

CORTE COSTITUZIONALE E MECCANICA: IL PROBLEMA DELLA
LEGGE 87*

GIAN LUCA CONTI**

Sommario

1. Corte costituzionale e meccanica: la giustizia costituzionale e il suo motore di avviamento. – 2. L'iter parlamentare di approvazione della legge 87. – 3. Il contenuto della legge 87 come norma. – 4. Settant'anni dopo: la legge 87 nella legislazione successiva e nella giurisprudenza costituzionale. – 5. La legge 87 nel pensiero degli scienziati della Costituzione. – 6. Il motore di avviamento della giustizia costituzionale è l'indirizzo politico costituzionale.

Abstract

This essay focuses on the place within the system of sources of Law No 87 of 1953 on the functioning of the Constitutional Court. The place of Law No. 87 in the system of sources depends both on the approval procedure and the interpretation of the sources, and on the relationship of Law No. 87 with the rules entrusted to the constitutional autonomy of the Court.

From 1956 onwards, the rules autonomously laid down by the Court on its own process by means of the "Norme integrative", but also by its procedural caselaw, has on several occasions had the force of overlapping on the rules of Law No. 87.

In this model, the Court's exercise of a normative function with external effectiveness in the form of an interna corporis can be said to be legitimate because it is tolerated by the Parliament.

Suggerimento di citazione

G.L. CONTI, *Corte costituzionale e meccanica: il problema della legge 87*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente saggio riprende alcune idee sviluppate nella relazione tenuta dal suo autore – su invito del Comitato direttivo – al convegno annuale dell'associazione Gruppo di Pisa, Como, 26 – 27 maggio 2023, *I 70 anni della Legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale* con il diverso titolo *La legge 87/1953 nel sistema delle fonti*.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Pisa.

Contatto: gianluca.conti@unipi.it

1. Corte costituzionale e meccanica: la giustizia costituzionale e il suo motore di avviamento

La legge n. 87/1953 fu promulgata l'11 marzo 1953 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 62 del 14 marzo di talché fu elaborata prima della costituzione della Corte costituzionale (i primi giudici della Corte costituzionale prestarono giuramento il 15 dicembre 1955, e per prima cosa misero mano alle Norme Integrative modificandone parzialmente il contenuto).

Questa legge svolge la riserva di legge ordinaria contenuta nell'art. 137, secondo comma, Cost. Il Parlamento pose con la legge 87 le "altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte", secondo la formulazione della norma costituzionale.

Lo fece senza sapere ancora nulla della Corte e di quelli che sarebbero stati i suoi problemi di funzionamento, allo scopo, per niente scontato nel clima di quella legislatura, di consentire alla Corte costituzionale di costituirsi come organo costituzionale e iniziare i propri lavori.

Essa, perciò, risolve un problema meccanico: è il motore di avviamento che ha consentito alla Corte di avviarsi e di mettersi in marcia.

Il legislatore del 1953 non poteva non pensare alla Corte costituzionale – un organo chiamato ad esercitare una funzione sconosciuta nell'esperienza statutaria¹ di cui, per molti aspetti, la Costituzione repubblicana costituisce la razionalizzazione – con ignoranza e le preoccupazioni che sorgevano naturalmente dal clima della prima legislatura repubblicana².

In quel clima, la Corte costituzionale nasce per svolgere una funzione contromaggioritaria: entrambe le forze di maggior peso politico di quella faticosa legislatura temevano l'avversa arroganza, che sarebbe stata amplificata dal premio di maggioranza previsto dalla legge 31 marzo 1953, n. 148, la cui trattazione in Parlamento si incrocia con quella della legge 87.

In quel contesto, le norme dettate per l'avvio dei lavori della Corte costituzionale avevano una vocazione inesorabilmente precaria perché nessuno poteva ragionevolmente pensare di dare un assetto definitivo³ all'organo costituzionale chiamato a vigilare sui limiti costituzionali della rappresentanza.

¹ In età liberale, il controllo di costituzionalità fu in una certa misura esercitato dalla Corte di cassazione (S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, rist. Milano – Giuffrè, 1969 e, fra le altre, in giurisprudenza la notissima sentenza della Cassazione romana del 20 febbraio 1900 sul R.d. 22 giugno 1899, n. 227). Nel periodo fascista, la possibilità di una sorta di controllo di costituzionalità fu evocata con riferimento alla legge 2693/1928 che aveva istituito il Gran Consiglio del Fascismo e previsto il parere obbligatorio di questo organo sulle leggi in materia costituzionale (vedi L. PALADIN, v. *Fascismo*, in *Enc. Diritto*, Vol. XVI, Milano – Giuffrè, 1967, 895).

² Sul quale, volendo, G. L. CONTI, sub *art. 135, Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino - Utet, 2006, Vol. III, 2635.

³ L'espressione dare ordine è utilizzata nel senso in cui si dice *Britannia rules the waves*: in questa espressione il concetto per cui la Gran Bretagna esiste nella misura in cui riesce a dominare i ma-

Nello stesso tempo, è importante osservare che, in quel momento, il legislatore ha contribuito al sorgere di un'autonomia costituzionale senza interferire con la stessa perché la stessa, appunto, non era ancora venuta in essere.

La legge 87 svolge lo stesso compito di un motore di avviamento che è interconnesso al motore principale da un gruppo di innesto e da un riduttore epicicloidale: fa partire il motore che era spento e che, appena partito, interrompe il circuito che aveva messo in moto l'avviamento.

Si tratta dello stesso fenomeno che si è verificato nel 1848 quando il Governo predispose lo schema del regolamento successivamente adottato, nella sua prima seduta, dalla Camera dei Deputati⁴.

Ma in che misura l'autonomia costituzionale della Corte è limitata dalla legge 87/53?

E in che misura la discrezionalità del legislatore è limitata dall'autonomia costituzionale della Corte?

Per rispondere occorre chiedersi in che misura le norme poste dall'art. 137, secondo comma, Cost. e dall'art. 1, legge cost. 1/1953 consentono di individuare il rapporto che intercorre fra la legge 87 e le fonti poste dall'autonomia costituzionale della Corte per effetto di quanto previsto dagli artt. 14 e 22 della legge 87/53.

Il problema può essere letto nella dimensione dell'indirizzo politico costituzionale⁵, e quindi si risolve in una questione di forma di Governo: a chi

ri è reso attraverso l'idea che dominare sia contenere in termini normativi una forza naturale e quando si tratta di disciplinare i poteri di un organo costituzionale è, in fondo, questo che si fa. Si cerca di contenere attraverso il diritto un potere primordiale.

⁴ Il regolamento predisposto dal Governo fu sottoposto alla Camera che lo approvò nella sua prima seduta l'8 maggio 1848 (Atti del Parlamento Subalpino, *I Legislatura, Discussioni*, Vol. I, tornata dell'8 maggio 1848). Sul punto, vedi R. FERRARI ZUMBINI, *Fra norma e vita. Come si forma una Costituzione fra diritto e sentire comune*, Roma – Luiss University Press, 2019. Quel regolamento parlamentare di iniziativa governativa ha operato come il motore di avviamento del feticcio degli *interna corporis*.

⁵ Sull'indirizzo politico costituzionale, è inevitabile il richiamo a Barile (P. BARILE, *La Corte costituzionale come organo sovrano. Implicazioni pratiche*, in *Giur. cost.*, 1957, 907 e ss.; Id., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 332, e ss. Se l'indirizzo politico è una funzione in cui l'attuazione della Costituzione vale come fissazione dei fini che lo Stato deve perseguire attraverso le sue azioni, nell'indirizzo politico costituzionale questi fini coincidono con l'attuazione della Costituzione. Il che determina una lettura della Costituzione come cristallizzazione dell'indirizzo politico, che trova fatica ad esprimersi in un contesto dominato dalla rigidità costituzionale. In questo schema, la definizione della grammatica processuale attraverso la cui applicazione la Corte definisce il valore delle proprie decisioni (per un processualista il valore di una sentenza è nel procedimento che si è sviluppato per arrivare alla sua pronuncia: M. R. DAMASKA, *I volti della giustizia e del potere*, Bologna – Il Mulino, 1991) è indirizzo politico costituzionale, ovvero un'attività discrezionale dominata dalla forza dei valori costituzionali alla cui perfetta espansione deve tendere. Altra questione è, invece, l'intima contraddizione fra indirizzo politico e sistemi di giustizia costituzionale: l'indirizzo politico è una forza che ambisce a divenire costituente e perciò è strutturalmente

spetta la possibilità di interpretare definitivamente il contenuto della Costituzione con riferimento alla definizione della identità (del “volto”) della Corte costituzionale?

Questo problema ha per oggetto la collocazione della Corte costituzionale nella forma di Governo e, persino, la possibilità teorica di costruire una categoria di atti interni agli organi costituzionali, di *interna corporis*, comune a tutti gli organi costituzionali.

Sul piano pratico, è facile considerare il problema come tanto complesso sul piano teorico quanto inutile su quello pratico: se, nel nostro sistema, la Corte non ha nessun organo costituzionale che possa giudicare sulle sue decisioni, allora può fare quello che vuole con il suo processo.

Le sentenze della Corte godono della intangibilità di cui all’art. 136, Cost. qualsiasi sia il loro contenuto.

È facile ribattere che, prima di tutto, chi vigila sulla Costituzione deve essere soggetto alla Costituzione e che, per assicurare questo risultato, la strada che la Costituzione indica è il bilanciamento reciproco fra i poteri.

Il Parlamento, infatti, non ha perso il compito di definire le regole di funzionamento della Corte costituzionale, vuoi con legge ordinaria, emendando la legge 87, vuoi con legge costituzionale e, in questo modo, può sempre intervenire a correggere eventuali abusi nell’esercizio dell’autonomia costituzionale riconosciuta alla Corte.

È il Parlamento l’ultima fortezza della Costituzione con riferimento alla giustizia costituzionale.

La sovranità è un incendio primordiale che può essere controllato solo attraverso altri incendi e l’autonomia costituzionale di un organo costituzionale trova il proprio limite nella autonomia costituzionale degli altri organi costituzionali perché l’egoismo usurpativo dell’uno ridonda inevitabilmente nella disperata reazione dell’altro, sicché la chiave di volta del sistema è la condizione di reciprocità, quello stesso bilanciamento fra libertà ed eguaglianza che Kelsen pone al fondamento del sistema delle libertà⁶.

La collocazione della legge 87 nel sistema delle fonti dipende sia dalla collocazione della stessa nel sistema per effetto del procedimento di approvazione e della interpretazione delle fonti sulla produzione di questa legge ordinaria, ma anche dalla relazione della legge 87 con le norme affidate alla (o generate dalla?) autonomia costituzionale della Corte.

nemico di un modello in cui la Costituzione pone un limite normativo alla sua primordiale ambizione di potere.

⁶ Vedi, ovviamente, H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, ed. it. Bologna – Il Mulino, 2010. Bin parla di ultima fortezza in R. BIN, *L’ultima fortezza: teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano – Giuffrè, 1996.

La legge 87 ha consentito alla Corte costituzionale di avviare i propri lavori e, perciò, ha messo in moto l'autonomia costituzionale della Corte.

Dal 1956 in poi, la disciplina autonomamente posta dalla Corte sul proprio processo per mezzo delle Norme Integrative, ma anche della sua giurisprudenza processuale, ha in diverse occasioni avuto la forza di sovrapporsi sulle norme della legge 87.

Appena la Corte si è messa in moto, il motore di avviamento si è spento.

Si riaccenderà ogni volta che il sistema modifichi la propria fisionomia e renda necessario riavviare la giustizia costituzionale, e questo è accaduto diverse volte, o nel caso in cui la Corte esca dai binari lungo i quali la Costituzione la costringe, e questo, sinora, non è mai accaduto.

In questo modello, l'esercizio da parte della Corte di una funzione normativa con efficacia esterna nella forma di un *interna corporis* può esser considerato come legittimo perché tollerato dal legislatore

Di qui, l'importanza di riflettere sul tema arrischiando un bilancio settanta anni dopo, che è un po' come leggere il giornale del giorno prima che può essere esercizio di storico, quando è fine a se stesso, o di giurista, se, invece, serve a costruire un futuro in cui la Costituzione sia sempre più viva.

2. L'iter parlamentare di approvazione della legge 87

L'iter parlamentare della legge 87 è stato abbastanza complesso⁷.

L'art. 137⁸, Cost. stabilisce, al primo comma, che una legge costituzionale definisca le condizioni, le forme e i termini di proponibilità dei giudizi dinan-

⁷ Vedi G. GRASSO, *La storia della l. n. 87 del 1953: le aspettative sui futuri giudizi della Corte costituzionale e lo "spirito" della legge, 70 anni dopo*, bozza provvisoria della relazione al Convegno del Gruppo di Pisa del 26-27 maggio 2023.

⁸ Sull'art. 137, Cost., vedi, prima di tutto, F. DAL CANTO, sub art. 135, Cost., in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario della Costituzione*, cit., 2675 e ss.

La formulazione dell'art. 137, Cost. è il frutto dell'approvazione da parte dei pochi costituenti presenti (vedi l'intervento di Moro nella seduta del 3 dicembre 1947) dell'emendamento proposto dall'on. Arata nella seduta del 29 novembre 1947 e diretto ad affidare alla legge (non alla legge costituzionale) il compito di disciplinare le modalità di svolgimento delle funzioni affidate alla Corte costituzionale.

Il parere della Commissione per la Costituzione fu espresso dall'on.le Rossi ed era negativo: la Commissione riteneva che fosse un preciso dovere dell'Assemblea Costituente definire i tratti essenziali del sistema di giustizia costituzionale, particolarmente con riferimento all'accesso. Battaglini e Mininni (M. BATTAGLINI e M. MININNI, *Codice della giustizia costituzionale*, III ed., Cedam - Padova, III ed., 1971, part. 264) osservano che nel Progetto dei 75 si parlava di "legge" che diventa "legge costituzionale" dopo l'approvazione dell'emendamento Arata. In realtà, l'aggettivo "costituzionale" non figura nell'emendamento Arata che ha proposto di sostituire i primi due commi dell'art. 128 del progetto di Costituzione con la seguente letterale formulazione «*La legge stabilirà i modi e i termini per i giudizi di incostituzionalità delle leggi*» (vedi seduta 2 dicembre 1947). Fu Moro nella seduta del 3 dicembre 1947, con un intervento ripreso a margine del processo verbale nella successiva seduta del 4 dicembre 1947, a sottolineare *l'assurdo che si crea, omettendo di indicare, dopo aver delimitato nella Costituzione la Corte di garanzia costituzionale, le forme e i modi attraverso i quali*

zi alla Corte costituzionale, nonché le garanzie di indipendenza dei giudici della Corte. Il secondo comma aggiunge che con la legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.

La norma costituzionale sottrae al legislatore ordinario tutto ciò che ha per oggetto la definizione delle forme e dei modi in cui può essere sollevata una questione di legittimità costituzionale nonché lo status di indipendenza dei giudici costituzionali. Ogni altra questione, invece, deve essere risolta dal legislatore ordinario.

La legge costituzionale che definisce le modalità di accesso alla giustizia costituzionale è la 1 del 1948, di iniziativa governativa. Fu presentata il 28 gennaio 1948, la Commissione per la Costituzione la trattò in sede referente (relatore Mortati), il 30 gennaio e l'Assemblea Costituente lo approvò, con alcuni emendamenti, il 31 gennaio 1948⁹.

L'Assemblea Costituente, perciò, non ha inserito il contenuto normativo portato dalla legge cost. 1/1948 nel testo della Costituzione perché non ne ha avuto il tempo: è a malapena riuscita ad approvare la legge cost. 1/1948 dopo un mese e qualche giorno dall'approvazione definitiva della Costituzione, ma

può essere promossa azione dinanzi alla Corte stessa per la dichiarazione della incostituzionalità della legge e a trasformare, con notevole intelligenza tattica, il problema costituzionale (di indirizzo politico costituzionale nel senso che si sta sviluppando) in una questione regolamentare di compatibilità fra il voto sull'emendamento Gullo (di soppressione dei primi due commi dell'art. 128) e l'emendamento Arata: come può esistere un emendamento a un testo che è stato soppresso? Tale questione fu rimessa dal Presidente al Comitato di redazione che riferì all'assemblea il 22 dicembre 1947. Ruini dopo avere riepilogato i termini del problema posto da Moro riferì che questo avrebbe abbandonato la questione se si fosse previsto un rinvio a una legge costituzionale invece che a una legge da approvarsi entro il 31 gennaio 1948, quando l'Assemblea Costituente avrebbe cessato le proprie funzioni. Terracini, perciò, pose in votazione il seguente emendamento: «Una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme e i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, nonché le garanzie d'indipendenza dei componenti la Corte. - Con legge ordinaria sono stabilite tutte le norme necessarie per il funzionamento della Corte», che è il testo dell'art. 137, Cost. definitivamente approvato dall'Assemblea Costituente, il 22 dicembre 1947, e tuttora in vigore.

⁹ Il 31 gennaio 1948, l'on. Lucifero, con una dichiarazione che non volle fosse posta ai voti ma che svolse per il verbale della seduta, dichiarò che la XVII disposizione transitoria e finale non consentiva all'Assemblea Costituente di votare sul disegno di legge presentato dal Governo poiché l'Assemblea fino al 31 gennaio 1948 era convocata unicamente per deliberare sulla legge per l'elezione del Senato della Repubblica, sugli statuti regionali speciali e sulla legge sulla stampa. Lucifero immaginava una speciale forma di convocazione dell'Assemblea Costituente, per effetto di una formale richiesta dei deputati o del Governo. Ma questo era ciò che si era fatto con il voto del 22 dicembre 1947 che si è appena ricordato e che aveva – in qualche maniera – richiesto all'Assemblea Costituente di votare la legge costituzionale di cui all'art. 137, primo comma, Cost. entro il mese di gennaio. Il punto, in ogni caso, è che la legge 1/1948 è stata approvata dall'Assemblea Costituente e nessuno ha mai dubitato della sua efficacia e il fatto che la sua efficacia sia autonoma rispetto alla sua validità è una conseguenza del potere da cui promana.

ha comunque voluto che il contenuto della legge cost. 1/1948 avesse la stessa forza e lo stesso valore della Costituzione¹⁰.

