

Gian Luca Conti

La legge 87/1953 nel sistema delle fonti sulla giustizia costituzionale dopo settanta anni
dalla sua entrata in vigore

1 – Una notazione spicciola. 2 – La elaborazione della legge 87 del 1953. 3 – La legge 87/1953 dal punto di vista del suo contenuto. 4 – Settant’anni dopo: che cosa cambia?. 5 – La legge 87 nel pensiero dei classici. 6 – La legge 87 nel pensiero dei glossatori. 7 – La legge 87 nelle novelle. 8 – La giurisprudenza costituzionale sulla legge 87. 9 – Il bilancio sul valore della legge 87 a settanta anni dalla sua emanazione: qui si può davvero parlare di indirizzo politico costituzionale.

1 – Una notazione spicciola

La legge n. 87/1953 è l’unica legge ordinaria sulla costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale discussa, approvata e promulgata prima della costituzione della Corte costituzionale: fu promulgata l’11 marzo 1953 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 62 del 14 marzo mentre i primi giudici della Corte costituzionale prestarono giuramento il 15 dicembre 1955.

Essa, perciò, quantomeno sul piano storico, costituisce il paradigma della legge ordinaria prevista dall’art. 137, secondo comma, Cost. nel senso che il Parlamento intese stabilire con questa legge ordinaria le “altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte”, nella astratta purezza di pensiero con cui il legislatore del 1953 poteva pensare a ciò che era inevitabile predefinire per attivare il mosaico normativo costituito dal combinarsi della Sezione I del Titolo VI della Parte II della Costituzione con le leggi cost. 1/48 e 1/53 e consentire alla Corte costituzionale di costituirsi come organo costituzionale e iniziare i propri lavori.

Il legislatore del 1953 non poteva non pensare alla Corte costituzionale – un organo di cui l’esperienza statutaria aveva ignorato la necessità¹ – con una certa ignorante ingenuità e

¹ In età liberale, il controllo di costituzionalità fu in una certa misura esercitato dalla Corte di cassazione con riferimento al rispetto da parte dei decreti legge, considerati come atti amministrativi a carattere contingibile ed urgente secondo uno schema che rammenta le ordinanze tipiche dello stato di assedio, secondo la classica ricostruzione di Santi Romano (S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, rist. Milano – Giuffrè, 1969 e, volendo, in giurisprudenza la notissima sentenza della Cassazione romana del 20 febbraio 1900 sul R.d. 22 giugno 1899, n. 227), ma che fa leva anche sulla previsione di cui all’art. 5 dell’allegato E alla legge 2248/1865. 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) e con riferimento all’art. 23 della legge 4/1929 che affidava alla Corte di cassazione il compito di giudicare sulla efficacia delle disposizioni che avessero abrogato quel testo normativo di cui era prevista unicamente l’abrogazione espressa.

qualche timore, anche collegato al particolarissimo contesto politico che aveva consentito la nascita di quest'organo².

La Corte costituzionale nasce sicuramente in chiave contromaggioritaria, per bilanciare gli abusi che una maggioranza prepotente avrebbe potuto perpetrare per effetto del premio di maggioranza previsto dalla legge 31 marzo 1953, n. 148, che è stata trattata pressoché di pari passo con la legge 87, e questo nuovo organo sovranamente contromaggioritario non poteva non intimorire sia il partito di maggioranza relativa, che vedeva la funzione di rappresentanza politica garantita dal plusvalore di legittimazione generato dal premio di maggioranza potenzialmente in pericolo, sia dal principale partito di opposizione che non aveva ancora perso la propria vocazione egemonica.

Ma si vuole anche dire che in quel contesto le norme dettate per l'avvio dei lavori della Corte costituzionale avevano una vocazione inesorabilmente precaria perché il fiacco e stanco Parlamento giunto al termine della Prima Legislatura Repubblicana non poteva pensare di esprimere un testo normativo capace di dare definitivamente ordine³ all'organo costituzionale chiamato a vigilare sui limiti costituzionali della rappresentanza.

Ma si deve dire di più: se la legge 87 è l'unica legge ordinaria che disciplina la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale prima che la Corte costituzionale sia effettivamente costituita e intraprenda la propria esperienza vitale, essa, perciò, non interferisce con l'autonomia costituzionale che spetta alla Corte perché questa autonomia costituzionale non era ancora venuta in essere.

Il legislatore del 1953, in altre parole, ha goduto di una libertà di movimento che non era ancora limitata dall'autonomia costituzionale della Corte il che pone il problema principale cui sono dedicate queste riflessioni: in che misura l'autonomia costituzionale della Corte è limitata dalla legge 87/53? Che significa anche in che misura la discrezionalità del legislatore è limitata dall'autonomia costituzionale della Corte.

Quesito che può essere risolto lungo due direttrici. Da una parte, ci può chiedere se il mosaico normativo definito dall'art. 137, Cost., nel significato che ha per effetto dell'art. 1, legge cost. 1/1953, consenta o meno 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. Dall'altra parte, ci si può interrogare se l'intero sistema delle fonti sulla giustizia costituzionale non sia una questione di indirizzo politico, forse addirittura di indirizzo politico costituzionale⁴, e quindi si risolva in una questione di forma di Governo: a

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 mari 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 una forza primordiale.

⁴ Sull'indirizzo politico costituzionale, sono ovviamente fondamentali gli studi di 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. Il tema sarà affrontato più ampiamente nel corso di queste pagine. In ogni caso, si può dire sin da ora che 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. La definizione

chi spetta la possibilità di interpretare definitivamente il contenuto della Costituzione con riferimento alla organizzazione e al funzionamento della Corte costituzionale?

A prima vista, il dilemma aperto da queste due alternative si risolve attraverso l'interpretazione degli artt. 14 e 22, legge 87 che, nel primo caso, istituiscono e definiscono la funzione normativa affidata alla Corte costituzionale dalla legge 87, mentre nel secondo riconoscono nell'autonomia normativa della Corte uno degli attributi che inevitabilmente seguono alla natura stessa della Corte intesa come organo costituzionale.

In realtà, il dilemma sale di tono perché ha per oggetto la collocazione della Corte costituzionale nella forma di Governo e, soprattutto, la possibilità di costruire una categoria di atti interni agli organi costituzionali, di *interna corporis*, comune a tutti gli organi costituzionali.

Il giurista esperto di giustizia costituzionale e, perciò, pratico sia della sua giurisprudenza che dei suoi usi potrebbe considerare questo interrogativo privo di senso dicendo che se la Corte è l'organo che vigila sul rispetto della Costituzione e il valore della legge 87 nel sistema delle fonti è un problema di interpretazione della Costituzione, vuoi puntuale, vuoi sistematica, allora la verità è che la Corte può fare quello che vuole con le norme che regolano il suo funzionamento perché nessun altro organo dello Stato potrebbe mai intervenire sulla sua (a questo punto: sovrana) autonomia, perché, in fondo, le sentenze della Corte godono della intangibilità di cui all'art. 136, Cost. qualsiasi sia il loro contenuto.

Potrebbe essere vero ma l'ingenuità di queste riflessioni vogliono pensare che neppure la Corte costituzionale possa sottrarsi alla Costituzione intesa come norma capace di limitare il potere sovrano dandogli ordine, che neppure il pompiere possa ignorare la lingua del fuoco e che per addivenire a questo risultato, per superare il cinico realismo di coloro che con autentica serietà e impegno si sono dedicati allo studio del Giudice delle Leggi, la strada più ragionevole da percorrere sia quella che mira al bilanciamento reciproco fra i poteri, un bilanciamento che, in questo caso, passa attraverso il riconoscimento a tutti gli organi costituzionali di una stessa autonomia costituzionale e perciò dello stesso identico potere di usurpazione che spetterebbe alla Corte come guardiano della Costituzione.

Come tipicamente accade nella separazione fra i poteri, la sovranità è un incendio che può essere arginato 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 libertà⁵.

della grammatica processuale attraverso la cui applicazione la Corte attribuisce un valore alle 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.

⁵ Vedi, ovviamente, H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, ed. it. Bologna – Il Mulino, 2010.

Insomma è del mestiere del giurista il fare ordine e non il prendere atto che l'ordine proviene dal più forte, anche quando il più forte è il più "simpatico" degli organi costituzionali⁶.

Soprattutto, però, collocare la legge 87 nel sistema delle fonti non può non tenere conto di queste osservazioni preliminari: 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 e l'autonomia costituzionale della Corte quando la legge 87 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale non poteva che essere un'idea astratta.

Di qui, l'importanza di riflettere sul tema arrischiando un bilancio settanta anni dopo, il che, in questo caso, spesso sarà come leggere il giornale del giorno prima, quando la curiosità per il racconto di un evento si mischia alla noia di sapere già come è finita quella storia, ma per fortuna quando ci si occupa della Corte è molto difficile che si possa mettere la parola "fine" alle proprie riflessioni.

2 – La elaborazione della legge 87 del 1953

Per comprendere il posto che spetta alla legge 87 del 1953 nel sistema delle fonti occorre ripercorrere il modo in cui questa è stata elaborata dal circuito Parlamento – Governo.

L'art. 137⁷, Cost. stabilisce, al primo comma, che una legge costituzionale definisca le condizioni, le forme e i termini di proponibilità dei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, nonché le garanzie di indipendenza dei giudici della Corte⁸. Il secondo comma aggiunge che

⁶ Come può non essere simpatico allo studioso della Costituzione l'organo che vigila sulla Costituzione? In fondo, ogni costituzionalista guarda alla Corte costituzionale come all'organo costituzionale che fa il suo stesso mestiere: impiega la propria miglior diligenza nel cercare di comprendere il vero significato di 138 articoli della Costituzione (uno, il dodicesimo, sembra difficile da discutere).

⁷ La bibliografia sull'art. 137, Cost. è sparsa per queste pagine, ma vale la pena precederla con l'avvertenza che chi intendesse studiare il contenuto di questa disposizione con avveduta calma e attento ordine non può non iniziare da F. DAL CANTO, sub *art. 135, Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario della Costituzione*, cit., 2675 e ss.

⁸ Questo paragrafo deve ringraziare le osservazioni di 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 che la cortesia dell'Autore ha permesso di leggere con un ragionevole preavviso. La formulazione dell'art. 137, Cost. è il frutto dell'approvazione da parte dei pochi costituenti presenti (vedi il richiamo 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 ebbe un contenuto negativo: *L'emendamento dell'onorevole Arata è ragionevole, senza dubbio. Ma bisogna che l'Assemblea assuma interamente la sua responsabilità. Si vuole delegare al legislatore futuro, si vuole rimettere alla legge ordinaria tutta questa delicata e complicata procedura, l'arbitrio di stabilire chi possa impugnare le leggi e i decreti, se una Regione, o tre, o cinque Regioni; diecimila o cinquantamila cittadini; cinquanta o cento deputati? Si vuole rimettere tutto ciò alla futura Assemblea? Facciamolo, se credete. Dal punto di vista sistematico la vostra Commissione non avrebbe nulla in contrario ad accogliere il criterio dell'onorevole Arata. È una questione di responsabilità dell'Assemblea. Se l'Assemblea decide di doversi spogliare di questa prerogativa, la Commissione si può anche rimettere.* Battaglini e Mininni (M. BATTAGLINI e M. MININNI, *Codice della giustizia*

con le legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.

Dai lavori preparatori emerge con una certa chiarezza l'intento di sottrarre alla disponibilità del 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, materia che fu ritenuto dovesse essere regolata da una legge costituzionale destinata ad avere la stessa efficacia della Costituzione nella quale queste norme non avevano trovato posto per ragioni esclusivamente di calendario.

La soluzione compromissoria elaborata dal Comitato di redazione e fatta propria dall'Assemblea il 22 dicembre 1947 ha fatto sì che la disciplina dell'accesso alla giustizia costituzionale ("le condizioni, le forme e i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale") non trovasse spazio nella Costituzione ma fosse rinviata a una legge costituzionale definendo una sorta di carattere mobile del testo costituzionale, che era quello che Moro e i suoi colleghi avrebbero voluto evitare, il quale, con riferimento alla giustizia costituzionale, rinuncia ad essere completo e si apre a una integrazione progressiva.

Quest'opera viene svolta dalla legge costituzionale 1 del 1948, che fu proposta dal Consiglio dei Ministri il 28 gennaio 1948 e affidata per l'istruttoria legislativa alla Commissione per la

costituzionale, III ed., Cedam – Padova, III ed., 1971, part. 264) osservano: *Nel progetto dei 75 si parlava solo di "legge" ma dopo l'accettazione dell'emendamento Arata (...) si aggiunse l'aggettivo "costituzionale" poiché a una legge di tal genere era stata rinviata la regolamentazione della materia. Quanto ai "termini" per la proponibilità dei giudizi, di cui è parola nel primo comma dell'articolo, essi non furono stabiliti dalla legge del 1948 né dalle successive per quanto riguarda i giudizi in via incidentale, per cui è da ritenere che per questo singolo punto la legge costituzionale del 1948 abbia limitato la portata dell'art. 137. Per quanto riguarda i giudizi in via principale essi furono stabiliti nell'art. 2 della legge costituzionale del 1948. Nella sostanza, 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 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. 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 l'onorevole Moro ed i suoi colleghi hanno dichiarato che, in via subordinata, sarebbero disposti a ripiegare sopra un'altra proposta, nel senso di modificare l'articolo 137, rinviando le norme sulla proponibilità dei ricorsi (e gli eventuali termini da stabilirsi al riguardo) non ad una legge ordinaria, ma ad una legge costituzionale; così che verrebbe eliminato l'inconveniente del silenzio in un testo costituzionale. Tale legge, aggiungono, potrebbe e dovrebbe essere approvata (come consentono le norme transitorie per la prorogatio della Costituente) entro gennaio; ad evitare che la formazione d'una legge di valore costituzionale, dopo le elezioni, richieda lungo termine, più di un anno, durante il quale la Corte non potrebbe funzionare ancora. 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.*

Costituzione dinanzi alla quale fu relatore Mortati. La Commissione lo discusse il 30 gennaio e l'Assemblea lo approvò, con alcuni limitati emendamenti, il 31 gennaio 1948⁹.

