – che rinnovo nell'invito autografo stampato in ultima pagina – a Palazzo della Consulta, per un incontro anche personale con i giudici della Corte.

Cesare Ruperto

Presidente della Corte costituzionale

dal Palazzo della Consulta, il 2 giugno 2002, Festa della Repubblica



Busto bronzo di Enrico De Nicola primo Presidente della Corte Costituzionale già primo Presidente della Repubblica.



1. Un Palazzo, una Corte	
Perché "la Consulta"?	12
Dal papato alla Monarchia, alla Repubblica	
2. Come e perchè nascono le Corti costituzionali	
Una istituzione giovane	16
Onnipotenza del Parlamento?	
L'esperienza americana	
In Europa: un controllore per il Parlamento	
Un arbitro per i conflitti costituzionali	
3. La Corte costituzionale italiana	
Come è nata la Corte	20
La lenta attuazione	
La prima udienza e la prima sentenza	
Qualche dato	
4. La struttura	
La composizione della Corte	24
Chi sceglie i giudici	
Diritti, obblighi e prerogative dei giudici costituzionali	
La Presidenza della Corte	
L'organizzazione amministrativa	
5. Le funzioni	
Il controllo di costituzionalità delle leggi	30
Chi può provocare il giudizio della Corte?	
Il giudice comune come "portiere" del giudizio di costituzionalità	
Corte costituzionale e giudici: un dialogo permanente	
La Corte e la libertà del legislatore	
Il fattore tempo	
Le decisioni della Corte	
La dichiarazione di incostituzionalità e i suoi effetti	
Le pronunce di rigetto	
Le pronunce interpretative	
Le controversie fra Stato e Regioni e fra Regioni	
I conflitti tra poteri	
I giudizi di ammissibilità dei <i>referendum</i>	
I giudizi penali	
6. Come lavora la Corte costituzionale	
Un anno di cause	42
L'instaurazione del giudizio	
Chi può intervenire?	
La riunione della Corte	
Un relatore per ogni causa	
L'udienza pubblica	
La camera di consiglio	
Decisioni a maggioranza?	
La redazione della pronuncia	
La lettura della sentenza	
Opinioni dissenzienti	
7. La Corte e le altre Corti	
Le Corti "sorelle"	54
Le Corti internazionali e sovranazionali	
8. Conclusione	
La Corte e la Costituzione	57
9. Appendici	
Schemi sull'attività della Corte	58
La prima sentenza del 1956	
Breve storia del Palazzo	

Chissà quante volte sarà capitato di leggere in un giornale o di sentire alla televisione che “la Consulta” si è pronunciata o le era stato chiesto di pronunciarsi su un certo problema. E può essere accaduto di vedere, in rapide immagini di cronaca o di repertorio, in occasione di qualche cerimonia o di qualche avvenimento, i giudici della Corte costituzionale riuniti in udienza, in toga nera lunga come una tonaca, collo e maniche merlettati, intorno ad un lungo banco a forma di ferro di cavallo.

Queste pagine cercano di fornire alcune essenziali informazioni su questa istituzione.

Perché “la Consulta”?

Con questo nome viene spesso designata la Corte costituzionale, perché il Palazzo della Consulta, situato a Roma, in Piazza del Quirinale, è la sede della Corte. Una scelta felice, questa della sede, non solo perché il settecentesco palazzo è un’opera architettonica di grande bellezza, ma anche perché la sua collocazione esprime bene, simbolicamente, la posizione della Corte costituzionale: sul colle “più alto” di Roma, faccia a faccia con il Palazzo del Quirinale, sede del Presidente della Repubblica, massima istituzione rappresentativa, e a sua volta titolare prevalentemente - come la Corte - di compiti di garanzia; relativamente lontano, invece, dai palazzi della Roma “politica” (Montecitorio e Palazzo Madama, sedi delle due Camere; Palazzo Chigi, sede della Presidenza del Consiglio, cioè del vertice del Governo; i vari ministeri) e della Roma “giudiziaria” (il “Palazzaccio”, sede della Corte di cassazione, cioè del vertice della magistratura). La Corte infatti dialoga con la politica, ma non è essa stessa una istituzione “politica” in senso stretto. Non ha il compito di rappresentare i cittadini realizzando gli indirizzi e gli orientamenti da essi (o dalla loro maggioranza) prescelti, ma piuttosto quello di garantire il rispetto da parte di tutti della legge fondamentale della Repubblica, la Costituzione; proprio in relazione a questo compito e nel suo svolgimento, essa dialoga altresì con gli organi giurisdizionali, ma non è essa stessa un’istituzione giudiziaria come questi.

Dal papato alla Monarchia, alla Repubblica

Sin dall’edificazione e fino al 1870 - salvo che per il brevissimo periodo in cui vi si insediò il governo della Repubblica Romana del 1848-49 quando Roma faceva parte ancora dello Stato pontificio - in questo palazzo aveva sede un organismo ecclesiastico con funzioni giudiziarie in materia civile e penale, la “Sacra Consulta”. Alla parete d’una stanza è ancora oggi possibile leggere il testo di sentenze pronunciate dalla Sacra Consulta a carico di responsabili di delitti commessi nello Stato pontificio.



Il Salotto verde.



Quando Roma fu annessa al Regno d'Italia, nel 1870, e il Quirinale divenne la residenza ufficiale del Re, il palazzo della Consulta fu per un certo periodo la dimora del principe ereditario Umberto di Savoia (il futuro re Umberto I) con la moglie Margherita. A questo periodo risalgono molte decorazioni interne del palazzo. Successivamente esso divenne la sede del ministero degli Affari esteri, e, dopo il trasferimento di questo a Palazzo Chigi (prima che alla "Farnesina"), la sede del ministero delle Colonie, poi dell'Africa italiana (ancora oggi alcuni dipinti alle pareti, di soggetto "coloniale", ricordano quel periodo). Alla fine della seconda guerra mondiale, il ministero venne soppresso (l'Italia non aveva più colonie), ma le sue strutture continuarono ad occupare per alcuni anni il palazzo, finché nel 1955, concretamente istituita la Corte costituzionale, il palazzo ne divenne la sede, mai da allora cambiata: l'articolo 1 della legge n. 265 del 1958 stabilisce che il palazzo della Consulta «è destinato a sede permanente della Corte costituzionale».





La Magnificenza di Antonio Bicchierai nella volta del *Salotto verde* (nella pagina a fianco).



Una veduta dello studio del presidente con il celebre dipinto di Giacomo Balla, *Il Maggio*.



Il Salotto rosso con "Le Nozze di Cana" del Tintoretto.

Una istituzione giovane

La Corte costituzionale è una istituzione creata in tempi relativamente recenti. Nulla di simile vi era nell'ordinamento anteriore alla Costituzione del 1948. In altri paesi, organismi analoghi erano stati previsti per la prima volta - sulla base soprattutto delle elaborazioni teoriche di un grande giurista democratico austriaco, Hans Kelsen - in alcune Costituzioni europee degli anni Venti del secolo scorso. Dopo la seconda guerra mondiale, una Corte (o Tribunale o Consiglio) costituzionale fu prevista, oltre che nella Costituzione italiana, in quella tedesco-occidentale del 1949 (la prima entrata in funzione nell'Europa postbellica, a partire dallo stesso anno); più tardi si ritrova (in forma diversa) nella Costituzione francese del 1958, nelle Costituzioni democratiche del Portogallo (1974) e della Spagna (1978), e nella Costituzione jugoslava (1963). Più di recente quasi tutte le nuove Costituzioni degli Stati dell'Europa orientale e di quelli sorti dallo scioglimento dell'Unione Sovietica hanno previsto la istituzione di organismi analoghi, e lo stesso è accaduto in altri Stati extraeuropei. Oggi un meccanismo di controllo di costituzionalità delle leggi esiste, in varie forme, in 164 dei 193 Stati del mondo.

Ma se le Corti costituzionali sono istituzioni giovani, il problema da cui esse nascono e a cui cercano di rispondere viene da lontano.

Onnipotenza del Parlamento?

Secondo la più antica tradizione costituzionale europea, formatasi soprattutto nella Gran Bretagna del Sei-Settecento e nella Francia post-rivoluzionaria, anche le istituzioni statali sono soggette al diritto, e i giudici (le Corti, i tribunali), indipendenti dagli altri poteri, hanno il compito di risolvere le controversie, applicando le regole di diritto e ripristinandone l'osservanza quando esse sono violate.

Ma come nascono le regole del diritto dello Stato? Esse scaturiscono dalla tradizione che si fissa in consuetudini dichiarate e applicate dai giudici, oppure dalle leggi emanate dagli organi investiti del "potere legislativo", cioè dai Parlamenti, eletti dai cittadini e perciò rappresentativi della volontà popolare. I giudici non possono creare o modificare le leggi, ma le devono applicare (essi sono «soggetti soltanto alla legge», come dice l'articolo 101 della Costituzione italiana). Le Costituzioni riconoscono e disciplinano questa "divisione dei poteri".

Sempre secondo questa tradizione, la legge esprime la volontà suprema dell'autorità dello Stato. Il Parlamento, che delibera le leggi, è libero nel formularle, è in un certo senso "onnipotente": secondo un famoso detto riferito al Parlamento inglese, esso "può far tutto, meno che cambiare un uomo in donna". Ma può anche cambiare liberamente la Costituzione? Su questo



La Corte costituzionale riunita in udienza pubblica nella *Sala delle Udienze*.



punto molte Costituzioni dell'Ottocento non si esprimevano in modo esplicito; più tardi alcune regolarono invece i particolari procedimenti con cui si poteva modificare la Costituzione. Rimaneva però il fatto che, mentre gli atti delle autorità amministrative potevano essere soggetti al controllo di legalità da parte dei giudici, nessuno (neanche i giudici) era invece autorizzato a controllare le leggi - espressione massima della "sovranità" dello Stato - per verificare se esse fossero conformi alla Costituzione.

L'esperienza americana

Gli Stati Uniti d'America, invece, fin dall'inizio della loro storia, hanno seguito una strada diversa.

La costituzione americana stabilisce un equilibrio tra poteri della Federazione e quelli degli Stati membri e non prevede l'"onnipotenza" del potere legislativo. Quest'ultimo, infatti, è concepito come un "delegato" dei cittadini e, come tale, non può agire contro i diritti dei cittadini stessi, dai quali trae i propri poteri. In base a questa dottrina costituzionale, che è scritta nel *Federalist* (la prima e celeberrima illustrazione della Costituzione americana), le Corti giudiziarie si ritennero, fin dall'inizio dell'Ottocento, investite del potere di controllare le leggi, dei singoli Stati e della Federazione, negando loro applicazione se in contrasto con quanto stabilito dalla Costituzione federale: sia con le regole costituzionali sulla suddivisione dei poteri fra Stati e Federazione, sia con le regole costituzionali (introdotte attraverso emenda-

menti nella Costituzione federale) sui diritti dei cittadini (garanzie rispetto all'arresto arbitrario, libertà di parola, ecc.).

In una famosa sentenza (caso Marbury contro Madison, 1803) la Corte suprema federale degli Stati Uniti affermò che la Costituzione è anch'essa una legge, superiore alle altre leggi; che sin quando essa non venga modificata con gli appositi speciali e complessi procedimenti, le altre leggi ("ordinarie") devono rispettare la Costituzione, e che, se non la rispettano, sono nulle e qualunque giudice ha il potere e il dovere di non applicarle.

In Europa: un controllore per il Parlamento

In Europa l'idea della superiorità della legge, espressione della sovranità dello Stato o del popolo rappresentato dal Parlamento (erede, in un certo senso, degli antichi sovrani "assoluti", la cui volontà non conosceva limiti giuridici), rese per lungo tempo difficile accettare che qualcuno, fuori dal Parlamento, potesse controllare le leggi e negare obbedienza a una legge perché contraria alla Costituzione.

Nel corso del Novecento - un secolo sconvolto dalle guerre e segnato profondamente da esperienze autoritarie (in Italia il fascismo) che avevano portato all'abbattimento delle istituzioni democratiche - prese forza la consapevolezza che la salvaguardia dei diritti fondamentali proclamati dalle Costituzioni e degli equilibri costituzionali fra i poteri esigeva la possibilità di un controllo anche sulle manifestazioni più elevate di volontà degli organi rappresentativi, compresi i Parlamenti, e quindi sulle leggi. In generale si ritenne, però, che ad effettuare questo controllo non fossero adatti i normali organi giudiziari. Essi sono chiamati ad applicare le leggi piuttosto che a giudicarle, perché formati da magistrati di carriera, non rappresentativi e privi della necessaria sensibilità politica. Controllare la costituzionalità delle leggi non è lo stesso che controllare, per esempio, la legalità di un atto del potere esecutivo: molte norme della Costituzione sono generiche, e applicare la Costituzione non è mai un'operazione soltanto tecnico-giuridica (neanche applicare le leggi, spesso, lo è; ma nel caso della Costituzione questo vale in misura maggiore). D'altra parte il controllo non poteva nemmeno essere affidato allo stesso Parlamento che deliberava le leggi: il controllato non può essere anche il controllore di se stesso.

Di qui, la soluzione di creare un apposito Tribunale o Corte, operante come un giudice, formato da persone tecnicamente preparate, scelte appositamente per tale funzione, per lo più elette dal Parlamento o da altre supreme istituzioni statali, non revocabili sino alla fine del loro mandato (in genere di lunga durata o esteso fino al raggiungimento di un limite di età), e indipendenti dai poteri propriamente politici. A questa istituzione fu affidato il compito di controllare la costituzionalità delle leggi e di annullarle se incostituzionali. Nasce

I giudici costituzionali in carica nel gennaio 2012 riuniti nella Sala delle Udienze, da sinistra: in seconda fila i giudici Tesauero, Napolitano, Mazzella, Carosi, Criscuolo, Lattanzi, Mattarella; in prima fila i giudici Grossi e Morelli, il vicepresidente Gallo, il Presidente Quaranta, i giudici Frigo, Cassese, Silvestri e Cartabia.



così la giurisdizione costituzionale: un'attività di tipo *giudiziario*, per il carattere dei procedimenti utilizzati, e non politica ma di garanzia delle norme costituzionali; un'attività, però, anche vicina e interferente con le supreme istituzioni politiche che esercitano il potere legislativo.

Un arbitro per i conflitti costituzionali

A questa funzione delle Corti costituzionali quali “giudici delle leggi”, se ne sono aggiunte altre, tutte in genere accomunate dallo scopo di meglio assicurare l'osservanza delle norme costituzionali: fondamentale quella di risolvere le controversie fra lo Stato centrale e gli Stati federati o le Comunità territoriali (come le Regioni) garantendo l'equilibrio tra i poteri centrali e quelli periferici, e quella di risolvere i conflitti fra diversi poteri dello Stato.

A parte tutto ciò, alle Corti costituzionali si ricorre in vari altri casi, quando occorre un organo imparziale per risolvere questioni che i giudici non avrebbero l'autorità sufficiente per decidere (ad es. le controversie elettorali, i giudizi contro i ministri o il capo dello Stato, ecc.)

In sintesi: quasi in tutte le attuali esperienze costituzionali, ormai, si riconosce la necessità di meccanismi di controllo e di arbitrato imparziale, in nome della Costituzione, rispetto alle supreme attività e istituzioni statali. Nei paesi che hanno seguito il modello statunitense, i relativi poteri sono riconosciuti alle ordinarie Corti supreme; nei paesi che hanno seguito il modello europeo (e tra questi l'Italia), ad apposite Corti o Tribunali costituzionali.

La Corte costituzionale riunita in camera di consiglio nel *Salone pompeiano*.



Alle Corti supreme o alle Corti costituzionali spetta perciò il compito di garantire, in modo indipendente ed imparziale, l'osservanza della Costituzione.