L'art. 137, primo comma, Cost., perciò, assegna alla legge costituzionale (a qualsiasi legge costituzionale, poco importa se si tratta di quella approvata il 31 gennaio 1948 dall'Assemblea Costituente o di un'altra, approvata in un secondo tempo con le modalità di cui all'art. 138, Cost.) il compito di definire i principi essenziali del nostro sistema di giustizia costituzionale sul piano processuale e, nello stesso tempo, assegna alla legge ordinaria (a qualsiasi legge ordinaria, non esattamente a una legge ordinaria) le altre norme necessarie al funzionamento della Corte.

La Costituzione si ferma qui: l'accesso alla giustizia costituzionale e le garanzie di indipendente autorevolezza dei giudici costituzionali sono riservati a una decisione formalmente costituzionale mentre ogni altra norma necessaria perché la Corte possa esercitare le proprie funzioni è oggetto di una riserva di legge.

Accesso e garanzie costituiscono un ambito di normazione di rango costituzionale ma anche estraneo al contenuto della Costituzione intesa come documento, secondo uno schema che ricorre anche nell'art. 96, Cost. che riserva alla legge costituzionale il compito di definire il modello di responsabilità penale che si applica ai reati ministeriali.

Il sistema di giustizia costituzionale è una pertinenza della Costituzione, di cui condivide l'efficacia con una vocazione alla "transitorietà" che può essere considerata diversa da quella che è propria delle altre norme costituzionali.

Il concreto significato della riserva di legge costituzionale posta dall'art. 137, secondo comma, Cost. si può ricavare agevolmente dall'analisi della legge cost. 1/1948:

- l'art. 1 definisce i termini essenziali dell'incidentalità nel giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi e gli atti con forza di legge;
- l'art. 2 tratteggia il giudizio in via principale;
- l'art. 3 riserva alla Corte il compito di giudicare sui titoli di ammissione dei suoi componenti¹¹, individua i casi in cui i giudici costitu-

¹⁰ Su forza e valore di legge, vedi, per tutti, L. BUFFONI, *Valore di legge*, Torino – Giappichelli, *Osservatorio sulle fonti – Collana di studi*, 2023, part. 269 e ss.

¹¹ Questo comma è stato abrogato dalla legge cost. 2/1967 che ha voluto precisare come il giudizio della Corte deve essere limitato alla verifica dei requisiti soggettivi di quanti sono eletti dal Parlamento in seduta comune e dalle Supreme Magistrature ovvero nominati dal Capo dello Stato, con esclusione di qualsiasi altro giudizio. La questione, ben evidenziata nell'intervento dell'On.le Valitutti alla seduta della Camera del 15 novembre 1967, riguardava la possibilità di sindacare vuoi le modalità di elezione dei giudici di estrazione parlamentare vuoi quelle dei giudici eletti dalle Supreme Magistrature. Mentre nel primo caso, è possibile sostenere che si tratti di un atto interno al Parlamento in seduta comune, nel secondo può essere considerato complesso, per quanto opportuno, non immaginare alcun tipo di sindacato.

zionali possono essere sospesi dal loro incarico, estende ai giudici costituzionali l'immunità prevista per i membri del Parlamento¹²;

- l'art. 4, legge cost. 1/1948, con una norma il cui contenuto è assai difficile da comprendere¹³, stabilisce che la legge cost. 1/48 entri in vigore lo stesso giorno della sua pubblicazione, che è avvenuta sulla Gazzetta Ufficiale n. 43 del 21 febbraio 1948.

In definitiva, è possibile sostenere che il contenuto normativo essenziale dell'art. 137, Cost. risolve in due riserve di legge: una che assegna alla legge costituzionale il compito di regolare accesso alla giustizia costituzionale e garanzie di indipendenza dei giudici e l'altra che assegna alla legge ordinaria ogni altra norma necessaria al funzionamento della Corte.

La legge costituzionale che pone più problemi per comprendere lo spazio che occupa la legge 87 nel sistema delle fonti è, però, la legge cost. 1/1953.

Lo fa subdolamente con una norma dall'aspetto piano e innocente (l'art. 1) che si limita a dire una cosa apparentemente ovvia: la Corte costituzionale esercita le sue funzioni nelle forme, nei limiti e alle condizioni di cui alla Costituzione, alla legge cost. 1/1948 ed alla legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali.

Questa norma innova il modello definito dall'art. 137, Cost.: dove c'erano due riserve di legge il rapporto fra le quali era risolto dal principio di competenza, c'è un elenco di fonti ordinate fra di loro secondo il criterio gerarchico:

¹² Sulla eterna questione circa la natura mobile o meno di questo rinvio: M. A. MONTAGNA, v. *Autorizzazione a procedere*, in *Enc. dir.*, Annali II - 1, Milano - Giuffrè, 2008, part. 96; L. OLIVIERI, *L'autorizzazione a procedere per i giudici della Corte costituzionale*, in P. COSTANZO (ed.), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino - Giappichelli, 1996, 128; R. PINARDI, *I giudici costituzionali*, in R. ORLANDI, A. PUGIOTTO (ed.), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino - Giappichelli, 2005, 239; Id., *Immunità procedurale garantita ai giudici della Corte costituzionale*, ivi, 448 e ss.; Id., *L'autorizzazione a procedere per i giudici della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1995, 1161. In realtà, 137 assegna alla legge costituzionale il compito di definire le condizioni di indipendenza dei giudici della Corte e questo compito deve essere assolto per intero, il che è se la legge costituzionale richiama una norma della Costituzione facendola propria perché in questo modo è la legge costituzionale che afferma il precetto riservato alla legge costituzionale ma così non sarebbe se la legge costituzionale rinviasse mobilmente alla Costituzione perché in questo caso la legge costituzionale avrebbe modificato l'art. 137, primo comma, Cost. affermando che le condizioni alle quali il giudice della Corte può essere sottoposto a una limitazione della libertà personale sono le stesse che valgono per i membri del Parlamento. Ad oggi, i fatti della vita non hanno ancora consentito di sciogliere questo dubbio, anche se almeno in un caso vi si sono avvicinati assai.

¹³ Non aveva nessun senso immaginare che la legge cost. 1/1948 dovesse entrare in vigore con la rapidità di un decreto legge quando la formazione della Corte costituzionale era fra gli adempimenti che solo con incauto ottimismo si poteva pensare sarebbero stati svolti nella legislatura che si sarebbe avviata dopo delle elezioni dall'esito assai incerto e tormentato come quelle che si sarebbero svolte il 18 e 19 aprile 1948. Si può immaginare che l'Assemblea Costituente abbia in questo modo inteso saldare la legge cost. 1/1948 al tessuto costituzionale lasciando quest'ultimo incompleto, con riferimento alla disciplina dell'accesso alla giustizia costituzionale e alle garanzie di indipendenza che devono essere riconosciute ai giudici costituzionali, per il minor tempo possibile.

la Corte esercita le sue funzioni nelle forme, nei limiti e alle condizioni di cui alla Costituzione, alla legge costituzionale 1/1948 e alla legge ordinaria emanata per la prima attuazione di queste norme costituzionali, di talché per la legge cost. 1/1953, la Costituzione, la legge del febbraio 1948 e quella che sarà la legge 87 si pongono sullo stesso piano nel regolare, con diversa forza, le modalità con cui la Corte costituzionale deve esercitare le proprie funzioni¹⁴.

¹⁴ Sul piano storico, la genesi della Corte costituzionale si è indagata altrove (G.L. CONTI, sub art. 135, *Cost.*, cit., ma soprattutto G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale*, Milano – Edizioni di Comunità, 1981, adesso accessibile in rete grazie al lavoro di diffusione dei classici svolto dal Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Torino, nonché U. DE SIERVO, *L'istituzione della Corte costituzionale in Italia: dall'Assemblea costituente ai primi anni di attività della Corte*, in P. CARNEVALE e P. COLAPIETRO, *La giustizia costituzionale fra memorie e prospettive*, Torino – Giapichelli, 2008, 49 e ss.; G. BISOGNI, *Le leggi istitutive della Corte costituzionale*, in AA. VV., *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma – Carocci, 2004, 71 e ss.).

L'iter di approvazione della legge 87 ha percorso quasi per intero la prima legislatura repubblicana: il testo originario della proposta di legge costituzionale 1292, di iniziativa dei deputati Leone ed altri, è assai diverso da quello successivamente approvato dai due rami del Parlamento.

Il procedimento legislativo è stato avviato al Senato con una proposta di legge governativa (S. 23), il Senato ha approvato una prima volta questa proposta il 17 marzo 1949 e trasmesso il disegno di legge alla Camera il 2 aprile 1949. Alla Camera è stata nominata una Commissione speciale per l'esame del disegno di legge, di cui fu presidente Leone, vice presidente Gullo e fecero parte giuristi di notevole spessore fra i quali piace ricordare Calamandrei e Codacci Pisanelli (molti dei componenti l'Assemblea Costituente che furono più attivi nella discussione delle garanzie costituzionali fecero parte di questa commissione al punto di poterla quasi leggere come una prosecuzione impropria dei lavori svolti in quella sede che vengono spesso richiamati). La Commissione speciale ebbe il mandato di riferire sia sulla legge 87 che sulla legge cost. 1/1953 in modo da tenere unito il lavoro sui due testi. Il lavoro della Commissione produsse il testo approvato con diverse modificazioni dall'Assemblea il 16 marzo 1951. In questa occasione, furono fissati definitivamente i confini fra il contenuto della legge 87/53 e quelli della legge cost. 1/53. Difatti, l'Assemblea autorizzò la Presidenza della Camera al coordinamento fra le norme che avrebbero dovuto essere contenute nella legge cost. 1/53, perché di natura costituzionale, e quelle che invece avrebbero dovuto essere collocate nella legge 87. L'art. 1 è estraneo al contenuto della proposta di legge costituzionale 1292 e appare invece nella proposta di legge costituzionale 1292 bis che fu approvata in prima deliberazione lo stesso 16 marzo 1951, sicché si può dire che la legge 87 nasca da uno stralcio della legge cost. 1/1953 e non viceversa.

Il disegno di legge (C. 469) fu trasmesso al Senato (S. 23-B) che lo modificò marginalmente, lo approvò il 21 ottobre 1952 e restituì alla Camera il giorno successivo. La Commissione speciale elaborò un ulteriore testo (469-B) che fu approvato il 5 marzo 1953, immediatamente trasmesso al Senato che lo approvò definitivamente il 7 marzo 1953.

Non pare indifferente che i lavori parlamentari della legge cost. 1/53 e quelli della legge 87/53 si siano sostanzialmente incrociati diverse volte al punto che l'approvazione in seconda lettura al Senato della legge cost. 1/1953 è avvenuto lo stesso giorno (5 marzo 1953) in cui la Camera approvava con emendamenti il testo della legge 87 che sarebbe stato successivamente approvato nell'identico testo dal Senato il 7 marzo 1953. Le Camere furono sciolte con il d.P.R. 4 aprile 1953, n. 174: il fiato sempre più corto della Legislatura si avverte su tutti i lavori parlamentari. Quanto all'art. 1, legge cost. 1/1953, G. Grasso (G. GRASSO, *op. cit.*, part. 51 del dattiloscritto) osserva che questa norma fu approvata alla chetichella il 16 marzo 1951 attraverso un articolo aggiuntivo proposto dalla Commissione Speciale costituita per l'esame di questo testo legislativo che fu così spiegato da Tesoro: “La

Nello stesso tempo, si deve osservare che l'art. 1, legge cost. 1/1953 non svolge la riserva di legge costituzionale posta dall'art. 137, primo comma, Cost. perché non ha per oggetto le condizioni, le forme e i termini di procedibilità delle questioni di legittimità costituzionale ovvero le condizioni di indipendenza dei giudici costituzionali.

Se non è svolgimento, è integrazione ed emendamento¹⁵.

Che l'intento della legge cost. 1/1953 non sia la mera attuazione dell'art. 137, primo comma, Cost., peraltro, è chiaro fin dall'intitolazione della legge: *Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale*¹⁶.

L'intento di integrare quanto previsto dalla legge cost. 1/1948 e dalla Costituzione è confermato dal contenuto dell'art. 2, legge cost. 1/1953 che inserisce fra i compiti della Corte quello di giudicare l'ammissibilità dei referendum abrogativi.

Le altre norme hanno un contenuto maggiormente di dettaglio: l'art. 3, legge cost. 1/1953 stabilisce che la Corte giudichi a maggioranza assoluta dei

norma proposta è indispensabile, per impedire che comunque si possa elevare una eccezione di inconstituzionalità della legge ordinaria di attuazione della Corte costituzionale”.

La tesi, su cui si tornerà, è che se una legge ordinaria è espressamente richiamata da una legge costituzionale, questa legge ordinaria non possa essere oggetto di sindacato da parte della Corte, sindacato che sarebbe inopportuno dal momento che un giudice non si può sottrarre alle norme che ne definiscono le funzioni e la procedura.

¹⁵ L'effetto concreto di questa interpretazione coincide con quello cui perviene chi ritiene che la riserva di legge costituzionale di cui all'art. 137, primo comma, Cost. non sia assoluta (in questi termini, P. G. GRASSO, *Prime osservazioni sulla potestà regolamentare della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1961, part. 936) ma relativa (come ritengono F. DAL CANTO, sub art. 137, Cost., cit., part. 2678; D. NOCILLA, *Aspetti del problema relativo ai rapporti fra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 1968, part. 2004; A. PIZZORUSSO, sub art. 136, in A. PIZZORUSSO, G. VOLPE, F. SORRENTINO, R. MORETTI, *Garanzie costituzionali. Artt. 134 – 139*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna – Roma, Zanichelli – Il Foro Italiano, 1981, part. 204; P. GAROFOLI, *Sulla sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1997, part. 668). A ben vedere, però e tuttavia, se si intende come relativa la riserva di cui a 137, primo comma, Cost., non si spiega perché tale riserva non sia assoluta (la ragione della riserva di legge costituzionale è sottrarre alla Corte la disponibilità del proprio processo ma anche sottrarre al mutevole gioco delle maggioranze parlamentari la possibilità di interferire per via normativa con le attribuzioni assegnate alla Corte). Ma, dall'altra parte, se si intende questa riserva come assoluta, non si spiega perché il legislatore ordinario che completa la disciplina sul processo costituzionale possa subdelegare tale attribuzione alla stessa Corte costituzionale. Entrambe queste ragioni consentono di sostenere che l'art. 137, primo comma, Cost. sia stato emendato dall'art. 1, legge 87/1953, privando sostanzialmente di interesse questa distinzione.

¹⁶ Il disegno di legge 1292 Leone ed altri era intitolato *Integrazione delle norme della Costituzione inerenti la Corte costituzionale*. In questi esatti termini, S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova – Cedam, 1970, part. 175, per il quale “in base all'art. 1 della legge cost. 1 del 1953, lo stabilire le condizioni e le forme dei giudizi non spetta più solo a norme di grado costituzionale, ma anche alla legge ordinaria «emanata per la prima attuazione», cioè alla legge n. 87”. E' sempre di Panunzio, *op. cit.*, part. 176, l'osservazione per cui la legge 87 ha come scopo l'integrazione della Costituzione piuttosto che lo svolgimento della riserva di legge costituzionale posta dal primo comma dell'art. 137.

suoi componenti sui titoli dei giudici che sono stati chiamati a far parte del collegio, mentre l'art. 7 assegna alla maggioranza dei due terzi il compito di sospendere o revocare un giudice costituzionale in carica e l'art. 8 regola le ipotesi di decadenza. L'art. 4, legge cost. 1/1953¹⁷ fissava un articolato meccanismo di rinnovo parziale dell'organo per cui dopo i primi nove anni sarebbero stati estratti a sorte sei giudici, due per ciascuna delle componenti della Corte, e questi sei sarebbero cessati dalla carica consentendo così – dal nono anno in poi – alla Corte di rinnovarsi parzialmente ogni nove anni e a ciascun giudice di durare in carica dodici anni.

Negli artt. 5 e 6 è la disciplina della insindacabilità, che al contrario della inviolabilità per i giudici costituzionali è espressa con una norma espressa anziché con il rinvio alle prerogative dei componenti delle Camere, e della retribuzione. L'art. 9, legge cost. 1/1953 tratta del Presidente della Corte costituzionale affidandogli il potere di ridurre i termini del procedimento sino alla metà¹⁸. Gli artt. 10 – 15 regolano i giudizi di accusa e subiranno le modifiche disposte con le leggi cost. 2/1967 e 1/1989.

È possibile sostenere che con la legge cost. 1/1953 il sistema delle fonti sulla giustizia costituzionale si assesti definitivamente: Costituzione, leggi costituzionali e leggi ordinarie concorrono nella disciplina della Corte costituzionale ed eventuali sovrapposizioni sono risolte attraverso il principio gerarchico, il che, nella pratica, significa che la legge 87/1953 è libera di porre tutte le disposizioni che ritiene opportune per assicurare alla Corte costituzionale la possibilità di funzionare tranne quelle disposizioni che sono già state poste da una fonte superiore.

È quello che accade in concreto: la legge 87/1953 non si spiega nella geometria dell'art. 137, Cost. ma nel disordine aggregato dal principio di gerarchia dell'art. 1, legge cost. 1/1953.

Questa impostazione è utilizzata dalla Corte costituzione per guidare sia la resistenza all'opinione che avrebbe voluto per la legge 87/1953 uno status di legge rinforzata (Corte cost. 111/1963)¹⁹, ma anche per negare che alla Corte

¹⁷ Questo articolo sarà abrogato dalla legge cost. 2/1967, senza avere mai trovato applicazione: dei quindici giudici che prestarono giuramento il 15 dicembre 1955, solo Ambrosini, Jaeger e Paldò terminarono il loro mandato il 15 dicembre 1967 (vedi G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale*, cit., part. 208 – 211).