Di conseguenza, la legge costituzionale 1/1948 non può essere considerata come una legge costituzionale approvata secondo quanto previsto dall'art. 138, Cost. perché non è stata approvata con quella procedura. E' stata approvata dall'Assemblea Costituente con le stesse modalità con cui è stata approvata la Costituzione.

Però è una legge costituzionale e se può essere facile scrivere che l'Assemblea Costituente 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, questo modo di ragionare non darebbe soddisfazione.

La verità è che l'art. 137, primo comma, Cost. 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 una qualsiasi legge costituzionale 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, di talché questa materia può essere considerata, nello stesso tempo, "formalmente costituzionale" e necessariamente estranea al contenuto della Costituzione intesa come documento.

Se questo ragionamento ha un senso, questo senso è che il nostro sistema di giustizia costituzionale è una pertinenza della Costituzione, di cui condivide l'efficacia, ma con una vocazione alla "transitorietà" ben diversa da quella che è propria delle altre norme costituzionali.

Il contenuto della legge cost. 1/1948 commenta meglio di qualsiasi altra cosa il primo comma dell'art. 137, Cost. nel senso che può essere considerato come l'interpretazione autentica della volontà espressa dall'Assemblea Costituente nel momento in cui – il 22 dicembre 1947 – ha deciso di affidare alla legge costituzionale il compito di definire le condizioni, le forme e i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale nonché le condizioni di indipendenza dei giudici costituzionali e alla legge ordinaria le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.

L'art. 1, legge cost. 1/1948 stabilisce che la questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge possa essere eccepita dalle parti di un giudizio o rilevata di

⁹ Vale la pena ricordare che 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. La conclusione dell'intervento fu che in quei tempi ci si era abituati alle girandole e che anche questa legge costituzionale sarebbe stata approvata con una girandola. In realtà, nel suo intervento Lucifero immaginava una speciale forma di convocazione dell'Assemblea Costituente, per effetto di una formale richiesta dei deputati o del Governo e si può ritenere che un tanto fosse stato rispettato nella sostanza dal momento che il voto del 22 dicembre 1947 che si è appena ricordato 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.

ufficio e se il giudice non la ritiene manifestamente infondata debba essere rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione¹⁰.

L'art. 2, legge cost. 1/1948 definisce i termini entro i quali una regione che ritenga di essere lesa da una legge dello Stato o di un'altra regione può proporre ricorso di legittimità costituzionale in via principale¹¹.

L'art. 3, legge cost. 1/1948 stabilisce che la Corte costituzionale sia la sola competente a giudicare della validità dei titoli dei giudici della Corte stessa¹², che i giudici della Corte possano essere sospesi o rimossi dal loro ufficio solo per decisione della Corte per sopravvenuta incapacità fisica o civile o per gravi mancanze nell'esercizio delle loro funzioni, che ai giudici della Corte sia estesa l'immunità di cui all'art. 68, secondo comma, Cost. e che l'autorizzazione a procedere debba essere data (o negata) dalla stessa Corte¹³.

¹⁰ L'on.le Bozzi propose di limitare la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale entro un termine ragionevole dall'entrata in vigore della legge. L'idea, piuttosto suggestiva, era che se c'è un termine oltre il quale non si può reagire contro gli atti amministrativi illegittimi e questo termine è ragionevole perché sarebbe irragionevole travolgere situazioni consolidate da lungo tempo, lo stesso doveva valere per le leggi e gli atti aventi forza di legge. Il relatore Mortati aderì a questa impostazione. Il Governo, invece, osservò che se la questione di legittimità costituzionale potesse essere azionata in via diretta dai cittadini, sarebbe stato opportuno un termine, ma se questo non era, non vi è alcun motivo per sacrificare l'esigenza che ciascun cittadino che venga colpito da una norma incostituzionale possa reagirvi, sia pure indirettamente, nel momento in cui subisce gli effetti della norma della cui costituzionalità dubita.

¹¹ Lussu propose di integrare la Corte costituzionale in questo caso con dei rappresentanti delle autonomie regionali. Il Relatore si espresse negativamente perché la composizione della Corte era già stata definita dall'art. 135, Cost. e Lussu ritirò il suo emendamento. Il Governo propose – e ottenne – che il termine di sessanta giorni fosse ridotto a trenta.

¹² 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.

¹³ *Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale; né può essere arrestato, o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di compiere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura.*

Questo il testo originale dell'art. 68, secondo comma, Cost. Il testo attuale, invece, stabilisce: *Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.*

Vi è un'annosa 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, ma con timidezza di nota, pare a chi scrive che il rinvio non possa che avere natura fissa: il 137 affida 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

L'art. 4, legge cost. 1/1948 stabilisce che questa legge costituzionale entra in vigore lo stesso giorno della sua pubblicazione, che è avvenuta sulla Gazzetta Ufficiale n. 43 del 21 febbraio 1948.

Si tratta di una disposizione di non agevolmente immediata comprensibilità: praticamente 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 estremo ottimismo si poteva pensare sarebbero stati svolti nella legislatura che si sarebbe avviata dopo le tormentate elezioni del 18 e 19 aprile 1948. Sul piano logico, però, pare che la formula dell'entrata in vigore in uno con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale tenda a 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.

In un certo senso, la formula di entrata in vigore sembra riconoscere che l'art. 137, primo comma, Cost. fosse – più che una riserva di competenza affidata al legislatore costituzionale – la confessione di un inadempimento dell'Assemblea Costituente, secondo la impostazione di Moro che si è ricordata, cui si doveva porre rimedio nel più breve tempo possibile.

Si può non irragionevolmente affermare che la legge cost. 1/1948 consente una lettura dell'art. 137, primo comma, Cost. nel senso che la materia dell'accesso alla giustizia costituzionale intesa come scelta del modello di accesso, piuttosto che come disciplina delle tecnicità in cui si articola l'avvio di un giudizio, sia una questione costituzionale e, come tale, sottratta agli spazi che l'art. 137, secondo comma, apre alla legge ordinaria.

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

Questa legge opera una lettura fortemente innovativa del sistema delle fonti che emergeva dal combinarsi di 137, Cost. e legge cost. 1/1948. Difatti si apre con l'elencazione delle fonti che disciplinano la giustizia costituzionale: per l'art. 1, 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.

A prima vista, si tratta di una formulazione innocente. Nella realtà, si è dimostrato che l'art. 137, Cost. distingue la competenza della legge costituzionale, che è chiamata a regolare le condizioni, la forma e i termini di procedibilità delle questioni di legittimità costituzionale, e la competenza della legge ordinaria, che, invece, è chiamata a definire le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte. L'art. 1, legge cost. 1/1953 modifica l'art. 137, Cost. allineando il primo e il secondo comma, ovvero sostituendo il criterio della competenza con il criterio della gerarchia.

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.

Per l'art. 1, legge cost. 1/1953, 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 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.

Questa disposizione, peraltro, è estranea al perimetro di competenza affidato al legislatore costituzionale dall'art. 137, Cost. perché non ha per oggetto le condizioni, le forme e i termini di procedibilità delle questioni di legittimità costituzionale e quindi non ha per oggetto lo svolgimento della riserva di competenza affidata al legislatore costituzionale dall'art. 137, Cost. bensì la sua definizione e perciò, se quello che si afferma può essere considerato ragionevole, vale come integrazione dell'art. 137, Cost. perché nel primo caso il riparto fra Costituzione, legge costituzionale e legge ordinaria è scandito dal criterio della competenza mentre per la legge 1/1953 la competenza si dissolve nella gerarchia¹⁵.

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, nonché le altre opere citate nella nota 22 che segue). Si può qui ricordare che la discussione della legge cost. 1/1953 fu tutt'altro che piana perfino per il tempestoso parlamento della prima legislatura repubblicana. In particolare, il testo originario della proposta di legge costituzionale 1292, di iniziativa dei deputati Leone ed altri, è ben diverso da quello successivamente approvato dai due rami del Parlamento. Difatti, il 16 marzo 1951 l'Assemblea ha autorizzato 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. Nemmeno 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. Si noti che 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 che fu così spiegato da Tesoro: “La norma proposta è indispensabile, per impedire che comunque si possa elevare una eccezione di incostituzionalità della legge ordinaria di attuazione della Corte costituzionale”.

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. 135, 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., da una parte 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) e, dall'altra, non si spiega perché il legislatore ordinario che completa la disciplina sul processo costituzionale possa subdelegare tale attribuzione alla stessa Corte costituzionale.

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'art. 2, legge cost. 1/1953 assegna alla Corte costituzionale il compito di giudicare l'ammissibilità dei referendum ampliando non poco il concetto di questione di legittimità costituzionale e modificando implicitamente l'art. 134, Cost.

L'art. 3, legge cost. 1/1953 stabilisce che la Corte giudichi a maggioranza assoluta dei 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.

Con la legge cost. 1/1953 il sistema delle fonti sulla giustizia costituzionale trova il suo definitivo assestamento: 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.

E' 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.

Entrambe queste ragioni consentono di sostenere che l'art. 137, primo comma, Cost. sia stato emendato dall'art. 1, legge 87/1953.

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.

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 Papaldo 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 il processo costituzionale come un processo a trazione presidenziale e dalla spiccata flessibilità, il che, peraltro, corrisponde al processo amministrativo per come lo stesso si dipana dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato.

Questa impostazione è utilizzata dalla Corte costituzionale 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 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

¹⁹ Dove si legge: *L'art. 135 della Costituzione stabilisce che un terzo dei giudici della Corte siano eletti dalle "supreme magistrature ordinaria e amministrative". Si tratta, come è chiaro, di un precetto che ha bisogno di essere integrato e specificato, come lo stesso Costituente riconosce (e non soltanto in relazione a questa specifica norma), quando rinvia, nel successivo art. 137, a una legge costituzionale per quel che attiene alle condizioni, le forme e i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale e alle garanzie di indipendenza dei giudici della Corte (primo comma); e alla legge ordinaria per le "altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte". Il che trova conferma nell'art. 1 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, che ribadisce il rapporto sistematico che intercorre tra Carta costituzionale, leggi costituzionali e legge ordinaria, la quale ultima definisce come "emanata per la prima 'attuazione' delle predette norme costituzionali". Da ciò non può dedursi, come qualche cenno dell'ordinanza di remissione e i più aperti assunti della difesa del Presidente del Consiglio potrebbero far ritenere, che questa legge si ponga a un grado diverso da quello della legge ordinaria nella gerarchia delle fonti, con conseguenze che si rifletterebbero perfino sul controllo di costituzionalità; ma se ne può ricavare soltanto che ad essa è lasciato dal precetto costituzionale, più che non accada nel caso di altri rinvii alla legge così frequenti nella Costituzione, uno spazio più ampio, e che le è assegnato, per la funzione che deve svolgere, un carattere che potrebbe consentire di accostarla alle norme di attuazione degli Statuti regionali...*

²⁰ *La competenza (...) della Corte costituzionale quale unico organo della giurisdizione costituzionale risulta consacrata con ogni desiderabile chiarezza e senza riserve dalla Costituzione. Ma nemmeno le leggi costituzionali e ordinarie preannunziate dall'art. 137 della Carta costituzionale hanno modificato questa situazione: che anzi esse, articolando e specificando le competenze della Corte e le forme e condizioni dei procedimenti davanti ad essa, hanno confermato l'unicità dell'organo della giurisdizione costituzionale. Così la legge 9 febbraio 1948, n. 1, che regola tanto le questioni di legittimità costituzionale rilevate d'ufficio dal giudice o sollevate da una delle parti nel corso di un giudizio (art. 1) quanto le altre che la Regione sollevi nei confronti di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato, o che questo, oppure un'altra regione, sollevi contro le leggi di quella, ponendo anche qui un regolamento, conciso ma preciso, di ogni possibile controversia di legittimità costituzionale, senza riserve e senza limitazioni. Così, ancora, la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, che richiama e riconsacra l'unitaria disciplina della giurisdizione costituzionale, elencandone tassativamente le relative fonti, sia pure con riferimento alle forme, ai limiti e alle condizioni, che la Corte costituzionale deve osservare nell'esercizio delle sue "funzioni". Così, infine, la legge ordinaria n. 87, pur essa dell'11 marzo 1953, che reca norme minuziose sulla costituzione e sul funzionamento della Corte. Leggi tutte quante posteriori allo Statuto siciliano e le due ultime successive anche alla legge cosiddetta di "costituzionalizzazione" promulgata il 26 febbraio 1948.*

²¹ *In realtà, la riflessione svolta dalla Corte in questo caso è più articolata: la legge costituzionale n. 1 del 1953 ha demandato alla legge ordinaria (che è stata poi quella n. 87 del 1953) il limitato compito di regolare la prima attuazione delle norme costituzionali (Carta costituzionale e legge 9 febbraio 1948, n. 1) e in tale circoscritto campo non possono evidentemente rientrare norme che tocchino la sostanza stessa del processo costituzionale come appunto quelle relative alla determinazione dei soggetti processuali.*

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.