Come è nata la Corte

Quando l'Assemblea costituente si accinse ad elaborare il testo della Costituzione della Repubblica italiana (approvato poi il 22 dicembre 1947, promulgato dal Capo dello Stato il 27 dicembre ed entrato in vigore il 1° gennaio 1948), fece una scelta di fondo: attribuire alla nuova Costituzione una forza "superlegislativa", così che le leggi "ordinarie" non potessero modificarla né derogare ad essa (per far ciò è necessario seguire uno speciale procedimento più complesso, previsto dall'articolo 138 della stessa Costituzione): così da attribuire ai diritti e doveri sanciti dalla Costituzione e alle altre regole che assicurano l'equilibrio fra i poteri la massima resistenza anche di fronte alle leggi del Parlamento. A questa scelta la Costituente fece seguire coerentemente - anche se non tutte le forze politiche furono pienamente convinte, allora, di fronte a questa novità che a qualcuno sembrò una "bizzarria" - la previsione, fra le "Garanzie della Costituzione" (titolo VI della parte seconda), di una Corte costituzionale, con le funzioni, indicate nell'articolo 134, di giudicare: «sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni; sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni; sulle accu-



se promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione», nei casi di alto tradimento e attentato alla Costituzione.

A quest'ultimo compito si aggiungeva originariamente quello di giudicare i ministri per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni: competenza esercitata una sola volta, nel caso "Lockheed" del 1979, e che fu poi abolita con una modifica costituzionale del 1989.

Un'ulteriore funzione della Corte, quella riguardante il giudizio sull'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo, fu aggiunta da una legge costituzionale del 1953.

La lenta attuazione

La Costituzione ha previsto la istituzione della Corte e le sue funzioni fondamentali (articolo 134), la sua composizione (articolo 135), gli effetti delle sue decisioni sulle leggi (articolo 136); ma ha rinviato a successive leggi costituzionali e ordinarie l'ulteriore disciplina di essa e della sua attività.

Era dunque necessario che venissero approvate queste leggi, perché la Corte potesse concretamente costituirsi e iniziare a funzionare. Nel febbraio del 1948 la stessa Assemblea costituente (i cui poteri erano stati prorogati per due mesi) approvò la legge costituzionale n. 1 del 1948, che stabilisce chi e come può ricorrere alla Corte. Si dovettero attendere però cinque anni perché venissero approvate la legge costituzionale n. 1 del 1953 e la legge ordinaria n. 87 dello stesso anno, che completano l'ordinamento della Corte. Dopo lo scioglimento delle Camere e le nuove elezioni (svoltesi sempre nel 1953), altri ritardi furono dovuti alle difficoltà del Parlamento di trovare gli accordi necessari ad eleggere, con le elevate maggioranze richieste, i cinque giudici di sua competenza. Solo nel 1955 fu completata la prima composizione della Corte costituzionale, che si insediò nel palazzo della Consulta e si diede la prima necessaria organizzazione, emanando anche le norme regolamentari per la disciplina dei suoi procedimenti: le cosiddette "Norme integrative". Sette anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, finalmente la Corte era in grado di funzionare.

La prima udienza e la prima sentenza

Il 23 aprile 1956 si tenne la prima udienza pubblica della Corte, presieduta dal suo primo Presidente, Enrico De Nicola: lo stesso che aveva ricoperto la carica di capo provvisorio dello Stato repubblicano nonché, per pochi mesi, di Presidente della Repubblica.

Il *Salone Belvedere* in occasione dell'incontro con la stampa seguito all'elezione del Presidente Alfonso Quaranta.



La prima questione discussa riguardava la costituzionalità di una norma della vecchia legge di pubblica sicurezza del 1931, che richiedeva un'autorizzazione di polizia per distribuire volantini o affiggere manifesti, e puniva la distribuzione o affissione non autorizzate: questione sollevata da ben trenta diversi giudici penali di tutto il paese, i quali dubitavano della conformità della norma all'articolo 21 della Costituzione, che garantisce la libertà di manifestazione del pensiero. Per sostenere l'incostituzionalità della legge parlarono alcuni fra gli avvocati e i giuristi più illustri, fra cui Costantino Mortati, Vezio Crisafulli e Giuliano Vassalli (tutti, più tardi, in tempi diversi, eletti giudici costituzionali), nonché Piero Calamandrei, già membro dell'Assemblea costituente e grande studioso del processo e della Corte costituzionale.

La Corte dovette anzitutto decidere sul punto, molto discusso, se la sua competenza a controllare la costituzionalità delle leggi si estendesse anche alle leggi emanate prima della Costituzione (come appunto la legge di pubblica sicurezza del 1931) o fosse invece limitata (come sosteneva l'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio) alle leggi approvate dopo la Costituzione. È evidente l'importanza del problema, dato che gran parte della legislazione che allora, e ancora per molti anni in seguito, componeva l'ordinamento del nostro Stato veniva dal fascismo e dall'epoca precedente ed era rimasta in vigore.

Escludere il controllo della Corte su di essa avrebbe significato impedire di fatto che la Costituzione diventasse davvero operante in molti settori dell'ordinamento, rinviandone l'attuazione a tempo indefinito.



La Corte affermò che tutte le leggi, anteriori o posteriori alla Costituzione, potevano essere controllate e dovevano essere annullate se contrastanti con la Costituzione. I principi di questa, infatti, non si rivolgono solo al legislatore, ma si impongono immediatamente a tutti: cittadini, autorità e giudici. La norma della legge di pubblica sicurezza che era stata impugnata fu così dichiarata incostituzionale.

È tale storica sentenza n. 1 del 1956 che ha aperto la strada ad innumerevoli sentenze successive, le quali hanno “bonificato” l’ordinamento da molte norme delle vecchie leggi non in armonia con la nuova Costituzione, nei campi in cui l’intervento innovatore del Parlamento nel tempo è mancato, ha tardato o è stato inadeguato.

Qualche dato

Dal 1956 la Corte ha pronunciato molte migliaia di decisioni.

Negli ultimi tre anni i casi sottoposti all’esame della Corte hanno oscillato tra i 370 ed i 470, e la Corte li ha decisi (con riunione dei casi simili) pubblicando, nello stesso periodo, tra le 300 e le 400 decisioni. Dopo lo straordinario impegno richiestole nel 1978-79 per il processo “Lockheed”, che aveva provocato un certo ritardo nella risoluzione delle altre cause, essa si è “messa in pari” nel 1988, con uno sforzo organizzativo eccezionale, compiuto sotto la presidenza di Francesco Saja, e da allora si mantiene al passo con il ritmo dei casi che sopravvengono ogni anno. Normalmente, trascorrevano circa dodici mesi dal momento in cui il caso perveniva alla Corte a quello in cui la decisione era pubblicata (non è un intervallo molto lungo, considerati i tempi tecnici del procedimento). Negli ultimi tre anni tale intervallo si è ulteriormente ridotto, fin circa a dieci mesi.

All’inizio di ogni anno il Presidente della Corte svolge una relazione pubblica, nel corso di un incontro con la stampa, illustrando il lavoro del periodo trascorso e dando conto delle decisioni più importanti e dei dati statistici sull’attività. Le relazioni sono stampate e sono disponibili per il pubblico: come, del resto, le decisioni della Corte e gli atti che introducono i giudizi, tutti pubblicati ogni mercoledì in una serie speciale della *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica. Oggi le decisioni, le relazioni e altri documenti sono anche disponibili sul sito Internet della Corte (www.cortecostituzionale.it), oltre che in pubblicazioni e supporti informatici specializzati.

La composizione della Corte

Secondo l'articolo 135 della Costituzione, la Corte si compone di quindici giudici. Il sistema di nomina è frutto di un equilibrio delicato, perché cerca di armonizzare fra loro esigenze diverse: assicurare che i giudici siano il più possibile imparziali e indipendenti; garantire il necessario livello di competenza tecnico-giuridica; portare nella Corte varie competenze ed esperienze, diverse culture e sensibilità, ma non estranee e scollegate rispetto a quelle presenti nelle istituzioni politiche.

I giudici devono essere scelti tutti fra ristrette categorie di tecnici del diritto con elevata preparazione: magistrati, in servizio o a riposo, provenienti dalle "supreme magistrature", cioè dalla Corte di cassazione (organo supremo della magistratura ordinaria), dal Consiglio di Stato (organo supremo della magistratura amministrativa) e dalla Corte dei conti (organo della magistratura contabile); professori universitari ordinari di materie giuridiche; avvocati con una esperienza di almeno vent'anni di esercizio della professione. Non c'è alcun limite minimo né massimo di età: di fatto, richiedendosi l'appartenenza alle magistrature superiori o una qualifica accademica elevata o un lungo esercizio professionale, i giudici giungono per lo più alla Corte in età matura.

Ogni giudice è nominato per un mandato di nove anni (ancora una volta senza limiti di età), e non è rieleggibile né prorogabile: alla scadenza, va a riposo o rientra, se ne ha ancora i requisiti, nella precedente posizione professionale. La lunghezza del mandato (originariamente di dodici anni, e ridotto a nove da una riforma costituzionale del 1967) è superiore a quella di ogni altro mandato elettivo previsto dalla Costituzione (le Camere sono elette per cinque anni, il Governo dura al massimo una legislatura, cioè cinque anni, il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni): si tende così ad assicurare l'indipendenza dei giudici, anche dagli organi politici che designano una parte di essi. Se un giudice cessa dal mandato anticipatamente, per morte o dimissioni o decadenza (quest'ultima può essere disposta solo dalla stessa Corte nel caso di gravissime mancanze, ma non è mai accaduto), viene sostituito ad opera dello stesso organo che aveva designato il suo predecessore, e dura in carica a sua volta nove anni. In tal modo, essendosi nel tempo sfasate fra di loro le date delle nomine dei singoli giudici, il mutamento della composizione della Corte è sempre parziale e graduale (al massimo vengono nominati contemporaneamente due o tre giudici), e non c'è mai una brusca cesura fra una composizione ed un'altra; sicché la "giurisprudenza" della Corte (cioè gli orientamenti che stanno a base delle sue decisioni) può sì mutare, ma nell'ambito di una fondamentale continuità.

Ogni giudice, entrando a far parte della Corte, si immette nel "collegio" apportando il contributo della sua personalità e lavorando a stretto contatto



Il Cortile d'onore del Palazzo della Consulta in una stampa di Bernardo Sansone Sgrilli.



con gli altri giudici. È infatti una caratteristica essenziale della Corte costituzionale quella di essere un organo “collegiale”: le sue decisioni non sono prese da una né da poche persone, ma sempre dal collegio, cioè dall’insieme dei giudici (da undici - numero minimo richiesto perché la Corte possa deliberare - a quindici, il totale dei membri).

Chi sceglie i giudici

Nell’attribuire il potere di nomina dei componenti della Corte, la Costituzione ha operato un delicato e complesso bilanciamento fra le diverse esigenze che si sono dette. Un terzo dei giudici (cioè cinque) è eletto dai magistrati di ciascuna delle tre magistrature superiori (tre dalla Corte di cassazione, uno dal Consiglio di Stato, uno dalla Corte dei conti), a maggioranza assoluta (metà più uno dei componenti del collegio elettorale) e con eventuale ballottaggio fra i più votati. Altri cinque sono eletti dal Parlamento in “seduta comune”, cioè dalle due Camere riunite, con un voto a maggioranza di due terzi dei componenti nei primi tre scrutini, e di tre quinti dei componenti (cioè circa 570, sui circa 950 deputati e senatori) dal quarto scrutinio in poi. Gli ultimi cinque sono scelti dal Presidente della Repubblica di propria iniziativa.

I giudici provenienti dalle magistrature sono portatori di qualificate esperienze giudiziarie e sono sganciati dalle scelte degli organi politici.

I giudici di nomina parlamentare (scelti per lo più tra professori e avvocati, ma anche fra magistrati) possono più facilmente essere portatori di espe-

Lo scalone d'onore visto dal cortile della Consulta in un'altra stampa di Bernardo Sansone Sgrilli.



rienze e di sensibilità presenti nelle assemblee rappresentative (spesso hanno anche alle spalle un'attività parlamentare), ma l'elevato numero di voti richiesto per l'elezione fa sì che non sia la sola maggioranza a sceglierli: normalmente intervengono accordi fra le forze politiche presenti in Parlamento, per cui i giudici eletti sono sì indicati, ciascuno, da forze parlamentari diverse, di maggioranza e di opposizione, ma sono accettati e votati dalle une e dalle altre. Non è raro che il raggiungimento degli accordi e del consenso necessari richieda molto tempo e molte votazioni: è per questo che, quando nuovi giudici devono essere eletti dal Parlamento, accade che l'elezione ritardi, e nel frattempo la Corte continui a funzionare a ranghi ridotti, cioè con un numero di componenti inferiore a quindici ma mai inferiore a undici. I giudici eletti dal Parlamento non sono comunque rappresentanti o mandatari delle forze che li hanno indicati, ma, al pari di tutti gli altri componenti della Corte, sono indipendenti dai partiti che li hanno eventualmente designati e dallo stesso Parlamento che li ha eletti.

I cinque giudici nominati dal Capo dello Stato sono scelti normalmente in funzione di integrazione o di equilibrio rispetto alle scelte effettuate dal Parlamento, in modo tale che la Corte costituzionale sia lo specchio il più possibile fedele del pluralismo politico, giuridico e culturale del Paese.

La pluralità delle provenienze e delle fonti di designazione favorisce la presenza di esperienze e competenze diverse (per esempio, di esperti nei diversi campi del diritto, penale, civile, amministrativo, ecc.), nonché di sensibilità e



di orientamenti differenti. Ma ciò che conta soprattutto è che, nel collegio, i giudici sono tutti eguali, e danno il loro contributo a titolo individuale. Non ci sono nella Corte gruppi o “partiti”: ognuno giunge col suo bagaglio di esperienze e di idee, e lo immette nel lavoro collegiale dimenticando, in un certo senso, la propria provenienza e la propria fonte di designazione (per cui è improprio assegnare i giudici ai diversi raggruppamenti politici e partitici, secondo ciò che si fa, ad esempio, per i membri del Parlamento).

Di fatto, il numero limitato dei giudici, il metodo collegiale e l'esclusività dell'impegno nel lavoro della Corte (durante il mandato i giudici non possono svolgere nessun'altra attività professionale, e tanto meno attività politica), la durata del mandato e la lunga consuetudine di lavoro comune (quando la Corte è riunita, tutti i giudici trascorrono sei-sette ore al giorno nella “camera di consiglio”, ove discutono tra loro e deliberano nel totale segreto) fanno sì che la fisionomia e le dinamiche interne della Corte siano legate essenzialmente alla personalità dei suoi componenti. Nello stesso tempo, poiché il “prodotto” della Corte (le sue decisioni) è sempre e solo collettivo, esso va sempre considerato come il frutto della integrazione fra i diversi apporti individuali.

Diritti, obblighi e prerogative dei giudici costituzionali

Durante il mandato, i membri della Corte costituzionale, al fine di garantirne al massimo l'indipendenza (ed anche l'immagine di indipendenza), nonché l'estraneità agli interessi coinvolti nei giudizi, godono di particolari prerogative e allo stesso tempo sono assoggettati a particolari doveri.

Essi non possono essere chiamati a rispondere in alcuna sede delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, e nemmeno possono essere sottoposti a procedimento penale, o privati della libertà, senza l'autorizzazione della Corte. Godono di uno stipendio commisurato per legge al trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione, il magistrato di carriera di livello più elevato, e la Corte fornisce loro tutti i supporti e le strutture necessarie per lo svolgimento dei loro compiti.

D'altra parte l'esercizio del mandato di giudice costituzionale è incompatibile con qualsiasi altra attività: coloro che erano magistrati o professori universitari (se non sono già a riposo) sono collocati “fuori ruolo”, e rientrano nell'impiego precedente al termine del mandato; coloro che erano avvocati non possono esercitare, durante il mandato, la professione né mantenere l'iscrizione nei relativi albi. È preclusa qualsiasi altra attività retribuita, salvi restando solo i diritti per le opere dell'ingegno (diritti d'autore). È vietato ai giudici non solo appartenere a un partito ma anche svolgere attività politiche.

