

1. *Le pronunce di illegittimità costituzionale in settant'anni di attività della Corte.*

Quest'anno ricorrono settant'anni da quando la Corte costituzionale ha iniziato a operare.

Le date maggiormente rilevanti sono due: il 15 dicembre 1955, che ha visto il giuramento dei giudici e l'iniziale formazione della Corte, e il 23 aprile 1956, quando vi furono l'udienza inaugurale e la prima udienza pubblica.

Per celebrare i settant'anni della Corte e ripercorrerne l'attività si è scelta un'angolazione particolare: quella di operare una ricognizione di come è cambiato l'ordinamento giuridico per effetto delle pronunce di illegittimità costituzionale, le quali complessivamente dal 1956 al 2025 sono state oltre quattromila su oltre ventiduemila decisioni complessive.

Per dar conto di queste pronunce è stata predisposta una duplice pubblicazione: una solo digitale, edita da Giuffrè Lefvebvre; l'altra solo cartacea, edita da Treccani.

La prima contiene tutte le sentenze in quindici volumi, ognuno dei quali curato da un giudice della Corte, che è anche autore di un saggio introduttivo. L'opera, in quanto in formato digitale, costituisce una biblioteca virtuale *open source* collocata in un'apposita sezione nel sito web della Corte e consultabile liberamente accedendo al sito stesso.

La seconda pubblicazione, quella cartacea, è costituita da un volume che raccoglie i quindici saggi dei giudici, la cui griglia tematica copre tutte le materie nelle quali la Corte nei settant'anni di attività ha pronunciato dichiarazioni di illegittimità costituzionale.

Si va dalle fonti interne, internazionali ed europee, ai diritti di libertà e doveri di solidarietà, ai diritti della persona e delle relazioni familiari; dalla salute in generale al lavoro, alla previdenza sociale, al diritto privato patrimoniale delle imprese e dei mercati; dalla finanza dello Stato alla pubblica amministrazione; dalla tutela dell'ambiente a quella del paesaggio e dei beni culturali e al governo del territorio; dal contenzioso regionale a quello degli enti locali; dal diritto penale al diritto tributario e, in generale, alle garanzie giurisdizionali.

Questa iniziativa poi si completa con il convegno articolato in due sessioni – quella odierna pomeridiana e quella di domani – sul tema trasversale del confine tra controllo di costituzionalità e discrezionalità del legislatore nelle varie aree dei quindici volumi; tema questo che chiama a riflettere, distintamente su ciascuna materia, sia l'accademia, sia giudici, vice-presidenti e presidenti emeriti della Corte.

## *2. L'istituzione della Corte costituzionale.*

Le origini della Corte, però, risalgono a più di settant'anni fa. Occorre andare indietro all'Assemblea costituente che iniziò i suoi lavori ottant'anni or sono – il 25 giugno 1946 – e che fece la scelta di introdurre in Costituzione il controllo di costituzionalità sulle leggi e di affidarlo a una Corte di nuovo conio: la Corte costituzionale.

Non fu scelta facile.

Inizialmente la dottrina più autorevole del tempo (Vittorio Emanuele Orlando) era contraria alla istituzione di una Corte costituzionale.

Contrari erano anche il partito socialista (Nenni) e quello comunista (Togliatti).

Invece favorevoli erano la Democrazia cristiana (De Gasperi), che vedeva la Corte costituzionale come una garanzia contro possibili derive autoritarie della maggioranza di governo, nonché il Partito d'azione, il Partito repubblicano e il Partito liberale.

Il decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, che avviò la fase costituente con la previsione di un'Assemblea «per deliberare la nuova Costituzione dello Stato», non faceva cenno dell'introduzione di un controllo di costituzionalità accentrato in una nuova Corte.

Si arrivò così nel 1945 al Ministero per la Costituente e alla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (Commissione Forti), nella cui ampia relazione all'Assemblea costituente furono illustrati i vari possibili sistemi di controllo di costituzionalità, diffuso e accentrato. In quella Commissione, che terminò i propri lavori poco prima dell'Assemblea costituente, si affrontò in particolare la questione dell'individuazione dell'organo a cui attribuire la competenza del controllo di costituzionalità (c'era chi propendeva per la creazione di una nuova Corte; chi per l'assegnazione di tale competenza alla Corte di cassazione; chi invece sosteneva l'ipotesi del controllo diffuso attribuito all'ordine giudiziario nel suo complesso).