3 – La legge 87/1953 dal punto di vista del suo contenuto

La legge 87/1953²² 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 Corte²³ mentre il secondo disciplina il funzionamento della Corte. Il secondo titolo è suddiviso in quattro sezioni, la prima delle quali è dedicata alle 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

²² L'iter di approvazione della legge 87 ha percorso quasi per intero la prima legislatura repubblicana: esso 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. 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, nefasto anniversario. 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.

Vedi G. D'ORAZIO, *op. cit.*; 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 – Giappichelli, 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.

La fatica nell'approvazione della legge 87 è facilmente spiegabile sia alla luce dell'ostruzionismo di maggioranza, secondo l'espressione di Calamandrei che di quella prima legislatura repubblicana fu protagonista amaramente polemico, sia anche per la complessità del compito da svolgere.

²³ La scelta del lemma "costituzione" anziché del lemma "organizzazione" appare particolarmente felice, sia perché riprende il lemma utilizzato dal secondo comma dell'art. 137, Cost. per fissare la competenza della legge ordinaria, sia 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 ma lasciano 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, sul punto vedi S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., part. 186, nota 34, e 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).

sezione, interamente abrogata dalla legge 20/1962, aveva per oggetto la giustizia penale costituzionale.

Con la legge 87 si è, perciò, inteso 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 costituzionale²⁴.

In particolare, la disciplina sulla costituzione della Corte costituzionale si sofferma sulla nomina dei giudici costituzionali da parte del Presidente della Repubblica e sulla elezione degli stessi da parte del Parlamento in seduta comune e delle Supreme Magistrature, integrando l'art. 135, Cost., che elenca la nomina dei membri della Corte in ordine protocollare: prima il Capo dello Stato, poi il Parlamento in seduta comune e infine le Supreme Magistrature. Per l'art. 1, questo ordine deve essere invertito: prima di ogni altra cosa, la elezione dei giudici provenienti dalle Supreme Magistrature, in secondo luogo quelli eletti dal Parlamento in seduta comune, da ultimo e con una evidente funzione di correzione / mitigazione la nomina presidenziale²⁵.

La decisione sull'ordine da seguire nella designazione dei componenti della Corte costituzionale è fondamentale per consentire l'avvio dei procedimenti necessari per la costituzione dell'organo ma anche destinata a diventare sempre meno rilevante con il tempo, quando il rinnovo dei giudici della Corte sarà definito dal fato e perciò verrà meno il problema di definire un ordine nelle procedure di designazione.

Nello stesso tempo, questa materia non può essere considerata oggetto dell'autonomia costituzionale della Corte perché definisce adempimenti esterni alla cornice delle attribuzioni che la Costituzione affida al suo custode.

L'art. 2 stabilisce le modalità di elezione dei giudici designati dalle Supreme Magistrature. Si tratta di una disposizione che deve essere applicata ogni volta che una Suprema Magistratura debba eleggere un componente della Corte.

Anche in questo caso, si tratta di una norma che è necessaria sia per la costituzione che per il funzionamento della Corte e necessariamente esterna rispetto alle attribuzioni della Corte costituzionale.

²⁴ Con timidezza di nota, si deve osservare che si tratta, per quanto risulta all'ignoranza di chi scrive, dell'unico sistema processuale di matrice interamente parlamentare, ad eccezione e l'eccezione è significativa della 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. La fonte tipica per normare un processo, infatti, è il decreto legislativo.

²⁵ 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".

L'art. 3 fa lo stesso con il Parlamento in seduta comune, definendo in primo luogo la maggioranza necessaria per l'elezione dei giudici costituzionali²⁶. La questione non era di poco momento perché la regola della maggioranza semplice avrebbe potuto escludere, in quel momento, i giudici di provenienza socialcomunista²⁷ dalla Corte costituzionale (e lo stesso sarebbe accaduto per i giudici di orientamento moderato se la maggioranza fosse stata socialcomunista).

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 87²⁸.

Diverse norme di questo titolo riguardano l'indipendenza dei giudici costituzionali (l'art. 5, in punto di giuramento²⁹, 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 decisione a maggioranza assoluta della Corte costituzionale riunita in camera di

²⁶ 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 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 per norma regolamentare adottata dalle Camere stesse.

²⁷ Il punto fu sottolineato da Tesauro nella seduta del 7 febbraio 1951 richiamando letteralmente un passo dell'articolo di stampa in cui don Luigi Sturzo sosteneva: "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" (l'articolo era intitolato *Difendiamoci dal comunismo* e fu pubblicato dal periodico *La via* del 6 maggio 1950). Sempre Tesauro 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 Tesauro 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 Tesauro.

²⁸ L'ampio dibattito sul punto è in M. BATTAGLINI, M. MININNI, *Codice della Corte costituzionale*, cit., 306.

²⁹ 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.

consiglio qualsiasi decisione che abbia per oggetto lo status di giudice costituzionale, l'art. 12 sulla retribuzione dei giudici costituzionali³⁰).

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., dovrebbero essere oggetto di una legge costituzionale e, siccome non è 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.

Talune osservazioni interessanti riguardano sia l'art. 13 che l'art. 14.

L'art. 13 stabilisce che la Corte possa ascoltare testimoni e acquisire documenti anche in deroga ai divieti posti dalla legge³¹. Si tratta di una disposizione per cui, in materia di istruttoria, la Corte non può essere considerata sottoposta ai divieti altrimenti posti al legislatore e, perciò, costituisce un evidente limite, prima di tutto, all'opponibilità del segreto di Stato o di qualsiasi altra preclusione derivante dall'applicazione degli schemi processuali che regolano il giudizio *a quo*. In altre parole, la Corte gode di un'ampia autonomia nel regolare i propri poteri istruttori e questa autonomia, nello schema della legge 87, non può essere oggetto di limitazioni per effetto di altre disposizioni legislative.

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.

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 Parlamento³², 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.

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

³⁰ 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 adottate 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.

³¹ 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.

³² 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 politicità 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.

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 dipendenti³³.

In definitiva, il Titolo I della legge 87/1953 è composto di tre generi di norme. Da una parte, le norme che riguardano la composizione della Corte e che sfuggono, ovviamente, alla competenza della Corte costituzionale. Dall'altra parte, le norme che invece completano le garanzie di indipendenza dei giudici costituzionali e che, perciò, riguardano la tutela del prestigio e dell'indipendenza della Corte stessa. Queste norme nella parte in cui definiscono le garanzie dei giudici costituzionali hanno un'efficacia esterna che sarebbe preclusa alle fonti di autonomia della Corte. 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 che pone e di qui la norma di chiusura espressa dall'art. 14, legge 87/1953 che ha un valore ricognitivo dell'autonomia costituzionale che la Corte possiede per effetto della sua posizione nel sistema. Queste osservazioni aprono all'esame del Titolo II dedicato al funzionamento della Corte perché le norme poste da questo titolo regolano lo svolgimento delle attribuzioni della Corte costituzionale e, perciò, la loro efficacia è condizionata al rispetto da parte della Corte dei principi processuali fissati dal legislatore.

Non sembra un caso che il Capo I che definisce le norme generali di procedura³⁴ termini 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 assegni alla stessa Corte costituzionale il compito di completare tale disciplina processuale con delle norme integrative³⁵.

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 di organo costituzionale della Corte, non possono essere sindacati al di fuori della stessa Corte³⁶, di talché il rimedio che

³³ Vedi il dibattito in M. BATTAGLINI, M. MININI, *Codice della Corte costituzionale*, cit., part. 328 e 331: è d'uopo osservare che la norma fu approvata per effetto della precisazione dell'On. Spallino 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.

³⁴ 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).

³⁵ Sulle quali, sin da ora, S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., *passim*.

³⁶ 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

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.

Tali norme integrative, perciò, opportunamente chiudono il capo destinato alle norme generali di procedura e, nello stesso tempo altrettanto opportunamente, aprono i capi successivi che definiscono le norme essenziali di procedura da seguire nell'esercizio delle diverse attribuzioni della Corte costituzionale³⁷.

Fra queste norme, per i fini di queste pagine che accennano 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 stretto³⁸ 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 politica³⁹.

Anche la disciplina sui conflitti segue lo stesso schema, solo che qui pressoché tutte le norme hanno una rilevanza esterna perché di natura strettamente processuale⁴⁰.

La legge 87/1953 termina con le norme transitorie, la prima delle quali segna i tempi entro i quali avrebbero dovuto essere eletti e nominati i 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 e dell'ultima che affida al bilancio del Ministero del Tesoro la dotazione della Corte si è già fatto cenno.

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 la possibilità di impedire l'accesso al suo palazzo a chiunque non vi sia gradito.

³⁷ 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 nota [72].

³⁸ Si tratta degli artt. 23, 24, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 che hanno natura processuale.

³⁹ Su cui 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. Per inciso tale divieto corrisponde alla previsione di cui all'art. 5, legge 2248/1865, All E, che imponendo al giudice di applicare gli atti amministrativi solo se conformi alla legge gli preclude ogni valutazione sul contenuto politico degli stessi (in questi termini, l'intervento dell'On.le Resta nella seduta del 14 marzo 1951. In realtà, a ben vedere e sul piano storico il limite per cui la Corte costituzionale non dovrebbe svolgere considerazioni che possano essere ritenute di carattere politico si ricollega strettamente al dibattito allora in essere sulla natura programmatica di un numero significativo di norme costituzionali e rappresenta l'apice dello sforzo di rendere palesemente giurisdizionale la natura di quest'organo, secondo lo schema che fu proprio di G. Azzariti (vedi 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.).

⁴⁰ Sul punto, appare illuminante l'intervento di 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).

In base a queste considerazioni, si deve concludere che il complesso e assai litigioso Parlamento della prima legislatura repubblicana con la legge 87/1953 ha voluto dare alla Corte costituzionale le norme necessarie per assicurarne l'istituzione e il funzionamento con la libertà consentita dall'art. 1, legge cost. 1/1953.

Non si deve invece 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.

I lavori preparatori dimostrano che alla Camera, dove il dibattito fu più serrato, vi era quantomeno una embrionale consapevolezza della particolare natura della Corte costituzionale e della sostanziale inutilità di una disciplina che ne volesse imbrigliare 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 "disponibilità" da parte della Corte costituzionale e come tentativo di attenuare la portata della libertà primigenia che spetta a ogni organo costituzionale nel momento in cui definisce ciò che caratterizza la propria identità attraverso la previsione di strumenti generali e astratti che, come si comincia a intendere, somigliano assai più ai regolamenti parlamentari che non a semplici circolari, come potrebbe parere al lettore distratto dell'art. 22.

4 – Settant'anni dopo: che cosa cambia?

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

E' 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 tempi⁴¹,

⁴¹ 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.rivistailmulino.it, 9 marzo 2020; volendo: G.L. CONTI, *La Corte*

allontanandosi sempre di più dalla legge 87 che, invece, è rimasta sostanzialmente ferma all'11 marzo 1953, con la limitata eccezione di taluni interventi di manutenzione necessari com'è accaduto per la giustizia penale costituzionale ad opera della legge 20/1962 e successivamente della legge 219/1989 o in seguito alla riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione per effetto della legge 131/2003.

Attraverso questa disciplina processuale, la Corte costituzionale ha progressivamente costruito la propria identità definendo una grammatica processuale⁴² capace di mediare fra le esigenze proprie di una giurisdizione di unità⁴³ e quelle di un organo teso alla promozione e al consolidamento del pluralismo politico e sociale⁴⁴.

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

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, 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. GROPPPI, *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 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 dinnanzi alla Corte costituzionale*, in *www.lacostituzione.info*, 18 febbraio 2020.

⁴² 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.

⁴³ 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*.

⁴⁴ 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.

è stato, per un verso, completato dalle Norme Integrative che, però, sono anche intervenute correggendo alcuni tratti del disegno originario e comunque modificandolo⁴⁵.

Sul piano della giurisprudenza costituzionale, il problema della sindacabilità ad opera della Corte costituzionale della legge 87/1953 è stato definitivamente superato: la legge 87/1953 è una legge esattamente eguale a tutte le altre leggi e le sue norme possono essere oggetto di sindacato da parte della Corte costituzionale che ne può dichiarare la incostituzionalità⁴⁶.

La Corte costituzionale (sentenze 68/2021 e 255/2014) ha avuto modo di dichiarare l'incostituzionalità di alcune norme contenute nella legge 87.

Sul piano della dottrina, gli interventi fondamentali sul punto sembrano ancora oggi essere quelli di Modugno⁴⁷ e di Panunzio⁴⁸, sulla scia degli straordinari appunti dalle lezioni di Crisafulli dattiloscritti dai dottori Baldassarre, Cerri e Modugno⁴⁹, come ricorda Dal Canto⁵⁰, e hanno fra i cinquanta e i sessant'anni, sicché pare opportuno ritornare sul tema, senza la presunzione di poter superare il genio di Crisafulli e l'intelligenza dei suoi allievi ma nella convinzione che oggi le loro riflessioni sarebbero state diverse per effetto dell'esperienza maturata dalla Corte.