Per la stessa ragione essi si astengono, per pratica costante, dall'esprimere pubblicamente opinioni, se non in sede scientifica, e dal rilasciare interviste

su argomenti che in qualsiasi modo tocchino la politica o le questioni devolute alla Corte. Fa solo eccezione l'incontro annuale con la stampa del Presidente, di cui si è detto, a parte le rare esternazioni "istituzionali" dello stesso Presidente.

Ciò può comportare qualche difficoltà di comunicazione con l'opinione pubblica, la quale non sempre viene messa in grado di comprendere a fondo, anche per l'inevitabile tecnicismo che caratterizza l'attività della Corte, il significato e la portata esatta delle sue decisioni. Si deve però ricordare che queste, come in genere le decisioni degli organi giudiziari, sono obbligatoriamente motivate, per cui è sempre possibile conoscere e valutare (e anche criticare, se è il caso) le ragioni che le sorreggono.

Alla scadenza del mandato, come già detto, il giudice cessa dalle sue funzioni e non è rieleggibile. È d'uso che al giudice cessato venga conferito il titolo di "giudice emerito"; egli ha diritto alla pensione (o alla ricongiunzione del servizio prestato come giudice a quello della professione in cui rientra) e ad un trattamento di fine rapporto.

La Presidenza della Corte

La Corte elegge fra i propri componenti il Presidente, che dura in carica tre anni ed è rieleggibile. Poiché però la scadenza del mandato novennale di giudice comporta la cessazione di ogni funzione, spesso accade che il Presidente - che i giudici scelgono di solito, ma non sempre, fra i colleghi più anziani (non di età, ma di mandato) - venga a cessare dal mandato prima del compimento del triennio. È per questo che la durata della presidenza della Corte è spesso breve, cosicché nella vita della Corte si sono succeduti, in cinquantasei anni, 35 Presidenti.

Il Presidente è eletto dai giudici a scrutinio segreto, a maggioranza assoluta (cioè di almeno otto voti, se la Corte è completa), e con eventuale ballottaggio fra i due più votati dopo la seconda votazione. Per evitare che si conosca all'esterno il voto espresso da ogni giudice nelle schede con cui si provvede all'elezione, queste vengono immediatamente distrutte dopo il voto dagli scrutatori. È d'uso tuttavia, da qualche tempo, la diffusione di un comunicato alla stampa, che informa circa il nominativo del Presidente eletto e del numero di voti da questi conseguito.

Anche l'autonomia della Corte nella scelta del proprio Presidente ne esalta le caratteristiche di collegialità. Il Presidente, rispetto all'attività di giudizio, non ha autorità diversa dagli altri giudici, salvo il caso in cui vi sia parità di voti, quando il suo voto vale doppio: è un *primus inter pares*, i cui poteri consistono essenzialmente nella ripartizione fra i giudici dei compiti di relatore sulle cause, nella fissazione dei calendari dei lavori (il "ruolo" degli affari trat-



tati in ogni seduta), nella convocazione e nella direzione dei lavori del collegio. Per il resto, egli rappresenta la Corte all'esterno (è la quinta autorità dello Stato nell'ordine delle precedenze dopo il Presidente della Repubblica, i Presidenti delle due Camere e il Presidente del Consiglio), e sovrintende alla struttura e all'attività amministrativa della Corte, cui però è preposto, come diremo, il Segretario generale.

Uno o due vicepresidenti, designati dal Presidente o dalla Corte, sostituiscono il Presidente in caso di assenza o impedimento. Un Ufficio di Presidenza ha compiti deliberativi in alcune materie di organizzazione e di amministrazione. Commissioni composte da alcuni giudici vengono costituite per particolari funzioni amministrative (predispensione di regolamenti, gestione del servizio studi e della biblioteca, rapporti con il personale, ecc.).

L'organizzazione amministrativa

Mentre i procedimenti in cui si svolgono le sue attività sono disciplinati da leggi costituzionali ed ordinarie (oltre che dalle norme integrative, di cui già si è detto), la Corte costituzionale - al pari del Presidente della Repubblica e delle due Camere del Parlamento - organizza autonomamente le proprie attività e predispone le strutture a ciò necessarie.

La Corte dispone della propria sede e di un bilancio autonomo alimentato da fondi provenienti dal bilancio dello Stato (52,7 milioni di euro per il 2012) e pubblicato sul *sito internet* della Corte (www.cortecostituzionale.it). Entro questo stanziamento, le spese sono autonomamente decise dalla Corte stessa e dai suoi organi interni, senza alcuna interferenza esterna nemmeno a fini di controllo.

La Corte ha una propria struttura amministrativa di supporto per le varie attività (cancelleria, ruolo e massimario, servizio studi, ragioneria, acquisti, appalti, gestione del personale, biblioteca, ecc.), disciplinata da suoi regolamenti, alla quale è preposto un Segretario generale, nominato dalla Corte, con incarico temporaneo, fra alti magistrati, dirigenti delle amministrazioni pubbliche o altri esperti. Inoltre ogni giudice ha dei collaboratori, da lui scelti fiduciarmente, che lo assistono nei suoi compiti.

Si tratta di assistenti di studio (fino a tre, tratti dalla magistratura o dall'università), incaricati di preparare le ricerche sulle questioni da decidere, e di una segreteria che svolge tutte le attività di supporto.

Complessivamente, sono circa 350 le persone che lavorano stabilmente per la Corte; la quale è anche autonoma nello stabilire il loro trattamento giuridico ed economico e nel giudicare sugli eventuali loro ricorsi (la cosiddetta "autodichia", o "giustizia domestica", che tradizionalmente è attribuita nel nostro sistema anche alle Camere).

Il controllo di costituzionalità delle leggi

Abbiamo sin qui descritto la “macchina” della Corte costituzionale; illustriamo ora più da vicino i suoi compiti che, come abbiamo visto, sono indicati in termini generali dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali.

Il primo e storicamente il più importante è il compito di decidere le controversie «relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni» (articolo 134, prima parte, della Costituzione). La Corte è chiamata a controllare se gli atti legislativi siano stati formati con i procedimenti richiesti dalla Costituzione (cosiddetta costituzionalità formale) e se il loro contenuto sia conforme ai principi costituzionali (cosiddetta costituzionalità sostanziale).

Atti legislativi: dunque leggi dello Stato, ma anche decreti legislativi delegati (deliberati dal Governo su delega delle Camere) e decreti-legge (adottati in via d'urgenza dal Governo e sottoposti alla conversione in legge da parte delle Camere); ed anche leggi delle Regioni e delle Province autonome, le quali, nel nostro sistema costituzionale, dispongono di una propria potestà legislativa. Non sono invece soggetti al controllo della Corte, sotto questo profilo, gli atti normativi subordinati alla legge, come i regolamenti: tali atti sono soggetti al controllo di legittimità (cioè della loro conformità alla legge) svolto dai giudici comuni. Poiché la legge deve essere conforme alla Costituzione e i regolamenti devono essere conformi alla legge, anche questi ultimi risulteranno conformi alla Costituzione, senza bisogno che siano sottoposti al controllo della Corte costituzionale.

Chi può provocare il giudizio della Corte?

Uno dei problemi più discussi a proposito della funzione della Corte costituzionale quale giudice delle leggi, è stato quello della “via di accesso” al giudizio. Come in genere ogni giudice, la Corte non può decidere autonomamente di quali questioni occuparsi: occorre che qualcuno la investa proponendo un ricorso o sottoponendole un dubbio. Chi può chiedere alla Corte di pronunciarsi sulla costituzionalità di una legge?

Qualunque cittadino, il Capo dello Stato, il Governo, minoranze parlamentari, organi giudiziari?

L'Assemblea costituente, quando giunse ad esaminare il problema, non lo risolse ma rinviò la soluzione ad una successiva legge costituzionale, che fu approvata - come già detto - dalla stessa Assemblea nel febbraio 1948 (legge costituzionale n. 1 del 1948). In essa si stabilì (articolo 2) - fermo il disposto dell'articolo 127 della Costituzione, che prevedeva l'impugnativa davanti alla Corte costituzionale, da parte del Governo, delle leggi regio-

nali reputate contrastanti con la Costituzione – che anche le Regioni potessero a loro volta impugnare, entro un breve termine dalla loro pubblicazione, le leggi dello Stato che reputassero lesive della propria autonomia garantita dalla Costituzione. Quel disegno è ora confluito nel nuovo testo dell'articolo 127 della Costituzione, con le modifiche del titolo V della parte II, introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001).

In tali casi il giudizio costituzionale serve essenzialmente a risolvere le controversie fra Stato e Regioni sui limiti delle rispettive competenze, e quindi sia a difendere l'autonomia delle Regioni da "attentati" del legislatore centrale, sia a presidiare il potere legislativo statale da eventuali abusi dei legislatori regionali. Tutto questo si svolge nella logica dello Stato "regionale", in cui è la Costituzione a ripartire le competenze fra Stato e Regioni, con la Corte costituzionale che funge da "arbitro" nelle relative controversie.

Ma, soprattutto, l'Assemblea costituente ha fatto una scelta fondamentale per quanto riguarda il sistema generale di controllo della costituzionalità delle leggi, escludendo che queste possano essere direttamente impugunate davanti alla Corte a opera di qualunque soggetto, e prevedendo invece che i dubbi di costituzionalità delle leggi possano essere sollevati solo in occasione della loro applicazione da parte dei giudici comuni (ordinari e speciali). Quando cioè un giudice - qualsiasi autorità giudiziaria, dal giudice di pace di una piccola città o dalla commissione tributaria di una provincia fino alla Corte di cassazione, e perfino gli arbitri rituali - si trovi a dover risolvere una controversia, per decidere la quale dovrebbe fare applicazione di una norma di legge, e dubiti della conformità di questa norma alla Costituzione, egli ha il potere e il dovere di investire la Corte costituzionale della relativa questione.

Il giudice non può decidere la causa come se la legge non ci fosse, ignorandola, anche se è convinto della sua incostituzionalità (in questo rimane l'antico divieto per il giudice di negare applicazione ad una legge in vigore); ma nemmeno è tenuto ad applicarla: deve invece proporre il dubbio di costituzionalità davanti all'unico organo che ha l'autorità per risolverlo, appunto la Corte costituzionale. Le vie di accesso alla Corte sono dunque tante quanti sono i giudici comuni, di qualunque grado. Si può dire, in sintesi, che nessun giudice è obbligato ad applicare una legge della cui incostituzionalità egli dubiti, ma che solo la Corte costituzionale può liberarlo definitivamente dal vincolo, dichiarando l'incostituzionalità della legge e così consentendogli di decidere la causa senza tener conto di essa.

È questo il sistema di controllo di costituzionalità che viene detto "incidentale", perché la questione di costituzionalità di una legge sorge come "incidente" nell'ambito di un processo comune, avente ad oggetto una qualsiasi materia controversa, ed è proposta alla Corte dal giudice di tale processo.

Il giudice comune come “portiere” del giudizio di costituzionalità

Nel giudizio comune, il dubbio sulla costituzionalità di una norma di legge che dovrebbe essere applicata può essere prospettato da una delle parti (l'imputato o il pubblico ministero in un giudizio penale, l'attore o il convenuto in un giudizio civile, il ricorrente o l'amministrazione resistente in un giudizio amministrativo, ecc.), oppure può essere rilevato dallo stesso giudice d'ufficio, cioè anche senza sollecitazione di parte. Se è una parte che chiede di investire la Corte costituzionale, il giudice non è tenuto senz'altro a trasmettere la questione alla Corte costituzionale, ma nemmeno può ignorarla. Deve decidere, motivando, anzitutto se la questione proposta ha rilevanza nella causa (cioè se la norma di legge della cui costituzionalità si dubita è necessaria per decidere la causa: altrimenti la questione è priva di “rilevanza”); in secondo luogo, se il dubbio ha, a suo avviso, una qualche ragion d'essere. Se gli appare chiaramente privo di fondamento, il giudice deve respingere l'istanza della parte per “manifesta infondatezza” (altrimenti si aprirebbe la strada a qualsiasi questione di costituzionalità, anche cervellotica, sollevata da una parte magari solo per ritardare la decisione della causa); in caso contrario, deve rivolgersi alla Corte costituzionale, non potendo risolvere da sé il dubbio, né in senso positivo né in senso negativo.

Ai giudici comuni è affidato dunque, secondo un'immagine usata da Piero Calamandrei, il ruolo di “portieri” del giudizio di costituzionalità: ad essi spetta cioè il potere di aprire o chiudere la porta che dà ingresso alla Corte.

All'inizio, si temeva che tale potere dei giudici si risolvesse in un impedimento all'intervento della Corte, che cioè la “porta” risultasse troppo “stretta”. L'esperienza ha fugato questo timore, dimostrando che i giudici comuni non solo non tengono chiusa la “porta”, ma la aprono con grande frequenza.

Corte costituzionale e giudici: un dialogo permanente

Dunque il sistema che affida ai giudici comuni la funzione di filtro delle questioni di costituzionalità, lungi dal lasciare disoccupata la Corte, ha prodotto un grande contenzioso costituzionale. Difatti, in occasione delle controversie giudiziarie, le norme delle leggi non vengono in considerazione solo nel loro significato generale ed astratto, ma nelle loro possibili applicazioni e conseguenze nei casi concreti. Non è più l'astrattezza della regola di diritto, ma la concretezza dei casi della vita, ciò di cui si discute davanti ai giudici. I problemi di costituzionalità si moltiplicano, allora, sotto il segno dell'infinita varietà di situazioni cui le leggi si devono applicare.

La Costituzione non è, del resto, soltanto un insieme di norme specifiche: è il testo che contiene ed esprime i principi di fondo che debbono ispirare



l'intero sistema giuridico. Quindi i problemi di costituzionalità delle leggi non si riducono quasi mai ad un semplice confronto fra norme della legge e norme della Costituzione, ma investono il modo in cui i principi costituzionali si concretizzano nelle singole discipline legali e nella loro applicazione.

Per esempio, moltissime questioni (la maggior parte di esse, si può dire) vengono sollevate invocando il principio costituzionale di eguaglianza («tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge...; è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana...»: articolo 3 della Costituzione). Per dire se questo principio è rispettato o meno, occorre chiedersi se una concreta disciplina legale, così come si applica o per le conseguenze che comporta rispetto alle varie situazioni di fatto, risponda o meno al criterio - generico ma penetrante - dell'uguale valore di ogni persona e della ragionevolezza dei diversi «trattamenti» legali. E non è certo netto il confine tra legittime diversificazioni operate dal legislatore, nell'esercizio del suo compito di adattamento della legge ai mutevoli obiettivi politici, e discriminazioni costituzionalmente vietate.

Inoltre, il significato delle disposizioni legislative e il modo in cui esse si combinano l'una con l'altra nel sistema non sono sempre chiari ed univoci.

I modi di affrontare e risolvere i problemi giuridici sono spesso molteplici, ed è compito dei giudici trovarli, interpretando e applicando le leggi. In quest'opera il richiamo ai principi costituzionali dovrebbe essere costante. Non è raro che i giudici, nell'incertezza sulla interpretazione delle leggi, si rivolgano alla Corte sollevando dei dubbi di costituzionalità che sono risolvibili dando alle leggi una corretta interpretazione, adeguata ai principi costituzionali. E la Corte - il cui compito non è quello della interpretazione delle leggi, ma quello del controllo della loro conformità alla Costituzione - non di rado risponde indicando l'interpretazione più corretta, o invitando il giudice a trovarla.

