

La sentenza n. 1 del 1956. Sessant'anni dopo*

di **Giorgio Grasso** – *Professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi dell'Insubria. E' uno dei Direttori scientifici dell'Osservatorio Costituzionale AIC.*

ABSTRACT: This article analyses the first judgement of Italian Constitutional Court, the judgement n° 1 of 1956, in which the Constitutional Court established its jurisdiction on the laws adopted before the Constitution, including fascist legislation. In the article it is argued, in particular, that the Constitutional Court with the judgement n° 1 of 1956 legitimized itself and contributed to Italy's democratic transition process. Finally, the article examines some current elements of this judgment.

1. Ritornare sulla sentenza n. 1 del 1956 della Corte costituzionale, a sessant'anni di distanza dalla sua emanazione, porta a interrogarsi sulle radici della Corte costituzionale, per l'impatto che la pronuncia ebbe sulla Corte che si era appena insediata, e spinge al contempo a riflettere sul significato di questa nota decisione, oggi, trascorso molto tempo da allora.

Per introdurre il discorso, si può aggiungere che si tratta di una “bella” sentenza, se si può accostare tale aggettivo a una pronuncia giurisdizionale, una sentenza scritta molto bene, in modo semplice e chiaro, con uno stile sobrio e una argomentazione rigorosa e asciutta, come ha sottolineato Piero Alberto Capotosti, in una commemorazione svoltasi in occasione dei cinquant'anni della Corte¹.

Questa chiarezza si spiega probabilmente anche in ragione della circostanza, irripetibile per la Corte, di poter avere un campo intero da arare, in mancanza di una precedente giurisprudenza da riportare, senza trascurare poi l'altissima qualità dei componenti della Corte e degli avvocati dinanzi ai quali la decisione venne resa.

La vicenda nasce da trenta ordinanze di rimessione di questioni di legittimità costituzionale, riunite in un unico giudizio e sollevate da Pretori, Tribunali e Corti di Appello (e da una Corte di Assise) di mezza Italia, da Catania a Vicenza, da Messina a Busto Arsizio, frutto certamente di

* Il testo riproduce, con alcuni aggiornamenti, la lezione tenuta il 27 maggio 2016, a Pisa, presso il Dottorato in Scienze Giuridiche, Indirizzo di Giustizia costituzionale e diritti fondamentali.

¹ P.A. CAPOTOSTI, *Giurisprudenza costituzionale ed evoluzione dell'ordinamento italiano*, Roma, Palazzo della Consulta, 24 maggio 2006, reperibile in www.cortecostituzionale.it/documenti/news/Intervento_prof_Capotosti.doc.

un'azione concordata e coordinata tra tutti questi diversi magistrati²; è di rilievo rammentare che le prime due ordinanze del pretore di Prato del 27 dicembre del 1955, un paio di settimane dopo che la Corte aveva iniziato i suoi lavori, vennero sollevate da un giovane magistrato, al suo primo incarico, che si chiamava Antonino Capponetto, quel grande uomo che poi avrebbe dedicato una vita intera alla lotta alla mafia³.

Tra gli avvocati, dicevo, c'erano due padri costituenti, Pietro Calamandrei e Costantino Mortati, e giuristi del calibro di Vezio Crisafulli, Giuliano Vassalli, Massimo Severo Giannini, insomma il gotha della giuspubblicistica dell'epoca.

In questa ricostruzione iniziale, vi è un altro nome che spicca immediatamente, quello del giudice relatore, Gaetano Azzariti, sul quale anche recentemente si è riaperta una vivace polemica storiografica, per il legame che quell'insigne giurista ebbe con il regime fascista: presidente del Tribunale della razza, dal 1939 al 1943, e per più di vent'anni, tra il 1927 e il 1949, con una breve interruzione, capo dell'ufficio legislativo del ministero di Grazia e Giustizia⁴, certamente un uomo che rappresentò il simbolo di una continuità molto forte tra fascismo e post-fascismo, una continuità di norme, di apparati, di persone⁵. E' paradossale, poi, che proprio Azzariti, un uomo del passato, nominato giudice costituzionale dal Presidente Gronchi e che sarebbe successivamente diventato anche presidente della Corte costituzionale, sia colui che scriverà la sentenza n. 1 del 1956, in cui la Corte si dichiarò competente a giudicare sulla legittimità costituzionale delle leggi antecedenti alla Costituzione repubblicana⁶.