5 – La legge 87 nel pensiero dei classici

Il problema della collocazione della legge 87/1953 è ben presente alla dottrina classica⁵¹.

⁴⁵ 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 invisibile. Inizialmente i punti che definivano questo disegno erano quelli individuati dall'art. 1, legge 87/1953, settant'anni dopo quel disegno non esiste più perché alcuni punti sono stati sostituiti dalle Norme Integrative, altri sono stati aggiunti e, perciò, il disegno è profondamente cambiato.

⁴⁶ 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. Tesauro, 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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., part. 172 e ss.

⁴⁹ V. CRISAFULLI, *Appunti di diritto costituzionale - La Corte costituzionale*, Roma - Mario Bulzoni Editore, 1967, part. 9 e ss.

⁵⁰ F. DAL CANTO, sub art. 135, *Cost.*, cit., part. 2677, ma vedi anche P. GAROFOLI, *Sulla sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte costituzionale*, cit., part. 667 e ss.

⁵¹ 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

Per il Crisafulli degli appunti⁵², il vero nodo sarebbe nella interpretazione dell'art. 137, primo comma, Cost. Questa disposizione riserva alla legge costituzionale la disciplina delle condizioni, delle forme e dei termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale. Giudizi di legittimità costituzionale sarebbero esclusivamente quelli che hanno per oggetto la legittimità costituzionale delle leggi⁵³.

Tuttavia sono 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 accusa⁵⁴).

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 tale illegittimità riguarderebbe sostanzialmente il Capo II del Titolo II e, all'interno di questo, il rinvio al Capo I.

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, 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.

⁵² V. CRISAFULLI, *Appunti di diritto costituzionale*, cit., part. 15-19.

⁵³ Cerri, che pure era uno degli assistenti di studio che raccolsero gli appunti utilizzati per il dattiloscritto, osserva che una lettura 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 la giurisdizione 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.

⁵⁴ 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.

Tuttavia il secondo comma dell'art. 137 ha consegnato al legislatore ordinario il compito di regolare quanto necessario per consentire la costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale e siccome la legge cost. 1/1948 non aveva provveduto a disciplinare la grammatica processuale della Corte in termini sufficienti a consentire alla stessa di avviare le proprie funzioni, allora la legge cost. 1/1953, all'art. 1, avrebbe affidato questo compito alla legge ordinaria "per la prima attuazione della Corte".

Legge ordinaria "per la prima attuazione della Corte" sarebbe esclusivamente la legge 87 che 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 legge⁵⁵. La tesi di Crisafulli pare essere dettata dall'intento di sottrarre alla disponibilità del legislatore ordinario gli artt. 14 e 22, legge 87/1953: sono queste le norme che, secondo l'Autore, non possono essere abrogate che da una legge costituzionale perché non sarebbe ipotizzabile che il legislatore ordinario si sostituisse all'autonomia costituzionale della Corte⁵⁶.

Nello stesso tempo, Crisafulli cerca di costruire un sistema teorico capace di garantire alla Corte la possibilità di adeguare la propria grammatica processuale allo spirito dei tempi per mezzo delle Norme Integrative e, perciò, propone una interpretazione del sistema di cui all'art. 137, Cost. e all'art. 1, legge cost. 1/1953 basata sulla consapevolezza della natura incompleta del modello di giustizia costituzionale e in cui, perciò, è costituzionalmente centrale il rinvio a una successiva normazione destinata a integrare il testo costituzionale⁵⁷.

⁵⁵ 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 legge 87 che regola i giudizi diversi dai giudizi di legittimità costituzionale e quindi si sarebbe violato l'art. 137, primo comma, Cost.

⁵⁶ "E' stato, invece, sostenuto (Tesauro, Abbamonte, Pierandrei) che, per effetto del "rinvio" di cui alla legge cost. n. 1 del 1953, la legge n. 87 verrebbe ad essere dotata di un'efficacia *sui generis*, in quanto sottratta a sindacato di costituzionalità, pur conservando forza di legge ordinaria. E' chiaro peraltro che siffatta tesi non varrebbe a risolvere certi problemi cui dà luogo la n.87, a cominciare da quello del fondamento della potestà normativa della Corte, prevista negli artt. 14 e 22: la costituzionalità di queste disposizioni, e quindi indirettamente delle norme emanate dalla Corte, sarebbe, bensì alla stregua della tesi che si considera, incontestabile, per essere l'intera legge che le contiene sottratta a sindacato; ma nulla si opporrebbe d'altro canto a che leggi ordinarie successive intervenissero a disporre in contrasto con le norme della Corte o addirittura a sopprimere la competenza regolamentare, abrogando gli artt. 14 e 22" (V. Crisafulli, *op. cit.*, 18).

E che la legge 87 possa essere oggetto di sindacato da parte della Corte risulta dalla giurisprudenza della stessa Corte (Corte cost. 111/1963).

⁵⁷ Altro è una riserva di legge, una delle tante riserve di legge fissate dalla Costituzione, e altro è la riserva di legge costituzionale di cui all'art. 137, primo comma, Cost. Nel primo caso, la Costituzione connette la disciplina di una determinata materia alla sintesi politica che è propria del circuito Parlamento – Governo in modo che tale disciplina sia costantemente adeguata allo spirito dei tempi. Nel secondo caso, invece, si ha una sorta di

In questo schema concettuale, il nodo della questione diventa, come acutamente segnala Crisafulli, quale sia la lacuna costituzionale che si deve colmare: (a) la disciplina dell'accesso alla giustizia costituzionale e quindi i presupposti di carattere sostanziale e processuale che definiscono l'attivazione dei poteri della Corte, ovvero (b) l'intera disciplina del processo costituzionale.

La disciplina dell'accesso (ipotesi (a)) si pone al bivio fra forma di Stato e forma di Governo ed è perciò materia costituzionalmente necessaria.

La disciplina processuale (ipotesi (b)), invece, è questione di indirizzo politico e l'indirizzo politico non è inevitabilmente "politico" nel senso di collegato a una maggioranza che è portatrice di una determinata pregiudiziale ideologica ma è sempre "politico" nel senso di collegato a una interpretazione della Costituzione capace di adeguare la forza normativa dei valori costituzionali al contesto sociale.

Nello stesso tempo, la disciplina processuale è strutturalmente eteroposta rispetto alla giurisdizione secondo il canone del giusto processo riletto alla luce del principio di separazione fra i poteri e alla stessa definizione di libertà.

In questo caso la disciplina processuale, riguardando l'organo costituzionale incaricato della giustizia costituzionale, diventa l'ambito di espressione di un'autonomia costituzionale.

Di qui, la necessità chiaramente avvertita da Crisafulli di salvaguardare rispetto al legislatore ordinario l'opera regolamentare della Corte costituzionale⁵⁸, in una logica che, come si

confessione che ha per oggetto l'esistenza di una lacuna nel testo costituzionale e, perciò, della necessità di completarlo, riservando la disciplina della materia a una decisione (quella di cui all'art. 138, Cost.) che oltrepassa il valore maggioritario che l'art. 64, Cost. consegna alla legge ordinaria.

⁵⁸ Può non essere irrilevante sottolineare, sia pure con l'enfasi minore che è propria di una nota, che se si volesse ritenere, come si ritiene in queste pagine, che la riserva di cui all'art. 137, primo comma, Cost. abbia per oggetto l'accesso alla giustizia costituzionale e non l'intera disciplina processuale, il sistema acquista una sua maggiore coerenza, perché la legge cost. 1/1948 definisce l'accesso alla giustizia costituzionale con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale intese nel senso di Cerri (A. CERRI, *op. e loc. ult. cit.*) mentre l'art. 2, legge cost. 1/1953 estende l'ambito di applicazione dell'art. 134, Cost. al giudizio sull'ammissibilità dei referendum. In questo contesto, la disciplina processuale viene attratta dalla legge ordinaria che contiene le altre norme necessarie ad assicurare il funzionamento della Corte costituzionale. Tuttavia la legge 87 precipita al livello della normazione ordinaria ciò che per il primo comma dell'art. 137 dovrebbe essere oggetto di legge costituzionale e questo vale sia con riferimento ai presupposti di accesso alla giustizia costituzionale per le questioni di legittimità costituzionale, sia con riferimento alla disciplina sui conflitti di attribuzione che vede la legge 87 definire i termini di proponibilità dei ricorsi, con un dettaglio che incide sia sulla Forma di Stato che su quella di Governo, ma questo non sarebbe possibile senza una legge costituzionale che modifichi il primo comma dell'art. 135, che è ciò che ha fatto l'art. 1, legge cost. 1/1953 che altrimenti sarebbe inutile ripetizione di un sistema altrimenti posto semplicemente per effetto delle formule di promulgazione della Costituzione e della legge cost. 1/1948. Questa lettura, però, conduce a dire che per effetto dell'art. 1, legge cost. 1/1953 una materia che era riservata alla legge costituzionale perché completamento della Costituzione in un punto essenziale per definire il rapporto fra i poteri dello Stato e il contenuto dello status di libertà assegnato ai cittadini, precipita al livello dell'indirizzo politico.

Di qui, due conseguenze.

Per un verso, la legge 87 è manifestazione di indirizzo politico ma una volta che questo indirizzo politico è stato espresso essa dà vita a un organo costituzionale che detiene un indirizzo politico altrettanto forte di quello esercitato dal Parlamento, se non altro perché è alla Corte e solo alla Corte che spetta giudicare delle norme processuale che il Parlamento affida al suo buon cuore, se così si può dire perché così, in fondo, è.

Questo indirizzo politico si comprende se lo si legge come indirizzo politico-costituzionale che qui si manifesta nella sua purezza.

cercherà di valorizzare al termine di queste pagine, spinge a leggere l'art. 1, legge cost. 1/53 particolarmente significativo non tanto nella parte in cui richiama la legge 87 ma nella parte in cui la definisce di “prima attuazione”.

Gli argomenti letterale valgono quello che valgono ma di certo la legge cost. 1/1953 non poteva sapere il numero della legge 87: le due leggi sono state promulgate lo stesso giorno, ma sapeva perfettamente che la legge 87 aveva come titolo “Norme sulla costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale”.

Se non ha usato questa espressione, ma ha preferito scrivere “legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali”, è perché ciò che si è voluto sottolineare è che quella legge contiene “solo” delle norme di “prima attuazione”, ovvero una disciplina che non ha nessuna pretesa di stabilità, che è consapevole di essere all'origine di un fenomeno di cui nessuno in quel momento poteva prevedere il futuro svolgimento.

Un'interpretazione completamente diversa – e, forse, l'interpretazione che ha suscitato maggiori commenti da parte della dottrina – è quella di Modugno⁵⁹.

Per Modugno, che commenta Corte cost. 127/1966, ovvero entra nel merito di una vicenda politicamente rovente⁶⁰, la questione della possibilità per la Corte di giudicare della legittimità costituzionale dell'art. 30, legge 87 è prima di tutto di metodo: l'interpretazione deve seguire la logica delle parole utilizzate nel testo in modo che ciascuna di esse abbia un senso.

L'art. 30, legge 87 è contenuto nella legge prevista dall'art. 1, legge cost. 1/1953 e da questo definita come la “legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali” (le norme di cui agli artt. 134 – 137, Cost. e alla legge cost. 1/1948).

Nello stesso tempo, però, la legge 87 è la legge che contiene le norme necessarie alla costituzione e al funzionamento della Corte costituzionale e, perciò, è la legge ordinaria prevista dall'art. 137, secondo comma, Cost.

Non pare un caso che i limitati interventi del legislatore ordinario sulla legge 87 abbiano avuto oggetto o materie estranee al processo costituzionale perché collegate allo status dei giudici costituzionali, oppure l'adeguamento della disciplina processuale a modifiche di assai più ampio respiro (la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione), oppure una disciplina processuale che, fortunatamente, non ha trovato modo di espandersi nella prassi, con la limitata eccezione del processo Lockheed che comunque è successivo alla legge 20/1962, e che, perciò, è rimasta ancora nella fase della progettazione ideale (la giustizia penale costituzionale: per considerazioni analoghe, S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., part. 195, per il quale in questa materia si sarebbe stati ancora alla prima attuazione).

Per altro verso, la legge 87, siccome manifestazione di indirizzo politico, è inevitabilmente sottoposta al giudizio della Corte, alla quale, perciò, è riservata una disciplina pienamente autonoma per tutto ciò che non ha per oggetto la disciplina riservata alla legge costituzionale dall'art. 137, primo comma, Cost. perché materia necessariamente costituzionale, e gran parte della legge 87 è solamente “prima attuazione”, con riferimento al diritto processuale, il cui pieno sviluppo è, dal punto di vista della Corte, un *interna corporis*, ovvero “norma di organizzazione”, che per la Corte è egualmente un *interna corporis*.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Si tratta del conflitto fra Corte costituzionale e Corte di cassazione intorno all'efficacia degli atti di istruzione preventiva compiuti in assenza del difensore. Su questo conflitto, vedi la nota [36], anche per riferimenti al contesto, mentre G. CONSO, *Il deposito degli atti istruttori e il diritto di difesa nelle varie ipotesi di istruzione sommaria*, *ivi*, 1703 illustra la questione dal punto di vista del diritto processuale penale.