Questo «dialogo» fra la Corte costituzionale e le migliaia di giudici comuni, che rappresenta la sostanza di molta parte della giurisprudenza costituzionale, è reso possibile proprio dal sistema di controllo incidentale sulle leggi scelto dalla Assemblea costituente.

La Corte e la libertà del legislatore

Più rari, anche se di maggiore risonanza, sono i casi in cui il Parlamento fa una scelta legislativa discutibile e controversa, e su di essa viene provocato da qualche giudice, chiamato ad applicarla, il controllo di costituzionalità della Corte. È allora che si deve trovare il delicato equilibrio fra il ruolo di control-

lo della Corte (che deve garantire l'osservanza dei principi costituzionali, anche contro la maggioranza parlamentare) e il rispetto del diritto del legislatore di fare le scelte politiche che ritiene più utili al paese, e che la Corte non ha il potere di ostacolare anche se, in ipotesi, possa considerarle inopportune.

La Corte non è una terza istanza legislativa, a cui si possa fare ricorso per contestare o modificare, con una valutazione politica di opportunità, le scelte fatte dai rappresentanti eletti in Parlamento. Essa sta a guardia dei "confini". Se il legislatore resta entro i confini della Costituzione (e i principi costituzionali lasciano grande spazio per le scelte del legislatore), la Corte non ha alcun potere di censurarne le valutazioni, anche se magari le appaiano inadeguate o difettose. Se però il legislatore supera tali confini, spetta alla Corte censurare la legge o ricondurla entro di essi, per impedire che la Costituzione venga violata.

Il fattore tempo

Il sistema incidentale di controllo di costituzionalità fa sì che le leggi non possano essere portate immediatamente e direttamente all'esame della Corte a opera di chi le ritenga incostituzionali. Occorre passare per un giudizio e che ci sia un giudice chiamato ad applicarle, il quale sollevi la relativa questione. Può trascorrere del tempo, e ciò talvolta consente che nel-



Il Palazzo della Consulta in una celebre incisione di Giovanni Battista Piranesi.



l'applicazione ai casi della vita, il significato della legge si chiarisca e si precisi. Può dunque darsi che di una disposizione legislativa di dubbia costituzionalità per lungo tempo non si discuta davanti alla Corte, perché nessuno ha sollevato la questione, e che ciò avvenga solo a distanza di molti anni. Ecco allora che norme antiche ma di rara applicazione vengono dichiarate incostituzionali magari a distanza di decenni non solo dalla loro emanazione, ma anche dall'entrata in vigore della Costituzione e dall'inizio dell'attività della Corte costituzionale (per esempio, l'articolo 271 del codice penale del 1930, che puniva la costituzione di associazioni dirette a «deprimere il sentimento nazionale», è stato dichiarato incostituzionale solo con la sentenza n. 243 del 2001, per violazione della libertà di associazione garantita dall'articolo 18 della Costituzione).

Accade talvolta che l'interesse politico a contestare la costituzionalità di una legge conduca a costruire una controversia giudiziaria fittizia, al solo scopo di ottenere che un giudice sollevi la questione: così, ad esempio, a suo tempo fu instaurata una causa civile davanti al giudice conciliatore di Milano, sostenendosi che non si sapeva a chi dovesse essere pagata una bolletta dell'energia elettrica di duemila lire; ma in realtà al solo fine di sollevare il problema della costituzionalità della legge del 1962 che aveva nazionalizzato la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica, riservandone il monopolio all'Enel (la Corte giudicò la questione infondata con la sentenza n. 14 del 1964).

Le decisioni della Corte

Quando è sollevata una questione di costituzionalità di una norma di legge, la Corte conclude il suo giudizio, se la questione è ritenuta fondata, con una pronuncia di accoglimento, che dichiara l'illegittimità costituzionale della norma, oppure con una pronuncia di rigetto, che dichiara la questione non fondata.

La questione può essere ritenuta invece non ammissibile, quando mancano i requisiti necessari per sollevarla (per esempio, perché il giudice non ha indicato il motivo per cui abbia rilevanza nel giudizio davanti a lui, o l'ha proposta in modo contraddittorio, o perché non riguarda una norma di legge; oppure, nel caso di ricorso diretto nelle controversie fra Stato e Regione, perché non è stato rispettato il termine per ricorrere, o mancano le indicazioni essenziali per individuare l'oggetto del ricorso).

Questo tipo di pronunce non è raro, specie nei giudizi incidentali, stante il grande numero di questioni sollevate dai giudici e la tendenza di questi, talora, a far ricorso alla Corte costituzionale per prospettare problemi

che non sono propriamente di costituzionalità, ma di semplice interpretazione della legge.

Altre volte non si perviene alla decisione, perché nel frattempo è intervenuta qualche novità legislativa, che potrebbe rendere inutile la pronuncia della Corte. In tal caso, vengono restituiti gli atti al giudice che aveva sollevato la questione, affinché questi valuti, nel nuovo contesto, se riproporre la questione stessa.

La dichiarazione di incostituzionalità e i suoi effetti

Se la sentenza è di accoglimento, cioè dichiara l'illegittimità costituzionale della legge, questa perde automaticamente di efficacia - vale a dire, non può più essere applicata da nessuno - dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione sulla *Gazzetta Ufficiale*: così stabilisce l'articolo 136 della Costituzione. La pronuncia della Corte ha dunque un effetto generale (non limitato al singolo giudizio in cui la questione è stata sollevata) e definitivo. La legge scompare dall'ordinamento. Il Parlamento può deliberarne un'altra in sostituzione (ma naturalmente non potrà emanare una disposizione identica a quella già dichiarata incostituzionale). Il Parlamento può anche superare la dichiarazione di incostituzionalità ma, allora, dovrà modificare la Costituzione, rendendo così costituzionale ciò che, prima, era incostituzionale; ma perché questo avvenga occorre che sia seguito il particolare procedimento prescritto per la revisione costituzionale (articolo 138 Costituzione). In ogni caso, però, nessuna modifica può investire i principi supremi su cui si fonda la Costituzione, come è sancito per la forma repubblicana dello Stato dall'articolo 139 e, per i diritti della persona, dall'articolo 2.

Più spesso la dichiarazione di incostituzionalità colpisce una sola parte della disposizione legislativa impugnata, quella appunto non compatibile con la Costituzione, lasciando sopravvivere il resto. Anzi la Corte, proprio per ridurre al massimo gli effetti di "vuoto" legislativo prodotti dalle sue pronunce di accoglimento, nelle sue sentenze definisce attentamente la parte della legge destinata a cadere, e talvolta individua la norma che la sostituirà, traendola dalla stessa Costituzione o dal sistema legislativo. Questa tecnica di decisione ha fatto parlare di sentenze "manipolative", in quanto esse, in qualche modo, riscrivono la legge per renderla compatibile con la Costituzione, ovvero di sentenze "additive", in quanto esse comportano l'inserimento nella legge di elementi nuovi - sempre ricavati dalla Costituzione o da altre leggi - necessari per adeguarla ai principi costituzionali.

Si noti che la dichiarazione di incostituzionalità, avendo effetto generale, non si limita a imporre a tutti una diversa regola per il futuro, ma impedisce di applicare la norma incostituzionale anche quando si tratta di fatti passati. Poiché non sarebbe pensabile di rimettere in questione rapporti e situazioni ormai chiusi, magari in un lontano passato, rimangono però fermi gli effetti



prodotti dalla norma che si sono definitivamente consolidati, che cioè non possono essere contestati davanti a un giudice (perché è stata già pronunciata una sentenza ormai definitiva, perché si tratta di diritti ormai prescritti, ecc.). Se la norma dichiarata incostituzionale sanziona penalmente una condotta, invece, non solo essa cade, ma anche le eventuali condanne già divenute definitive e tuttora in esecuzione perdono ogni effetto.

Le pronunce di rigetto

Se la pronuncia della Corte è di rigetto, cioè dichiara non fondato il dubbio di costituzionalità, la legge rimane in vigore. La decisione non ha però effetto generale e definitivo, in quanto lo stesso dubbio può essere nuovamente sollevato da un altro giudice, anche con motivi o argomenti nuovi, e la Corte potrebbe accoglierlo, sulla base dei nuovi elementi addotti, o modificando la propria precedente posizione.

Naturalmente non è frequente che la Corte contraddica le proprie pronunce; ma talvolta accade (cambia nel tempo la composizione della Corte, e può cambiare anche, entro certi limiti, l'interpretazione e l'applicazione delle norme costituzionali su punti dubbi o controversi).

Ad esempio, la norma del codice penale che puniva l'adulterio della moglie (non anche del marito), ritenuta non incostituzionale nel 1961 (sentenza n. 64), fu poi dichiarata illegittima nel 1968, per violazione del principio di parità fra i coniugi stabilito dagli articoli 3 e 29 della Costituzione (sentenza n. 126).

Per lo più, però, la giurisprudenza della Corte costituzionale - come quella di ogni autorità giudicante, la cui composizione varia solo gradualmente e lentamente - presenta una continuità di linee di fondo, arricchendosi via via di precisazioni, specificazioni e integrazioni.

I mutamenti della giurisprudenza si collegano anche ai cambiamenti della società e della cultura giuridica, che fanno emergere sensibilità ed esigenze nuove o diverse: anche la Corte costituzionale, che opera in un contesto storico concreto, non può non risentirne.

Ciò non significa, però, che essa sia al rimorchio degli umori del momento, diffusi nell'opinione pubblica, perché ciò contraddirebbe il ruolo della giustizia costituzionale quale garante della Costituzione.

Le pronunce interpretative

È molto frequente che la Corte respinga un dubbio di costituzionalità non perché esso, così come formulato dal giudice comune, sia privo di fondamento, ma perché è da respingere l'interpretazione che il giudice ha

dato della disposizione impugnata, una disposizione che, se interpretata in altro modo, non presenta il vizio denunciato.

Ciò avviene con le cosiddette sentenze “interpretative”, fondate sulla circostanza che spesso una disposizione legislativa si presta ad essere intesa in modi diversi, e sul criterio - che la Corte afferma da tempo - secondo cui la legge deve essere interpretata, tutte le volte che è possibile, in senso conforme alla Costituzione.

Queste decisioni, che affermano un’interpretazione “costituzionale” della legge, formalmente non vincolano i giudici diversi da quello che ha sollevato la questione: ad essi spetta applicare le leggi in piena autonomia.

Normalmente, però, essi si adeguano alle interpretazioni offerte dalla Corte, se sono necessarie per evitare che la legge assuma un significato incostituzionale. Secondo il più recente orientamento della Cassazione, dopo che la Corte ha espresso un giudizio sfavorevole sulla compatibilità costituzionale di una determinata soluzione interpretativa, non è formalmente precluso ai giudici (diversi da quello rimettente) di applicare la norma in quel significato. Viene riconosciuto, però, che la pronuncia interpretativa riveste il valore di un autorevole precedente, anche in punto di non infondatezza del dubbio di legittimità della norma. Accade dunque di regola che i giudici, qualora ritengano di non poter adottare l’interpretazione alternativa suggerita dalla Corte, sollevino nuovamente la questione; e la Corte potrà pervenire a una successiva pronuncia di accoglimento, prendendo atto che la giurisprudenza dei giudici comuni non accetta la soluzione interpretativa che permetteva di fare salva la legge. Anche questo fa parte del permanente dialogo che la Corte intrattiene con gli altri giudici, oltre che con il legislatore. A quest’ultimo, infatti, talvolta la Corte si indirizza nelle sue decisioni dando suggerimenti e indicazioni per una disciplina delle materie considerata più adeguata rispetto alla Costituzione: in tali casi si parla di “sentenze di monito”.

Le controversie fra Stato e Regioni e fra Regioni

Già sappiamo che c’è un’altra strada, oltre a quella del giudizio incidentale, per portare una legge all’esame della Corte: le controversie costituzionali fra Regioni e Stato centrale. Il Governo nazionale può ricorrere direttamente contro una legge regionale, e una Regione può ricorrere direttamente contro una legge nazionale o una legge di altra Regione. Il giudizio, anche in questi casi, segue le stesse regole, ha gli stessi esiti e produce effetti analoghi a quelli di cui abbiamo parlato.



Un diverso meccanismo di ricorsi trova applicazione quando la controversia fra Stato e Regione o fra Regioni ha per oggetto non una legge, ma un atto di altra natura (un regolamento, un atto amministrativo, un atto giudiziario, ecc.). La Regione che lamenti la lesione della propria autonomia costituzionale può sollevare “conflitto di attribuzione” nei confronti dello Stato (che sarà rappresentato dal Presidente del Consiglio dei ministri) o di altra Regione; a sua volta, il Governo nazionale, che ritenga un atto di una Regione (diverso da una legge) eccedente i limiti della competenza regionale o lesivo di una competenza statale, può sollevare conflitto di attribuzione contro la Regione (che sarà rappresentata dal suo Presidente).

In questi casi la sentenza della Corte dichiara a chi spetta l'attribuzione in contestazione, ovvero come essa deve essere esercitata per non ledere le attribuzioni altrui, ed eventualmente annulla l'atto illegittimo.

I conflitti tra poteri

C'è un'altra categoria di “conflitti di attribuzione” che la Corte è chiamata a decidere: sono i conflitti che sorgono “fra poteri dello Stato”, quando essi ritengono che le attribuzioni che la Costituzione assegna loro siano state violate da un altro potere dello Stato. Sono conflitti che un tempo non avevano soluzioni giudiziarie, ma erano rimessi agli accordi o ai rapporti di forza politici. Poiché la Costituzione ha inteso comunque assicurare una garanzia di applicazione imparziale delle norme sulle competenze a opera di un organo “arbitrale”, anche queste controversie, che hanno riguardo alla separazione dei poteri, sono state demandate alla giustizia costituzionale.

Può accadere, ed è accaduto, che sorga conflitto, ad esempio, tra un organo giudiziario e una Camera parlamentare, a proposito dell'applicazione di una immunità garantita ai parlamentari dalla Costituzione; tra il ministro della Giustizia e il Consiglio superiore della magistratura a proposito dei rispettivi poteri riguardanti i magistrati; fra il Governo e un pubblico ministero a proposito dell'applicazione del segreto di Stato; fra un ministro e la Camera parlamentare che abbia votato una mozione di sfiducia nei suoi confronti; fra i promotori di un *referendum* abrogativo e l'Ufficio della Corte di cassazione che controlla la regolarità delle procedure referendarie.

Persino la Corte costituzionale può entrare in conflitto con un altro organo, quando sono contestate le sue stesse attribuzioni: in questo caso, mancando un “arbitro” terzo, la stessa Corte costituzionale assume contemporaneamente il ruolo di parte e di giudice del conflitto.

I giudizi di ammissibilità dei referendum

La legge costituzionale n. 1 del 1953 ha aggiunto una nuova competenza a quelle ora esaminate: giudicare sull'ammissibilità dei *referendum* richiesti, secondo l'articolo 75 della Costituzione, da almeno cinquecentomila elettori o da almeno cinque consigli regionali, per l'abrogazione totale o parziale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato (decreto legislativo, decreto-legge).

Inizialmente, si riteneva che questo giudizio di ammissibilità si limitasse a verificare che la legge sottoposta a *referendum* non appartenesse a una delle quattro categorie di leggi escluse dall'articolo 75 della Costituzione: leggi tributarie, leggi di bilancio, leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, leggi di amnistia e di indulto. Ma già nella sentenza n. 16 del 1978 la Corte costituzionale, chiamata a deliberare sull'ammissibilità di un gruppo di otto *referendum*, stabilì che, oltre a queste cause esplicite di inammissibilità, ve ne sono altre, ricavabili implicitamente dai principi costituzionali e dalla natura e dai caratteri dell'istituto referendario. Così, ad esempio, si è ritenuto che siano inammissibili le richieste di *referendum* formulate in modo da ricomprendere in un unico quesito più domande di abrogazione oggettivamente diverse, coartando così la libertà dell'elettore; le richieste di abrogazione di leggi il cui contenuto non è libero, ma è vincolato dalla Costituzione, o che non si possono modificare senza incidere sulla Costituzione (la quale, infatti, non si può intaccare con un *referendum* abrogativo, ma solo con l'intervento di maggioranze parlamentari speciali, ed eventualmente con un *referendum* successivo di conferma); le richieste di abrogazione che tendono a introdurre, ritagliando un testo legislativo, disposizioni nuove e non a eliminare disposizioni esistenti (il *referendum* ammesso è infatti solo abrogativo, non introduttivo di nuove leggi); le richieste di abrogazione di leggi vincolate da obblighi internazionali o comunitari (per non dar luogo a una responsabilità internazionale dello Stato senza una delibera del Parlamento).

