

**La giustizia costituzionale in Italia  
alla luce della checklist della Commissione di Venezia**

Seminario di studi, CSM

Francesco Viganò

(Roma, 9 giugno 2026)

Una checklist come quella recentemente aggiornata della Commissione di Venezia provoca ciascun ordinamento nazionale, anche quelli di più consolidata tradizione democratica e liberale come quello italiano, a un *esame di coscienza* sulla propria effettiva conformità agli standard che qualificano un sistema come autenticamente rispettoso della *rule of law*. In questo mio breve intervento vorrei provare a svolgere questo compito con riferimento al tema – che coinvolge direttamente l’istituzione della quale faccio parte – del controllo di costituzionalità degli atti del potere pubblico.

Se, come si sottolinea nell’introduzione alla checklist, alla base dell’idea della *rule of law* sta la necessità di limitazione del potere, anche di quello democraticamente legittimato attraverso il voto popolare, allora è essenziale che ogni ordinamento preveda un *efficace* sistema di controllo di costituzionalità.

Sotto questo profilo, il sistema italiano è, in larga parte, pienamente in linea con le raccomandazioni della Commissione.

Non solo i costituenti hanno avuto la lungimiranza, nel 1947, di immaginare la creazione di una Corte costituzionale con il potere di dichiarare illegittime leggi votate dal parlamento, che all’epoca aveva pochissimi precedenti nel panorama del diritto comparato; ma le varie leggi costituzionali che si sono succedute in materia hanno assicurato a questa istituzione caratteristiche di robusta *indipendenza* rispetto al potere politico. Ciò, da un lato, attraverso la sua composizione *mista*, che contempla una quota di membri eletti dal potere giudiziario – la cui indipendenza è costituzionalmente garantita –, una quota di membri nominata dal sommo garante della Costituzione – il Presidente della Repubblica –, e una quota di eletti a maggioranza qualificata dal Parlamento; e dall’altro dalle specifiche garanzie di inamovibilità assicurate ai giudici durante il loro mandato.

La Corte si è poi dotata nel corso degli anni – con un processo che ha preso le mosse con le sentenze gemelle del 2007 – del potere di esercitare un controllo di conformità delle leggi non solo con la Costituzione, ma anche con gli obblighi internazionali e sovranazionali che gravano sullo Stato italiano, in particolare includendo nel cosiddetto blocco di costituzionalità anche la Convenzione europea dei diritti dell’uomo e il diritto dell’Unione: anche qui, in linea con gli standard indicati dalla Commissione di Venezia.

Accanto a questi punti di forza, una lettura attenta della checklist evidenzia però almeno cinque aspetti problematici del nostro sistema, su cui vorrei richiamare brevemente l’attenzione: due concernenti la composizione della Corte, due concernenti la competenza e le modalità di accesso alla Corte, e l’ultimo riguardante gli effetti delle sue decisioni.

In primo luogo, la checklist raccomanda che la Corte rifletta la composizione *diversa* della società, allo scopo di rafforzarne l’immagine di istituzione imparziale e inclusiva. Non può tacersi, in proposito, che la composizione della Corte è rimasta per molti decenni dalla sua nascita, sino alla metà degli anni novanta, esclusivamente maschile; e che da quel momento sino al 2014 una sola donna ha fatto parte del collegio. Importanti progressi sono stati da allora compiuti, soprattutto grazie alle nomine presidenziali, ma anche attraverso l’elezione di giudici donne da parte del Parlamento e, più recentemente, della Corte di cassazione. Tuttavia, l’attuale composizione del collegio vede tuttora una netta prevalenza della componente maschile.

In secondo luogo, la checklist raccomanda espressamente la previsione di un meccanismo di automatica *prorogatio* del giudice uscente sino alla nomina o elezione del successore, in modo da assicurare continuità nel funzionamento della Corte. La normativa italiana, dal 1967, esclude espressamente questa soluzione, prevedendo però, al contempo, un *quorum* di undici giudici per la validità di ogni deliberazione: il che crea periodiche difficoltà alla Corte, in conseguenza dei frequenti ritardi del Parlamento nell'elezione dei giudici di propria spettanza, come si è reso evidente tra la fine del 2024 e l'inizio del 2025 quando la composizione della Corte si è ridotta, per effetto di tali ritardi, a soli undici giudici. Con conseguente rischio di paralisi dell'operatività della Corte in caso di temporaneo impedimento anche di uno solo di essi.

In terzo luogo, diversamente da quanto accade nella netta maggioranza degli ordinamenti che prevedono un controllo accentratore di legittimità costituzionale, e diversamente dal modello suggerito dalla stessa Commissione di Venezia, la Corte costituzionale italiana ha il potere di pronunciarsi – al di fuori della specialissima materia dei conflitti tra poteri e tra enti – esclusivamente su *atti aventi forza di legge*, e non già su atti del potere giudiziario o esecutivo adottati in violazione dei diritti costituzionali di ciascun consociato.