La legge 87, perciò, è sia la legge indicata dall'art. 1, legge cost. 1/1953 come di prima attuazione delle norme costituzionali in materia di giustizia costituzionale, sia la legge che contiene le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale di cui all'art. 137, secondo comma, Cost. Essa perciò è sia una delle possibili leggi cui fa riferimento l'art. 137, secondo comma, che l'unica legge individuata dall'art. 1, legge cost. 1/1953 per la prima attuazione delle norme costituzionali in materia di giustizia costituzionale.

Il significato normativo dell'art. 1, legge cost. 1/1953, perciò, consiste nella individualizzazione specifica della legge 87 come la legge che disciplina il funzionamento della Corte costituzionale e questo vale fino a che l'art. 1, legge cost. 1/1953 non sia modificato dal legislatore costituzionale⁶¹.

Sotto questo aspetto, l'art. 1, legge cost. 1/1953 avrebbe modificato il testo costituzionale nella parte in cui questo consentiva al legislatore ordinario di intervenire quante volte riteneva opportuno cristallizzando la disciplina ordinaria sulla Corte costituzionale in una sola legge ordinaria, la legge ordinaria di prima attuazione delle norme costituzionali sul funzionamento della Corte⁶².

In questa parte, Modugno ritiene che la legge cost. 1/1953, nel suo articolo 1, che contiene l'elenco delle fonti sull'esercizio delle funzioni della Corte, non possa essere ricollegata alla riserva di legge costituzionale di cui all'art. 137, primo comma, Cost. e, perciò, “non possa essere considerata meramente integrativa rispetto alle norme costituzionali, ma possa disporre anche in deroga o in contrasto con la Costituzione”⁶³.

Nel pensiero di Modugno, 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”⁶⁴.

⁶¹ 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.

⁶² F. MODUGNO, *ivi*, part. 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»”.

⁶³ F. MODUGNO, *op. cit.*, part. 1725.

⁶⁴ 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 sommosso avviso di queste pagine, l'argomento prova troppo: la Corte è soggetta alla legge, come qualsiasi altro soggetto

L'espressione "ordinaria" utilizzata dal legislatore della legge cost. 1/1953 non impedirebbe la costituzionalizzazione della legge 87 perché l'ordinamento consente di distinguere fra la forma che consegue a un determinato procedimento di emanazione e il valore di un atto che deriva dalla sua efficacia passiva⁶⁵.

Il vero valore della formula utilizzata dal legislatore dell'art. 1, legge cost. 1/1953 sarebbe di attribuire a una specifica legge il compito di regolare il funzionamento anziché di un'attribuzione di potere al legislatore ordinario e, perciò, di dare a quella legge un valore materialmente costituzionale⁶⁶.

Un tanto non significa che la legge 87 non possa essere oggetto di sindacato da parte della Corte costituzionale, ma solo che la legge 87 rappresenta l'esercizio di una funzione che il legislatore ordinario ha perduto nel momento in cui l'ha esercitata.

In conclusione, per questa posizione, che è davvero notevole nella parte in cui si sforza di leggere un tessuto normativo assai complesso e forse non particolarmente perspicuo con piglio quasi rabbinico, per il tentativo, che è proprio di un *midrash*, di dare a ogni parola costituzionale il significato che deve avere per esprimere l'intera sua potenza, la legge 87/53 sarebbe l'esercizio di una competenza affidata *una tantum* al legislatore ordinario e, perciò, si può aggiungere destinata ad essere completata non più dal legislatore ma dalla stessa Corte costituzionale nell'esercizio delle attribuzioni di autonomia normativa riconosciute dagli artt. 14 e 22, legge 87.

E' una posizione in cui l'interpretazione dell'art. 137, Cost. diventa tutt'uno con quella dell'art. 1, legge cost. 1/1953, e questo pare il punto essenziale degli argomenti svolti da Modugno, il quale determinerebbe il carattere "speciale e rinforzato" della legge 87, aspetto

dell'ordinamento giuridico, purché la legge sia costituzionalmente legittima, di talché l'argomento vero resta quello letterale.

⁶⁵ 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 funzioni 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 (in questi termini, Ruggeri, vedi nota [79]).

⁶⁶ Il valore materialmente costituzionale sarebbe nel fatto che la legge 87, essendo espressamente richiamata dall'art. 1, legge cost. 1/1953, non potrebbe essere in alcun modo modificata dal legislatore ordinario senza che lo stesso violi l'art. 1, legge cost. 1/1953, perciò la legge 87 sarebbe una legge ordinaria ma tale legge ordinaria sarebbe l'espressione di un potere normativo che la Costituzione vorrebbe espresso *una tantum*: "ciò che non sembra potersi disconoscere è (...) la forza passiva o *resistenza* nei confronti di goni successiva legge ordinaria nella materia ad essa riservata" (F. MODUGNO, *op. cit.*, part. 1727).

che, per le considerazioni che si sono svolte e per quelle che si devono ancora completare, appare invece più discutibile.

Panunzio affronta il tema della natura della legge 87/1953 nel nono capitolo del lavoro (prima trattazione organicamente monografica) dedicato ai regolamenti della Corte costituzionale⁶⁷, sicché per lui il vero nodo della questione è che se la legge 87 avesse natura costituzionale allora i regolamenti della Corte costituzionale sarebbero coperti da una fonte di rango costituzionale e questo risolverebbe qualsiasi problema intorno alla loro validità ed efficacia quali fonti di autonomia della Corte⁶⁸.

Per questo Autore, l'art. 137, secondo comma, Cost. non risolverebbe la questione circa il numero di leggi ordinarie che si possono susseguire nello stabilire le altre norme necessarie a consentire la costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale. Questo problema sarebbe risolto dall'art. 1, legge cost. 1/1953 il cui contenuto normativo essenziale sarebbe nella previsione di un elenco tassativo di fonti e questo elenco richiamerebbe espressamente la legge 87, che perciò non solo è una ma è anche esattamente quella⁶⁹.

Resta da comprendere l'estensione del contenuto riservato dall'art. 1, legge cost. 1/1953 alla competenza della legge di prima attuazione delle norme costituzionali sulla giustizia costituzionale. L'art. 1, legge 87 stabilisce che la Corte eserciti le sue funzioni secondo quanto previsto dalla legge ordinaria di prima attuazione e questo consentirebbe, siccome la legge 87 disciplina le funzioni della Corte suddividendosi in due titoli: Costituzione e Funzionamento, di affermare che la materia affidata dall'art. 1, legge cost. 1/1953 alla legge di prima attuazione sia la stessa che l'art. 137, secondo comma, affida alla legge ordinaria⁷⁰.

La legge 87 non avrebbe, perciò, acquistato una peculiare natura e in particolare la natura di legge costituzionale.

Non sembrerebbe perché è stata modificata con legge ordinaria diverse volte (art. 4, legge 265/1958 e art. 27, legge 311/1958, ma soprattutto art. 35, legge 20/1962 che ha abrogato l'intero capo IV).

⁶⁷ S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., part. 172 e ss.

⁶⁸ Il problema affrontato da Panunzio era stato oggetto dello studio di Nocilla, (D. NOCILLA, *Aspetti problematici*, cit., part. 2031) per il quale la potestà di autorganizzazione della Corte si fonderebbe sulla garanzia di indipendenza dei giudici costituzionali di cui al primo comma dell'art. 137: "in ultima analisi, l'art. 137 riservando – sia pure in certi limiti – la disciplina dell'attività della Corte alla legge costituzionale ed affermando contemporaneamente l'indipendenza – imparzialità dell'organo sembra attribuire fondamento al potere autoorganizzativo della Corte stessa. Prova ne sia la connessione fra i tre concetti di imparzialità, indipendenza e autonomia organizzativa" che si estrinsecerebbe in un potere di autonormazione a sua volta collegato con l'esigenza che sarebbe propria dell'imparzialità di una "determinazione preventiva in via generale e astratta della norma da applicare alle varie fattispecie concrete in modo che si realizzi un pari trattamento di situazioni identiche fra loro".

E' facile osservare che l'indipendenza del giudice non coincide necessariamente con l'imparzialità e che l'imparzialità del giudice non presuppone necessariamente la capacità di regolare autonomamente le proprie attribuzioni, presuppone unicamente la predeterminazione in via generale ed astratta della norma da applicare alle varie fattispecie concrete.

⁶⁹ Si è già osservato che questo presupposto interpretativo non spiega perché il legislatore della legge cost. 1/1953 non abbia espressamente citato il titolo della legge 87, perché se non ne poteva conoscere il numero e neppure l'anno di approvazione, il titolo lo conosceva da tempo.

⁷⁰ In pratica se si è ben compreso il pensiero di Panunzio, l'unico senso normativo (e pratico) dell'art. 1, legge cost. 1/1953 sarebbe di cristallizzare la legge 87, in termini tutto sommato non molto dissimili, a livello di premesse, da quelli espressi da Modugno.

Nello stesso tempo, la legge 87 è stata più volte sottoposta a controllo di costituzionalità (Corte cost. 111/1963 e 127/1966) e questo sarebbe incompatibile con la sua natura di legge costituzionale.

La vera caratteristica della legge 87 sarebbe che la stessa ha per oggetto l'”attuazione” della Costituzione e della legge cost. 1/1948: è la legge che serve a rendere operative queste norme costituzionali.

La legge 87 sarebbe, perciò, una legge atipica, ovvero una legge la cui capacità di produzione giuridica o la resistenza all'abrogazione delle sue norme, è diversa da quella tipica del genere formale del tipo cui questa legge appartiene.

Le norme della legge 87 che sono state emanate per la prima attuazione delle norme costituzionali che disciplinano l'esercizio delle funzioni della Corte sarebbero atipiche per la particolare resistenza all'abrogazione che deriva loro dalla espressa elencazione di cui all'art. 1, legge cost. 1/1953⁷¹.

L'ultimo classico di cui si ripercorre il pensiero è Cerri⁷², il quale premette che garantire la stabilità della disciplina di grado legislativo relativa alla giurisdizione costituzionale vale come garanzia di indipendenza dell'organo costituzionale “in un senso particolarmente intenso che confina con la sua «sovranità»”⁷³, di talché riconoscere una natura non modificabile alla legge 87 sta insieme al riconoscimento della natura primaria delle norme regolamentari prodotte dalla Corte.

La verità sarebbe sia che il legislatore è più volte intervenuto sulla legge 87 e non sempre per adeguarne il contenuto a nuove leggi di livello costituzionale (così, in particolare la legge 170/1978 sui giudizi di accusa), sia che la Corte costituzionale si è sovrapposta con le proprie Norme Integrative ad alcune previsioni della legge 87⁷⁴, sicché il vero significato dell'art. 1, legge cost. 1/1953 non sarebbe 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*.

E questo, va detto, non merita di essere considerato affatto irragionevole, anche perché corrisponde all'evoluzione della disciplina di rango primario sulla legge costituzionale che si è sempre concentrata in due documenti: la legge 87, come successivamente modificata, e le Norme Integrative, come successivamente modificate⁷⁵.

⁷¹ Ma questa conclusione non permette a Panunzio di risolvere il problema che si poneva circa l'effettivo fondamento della potestà regolamentare della Corte, oltre a non essere convincente perché se l'art. 1, legge cost. 1/1953 definisce la legge 87 come di prima attuazione e se questo vale, come con estremo acume evidenziato da Modugno, sul piano normativo, allora si ha che la legge 87 deve poter essere modificata, deve lasciare spazio ad altre norme di più matura attuazione dei precetti costituzionali. Queste norme, però, nello schema di Panunzio non potrebbero che provenire dalla Corte costituzionale che, però, in questo modo guadagnerebbe una sovranità processuale che appare molto al di sopra delle attribuzioni che le spettano secondo il complesso intarsio formato dall'art. 137, primo e secondo comma, Cost. e dall'art. 1, legge cost. 1/1953.

⁷² 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.

⁷³ Id., *op. cit.*, 27.

⁷⁴ In questi termini, gli artt. 3, ultimo comma, 26, sesto comma e 27 quarto comma, N.I.

⁷⁵ Sembra, se si è ben compreso il suo pensiero, orientato in questi termini 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

6 – La legge 87 nel pensiero dei glossatori

Se il pensiero degli autori che si sono rammentati può essere considerato classico, o in taluni casi neoclassico, nel senso più nobile di queste espressioni, è giocoforza che tutti coloro che si sono dedicati al tema in età più recente hanno, in qualche modo, integrato le tesi già svolte. Il tema della collocazione della legge 87, infatti, è diventato progressivamente un tema di grande spessore dogmatico e teorico ma di minimo impatto pratico⁷⁶, un tema che non avrebbe troppo senso prendere di petto, né per chi si avvia sulla strada degli studi di diritto costituzionale, né per chi li va, con i propri limiti, completando.

Una posizione molto attenta è quella di Carnevale⁷⁷ per il quale, se si è ben compreso il suo pensiero, 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 antinomie⁷⁸.

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 è un po' ardua), nonché la crisi della legge come strumento di normazione generale e astratta farebbero 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.

⁷⁶ In questi termini, F. DAL CANTO, sub *art. 137*, cit., 2677.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ 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.