¹⁸ La disposizione appare priva di tono costituzionale se non si pensa che prevedere con norma costituzionale la possibilità di ridurre i termini processuali significa caratterizzare la grammatica processuale della giustizia costituzionale come un processo a trazione presidenziale e dalla spiccata flessibilità, il che, peraltro, corrisponde all'idealtipo del processo amministrativo per come lo stesso si dipana dalla istituzione della Quarta Sezione del Consiglio di Stato. Peraltro il rilievo affatto particolare del Presidente spicca già nel testo dell'art. 135, Cost.

¹⁹ Riguarda la composizione del collegio chiamato ad eleggere il giudice costituzionale assegnato alla magistratura contabile e si specifica che la legge 87 non è sottratta al controllo di costituzionalità e si accosta la legge 87 alle norme di attuazione degli statuti delle regioni a statuto speciale.

costituzionale fosse sottratto il controllo di costituzionalità delle leggi regionali siciliane, sia pure nelle peculiari forme previste dallo Statuto siciliano (Corte cost. 38/1957)²⁰ e per escludere che la Provincia di Bolzano potesse impugnare per conflitto il d.P.R. di scioglimento del Consiglio comunale di Bressanone (Corte cost. 56/1957)²¹.

In questo schema, la legge 87 del 1953 ha il compito di regolare tutto ciò che è necessario (o meglio che pareva necessario al legislatore della Prima Legislatura) per consentire alla Corte costituzionale di costituirsi e di avviare i propri lavori all'unica condizione di non contraddire quanto già definito dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali 1/1948 e 1/1953, nonché dalle successive norme di rango costituzionale che si sono via via succedute nel regolare e disciplinare la materia.

Ed è esattamente questo il contenuto della legge 87 del 1953 che perciò è destinata ad operare come il motore di avviamento della giustizia costituzionale e come ogni motore di avviamento è stata “progettata” per il motore di cui costituisce un accessorio subendo i condizionamenti determinati dal modo in cui quel motore è stato pensato dai suoi progettisti.

3. Il contenuto della legge 87 come norma

La legge 87/1953 è intestata *Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte* ed è suddivisa in due titoli, il primo dei quali ha per oggetto la costituzione della Corte²² mentre il secondo disciplina il suo funzionamento. Il secondo titolo è suddiviso in quattro sezioni, la prima delle quali è dedicata alle

²⁰ Riguarda il controllo di costituzionalità affidato all'Alta Corte per la regione siciliana istituita con il r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 e afferma il principio di unicità dell'organo della giurisdizione costituzionale escludendo che la legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2 avesse implicitamente abrogato, con riferimento alla Sicilia, la legge cost. 1/1948, anche in virtù del rinvio alla legge cost. 1/1948 contenuto nell'art. 1, legge cost. 1/1953.

²¹ La Corte afferma che la legge 87 ha il limitato compito di dare attuazione alle norme costituzionali sulla giustizia costituzionale senza poter toccare *la sostanza stessa del processo costituzionale* e, perciò, senza poter definire il concetto di soggetto processuale.

²² La scelta del lemma “costituzione” anziché del lemma “organizzazione” appare particolarmente felice, perché riprende il lemma utilizzato dal secondo comma dell'art. 137, Cost. per fissare la competenza della legge ordinaria, ma anche e soprattutto perché consente di comprendere meglio il significato di questa scelta lessicale. Costituzione anziché organizzazione significa che queste norme hanno per scopo la istituzione dell'organo costituzionale e perciò la sua costituzione come soggetto giuridico autonomo da tutti gli altri poteri dello Stato lasciando del tutto impregiudicata la questione dei limiti che incontrerà successivamente l'autonomia costituzionale della Corte nel regolare e definire la propria identità costituzionale attraverso la disciplina della propria organizzazione. Sul punto, vedi D. NOCILLA, *Aspetti del problema relativo ai rapporti fra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, cit., part. 2016 e 2018 e ss., che considera la necessità come il tratto caratterizzante questa disciplina, ma anche S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., part. 186, nota 34, il quale afferma che ove le norme contenute nella legge 87 non fossero più necessarie ad assicurare il funzionamento della Corte costituzionale, le stesse entrerebbero in “quiescenza” (D. NOCILLA, *op. cit.*, part. 2018, 2021).

norme generali di procedura, la seconda alle questioni di legittimità costituzionale, la terza ai conflitti di attribuzione ed è suddivisa in due sezioni, la prima delle quali ha per oggetto i conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato mentre la seconda regola i conflitti di attribuzione fra lo Stato e le regioni o fra regioni, l'ultima sezione, interamente abrogata dalla legge 20/1962, aveva per oggetto la giustizia penale costituzionale.

Con la legge 87 si è voluto dare alla Corte costituzionale un apparato normativo che ne definisse l'organizzazione nella parte strettamente necessaria a consentire l'avvio dei lavori della stessa e le regole generali di procedura in termini sufficienti a regolare lo svolgimento delle diverse attribuzioni della Corte costituzionale²³.

In particolare, la disciplina sulla costituzione della Corte costituzionale risolve i problemi pratici della nomina ed elezione dei singoli giudici costituzionali²⁴.

La decisione sull'ordine da seguire nella designazione dei componenti della Corte costituzionale era fondamentale per consentire alla Corte di venire alla luce, ma destinata a perdere gran parte della propria importanza quando i casi della vita avrebbero modificato quest'ordine: ben nove dei giudici costituzionali chiamati a far parte della Corte nel 1955 mancarono all'affetto dei loro cari prima di completare il loro mandato.

In ogni caso, la Corte non potrebbe stabilire con le proprie norme regolamentari il modo in cui il Capo dello Stato, il Parlamento in seduta comune e le Supreme Magistrature scelgono i suoi giudici.

Difatti, l'art. 2 stabilisce le modalità di elezione dei giudici designati dalle Supreme Magistrature e l'art. 3 individua le maggioranze necessarie per l'elezione dei giudici costituzionali di nomina parlamentare²⁵ superando la re-

²³ Un sistema processuale di matrice interamente parlamentare non è frequente e ricorda la legge 5992 del 31 marzo 1889, di istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato, nella quale, esattamente come nel caso che preoccupa queste pagine, i problemi erano la istituzione e il funzionamento, inteso come procedura, dell'organo [giurisdizionale] incaricato di giudicare della legittimità degli atti amministrativi. Generalmente le norme processuali sono poste per mezzo di decreti legislativi.

²⁴ Il problema non era solo protocollare. Antonio Cifaldi, nella seduta della Camera del 15 marzo 1951, ebbe ad affermare che: "quando in sede costituente si discuteva di questo istituto, il relatore, On. Persico, riferendosi a una proposta dell'On. De Nicola, diceva che non a caso si era spostato l'ordine della elencazione di coloro che dovevano procedere alla nomina dei quindici componenti della Corte, ponendo la nomina da parte del Capo dello Stato come ultima manifestazione della fonte creatrice. - Questo appunto perché, secondo l'On. De Nicola, si desiderava che il Presidente della Repubblica, per l'altissimo suo posto, fosse l'ultimo a nominare i cinque membri che dovevano completare e integrare il supremo consesso, in modo che avesse la possibilità di esercitare una funzione regolatrice e moderatrice. Il Presidente della Repubblica, valutando la scelta fatta dal Parlamento e la scelta fatta dalle magistrature, può, nella serenità del suo ufficio, esercitare opera di moderazione ed equilibrio".

²⁵ Qui, il nodo era di diritto parlamentare e riguardava l'esatta estensione del potere normativo affidato alla legge di cui all'art. 137, secondo comma, Cost. Difatti (in questi termini, l'intervento di

gola di cui all'art. 64, terzo comma, Cost. che avrebbe potuto essere applicata in modo da impedire alle minoranze di essere rappresentate nella Corte²⁶.

In ogni caso, si tratta di un argomento che non riguarda l'autonomia costituzionale della Corte, ma piuttosto i limiti della legge ordinaria con riferimento all'autonomia costituzionale del Parlamento in seduta comune.

L'art. 4 regola la nomina dei giudici costituzionali da parte del Capo dello Stato e il valore della controfirma, ovvero il potenziale contrasto fra quanto disposto dall'art. 89, Cost. e la legge 87²⁷.

Diverse norme di questo titolo riguardano l'indipendenza dei giudici costituzionali (l'art. 5, in punto di giuramento²⁸, l'art. 7 sulle incompatibilità dei giudici costituzionali, l'art. 8 che vieta i giudici costituzionali di svolgere qualsiasi attività inerente un partito politico, l'art. 10 che definisce la competenza a giudicare della decadenza dei giudici aggregati, l'art. 11 che affida alla deci-

Targetti nella seduta del 1 febbraio 1951), si sarebbe dovuto dubitare che la legge ordinaria potesse definire il modo con cui il Parlamento in seduta comune avrebbe esercitato le attribuzioni affidate allo stesso dalla Costituzione. La questione, invero tutt'altro che irragionevole: ad essa aderì "incondizionatamente" Calamandrei (vedi seduta 2 febbraio 1951, quando espresse il rammarico per essere stato assente il giorno prima), fu respinta sulla base dell'argomento proposto da Gullo per cui se la Costituzione assegna alla legge ordinaria il compito di regolare la costituzione della Corte costituzionale affida a questa fonte anche il compito di organizzare i lavori del Parlamento in seduta comune. Calamandrei nella seduta del 2 febbraio 1951 osservò anche, molto opportunamente, che la maggioranza stabilita per le votazioni delle Camere, e perciò anche del Parlamento in seduta comune, dall'art. 64, terzo comma, Cost. può essere derogata solo con norma costituzionale (vi è una riserva di legge costituzionale sul punto), ovvero oggetto di attuazione per norma regolamentare adottata dalle Camere stesse.

²⁶ Tesaurò, nella seduta del 7 febbraio 1951, richiamò letteralmente un passo dell'articolo di stampa in cui don Luigi Sturzo scriveva: "Una saggia visione politica avrebbe da sola il suo valore, quella di non consentire che esponenti comunisti vadano a sabotare un organo così delicato, quale è la Corte costituzionale" (*Difendiamoci dal comunismo* in *La via* del 6 maggio 1950). Sempre Tesaurò citò nella stessa occasione il discorso di La Rocca tenuto nella seduta della Camera del 22 novembre 1950 e nel quale l'esponente comunista aveva sostenuto: "Noi non crediamo che un muro di carta o una serie di articoli possano fermare la marcia del progresso storico. Sappiamo però che in un periodo storico di regresso o di stasi, non di rado, è proprio la stretta legalità che tutela gli oppressi e rende anche possibile un certo progresso". La posizione di Tesaurò era che nelle deliberazioni si dovesse seguire il principio maggioritario ma che questo principio non si dovesse applicare agli organi rappresentativi per i quali invece si sarebbe dovuta assicurare la rappresentanza delle minoranze. Fu questa la via seguita per effetto di un emendamento presentato da Calamandrei sempre nella seduta del 7 febbraio, non senza una certa contraddizione con quanto lo stesso aveva sostenuto con riferimento al valore dell'art. 64, terzo comma, Cost., cinque giorni prima, che, però, da quel momento assunse un'interpretazione limitata alle decisioni delle Camere diverse da quelle elettive, secondo l'argomento di Tesaurò.

²⁷ L'ampio dibattito sul punto è in M. BATTAGLINI, M. MININNI, *Codice della Corte costituzionale*, cit., 306.

²⁸ Il giuramento di fedeltà alla Repubblica svincola il giudice costituzionale, ma anche qualsiasi altro funzionario che vi sia tenuto ai sensi dell'art. 54, Cost., da qualsiasi vincolo di mandato e, perciò, merita di essere considerato come una garanzia di indipendenza. Tanto più significativa in quanto la fonte dell'indipendenza del pubblico funzionario è di carattere etico e non giuridico perché deriva dal vincolo che egli stesso pone alla propria coscienza tramite un giuramento.

sione a maggioranza assoluta della Corte costituzionale riunita in camera di consiglio qualsiasi decisione che abbia per oggetto lo status di giudice costituzionale, l'art. 12 sulla retribuzione dei giudici costituzionali²⁹).

Questi articoli definendo delle garanzie di indipendenza, se si seguisse lo schema della riserva di competenza che si è ricostruito commentando l'art. 137, primo comma, Cost., avrebbero dovuto essere oggetto di una legge costituzionale e, siccome non è stato così, confermano l'interpretazione che si è sostenuta con riferimento all'art. 1, legge cost. 1/1953 che caratterizza la disciplina sulla Corte costituzionale dissolvendo il criterio della competenza affermato dall'art. 137, Cost. nella gerarchia.

L'art. 13 stabilisce che la Corte possa ascoltare testimoni e acquisire documenti anche in deroga ai divieti posti dalla legge³⁰. La Corte assume, per effetto di questa disposizione, il ruolo di un custode obiettivo della legalità costituzionale che, ogni volta che si trovi a decidere una questione attribuita alla sua competenza, ha il potere (costituzionale) di decidere quali sono le persone da ascoltare e i documenti da acquisire, ovvero quale sia la conoscenza di fatto che deve guidare l'interpretazione della Costituzione.

L'art. 14 fissa l'autonomia della Corte costituzionale, sia con riferimento alla disciplina delle sue funzioni, che alla gestione delle spese, dei servizi e degli uffici e alla fissazione della propria pianta organica, nei limiti di un fondo appositamente stanziato con legge dal Parlamento³¹, nonché alla decisione dei ricorsi dei propri dipendenti, e dell'organico da destinare al gabinetto del Presidente e alle segreterie dei giudici.

Per effetto di questa norma, la Corte si vede riconosciuta esplicitamente un'autonomia costituzionale destinata ad espandersi sia sul piano della disciplina delle sue funzioni che su quello economico-contabile-finanziario.

²⁹ Sia con riferimento all'art. 10 che all'art. 11 sembra non irragionevole sostenere che si tratti di *interna corporis* della Corte costituzionale perché queste norme sono destinate ad essere applicate unicamente dalla Corte costituzionale sicché le stesse non potranno essere oggetto di alcun sindacato, di talché ove la Corte ritenesse di farne un'applicazione difforme da quella prefigurata dal tenore letterale delle disposizioni adottato dal legislatore, non si potrebbe che prenderne atto, peraltro nella misura in cui si dovesse venire a conoscenza di come la Corte è addivenuta alla decisione, il che pare precluso dal segreto della Camera di Consiglio.

³⁰ I lavori preparatori, al solito, in M. BATTAGLINI, M. MININNI, *Codice della Corte costituzionale*, cit., 325, ove si riporta l'intervento di Terracini, per il quale era assai improbabile che "in sede di giurisdizione di costituzionalità" vi fosse la necessità di una istruttoria che, a suo avviso, era invece necessaria solo nel caso di esercizio della giustizia penale costituzionale.

³¹ Tale fondo originariamente stava nel bilancio del Ministero del Tesoro (vedi la IV disposizione transitoria alla legge 87/1953), ovvero faceva capo a uno stanziamento generico che non condivideva la politicizia che avrebbe caratterizzato tale disponibilità se la stessa fosse stata inserita nel bilancio degli Interni, riconducendo la Corte alla Presidenza del Consiglio, o del Ministro di Grazia e Giustizia, confondendo la Corte con un ufficio giudiziario.

Più delicata l'attribuzione dell'autodichia, sulla quale si ebbe molto a discutere perché pareva singolare che il custode della Costituzione fosse il giudice dei ricorsi presentati dai propri dipendenti, osservazione che fu superata osservando che un tanto era ciò che accadeva anche al Consiglio di Stato per effetto della giurisdizione esclusiva assegnata allo stesso in materia di pubblico impiego che, siccome esclusiva, si estendeva anche ai suoi dipendenti³².

In definitiva, il Titolo I della legge 87/1953 è composto di tre diversi complessi normativi. Il primo riguarda la composizione della Corte che non può individuare essa stessa i propri componenti. La seconda contribuisce a definire le garanzie dei giudici costituzionali con norme dotate di un'efficacia esterna che sarebbe preclusa alle fonti di autonomia della Corte e che, come si è visto, sarebbe riservata alla legge costituzionale dall'art. 137, primo comma. Infine, vi sono le norme che hanno per oggetto l'esercizio delle funzioni della Corte e che, perciò, tratteggiano dei principi i quali sono destinati a trovare attuazione per effetto dell'attività svolta in condizioni di privilegiata autonomia da parte della Corte.

In quest'ultima parte, la legge 87/1953 non può non aprirsi all'autonomia della Corte costituzionale come fonte di emendamento e integrazione dei precetti di cui alla legge 87 e un tanto è espresso nell'art. 14, legge 87/1953 che chiude il sistema aprendolo allo svolgimento da parte dell'autonomia costituzionale che la Corte possiede per effetto della sua posizione nel sistema.

Nel Titolo II si disciplina il funzionamento della Corte e, perciò, si pongono delle norme la cui efficacia è condizionata al grado di attuazione che queste norme riceveranno ad opera della Corte.

Il Capo I, che definisce le norme generali di procedura³³, si conclude con una norma che dopo avere indicato come fonte di integrazione delle norme processuali poste dalla legge 87 il regolamento di procedura per i giudizi che si svolgono dinanzi al Consiglio di Stato riunito in sede contenziosa affida alla stessa Corte costituzionale il compito di completare tale disciplina processuale emanando delle norme integrative³⁴.

³² Vedi il dibattito in M. BATTAGLINI, M. MININNI, *Codice della Corte costituzionale*, cit., part. 328 e 331: è d'uopo osservare che la norma fu approvata per effetto della precisazione dell'On. Spalino quale sottosegretario alla Presidenza del Consiglio che la stessa si sarebbe applicata solo in materia disciplinare, sicché non avrebbe avuto senso considerare l'autodichia alla stregua di una giurisdizione speciale.

³³ Si tratta della pubblicità delle udienze (art. 15), dei quorum necessari per la regolare costituzione del Collegio (art. 16), della verbalizzazione delle udienze (art. 17), della tipologia dei provvedimenti che la Corte può adottare (art. 18), delle forme di pubblicità di tali provvedimenti (art. 19), delle norme sulla rappresentanza in giudizio (art. 20), della gratuità fiscale del procedimento dinanzi alla Corte (art. 21).