2. Dentro alla decisione si mescolano questioni pregiudiziali, questioni processuali, questioni sostanziali, già a partire dal profilo della contestazione dell'intervento in giudizio del presidente del Consiglio dei ministri, che non sarà peraltro oggetto specifico delle mie osservazioni.

Cruciale è invece un'altra contestazione, legata alla competenza della Corte costituzionale a giudicare sulle controversie di legittimità costituzionale e in particolare su quelle riguardanti le leggi anteriori alla Costituzione.

Qui la Corte è molto netta, nell'affermare che non c'è nella Costituzione e neppure nella legge costituzionale n. 1 del 1948 un criterio per poter distinguere le leggi anteriori e le leggi posteriori

² Come ha sottolineato M. FIORAVANTI, *Conclusioni* al Dibattito 1956-2016 – *La Corte Costituzionale e la vita degli italiani*, Roma, Corte costituzionale, 18 aprile 2016 (testo dell'intervento orale).

³ Su questo punto vedi ancora M. FIORAVANTI, *Conclusioni*, cit.

⁴ Vedi in particolare il saggio di M. BONI, *Gaetano Azzariti: dal Tribunale della razza alla Corte costituzionale*, in *Contemporanea*, 2014, 577 ss. e spec. 585 ss. Ma sulla personalità di Azzariti e sulla sua vicenda complessiva vedi anche la ricostruzione compiuta da G. AZZARITI JR, *Gaetano Azzariti: errori ma non infamie*, in *www.corriere.it*, 5 aprile 2015.

⁵ Del resto, a conferma di quanto si viene a dire nel testo, anche un secondo alto magistrato che compose il Tribunale della razza, Antonio Manca, poco dopo l'emanazione della sentenza n. 1 del 1956, sarebbe diventato a sua volta giudice costituzionale, essendo stato eletto, infatti, alla carica, dalla Corte di cassazione, il 23 giugno 1956.

⁶ Per questo rilievo vedi anche il bel volume di F. BIAGI, *Corti costituzionali e transizioni democratiche. Tre generazioni a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2016, 85.

alla Costituzione; e in ogni modo, dal punto di vista gerarchico, la Corte sottolinea che in una Costituzione rigida vale la regola della supremazia, perché la Costituzione, e non la legge, è “paramount law”, come sottolineato anche da Massimo Luciani, commentando questa pronuncia e operando un confronto con la sentenza *Marbury versus Madison* della Corte suprema americana⁷.

Si tratta di una questione processuale, certamente pregiudiziale per entrare dentro il tema, ma con questa affermazione la Corte, in realtà, venne a compiere un passo molto più rilevante.

Nel momento in cui la Corte, rivendicando la propria competenza, dichiarò di doversi, di potersi occupare della legislazione anteriore, che è la legislazione fascista, essa in realtà, come è stato sottolineato da Carlo Mezzanotte, finì per legittimare se stessa⁸, perché, come fu ricordato da Enzo Cheli molti anni fa, la Corte era un «ospite aggiunto» della nostra forma di governo⁹, che utilizzando la possibilità di demolire pezzo a pezzo la legislazione fascista riuscì ad entrare pienamente dentro l’assetto costituzionale dei poteri.

Credo che questo aspetto vada fortemente rimarcato, anche se negli anni successivi alla sentenza n. 1 del 1956 vi sono state pronunce in cui la Corte non è stata così decisa e categorica, ha assunto un atteggiamento di eccessiva prudenza e cautela, anche su altre norme del Testo unico delle leggi in materia di pubblica sicurezza, eccessiva prudenza manifestata inoltre nella prima sentenza sull’adulterio, quella del 1961 (la sentenza n. 64), un errore molto grave secondo una recente ricostruzione di Giuliano Amato¹⁰.

Ma con la sentenza n. 1 del 1956 la Corte ha contribuito, da un lato, alla propria legittimazione, dall’altro, a completare davvero il percorso di transizione democratica di un Paese che era in grande difficoltà anche nelle sue istituzioni costituzionali democratiche.