Il modello della intercessione funzionale condurrebbe a un microcosmo ordinamentale formato dal combinarsi delle Norme Integrative con la legge 87 e caratterizzato da una forte connotazione di separatezza – specialità.

Il Ruggeri delle *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*⁷⁹ osserva, con perspicace attenzione, se così posso dire, 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 costituzionale⁸⁰).

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

Spadaro⁸¹ ritiene il sistema delle fonti in materia di giustizia costituzionale un “complesso disorganico”⁸², che andrebbe ricostruito in sistema, considerando 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 Spadaro⁸³ 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 avrebbe per oggetto l'organizzazione della Corte 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 che 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

⁷⁹ A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I. *L'ordinazione in sistema*, Torino – Giappichelli, 1993, part. 197.

⁸⁰ 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*.

⁸¹ 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.

⁸² Id., op. cit., part. 77.

⁸³ A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino – Giappichelli, 2019, 41 e ss., dove vale la pena di osservare, per la delicatezza del richiamo, è citata l'espressione che fu di D'Orazio: la genesi della Corte costituzionale.

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”⁸⁴.

Uno spunto di grande interesse è in Garofoli⁸⁵, il quale sostiene che fra l'art. 1, legge cost. 1/1953 e l'art. 14, N.I. vi sarebbe un rapporto di mutua implicazione tale per cui il primo on potrebbe essere interpretato indipendentemente dall'altro⁸⁶.

Dal Canto⁸⁷, che pure riepiloga il sistema delle fonti in materia di giustizia costituzionale, con ordinata intelligenza, lo considera un “caotico insieme di norme adottate non senza disarmonie”⁸⁸, 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 relativa⁸⁹.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ R. GAROFOLI, *Sulla sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte costituzionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1997, 665. L'Autore in definitiva propone una lettura della legge 87 come una legge che poteva essere emanata solo una volta dal Parlamento e prima dell'entrata in funzione della Corte costituzionale, pena l'inevitabile interferenza fra le funzioni esercitate dal Parlamento e quelle attribuite alla Corte. Si tratta di uno sviluppo dell'argomento utilizzato da Modugno per giustificare la propria tesi malgrado la legge 20/1962.

⁸⁶ 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. In realtà ma anche a sommosso 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.

⁸⁷ F. DAL CANTO, sub *art. 137*, cit. Una più che esaustiva ricostruzione delle fonti in materia di giustizia costituzionale si trova in E. LAMARQUE, v. *Corte costituzionale*, in *Enc. dir., I Tematici*, V-2023, *Potere e Costituzione* (M. CARTABIA E M. RUOTOLO, ed.), Milano – Giuffrè, 2023, part. 819 e ss. che sottolinea il carattere disordinato di queste norme il cui tratto essenziale sarebbe quello di non essere state mai aggiornate se non nel caso in cui questo era assolutamente indispensabile e senza che taluni errori, come è accaduto nel caso della formulazione dell'art. 23, legge 87, fossero emendati (rilevanza e non manifesta infondatezza sono unite dalla congiunzione “o” anziché da “e” come avrebbe dovuto essere e come è stato per costante giurisprudenza).

⁸⁸ Id., op. cit., part. 2677.

⁸⁹ 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 *interna corporis*.

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 regolare⁹⁰, affidando però la disciplina di questo oggetto al complesso intersecarsi di eventuali novelle alla legge 87 con le norme integrative.

Il Romboli del manuale di giustizia costituzionale⁹¹ considera la legge 87 come 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 processuale⁹².

In definitiva, dopo lo sforzo dei classici e dei neoclassici di ricostruire il ruolo della legge 87 nel sistema delle fonti del diritto, il dibattito sembra essersi acquietato e la dottrina più recente, quella che si è semplicisticamente definita con l'espressione "glossatori", si è accontentata di richiamare il dibattito già svolto dai giganti del passato aggiungendo qualche commento *en passant*⁹³.

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?

⁹⁰ Id., *op. cit.*, part. 2680.

⁹¹ Forse sarebbe meglio parlare di scuola pisana del processo costituzionale, vedi E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino – Giappichelli, 2007, 42 [aggiornare alla nuova edizione].

⁹² E un tanto può essere considerato una ulteriore manifestazione del suprematismo della Corte denunciato da un'attentissima dottrina: A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfina- menti 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 riaccostamento 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. e E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, *ivi* 777 ss.

⁹³ Non sembra un caso che fra i commentatori delle sentenze 68/2021 e 255/2014 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità (con una interpretativa di accoglimento) degli artt. 30 e 31, legge 87 nessuno si sia soffermato sulla questione del livello della legge 87, nemmeno la Corte costituzionale, peraltro. Peraltro, l'omissione suona singolare a queste pagine se si tiene conto che il relatore della sentenza 68/2021 è Franco Modugno, ovvero il principale sostenitore della tesi che considera la legge 87 come una fonte atipica, sebbene sottoposta a controllo di costituzionalità.

Sono queste le domande che avevano guidato il pensiero dei classici e restano centrali, soprattutto in un contesto nel quale la giurisprudenza costituzionale affronta la legge 87 senza porsi più alcun problema circa il suo valore.

7 – La legge 87 nelle novelle

Nel richiamare la dottrina che si è occupata della legge 87 si è avuto modo di richiamare diversi interventi del legislatore che hanno innovato in maniera puntuale la disciplina posta da questa fonte del diritto.

Vale la pena ricordarli in maniera più sistematica di quanto non si sia fatto sinora.

La legge 265/1958⁹⁴ ha come scopo quello di integrare e modificare la legge 87 con riferimento alla concreta operatività della Corte e non tocca l'autonomia costituzionale dell'organo per quello che riguarda la definizione della sua grammatica processuale. Le sue norme prevedono la destinazione a sede permanente della Corte del Palazzo della Consulta: è una disposizione che dispone di un bene appartenente al patrimonio dello Stato⁹⁵. L'art. 2 definisce il dettaglio della corresponsione degli emolumenti dovuti ai giudici costituzionali dal punto di vista degli adempimenti previdenziali e quindi ha per oggetto una materia che non poteva essere definita dall'autonomia costituzionale della Corte. L'art. 3 introduce un limite all'applicazione della imposta di bollo con riferimento al processo costituzionale: anche in questo caso si tratta di un argomento che non avrebbe potuto essere regolato dalla Corte costituzionale, a meno che la stessa non sollevasse dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'applicazione del bollo agli atti dei giudizi che si svolgevano dinanzi alla stessa. L'art. 4 consente il comando del personale impiegato presso le amministrazioni dello Stato presso la segreteria del Presidente della Corte o dei giudici. La Corte non può regolare lo status dei dipendenti che non sono in servizio presso la stessa per ciò che riguarda il rapporto con le amministrazioni di provenienza.

La legge 311/1958 disciplina organicamente lo status dei professori universitari e il suo art. 27 modifica l'art. 7, quarto comma, legge 87 prevedendo che, cassato l'incarico, il professore

⁹⁴ 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). Il primo articolo destina a sede permanente della Corte costituzionale il palazzo della Consulta. Il secondo articolo ha per oggetto il trattamento di quiescenza e di previdenza dei giudici costituzionali nonché l'applicazione delle relative ritenute previdenziali. Il terzo articolo stabilisce la gratuità degli atti del processo costituzionale rispetto all'imposta di bollo. Il quarto articolo sostituisce l'art. 14, legge 87 prevedendo che la Corte possa definire la composizione del gabinetto del Presidente e delle segreterie dei giudici nell'ambito dei propri ordinamenti ma tenendo conto delle norme vigenti per le amministrazioni dello Stato. Questa disposizione appare interessante nella parte in cui limita l'autonomia costituzionale della Corte che nella misura in cui è libera di definire con i propri regolamenti la composizione della sua pianta organica deve però tenere conto delle norme in vigore per le amministrazioni dello Stato per quanto riguarda lo *status* dei suoi dipendenti, sicché, in materia di pubblico impiego, l'autonomia normativa della Corte non può dispiegarsi in contrasto con le norme generali previste per i dipendenti pubblici.

⁹⁵ Notoriamente il Palazzo della Consulta era la sede del Ministero per le colonie e, prima, era stato la sede del ministero per gli affari esteri.

universitario abbia diritto a essere riammesso in ruolo in soprannumero nella stessa Facoltà presso la quale prestava servizio prima di divenire giudice costituzionale. Entro tre mesi, il professore universitario può chiedere di essere chiamato, sempre in soprannumero, da un'altra Facoltà e, in ogni caso, la Facoltà presso la quale rientra in servizio può, con il consenso dell'interessato, destinarlo a un diverso insegnamento. Si tratta di una disposizione che non riguarda l'autonomia costituzionale della Corte ma unicamente la sorte del rapporto di pubblico impiego del giudice costituzionale che era professore universitario una volta cessato dalle sue funzioni⁹⁶.

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 1963⁹⁷, 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.

L'art. 7, legge cost. 2/1967 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. La norma si trova in una posizione di incompatibilità con l'art. 3, legge cost. 2/1967, per il quale la maggioranza deve essere dei due terzi dei componenti nei primi tre scrutini e dei tre quinti dei componenti negli scrutini successivi al terzo.

Non vi è dubbio che una legge costituzionale possa abrogare una legge ordinaria, soprattutto, però, in questo caso, la legge costituzionale interviene, forse inconsapevolmente, a mondare la legge 87 di una norma che si trovava in una posizione, come si è osservata, di complessa compatibilità con l'art. 64, Cost. che vuole le maggioranze speciali in tema di votazione delle Camere di competenza costituzionale⁹⁸.

Nello stesso tempo, questa legge non tocca la grammatica processuale della Corte costituzionale ma, piuttosto, intervenendo sulla sua composizione ne definisce – modificando l'art. 135, Cost. – le regole di costituzione, fissando all'art. 2 la regola per cui la Corte costituzionale nel giudicare dei titoli di ammissione dei suoi componenti può prendere in esame unicamente i requisiti soggettivi degli stessi, senza entrare nel merito del contenuto o della efficacia / validità dei provvedimenti che li hanno designati che sono di esclusiva

⁹⁶ 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.

⁹⁷ Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Antonio Segni*, Roma – Quaderni di documentazione del Servizio Archivio Storico, 2007, 50.

⁹⁸ In questi termini, come si è rammentato nella nota [26], l'On.le Targetti.

competenza del Capo dello Stato, del Parlamento in seduta comune e, perciò, del Presidente della Camera dei Deputati, e delle Supreme Magistrature.

Legge 298/2002 (Finanziaria 2003) ha di nuovo per oggetto la retribuzione dei giudici costituzionali. Il suo art. 37, intitolato “retribuzione dei giudici della Corte costituzionale” modifica l’art. 12, legge 87 fissandone la retribuzione non più con riferimento al “complessivo trattamento economico che viene percepito dal magistrato ordinario investito delle più alte funzioni” ma al “più elevato livello tabellare che sia stato raggiunto dal magistrato della giurisdizione ordinaria investito delle più alte funzioni, aumentato della metà”. Si tratta di una sorta di interpretazione autentica premiante⁹⁹. Il principio forte, qui, è quello della parità di retribuzione fra i Giudici, salvo il Presidente.

La più organica modifica della legge 87 è stata portata dalla legge 20/1962. Questa legge è il punto di arrivo di un complesso 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 la materia oggetto del Capo IV della legge 87. Si decise di suddividere la materia in due ambiti: uno riservato alla competenza dei regolamenti parlamentari¹⁰⁰ 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.

Il testo della proposta di legge fu approvato dapprima da entrambe le Giunte per il Regolamento di Camera e Senato e successivamente, dopo un esame in sede referente, in cui si confermò l’unanimità dei gruppi parlamentari, fu approvato dall’Assemblea, senza particolari discussioni. Lo stesso si può dire per il Senato¹⁰¹.

In questo caso, il Parlamento ha riflettuto sulla concreta possibilità di attivare la giustizia penale costituzionale e ha ritenuto non adeguata la disciplina del Capo IV della legge 87, dimostrando di ritenere che la stessa potesse essere modificata ogni volta che ciò si rendeva opportuno allo scopo di assicurare il massimo della capacità di funzionamento per la Corte costituzionale.

⁹⁹ Per quanto è possibile comprendere, il testo originario dell’art. 12, legge 87 parlando di retribuzione spettante al magistrato ordinario investito delle più alte funzioni si riferiva alla retribuzione del Presidente della Corte di cassazione, ma questa retribuzione viene interpretata come la retribuzione tabellare del Presidente della Corte di cassazione, ovvero quella che gli spetta per le funzioni che esercita e non in virtù della sua anzianità.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ L’importanza di questi atti fu di rendere concretamente attivabile la giustizia penale costituzionale in anni piuttosto incandescenti. Le dimissioni del Presidente Segni sono del 1964 e il clima che le caratterizzò aveva diffuso il suo odore di zolfo da tempo.

Sembra perciò corretto ritenere che la legge 20/1962 consideri la legge 87 come un cantiere aperto che ha come scopo di consentire alla Corte di esercitare le proprie attribuzioni pienamente.

L'art. 9, legge 131/2003 (cd. Legge La Loggia, dal nome del Ministro per gli Affari Regionali del Governo Berlusconi II) ha modificato gli artt. 31, 32, 33 e 35 per adeguare 87 alla riforma del Titolo V¹⁰².