³⁴ Sulle quali, sin da ora, S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., *passim*.

Anche qui, il legislatore si rende conto che le norme contenute nella legge 87 sono destinate a regolare il comportamento di un organo costituzionale e, perciò, definiscono il dover essere di *interna corporis* i quali, per effetto della natura della Corte, non possono essere sindacati al di fuori della Corte³⁵, di talché il rimedio che l'inconsapevolmente accorto legislatore del 1953 escogita è la prevedibilità astratta delle torsioni della Corte alle regolarità processuali definite dalla legge stessa per effetto del riconoscimento di un'autonomia normativa da esercitarsi in via generale astratta anziché attraverso la libertà del precedente.

Per questa ragione, il Capo dedicato alle norme generali di procedura si chiude con il riconoscimento dell'autonomia normativa della Corte che è destinata a coprire anche i capi successivi, che definiscono le norme essenziali di procedura da seguire nell'esercizio delle diverse attribuzioni della Corte costituzionale³⁶.

Fra queste norme, per i fini di queste pagine che accennano, fra le altre cose, a una distinzione fra le norme meramente interne e quelle che hanno anche una rilevanza esterna, hanno sicuramente una rilevanza esterna quelle che regolano il processo in senso stretto³⁷ mentre ha una rilevanza interna, ad esempio, l'art. 26 sulla nomina del relatore, ma non anche sulla fissazione dell'udienza, o l'art. 28 sul divieto per la Corte di svolgere un sindacato che abbia natura politica³⁸.

³⁵ Mentre la Corte sarà sempre debolissima nell'affermare le proprie ragioni avverso un qualsiasi soggetto dell'ordinamento costituzionale che volesse piegare all'efficacia delle proprie decisioni, come dimostra la guerra fra le due Corti cennata fra i primi da Elia (L. ELIA, *Sentenze interpretative di norme costituzionali e vincolo dei giudici*, in *Giur. cost.*, 1966, 1715 e ss. ma già A.C. JEMOLO, *Pensieri di questi giorni – La legge dell'istruttoria sommaria*, in *Astrolabio*, 1965, 10 (51), part. 27 dove si parla di un "conflitto" fra le due Corti) e narrata da N. ASSINI, *L'oggetto del giudizio di costituzionalità e la «guerra fra le due Corti»*, Milano – Giuffrè, 1973, altrettanto si può dire con riferimento a chi volesse discutere in termini vincolanti per la Corte stessa il suo operato: la Corte non ha ufficiali giudiziari che possa incaricare dell'esecuzione forzata delle sue sentenze, sebbene il rinvio alle norme di procedura del processo amministrativo possa far ipotizzare il ricorso in ottemperanza ove si dovesse discutere dell'inadempimento alla decisione di un conflitto fra poteri o fra enti, ma ha nel contempo la possibilità di impedire l'accesso al suo palazzo a chiunque non vi sia gradito.

³⁶ Ad eccezione ovviamente del controllo di ammissibilità dei referendum che è disciplinato dall'art. 33, legge 352/1970 mentre le norme sui procedimenti di accusa sono contenute nella legge 20/1962 così come modificata dalle leggi 170/1978 e 219/1989. Vale la pena osservare che in questo caso la legge di prima attuazione delle norme costituzionali in materia di giudizi di accusa non è la legge 87 ma è la legge 20/1962, con la conseguenza che la legge 87 non può essere considerata l'unica legge di "prima attuazione" secondo una crisafulliana lettura dell'art. 1, legge cost. 1/1953, vedi *infra*. E lo stesso vale per l'art. 33, legge 352/1970.

³⁷ Si tratta degli artt. 23, 24, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 che hanno natura processuale.

³⁸ Su cui A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (Notazioni ricostruttive)*, in *Rivista AIC*, 2/2023, part. 132 e ss.; A. RUGGERI, *L'uso a fisarmonica del limite della discrezionalità del legislatore nei giudizi di costituzionalità e le sue implicazioni al piano dei rapporti istituzionali ed interordinamentali*, in *federalismi.it*, n. 4/2022, 2 febbraio 2022, 867

Anche la disciplina sui conflitti segue lo stesso schema, solo che qui pressoché tutte le norme hanno una rilevanza esterna perché di natura strettamente processuale³⁹.

La legge 87/1953 termina con alcune norme transitorie, la prima delle quali definisce le scadenze per la scelta dei primi giudici della Corte costituzionale, la seconda definisce i termini e le forme dei giudizi avverso atti divenuti definitivi prima che la Corte avesse avviato i propri lavori, la terza è dedicata alla pianta organica. L'ultima norma transitoria ha natura contabile e affida al bilancio del Ministero del Tesoro la dotazione della Corte.

Il piuttosto variegato e assai litigioso Parlamento della prima legislatura repubblicana – con la legge 87/1953 – ha inteso emanare le norme necessarie perché la Corte costituzionale potesse iniziare i propri lavori e lo ha fatto preoccupandosi non tanto della distinzione fra gli ambiti di normazione definiti dall'art. 137, Cost. come riservati rispettivamente alla legge ordinaria e alla legge costituzionale, ma piuttosto allo scopo di consentire effettivamente alla Corte di venire alla luce e questo è stato possibile per effetto della libertà di azione di cui godeva per effetto dell'art. 1, legge cost. 1/1953.

Non è invece corretto ritenere che la legge 87/1953 per quel che risulta dai suoi lavori preparatori dovesse avere un particolare status nel sistema delle fonti o che la sua peculiare efficacia potesse essere dedotta dall'art. 1, legge cost. 1/1953: l'unico argomento in questo senso può essere ricavato dall'intervento dell'On.le Tesoro nella seduta del 16 marzo 1951 che si è richiamato e che non fu ripreso dalla discussione.

Sembra invece possibile immaginare una embrionale consapevolezza circa la particolare natura della Corte costituzionale e la difficoltà di giungere a una disciplina in grado di imbrigliarne l'autonomia costituzionale.

Di qui, la lettura dell'autonomia normativa affidata alla Corte costituzionale dagli artt. 14 e 22, legge 87/1953 come consapevolezza della natura "interna" di gran parte delle norme fissate dalla legge 87/1953 e perciò della loro

ss.; R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi*, Milano – Giuffrè, 2007, part. 92 e, ovviamente, C. PIPERNO, *La Corte costituzionale e il limite di political question*, Milano – Giuffrè, 1991. In realtà, il limite per cui la Corte costituzionale non dovrebbe svolgere considerazioni che possano essere ritenute di carattere politico si ricollega strettamente al dibattito sulla natura programmatica di gran parte della Costituzione: la Corte non potrebbe giudicare dell'attuazione della Costituzione quando tale attuazione ha un contenuto essenzialmente politica. L'art. 30, sotto questo aspetto, rappresenta l'apice dello sforzo di rendere palesemente giurisdizionale la natura di quest'organo (qui diventano interessanti le osservazioni di G. AZZARITI, *Gli effetti delle pronunzie sulla costituzionalità delle leggi* (1950), in Id., *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano – Giuffrè, 1951, 149 e ss., part. 164 e ss.).

³⁹ Sul punto, Vittorio Emanuele Orlando, nella seduta del Senato del 16 marzo 1949: ovunque c'è diritto ci deve essere giurisdizione, ma nei conflitti c'è qualcosa di più: un Dio che si farà uomo e tutto dipende dal sapere che cosa sarà questa Repubblica" (vedilo in M. BATTAGLINI, M. MININNI, *Codice della Corte costituzionale*, cit., part. 400, 401 e 403).

“disponibilità” da parte della Corte costituzionale e come tentativo di indirizzare la libertà primigenia che spetta a ogni organo costituzionale nel momento in cui definisce autonomamente ciò che caratterizzerà la propria identità nel sistema, in questo caso anche per mezzo di norme generali e astratte che, come si comincia a intendere, somigliano assai ai regolamenti parlamentari.

4. Settant'anni dopo: la legge 87 nella legislazione successiva e nella giurisprudenza costituzionale

Dopo settanta anni che cosa resta del disegno faticosamente elaborato nella legge 87 e che cosa è cambiato?

È questa la domanda fondamentale che occorre porsi a questo punto e vale la pena interrogarsi sotto tre diversi piani: il piano della disciplina generale ed astratta che regola l'esercizio delle funzioni della Corte costituzionale, il piano della giurisprudenza costituzionale e il piano della dottrina.

Sul primo piano, la vera novità, se così si può dire, è la maturazione della capacità di normazione processuale della Corte che, attraverso le Norme Integrative, si è data una disciplina processuale che ha progressivamente adeguato alle esigenze dei tempi⁴⁰, allontanandosi sempre di più dalla legge 87

⁴⁰ Le Norme Integrative, che furono elaborate da una commissione composta dai giudici Bracci, Azzariti e Jaeger cui il collegio affidò il compito, non semplice di definire le modalità di esercizio delle proprie attribuzioni in modo che la Corte potesse avviare i propri lavori, e furono accolte dai primi commentatori come *la prima manifestazione dell'attività del nuovissimo organo in cui possiamo vedere riflessa sia pure implicitamente e indirettamente la concezione che la Corte medesima ha del significato e delle caratteristiche delle sue funzioni che rappresentano un'esperienza senza precedenti nella nostra vita costituzionale e nella storia del nostro paese* (in questi termini, E. T. LIEBMAN, *Le "Norme Integrative" per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Monitore dei Tribunali*, 1956, 33). Sull'ultima edizione delle Norme Integrative è fiorito un dibattito piuttosto ampio: A. AMATO, *Amici... a metà. Primo bilancio dell'"ingresso" degli Amici curiae nel giudizio di costituzionalità*, in *Consulta online*, 2021, 3, 805 ss.; S. BARBARESCHI, *La Corte costituzionale si apre all'ascolto della società civile, ovvero del rischio della legittimazione di sé attraverso gli altri*, in *Rivista AIC*, 2020, 2, 373 ss.; F. CLEMENTI, *A proposito delle recenti "Modificazioni alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale". Amici curiae?*, in www.rivistaimulino.it, 9 marzo 2020; volendo: G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle norme integrative in data 8 gennaio 2020*, in *Oss. fonti*, 2020, 1, 77 ss.; P. COSTANZO, *Brevi osservazioni sull'amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *Consulta online*, 2019, 1, 120 ss.; F. DAL CANTO, *Il giudizio in via principale nella novella delle norme integrative del gennaio 2020*, in *Consulta online*, 2020, 2, 323 ss.; M. C. GRISOLIA, *Le modifiche alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Oss. fonti*, 2020, 1, 5 ss.; T. GROPPI, *Nuovo corso della Consulta sotto il segno della trasparenza*, in www.lavoce.info, 17 gennaio 2020; A. IANNUZZI, *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi*, in *Osservatorio AIC*, 2020, 2, 13 ss.; A. M. LECIS, *La svolta del processo costituzionale sotto il segno della trasparenza e del dialogo: la Corte finalmente pronta ad accogliere amicus curiae ed esperti dalla porta principale*, in www.diritticomparati.it, 23 gennaio 2020; M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, 2020, 2, 402 ss.; C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Oss. fonti*, 2020, 1, 193 ss.; E. OLIVITO, *Invito a Corte, con cautela. Il processo costituzionale si apre alla*

che, invece, è rimasta sostanzialmente ferma all'11 marzo 1953, con la limitata eccezione di taluni interventi di "manutenzione integrativa" com'è accaduto, per la giustizia penale costituzionale, ad opera della legge 20/1962 e successivamente della legge 219/1989, per i referendum, con l'art. 33, legge 352/1970 o, in seguito alla riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione, per effetto della legge 131/2003.

Attraverso le Norme Integrative, la Corte costituzionale ha progressivamente costruito la propria identità definendo una grammatica processuale⁴¹ capace di mediare fra le esigenze proprie di una giurisdizione di unità⁴² e quelle di un organo teso alla promozione e al consolidamento del pluralismo politico e sociale⁴³.

Se all'indomani dell'11 marzo 1953, era ragionevole ritenere che la disciplina del processo costituzionale fosse contenuta nel complesso disegno definito dall'intersecarsi della Costituzione, con le leggi costituzionali 1/1948 e 1/1953 e con la legge 87/1953, secondo quanto letteralmente previsto dall'art. 1, legge cost. 1/1953, settant'anni dopo questo disegno è stato, per un verso, completato dalle Norme Integrative che, però, sono anche intervenute correggendo alcuni tratti del disegno originario e comunque modificandolo⁴⁴.

società civile?, in *Riv. it. scien. giur.*, 2019, 10, 485 ss.; A. PUGIOTTO, *Le nuove norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in *Rivista AIC*, 2020, 2, 426 ss.; P. RIDOLA, *La Corte apre all'ascolto della società civile*, in www.federalismi.it, 22 gennaio 2020; M. ROMAGNOLI, *Il modello di partecipazione a "triplo binario" della Corte costituzionale italiana: la riforma delle norme integrative riguardo a interventi dei terzi, amici curiae ed esperti nel segno del dialogo con la società civile e della rilegittimazione continua*, in *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 2020, LXX, 277, 1047 ss.; A. RUGGERI, *La "democratizzazione" del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in www.giustiziainsieme.it, 24 gennaio 2020; A. SCHILLACI, *La "porta stretta": qualche riflessione sull'apertura della Corte costituzionale alla "società civile"*, in www.diritticomparati.it, 31 gennaio 2020; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sull'apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle norme integrative*, in www.consultaonline.it, 23 marzo 2020; C. TANI, *La svolta Cartabia. Il problematico ingresso della società civile nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in www.lacostituzione.info, 18 febbraio 2020.

⁴¹ L'espressione, assai felice, è di G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Napoli – Editoriale Scientifica, 2017, part. 187.

⁴² In questi termini, ovviamente: C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica* (1984), rist. a cura di F. MODUGNO e M. RUOTOLO, Napoli – Editoriale Scientifica, 2014, *passim*.

⁴³ V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova – Cedam, 1995, ma si tratta in fondo della stessa analisi svolta da E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna – Il Mulino, 1996, part. 31 che considera la Corte come punto di equilibrio fra un modello che la voleva come custode di valori razionali capaci di superare mitigando le contingenze della politica e un altro modello che la chiamava a mediare i conflitti sociali.

⁴⁴ L'immagine che si propone nel testo è quella di uno di quei giochi che si trovano nei giornali di enigmistica e che si fanno unendo dei punti o colorando degli spazi in modo da ottenere un disegno altrimenti di non immediata percezione. Inizialmente i punti che definivano questo disegno erano quelli individuati dall'art. 1, legge 87/1953, settant'anni dopo il disegno originario non esiste più perché alcuni punti sono stati sostituiti dalle Norme Integrative, altri sono stati aggiunti e, perciò, il disegno è profondamente cambiato.

La Corte ha progressivamente conquistato il proprio processo che, oramai, non è più percepito come l'oggetto di un discorso normativo espresso dal Parlamento e ispirato dalla funzione di indirizzo politico, ma è diventato l'ambito in cui tipicamente si esprime l'autonomia costituzionale della Corte che, in questo modo, definisce la propria identità.

Più analiticamente, a legge 265/1958⁴⁵ ha previsto: la destinazione a sede permanente della Corte del Palazzo della Consulta⁴⁶; il dettaglio della corrispondenza degli emolumenti dovuti ai giudici costituzionali dal punto di vista degli adempimenti previdenziali; l'esclusione dal bollo degli atti processuali dinanzi alla Corte; la possibilità del comando del personale impiegato nelle amministrazioni dello Stato presso la segreteria del Presidente della Corte o dei giudici.

La legge 311/1958 disciplina organicamente lo status dei professori universitari e regola la riammissione in servizio del professore universitario una volta cessato dalla carica di giudice costituzionale⁴⁷.

L'art. 7, legge cost. 2/1967⁴⁸ abroga l'art. 3, primo e secondo comma, legge 87/1953 che prevedeva, per l'elezione dei giudici della Corte costituzionale da parte del Parlamento in seduta comune, la maggioranza dei tre quinti dei componenti nei primi due scrutini e dei tre quinti dei votanti negli scrutini successivi al secondo, eliminando l'aporia per cui una legge ordinaria prevedeva una maggioranza rafforzata rispetto alla regola generale dell'art. 64, Cost.

⁴⁵ La legge 265/1958 è intitolata "Integrazioni e modificazioni alla legge 11 marzo 1953, n. 87, concernente l'organizzazione ed il funzionamento della Corte costituzionale". Il disegno di legge di iniziativa governativa fu presentato al Senato e risulta essere stato approvato in Commissione (vedi seduta pom. del 26 febbraio 1958). Egualmente fu approvato in Commissione alla Camera (l'annuncio dell'approvazione fu dato nella seduta del 7 marzo 1958).

⁴⁶ Notoriamente il Palazzo della Consulta era la sede del Ministero per le colonie, di cui ospita tuttora alcune interessanti testimonianze, e, sino al termine della Prima guerra mondiale, la sede del ministero per gli affari esteri.

⁴⁷ Anche questo disegno di legge era di iniziativa governativa e fu approvato in Commissione sia alla Camera che al Senato. La questione principale riguardava la sorte degli assistenti universitari e il finanziamento del reclutamento. Non sembra invece avere trovato particolare attenzione la norma sulla riammissione in soprannumero dei giudici costituzionali che rientravano nella vita accademica in una posizione tale da consentire loro di non pesare sulla pianta organica della Facoltà.

⁴⁸ La legge cost. 2/1967 trova la propria ragion d'essere in un bisogno di manutenzione più generale della Costituzione avvertito dal Presidente della Repubblica nel suo messaggio alle Camere del 16 settembre 1963, il primo messaggio presidenziale libero alle Camere e il primo in cui si prefigurano delle riforme costituzionali, una sola delle quali, quella relativa alla durata in carica dei giudici costituzionali e al meccanismo di rinnovo degli stessi, trovò seguito, anche in questo caso senza un particolare dibattito parlamentare, i cui tempi furono dettati dalla opportunità di giungere alla approvazione della legge costituzionale prima del 15 dicembre 1967, quando sarebbero scaduti i dodici anni dal giuramento dei primi quindici giudici della Corte, nessuno dei quali fu sorteggiato allo scadere del nono anno di mandato in modo da essere sostituito anticipatamente (vedi Segretario generale della Presidenza della Repubblica, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Antonio Segni*, Roma – Quaderni di documentazione del Servizio Archivio Storico, 2007, 50).

e in contrasto con l'art. 64, terzo comma, Cost. L'art. 3, legge cost. 2/1967 ha previsto, per l'elezione dei giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune, la maggioranza dei due terzi dei componenti nei primi tre scrutini e dei tre quinti dei componenti negli scrutini successivi al terzo.