3. Abrogazione o illegittimità costituzionale, come profilo centrale della sentenza. La Corte dà conto della distinzione, affermando che si tratta di due istituti che «si muovono su piani diversi» e che hanno effetti diversi: il campo dell’abrogazione, dice la Corte, è più ristretto e circoscritto di quello della illegittimità costituzionale. In quel momento del resto, prima della sentenza n. 1 del 1956, anche nella dottrina costituzionalistica si profilava una posizione che lasciava aperte le due soluzioni; per esempio, Vezio Crisafulli, scrivendo il noto saggio del 1952 sulle disposizioni di principio¹¹ e riferendosi proprio alle norme oggetto della sentenza n. 1 del 1956, e cioè l’articolo

⁷ M. LUCIANI, *Le norme programmatiche e la sentenza n. 1 del 1956 della Corte costituzionale*, in *La magistratura ordinaria nella storia dell’Italia unita*, Atti del Convegno di Studi del CSM, Torino, 6 marzo 2012, Giappichelli, Torino, 2012, 80.

⁸ C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Tipografia Veneziana, Roma, 1984, ora ristampato dall’Editoriale Scientifica, Napoli, 2014 (da cui le citazioni), 111 ss., ma vedi *infra* nel testo.

⁹ E. CHELI, *Introduzione*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1982, 14.

¹⁰ G. AMATO, *Intervento al Dibattito 1956-2016 – La Corte Costituzionale e la vita degli italiani*, cit. (testo dell’intervento orale).

¹¹ V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, ora ristampato dall’Editoriale Scientifica di Napoli, 2015 (da cui le citazioni).

113 del Testo unico delle leggi in materia di pubblica sicurezza, parlò di abrogazione tacita da parte dell'art. 21 della Costituzione, tanto era palese la violazione di norme costituzionali direttamente e immediatamente precettive¹²; ma poi, considerando più in generale l'insieme delle altre disposizioni costituzionali, affrontò il tema dal punto di vista della illegittimità costituzionale¹³.

A margine della futura sentenza era scaturito, del resto, un interessantissimo dibattito, pubblicato su *Giurisprudenza costituzionale*, rivista che era nata insieme alla Corte, dibattito che coinvolse quattro degli avvocati e professori sopra ricordati (Crisafulli, Giannini, Mortati e Vassalli), oltre a Carlo Lavagna e a Carlo Esposito¹⁴: la posizione comune che traspare (dalla lettura del testo non si capisce, infatti, quale sia esplicitamente la tesi di ogni singolo autore) è che, «in presenza di una nuova costituzione, l'intero ordinamento giuridico viene a subire una rinnovazione, con la conseguenza che ogni norma precedente in tanto continua a rimanere valida, in quanto riesca a trovare nella costituzione un titolo di validità». Ne consegue che, «nei confronti delle norme precedenti una costituzione, non si potrebbe mai ragionare in termini di incompatibilità-abrogazione, giusta la seconda parte dell'art. 15 preleggi, ma sempre ed esclusivamente in termini di illegittimità (ossia validità) ai termini dell'art. 30 della legge 11 marzo 1953 n. 87»¹⁵. Quasi ad anticipare gli esiti della prima, storica, pronuncia costituzionale.

4. Ma proviamo a entrare un po' più a fondo nella sentenza n. 1 del 1956.

La Corte si trovò a dover affrontare un profilo sul quale vi era stata numerosa giurisprudenza di merito, anche con orientamenti contrapposti, quello della distinzione tra norme programmatiche e norme precettive di immediata attuazione, distinzione inaugurata già a partire dalla conosciuta pronuncia del 7 febbraio del 1948 della Corte di cassazione a Sezioni Unite penali.

Una decisione che riguardava in particolare il rapporto tra la disciplina di un decreto legge luogotenenziale del 1944, il n. 159, che puniva retroattivamente una serie di gravi reati fascisti, tra cui quello di collaborazionismo, e l'art. 25, comma 2 della Costituzione, laddove si afferma il notissimo principio per cui «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

E' stato opportunamente sottolineato (in particolare da Andrea Guazzarotti) che, in realtà, con quella pronuncia la Corte di cassazione, ritenendo l'art. 25, comma 2, della Costituzione come norma programmatica, non in grado quindi di determinare effetti sulla citata disciplina del 1944 che puniva i delitti fascisti, riuscì a garantire che potesse restare in vigore comunque una legislazione che andava a colpire i crimini del fascismo¹⁶. Se oggi, infatti, considerando il significato del divieto

¹² V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., 218 e 138.

¹³ V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., 141 e *passim*.

¹⁴ *Dibattito sulla competenza della Corte costituzionale in ordine alle norme anteriori alla Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1956, 261 ss.

¹⁵ *Dibattito sulla competenza della Corte costituzionale in ordine alle norme anteriori alla Costituzione*, cit., 264.