In seno all'Assemblea costituente – che, per la prima volta in un'assemblea legislativa, vedeva la partecipazione di 21 donne (su 556 componenti) – e, in seno ad essa, nella Commissione dei Settantacinque si ritrovarono queste diverse ispirazioni, che però furono ricondotte a unità nella proposta contenuta nel Progetto, orientata decisamente verso il controllo di costituzionalità accentrato in una Corte di nuova istituzione.

Nella Relazione Ruini del 6 febbraio 1947 si dà conto della scelta fatta: « Istituto nuovo» – si disse – «è la Corte costituzionale [...]. Non è stata accolta l'idea di affidare un controllo di costituzionalità, che è giurisdizionale, ma su materie anche politiche, alla magistratura ordinaria. È sembrato opportuno un organo speciale e più alto, come custode supremo della Costituzione».

Gli artt. 126-129 del Progetto tracciarono il profilo di questa nuova Corte alla quale era demandato il controllo di costituzionalità; scelta questa che troverà poi conferma nel testo definitivo approvato dall'Assemblea costituente (artt. 134-137).

La previsione in Costituzione non fu, però, sufficiente perché la nuova Corte vedesse la luce.

La normativa costituzionale e primaria si è completata gradualmente.

Innanzitutto, vi fu la legge n. 1 del 1948 approvata direttamente dall'Assemblea costituente nella sua fase di proroga e quindi appena dopo l'entrata in vigore della Costituzione stessa. Essa in particolare fece l'ulteriore scelta di fondo a favore di un controllo di costituzionalità prevalentemente in via incidentale e solo limitatamente in via diretta o principale.

La scelta del doppio binario (giudizio incidentale a seguito di ordinanza di rimessione e giudizio in via principale a seguito di ricorso diretto) si ritrova confermata nella legge costituzionale n. 1 del 1953, che inoltre ha attribuito alla Corte costituzionale la valutazione di ammissibilità del referendum popolare abrogativo, estendendone così le competenze.

Contestualmente è stata emanata la fondamentale legge ordinaria n. 87 del 1953, che ha dettato norme generali di procedura, prevedendo anche uno speciale potere di normazione della Corte, alla quale è stata attribuita la facoltà di adottare, con proprio regolamento, le norme integrative della disciplina del processo costituzionale.

Una volta completato l'iniziale quadro normativo, la Corte poteva essere istituita; ma furono necessari altri due anni circa per l'elezione e la nomina di tutti i giudici.

Il 15 dicembre 1955 il collegio dei quindici giudici è finalmente completo. I giudici giurano innanzi al Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi e la Corte può partire.

Il 23 gennaio 1956 la Corte elegge il suo Presidente – Enrico De Nicola – e subito dopo si dota delle prime “Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale”, adottate con regolamento del 16 marzo 1956; le quali in seguito sono state più volte modificate, da ultimo con deliberazione della Corte pubblicata nell’odierna Gazzetta Ufficiale.

Infine, il 23 aprile dello stesso anno – quindi esattamente settant’anni fa – c’è la prima udienza pubblica e, all’esito della stessa, c’è la prima sentenza dichiarativa di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge.

Insomma, si trattò di un parto lungo e travagliato: la Corte costituzionale nacque “a fatica”, ma fin dalla sua prima sentenza – la n. 1 del 1956 – ha operato con incisività risolvendo subito una questione che riguardava l’ambito della sua giurisdizione con un’affermazione perentoria: il sindacato di legittimità costituzionale non poteva non estendersi anche alla normativa primaria anteriore alla Costituzione; ciò che valeva a fissare immediatamente la missione della Corte come garante del processo di democratizzazione dell’ordinamento. E infatti con quella sua prima pronuncia fu dichiarata illegittimità costituzionale di una disposizione del testo unico di pubblica sicurezza del 1931, tipica dello stato autoritario del passato.

### *3. Il progressivo ampliamento delle tecniche decisorie.*

Nel tempo, poi, l’attività della Corte registra un progressivo ampliamento delle tecniche decisorie.

Inizialmente le pronunce di illegittimità costituzionale rispondono al modello kelseniano del legislatore negativo, perché cancellano norme contrarie alla Costituzione, ma senza crearne di nuove.

Però ben presto gli strumenti decisionali della Corte si arricchiscono di nuove tipologie di pronunce di illegittimità costituzionale.

La Corte comincia ad adottare pronunce additive giustificate dalla dottrina delle “rime obbligate” (Crisafulli): una volta accertato il *vulnus*, è possibile che il vuoto creato

venga colmato da una integrazione operata dalla Corte stessa quando questa *addictio* risulta necessitata dall'ordinamento, nel senso che esso si riepande colmando il vuoto.