La Corte è investita del giudizio di ammissibilità senza bisogno che alcuno ne assuma l'iniziativa, dopo che la richiesta di *referendum* è stata ritenuta regolare dall'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione; e il *referendum* viene indetto solo se la Corte lo giudica ammissibile.

La legge stabilisce che le richieste di *referendum*, presentate entro il 30 settembre di ogni anno, siano esaminate tutte dall'Ufficio centrale entro il 15 dicembre, e dalla Corte costituzionale entro il 20 gennaio successivo, per arrivare alla consultazione sui *referendum* ammessi, in una data compresa fra il 15 aprile e il 15 giugno. Ecco perché, quando vengono presen-



tate richieste di referendum abrogativo, la Corte è impegnata in una speciale sessione in gennaio, con una procedura particolarmente sollecita (ed è accaduto con una certa frequenza: durante gli ultimi venti anni, nel 1991, nel 1993, nel 1994, nel 1995, nel 1997, nel 1999, nel 2000, nel 2003, nel 2004, nel 2005, nel 2008, nel 2011 e nel 2012).

Le sue decisioni in materia sono state spesso al centro dell'attenzione e della politica, non solo per l'oggetto dei *referendum* proposti ma anche per gli effetti che essi potevano produrre sulla vita politica e parlamentare.

I giudizi penali

Tradizionalmente i giudizi penali a carico del Capo dello Stato e dei componenti del Governo per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni sono assoggettati a una speciale giurisdizione o almeno ad una speciale disciplina, per la loro particolare connotazione politica. Anche la nostra Assemblea costituente ha fatto questa scelta, stabilendo che a giudicare di tali reati fosse la Corte costituzionale, ma non nella sua ordinaria composizione di quindici giudici, bensì in quella integrata da sedici cittadini (giudici popolari, in un certo senso, perché non scelti necessariamente fra giuristi) sorteggiati, in occasione del processo, in un elenco di quarantacinque cittadini ultraquarantenni scelti, ogni nove anni, dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri.

Solo una volta nella sua storia la Corte è stata chiamata (nella composizione integrata di 31 membri) a rendere un giudizio di questo tipo, in un processo per corruzione - il caso Lockheed, conclusosi nel 1979 - nel quale erano imputati due *ex* ministri (uno fu prosciolto, l'altro condannato).

A sèguito di tale esperienza, che bloccò per lungo tempo le altre attività della Corte, ci si persuase che fosse meglio ridurre questa speciale competenza penale della Corte al solo caso dei reati del Presidente della Repubblica; mentre, per i ministri, si è trasferita la competenza alla giurisdizione penale comune, sia pure con procedure particolari (legge costituzionale n. 1 del 1989).

Un anno di cause

Prendiamo un anno come esempio: il 2011. Sono pervenute alla Corte 286 questioni di legittimità costituzionale di leggi, proposte in via incidentale da giudici comuni (in particolare: 19 dalla Corte di cassazione, 125 da Corti di appello e Tribunali penali e civili, 5 dal Consiglio di Stato, 96 da Tribunali amministrativi regionali, 2 dalla Corte dei conti, 13 da giudici tributari, 22 da giudici di pace, 1 da giudice di sorveglianza, 1 da giudice tutelare, 2 da Tribunali dei minorenni); 170 questioni di legittimità proposte con ricorso da Regioni (o Province autonome) contro leggi statali (67) o dallo Stato contro leggi regionali (103); 13 ricorsi per conflitto di attribuzioni promossi da una Regione o Provincia autonoma contro lo Stato (12) o dallo Stato contro una Regione o Provincia autonoma (1); 22 ricorsi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato (13 nella fase di ammissibilità e 9 nella fase di merito).

Nello stesso anno, la Corte ha pubblicato 342 decisioni, di cui 166 sentenze e 176 ordinanze. Di queste pronunce, 196 sono state rese in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, 91 a seguito di giudizi in via principale, 15 in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni e 11 a seguito di conflitti di attribuzione fra poteri. Nel novero delle decisioni sono inoltre ricomprese 18 ordinanze in esito alla fase di ammissibilità dei conflitti, 7 sentenze sull'ammissibilità di richieste referendarie e 4 decisioni di correzione di errori materiali.

Il numero di questioni decise è di solito superiore a quello delle pronunce, perché spesso con una unica pronuncia sono decise più questioni o più ricorsi simili, che vengono riuniti a questo scopo. Il ritmo di lavoro dalla Corte è dunque tale da mantenere il passo con le richieste di giudizio: non si accumulano arretrati significativi.

L'instaurazione del giudizio

Come si svolge un giudizio costituzionale? Quale *iter* segue una causa dal momento in cui è proposta a quello in cui la Corte pubblica la sua decisione?

Seguiamo una delle tante questioni di costituzionalità sollevate da un giudice (ma lo stesso, con piccole varianti, vale per i ricorsi presentati nelle controversie fra lo Stato e le Regioni; nei conflitti fra poteri si aggiunge, prima che inizi il vero e proprio giudizio, un controllo preliminare della Corte sull'ammissibilità del conflitto stesso).

Il giudice che ha sollevato la questione deve far notificare la sua ordinanza alle parti del suo giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri (o al Presidente della Giunta regionale se la questione riguarda una legge



regionale), e farla comunicare ai Presidenti delle Camere del Parlamento o al Presidente del Consiglio regionale interessato; successivamente la trasmette alla cancelleria della Corte costituzionale.

L'ordinanza qui pervenuta viene pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* (così che tutti possano sapere che vi è un giudizio in corso sulla costituzionalità di quella norma di legge) ed esaminata da un apposito ufficio della Corte che ne mette a fuoco l'oggetto e ricerca i precedenti.

Chi può intervenire?

Dalla pubblicazione decorre il termine entro cui possono presentare le proprie conclusioni e i propri argomenti i soggetti che prendono parte al giudizio comune da cui la questione proviene, e inoltre il Presidente del Consiglio dei ministri (o il Presidente della Giunta regionale, se si tratta di una legge regionale). Entro un breve termine precedente il momento in cui la causa viene trattata dalla Corte, poi, le parti possono depositare memorie scritte, allegate al fascicolo della causa in possesso di tutti i giudici costituzionali, insieme all'ordinanza del giudice (o al ricorso) che ha introdotto la questione.

La legge prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa prendere parte al giudizio davanti alla Corte, non perché il Governo sia inte-

ressato all'esito dei singoli giudizi, ma perché si discute della validità di una legge (la quale, se dichiarata incostituzionale, viene privata di efficacia), e il Governo viene considerato come il rappresentante dell'unità dell'ordine legale (come il Presidente della Regione rappresenta l'unità del suo particolare ordinamento).

Il Presidente del Consiglio è difeso in giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale, per lo più, propone alla Corte le ragioni che potrebbero indurre a considerare non fondata, o inammissibile, la questione di costituzionalità. Il suo intervento è perciò, di norma, a "difesa" della legge: però non è necessariamente così, accadendo anche, sia pure raramente, che condivida i dubbi di incostituzionalità o che semplicemente non intervenga, evitando di assumere posizione.

Si noti che - nei giudizi incidentali - la Corte decide comunque la questione, anche se nessun soggetto è intervenuto: a rendere necessario il responso della Corte basta l'ordinanza del giudice che ha sollevato la questione. Diverso è il caso dei giudizi che si iniziano con ricorso (nelle controversie fra Stato e Regioni o nei conflitti fra poteri): in questi casi è essenziale che vi sia un soggetto (il ricorrente) che promuove e porta avanti il giudizio.

La riunione della Corte

A questo punto iniziano i lavori della Corte. Il Presidente, nell'ambito di un calendario di massima prefissato per tutto l'anno, seleziona le cause da discutere in ciascuna riunione, sceglie il giudice costituzionale incaricato di riferire su di esse (giudice relatore) e stabilisce il "ruolo" di ogni seduta, cioè l'elenco delle cause da discutere.

Due sono le forme in cui ha luogo la trattazione delle cause. Si può avere un' "udienza pubblica", cioè una riunione aperta al pubblico, nel corso della quale, dopo che il giudice relatore ha illustrato la questione così come proposta, gli avvocati che rappresentano i soggetti intervenuti nel giudizio espongono le loro tesi davanti alla Corte riunita. Al termine dell'udienza pubblica, la Corte si riunisce di nuovo, ma in "camera di consiglio", senza pubblicità, per deliberare sulla causa.

Oppure la causa può essere trattata direttamente in camera di consiglio, senza previa discussione pubblica e sulla base dei soli atti scritti. Si ricorre a questa procedura semplificata quando non vi sono parti intervenute davanti alla Corte (può esserci solo la memoria dell'Avvocatura dello Stato o dell'avvocato del Presidente regionale); oppure, anche quando vi siano parti, se il Presidente della Corte ritiene probabile che la questione possa essere senz'altro respinta perché palesemente infondata o inammissibile (per esempio in base a precedenti decisioni in materia): la decisione finale spetta comunque sempre alla Corte.



Di fatto, circa la metà delle cause, in media, viene discussa in udienza pubblica.

La Corte, sia in udienza pubblica che in camera di consiglio, si riunisce nella sua composizione plenaria di quindici giudici (o fino al minimo di undici, se c'è qualche posto vacante o qualche assenza). Non si suddivide mai in sezioni o collegi minori composti da una parte dei giudici. (Soltanto quando si riunisce per giudicare i ricorsi dei suoi dipendenti è previsto che il collegio sia formato da tre soli giudici, preventivamente designati).

Il funzionamento in composizione plenaria è reso possibile dal numero non elevatissimo di componenti. Esso assicura, di massima, la coerenza degli indirizzi della Corte: negli organi di giustizia costituzionale che si suddividono in sezioni, infatti, queste possono facilmente esprimere indirizzi contrastanti fra di loro.

Un relatore per ogni causa

Si è detto che il Presidente, per ogni causa, designa un giudice relatore.

L'incarico è distribuito fra i giudici, con esclusione (normalmente) del solo Presidente. In ogni udienza dunque, e in ogni camera di consiglio, si alternano diversi relatori per la discussione delle diverse cause fissate.

Con quali criteri il Presidente sceglie il relatore di ogni causa? Non ci sono regole fisse. A parte l'esigenza di distribuire il lavoro fra tutti i giudici, tenendo conto della gravosità della causa, di fatto il Presidente segue per lo più il criterio di assegnare la causa al giudice che sia già stato relatore su cause concernenti problemi simili, e si orienta a rispettare le competenze per materia dei giudici i quali, per i loro studi o per le loro esperienze precedenti, hanno normalmente una più approfondita conoscenza di certi settori del diritto piuttosto che di altri (diritto penale, procedura penale, diritto civile, diritto del lavoro, diritto tributario, diritto amministrativo, ecc.). Ma si tratta di criteri assai approssimativi, poiché, comunque, ogni questione pone problemi di applicazione della Costituzione che possono essere simili anche se riguardano settori diversi di materia; e inoltre vi sono campi del diritto in cui le questioni di costituzionalità vengono sollevate più frequentemente, e dunque tutti i giudici dovranno, una volta o l'altra, occuparsene. Per le cause più complesse e più delicate, poi, la scelta può essere guidata da specifiche ragioni di opportunità apprezzate dal Presidente.

La scelta del relatore è importante, perché si tratta di colui che, approfondendo tutti gli aspetti della causa, propone al collegio i termini della questione e le possibili soluzioni; ma non è comunque decisiva ai fini della sorte della causa, poiché l'opinione del relatore non sempre diventa quella dell'intera Corte. Questo è conseguenza della collegialità piena che caratterizza il suo lavoro.

Né il relatore è l'unico a conoscere preventivamente la questione e ad averla studiata. La preparazione del materiale per ogni causa da discutere è affidata ad un assistente di studio del giudice relatore, il quale redige una "ricerca", in cui include, in modo ragionato, i testi normativi, le precedenti decisioni della stessa Corte in argomento, le pronunce significative dei giudici comuni e gli scritti di studiosi che possono avere rilievo per l'argomento della questione e per la sua decisione. La ricerca (in volumi di centinaia di pagine) è distribuita a tutti i giudici, così che ciascuno è messo in grado di studiare approfonditamente la causa.

Talvolta, nei casi più rilevanti e complessi, al materiale distribuito ai giudici si può accompagnare una ricerca sulla legislazione e sulla giurisprudenza di altri paesi simili al nostro, o di Corti internazionali, in cui analoghe questioni o problemi simili siano stati affrontati. Ciò dipende dal fatto che i principi costituzionali validi nei diversi ordinamenti si rifanno spesso a idee o impostazioni comuni (una specie di diritto costituzionale comune), e quindi anche i problemi di costituzionalità che si presentano nei vari paesi possono essere simili. La Corte può trarre, da queste esperienze, indicazioni o spunti utili per la propria decisione.

L'udienza pubblica

La Corte si riunisce in udienza pubblica, nell'apposita aula del palazzo della Consulta, normalmente ogni due settimane, il martedì mattina alle 9.30. Dietro il banco a forma di ferro di cavallo siedono i giudici (al centro il Presidente), in posti fissati, dai più anziani di mandato (vicino al centro) a quelli di più recente nomina (alle ali). Tutti indossano la toga nera, disegnata sul modello di un "robone" senese del '500. Nelle occasioni solenni indossano anche un collare dorato con una medaglia, e portano con sé il "tocco", il copricapo tradizionale. In un banco a parte, lateralmente, siede il cancelliere, in toga nera, incaricato di redigere il verbale dell'udienza, nel quale però non vengono riportati i contenuti delle singole esposizioni orali, salvo che non sia espressamente richiesta qualche specifica verbalizzazione, ma si dà solo atto dei vari interventi. Accanto al cancelliere siede il messo, in mantello rosso, che chiama le cause nell'ordine del ruolo o in quello determinato dal Presidente.

Di fronte allo scranno dei giudici è collocato il banco degli avvocati che intervengono a discutere le cause (anch'essi in toga nera). Deve trattarsi di avvocati abilitati a difendere davanti alle "giurisdizioni superiori", per il che si richiedono almeno dodici anni di professione forense.

Essi prendono la parola, nell'ordine indicato dal Presidente, dopo la relazione del giudice relatore. Di consueto i giudici ascoltano soltanto e non interrogano gli avvocati, che espongono senza interruzioni i loro argomenti.



Per ultimo, nelle questioni incidentali, parla l'avvocato dello Stato che rappresenta il Presidente del Consiglio (o l'avvocato della Regione, se si tratta di una legge regionale). Normalmente non sono consentite repliche.

Alle spalle degli avvocati vi è posto per i giornalisti e gli assistenti di studio dei giudici costituzionali. Dietro, vi sono le sedie per il pubblico, per lo più costituito da gruppi di studenti universitari o di scuole medie superiori, che vengono ad assistere all'udienza per conoscere da vicino come lavora la Corte. Talvolta assistono gruppi di persone appartenenti alle categorie interessate a qualcuna delle questioni discusse.

La camera di consiglio

È in camera di consiglio, nella totale assenza di pubblicità, che si svolge la discussione tra i giudici per la decisione delle questioni.