La legge 298/2002 (Finanziaria 2003) ha per oggetto la retribuzione dei giudici costituzionali. Il suo art. 37, intitolato "retribuzione dei giudici della Corte costituzionale" modifica l'art. 12, legge 87 e stabilisce che la retribuzione dei giudici costituzionali corrisponda al "più elevato livello tabellare che sia stato raggiunto dal magistrato della giurisdizione ordinaria investito delle più alte funzioni, aumentato della metà".

La legge 20/1962 ha completamente riformato il sistema della giustizia penale costituzionale giungendo al termine del percorso di rielaborazione delle norme sui procedimenti di accusa, guidato dalle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato: nella relazione al disegno di legge 3173-A (Atti Parlamentari, III Legislatura) si fa riferimento al lavoro di un comitato ristretto della Giunta della Camera che aveva elaborato il testo d'intesa con la Presidenza del Senato. Il punto di maggiore dibattito aveva riguardato la forma degli atti che avrebbero potuto essere adottati per disciplinare adeguatamente quanto oggetto del Capo IV della legge 87. Si decise di suddividere la materia in due ambiti: uno riservato alla competenza dei regolamenti parlamentari⁴⁹ e che, salvo il caso di un regolamento che venisse approvato dal Parlamento in seduta comune, sarebbe stato disciplinato mediante distinte deliberazioni di uno stesso testo, e l'altro destinato alla legge ordinaria.

La legge 20/1962 ha dimostrato che la legge 87 poteva essere modificata da una legge successiva e, perciò, che non è dotata di una peculiare resistenza all'abrogazione.

L'art. 33, legge 352 del 1970 non ha modificato la legge 87 ma svolge la stessa funzione della legge 87 con riferimento all'art. 2, legge cost. 1/1953: è la norma di "prima attuazione" per il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, il motore di avviamento della Corte come giudice dell'ammissibilità dei referendum abrogativo.

⁴⁹ Di qui, il regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 14 luglio 1961 e dal Senato della Repubblica nella seduta del 20 luglio 1961 e successivamente modificato dal Senato della Repubblica nella seduta del 7 febbraio 1979 e dalla Camera dei deputati nella seduta del 14 marzo 1979, atti successivamente superati dal regolamento approvato dal Senato della Repubblica il 7 giugno 1989 e dalla Camera dei deputati il 28 giugno 1989, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 153 del 3 luglio 1989. Sul regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, R. MORETTI, *Osservazioni sul nuovo regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa*, in *Foro it.*, 1979, V. 163 e D. NOCILLA, v. *Atti bicamerali non legislativi*, in *Enc. dir.*, *Aggiornamenti*, I, Milano – Giuffrè, 1997, part. 198, nota 106.

L'art. 9, legge 131/2003 (cd. Legge La Loggia) ha introdotte nella legge 87 le modifiche che si erano rese opportune dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

Anche in questo caso, la legge 87 è stata modificata sul presupposto che la stessa sia una legge esattamente come tutte le altre.

In definitiva, la legge 87 è stata in questi settanta anni oggetto di novelle più o meno ampie.

Da una parte, molte modifiche minime (atti sostanzialmente di manutenzione ordinaria) che, però, dimostrano la difficoltà pratica di sostenerne la natura rinforzata, e due modifiche di più largo respiro.

Queste ultime modifiche confermano che la legge 87 opera come motore di avviamento della giustizia costituzionale. Nel momento in cui si rendeva necessario riavviare il sistema, vuoi perché ritenuto non adeguato all'incandescenza politica, nel caso della giustizia penale costituzionale: legge 20/1962, vuoi perché era completamente cambiato il quadro del regionalismo, il legislatore ha ritenuto di dover intervenire direttamente e non ha lasciato il campo libero all'autonomia costituzionale della Corte così come riconosciuta dagli artt. 14 e 22, legge 87.

Nessuna novella, inoltre, ad eccezione della legge cost. 2/1967, che però lo ha fatto implicitamente e prima che la Corte avviasse i propri lavori in sede di giudice penale costituzionale, ha mai toccato ciò che la Corte aveva liberamente fissato attraverso l'esercizio della sua autonomia normativa.

Nemmeno è accaduto che il legislatore sia uscito dall'alveo della legge 87, con la limitata eccezione dell'art. 33, legge 352/1970: ancora oggi, tutte le norme sulla costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale sono contenute all'interno di questa fonte normativa che, perciò, ha saputo reggere il divieto di *leges fugitivae* non tanto evitandole, quanto piuttosto attraendole e assorbendole come interventi di modifica più o meno puntuale⁵⁰.

⁵⁰ Sono state capaci di sfuggire alla forza di attrazione esercitata dalla legge 87 per effetto di quanto previsto dal binomio normativo 137, Cost. – Art. 1, legge cost. 1/1953 anche talune norme che sono contenute in una fonte di rango costituzionale. Si tratta degli artt. 2 – 7, legge cost. 2/1967 che riguardano la competenza della Corte a giudicare dei titoli di ammissione dei suoi componenti (art. 2), il procedimento di nomina ed elezione dei giudici costituzionali (artt. 3 – 4), dell'obbligo del Presidente della Corte di avvisare l'organo competente della sostituzione del fatto che un giudice costituzionale da questi nominato o eletto è cessato dalla carica e dell'obbligo di tale organo di provvedere a questo adempimento entro trenta giorni (art. 5), della previsione a carattere transitorio per cui i giudici già nominati per dodici anni al momento di entrata in vigore della legge cost. 2/1967 restano in carica per l'intero periodo per il quale furono nominati (art. 6) e della disposizione di abrogazione espressa e tacita delle disposizioni incompatibili con la legge cost. 2/1967. Come si vede si tratta di norme che comunque sfuggirebbero alla autonomia costituzionale della Corte. E lo stesso si può dire per le analoghe norme contenute nella legge cost. 1/1953 che, però, non pone lo stesso problema essendo citata dall'art. 1, legge cost. 1/1953. Altro è da dire, e si è detto, per la giustizia penale costituzionale e per il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo.

Nello stesso tempo, le novelle di più ampio respiro dimostrano che il legislatore mentre ha mostrato una notevole generosità nell'affidare alla Corte costituzionale la definizione delle regole processuali che applica ai propri procedimenti, è stato molto meno generoso quando si è trattato di definire i confini delle attribuzioni della Corte costituzionale, sia con riferimento alla materia dei giudizi di accusa, sia riguardo al contenzioso Stato – Regioni.

Sul piano della giurisprudenza costituzionale, la cosa più interessante da notare è il definitivo superamento del problema della sindacabilità ad opera della Corte costituzionale della legge 87/1953⁵¹: la Corte costituzionale (sentenze 68/2021 e 255/2014) ha avuto modo di dichiarare l'incostituzionalità di alcune norme contenute nella legge 87.

Delle prime pronunce nelle quali, la Corte costituzionale si è occupata della legge 87 (Corte cost. 38/1957⁵²; 56/57 e 111/1963⁵³) si è già discusso.

⁵¹ Dubitavano della possibilità per la Corte di sindacare la legge 87/1953: G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, I, Napoli - Jovene, 1957, part. 13-15; F. PIERANDREI, v. *Corte costituzionale*, in *Enc. Dir.*, vol. X, Milano – Giuffrè, 1962, 987 e A. Tesaurò, cit. in V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova – Cedam, 1984, part. 236, il quale dette la stura a questa ipotesi nel suo intervento alla Camera dei deputati durante la discussione del 16 marzo 1951 (A.P., Camera, I legisl., Discussioni, XIX, 27191), ma soprattutto nell'intervento introduttivo del 31 gennaio 1951 (ivi, part. 25773), quando ricordando la posizione di scetticismo espressa in Assemblea Costituente circa la introduzione di un organo che avrebbe potuto usurpare la funzione del Parlamento senza avere un'analoga legittimazione popolare, sottolineò che la Costituzione aveva attribuito in via esclusiva al Parlamento la funzione legislativa. La tesi, mirata a riconoscere una natura rinforzata nella legge 87/1953, si muove lungo due direttrici: da una parte, tende a garantire alla Corte costituzionale l'indipendenza generata dalla stabilità delle norme che ne definiscono la grammatica processuale e, dall'altra parte, risolve l'aporia generata da un giudice che può conoscere della validità delle norme processuali cui è vincolato il suo agire. Su questi temi, ovviamente, si dovrà tornare ampiamente nel prosieguo di queste pagine.

⁵² Vedi A. D'ATENA, *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello Statuto regionale siciliano (Riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)*, in *Giur. cost.*, 1990, 1929; N. ZANON, *Premesse a uno studio sui "Principi supremi" di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1998, 1891. La dottrina coeva non prese particolarmente sul serio questa sentenza che appare accompagnata da una nota redazionale su Giurisprudenza costituzionale, da un commento di De Fina (S. DE FINA, *L'Alta Corte e la Costituzione*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1959, 362) e, molto successivamente, di Landi (G. LANDI, *Questioni di legittimità costituzionale sollevate da autorità non giurisdizionali*, in *Foro amm.*, 1977, I, 689).

⁵³ V. ANDRIOLI, *Il collegio della Corte dei conti costituito per eleggere un giudice della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 125; C. ESPOSITO, *Per la determinazione del significato della espressione "Supreme Magistrature Amministrative"*, in *Giur. cost.*, 1963, 1032; G. FERRARI, *"Supreme Magistrature" e composizione dei rispettivi collegi per l'elezione dei giudici costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1963, 1042; S. LABRIOLA, *Proponibilità della questione di legittimità costituzionale nel corso del giudizio avanti la Corte costituzionale*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1963, 926; C. VOLPE, *Fuori ruolo ed elettorato attivo nell'elezione dei giudici della Corte costituzionale da parte delle supreme magistrature: la prima volta del giudice amministrativo*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2003. In questa sentenza, la Corte avvicina la legge 87 alle norme di attuazione degli statuti speciali, su cui: A. BRACCI, *Le norme d'attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale*, Milano – Giuffrè, 1961; G. M. LOMBARDI, v. *Disposizioni di attuazione*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. V, Torino – Utet, 1960, 1130; G. AMATO,

Il primo vero appuntamento fra la giurisprudenza costituzionale e la legge 87 è quello organizzato da Corte cost. 127/1966⁵⁴: la Corte respinge l'argomento della non sottoponibilità a controllo di costituzionalità della legge 87 richiamandosi alla costante giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di impugnabilità dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali (Corte cost. 14, 15, 16 e 10/1956 e 15/1957)⁵⁵.

Anche nella sentenza 125/1977, che non ha per oggetto la legge 87 ma la legge 20/1962, la Corte afferma la propria competenza a giudicare della legittimità costituzionale delle norme di legge che ne regolano il funzionamento⁵⁶.

Nella sentenza 88 del 1986⁵⁷, la Corte ha precisato che la Costituzione è stata integrata dalle leggi cost. 1/1948 e 1/1953, e che queste a loro volta erano state integrate dalla legge 87, la quale, infine, trova attuazione e ulteriore svolgimento nelle Norme Integrative.

v. *Disposizioni di attuazione*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano – Giuffrè, 1964, 209, F. GABRIELE, v. *Decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma – Treccani, 1988.

⁵⁴ Sul quale vedi F. MODUGNO, *Una questione di costituzionalità inutile: è illegittimo il penultimo capoverso dell'art. 30, l. 11 marzo 1953, n. 872*, in *Giur. cost.*, 1966, 1723 e ss.; V. CAVALLARI, *Una fondamentale sentenza sull'efficacia nel tempo delle declaratorie di illegittimità costituzionale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1967, 346; E. T. LIEBMAN, *Sull'efficacia delle sentenze costituzionali dichiarative dell'illegittimità della legge*, in *Riv. dir. proc.*, 1967, 128; S. RANIERI, *Ancora poche parole sull'efficacia delle decisioni della Corte costituzionale*, in *La scuola positiva*, 1967, 72; M. SCAPARONE, *Il problema dell'applicabilità dell'art. 372, c.p.p. nell'istruzione sommaria e il diritto di difesa*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1967, 337.

⁵⁵ Si deve osservare che il massimo livello di libertà e di autonomia sarebbe stato raggiunto dalla Corte nel caso in cui la stessa avesse riconosciuto che la legge 87 non poteva essere oggetto di alcuna modifica da parte del legislatore ordinario e neppure del sindacato di legittimità costituzionale, perché allora la legge 87 sarebbe vissuta solo nella giurisprudenza della Corte, avrebbe acquistato il significato normativo che la Corte le avrebbe assegnato vuoi per mezzo dell'esercizio della sua autonomia regolamentare vuoi per effetto della natura inevitabilmente definitiva di ogni sentenza che pronuncia.

⁵⁶ Su cui: M. CHIAVARIO, *Giudizi di accusa e connessione: le esigenze di garanzia non sono a senso unico*, in *Giur. cost.*, 1977, 1131; P. FILASTÒ, *Osservazioni a proposito del giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 27, legge 25 gennaio 1962, n. 20*, in *La giustizia penale*, 1979, III, 628; D. ORTALDA, *Sulla legittimità costituzionale della disciplina della connessione nei procedimenti e nei giudizi di accusa*, ivi, 346; R. ROMBOLI, *Processo penale costituzionale e connessione di giudizi*, in *Foro it.*, 1978, V, 324; S. SICARDI, *La legittimità della connessione nel processo penale costituzionale*, in *Giur. it.*, 1978, I, 942; C.A. TESTI, *La riunione e la separazione dei giudizi nel procedimento penale ordinario e nel procedimento di accusa per reati ministeriali e presidenziali*, in *Impresa, ambiente e pubblica amministrazione*, 1978, 256.

Non è questa una sentenza qualsiasi perché la Corte giudica dinanzi alla propria composizione ordinaria di una questione di legittimità costituzionale che ha sollevato la stessa Corte nella composizione integrata che decide dei giudizi di accusa.

⁵⁷ Su cui S. BELLOMIA, *Estinzione del processo a quo e autonomia del processo costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1986, 501.

La Corte ha giudicato più volte della costituzionalità dell'art. 23, legge 87⁵⁸ e fra queste pronunce spicca, per ampiezza di ragionamento, l'ordinanza 130/1988⁵⁹.

Si è inoltre dubitato della costituzionalità del combinato disposto fra gli artt. 23 e 27, legge 87 nella parte in cui non prevedono una disciplina in grado di colmare i vuoti legislativi provocati dalle sentenze della Corte costituzionale, in contrasto con gli artt. 3, 24 e 70, Cost.⁶⁰, dell'art. 24⁶¹, dell'art. 27, nella parte in cui non prevede che la Corte, quando debba dichiarare la incostituzionalità di una norma sebbene la questione di legittimità costituzionale non possa essere risolta senza l'intervento attivo del legislatore, non possa assegnare al legislatore un termine entro il quale provvedere e dichiarare

⁵⁸ Si tratta delle ordinanze 130/1971, 225/1982, 286/1983, e 348/1995.

⁵⁹ Il giudice a quo aveva espresso una serie decisamente articolata di argomenti che a suo avviso avrebbero reso incostituzionale l'art. 23, legge 87: (i) la rilevanza determinerebbe una violazione dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 nella parte in cui renderebbe "in tal modo irrilevanti e, perciò, inammissibili tutte le altre questioni di legittimità costituzionale l'oggetto delle quali sia solo concorrente nella decisione della causa"; (ii) sarebbero violati gli artt. 101, 104, primo comma, e 111 della Costituzione, per la "riduzione e compressione dell'autonomia ed indipendenza del giudice" che la disposizione censurata viene a determinare, nell'impedire al medesimo "di valutare tutte le possibili soluzioni giuridiche per la decisione dei processi", sottraendo, così, alla motivazione delle sentenze "ragioni ulteriori di potenziale accoglimento o rigetto della domanda", con grave danno per l'amministrazione della giustizia; (iii) infine, il predetto art. 23, "nelle parti che stabiliscono condizioni e forme di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale", sarebbe in contrasto con l'art. 137, primo comma, della Costituzione, perché, limitando l'accesso al giudizio di costituzionalità, tramite "confini" non istituiti dal "sistema costituzionale", comporterebbe una "palese violazione della riserva di legge costituzionale", prevista dal predetto art. 137.

Per la Corte nessuno di questi dubbi potrebbe essere considerato fondato perché "la legge n. 87 del 1953 costituisce integrazione e svolgimento delle leggi costituzionali 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale) e 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale) e [...], in particolare, il censurato art. 23 viene ad uniformarsi all'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, secondo cui la questione di legittimità costituzionale può essere "rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio", da ciò desumendo l'evidente esclusione della facoltà di sollevare questioni ininfluenti sul giudizio stesso (v., in particolare, ordinanze nn. 225 del 1982 e 130 del 1971, entrambe dichiarative della manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23 in esame)".

⁶⁰ Vedi l'ord. 217/1983.

⁶¹ Vedi Corte cost. 451/1989 in cui la Corte corregge il presupposto interpretativo da cui aveva preso le mosse il giudice a quo affermando che l'art. 24, legge 87 non impedisce al giudice a quo di sollevare nuovamente una questione di legittimità costituzionale che sia stata respinta per vizi formali e che non sia stata decisa nel merito.

l'incostituzionalità solo dopo il suo decorso⁶², del combinato disposto fra gli artt. 23 e 30⁶³, dell'art. 32⁶⁴.