La conseguenza è che il controllo di costituzionalità di tutti gli atti amministrativi e provvedimenti giudiziari resta affidato, rispettivamente, alla giurisdizione amministrativa e a quella ordinaria. Sull'opportunità di una tale soluzione ci si potrebbe interrogare, giacché il *constitutional review* degli atti amministrativi e dei provvedimenti giudiziari deve svolgersi secondo cadenze e logiche diverse dalla verifica della loro mera conformità alla legge ordinaria, in particolare quando siano in gioco diritti costituzionali della persona, il cui *enforcement* richiede sempre delicati bilanciamenti da attuarsi al metro dei canoni di ragionevolezza e di proporzionalità.

A Costituzione invariata, un efficace controllo di costituzionalità di tutti gli atti del potere pubblico è comunque possibile, a condizione che tutte le giurisdizioni siano in grado di assicurare il controllo puntuale della corrispondenza dell'esercizio della discrezionalità della pubblica amministrazione e del giudice, *in ogni caso concreto*, agli standard di rispetto dei diritti fondamentali dell'interessato desumibili dalla Costituzione e dalla loro interpretazione ad opera della Corte costituzionale.

Strettamente connesso al problema ora esaminato è, in quarto luogo, la mancata previsione, nel sistema italiano di controllo di costituzionalità, di ogni forma di *accesso diretto* del singolo individuo alla Corte costituzionale, a differenza di quanto accade quasi ovunque nel panorama comparato.

La mancanza di accesso diretto rende inevitabilmente la Corte un po' più lontana dai cittadini, e condiziona la possibilità del suo intervento alla disponibilità dei giudici comuni a investirla delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle parti: disponibilità che dipende, a sua volta, dalla loro lettura più o meno generosa della valutazione preliminare di non manifesta infondatezza della questione.

La mancanza di un ricorso diretto sul modello del *recurso de amparo* o della *Verfassungsbeschwerde* potrebbe apparire specialmente problematica nelle ipotesi in cui entri in vigore una legge suscettibile di incidere immediatamente sui diritti costituzionali dei consociati, ad esempio vietando attività che costituiscono esercizio di questi diritti. In una tale situazione, occorrerà attendere che la legge sia concretamente applicata, magari in un processo penale, per poter in quella sede chiedere al giudice di sollevare questione di legittimità costituzionale, senza alcuna garanzia che la questione sia effettivamente sottoposta alla Corte.

Bisogna però riconoscere che il meccanismo di controllo di costituzionalità che passa per il filtro preliminare del giudice comune ha assicurato, nell'esperienza italiana, una stretta collaborazione tra la Corte e tutti gli altri giudici, *in primis* quelli delle giurisdizioni superiori. Essi non percepiscono la Corte costituzionale – come accade in altri ordinamenti – in chiave antagonista, come una sorta di quarta istanza di giudizio con il potere di annullare i propri provvedimenti; ma,

semmai, come un prezioso alleato nell'assicurare la supremazia della Costituzione nell'intero ordinamento.

Gli argomenti pro e contro l'accesso diretto ben potranno, comunque, essere attentamente vagliati dal legislatore. Nel frattempo, mi piace segnalare che una recentissima modifica delle Norme integrative dei giudizi avanti alla Corte ha inteso porre un almeno parziale rimedio alle ipotesi, non infrequenti nella prassi, in cui il giudice precedente non abbia ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale, pur essendo stato sollecitato a farlo da una delle parti. Ora, tutte le parti di quel giudizio avranno la possibilità di intervenire innanzi alla Corte costituzionale nel giudizio di costituzionalità instaurato da un altro giudice che abbia invece sollevato la questione, e di far sentire quindi anche la loro voce a favore o contro l'accoglimento della questione. Un altro piccolo ma – credo – significativo passo, dopo l'ammissione delle opinioni di *amici curiae*, nella direzione di una Corte che intende sempre più aprirsi alle voci molteplici della società civile nello svolgimento della propria funzione di guardiana della Costituzione.

Infine, un cenno al tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte, pure presente nella checklist.

La Corte costituzionale non ha né spada né portafoglio, secondo la notissima formula di Alexander Hamilton: non ha alcun controllo sul bilancio dello Stato, e più in generale non dispone di alcuno strumento per assicurare l'*enforcement* delle proprie decisioni. Le sue decisioni sono, dunque, immediatamente effettive allorché annullano una legge incostituzionale, eventualmente modificandola in modo da assicurarne la compatibilità con la Costituzione. Ma quando la Corte accerta la non conformità alla Costituzione di una intera disciplina, ovvero denuncia una "situazione" incostituzionale (come è accaduto, negli ultimi anni, rispetto al sistema delle misure di sicurezza per autori di reato infermi di mente o per il difetto di una disciplina a tutela dei diritti dei detenuti all'interno dei centri per il rimpatrio), l'esecuzione della sentenza richiede necessariamente l'intervento del potere politico per superare le criticità evidenziate dalla Corte.

L'esperienza recente segnala vari casi in cui questa collaborazione si è effettivamente verificata, e altri in cui i moniti della Corte sono invece rimasti senza seguito. Pure su questo fronte, credo sia indispensabile avviare una riflessione collettiva per immaginare un maggiore confronto e ascolto reciproco tra Corte e potere politico, in modo da assicurare una maggiore effettività alle pronunce della Corte – e in definitiva agli stessi principi costituzionali – anche rispetto a questioni che non si prestano a essere risolte mediante una semplice dichiarazione di illegittimità costituzionale.