La Corte si riunisce in camera di consiglio, di regola, ogni due settimane, in concomitanza con l'udienza pubblica (la settimana alterna è utilizzata dai giudici per il lavoro individuale, di preparazione delle cause e di redazione dei testi delle decisioni). Gli orari sono canonici: dalle 9.30 alle 13 e dalle 16 alle 19. Il luogo è la bella aula affrescata, attigua a quella dell'udienza. Attorno a un tavolo ovale allungato siedono i giudici, ciascuno al suo posto fisso, con una piccola postazione microfonica davanti.

È in questa sede che il collegio esamina dialetticamente le questioni, sotto la direzione del Presidente; che si delineano le soluzioni, si decide, si approvano le sentenze. Se si pensa che in un anno si tengono all'incirca 18 settimane di camera di consiglio, dal lunedì pomeriggio al venerdì, e ogni giorno di seduta vede riuniti i giudici per 6-7 ore, si può calcolare il numero di ore che i giudici trascorrono ogni anno discutendo fra di loro!

Si può capire anche quale assidua consuetudine - si potrebbe dire di vita - caratterizza i quindici giudici costituzionali, in un ambiente i cui riti e le cui regole ricordano a taluno, in qualche modo, quelli di un monastero. La conoscenza reciproca (delle rispettive idee, e dei rispettivi caratteri) è, dopo qualche mese, molto intensa. E poiché il mandato di ogni giudice dura nove anni, si può credere che l'esperienza della Corte lasci una forte impronta in chi la compie, e faccia del collegio dei quindici qualcosa di più che la semplice riunione di alcune persone che adottano insieme delle deliberazioni: ne faccia quasi una *persona* formata da quindici *persone*.

Nella settimana di lavoro collegiale si esaminano prima, normalmente, le cause discusse in udienza pubblica, poi quelle chiamate solo in camera di consiglio.

L'esame di una causa può durare pochi minuti, quando il relatore espone una proposta di soluzione che non incontra obiezioni e perciò viene fatta pro-

pria immediatamente dalla Corte, o intere giornate, a seconda della complessità e del carattere più o meno controverso delle questioni trattate.

I giudici hanno sott'occhio gli atti e il materiale della ricerca. Ma si deve notare che la discussione non si fonda su un progetto di decisione già scritto dal relatore (come accade in altre Corti), e non è quindi orientata da un'ipotesi già formulata. Si inizia con l'esposizione del relatore, che richiama gli eventuali problemi di ammissibilità della questione, e si continua con la discussione, prima sull'ammissibilità stessa e poi sul merito. La relazione si può concludere, secondo la scelta del relatore, con una proposta precisa, o con l'indicazione delle alternative di soluzioni possibili. Quindi intervengono gli altri giudici. Se la questione è di scarso rilievo, può accadere che intervengano solo alcuni di essi; altrimenti, intervengono tutti: l'ordine degli interventi segue l'ordine inverso dell'età anagrafica dei giudici, mentre per ultimo interviene il Presidente. La discussione può continuare, se qualcuno lo chiede, con ulteriori interventi, repliche, richieste di chiarimento o di precisazione.

Può anche accadere che qualcuno chieda di differire la discussione a un momento successivo, o di acquisire nuovi elementi per poter approfondire la materia. La discussione comunque non segue necessariamente uno schema fisso: molto dipende dalle richieste dei giudici, oltre che, naturalmente, dalle determinazioni del Presidente che la dirige, ma che a sua volta spesso si rimette alle esigenze espresse dai colleghi. Il relatore può intervenire a dare risposte a singoli interventi, oppure intervenire soltanto alla fine traendo il risultato della discussione e formulando le sue proposte finali, che possono anche non coincidere con quelle eventualmente da lui avanzate all'inizio. È qui, soprattutto, che si misura l'efficacia e l'utilità della discussione collegiale, dalla quale possono emergere sia obiezioni alle tesi del relatore, sia nuove prospettazioni, o semplicemente l'indicazione di ulteriori motivi ed argomenti su cui fondare la decisione.

Si deve infatti considerare che la decisione della Corte non si sostanzia solo nel cosiddetto dispositivo della pronuncia (dichiarazione di illegittimità costituzionale, dichiarazione di non fondatezza, dichiarazione di inammissibilità della questione), ma anche - e talvolta soprattutto - nella motivazione che lo sorregge. Ci può essere accordo sul dispositivo, ma dissenso sulle motivazioni. Queste sono importanti soprattutto perché costituiscono - più dei dispositivi - il nucleo dei precedenti che verranno richiamati in occasione di cause che successivamente la Corte sia chiamata a decidere nella stessa o analoga materia; e anche perché allo stesso dispositivo possono corrispondere motivazioni che abbiano effetti diversi. Ad esempio, è molto diversa una decisione che dichiara una questione non fondata perché l'incostituzionalità denunciata non sussiste, da una che dichiara la stessa questione sempre non fondata, perché la norma impugnata è da interpretare in un senso diverso da quello indicato dal giudice (le sentenze interpretative di cui si è già parlato). Perciò



decidere come si motiva è talvolta persino più importante che decidere se l'incostituzionalità c'è o non c'è. E questo può spiegare anche l'accanimento e la lunghezza di certe discussioni in camera di consiglio.

Decisioni a maggioranza?

Come qualsiasi gruppo di teste pensanti, anche la Corte può dividersi.

“Tante teste, tante opinioni”. I quindici giudici sono in numero abbastanza elevato da rendere probabili i dissensi, nonostante che tutti facciano riferimento alla stessa Costituzione e che la lunga consuetudine di lavoro comune possa favorire la formazione di vedute comuni.

Anche la Corte dunque, come in genere gli organi collegiali, può dover giungere a una decisione sulla base di un voto di maggioranza. Ad un voto formale si arriva solo quando non si manifesta un'unanimità di vedute (ad esempio, nel senso della proposta del relatore) né una nettissima maggioranza di opinioni convergenti, oppure se comunque qualche giudice lo chiede. È il Presidente che indice le votazioni, stabilendo così anche la chiusura della discussione.

La pratica della Corte, pur essendo variabile a seconda dello stile della Presidenza e degli orientamenti dei giudici, è fondamentalmente orientata nel senso della ricerca, fin quando è possibile, di una convergenza, se non unanime, il più possibile larga di opinioni. Per questo, talvolta, la discussione si prolunga per approfondire l'ipotesi di eventuali soluzioni di compromesso o che, comunque, siano in grado di evitare divisioni laceranti all'interno del collegio. Spesso il compromesso può consistere in una soluzione che non chiude definitivamente la questione per l'avvenire (ad esempio, questione dichiarata inammissibile anziché non fondata) o in una linea di motivazione meno drastica, o nell'inserire nella decisione qualche cautela limitativa di certe affermazioni. È verosimile immaginare che questa pratica sia anche legata all'attuale mancanza d'uno strumento, attraverso cui i giudici dissenzienti dalla maggioranza possano far constare il loro dissenso (le cosiddette opinioni dissenzienti, che nell'esperienza di altre Corti costituzionali sono invece pubblicate con la decisione della maggioranza).

La prassi della Corte è di decidere sulla proposta finale del relatore; talvolta, se è emersa una questione preliminare (per esempio, di ammissibilità) si vota prima sulla proposta del relatore in ordine a questa e poi, se è il caso, sulla proposta di merito. Se il relatore ha prospettato diverse soluzioni, indicandole in un ordine di preferenza, si segue quest'ordine.

Si può dire che sia questo il maggior potere di cui dispone il relatore, la cui personalità può talora pesare nel condurre alla formazione di una maggioranza nel senso da lui prospettato.

Tutti i giudici presenti alla discussione debbono votare a favore o contro la proposta messa ai voti: non è consentito astenersi. Non solo, ma tutti i giu-

dici presenti all'inizio della discussione della causa (in udienza pubblica, o in camera di consiglio) debbono partecipare alla deliberazione sino alla fine: non è possibile dunque, come invece accade nelle assemblee politiche, “uscire dall'aula”, cioè non partecipare al voto; né è comunque possibile che la composizione concreta del collegio cambi nel corso della discussione della stessa causa.

Se il collegio, in concreto, è costituito da un numero pari di componenti (il numero minimo, come sappiamo, è undici; quindi, se è costituito da dodici o da quattordici componenti) e nel voto essi si dividono esattamente a metà, l'esito della votazione è determinato dal voto del Presidente (o di chi comunque presiede la seduta). Questa è l'unica occasione nella quale il Presidente esercita un potere maggiore degli altri giudici: per il resto, il suo voto conta come quello degli altri. La sua influenza di fatto può naturalmente discendere dalla sua autorevolezza nei confronti dei colleghi, ma nel ristretto collegio della Corte non vi sono “gerarchie” interne, solo diverse personalità e, se del caso, diverse opinioni.

La redazione della pronuncia

Con la decisione e con l'eventuale voto in camera di consiglio non si è ancora compiuto l'itinerario del giudizio della Corte. La pronuncia non c'è ancora, ci sarà solo nel momento in cui essa sarà stata scritta, approvata, firmata e il suo originale sarà stato depositato nella cancelleria della Corte.

La fase che segue la decisione è dunque di grande rilievo: essa può durare da quindici-venti giorni a qualche mese (mediamente due mesi), ed è in essa che prende corpo la motivazione della pronuncia, di cui già abbiamo sottolineato l'importanza.

Normalmente è incaricato della redazione della sentenza (o dell'ordinanza) il giudice che è stato relatore della causa. Ma che succede se il relatore (come accade, non del tutto raramente) è rimasto in minoranza?

La prassi quasi costante è che il relatore, pur dissenziente, scriva la sentenza, ovviamente esponendo motivazioni idonee a giustificare il dispositivo. Qualche, rara, volta avviene che il relatore dissenziente, per ragioni di “coscienza costituzionale”, preferisca non estendere la sentenza: in questo caso il Presidente affida l'incarico di scriverla ad un altro giudice, scelto fra coloro che hanno condiviso la decisione, salvo che non intenda scriverla egli stesso.

La lettura della sentenza

Se la decisione assunta deve essere tradotta in una ordinanza (succintamente motivata, trattandosi di una pronuncia che afferma la “manifesta

infondatezza” o la “manifesta inammissibilità” della questione di costituzionalità), il testo scritto dal giudice redattore viene distribuito a tutti i giudici e se nessuno formula obiezioni, anche per iscritto, entro alcuni giorni dalla distribuzione, l’ordinanza viene sottoscritta dal Presidente e dal giudice redattore, e depositata in cancelleria, divenendo così definitiva e pubblica. Ogni giudice può però fare osservazioni e proporre modifiche, finché non si perviene al testo definitivo.

Se invece la decisione deve essere tradotta in una sentenza, il giudice incaricato redige il testo e lo distribuisce a tutti i colleghi. Dopo di che, in occasione di una successiva riunione in camera di consiglio (spesso vi si dedica la seduta del lunedì pomeriggio, antecedente l’udienza pubblica del martedì, o le ultime sedute della settimana), si procede alla lettura collegiale del testo distribuito. Il redattore legge la motivazione (la parte in “diritto”, cioè quella che contiene le ragioni giuridiche della decisione, non la parte in “fatto”, nella quale si riferiscono soltanto i termini della questione e le argomentazioni dei vari soggetti eventualmente intervenuti): al termine della lettura, i componenti del collegio (ciascuno dei quali ha il testo davanti) esprimono le loro eventuali obiezioni od osservazioni: prima, se ve ne sono, sull’impianto generale della motivazione, poi seguendo il testo pagina per pagina. Si discute su eventuali modifiche, o aggiunte, o soppressioni di argomenti, di frasi, anche di singole parole, finché non si perviene ad un accordo, o fino a quando comunque viene definito un testo, anche eventualmente a maggioranza.

Può anche accadere che la maggioranza, non condividendo il testo della motivazione, inviti il redattore a presentarne un altro, o a formulare qualche parte modificata o aggiunta: in questo caso la lettura viene rinviata finché non è pronto e distribuito il nuovo testo.

Come si vede, anche in questa fase si ha discussione e piena collegialità di lavoro. I giudici che hanno dissentito rispetto alla decisione possono interloquire e fare in modo che nella motivazione si tenga in qualche modo conto delle loro opinioni o preoccupazioni: il che ancora una volta favorisce la possibilità di raggiungere, se possibile, motivazioni “di compromesso”, o comunque prive di affermazioni particolarmente controverse nell’ambito del collegio; qualche volta può condurre anche - come gli osservatori critici non mancano di notare - a motivazioni meno nette o più laconiche, “sfuggenti” rispetto a quanto sarebbe stato se si fosse verificato un largo consenso nel collegio.

Non si deve mai dimenticare che la sentenza è il prodotto di una deliberazione collegiale, non della sola opinione del redattore (che talora, addirittura, è dissenziente, come si è detto), e che lo stesso redattore, nello scriverla, si sforza di esprimere le opinioni anche degli altri giudici e di raccogliere quanto è emerso dalla discussione. Perciò sbagliano i commentatori quando personalizzano eccessivamente la decisione, addebitandola (o accreditandola) al

giudice redattore, quasi che a lui solo o essenzialmente a lui risalissero le opinioni e gli argomenti esposti, e non alla intera Corte.

Naturalmente, essendo il testo base scritto da un solo giudice, una sua impronta almeno stilistica in genere rimane, e la linea argomentativa riflette almeno fondamentalmente quella da lui proposta (però sempre interpretando la volontà collegiale). Ma è abbastanza frequente che il testo finale contenga meno di quanto il redattore aveva proposto, perché vengono fatte cadere affermazioni più controverse o ritenute dal collegio meno opportune, ovvero contenga anche passaggi o argomenti o sfumature di argomenti che il redattore non aveva originariamente prospettato e che provengono dalla discussione collegiale.

Questo modo di procedere spiega perché, talvolta, la discussione sul testo della sentenza può impegnare la Corte quanto e addirittura più che non la prima discussione sulla decisione da adottare: poiché, come si è detto, in una sentenza costituzionale la motivazione può avere importanza essenziale.

Il procedimento decisionale in due fasi (decisione della causa e successiva deliberazione del testo della sentenza) comporta che - come già accennato - la pronuncia della Corte esista, giuridicamente, solo dopo che il testo definitivo della sentenza sia stato deliberato, sottoscritto e depositato. Fino a quel momento, può anche accadere che la Corte ritorni sulla sua prima decisione, modificandola e perfino rovesciandola, se, nelle discussioni successive, emerge che la decisione adottata non è la più corretta. Lo stesso redattore talvolta, nello scrivere la motivazione, si avvede che vi sono difficoltà logiche o giuridiche a motivare la decisione assunta, o emergono obiezioni di cui non si era tenuto conto: egli può allora proporre al collegio di modificarla. La prassi della Corte è nel senso che la decisione già assunta - specie se votata, sia pure a maggioranza - può essere modificata solo se nessuno dei componenti del collegio si oppone (altrimenti, come è ovvio, si aprirebbe la strada ad un processo decisionale senza fine).

Opinioni dissenzienti

Presso Corti costituzionali o diversi organi giudiziari di altri paesi è previsto che i componenti del collegio, i quali dissentano sulla decisione o anche solo sulla motivazione, possano redigere e far pubblicare insieme alla sentenza le proprie opinioni scritte, dissenzienti o concorrenti (queste ultime quando il dissenso è solo sulla motivazione, condividendosi la decisione). Nei paesi anglosassoni, ciò discende anche dalla impostazione tradizionale per cui le decisioni giudiziarie di organi collegiali non constano di un testo unitario, ma risultano dalla somma (unanimemente convergente, o risultante solo dalla maggioranza) delle "opinioni" redatte dai singoli giudici. In altri paesi di tradizione diversa si ammette che le opinioni o voti particolari, diversifica-



ti rispetto all'orientamento della maggioranza, possano trovare espressione. Nella giurisprudenza di queste Corti sono rappresentate dunque non solo le posizioni della maggioranza, ma anche quelle dissenzienti o particolari: e può accadere che, a distanza di tempo, la linea espressa in una opinione dissenziente sia accolta, in un altro caso, dalla maggioranza della Corte, portando così a un'evoluzione degli indirizzi giurisprudenziali.