¹⁶ A. GUAZZAROTTI, *L'autoapplicabilità delle norme. Un percorso costituzionale*, Jovene, Napoli, 2011, 159, corsivo dell'Autore: «Sarebbe stato paradossale (...) che l'atto costituzionale con cui si instaurava un ordinamento

assoluto di leggi retroattive in campo penale, ci riferiamo a un contesto nel quale solo immaginare di poter essere condannati in virtù di un fatto commesso, prima dell'entrata in vigore di una legge che lo qualifichi come reato, andrebbe a contraddire i principi fondamentali dello stato di diritto, far valere quella regola nel febbraio del 1948 avrebbe impedito, proprio nel momento in cui si instaurava una Costituzione antifascista, di affermare il primato dei suoi valori antifascisti, dichiarando incostituzionale un decreto luogotenenziale che appunto, meritevolmente, sanzionava reati del fascismo.

In ogni modo, al di là di questo rilievo, il vero problema è che, partendo dalla sentenza del febbraio del 1948, in quella linea di continuità tra fascismo e post fascismo, di cui si è già detto, la successiva giurisprudenza di merito ritenendo le c.d. norme programmatiche non pienamente vincolanti e obbligatorie aveva reso la Costituzione intera molto debole nei confronti della legislazione anteriore, pur incostituzionale.

La Corte, senza timori e in modo molto diretto, sottolinea che questa partizione, se può essere determinante, dal punto di vista dell'istituto dell'abrogazione, perché in tale ipotesi soltanto la norma precettiva è capace di creare un effetto abrogativo di una legge, «non è decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale», rispetto ai quali anche una norma costituzionale che si dice di tipo programmatico è in grado di dispiegare i suoi effetti sulla legislazione.

La Corte, oltre tutto, evidenzia che la categoria delle norme programmatiche non è unitaria e omogenea, comprendendo alcune disposizioni che sono poco più che programmi generici di futura e incerta attuazione, ma anche disposizioni che vanno a vincolare il legislatore e a ripercuotersi sull'interpretazione della legislazione antecedente e sulla perdurante efficacia di alcune parti di questa, così come norme che stabiliscono principi fondamentali, capaci di riverberarsi sull'intera legislazione.

Assegnando questa robusta caratterizzazione alle norme programmatiche, la Corte realizzò quell'auspicio che qualche anno prima Crisafulli aveva suggerito e cioè di garantire davvero la normatività della Costituzione nella sua interezza, contro quella tendenza, «assai diffusa nella prassi amministrativa e troppo spesso persino nella giurisprudenza», con cui «si verrebbe a mutilare arbitrariamente la Costituzione di una sua parte essenziale»¹⁷. E Carlo Mezzanotte, nel 1984, rilevò che, con la sentenza n. 1 del 1956, la Corte aveva «ricomposto l'unità formale della Costituzione»¹⁸, contribuendo, con l'affermazione dell'obbligatorietà delle norme programmatiche, a rendere la Costituzione davvero vincolante per tutti gli attori politico istituzionali. Tornerò su questo aspetto, di grande rilievo per le presenti note, nelle conclusioni.

5. La contrapposizione tra le previsioni dell'art. 113 del Testo unico delle leggi in materia di pubblica sicurezza e l'art. 21 della Costituzione era già emersa, prima che nella sentenza della Corte

antitetico a quello fascista potesse determinare l'annullamento delle norme da poco varate *proprio* per segnare la discontinuità con il passato regime».

¹⁷ V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., 128 e 129.

¹⁸ C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit., 109.

costituzionale qui in esame, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, all'interno della quale erano emerse, nello stesso anno, il 1950, due posizioni completamente diverse. Da una parte, infatti, vi era stata una sentenza della Cassazione penale che aveva ricostruito il rapporto in termini di tacita abrogazione dell'articolo 113 del Testo unico da parte dell'art. 21 (in conformità a tale conclusione si collocava anche la menzionata tesi di Crisafulli, trattandosi, nel caso, di una palese violazione del testo costituzionale, con un effetto immediato sulla legislazione con esso incompatibile); dall'altra parte, vi era stata una pronuncia di poco successiva in cui, invece, le Sezioni Unite della Cassazione, facendo prevalere ragioni e preoccupazioni extragiuridiche e di tipo squisitamente politico¹⁹, avevano concluso per la natura programmatica e non precettiva dell'art. 21, nel suo primo e nel suo secondo comma, e quindi per la sua inefficacia abrogativa sull'art. 113, riguardante «la scabrosa materia della libertà di diffondere manifesti»²⁰.