Questo lungo corteggiamento, finalmente, sfocia in una pronuncia di illegittimità costituzionale: Corte cost. 255/2014⁶⁵ ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, secondo comma, legge 87, così come modificato dall'art. 9, primo comma, legge 131/2003.

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dalla stessa Corte costituzionale con riferimento all'art. 127, Cost. e all'art. 10, legge cost. 3/2001 e, per la Corte, che aveva già ritenuto di far venir meno il sistema di controllo preventivo previsto per le altre regioni a Statuto speciale⁶⁶, è inevitabile dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 31, secondo comma, legge 87.

A questo punto, come si è detto, il rapporto fra la Corte costituzionale e la sua legge di prima attuazione si è consumato perché a ben vedere la Corte riconosce sia che la legge 87 può essere oggetto di interventi di modifica che ne innovino il contenuto, sia che la legge 87 deve rispettare la Costituzione, il che era ovvio, sia che la Corte può giudicare della conformità della legge 87 alla Costituzione, e questo era stato meno ovvio.

Il precedente è stato successivamente confermato da Corte cost. 68/2021⁶⁷ che, operando un significativo *revirement* rispetto a Corte cost. 43/2017, ha

⁶² In questi termini, l'ordinanza 405/1989. La Corte ha dichiarato la questione di legittimità costituzionale irrilevante perché la norma di cui il giudice a quo dubitava era già stata dichiarata incostituzionale. In realtà, il problema rilevante era esattamente questo: il fatto che tale norma fosse stata dichiarata incostituzionale.

⁶³ Vedi l'ordinanza 100/1983, red. Elia.

⁶⁴ Vedi Corte cost. 132/1976, nella quale si precisa che l'art. 32, legge 87 fissa un termine per la notifica dei ricorsi regionali in via principale che è esattamente quanto previsto dall'art. 2, legge cost. 1/1948, "che è precisamente quella cui l'art. 137 Cost. fa espresso rinvio, al fine di stabilire "le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale".

⁶⁵ Su cui, G. CHIARA, *Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla Regione siciliana: un overruling forzato ma felice*, in www.forumcostituzionale.it, 2015; P. COLASANTE, *La "dinamica" del riparto delle competenze fra Stato e regioni. La giustizia costituzionale fra vecchio, attuale e futuro Titolo V, con particolare riferimento alle autonomie speciali e al regime di impugnazione (non più) vigente per la Regione Sicilia*, in www.italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it, 2016; G. D'AMICO, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane*, in www.forumcostituzionale.it, 2015; S. MABELLINI, *La questione del sistema di impugnazione delle leggi siciliane: la Corte costituzionale ci ripensa*, in *Nel diritto*, 2015, 409; G. REPETTO, *La Corte mette fine al controllo preventivo di costituzionalità sulle leggi siciliane (e si riappropria delle sue funzioni)*, in *Giur. cost.*, 2014, 4501; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost. sent. 255/2014*, in *Foro it.*, 2015, I, 1; E. ROSSI, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, in www.forumcostituzionale.it.

⁶⁶ Le pronunce di riferimento sono 408/2002, 533/2002 e l'ordinanza 377/2002.

⁶⁷ Su cui, E. APRILE, *Osservazioni a Corte cost. 68/2021*, in *Cass. pen.* 2021, num. 7-8, pag. 2427; G. CASAVECCHIA, *Sanzioni amministrative fisse e rime obbligate. Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 185 del 2021*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2021, num. 6; A. CELOTTO, *Iper-retroattività e diritto vivente CEDU*, in *Giur. cost.*, 2021, 885; M. GAMBARELLA, *Sanzioni*

dichiarato “l’illegittimità costituzionale dell’art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in quanto interpretato nel senso che la disposizione non si applica in relazione alla sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, disposta con sentenza irrevocabile ai sensi dell’art. 222, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada)”.

Questo è il punto di arrivo della giurisprudenza costituzionale che, come si è visto, ha preso sul serio la definizione di legge ordinaria con cui l’art. 1, legge cost. 1/1953 contrassegna la legge 87 anche se non si è mai data particolare cura di giustificare il proprio sindacato sulle norme contenute in questa fonte.

L’effetto di questa impostazione, come si è accennato, fa sì che il legislatore divenga il custode del retto espandersi dell’autonomia costituzionale della Corte sul processo costituzionale, perché ove la Corte addivenisse a definire un modello processuale contrastante con quanto previsto dalle norme costituzionali, un tanto non sarebbe senza rimedio, come sarebbe facile pensare: troverebbe (potrebbe trovare, almeno a livello teorico) una sanzione in una novella della legge 87 con cui il legislatore esprimerebbe alla Corte una chiara direttiva cui la Corte potrebbe sottrarsi solo dichiarandone l’illegittimità o, forse più correttamente, aprendo la via a un conflitto fra poteri il cui tono costituzionale sarebbe nella definizione dell’autonomia della Corte stessa.

L’ultima parola spetta al legislatore perché persino se la Corte ritenesse di dichiarare l’incostituzionalità dell’interferenza da parte del legislatore ordina-

amministrative “punitive” dichiarate costituzionalmente illegittime e modifica del giudicato penale, in *Giur. cost.*, 2021, 889; A. LONGO, *Il concorso fra sanzione amministrativa e penale e il principio del ne bis in idem*, in www.giustamm.it, 2021, num. 12; A. MACCHIA, *Note minime su messa alla prova e giurisprudenza costituzionale*, in *Cass. pen.*, 2022, num. 3; V. MARCENÒ, *Un altro passo verso l’assimilazione delle sanzioni amministrative sostanzialmente penali alle sanzioni penali. Il limite del giudicato cede ancora, ma solo a seguito di una valutazione sanzione per sanzione*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2021, num. 2; F. MAZZACUVA, *La revoca della sanzione amministrativa “illegale”: prosegue l’erosione del giudicato ad opera del principio di retroattività della lex mitior*, in *Diritto penale e processo*, 2021, 1613; A. MORRONE, *Interpretazione nomopoietica*, cit.; I. PELLIZZONE, *Affettività della sanzione amministrativa punitiva dichiarata incostituzionale e legalità costituzionale della pena: prime prove per un’applicazione costituzionale della “frode delle etichette*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2021, 697; A. PISANESCHI, *La sentenza 68 del 2021. Le sanzioni amministrative sostanzialmente penali e il giudicato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2021, num. 4; A. VENEGONI, *La Corte costituzionale ritorna sul tema della “materia penale”: verso uno statuto della disciplina delle sanzioni formalmente amministrative ma sostanzialmente penali?*, in www.giustiziansieme.it; D. VICOLI, *L’illegalità della sanzione amministrativa di tipo punitivo scardina il giudicato: il caso della revoca della patente di guida*, in *Giur. cost.*, 2021, 900; A. ZAMPINI, *Costituzionalmente legittima l’omissione degli avvisi ex art. 64, c.p.p. al consumatore di stupefacenti*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2022, num. 3; Id., *Non si amplia l’ambito lavorativo del diritto al silenzio: niente avvisi ex art. 64 c.p.p. al consumatore di sostane stupefacenti ascoltato nel procedimento penale*, *ivi*, num. 10.

rio sulla sua autonomia costituzionale, sarebbe sufficiente una legge costituzionale per chiudere definitivamente la materia del contendere.

5. La legge 87 nel pensiero degli scienziati della Costituzione

Gli scienziati della Costituzione hanno progressivamente perso interesse per una indagine sulla giustizia costituzionale che partisse dalle norme che la istituiscono e ne regolano il funzionamento, malgrado gli studi sulla giustizia costituzionale riempiano qualsiasi biblioteca di diritto pubblico.

La Corte viene studiata attraverso le sue decisioni che, spesso, sono considerate come autosufficienti.

In ogni caso, il pensiero dei costituzionalisti sulla legge 87 trova una prima guida in Crisafulli⁶⁸ e viene portato al massimo livello di raffinatezza nella scuola romana (Modugno, Nocilla e di Panunzio⁶⁹).

Per il Crisafulli degli appunti⁷⁰, il vero nodo sarebbe nell'art. 137, primo comma, Cost. Questa disposizione riserva alla legge costituzionale la discipli-

⁶⁸ V. CRISAFULLI, *Appunti di diritto costituzionale – La Corte costituzionale*, Roma – Mario Bulzoni Editore, 1967, part. 9 e ss.

In realtà, il primo che si è dedicato in termini ampi e con sforzo sistematico a ricostruire il sistema delle fonti sulla giustizia costituzionale è P. G. Grasso (P.G. GRASSO, *Prime considerazioni sulla potestà regolamentare della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 943 e ss.). Si tratta di un saggio che forse non ha avuto grande eco, salvo la citazione, in dottrina. Per questo Autore, il punto di partenza per l'analisi del problema sarebbe la natura assoluta, a suo dire, della riserva di legge costituzionale di cui all'art. 137, primo comma, Cost. che renderebbe perciò residuale il campo affidato al legislatore ordinario dal secondo comma della stessa disposizione (part. 952): il campo del legislatore ordinario sarebbe "ridotto ed eccezionale" rispetto a quello affidato alle cure del legislatore costituzionale.

Per Grasso, il valore della legge 87 dipenderebbe dalla formulazione dell'art. 1, legge cost. 1/53 che definisce questa fonte come di "attuazione" ovvero le affida il compito di "mandare a effetto il complesso dei precetti di legge costituzionale sulla struttura della Corte e non lasciarli inoperanti", ovvero uno scopo sostanzialmente analogo a quello perseguito dalle norme di attuazione degli statuti speciali, mentre "prima" varrebbe a significare che una volta entrata in funzione la Corte non vi sarebbe più alcuno spazio per l'intervento del legislatore ordinario (part. 953).

La parte più illuminante del lavoro è quella però in cui Grasso definisce la decisione della Corte di produrre le norme giuridiche destinate a integrare la propria disciplina processuale e le altre norme regolamentari occorrenti all'esercizio delle proprie funzioni come "una norma sulla produzione di altre norme giuridiche", che consentirebbe alla Corte di rendere inoperanti le norme della legge 87/1953 difformi dal loro contenuto (part. 967).

Un tanto sarebbe possibile perché se la Costituzione affida alla Corte il compito di esercitare le proprie attribuzioni con pronunce che non possono essere oggetto di alcuna forma di rimedio e/o contestazione, allora la decisione con cui la Corte decide in via generale e astratta il modo in cui tali pronunce vengono prodotte, la grammatica processuale, sarebbe altrettanto incontestabile.

⁶⁹ F. MODUGNO, *Una questione di costituzionalità inutile: è illegittimo il penultimo capoverso dell'art. 30, l. 11 marzo 1953, n. 87?*, in *Giur. cost.*, 1966, 1723 e ss.; S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., part. 172 e ss.; D. NOCILLA, *Aspetti del problema relativo ai rapporti fra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, cit. e sono attentamente ricostruiti da F. DAL CANTO, sub art. 137, Cost., cit., part. 2677.

⁷⁰ V. CRISAFULLI, *Appunti di diritto costituzionale*, cit., part. 15-19.

na delle condizioni, delle forme e dei termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale⁷¹.

Sarebbero possibili due interpretazioni della competenza affidata in via esclusiva al legislatore costituzionale dall'art. 137, primo comma, Cost. Da una parte, si può ritenere che l'unica cosa che il legislatore costituzionale deve regolare esplicitamente (oltre alle garanzie di indipendenza) sia l'accesso alla giustizia costituzionale, perché con esso si definisce la posizione della Corte costituzionale nel sistema. Dall'altra parte, l'utilizzo dell'espressione "forme (...) dei giudizi di legittimità costituzionale" rende ragionevole ritenere che al legislatore costituzionale spetti l'intera disciplina dei giudizi di legittimità costituzionale (non anche dei conflitti e neppure dei giudizi in via di accusa⁷²).

In questo contesto, la legge 87/1953 sarebbe costituzionalmente illegittima perché con la stessa il legislatore ordinario ha regolato una materia di competenza del legislatore costituzionale e questo sarebbe possibile per effetto del richiamo alla legge 87, individuata nominativamente, contenuto nell'art. 1, legge cost. 1/53.

La legge 87, perciò, potrebbe essere emendata solo con una legge costituzionale almeno per la parte che ha per oggetto la disciplina processuale dei giudizi di legittimità costituzionale restrittivamente intesi come giudizi di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge⁷³.

⁷¹ Giudizi di legittimità costituzionale sarebbero esclusivamente quelli che hanno per oggetto la legittimità costituzionale delle leggi. Cerri, che pure era uno degli assistenti di Crisafulli che raccolsero gli appunti utilizzati per il dattiloscritto, osserva che una interpretazione che valorizzi il tenore letterale dell'art. 137, Cost. non può non portare ad estendere la riserva di cui all'art. 137, primo comma, Cost. a tutte le giurisdizioni della Corte "che è, appunto, tutta, per sua natura, di legittimità costituzionale" (A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, II ed., Milano - Giuffrè, 1997, part. 26). Questa opzione interpretativa appare assai ragionevole, anche se, come si è detto, la legge 87 non regola la giustizia penale costituzionale il cui svolgimento è disciplinato dalla legge 20/1962.

⁷² La precisazione è essenziale per giustificare le novelle apportate dalla legge 20/1962 alla disciplina di cui alla legge 87 che altrimenti non sarebbero in alcun modo spiegabili: vedi S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., part. 192-5.

⁷³ Scrive Crisafulli (o meglio detta): "In quest'ordine di idee, la legge n. 87 sarebbe perciò espressione di una competenza attribuita al legislatore *una tantum*, per rendere possibile il concreto avvio del funzionamento della Corte, e perciò suscettibile soltanto dei completamenti eventualmente necessari per l'avvenire; quindi, una diversa disciplina del procedimento per i giudizi di costituzionalità non potrebbe validamente intervenire che con legge cost. Ne seguirebbe altresì una maggiore ampiezza delle competenze della Corte ex art. 22 ad integrare tale disciplina entro i soli limiti delle norme costituzionali e di quelle poste dalla legge n. 87 di guisa che le norme integrative della Corte cederebbero esclusivamente nei confronti di leggi cost. successive, ma prevarrebbero su leggi ordinarie che pretendessero sostituire e modificare le norme dettate dalla legge n. 87" (V. CRISAFULLI, *op. cit.*, part. 17).

Si noti che questo schema interpretativo presuppone che la legge 87 resti una legge ordinaria, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 1, legge cost. 1/1953, perché se fosse una legge costituzionale (superordinaria, verrebbe da scrivere) si sarebbe costituzionalizzata anche la parte della

Un'interpretazione completamente diversa – e, forse, l'interpretazione che ha suscitato maggiori commenti da parte della dottrina – è quella di Modugno⁷⁴.

Modugno ritiene la legge 87 una legge atipica: essa, infatti, è sia una legge ordinaria, perché questo è il tipo connesso al procedimento con cui è stata approvata dal Parlamento, sia la legge ordinaria individuata espressamente dall'art. 1, legge cost. 1/1953, sicché non si potrebbe modificare senza modificare anche l'art. 1, legge cost. 1/1953 che, altrimenti, non avrebbe nessun significato normativo⁷⁵.

Inoltre, la “natura costituzionale” della legge 87 discenderebbe dal fatto che la stessa, essendo “la legge fondamentale (e più dettagliata) relativa alla Corte costituzionale”, che è l'organo preposto al sindacato di legittimità costituzionale, non potrebbe avere natura ordinaria perché la Corte “non può vedere disciplinati la propria costituzione e il proprio funzionamento da norme poste dal potere legislativo, a sé necessariamente subordinato, e ripetenti da esso la propria natura e le proprio valore bensì da norme poste dal legislatore, nelle forme ordinarie, ma nell'esercizio di una competenza ad esso attribuita *una tantum* dalla Costituzione o da legge costituzionale, ed aventi in ogni caso natura *materialmente* costituzionale”⁷⁶.

legge 87 che regola i giudizi diversi dai giudizi di legittimità costituzionale e quindi si sarebbe violato l'art. 137, primo comma, Cost.

⁷⁴ F. MODUGNO, *Una questione di costituzionalità inutile*, cit., *passim*. Ma il pensiero che si commenta nel testo, se lo si è ben compreso, costituisce lo sviluppo di quanto l'Autore ha più organicamente espresso in ID., *Riflessioni interlocutorie sull'autonomia del processo costituzionale*, Napoli – Morano, 1967, libro non a caso dedicato al Maestro, le cui lezioni paiono essere lo spunto della originalissima riflessione che si commenta nel testo.

⁷⁵ Così Modugno riesce a dare all'art. 1, legge cost. 1/1953 un significato diverso e ulteriore rispetto al mero riconoscimento dell'avvenuta promulgazione sia del testo costituzionale che della legge cost. 1/1948 e della legge 87, come invece potrebbe sembrare dalla lettera di questa disposizione che si limita a dire che le funzioni della Corte costituzionale devono essere esercitate nelle forme indicate dalla Costituzione, dalla legge cost. 1/1948 e dalla legge 87, vedi F. MODUGNO, *Una questione di costituzionalità inutile*, cit., part. 1724 e nota 2 dove si dice che siccome la legge cost. 1/1953 si apre con l'elencazione delle fonti sulla giustizia costituzionale, sarebbe “manifesto che (...) nessun bisogno ci sarebbe stato di disporre un'elencazione di fonti se non al *fine costitutivo* di fissare una volta per tutte le fonti primarie di disciplina della materia (...). Quella che era la legge ordinaria abilitata a porre «le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte» (e che poteva anche non esaurirsi in un solo atto) diventa «la legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali»”.

⁷⁶ F. MODUGNO, *op. cit.*, ivi Un tanto sarebbe conseguenza della natura di indipendenza reciprocamente pariordinata che caratterizza il rapporto fra Parlamento e Corte costituzionale. In realtà, a sommo avviso di queste pagine, l'argomento prova troppo: la Corte è soggetta alla legge, come qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento giuridico, purché la legge sia costituzionalmente legittima, di talché l'argomento vero resta quello letterale. Il vero problema è, anche per Modugno, che la legge 87 era già stata modificata in due occasioni quanto l'Autore metteva mano alla sua nota. Nella prima (la modifica all'art. 7, legge 87/1953 operata con la legge 311/1958), e qui l'osservazione pare ragionevole, però, non si è modificata una parte della legge 87 che riguardava l'esercizio delle fun-

Anche Panunzio ritiene che la legge 87 abbia una natura atipica perché l'art. 1, legge cost. 1/1953 la individua esplicitamente, con la precisazione che essa ha per oggetto il funzionamento della Corte costituzionale e non anche la sua costituzione, che deriva dalla formulazione letterale dell'art. 1, legge cost. 1/1953⁷⁷.