In Italia, finora, non è stata ammessa questa pratica, prevalendo l'idea tradizionale che la pronuncia giudiziaria è unica e impersonale, anche se di fatto può risultare da un processo decisionale collegiale in cui non tutti i membri del collegio sono stati concordi. Di più, su ciò che avviene in camera di consiglio, e dunque sui contrasti manifestatisi, sulle proposte fatte e non accolte, sugli argomenti non riportati nella motivazione, si mantiene uno stretto riserbo; così che, quando i giornali riportano che la Corte si è divisa in un certo modo, che la decisione è stata assunta con una certa maggioranza, ecc., lo fanno solo sulla base di indiscrezioni o illazioni: ufficialmente non è possibile sapere se una decisione è stata assunta all'unanimità o a maggioranza, con quale maggioranza, e chi l'ha votata.

Da tempo si discute, sia in sede dottrinale, sia in sede legislativa, sia nell'ambito della stessa Corte (la quale, secondo molti, potrebbe disciplinare da sé la materia, facendo uso della propria competenza regolamentare), dell'opportunità di introdurre l'istituto delle opinioni dissenzienti nei giudizi costituzionali, e delle eventuali modalità con cui ciò potrebbe avvenire. Esiste però un contrasto di valutazioni sull'opportunità di tale riforma. A favore, si dice che essa potrebbe favorire la scrittura di motivazioni più esplicite, in cui le ragioni che sorreggono la decisione risultino con maggiore nettezza, attraverso il confronto con i motivi addotti da chi sostiene una soluzione diversa. Inoltre la critica, sempre possibile, delle decisioni della Corte potrebbe più facilmente passare dal piano della contestazione aprioristica a quello del confronto argomentativo, sfatando anche l'immagine, talvolta accreditata, di un gruppo di giudici che prevale con la sola forza dei numeri o in nome di posizioni precostituite.

In senso contrario, si avanza il timore di un'eccessiva personalizzazione dei giudizi, dell'esposizione dei singoli giudici a pressioni esterne, nonché dell'indebolimento dell'autorità delle decisioni e dello sforzo di ricerca di soluzioni il più possibile condivise all'interno della Corte.

Le Corti “sorelle”

La giustizia costituzionale non è un fatto specificamente italiano. Più volte abbiamo sottolineato che la Corte costituzionale italiana, pur collocandosi nel quadro di precise e specifiche regole della Costituzione della Repubblica italiana, ha una fisionomia e un ruolo analoghi a quelli di organi simili (Corti o Tribunali costituzionali, Corti supreme) presenti in altri ordinamenti, che svolgono compiti paragonabili. Si è osservato anche che, nel suo lavoro, la Corte non trascura l'esperienza degli altri paesi.

Da tempo si sono sviluppate relazioni di scambio e di collaborazione con questi organi, soprattutto europei, ma anche di altre parti del mondo, tra cui in particolare quelli dell'area ispanico-americana, in cui la cultura giuridica italiana esercita influenza significativa (la nostra Corte ha sottoscritto un accordo di collaborazione con il Tribunale costituzionale del Cile). Le relazioni più intense riguardano le Corti costituzionali europee simili alla nostra per storia ed esperienza (la Corte costituzionale federale tedesca, il Tribunale costituzionale austriaco, il Consiglio costituzionale francese, il Tribunale costituzionale spagnolo, quello portoghese: con gli ultimi due la Corte ha formalizzato i rapporti con uno specifico accordo trilaterale che prevede incontri annuali tra Giudici e scambi di documentazione). Contatti sono stati altresì instaurati con la Corte costituzionale della Federazione russa, con la quale è stata stipulata una convenzione. Più di recente scambi di documentazione e incontri sono intercorsi con la Suprema Corte costituzionale della Repubblica araba d'Egitto e con la Corte costituzionale della Repubblica d'Albania, con le quali è stato firmato un accordo, nonché con il Consiglio costituzionale della Repubblica algerina (con il quale pure è in fase di conclusione uno specifico accordo).

In Europa opera da molti anni la Conferenza europea delle Corti costituzionali, che organizza, fra l'altro, un congresso ogni tre anni, e di cui oggi fanno parte organismi di circa quaranta Paesi. Da ultimo, dal 23 al 27 maggio del 2011, si è tenuto a Bucarest il XV Congresso della Conferenza dedicato al tema «La giustizia costituzionale: funzioni e rapporti con le altre Autorità». Hanno preso parte all'incontro, accanto alle Corti che sono membri a pieno titolo della Conferenza, anche Corti di altri Paesi, in veste di osservatori.

A livello più ampio dell'Europa opera l'Associazione delle Corti costituzionali dei paesi che usano la lingua francese, creata per iniziativa del Consiglio costituzionale francese. Essa raggruppa Corti, oggi, di più di quaranta paesi, venticinque dei quali sono africani, e l'elemento linguistico cui essa si richiama (la francofonia) non impedisce la collaborazione a vario titolo anche di organismi di paesi di lingua diversa dal francese, come la nostra Corte.



Incontro a Madrid della "Trilaterale" (Costi costituzionali italiana, spagnola e portoghese) nell'ottobre 2011.



I rapporti fra le Corti sono agevolati anche dall'opera della Commissione per la democrazia attraverso il diritto, cosiddetta "Commissione di Venezia" per via della sede lagunare dei suoi lavori, istituita dal Consiglio d'Europa col proposito di diffondere la conoscenza dei sistemi giuridici dei diversi Paesi europei, soprattutto nel processo di democratizzazione degli Stati dell'Europa orientale, e di studiare i problemi che possono insorgere nel funzionamento delle loro istituzioni. Tale Commissione riserva particolare attenzione alla giustizia costituzionale, e la nostra Corte le offre un valido contributo fondato sulla propria, ormai più che cinquantennale, esperienza.

Le Corti internazionali e sovranazionali

Rapporti di collaborazione e di scambio esistono anche con le Corti internazionali che operano in campi affini a quello della Corte costituzionale. Così la Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo, la quale giudica, su istanza anche dei singoli interessati, sulle violazioni dei diritti umani - garantiti dalla Convenzione europea del 1950 - che si verificano nell'ambito dei singoli Stati membri (oggi sono 47 Stati europei), senza che le vie di ricorso offerte dall'ordinamento interno dello Stato vi abbiano posto rimedio.

Poiché il contenuto dei diritti garantiti dalla Convenzione europea non è sostanzialmente molto diverso da quello dei diritti garantiti dalla Costituzione, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo e quella della Corte

costituzionale affrontano talora gli stessi problemi (e non è esclusa anche la possibilità di contrasti fra le due giurisprudenze). La differenza fondamentale è che la nostra Corte si occupa solo delle leggi, per verificare se sono in armonia con la Costituzione, mentre la Corte di Strasburgo si occupa non delle leggi, ma di casi concreti in cui viene denunciata la violazione di un diritto, indipendentemente dal fatto che essa dipenda dall'esistenza di una legge o invece da cattiva applicazione delle leggi o da abusi od omissioni delle autorità nazionali, o da altri difetti di funzionamento del sistema interno (come nel caso delle frequenti denunce portate a Strasburgo per la durata irragionevolmente lunga di processi giudiziari in Italia). La Corte europea non può però sostituirsi alle autorità nazionali: può solo condannare lo Stato a rimediare alla violazione del diritto, se possibile, o a pagare una somma al danneggiato a titolo di riparazione.

A partire dal 2007 (sentenze nn. 348 e 349), la Corte costituzionale italiana, facendo leva sul primo comma dell'art. 117 della Costituzione (nel nuovo testo introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), dichiara illegittime le leggi nazionali in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione ad essa data dalla Corte di Strasburgo.

Un'altra Corte sovranazionale con cui la nostra entra in rapporto è la Corte di giustizia delle Comunità europee, che siede a Lussemburgo. È in un certo senso anch'essa una Corte costituzionale, che però si occupa essenzialmente degli atti posti in essere dalle autorità comunitarie europee, o delle violazioni del diritto comunitario da parte degli Stati membri dell'Unione europea. I principi di fondo del diritto comunitario sono quelli espressi nei trattati europei e quelli derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, e quindi normalmente dovrebbe esservi convergenza e non contraddizione fra i due ordinamenti. Ma diritto comunitario e diritto interno degli Stati membri si incontrano e si intrecciano oggi sempre più frequentemente e strettamente. Va ricordato che l'Unione europea ha formulato pure essa, a Nizza, una carta di diritti fondamentali, cui fa riferimento, incorporandola, il Trattato di Lisbona sull'Unione Europea, in vigore dal 1° dicembre 2009.

Possono sorgere anche contrasti fra le Corti interne e quella europea sulla delimitazione delle rispettive competenze. Finora però, pur ragionando in modi diversi, Corte costituzionale e Corte di giustizia hanno evitato gravi conflitti fra le rispettive decisioni.

In definitiva, attraverso la migliore conoscenza reciproca e la cooperazione internazionale delle Corti, si rafforzano i presupposti perché gli ideali e i principi del costituzionalismo - diritti e doveri della persona, equilibrio fra i poteri, garanzie di giustizia - si affermino e si rafforzino in tutto il mondo.

La Corte e la Costituzione

La conoscenza delle maggiori istituzioni che reggono il paese, da parte dei cittadini di una società democratica, è premessa indispensabile perché le istituzioni non siano viste e vissute come corpi estranei e lontani, che riguardano solo gli “addetti ai lavori”. Anche la giustizia costituzionale non è “affare” per iniziati, ma uno degli istituti fondamentali attraverso cui la società democratica si organizza e si governa. Essa quindi riguarda tutti i cittadini. Perciò abbiamo proposto questo scritto, destinato a tutti i nostri concittadini. La Corte non è una assemblea politica, ma non è neppure un asettico consesso di tecnici che si pronunciano su questioni che interessano solo gli specialisti. I suoi giudici non vengono chiamati a esercitare il loro compito dal voto degli elettori, ma non sono lontani ed estranei alla vita democratica del paese e ai suoi problemi, molti dei quali si manifestano anche come problemi di costituzionalità. E la Costituzione è lo strumento che, nel mutevole volgersi delle decisioni e degli indirizzi politici, e nel permanente rinnovarsi del confronto sociale, serve a mantenere saldi e stabili i riferimenti comuni a tutti, maggioranze e minoranze, necessari per il paese. È stato detto: “La Costituzione è il documento che un popolo si dà nel momento della saggezza, a valere per il momento della confusione”.

L'intervento di garanzia della Corte costituzionale non è espressione dunque di un'arbitraria volontà che si impone a tutti, a esprimere la quale i giudici non avrebbero alcun titolo di legittimazione, ma vale a garantire il rispetto, da parte di chi forma e applica la legge, dei confini oltre i quali tale saggezza sarebbe perduta.

Nel continuo confronto delle opinioni, nello svolgersi nel tempo della giurisprudenza e nell'ascolto delle esigenze culturali e sociali che, sempre in modo nuovo, vanno manifestandosi, la giustizia costituzionale rappresenta una espressione fondamentale dello spirito e degli ideali che il nostro Paese si è dato con la Costituzione.

I - IN SEDE GIURISDIZIONALE

A - COMPOSIZIONE ORDINARIA

PRESIDENTE
GIUDICI

B - COMPOSIZIONE PER I GIUDIZI DI ACCUSA

COLLEGIO ORDINARIO GIUDICI AGGREGATI

C - COMPOSIZIONE PER I GIUDIZI IN MATERIA DI IMPIEGO DEL PERSONALE

COLLEGIO RISTRETTO

II - IN SEDE NON GIURISDIZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE
(COLLEGIO ORDINARIO)

PRESIDENTE E VICEPRESIDENTE

UFFICIO DI PRESIDENZA
(COLLEGIO RISTRETTO)

COMMISSIONI DI GIUDICI

SEGRETARIO GENERALE



III - GIUDIZI E MODI DI ACCESSO ALLA CORTE

A - GIUDIZI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE SU ATTI LEGISLATIVI



B - GIUDIZI PER CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE SU ALTRI ATTI (NON LEGISLATIVI)



C - GIUDIZI SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM ABROGATIVI

IV - APPARATO



LA STRUTTURA

ESTREMI

- NUMERO E DATA DELLA DECISIONE

EPIGRAFE

- GIUDICI CHE COMPONGONO IL COLLEGIO DELIBERANTE
- GIUDICE RELATORE
- DATE DELLE UDIENZE E CAMERE DI CONSIGLIO IN CUI FU DISCUSSA LA QUESTIONE
- ESTREMI DEGLI ATTI CHE HANNO PROMOSSO LA QUESTIONE, DELLE AUTORITÀ RIMETTENTI O RICORRENTI E DEGLI ATTI IMPUGNATI

FATTO

- *"RITENUTO IN FATTO"* OVVERO RICOSTRUZIONE DELLA VICENDA CHE HA DATO LUOGO AL GIUDIZIO DEFINITO DELLA SENTENZA

MOTIVAZIONE

- *"CONSIDERATO IN DIRITTO"* OVVERO ESPLICAZIONE DEI MOTIVI CHE INDUCONO AD ADOTTARE UN TIPO DI DECISIONE (O PIÙ DECISIONI) IN RELAZIONE (ALLA O) ALLE QUESTIONI PORTATE DAVANTI ALLA CORTE

DISPOSITIVO

- DECISIONI ADOTTATE (ES. DI ACCOGLIMENTO, DI RIGETTO, DI INAMMISSIBILITÀ)
- SOTTOSCRIZIONE DEL PRESIDENTE E DEL GIUDICE



LA PRIMA SENTENZA DEL 1956

SENTENZA N. 1

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

EPIGRAFE

composta dai signori: Avv. Enrico De Nicola, *Presidente* - Dott. Gaetano Azzariti - Avv. Giuseppe Cappi - Prof. Tomaso Perassi - Prof. Gaspare Ambrosini - Prof. Francesco Pantaleo Gabrieli - Prof. Ernesto Battaglini - Dott. Mario Cosatti - Prof. Giuseppe Castelli Avolio - Prof. Antonino Papaldo - Prof. Mario Bracci - Prof. Nicola Jaeger - Prof. Giovanni Cassandro, *Giudici*,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 113 Testo unico delle leggi di P. S. approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza 27 dicembre 1955 del Pretore di Prato nel procedimento penale a carico di Catani Enzo, rappresentato e difeso nel presente giudizio dagli avv. Vezio Crisafulli e Giuliano Vassalli, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23 del 28 gennaio 1956 ed iscritta al n. 2 Registro ordinanze 1956;

(... *omissis* ...)

Viste le dichiarazioni di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udita nell'udienza pubblica del 23 aprile 1956 la relazione del Giudice dott. Gaetano Azzariti;

Uditi gli avvocati Costantino Mortati, Francesco Mazzei, Massimo Severo Giannini, Vezio Crisafulli, Giuliano Vassalli, Achille Battaglia, Federico Comandini, Piero Calamandrei ed infine il vice avvocato generale dello Stato Marcello Frattini.

Ritenuto, in fatto:

FATTO

La questione di legittimità costituzionale, che forma oggetto dei trenta giudizi promossi con le ordinanze sopra elencate, è unica e fu sollevata nel corso

di vari procedimenti penali (alcuni in primo grado, altri in appello) che si svolgevano a carico di persone alle quali erano imputate trasgressioni al precetto dell'art. 113 del T. U. delle leggi di pubblica sicurezza per avere o distribuito avvisi o stampati nella pubblica strada, o affisso manifesti o giornali, ovvero usato altoparlanti per comunicazioni al pubblico, senza autorizzazione dell'autorità di pubblica sicurezza, com'è prescritto nel detto articolo, o anche, nonostante il divieto espresso di tale autorità. A tutti perciò era contestata contravvenzione punibile a norma dell'articolo 663 Cod. pen. modificato con decreto legislativo 8 novembre 1947, n. 1382.