Dinanzi alla Corte costituzionale questi argomenti vennero riportati dalla difesa dell'Avvocatura dello Stato, tentando di operare una distinzione tra la libertà di manifestazione del pensiero e la divulgazione del pensiero dichiarato, molto sottile, ma del tutto artificiale, che la Corte dichiarò non consentita da alcuna norma costituzionale.

Poi sulle modalità con cui l'art. 21 della Costituzione poteva incidere sull'art. 113 del Testo unico, più volte citato, la Corte espresse, probabilmente, uno degli aspetti che rende la sentenza n. 1 del 1956 molto attuale anche oggi. La Corte, infatti, analizzando le caratteristiche dell'art. 21 Cost. ed esaminando l'incompatibilità dell'art. 113 del Testo unico rispetto alla citata previsione costituzionale, rilevò che la norma che attribuisce un diritto non esclude che vi sia una disciplina, un regolamento all'esercizio del diritto medesimo. Anzi, «il concetto di limite è insito nel concetto di diritto», dovendosi escludere, rispetto alla vicenda oggetto del giudizio, che enunciando il 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».

Si tornerà subito sul significato di questa affermazione sulla dichiarazione di illegittimità costituzionale della previsione del Testo unico del 1931.

Ma, volendo appunto attualizzare il ragionamento, quell'espressione che tiene insieme l'esistenza stessa di un diritto e una disciplina al suo esercizio, che «non è per se stessa lesione del diritto medesimo», perché appunto la consistenza di questo limite è innata, connaturale, alla configurazione del diritto, sembra richiamare un linguaggio che la Corte ha utilizzato almeno tre volte in anni molto recenti, riferendomi alle sentenze n. 82 del 2013, n. 10 del 2015 e n. 63 del 2016.

Un linguaggio che, pur rispetto a questioni di legittimità costituzionale assai diverse, porta la Corte a rimarcare insistentemente che, nella Costituzione italiana, «ciascun diritto fondamentale (...) è predicato unitamente al suo limite» e che «tutti i diritti costituzionalmente protetti sono

¹⁹ Vedi V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., 220 e *passim*.

²⁰ Vedi V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., 228.

soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, in modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa così farsi “tiranno”» (sentenza n. 63/2016, in materia di libertà religiosa, che richiama sulla «illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona», la precedente sentenza n. 85/2013, sul c.d. caso Ilva; analogamente anche la sentenza n. 10/2015, in materia di vincoli di bilancio e modulazione temporale delle decisioni costituzionali).

Ma, tornando alla pronuncia n. 1 del 1956, la Corte evidenzia, senza esitazioni, che l’art. 113 del Testo unico non assegna certamente all’Autorità di pubblica sicurezza un potere «vincolato al fine di impedire fatti che siano costitutivi di reati o che, secondo ragionevoli previsioni, potrebbero provocarli», che sarebbe compatibile con il quadro costituzionale, quanto piuttosto un potere discrezionale illimitato, relativamente alla pubblicazione e alla messa in circolazione di qualsiasi tipo di stampato (i volantini sindacali distribuiti, senza quella prescritta autorizzazione, tra gli altri, dai due operai toscani, Catani e Masi, che portarono alle due ordinanze “pilota” del Pretore di Prato), che «indipendentemente dal fine specifico di tutela di tranquillità e di prevenzione di reati (...) può significare praticamente consentire o impedire caso per caso la manifestazione del pensiero».

La disciplina legislativa impugnata non regolava l’esercizio di un diritto, che è sempre costituzionalmente possibile, ma comportava la negazione stessa di quel diritto e la sua possibile eliminazione, nonostante nel 1947 fosse stato approvato un successivo intervento normativo (con il decreto legislativo n. 1382), che permetteva un ricorso giurisdizionale verso i provvedimenti dell’Autorità di pubblica sicurezza che negavano l’autorizzazione, del quale però la Corte conferma una indeterminatezza originaria, che lascia sussistere, anche per l’organo di controllo, «una eccessiva estensione di poteri discrezionali».