Nel corso dei lavori preparatori, mentre l'indagine conoscitiva al Senato si soffermò in particolare sul secondo comma dell'art. 32 che configura una sorta di accesso indiretto del Consiglio delle Autonomie Locali alla Corte costituzionale (vedi l'audizione dell'ANCI il 3

¹⁰² Questo il testo dell'articolo:

1. L'articolo 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è sostituito dal seguente:

"Art. 31. - 1. La questione di legittimità costituzionale di uno statuto regionale può, a norma del secondo comma dell'articolo 123 della Costituzione, essere promossa entro il termine di trenta giorni dalla pubblicazione.

2. Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana, il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere, ai sensi dell'articolo 127, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione.

3. La questione di legittimità costituzionale è sollevata, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, anche su proposta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, dal Presidente del Consiglio dei ministri mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato, entro i termini previsti dal presente articolo, al Presidente della Giunta regionale.

4. Il ricorso deve essere depositato nella cancelleria della Corte costituzionale entro il termine di dieci giorni dalla notificazione".

2. Il secondo comma dell'articolo 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è sostituito dal seguente:

"La questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio dei ministri entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto impugnati".

3. Al primo comma dell'articolo 33 della legge 11 marzo 1953, n. 87, le parole: "dell'articolo 2, secondo comma, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1" sono sostituite dalle seguenti: "dell'articolo 127, secondo comma, della Costituzione".

4. L'articolo 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è sostituito dal seguente:

"Art. 35. - 1. Quando è promossa una questione di legittimità costituzionale ai sensi degli articoli 31, 32 e 33, la Corte costituzionale fissa l'udienza di discussione del ricorso entro novanta giorni dal deposito dello stesso. Qualora la Corte ritenga che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini, trascorso il termine di cui all' articolo 25, d'ufficio può adottare i provvedimenti di cui all' articolo 40. In tal caso l'udienza di discussione è fissata entro i successivi trenta giorni e il dispositivo della sentenza è depositato entro quindici giorni dall'udienza di discussione".

5. Le Regioni assicurano la pronta reperibilità degli atti recanti la pubblicazione ufficiale degli statuti e delle leggi regionali.

6. Nei ricorsi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regione e tra Regione e Regione, di cui agli articoli da 39 a 42 della legge 11 marzo 1953, n. 87, proposti anteriormente alla data dell'8 novembre 2001, il ricorrente deve chiedere la trattazione del ricorso, con istanza diretta alla Corte costituzionale e notificata alle altre parti costituite, entro quattro mesi dal ricevimento della comunicazione di pendenza del procedimento effettuata a cura della cancelleria della Corte costituzionale; in difetto di tale istanza, il ricorso si considera abbandonato ed è dichiarato estinto con decreto del Presidente.

ottobre 2002), la maggiore attenzione del relatore cadde sull'art. 35 in punto di impugnazione degli statuti regionali¹⁰³.

Non risultano invece discussioni, né nei lavori preparatori, né nella non avara dottrina sulla legge La Loggia¹⁰⁴, sulla capacità – ma anche sulla opportunità¹⁰⁵ – di modificare la legge 87 del 1953 senza attendere che vi provvedesse autonomamente la stessa Corte costituzionale.

Si tratta di norme che concorrono a definire le modalità di accesso alla giustizia costituzionale nei giudizi di legittimità costituzionale e nei conflitti generati dalle interferenze fra la sovranità statale e il sistema delle autonomie territoriali delle Regioni e delle Province autonome.

Questa modifica, insomma, dimostra come la Corte può disporre del modo in cui esercitando le proprie funzioni costruisce la propria grammatica processuale e si dà, perciò, una identità, ma non può disporre, invece, dello spazio che occupa nella Forma di Stato e nella Forma di Governo che è materia costituzionale e resta tale anche nel caso in cui sia concorrente a definirla norme di natura ordinaria.

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

Da una parte, molte modifiche minime che, però, dimostrano la difficoltà pratica di sostenerne la natura rinforzata e due modifiche di più largo respiro, l'una che ha abrogato completamente il Capo IV del Titolo II della legge 87 per adeguare la disciplina della giustizia penale costituzionale al regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa e l'altra che ha modificato significativamente le norme della legge 87 dedicate al contenzioso regionale per adeguarne il contenuto alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Queste modifiche dimostrano la titubanza del legislatore ordinario a lasciare la Corte libera di definire la propria collocazione nel sistema attraverso l'esercizio della propria autonomia normativa.

Nessuna novella, però, ad eccezione della legge cost. 2/1967, che però lo ha fatto implicitamente e non espressamente, ha mai toccato ciò che la Corte aveva liberamente fissato attraverso l'esercizio della sua autonomia normativa.

Nessuna novella, inoltre, è mai uscita dall'alveo della legge 87: 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 puntuale¹⁰⁶.

¹⁰³ Sul tema, A. CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti regionali*, Milano – Giuffrè, 2007.

¹⁰⁴ Si veda, fra i molti, AA. VV., *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione, Commento alla legge «La Loggia», (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, a cura di E. LAMARQUE, P. CAVALERI, Torino – Giappichelli, 2004.

¹⁰⁵ In questi termini, A. CERRI, *Il potere cautelare nei giudizi principali alle sue prime prove*, in *Giur. cost.*, 2006, 2444 ss., ma anche C. PINELLI, *Attuazione degli articoli 123, secondo comma, e 127 della Costituzione, in materia di ricorsi alla Corte costituzionale, in Legge «La Loggia», Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini – Maggioli Editore, 2003, 180 ss.

¹⁰⁶ Le uniche norme che 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 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

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 lascivo 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.

In altre parole, mentre la fissazione dei confini della giustizia costituzionale spetta al binomio Costituzione / legge, la definizione delle modalità di esercizio delle attribuzioni della Corte costituzionale guarda al trinomio Costituzione / legge / autonomia normativa della Corte, perché in questo caso la Corte costituzionale è strutturalmente titolare del potere di concorrere a definire la grammatica processuale che applica e, perciò, di darsi il volto che ritiene di indossare nella complessa dinamica dei poteri dello Stato.

Le Norme Integrative, in questo modo, sono destinate naturalmente a sovrapporsi con la legge 87, di cui costituiscono la corretta interpretazione, perché solo la Corte può fare applicazione delle disposizioni processuali contenute in questa fonte e le decisioni della Corte non possono essere oggetto di alcuna forma di impugnazione per effetto dell'art. 136, Cost. che, perciò, non costituisce una norma di natura esclusivamente processuale ma concorre a definire il ruolo della Corte nel sistema, secondo la illuminante intuizione di Grosso.

Con le Norme Integrative, in altre parole, la Corte definisce in maniera generale ed astratta il modo in cui la stessa ritiene di dover applicare la disciplina processuale posta dalla legge 87 in modo che la stessa sia il più possibile efficace e assicuri alla Corte di operare al massimo delle sue potenzialità.

Ma la stessa espressione con cui l'art. 22, legge 87 definisce e riconosce questa competenza della Corte fa intendere che la Corte sia chiamata a completare il disegno della legge 87 in modo da permettere alla Corte di appropriarsi della propria grammatica processuale e di definire attraverso di essa la propria identità costituzionale.

8 – La giurisprudenza costituzionale sulla legge 87

La giurisprudenza costituzionale ha corteggiato a lungo la legge 87.

Dapprima ha avuto un approccio assai timido, quasi pudico: si tratta delle sentenze con cui la Corte ha iniziato a fare conoscenza con la legge 87 nei primi anni della sua attività.

Corte cost. 38/1957 ha inquadrato la legge 87 nel quadro del principio di unicità della giustizia costituzionale nel nostro sistema: siccome unico è il sistema di giustizia costituzionale, dove unico significa accentrato, unico deve essere anche il suo ordinamento¹⁰⁷, di qui il valore

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 materia deferita 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.

¹⁰⁷ In quel caso, la Corte affrontava il nodo della sopravvivenza dell'Alta Corte di Giustizia per la Regione Sicilia e quindi forte era il richiamo alla unità del sistema di giustizia costituzionale, vedi A. D'ATENA, *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello Statuto regionale siciliano (Riflessioni sull'elaborazione*

dell'insieme di norme che discendono dall'art. 137, Cost. per il tramite dell'art. 1, legge cost. 1/1953, "che richiama e riconsacra l'unitaria disciplina della giurisdizione costituzionale, elencandone tassativamente le relative fonti, sia pure con riferimento alle forme, ai limiti e alle condizioni, che la Corte costituzionale deve osservare nell'esercizio delle sue "funzioni". In questa occasione, la Corte precisa tre aspetti che caratterizzano il collocarsi della legge 87 nel sistema delle fonti: in primo luogo, la legge 87 è una legge ordinaria, per cui se si vuole dare un rilievo particolare a questa fonte occorre dimostrare che la forma della legge ordinaria può accompagnarsi a un'efficacia diversa da quella tipicamente connessa al procedimento di approvazione, il che significa affermare che l'efficacia di una fonte non dipende dalla fonte sulla sua produzione. In secondo luogo, la Corte sottolinea che la legge 87 è stata promulgata l'11 marzo 1953 esattamente come la legge cost. 1/53, sicché, lascia intendere la Corte, è una legge ordinaria ma questa legge ordinaria è quella indicata espressamente da una legge costituzionale. In terzo luogo, la Corte giudica il contenuto della legge 87 come minuzioso¹⁰⁸. Più interessante, per certi aspetti, Corte cost. 56/57 in cui viene risolto il problema della legittimazione attiva delle Province Autonome di Trento e Bolzano nel conflitto di attribuzione intersoggettivo: la Provincia Autonoma di Bolzano che aveva impugnato il decreto di scioglimento del Consiglio comunale di Bressanone sosteneva di essere legittimata perché l'art. 1, legge cost. 1/1953 aveva delegato al legislatore della legge 87 il compito di completare la disciplina in materia di giustizia costituzionale e questi avrebbe, all'art. 42, esteso alle due Province Autonome la legittimazione attiva della Regione Trentino Alto Adige¹⁰⁹. Per la Corte, un tanto non si potrebbe sostenere poiché "appare che la ricordata legge costituzionale n. 1 del 1953 ha demandato alla legge ordinaria (che è stata poi quella n. 87 del 1953) il limitato compito di regolare la prima attuazione delle norme costituzionali (Carta costituzionale e legge 9 febbraio 1948, n. 1) e in tale circoscritto campo non possono evidentemente rientrare norme che tocchino la sostanza stessa del processo costituzionale come appunto quelle relative alla determinazione dei soggetti processuali". La Corte considera in questo caso riduttivamente la portata della legge 87 che viene limitata alle norme di prima attuazione delle norme contenute nella Costituzione e nella legge cost. 1/1948: la determinazione dei soggetti processuali definisce i confini della giustizia costituzionale e, perciò, è materia costituzionale.

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 è accompagnata da una nota redazionale su Giurisprudenza costituzionale, dal 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).

¹⁰⁸ Un minimo di onestà intellettuale impone a queste pagine di avvertire che quanto illustrato nel testo lo si ricava dal seguente letterale passaggio della sentenza 38/1957: "Così, infine, la legge ordinaria n. 87, pur essa dell'11 marzo 1953, che reca norme minuziose sulla costituzione e sul funzionamento della Corte".

¹⁰⁹ Per comodità di lettura, si trascrive il testo dell'art. 42, legge 87: *Le disposizioni di questa sezione [SEZIONE II. - Dei conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni e fra Regioni, n.d.r.] che riguardano la Regione ed i suoi organi si osservano anche, in quanto applicabili, per le due Province della Regione Trentino-Alto Adige.*

Corte cost. 111/1963¹¹⁰ risolve un dubbio piuttosto originale: taluni referendari della Corte dei conti si erano chiesti se fosse legittima la norma della legge 87 (art. 2, lett. c) che limita la partecipazione al collegio che elegge il giudice della Corte di competenza della Corte dei conti al suo presidente, ai presidenti di sezione, al procuratore generale e ai vice – procuratori generali, nonché a tutti i consiglieri, escludendo i referendari e primi referendari.

Ad avviso delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, che era stata investita dal dott. Paone e da altri 37 primi referendari della impugnazione del decreto 15 febbraio 1963, n. 12 con cui il Presidente della Corte dei conti aveva convocato il collegio per l'elezione del giudice costituzionale riservato alla Corte dei conti, il dubbio che l'art. 2, lett. c) fosse in contrasto con l'art. 135, Cost. che parla di Supreme Magistrature senza distinguere fra i diversi supremi magistrati a seconda della loro anzianità.

Per la Corte il dubbio è infondato ma non perché la legge 87, come era stato suggerito nelle difese dell'Avvocatura dello Stato, è sottratta al sindacato di costituzionalità¹¹¹, ma perché l'art. 135, Cost. nell'esprimere il concetto di Suprema Magistratura ha bisogno della intercessione del legislatore ordinario senza la quale non sarebbe possibile individuare i componenti delle supreme magistrature che devono partecipare al collegio costituito per l'elezione dei giudici costituzionali e questo compito, per effetto di quanto stabilito all'art. 1, legge cost. 1/1953, è stato affidato alla legge 87¹¹².