In seguito, però, vi è stato il superamento di questa dottrina con l'affermazione di quella delle "rime adeguate". La *reductio ad legitimitatem* può avvenire ad opera della Corte anche a mezzo dell'innesto di un dato normativo idoneo a sanare il *vulnus*, pur senza una stretta connotazione di unica soluzione possibile; sempre, però, che tale dato sia in qualche misura già rinvenibile nell'ordinamento.

Una tecnica ancor più avanzata è quella rappresentata dalle pronunce additive di principio o di meccanismo. La *reductio ad legitimitatem* avviene con l'innesto non già di una regola, di per sé autoapplicativa, ma di un principio o di un meccanismo i quali richiedono necessariamente il loro completamento ad opera del legislatore.

Vi sono poi le pronunce sostitutive: la Corte "corregge" la disposizione censurata sostituendone una parte del testo con un'altra al fine di renderla conforme a Costituzione.

Un ulteriore significativo ampliamento del sindacato di costituzionalità si è avuto nel 2001 con la riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione che ha previsto, tra l'altro, che la potestà legislativa dallo Stato e dalle Regioni è esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Le norme del diritto europeo e di quello sovranazionale (in particolare della CEDU) sono state quindi invocabili come parametri interposti di questioni di legittimità costituzionale. Ciò ha inciso sulla stessa collocazione dell'ordinamento interno nel contesto sovranazionale, soprattutto europeo, in termini di integrazione nel comune spazio retto dalla *rule of law*, sia nell'Unione europea, sia nel Consiglio d'Europa.

L'espansione del sindacato della Corte è conseguito anche a un più frequente ricorso ai criteri di ragionevolezza e di proporzionalità, che sono divenuti altrettanti canoni di valutazione della legittimità costituzionale delle leggi.

Una tecnica innovativa, di cui si è dotata la Corte, è stata quella della modulazione nel tempo degli effetti delle pronunce di illegittimità costituzionale.

È venuta in rilievo l'esigenza di bilanciamento con altri valori costituzionali quando questi in ipotesi risultassero in sofferenza ove tali effetti risalissero, come di regola, retroattivamente fin alla data di efficacia della norma oggetto della pronuncia. La *reductio ad legitimitatem* non può compromettere valori costituzionali di pari (o superiore) rango rispetto a quelli risultati violati dalla disposizione censurata.

Più recente è la tecnica di riservare la decisione, contestualmente accertando il *vulnus* e assegnando un termine al legislatore per rimuovere il vizio di illegittimità costituzionale piuttosto che dichiararlo subito. Non si tratta di una (inammissibile) messa in mora del legislatore, ma di una sostanziale deferenza nei confronti del decisore politico quando la complessità e sensibilità della normativa censurata inducono la Corte ad attendere che sia il Parlamento a fare le sue scelte.

#### *4. Conclusione*

Per concludere, può dirsi che i quindici volumi e i saggi dei giudici offrono un'analisi sistematica delle oltre quattromila sentenze di illegittimità costituzionale pronunciate dalla Corte nel corso di settanta anni.

È come se la Corte mettesse le carte in tavola.

Mostra ciò che ha fatto in questi anni incidendo sul testo delle disposizioni che compongono l'ordinamento giuridico – privandole di effetto, modificandole, integrandole – ma sempre operando come custode della legalità costituzionale e non già come revisore delle scelte politiche del legislatore nell'esercizio della rappresentanza popolare, che connota il nostro sistema di democrazia.

Il monitoraggio delle pronunce di illegittimità costituzionale, contenute nei volumi digitali, è stato fatto secondo un'organizzazione sistematica e ragionata delle sentenze, sì da favorirne la comprensione e la complessiva leggibilità. Se ne è garantita, altresì, l'accessibilità, essendo i volumi, come già detto, liberamente consultabili nel sito web della Corte.

Questa raccolta di tutte le sentenze dichiarative di illegittimità costituzionale unitamente ai saggi dei giudici offre uno strumento di analisi dell'attività della Corte nel prolungato periodo dei suoi settant'anni e consente di verificare come la Corte nel complesso sia sempre stata al di qua della sottile linea di demarcazione tra le valutazioni di legittimità costituzionale e le scelte politiche riservate al legislatore.

Insomma, la Corte è stata fedele alla sua missione di custode della Costituzione, con un ruolo progressivamente di maggiore impatto, rendendosi interprete di radicali cambiamenti nella società e nell'ordinamento giuridico e affinando nel tempo le regole del giudizio costituzionale.