La Corte quindi dichiarò l’illegittimità costituzionale dell’art. 113, con l’eccezione di un solo comma, quello riguardante il divieto di poter procedere ad affissioni fuori dai luoghi destinati dall’autorità competente, e, nell’ultima parte della sentenza, lanciò una gomema al legislatore, che pure il Parlamento non avrebbe raccolto, nonostante la decisione n. 1 del 1956. La Corte sottolineò, infatti, che la pronuncia di incostituzionalità dell’art. 113 non impediva al Parlamento di varare una nuova legislazione, sostituendo le disposizioni dichiarate incostituzionali con «altre più adeguate le quali, senza lesione del diritto di libera manifestazione del pensiero enunciato nell’art. 21 della Costituzione, ne regolino l’esercizio in modo da evitare gli abusi», richiamando in particolare il limite del buon costume, dell’ultimo comma di tale disposizione costituzionale. Anzi, continuò la Corte, sarebbe «desiderabile che una materia così delicata [fosse] presto regolata in modo soddisfacente con una disciplina adeguata alle nuove norme della Costituzione». Ma l’auspicio della Corte, suffragato da alcuni disegni di legge in quel momento pendenti in Parlamento, che avrebbero dovuto comportare «una conveniente revisione della legge di pubblica sicurezza ai principi e alle norme della Costituzione sopravvenuta», sarebbe caduto nel vuoto, restando senza seguito il suo

primo monito, mentre la sentenza andò a concludersi attraverso una serie di dichiarazioni di illegittimità consequenziale, sulle quali ovviamente non posso qui soffermarmi.

6. La sentenza n. 1 del 1956, che ho provato a ricostruire problematicamente, fu certamente adottata in un momento molto delicato del contesto istituzionale e politico del nostro Paese. Vezio Crisafulli e Carlo Mezzanotte, a trent'anni di distanza, nei due lavori che ho già ampiamente citato, convergono nel loro giudizio, il primo parlando nel 1952, nell'attesa dell'avvio dei lavori della Corte costituzionale, di una «deplorable inerzia del legislatore» e di magistrature superiori impegnate in «una vera e propria battuta di caccia alla ricerca di norme “programmatiche” all'interno della Costituzione»²¹, il secondo di una «latitanza di un potere giurisdizionale del tutto incapace di inserirsi nel nuovo mondo»²².

Del resto, le condizioni da parte del Parlamento, per intervenire con una bonifica della legislazione anteriore alla Costituzione, non erano sempre favorevoli e probabilmente in quegli anni poter contare, per esempio, e mi riferisco solo alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, su una normativa autoritaria e/o repressiva poteva anche fare comodo, politicamente, ai Governi in carica.

A sua volta, la VII disposizione transitoria e finale, che pure affidava ai giudici comuni il controllo di costituzionalità, sino all'istituzione della Corte, faceva fatica a imporsi nella cultura dei giudici del tempo, che non erano abituati a pensare a una Costituzione come norma superiore²³, così che una disposizione che avrebbe dovuto spingere a un uso molto forte dell'abrogazione tacita trovò, invece, i giudici piuttosto timidi. Su questo profilo, sono ancora molto significativi altri rimandi al saggio di Mezzanotte, che, in modo duro ma del tutto condivisibile, ha ritenuto i giudici comuni e il Parlamento «rei di lesa costituzione, per avere, in concorso fra loro, lasciato che la questione delle leggi vecchie si trascinasse per oltre otto anni fino ad immarcidire»²⁴, laddove poi la sentenza n. 1 del 1956 e tutta la giurisprudenza successiva avrebbero, invece, finalmente estirpato «le erbe velenose della legislazione anteriore, che ovunque infestavano il campo»²⁵.

E se non ci furono giudici buoni e giudici cattivi²⁶, certamente quelli delle giurisdizioni inferiori furono più propensi a utilizzare l'istituto dell'abrogazione tacita, mentre i giudici superiori tennero un atteggiamento assai più conservatore²⁷. E non è un caso, in tale contesto, che, tra le trenta ordinanze che hanno originato la sentenza n. 1 del 1956, non ve ne fu alcuna sollevata dalla Corte di cassazione.

²¹ V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., 233.

²² C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit., 118.

²³ Sul punto vedi anche M. LUCIANI, *Le norme programmatiche e la sentenza n. 1 del 1956 della Corte costituzionale*, cit., 77-78.

²⁴ C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit., 117.

²⁵ C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit., 117.

²⁶ M. LUCIANI, *Le norme programmatiche e la sentenza n. 1 del 1956 della Corte costituzionale*, cit., 75.

²⁷ Così anche F. BIAGI, *Corti costituzionali e transizioni democratiche*, cit., 103.