(... *omissis* ...)

In questi procedimenti penali il difensore dell'imputato o il Pubblico Ministero o entrambi sollevarono la questione sulla legittimità costituzionale dell'art. 113 della legge di P.S. in quanto l'autorizzazione ivi prescritta contrasterebbe con l'art. 21 della Costituzione, il quale dichiara che "tutti hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto ed ogni altro mezzo di diffusione" (primo comma) e che "la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure" (secondo comma). In conseguenza chiedevano e il giudice disponeva la sospensione del procedimento penale e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale per la decisione della questione di legittimità.

(... *omissis* ...)

MOTIVAZIONE

Considerato, in diritto:

Poiché, come si è detto, unica è la questione di legittimità costituzionale che forma oggetto dei trenta giudizi proposti con altrettante ordinanze, la Corte ravvisa opportuno che la decisione nei giudizi riuniti abbia luogo con unica sentenza.

(... *omissis* ...)

In ordine alla questione di competenza sollevata dall'Avvocatura dello Stato, è innanzi tutto da considerare fuori di discussione la competenza esclusiva della Corte costituzionale a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, come è stabilito nell'art. 134 della Costituzione. La dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge non può essere fatta che dalla Corte costituzionale in conformità dell'art. 136 della stessa Costituzione.

L'assunto che il nuovo istituto della "illegittimità costituzionale" si riferisca solo alle leggi posteriori alla Costituzione e non anche a quelle anteriori, non può essere accolto, sia perché, dal lato testuale, tanto l'art. 134 della



Costituzione quanto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, parlano di questioni di legittimità costituzionale delle leggi, senza fare alcuna distinzione, sia perché, dal lato logico, è innegabile che il rapporto tra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse rispettivamente spetta nella gerarchia delle fonti non mutano affatto, siano le leggi ordinarie anteriori, siano posteriori a quelle costituzionali. Tanto nell'uno quanto nell'altro caso la legge costituzionale, per la sua intrinseca natura nel sistema di Costituzione rigida, deve prevalere sulla legge ordinaria.

(... *omissis* ...)

Affermata la competenza di questa Corte, si può passare all'esame della questione di legittimità costituzionale proposta con le ordinanze sopra indicate.

Se le disposizioni dell'art. 113 della legge di P.S. possano coesistere con le dichiarazioni dell'art. 21 della Costituzione è questione che ha già formato oggetto di moltissime pronunce della Magistratura ordinaria e di numerosi scritti di studiosi.

(... *omissis* ...)

Pertanto è il contenuto concreto delle norme dettate nell'articolo 21 della Costituzione e il loro rapporto con le disposizioni dell'art. 113 della legge di P. S. che dovranno essere presi direttamente in esame, per accertare se vi sia contrasto dal quale derivi la illegittimità costituzionale di queste ultime disposizioni.

Per escludere che contrasto vi sia, è stato da qualcuno asserito che bisogna distinguere tra manifestazione del pensiero, la quale deve essere libera, e la divulgazione del pensiero dichiarato, della quale non è menzione nella Costituzione. Ma tale distinzione non è consentita da alcuna norma costituzionale.

Tuttavia è da rilevare, in via generale, che la norma la quale attribuisce un diritto non escluda il regolamento dell'esercizio di esso.

Una disciplina delle modalità di esercizio di un diritto, in modo che l'attività di un individuo rivolta al perseguimento dei propri fini si concili con il perseguimento dei fini degli altri, non sarebbe perciò da considerare di per sé violazione o negazione del diritto. E se pure si pensasse che dalla disciplina dell'esercizio può anche derivare indirettamente un certo limite al diritto stesso, bisognerebbe ricordare che il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e che nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile.

È evidentemente da escludere che con la enunciazione del diritto di libera manifestazione del pensiero la Costituzione abbia consentito attività le quali turbino la tranquillità pubblica, ovvero abbia sottratto alla

polizia di sicurezza la funzione di prevenzione dei reati.

Sotto questo aspetto bisognerebbe non dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 113, se il conferimento del potere ivi indicato all'Autorità di pubblica sicurezza risultasse vincolato al fine di impedire fatti che siano costitutivi di reati o che, secondo ragionevoli previsioni, potrebbero provarli.

Ma è innegabile che nessuna determinazione in tale senso vi è nel detto articolo, il quale, col prescrivere l'autorizzazione, sembra far dipendere quasi da una concessione dell'autorità di pubblica sicurezza il diritto, che l'art. 21 della Costituzione conferisce a tutti, attribuendo alla detta autorità poteri discrezionali illimitati, tali cioè che, indipendentemente dal fine specifico di tutela di tranquillità e di prevenzione di reati, il concedere o il negare l'autorizzazione può significare praticamente consentire o impedire caso per caso la manifestazione del pensiero.

È vero che questa ampiezza di poteri discrezionali è stata notevolmente ridotta dal successivo decreto legislativo 8 novembre 1947, n. 1382, il quale consente ricorso al Procuratore della Repubblica contro i provvedimenti dell'Autorità di pubblica sicurezza che abbiano negato l'autorizzazione, disponendo che la decisione del Procuratore della Repubblica sostituisca a tutti gli effetti l'autorizzazione predetta.

Ma, ciò nonostante, la indeterminatezza originaria rimane e quindi così per l'autorità di pubblica sicurezza come per l'organo chiamato a controllarne l'attività a seguito di ricorso continua a sussistere una eccessiva estensione di poteri discrezionali, non essendo in alcun modo delineata la sfera entro la quale debbano essere contenuti l'attività di polizia e l'uso dei poteri di questa.

La Corte costituzionale deve perciò dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 113 del Testo unico delle leggi di P. S., fatta eccezione per il comma 5°, dove è disposto che "le affissioni non possono farsi fuori dei luoghi destinati dall'autorità competente" la quale ultima disposizione non è comunque in contrasto con alcuna norma costituzionale e può mantenere la sua efficacia.

(... *omissis* ...)

DISPOSITIVO

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando con unica sentenza nei giudizi riuniti indicati in epigrafe:

1. *Afferma* la propria competenza a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge anche se anteriori alla entrata in vigore della Costituzione;



2. *Dichiara* l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nei commi 1°, 2°, 3°, 4°, 6° e 7° dell'art. 113 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con decreto 18 giugno 1931, n. 773 - per la violazione delle quali la sanzione penale è preveduta dall'art. 663 Cod. pen. modificato con l'art. 2 del decreto legislativo 8 novembre 1947, n. 1382 - e di conseguenza dell'art. 1 del decreto legislativo 8 novembre 1947, n. 1382, salva la ulteriore disciplina per l'esercizio del diritto riconosciuto dall'art. 21 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 1956.

Enrico De Nicola - Gaetano Azzariti (est.) - Giuseppe Cappi - Tomaso Perassi - Gaspare Ambrosini - Francesco Pantaleo Gabrieli - Ernesto Battaglini - Mario Cosatti - Giuseppe Castelli Avolio - Antonino Papaldo - Mario Bracci - Nicola Jaeger - Giovanni Cassandro.

Il Cancelliere capo *Fto: Armando Ceccarelli*

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 1956

(Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 146 del 14 giugno 1956)

La *Fabbrica della Sagra Consulta* fu istituita nella primavera del 1732 per volere di papa Clemente XII, il fiorentino Lorenzo Corsini, allo scopo di edificare un «nuovo e magnifico» palazzo in sostituzione di quello più piccolo e malandato che già ospitava la congregazione della *Sagra Consulta*, organo della giustizia ordinaria, civile e penale, dello Stato pontificio.

La progettazione e l'esecuzione furono affidate al geniale architetto Ferdinando Fuga, fiorentino anch'egli, presto chiamato a Roma quale architetto dei Palazzi apostolici. Fuga contribuì in modo decisivo all'ancora attuale sistemazione del Colle del Quirinale e della piazza, perché oltre al Palazzo della Consulta completò le Scuderie del Quirinale e affiancò alla facciata laterale del Palazzo del Quirinale l'ala detta "Manica lunga", che si sviluppa per ben 360 metri.

Realizzare il Palazzo della Consulta comportava numerosi problemi, da quelli finanziari a quelli ingegneristici. I primi furono risolti in modo brillante, e anche spregiudicato, grazie ad alcuni "tagli alla spesa pubblica" (come diremmo oggi) e soprattutto grazie ai proventi del gioco del Lotto, ripristinato per l'occasione con la revoca del divieto e della pena della scomunica.

Più complessi, forse, i problemi geologici e idraulici, per la ricchezza d'acqua e la friabilità del terreno: qui sorgevano infatti le Terme dell'imperatore Costantino a Montecavallo, l'antico nome del Colle del Quirinale, derivante dalle statue dei *Dioscuri* Castore e Polluce, scolpiti nell'atto di domare i cavalli: statue del III secolo, collocate nelle terme e ancora oggi al centro della piazza.

C'era poi un ulteriore problema, dalla cui soluzione derivano in larga misura la particolarità e il pregio del Palazzo della Consulta: nel nuovo edificio avrebbero dovuto trovare sistemazione adeguata alla dignità cardinalizia, non soltanto la ricordata congregazione ma anche la *Segnatura de' Brevi*, che redigeva lettere e "brevi" pontifici (soprattutto indulgenze e dispense papali) e anch'essa affidata a un cardinale. Tutto questo in un sito a forma trapezoidale, nel quale solo il lato maggiore, per dimensioni e minore asperità del terreno, avrebbe potuto costituire la facciata principale.

Ferdinando Fuga risolse il problema degli spazi dividendo il palazzo in due parti uguali e con appartamenti identici al piano nobile, sul lato prospiciente la piazza del Quirinale, raggiungibili attraverso un unico scalone d'onore rivolto verso il cortile – sul quale si affaccia con grandi finestre – e formato da due gradinate simmetriche, che si congiungono ai piani ammezzati e che negli anni '60 sono state prolungate fino al Salone del Belvedere posto all'ultimo piano, dal terrazzo del quale si gode uno dei migliori panorami della Capitale.

Nonostante le difficoltà (occorse un anno per la posa delle fondazioni) già nel dicembre 1734 era completa la copertura del tetto e poco dopo, al centro della balaustra del terrazzo del Belvedere, fu posta la grande scultura in marmo di Carrara, opera del napoletano Paolo Benaglia, con lo stemma pontificio sostenuto da due statue alate. Nella primavera '37 si conclusero i lavori e più tardi, sul portone della facciata principale (già sormontato da un altro grande stemma pontificio), furono poste le statue della *Giustizia* e della *Religione*, dello scultore romano Francesco Maini.

In origine il palazzo era di colore azzurro molto chiaro, detto "color aria", al quale l'odierno bianco panna, scelto alcuni anni fa in occasione del restauro delle facciate, è certo molto più fedele rispetto agli intonaci giallo ocra e "terra romana", dei quali si è fatto larghissimo uso negli edifici istituzionali a partire dall'800.

Per descrivere ambienti, affreschi e arredi del palazzo, e in particolare del secondo piano (il piano nobile), bisogna tener conto delle sue diverse destinazioni nel tempo



- alle quali si è peraltro fatto cenno nel capitolo iniziale - e in particolare del pur breve periodo, tra il 1871 e il 1874, nel quale divenne la residenza dei principi ereditari Umberto e Margherita di Savoia. A quel tempo risalgono alcuni interventi edilizi, come l'ampliamento del salone delle feste (l'attuale Sala delle udienze), e molti nuovi affreschi delle volte e di alcune pareti nelle sale e stanze degli ex appartamenti cardinalizi, affreschi affidati ad artisti già all'opera nel Palazzo del Quirinale.

Nella storia del palazzo si distinguono tre stratificazioni pittoriche. La prima, in gran parte perduta, risale al tempo della costruzione e fu opera di Antonio Bicchierai e Domenico Biastrini. Del primo si sono conservati alcuni pregevoli affreschi, e in particolare *la Magnificenza* sul soffitto del Salotto verde, che collega il Salotto rosso destinato al Presidente, con il Salone pompeiano dove la Corte si riunisce in Camera di consiglio.

La seconda stratificazione risale al pontificato di Papa Braschi (Pio VI), ed è perciò dell'ultima parte dello stesso '700, opera del lucchese Bernardino Nocchi, che in parte è andata perduta a causa delle sovrapposizioni avvenute nel periodo sabaudo.

Restano però quasi integri i suoi dipinti nel Salone pompeiano, con le cinque tempere sulla volta, che illustrano il *Ratto di Proserpina*, e le decorazioni alle pareti, affreschi grotteschi in stile pompeiano, appena restaurati e restituiti all'originale bellezza. Pregevoli anche le quattro virtù cardinali sulle volte di una delle sale poste lungo le facciate laterali (ciascuna delle quali è oggi adibita a studio dei giudici).

Il terzo periodo pittorico è quello sabaudo, ed è opera di Cecrope Barilli, Annibale Brugnoli e Domenico Bruschi. Del parmense Barilli è il dipinto nella volta dello studio del Presidente, *La Luce che sconfigge le Tenebre*, mentre è di Domenico Bruschi *La Pace*, nella volta dell'adiacente Salotto rosso. A questo periodo risalgono anche i trofei floreali e gli stemmi sabaudi diffusi un po' dappertutto, e che in particolare affrescano l'intero soffitto della Sala delle udienze.

Semplici, geometrici affreschi parietali della stessa epoca sabauda sono stati appena recuperati e restaurati, dopo essere rimasti coperti, durante il '900, dal damasco di seta color oro, dal quale derivava il nome di Sala gialla finora attribuito alla Sala delle udienze. Sulle tre pareti interne si trovano altrettanti pregevoli quadri, tra i quali una *Madonna con il bambino* di Rubens.

Tra gli altri quadri esposti nel palazzo, il bellissimo trittico di Giacomo Balla, *Il Maggio*, del primo Novecento, e la grande tela ottocentesca di Giovanni Fattori, *Cavalleggeri in campagna* durante la II guerra d'Indipendenza, il cui armistizio, a Villafranca, fu firmato da Napoleone III e Francesco Giuseppe utilizzando il calamaio che oggi si trova sullo scrittoio del presidente della Corte e le *Nozze di Cana* del Tintoretto.

Di grande pregio e valore i tre arazzi alle pareti dell'anticamera del Presidente: uno del XVI secolo, della manifattura di Bruxelles, raffigura Romolo e Remo con la lupa romana; gli altri due sono manifatture francesi del XVIII secolo, con la storia di David e Salomone, re di Israele.

Busti bronzei dei due primi presidenti della Corte (De Nicola e Azzariti) e marmorei di protagonisti monarchici del Risorgimento (Cavour, D'Azeglio e Ricasoli), insieme con quadri, specchiere, lampadari di Murano, sono posti nei salottini che si aprono lungo i corridoi del piano nobile. Tra gli oggetti preziosi, basti qui ricordare la portantina cardinalizia e il prezioso orologio di porcellana francese, che si ammirano nel Salotto rosso presidenziale.

© Corte Costituzionale - Roma 2002 - 4^a edizione aggiornata a cura dell'Ufficio stampa - Roma 2012

“È vietata la riproduzione con qualsiasi procedimento; della presente opera o di parti di essa, nonchè la detenzione e la vendita di copie abusive della stessa. Ogni abuso verrà perseguito ai sensi della legge 22 maggio 1993, n.159”

© Roma 2002

In copertina

Il portone principale del Palazzo della Consulta,
particolare della celebre *Veduta della Piazza del Quirinale*
del pittore piacentino Giovanni Paolo Panini (che la dipinse
nel 1733, ancor prima che l'edificio fosse completato)
esposta nella *Coffee House* del Palazzo del Quirinale
Berardi Design I.P.Z.S. - S.

Stampato nel mese di marzo 2012
presso Servizi Tipografici Carlo Colombo s.r.l. – Roma