Cerri⁷⁸ ha ritenuto che il vero significato dell'art. 1, legge cost. 1/1953 non sia tanto quello di esprimere la cristallizzazione del contenuto storico della legge 87 quanto piuttosto quello di evitare che questa materia fosse dispersa in un nugolo di *leges fugitivae*⁷⁹.

zioni della Corte costituzionale ma si è regolata la sorte dei professori universitari cessati dalla carica di giudice costituzionale in relazione alla loro riammissione in ruolo. Nel secondo caso, legge 20/1962, invece, Modugno ritiene che l'esercizio delle funzioni della Corte costituzionale in materia di giustizia penale potesse essere oggetto di un nuovo intervento del legislatore non essendovi ancora stato nessun esempio concreto di esercizio di quella funzione, sicché anche il nuovo intervento del legislatore poteva essere considerato di prima attuazione. Questo argomento appare meritevole di una qualche riflessione perché nel pensiero di Modugno "prima attuazione" è il modo con cui il legislatore costituzionale del 1953 cristallizza la natura della legge 87, ovvero ha un significato "normativo" e non meramente "descrittivo". Altro valore avrebbero potuto avere le riflessioni di Modugno se questi avesse avuto sotto mano la legge cost. 2/1967 che modificando l'art. 135, Cost. abroga le norme della legge 87/1953 che vi si ponevano in contrasto. Difatti, questa norma sembra confermare la natura materialmente costituzionale della legge 87/1953 che, infatti, viene abrogata da una legge che ha la stessa efficacia della legge costituzionale che attribuisce forza di legge costituzionale alla legge 87.

⁷⁷ S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., part. 172 e ss.

⁷⁸ A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., part. 25 e ss. La soluzione era già in V. Crisafulli, *Postilla a R. Chieppa, Sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente dalla Corte costituzionale e sulla «gratuità assoluta degli atti» del procedimento davanti alla Corte*, in *Giur. cost.*, 1965, part. 1221. Il ragionamento sviluppa il collegamento fra predeterminazione delle regole processuali e indipendenza della Corte che si trova accennato in Corte cost. 38/1957.

⁷⁹ Sembra, se si è ben compreso il suo pensiero, orientato in questi termini anche Pizzorusso (A. PIZZORUSSO, *La restituzione degli atti al giudice a quo nel processo costituzionale incidentale*, Milano – Giuffrè, 1965, part. 96), per il quale mentre sarebbe certo che la legge 87 non è una legge costituzionale, sarebbe altrettanto ragionevole dubitare che si tratti di una legge ordinaria esattamente come le altre (vedi, sul punto, A. M. SANDULLI, *La potestà regolamentare nell'ordinamento vigente*, in *Foro it.*, 1958, IV, 57). Si può, peraltro, aggiungere che nel pensiero di Sandulli (Id., *Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1960, 719 e 721) il potere di normazione primaria esercitato dalla Corte discende direttamente dalla Costituzione. A questo proposito, per completezza di nota, F. Colonna (F. COLONNA, *Ancora sul regolamento generale della Corte costituzionale*, in *Dem. e dir.* 1966, 259 e ss., ma già ID., *Considerazioni sul regolamento generale della Corte costituzionale*, ivi, 73 e ss.) ha ritenuto che le norme regolamentari poste dalla Corte costituzionale dovessero essere considerate incostituzionali perché il fatto che la Corte eserciti le proprie funzioni secondo uno schema giurisdizionale presupporrebbe la competenza esclusiva del legislatore costituzionale nella disciplina del processo costituzionale. Interessante, la posizione di F. Russo (F. RUSSO, *Profili giuridici dei regolamenti della Corte costituzionale*, in *Riv. amm.*, 1973, part. 947) per la quale la posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato, la sua posizione di indipendenza, la previsione dell'art. 5, Cost. tesa a valorizzare l'autonomia (questa norma costituzionale viene aspirata nel circuito della Forma di Governo da quello della Forma di Stato nel pensiero che si rammenta e forse l'operazione non trova una giustificazione analitica), nonché la crisi della legge come strumento di normazione generale e astratta fa-

Dopo questi autori, il problema del ruolo ricoperto dalla legge 87 nel sistema delle fonti sulla giustizia costituzionale ha perso il suo smalto diventando un argomento di grande spessore dogmatico e teorico ma di minimo impatto pratico⁸⁰.

Per Carnevale⁸¹, la legge 87/1953 si porrebbe sostanzialmente sullo stesso piano delle Norme Integrative e questo rapporto si chiarirebbe come “intercessione operativa” in cui alle seconde spetterebbe una libertà di movimento assai più ampia che non alla prima, potendo le stesse intervenire *praeter legem* ma non potendo però generare antinomie⁸².

Il Ruggeri delle *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*⁸³ osserva che solo una volta il legislatore sarebbe intervenuto a modificare il contenuto di una norma regolamentare emanata dalla Corte costituzionale e lo ha fatto con legge costituzionale (si tratta della legge cost. 2/1967, di modifica dell'art. 135, Cost. che al suo quarto comma vieta la *prorogatio* che, invece, era prevista nel regolamento generale della Corte costituzionale⁸⁴).

Un tanto sarebbe sufficiente a riconoscere l'esistenza di un'autonomia normativa di rilievo costituzionale.

Spadaro⁸⁵ ritiene il sistema delle fonti in materia di giustizia costituzionale un “complesso disorganico”⁸⁶, che andrebbe ricostruito in sistema, conside-

rebbero sì che le norme sul funzionamento della Corte costituzionale debbano essere poste dalla stessa Corte costituzionale rispetto alla cui autonomia normativa la legge 87 sarebbe subordinata.

⁸⁰ In questi termini, F. DAL CANTO, sub art. 137, cit., 2677.

⁸¹ P. CARNEVALE, «Ecce iudex in ca(u)sa propria»: *ovvero della Corte-Legislatore dinanzi alla Corte-Giudice (prime riflessioni sulla posizione della giurisprudenza della Corte costituzionale intorno al problema della natura delle norme di autoregolamentazione dei propri giudizi nel quadro del dibattito dottrinario)*, in P. COSTANZO (ed.), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, cit., 37 e ss.

⁸² Il rapporto di “intercessione operativa” si comprende nella distinzione operata dall'Autore con il concetto di “intercessione funzionale” che presuppone la fissazione astratta degli ambiti entro cui sono destinate ad operare le diverse discipline (come era tipico nel rapporto fra legge cornice e legge regionale nelle materie di legislazione concorrente prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione) (P. CARNEVALE, op. cit., part. 54). Il problema di questa ricostruzione è che, per quanto si voglia ricondurre, secondo lo schema di Grosso, la potestà normativa della Corte a una decisione della Corte stessa che ha il valore di una norma sulla produzione, suona assai poco estetico che una fonte richiamata da un'altra fonte possa modificare la norma che formalmente la istituisce.

⁸³ A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I. *L'ordinazione in sistema*, Torino – Giappichelli, 1993, part. 197.

⁸⁴ L'abrogazione è comandata in forma implicita dall'art. 7, legge cost. 2/1967, che dispone l'abrogazione espressa dell'art. 3, primo comma, legge cost. 1/1948, degli artt. 3, 4 e 10, legge cost. 1/1953 e degli artt. 3, primo e secondo comma, 6, quarto comma, legge 87 nonché di ogni altra disposizione contraria o incompatibile con il contenuto della legge cost. 2/1967. Fra le disposizioni contrarie e incompatibili cadeva anche l'art. 18, reg. gen. che, appunto, regolava la *prorogatio*.

⁸⁵ A. SPADARO, *Sulla razionalizzazione del potere di autonormazione interna della Corte costituzionale*, in P. COSTANZO (ed.), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, cit., 69 e ss. Spadaro, da ultimo (A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (Notazioni ricostruttive)*, cit., part. 140), ha spinto questa idea fino all'estremo di

rando come convenzionalmente acquisito che la riserva di legge riguardi esclusivamente la disciplina sulla *costituzione* della Corte e che invece sia riservata alla Corte la disciplina del *funzionamento* e quindi anche la definizione del *procedimento*. Sarebbe opportuno eliminare la distinzione lessicale fra regolamento e norme integrative, utilizzando esclusivamente l'espressione *regolamento* e i regolamenti andrebbero distinti fra quello sulla procedura e quelli sull'amministrazione, dando adeguata pubblicità a tutti questi atti.

Ruggeri e Spadaro, nel loro manuale⁸⁷, sostengono che esisterebbe una sorta di attribuzione naturale (nel senso del diritto naturale) che ha per oggetto il potere di autonormazione degli organi costituzionali. Questo diritto consentirebbe alla Corte di disciplinare autonomamente la propria organizzazione in quegli spazi in cui l'intervento del circuito Parlamento – Governo determinerebbe una interferenza. Al contrario, solo il legislatore costituzionale può definire lo spazio che la Corte occupa nel sistema e questo equivale, se si è ben compreso il pensiero degli Autori, a definire le modalità di accesso alla giustizia costituzionale. La legge 87, che non potrebbe essere distinta in alcun modo da qualsiasi altra legge ordinaria in materia costituzionale, stabilirebbe ciò che era necessaria per la costituzione della Corte e il suo primo funzionamento. Già questi principi entrerebbero in contrasto con il concreto assetto degli atti normativi sulla giustizia costituzionale dal momento che sia i conflitti intersoggettivi che quelli interorganici sono regolati dalla legge ordinaria e non dalla legge costituzionale. In definitiva “di fronte alla sostanziale e sconcertante asistematicità del complesso di tali fonti, ragioni di buon senso e di economia processuale inducono ad auspicarne quanto meno e senz'altro una radicale razionalizzazione”⁸⁸.

Uno spunto di grande interesse è in Garofoli⁸⁹, il quale sostiene che fra l'art. 1, legge cost. 1/1953 e l'art. 14, N.I. vi sarebbe un rapporto di mutua

una complessiva opera di sistemazione della disciplina sulla Corte da parte della Corte stessa cui “conviene “auto-normare” [id est: limitare] la quasi sconfinata panoplia di tipi e sottotipi di decisioni che usa, piuttosto che in sua vece lo faccia il Parlamento, nella forma che più gli aggrada/ rassicura – plausibilmente la legge costituzionale – e nella sostanza, temo, solo per contenere *pro domo sua* i poteri del Giudice delle leggi. Se la Corte – auto-regolamentandosi – saprà razionalizzare le sue procedure e saprà, dunque, auto-limitarsi, allora si potrà ancora parlare di fisiologica “evoluzione” (e non involuzione) nel rapporto fra Corte e Parlamento”.

⁸⁶ Id., *Sulla razionalizzazione del potere di autonormazione interna della Corte costituzionale*, cit., part. 77.

⁸⁷ A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino – Giappichelli, 2019, 41 e ss., dove vale la pena di osservare, per la colta delicatezza del richiamo, è citata l'espressione che fu di D'Orazio: la genesi della Corte costituzionale.

⁸⁸ Id., op. cit., part. 52. Nella conclusione si avverte l'inerzia della riflessione avviata da Spadaro nella sua relazione al convegno di Imperia del 1993.

⁸⁹ R. GAROFOLI, *Sulla sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte costituzionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1997, 665.

implicazione tale per cui il primo non potrebbe essere interpretato indipendentemente dall'altro, il coordinamento fra le due norme farebbe sorgere un rischio di interferenze che si potrebbe risolvere solo considerando la legge 87 come una legge che poteva essere emanata una sola volta dal Parlamento e prima dell'entrata in funzione della Corte⁹⁰.

Dal Canto considera le fonti sulla giustizia costituzionale un "caotico insieme di norme adottate non senza disarmonie"⁹¹, la prima delle quali è che se la riserva di legge costituzionale di cui all'art. 137, primo comma, Cost. ha come fine quello di sottrarre la giustizia costituzionale al predominio del circuito Parlamento – Governo che si manifesta nel procedimento legislativo ordinario, la conseguenza sarebbe che tale riserva dovrebbe essere assoluta, ma, al contrario, ragioni di opportunità pratica rendono inevitabile ricostruire la riserva come relativa⁹².

Dal Canto distingue fra coloro che hanno considerato la legge 87 come una legge *una tantum* e quelli che invece la considerano espressione di un potere che poteva essere esercitato *uno actu* e sembra arrivare a condividere la conclusione che la natura della legge 87 impedisca di considerare completamente definita la dinamicità dell'oggetto che è chiamata a regolare⁹³, affidando però la disciplina di questo oggetto al complesso intersecarsi di eventuali novelle alla legge 87 con le norme integrative.

⁹⁰ Id., *op. cit.*, part. 689, nota 43. Lo spunto è indubbiamente assai suggestivo e proviene da Elia, il quale, nel suo saggio *Sentenze interpretative di norme costituzionali e vincolo dei giudici*, cit., aveva avuto modo di sostenere che vi sono delle norme (si trattava dell'art. 30, legge 87) che nel dare attuazione a una disposizione costituzionale (l'art. 136, Cost.) ne ridefiniscono e raffinano il contenuto normativo al punto che la portata normativa delle due disposizioni diventerebbe inscindibile. A sommo avviso di queste pagine, l'osservazione pare avere un valore più descrittivo che normativo perché sembra difficile ammettere in astratto che una disposizione che dà attuazione alla Costituzione possa integrare il contenuto normativo della Costituzione senza violare la Costituzione stessa che vale non solo per ciò che consente ma anche nella misura in cui lo consente.

⁹¹ Id., *op. cit.*, part. 2677.

⁹² Per questo Autore, il problema di definire la natura relativa o assoluta della riserva di cui all'art. 137, primo comma, Cost., in fondo, coincide con l'ambito di estensione di tale riserva, perché se si interpreta l'espressione *forme, termini e condizioni di proponibilità* come limitata all'accesso alla giustizia costituzionale allora la riserva deve essere considerata assoluta, altrimenti se la riserva riguarda in generale la grammatica processuale il cui corretto svolgimento è affidato alla Corte la riserva deve essere interpretata come relativa. La soluzione sarebbe la seconda per effetto di una piana interpretazione dell'art. 1, legge cost. 1/1953 che non distingue fra le diverse attribuzioni.

Il punto è che la disciplina sull'accesso alla giustizia costituzionale non può essere definita dal giudice costituzionale perché determina la posizione della Corte costituzionale nel sistema ma è esattamente la posizione della Corte nel sistema come definita dalle norme sull'accesso che consente alla Corte di ricostruire il proprio diritto processuale attraverso delle norme che hanno la natura di *interna corporis*.

⁹³ Id., *op. cit.*, part. 2680.

Infine, Malfatti⁹⁴ considera la legge 87 una legge come tutte le altre, rispetto alla quale il legislatore potrebbe intervenire con interventi più o meno puntuali diretti ad adeguarla al mutato contesto, interventi che, però, sarebbero resi progressivamente sempre più difficili dalla forza che ha acquistato la Corte costituzionale nella gestione del proprio processo e nella definizione, anche per via astratta, della propria grammatica processuale⁹⁵.

In definitiva, resta il vero nodo della questione, che è un nodo collegato alla posizione della Corte nel sistema: fino a che punto la posizione di autonomia costituzionale della Corte è in grado di degradare, non in via di fatto, ma dal punto di vista di una ragionevole ricostruzione degli equilibri costituzionali, l'autorità della legge 87? Il valore della legge 87 può essere dedotto dalla necessità (logica prima che giuridica) che il processo costituzionale sia disciplinato da una legge sottratta al controllo della Corte? O, forse, si deve prendere atto che la Corte è arbitra della grammatica processuale attraverso la quale definisce la propria identità costituzionale? E se la Corte gode di un'ampia autonomia con riferimento alle regole processuali che è chiamata ad applicare, questa autonomia trova il proprio contrappeso nella possibilità di un intervento del circuito Parlamento – Governo teso a correggerne eventuali eccessi?

6. Il motore di avviamento della giustizia costituzionale è l'indirizzo politico costituzionale

Le considerazioni che si sono svolte permettono di formulare delle conclusioni e, per una volta, si può ritenere che il sistema, almeno con riferimento alla legge 87, si sia assestato in termini tali da non lasciar prevedere particolari evoluzioni.

La prima di queste conclusioni è che l'efficacia e il valore della legge 87 sono strettamente interconnessi e dipendono dalla interpretazione degli artt. 137, Cost. e 1, legge cost. 1/1953 piuttosto che dalle regole generali sulla produzione delle norme giuridiche e il loro valore nel sistema delle fonti.

Ci si è chiesti all'inizio di queste pagine se gli artt. 137, Cost. e 1, legge cost. 1/1953 dovessero essere interpretate come norme speciali sulla produ-

⁹⁴ Vedi E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino – Giappichelli, 2007, 42.

⁹⁵ E un tanto può essere considerato una ulteriore manifestazione del suprematismo della Corte denunciato da un'attenta dottrina: A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.* 2019, 251 ss.; ID., *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in www.federalismi.it 12/2021, 170 ss. Criticamente, D. TEGA, *La corte nel contesto. Percorsi di riaccantonamento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna 2020; R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, *Quad. cost.* 2019, 757 ss. ed E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, *ivi* 777 ss.

zione del diritto o come norme che concorrono alla definizione dello spazio occupato dalla Corte costituzionale nella Forma di Stato e in quella di Governo.

Questo è uno dei casi che dimostrano con chiarezza come ciascuna norma sulla produzione è in realtà una norma che concorre al principio di separazione fra i poteri.