Dal punto di vista della Corte costituzionale, dichiararsi competente a giudicare sulla legittimità costituzionale della legislazione fascista garantì all'organo di giustizia costituzionale di potersi legittimare pienamente, rispetto agli altri organi e poteri. La forma di governo parlamentare funzionava già, anche se la Costituzione in molti suoi principi fondamentali era rimasta in una condizione di sospensione; la Corte "entrando dentro la partita agli inizi del secondo tempo", se si concede la metafora, giocò un ruolo decisivo. Anziché restare un'istituzione tutto sommato irrilevante e marginale nell'assetto costituzionale²⁸, affermando la sua competenza a giudicare sulle leggi fasciste essa intuì che quella era «una miniera d'oro, guadagnarsene l'accesso avrebbe significato acquistare un sovrapprezzo di legittimazione nei confronti sia dei giudici comuni, sia del Parlamento»²⁹.

Fu una situazione irripetibile, come già rilevato, perché di fronte a una Costituzione nuova c'era il perpetuarsi della vecchia legislazione, largamente incompatibile con i principi della prima. Per fare un confronto, quando iniziò, invece, a operare il Tribunale costituzionale in Spagna, nel 1979, un anno dopo l'entrata in vigore della Costituzione democratica, la situazione era in parte diversa, in quanto il Parlamento era già intervenuto per abrogare numerose leggi contrastanti con i valori della Costituzione³⁰.

In Italia ciò non era accaduto, il Parlamento non aveva adottato leggi nuove in tante materie in cui sarebbe dovuto intervenire: dal Testo unico in materia di pubblica sicurezza, al codice penale, dalla legislazione sui culti acattolici, a quella sul diritto di sciopero e alla disciplina del diritto di famiglia.

A sua volta, dopo la sentenza n. 1 del 1956, anche la società italiana aveva bisogno di un po' di tempo, per adattarsi al cambiamento, con la necessità di successivi assestamenti, che contraddistinsero anche l'attività della Corte, le cui pronunce furono in altri casi meno nette o più conservatrici, basti ricordare la già citata sentenza del 1961 sull'adulterio, da collocare all'interno di una cornice sociale caratterizzata dall'esistenza di una morale pubblica, molto difficile da scalfire immediatamente. Del resto, la prudenza a volte eccessiva manifestata successivamente dalla Corte costituzionale, per esempio in materia di parità dei coniugi e di diritto di famiglia, sconta altri elementi di contesto: una legge sul divorzio che verrà approvata solo nel 1970, un 1968 con i suoi sconvolgimenti ancora lontano, un Concilio Vaticano Secondo che doveva ancora arrivare.

La Corte ebbe, comunque un ruolo cruciale, nonostante le cautele dimostrate in certe sue successive pronunce.

Con la sentenza n. 1 del 1956, lo si vuole ancora rimarcare, di fronte alla già ricordata assenza del potere giurisdizionale (superiore, in particolare) e alla debolezza parlamentare, la Corte riuscì ad affermare davvero l'istanza forte di «unificazione in base ai valori», ossia di piena normatività dell'intera Costituzione³¹.

²⁸ Vedi anche E. CHELI, *Introduzione*, cit., 15-16.

²⁹ C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit., 117.

³⁰ Per una ricostruzione efficace vedi F. BIAGI, *Corti costituzionali e transizioni democratiche*, cit., 151 ss.

³¹ Ancora C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit., 118.

7. Ma questa prospettiva unificante oggi esiste ancora? La Corte, a sessant'anni da quella sua prima pronuncia, può essere ancora considerata l'organo in grado di assicurare tale fondamentale esigenza di unità? Cheli parlava di ospite aggiunto, nella citazione in precedenza riportata; forse guardando ad alcuni momenti di conflitto tra la Corte e gli organi di indirizzo politico si dovrebbe dire che la Corte talvolta sia stata considerata piuttosto un "ospite indesiderato". Diverse vicende in cui si è manifestata o è rimasta latente una sorta di scontro tra le decisioni della politica e alcune pronunce prese dalla Corte hanno rischiato di mettere in crisi questo ruolo unificante, come quando, restando sulla giurisprudenza più recente, dopo la sentenza n. 70 del 2015 si è scritto di una Corte che avrebbe scritto una brutta pagina, con l'adozione di una decisione ingiusta e sbagliata.

D'altra parte, talora la Corte ha preso uno spazio che la politica le ha colpevolmente lasciato, come nella sentenza n. 1 del 2014 sul c.d. Porcellum e come potrebbe fare, sempre in materia elettorale, decidendo il 24 gennaio 2017 sulle questioni di legittimità costituzionale dell'Italicum, se prima il Parlamento non riuscirà ad approvare una nuova legge elettorale per la Camera dei deputati (e per il Senato).

Cosa rimane inoltre di quella pronuncia del 1956? La già ricordata sottolineatura del legame forte e congenito tra un diritto fondamentale e il limite al suo esercizio; il significato della distinzione tra norme programmatiche e norme precettive, rispetto al tema dell'interpretazione conforme da parte dei giudici e ad alcuni suoi eccessi³².

Ma, per avviarmi a concludere, è ancora sul profilo della legittimazione della Corte, in conseguenza della pronuncia qui in esame, che si deve riflettere, per cogliere se quella capacità che la Corte dimostrò allora, inserendosi con forza dentro il sistema istituzionale, abbia tuttora ragion d'essere.

Non so se la Corte oggi sia ancora in grado di garantire e di assicurare, sino in fondo, quel tratto di unità valoriale che, a partire dalla sentenza n. 1 del 1956 e, seguendo un percorso irto di difficoltà, la Corte ha tentato di realizzare. Le condizioni di quel tempo sembrano, peraltro, davvero irriproducibili. Dopo la riforma costituzionale del 2001, per l'aspetto riguardante l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, tra Centro e Periferia, la Corte si è trovata di nuovo di fronte a un testo costituzionale largamente rinnovato e a una legislazione statale e regionale che doveva essere adeguata a quel testo. Anche a causa di un contenzioso di dimensioni sempre più imponenti, la giurisprudenza costituzionale ha avuto una grande influenza, addirittura, secondo certe opinioni della dottrina, ha finito per riscrivere lo stesso Titolo V, oggetto della revisione costituzionale³³.

La mancata riforma costituzionale, respinta dal *referendum* del 4 dicembre 2016, poteva rappresentare un'altra occasione per misurare questa perdurante capacità unificante del giudice

³² Spunti su questo aspetto già in M. LUCIANI, *Le norme programmatiche e la sentenza n. 1 del 1956 della Corte costituzionale*, cit., 83-85.

³³ E' quello che si è sostenuto tra l'altro riguardo alla sentenza n. 303 del 2003: vedi per esempio il noto contributo di A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/285.pdf.

costituzionale, perché il parametro sarebbe cambiato profondamente, per la modifica di numerosissimi articoli della seconda Parte della Costituzione, ma forse anche con ricadute sulla prima Parte, pur non toccata esplicitamente dalla legge di revisione. Nella prospettiva del testo rigettato dal voto popolare, la Corte avrebbe arricchito il novero delle sue funzioni e la sua stessa composizione sarebbe mutata. Con una Costituzione ampiamente rinnovata, e rispetto alla quale, anche per come si è svolta la campagna referendaria, la contrapposizione è stata a volte radicale, la Corte avrebbe potuto continuare a essere uno dei soggetti di unificazione valoriale?

A differenza di quello che era accaduto nel 1956, una forte ipoteca avrebbe potuto gravare sui lavori della Corte e quindi anche sul suo ruolo complessivo, quella di non avere più una Costituzione intorno alla quale tutti si erano alla fine riconosciuti e nei confronti della quale, anche grazie al contributo della Corte, tutti riuscirono a meglio riconoscersi.

A partire dalla sentenza n. 1 del 1956, quindi, ciò che si è prodotto, pur con qualche tentennamento o scivolata, è stata la piena condivisione della Costituzione, e quella «violenza alla volontà costituente» che si era creata, «seguitando (...) ad applicare il diritto precedente, come se la Costituzione non ci fosse o non fosse una legge (un atto normativo), e per giunta, legge prevalente e superiore»³⁴, per citare ancora Crisafulli, anche con il concorso della Corte costituzionale poté essere fermata.

Il che con altre parole è ribadire che quel giocatore che è entrato nel secondo tempo, scusando ancora il paragone, non è stato uno di quelli che come a volte accade “non ha toccato palla”, ma ha avuto invece un ruolo risolutivo nella partita, non certo per far vincere la Corte costituzionale, ma per far vincere, ovviamente, la Costituzione³⁵.

³⁴ Le due citazioni sono ancora di V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., 129 e 129-130.

³⁵ Sempre C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit., 117, citando ancora Crisafulli.