L'art. 1, legge cost. 1/1953 innova sulla riserva di competenza formulata dall'art. 137, Cost. L'interpretazione astratta dell'art. 137, Cost. assegna un ruolo distinto alla legge costituzionale e alla legge ordinaria: la prima deve definire il modo di accesso alla giustizia costituzionale e, perciò, determina i presupposti del suo diritto processuale nella dinamica dei bisogni di giustizia costituzionale che è chiamato a soddisfare. La seconda ha il compito di fissare le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale, completando sul piano processuale – della procedura, verrebbe da specificare – la grammatica della Corte.

Questo scenario apparentemente ordinato è complicato dall'art. 1, legge cost. 1/1953 che pone la Costituzione, le leggi costituzionali 1/1948 e 1/1953, la legge 87 sullo stesso piano. Sono tutte norme che vincolano l'esercizio delle funzioni della Corte costituzionale e, perciò, concorrono a definirne la posizione nel sistema.

Il principio di competenza diventa gerarchia, per quanto sia possibile distinguerli nella circolarità che caratterizza qualsiasi tentativo di ricostruzione del sistema delle fonti.

Il valore della riserva di legge costituzionale di cui all'art. 137, primo comma, Cost. è – dal punto di vista storico – nell'affermazione che il lavoro dell'Assemblea Costituente non poteva essere considerato terminato con riferimento alla giustizia costituzionale, che vi era la necessità di completare nel più breve tempo possibile il tessuto della Costituzione indicando le modalità di accesso al giudice della legittimità costituzionale. Sono le ragioni che inducevano il gruppo democristiano a ritenere inaccettabile il tentativo di rinvio operato dal socialista Arata.

In questo senso il complesso intarsio fra le fonti sulla giustizia costituzionale, e perciò il ruolo assegnato alla legge 87 resta dominato dalla necessità di dare attuazione alla Costituzione, di trasformarla in norma, sicché in questo caso non vi è spazio per il libero e inquieto dimenarsi dell'indirizzo politico, l'indirizzo politico non trova la Costituzione come limite negativo, o come cristallizzazione di una volontà irretrattabile, ma come obiettivo positivo, di talché tutte le fonti sulla giustizia costituzionale concorrono allo stesso scopo, si trovano in un rapporto di intercessione sistematicamente reciproca.

Questo bisogno è espressione di indirizzo politico costituzionale ed è chiaramente espresso nell'art. 1, legge cost. 1/1953 nel momento in cui definisce

la legge 87 come legge di “prima attuazione” non tanto per individuarla nominativamente ma per definirne lo scopo: essa serve a consentire alla Costituzione di diventare norma vincolante attraverso gli atti del proprio custode.

Nel definire le norme necessarie a far sì che la Costituzione sia norma vincolante, il circuito Parlamento – Governo non incontra un limite negativo nel testo costituzionale, ma, al contrario, svolge una funzione che è necessaria ed inevitabile.

Questo significa “prima attuazione” e, in questo senso, l’utilizzo di questa espressione non attribuisce alla legge 87 una natura atipica: essa è una legge ordinaria che può essere modificata e dichiarata incostituzionale esattamente come ogni altra legge ordinaria.

La legge 87, nella interpretazione dell’art. 1, legge cost. 1/1953 che si è data, è “la” legge di prima attuazione della Costituzione e della legge cost. 1/1948: il motore di avviamento della giustizia costituzionale, come si è più volte scritto.

“La” legge di prima attuazione significa che è solo questa: non ce ne possono essere altre, la giustizia costituzionale ha bisogno di certezze e una certezza è anche quella che riguarda il luogo normativo che genera la grammatica processuale utilizzata dalla Corte per addivenire alle sue decisioni.

Questo luogo è la legge 87, che però può (deve) essere emendata, modificata, integrata, etc., come è accaduto più volte e come è opportuno che continui ad accadere, con l’unica eccezione dei referendum e dei giudizi di accusa che, però, davvero sono attribuzioni in un certo senso eccezionali e non troppo nelle corde di una Corte della legittimità costituzionale, sicché non può essere considerato oltremodo significativo che i giudizi di accusa siano regolati dalla legge 20/1962 e il giudizio di ammissibilità del referendum dalla legge 352/1970.

“Prima” non vuol dire solo la numero 1, significa anche non ultima, non 2, 3, 4 e così via. Vuol dire che la legge 87 contiene le norme che consentono la prima attuazione del sistema di giustizia costituzionale, ma che accanto a queste norme ce ne potranno essere delle seconde, delle terze e così via.

Tali ulteriori interventi provengono “naturalmente” dall’autonomia costituzionale della Corte alle cui Norme Integrative, secondo l’impostazione di Corte cost. 88/1986, spetta il compito di completare il contenuto della legge 87 che, nello spirito dell’art. 137, secondo comma, Cost., dovrebbe contenere tutte le disposizioni necessarie perché la Corte possa funzionare, sicché ogni volta che ci si avvede di una lacuna nella legge 87, questa lacuna vale, ai sensi dell’art. 137, secondo comma, Cost., come incostituzionalità della stessa e, perciò, consente alla Corte costituzionale di intervenire.

Il fondamento del potere normativo della Corte costituzionale, in questo caso, si rintraccia nella incostituzionalità della legge 87 con riferimento all’art.

137, secondo comma, Cost. e, a ben vedere, dell'art. 134, Cost. La Corte deve poter esercitare le proprie attribuzioni in modo da assicurare il massimo livello di attuazione possibile alla Carta costituzionale.

Ma le Norme Integrative, e più in generale tutti i regolamenti che la Corte emana nell'esercizio della propria autonomia costituzionale, non sono solo questo, sono anche lo strumento con cui la Corte si rende effettivamente indipendente dagli altri poteri⁹⁶, secondo uno schema che è comune a tutti gli organi costituzionali e che merita di essere ripensato nella parte in cui lo si ricava direttamente dal principio di separazione dei poteri, secondo un metodo che deve partire dal presupposto per cui il nucleo dell'autonomia costituzionale sta nella capacità di ciascun organo costituzionale di definire la propria identità in rapporto agli altri poteri dello Stato.

La Corte costituzionale esercitando la propria autonomia costituzionale costruisce una grammatica processuale di cui sono parte essenziale i presupposti di accesso alla giustizia costituzionale e l'efficacia delle sue decisioni, ovvero definisce la sua identità attraverso il processo, che, perciò, per un organo costituzionale non può essere completamente eteroposto.

Anche qui è indirizzo politico costituzionale perché le Norme Integrative condividono la stessa sostanza della legge 87: hanno come obiettivo l'attuazione piena della Costituzione e non considerano la Costituzione come un limite negativo alla discrezionalità che viene espressa nell'atto di sintesi normativa: la legge 87 costituisce, perciò, la prima attuazione delle norme costituzionali sulla giustizia costituzionale nel senso di un motore di avviamento che mette in moto il motore e gli consente di iniziare a marciare.

Norme Integrative e legge 87 si collocano allo stesso livello nel sistema delle fonti: attraverso le Norme Integrative la Corte completa (talvolta corregge) il contenuto della legge 87 e questo perché la Corte è l'unico organo che applica in maniera definitiva, con l'efficacia *pro iudicato* di cui all'art. 136, Cost., la propria grammatica processuale, ma, nello stesso tempo, il legislatore può ("eccezionalmente") intervenire sulla legge 87 per correggere gli eventuali eccessi della Corte e deve intervenire ogni volta che muti il contesto che definisce il valore di una determinata attribuzione della Corte, come è accaduto con la legge 20/1962, e le sue successive modifiche, con la legge 352/1970 e con la legge 131/2003. Il legislatore, il circuito Parlamento – Governo, serve per mettere in moto il sistema della giustizia costituzionale ma una volta avviata la Corte va da sé, fino a che non c'è bisogno di spegnere e riaccendere il motore, magari per fare benzina, è il caso normale, o perché il

⁹⁶ P. BARILE, *La Corte costituzionale come organo sovrano. Implicazioni pratiche*, cit. La tesi sarà sviluppata da Sandulli negli scritti che si sono citati alla nota 75.

motore mostra dei segni di cedimento, vibra in maniera anomala e ha bisogno del suo meccanico.

E', anche in questo caso, una questione di equilibrio fra i poteri: Norme Integrative e legge 87 devono trovarsi sullo stesso piano per assicurare che nessuno dei due poteri, la Corte e il Parlamento, si trovi in una posizione superiore all'altro e questo equilibrio appare virtuoso perché consente alla Corte di mitigare con la propria esperienza le eventuali sviste o manchevolezze del legislatore ma consente anche al legislatore di correggere la Corte ove la sua sintassi processuale sfumasse in un futurista suprematismo giudiziario.

Ma vi è da dire anche un'altra cosa: se il sistema si fosse assestato nel senso che probabilmente aveva guidato la formulazione dell'art. 1, legge cost. 1/1953 ponendo la legge di prima attuazione delle norme costituzionali in materia di giustizia costituzionale a un livello superordinario, questo avrebbe determinato la rigidità del processo costituzionale, come se le norme di procedura fossero fissate in una legge costituzionale, il prezzo che il sistema avrebbe pagato sarebbe stato assai alto, perché si sarebbe sacrificata l'autonomia costituzionale della Corte e la sua stessa definizione come organo costituzionale.

Il senso degli *interna corporis* è la capacità di ciascun organo costituzionale di definire la propria identità senza interferenze da parte degli altri organi costituzionali e di ciascun altro potere. L'essenza di un organo costituzionale è partecipare alla sovranità in una posizione pariordinata con gli altri organi costituzionali e questo può essere unicamente se ciascun organo costituzionale non subisce alcuna interferenza nel definire il modo in cui esercita le proprie attribuzioni.

È quello che accade al Parlamento, o meglio a ciascuna delle Camere, con riferimento alla propria organizzazione e funzionamento, ma lo stesso vale anche per la Corte costituzionale solo che i "regolamenti parlamentari" della Corte non regolano le Commissioni in sede redigente ma lo svolgimento della Camera di consiglio, per semplificare il ragionamento con due esempi.

Nel momento in cui la riserva di legge costituzionale di cui all'art. 137, primo comma, Cost. ha per oggetto unicamente l'accesso alla giustizia costituzionale e la legge cost. 1/1948 regola l'accesso alla giustizia costituzionale per le questioni di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, il valore normativo della legge cost. 1/1953 sta nell'aver ampliato l'accesso alla giustizia costituzionale con riferimento all'ammissibilità dei referendum, da una parte, e, dall'altra, non certo nel rinviare alla legge 87 per le "altre" norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte, il che sarebbe stato possibile semplicemente secondo la lettera dall'art. 137, secondo comma, Cost., ma piuttosto per consentire alla legge 87 di intervenire nel campo della riserva di cui al primo comma, come avviene tipicamente at-

traverso l'art. 23, per quanto riguarda il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, ovvero per i conflitti fra poteri e fra enti. Ma anche per limitare la potenziale e futurista arroganza della Corte attraverso l'art. 28.

La legge 87, perciò, è espressione di indirizzo politico costituzionale⁹⁷, uno dei significati forti dell'art. 1, legge cost. 1/1953 è nel portare l'accesso alla giustizia costituzionale nel campo dell'indirizzo politico costituzionale che è quello in cui si muovono inevitabilmente le Norme Integrative che sono necessarie perché la disciplina del processo costituzionale non può essere rimessa all'arbitrio del circuito Parlamento - Governo e la disciplina sulla Corte costituzionale non può essere oggetto di mero indirizzo politico che presuppone l'attuazione della Costituzione nelle sole parti che sono congeniali alla maggioranza⁹⁸. Per la Corte costituzionale, la Costituzione deve essere attuata tutta e, di qui, nei regolamenti della Corte costituzionale e nella funzione di emendamento correttivo – suppletivo che le Norme Integrative sono chiamate a svolgere, il definirsi progressivamente di una funzione di indirizzo politico costituzionale per cui nel sistema della giustizia costituzionale l'intera Costituzione, e non solo quella che le forze di maggioranza trovano più vicina al loro sentire, deve trovare attuazione.

Se la legge 87 è espressione dell'indirizzo politico, costituzionale, allora, non è possibile negare che la stessa debba essere oggetto del sindacato di legittimità costituzionale affidato alla Corte costituzionale, alla quale, perciò, è affidata una disciplina pienamente autonoma per tutto ciò che non riguarda l'accesso alla giustizia costituzionale, che è un ambito materialmente costituzionale perché individua i limiti della competenza della Corte e un organo costituzionale che fosse arbitro della propria competenza godrebbe di sovranità costituente.

In questo contesto interpretativo, gran parte della legge 87 è “prima attuazione” delle norme costituzionali sulla giustizia costituzionali nel senso in cui furono “prima attuazione” delle norme statutarie sul parlamento i regolamenti parlamentari predisposti nel 1848 dal Governo Balbo e che avevano come scopo unicamente quello di consentire alla Camera e al Senato di costituirsi e di iniziare a funzionare, non certo di usurpare le attribuzioni statutarie del Parlamento.

⁹⁷ Fra le tesi di Barile quella sull'indirizzo politico costituzionale, espressa oltre che in P. Barile, *La Corte costituzionale come organo sovrano. Implicazioni pratiche*, cit., in Id., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, cit., è una delle meno fortunate e delle più criticate, si veda E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano – Giuffrè, 1961, part. 109.

Questa tesi, però, con riferimento alle Norme Integrative, appare davvero fortunata e assai calzante.

⁹⁸ E questo vale particolarmente per la disciplina di prima attuazione che nasce da un connubio assai perverso fra giustizia costituzionale e logica maggioritaria.

La legge 87, perciò, può essere considerata cedevole rispetto all'autonomia regolamentare della Corte, per la quale l'intero diritto processuale deve essere considerato come un *interna corporis*, con l'estrema precisazione che anche la materia dell'accesso può essere oggetto di una questione di legittimità costituzionale.

L'art. 137, secondo comma, Cost. acquista un ulteriore significato normativo: tutte le norme che concorrono a disciplinare la costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale devono avere valore primario e, perciò, hanno forza di legge, perché il sistema si è assestato attraverso l'attribuzione all'indirizzo politico di maggioranza del compito di fissare queste norme e la correzione – completamento di tali norme per effetto dell'autonomia regolamentare della Corte che costituisce esercizio della funzione di indirizzo politico – costituzionale⁹⁹ e si trova sullo stesso piano della legge di “prima attuazione”.

In questo complesso disegno che si è cercato di tratteggiare, e che trova posto grazie a una immagine meccanica, il posto della legge 87 nel sistema delle fonti è quello proprio della legge ordinaria: si trova immediatamente al di sotto della Costituzione e ha il compito di darvi attuazione¹⁰⁰.

Nello stesso tempo, la legge 87 può essere corretta ed emendata per effetto delle Norme Integrative poste dalla Corte costituzionale e attraverso le quali la Corte completa e definisce la propria grammatica processuale.

Il rapporto fra legge 87 e Norme Integrative si rivela come una reciproca intercessione sistematica, nella quale se la Corte può intervenire sul tessuto della legge 87, non tanto correggendone le previsioni, quando lo ha fatto, lo ha fatto con estrema timidezza e in aspetti marginali¹⁰¹, quanto piuttosto per

⁹⁹ La Corte costituzionale ha sempre negato (Corte cost. 572/1990, su cui D. NOCILLA, *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e valore di legge in una insoddisfacente dichiarazione di inammissibilità*, in *Giur. cost.*, 1990, 3222, e ord. 185/2014, su cui D. DE LUNGO, *Brevi note a margine della (confermata) insindacabilità delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2014) che le Norme Integrative possano essere sottoposte a sindacato di costituzionalità, siccome prive di forza di legge. In realtà, sono prive dell'attitudine a formare oggetto del sindacato della Corte costituzionale perché un auto-sindacato di legittimità costituzionale assomiglia all'essere psicoanalisti di un proprio familiare. Non è solo deontologicamente vietato, è anche profondamente sciocco.

¹⁰⁰ Qui davvero ci si avvicina ai decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali per i quali l'autonomia garantita alle Regioni a statuto speciale vale come un obiettivo positivo e non come un limite negativo.

¹⁰¹ L'esempio è quello del termine per la costituzione nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale che, per l'art. 25, secondo comma, legge 87 è di venti giorni dalla notificazione dell'ordinanza di cui all'art. 23, ultimo comma, mentre per l'art. 3, N.I. i venti giorni decorrono dalla pubblicazione della ordinanza sulla Gazzetta Ufficiale. Se si tiene conto che l'ordinanza viene pronunciata dal giudice a quo, deve essere comunicata alle Parti e trasmessa alla Corte dalla sua cancelleria, si ha che la decorrenza del termine dalla comunicazione dell'ordinanza avrebbe avuto come conseguenza la costituzione della parte nel processo costituzionale prima che il fascicolo fosse for-

adeguare la disciplina del processo costituzionale allo spirito dei tempi¹⁰², il legislatore mantiene il potere di modificare la legge 87 e questo può accadere sia nel caso in cui mutino i presupposti di accesso alla giustizia costituzionale (il caso della legge La Loggia), sia nel caso in cui vi sia una maggiore riflessione sulle modalità di esercizio delle attribuzioni affidate alla Corte (è il caso della legge 20/1962), ma può anche essere il caso di una novella che vada a mitigare la grammatica processuale impostata dalla Corte ove questa fuoriesca dai propri confini.

Il sistema, insomma, si è assestato progressivamente trovando la propria quiete in un assetto che può sembrare irragionevole sul piano della teoria delle fonti ma che rivela tutta la propria saggezza sul piano del principio di separazione fra i poteri e soprattutto nella definizione dell'autonomia costituzionale della Corte.

Un sistema che parla di indirizzo politico costituzionale e che si spiega con questa antica e sinora sfortunata nozione o, se si vuole, con l'immagine del motore di avviamento che è necessario sia per far partire il sistema che per rimmetterlo in marcia quando questo si rende necessario.

mato, prima della iscrizione a ruolo che sul piano della meccanica processuale è il vero momento in cui, per il giudice, la controversia viene ad esistere. In altre parole, l'art. 25, legge 87 è stato corretto dall'art. 3, N.I. per consentire un funzionamento del processo costituzionale più agile.

¹⁰² È quello che è accaduto con le Norme Integrative come deliberate il 22 luglio 2021, sulle quali vedi sopra.