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ "Da ciò non può dedursi, come qualche cenno dell'ordinanza di rimessione e i più aperti assunti della difesa del Presidente del Consiglio potrebbero far ritenere, che questa legge si ponga a un grado diverso da quello della legge ordinaria nella gerarchia delle fonti, con conseguenze che si rifletterebbero perfino sul controllo di costituzionalità; ma se ne può ricavare soltanto che ad essa è lasciato dal precetto costituzionale, più che non accada nel caso di altri rinvii alla legge così frequenti nella Costituzione, uno spazio più ampio, e che le è assegnato, per la funzione che deve svolgere, un carattere che potrebbe consentire di accostarla alle norme di attuazione degli Statuti regionali, sulla natura, i limiti e l'efficacia delle quali la Corte ha già avuto, del resto, occasione di manifestare il proprio pensiero (sentenza n. 14 del 15 giugno 1956; sentenza n. 20 del 29 giugno 1956)". Sulle disposizioni di attuazione degli Statuti speciali, vedi 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, 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.

¹¹² "L'art. 135 della Costituzione stabilisce che un terzo dei giudici della Corte siano eletti dalle "supreme magistrature ordinaria e amministrative". Si tratta, come è chiaro, di un precetto che ha bisogno di essere integrato e specificato, come lo stesso Costituente riconosce (e non soltanto in relazione a questa specifica norma), quando rinvia, nel successivo art. 137, a una legge costituzionale per quel che attiene alle condizioni, le forme e i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale e alle garanzie di indipendenza dei giudici della Corte (primo comma); e alla legge ordinaria per le "altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte". Il che trova conferma nell'art. 1 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, che ribadisce il rapporto sistematico che intercorre tra Carta costituzionale, leggi costituzionali e legge ordinaria, la quale ultima definisce come "emanata per la prima 'attuazione' delle predette norme costituzionali" [...] Ora, nel

Per questa sentenza, la legge 87 è sicuramente la legge ordinaria richiamata dall'art. 1, legge cost. 1/1953 di talché il rapporto d'intercessione sistematica che intercorre fra la Costituzione, le leggi cost. 1/1948 e 1/1953 e la legge 87 sarebbe particolarmente intenso, perché gli unici limiti che sono stati posti alla legge 87 sono il non contrastare con la Costituzione e le leggi costituzionali integrando il sistema così come definito, appunto, dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali.

In definitiva, nei suoi primi approcci con la legge 87, la Corte ha modo di chiarire sufficientemente lo spazio che occupa nel sistema delle fonti: si tratta di una legge ordinaria che come tale è subordinata alla Costituzione e alle altre leggi costituzionali, ma che, per effetto dello spazio che Costituzione e leggi costituzionali aprono nel momento in cui si intende concretamente avviare il funzionamento della Corte, gode di una libertà di sintesi politica più ampia di quella che si ha in un qualsiasi altro caso di riserva di legge, senza però che questa libertà possa arrivare a modificare i confini della giustizia costituzionale che devono trovare il loro fondamento nella Costituzione e nelle altre leggi costituzionali.

L'appuntamento cruciale fra la giurisprudenza costituzionale e la legge 87 è quello risolto da Corte cost. 122/1966¹¹³: in questo caso, l'Avvocatura dello Stato aveva espressamente insistito per la non sindacabilità della legge 87 siccome fonte atipica nominativamente prevista dall'art. 1, legge cost. 1/1953¹¹⁴.

dettare la norma dell'art. 2, lett. c, che è quella impugnata, il legislatore ordinario non ha travalicato i limiti impliciti nel rinvio alla legge di attuazione, che, ovviamente, sono quelli di non contrastare con le norme costituzionali, nell'integrare ed attuare il sistema, le cui basi sono poste dalla Costituzione, e segnatamente dall'art. 135. Vero è che questo articolo parla di "supreme magistrature ordinaria e amministrative", ed è anche vero che qui "magistrature" non sta al luogo di "magistrati"; ma è altrettanto vero che il richiamo è fatto alle magistrature, non già nella loro composizione ordinaria, ma ad esse in quanto speciali collegi elettorali, investiti dell'alto compito di designare un terzo dei componenti della Corte costituzionale, l'organo a cui è affidato il compito di controllare la costituzionalità delle leggi e l'ordinata ed equilibrata convivenza degli organi costituzionali, tra i quali si suddivide l'esercizio della sovranità statale. Sicché, limitando la composizione del collegio ai consiglieri, ai presidenti di sezione, ai viceprocuratori generali, al procuratore generale e al presidente della Corte dei conti, la legge non ha violato alcuna norma costituzionale, ma piuttosto, ha attuato l'intento del Costituente, affidando compito così grave a collegi, che, sotto ogni aspetto, ha considerato supremi. Del che è conferma la norma contenuta nel secondo comma del medesimo art. 135 della Costituzione, strettamente collegata col primo, al quale dà e dal quale riceve luce, che, ispirata al medesimo intento, limita l'eleggibilità ai magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori, ai professori ordinari di università in materie giuridiche e agli avvocati dopo venti anni di esercizio: categorie, per prestigio ed esperienza, omogenee tra loro e con quelle che concorrono a costituire i collegi elettorali. E, infine, integra il sistema, in conformità col precetto costituzionale, rivolta com'è al fine di rendere rigorosa e meditata la scelta, la norma dell'art. 3 della stessa legge, che, ponendo quelle che un tempo si dicevano "strettezze", stabilisce che i giudici nominati dal Parlamento devono essere eletti da questo in seduta Comune delle due Camere, a scrutinio segreto e con maggioranza di tre quinti dell'Assemblea nel primo scrutinio, e dei tre quinti dei votanti negli scrutini successivi."

¹¹³ Sul quale vedi la dottrina citata nella nota [60], cui adde 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.

¹¹⁴ Al punto 3 del Considerato in diritto, si legge: "L'Avvocatura dello Stato deduce preliminarmente l'insindacabilità della questione, sul riflesso che la disposizione impugnata sarebbe compresa in una legge

Per la Corte non è così per effetto della 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).

Non può non far sussultare sulla sedia il richiamo alla giurisprudenza sulle disposizioni di attuazione, che, come osserva Modugno¹¹⁵, hanno poco a che fare con la legge 87 e che (Corte cost. 14/1956 e 15/1957) erano già state citate da Corte cost. 111/1963. La legge 87 merita di essere sottoposta al sindacato di legittimità costituzionale perché anche i decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali non gli sfuggono.

Eppure questa precisazione è significativa della posizione della Corte intorno alla legge 87 e alla propria autonomia. I decreti legislativi di attuazione degli statuti, infatti, non solo non devono essere in contrasto con la Costituzione ma devono anche rispettare la posizione di speciale autonomia fissata negli statuti speciali, di talché non possono essere né *contra legem* né *contra statutum*, ma possono essere *praeter legem* e *praeter statutum* purché il loro scopo sia quello di addivenire alla massima attuazione degli istituti di autonomia fissati nello statuto¹¹⁶.

La Corte costituzionale respinge l'idea che la legge 87 goda di una forza passiva simile a quella della legge costituzionale e, nello stesso tempo, amplia il sindacato di legittimità

ordinaria, la quale, trattandosi di legge di attuazione di norme costituzionali, avrebbe carattere "rinforzato" rispetto alle altre leggi, tale da escludere il controllo di costituzionalità".

¹¹⁵ Vedi F. MODUGNO, *Una questione di costituzionalità inutile*, cit., part. 1724.

¹¹⁶ In questi termini, Corte cost. 20/1956 nella quale si legge: "emanare disposizioni legislative per l'attuazione dello Statuto, significava e significa non soltanto emanare norme non in contrasto con la Costituzione - il che è ovvio -, ma, ancora, non in contrasto, sibbene in aderenza - per la finalità specifica delle norme stesse - con le disposizioni dello Statuto speciale. Tale aderenza si riferisce ben vero a due settori nettamente distinti: quello di merito, avente riguardo alla bontà, alla opportunità di tali norme nell'interesse da un lato dello Stato e dall'altro della Regione - onde la creazione della Commissione paritetica composta di membri nominati dal Governo della Repubblica e di membri nominati dall'Alto Commissario per la Sardegna -, settore rispetto al quale non può estendersi il sindacato di legittimità costituzionale di questa Corte senza sconfinare in apprezzamenti di carattere amministrativo; e l'altro settore, quello della costituzionalità delle norme, che forma appunto il campo proprio del sindacato di legittimità costituzionale della Corte stessa. In questo settore, di competenza della Corte, l'indagine dev'essere volta ad accertare se le norme di attuazione, nel loro formale e sostanziale contenuto, siano, con riferimento alle formulate impugnative, in contrasto con le disposizioni dello Statuto o col fondamentale principio dell'autonomia regionale quale risulta da espresse disposizioni dello Statuto stesso. - Questo conflitto - a giudizio della Corte - sarà da ravvisarsi ogni qualvolta le norme di attuazione siano *contra legem*, ossia *contra Statutum*. In questo caso - ed esclusivamente in esso - se si fossero volute modificare le disposizioni statutarie, si sarebbero dovute seguire le prescrizioni stabilite dall'art. 54 per la revisione dello Statuto; e in tal senso - e soltanto nella prospettata ipotesi - sarebbe fondata la doglianza della difesa della Regione, che, fra l'altro, deduce appunto la violazione del detto art. 54; mentre, ai fini del presente giudizio, basta la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme *contra legem* per privarle di ogni giuridica efficacia. - Se poi le norme di attuazione siano *praeter legem*, nel senso che abbiano integrato le disposizioni statutarie od abbiano aggiunto ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano, bisogna vedere se queste integrazioni od aggiunte concordino innanzi tutto con le disposizioni statutarie e col fondamentale principio dell'autonomia della Regione, e se inoltre sia giustificata la loro emanazione dalla finalità dell'attuazione dello Statuto. - Laddove, infine, si tratti di norme *secundum legem*, è ovvio che se esse, nel loro effettivo contenuto e nella loro portata, mantengano questo carattere, non è a parlarsi di illegittimità costituzionale, ma sarebbe pur sempre da dichiararsene la illegittimità nel caso che esse, sotto l'apparenza di norme *secundum legem*, sostanzialmente non avessero tal carattere, ponendosi in contrasto con le disposizioni statutarie e non essendo dettate dalla necessità di dare attuazione a queste disposizioni."

costituzionale che può essere svolto nei suoi confronti perché le sue norme in tanto possono essere considerate legittimamente vincolanti in quanto siano effettivamente dirette ad assicurare alla Corte il massimo della efficacia nello svolgimento delle sue attribuzioni costituzionali il che equivale alla massima espansione dell'autonomia costituzionale riconosciuta alla Corte dalla sua posizione nell'ordinamento.

Nel riconoscere che la legge 87 ha lo stesso valore dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali, la Corte ha fatto un passo avanti nella costruzione della propria autonomia costituzionale perché ha finalizzato la legge 87 sia al rispetto della Costituzione e delle altre leggi costituzionali sulla giustizia costituzionale, il che, forse, non era particolarmente difficile da sostenere, ma anche, per le tante parti in cui la minuziosa disciplina fissata dalla legge 87 va oltre il disposto delle norme costituzionali, ad assicurare il maggior grado di autonomia costituzionale alla Corte.

Tuttavia, se ci si pensa, 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.

Si tratta, in definitiva, di una posizione molto equilibrata che assicura alla legge 87 uno status di legge ordinaria ma che rivendica per la Corte costituzionale un sindacato più ampio di quello che la Corte esercita nei confronti delle leggi e degli atti aventi forza di legge perché alla Corte spetta anche di valutare se la minuziosa disciplina posta dalla legge 87, una volta raggiunto lo scopo di consentire alla Corte di avviare i propri lavori, resti adeguata a una realtà assai più complessa e comunque in continuo mutamento.

Il valore di questa sentenza, perciò, non è tanto quello di negare la natura speciale della fonte legge 87 quanto piuttosto quello di affermare il valore affatto peculiare del sindacato di costituzionalità che può essere svolto nei suoi confronti e un tanto vale soprattutto come monito nei confronti della legislazione successiva che andrà a novellare la legge 87 e che, lo si è visto, è stata infatti dominata da un notevole self restraint del circuito Parlamento – Governo.

E' questa la strada seguita dalla Corte cost. nella sentenza 125/1977, che non ha per oggetto la legge 87 ma la legge 20/1962¹¹⁷. Non è 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 accusa¹¹⁸.

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ Il problema, assai interessante, era se la disciplina sulla connessione posta dagli artt. 16 e 27, legge 20/1962 per cui possono essere giudicati dalla Corte costituzionale in sede aggregata anche coloro che non rivestono le

La Corte, perciò, se avesse ritenuto vuoi che la legge 87, e perciò anche la legge 20/1962 che condivide la natura di norma di “prima attuazione” nel senso di cui all’art. 1, legge cost. 1/1953 sia pure con riferimento alla sola giustizia penale costituzionale, fosse sottratta al suo sindacato, vuoi che la legge 87 non potesse essere oggetto di modifiche, avrebbe impostato diversamente l’ordinanza di rimessione. Nel primo caso, avrebbe escluso la possibilità di sindacare la legittimità costituzionale della legge 20/1962 mentre nel secondo caso avrebbe posto il problema nei termini di un contrasto fra la legge 20/1962 e l’art. 1, legge cost. 1/1953. Non è stato così e la Corte ha respinto la questione di legittimità costituzionale sulla base dell’assunto che il giudizio sui reati connessi commessi da cittadini comuni, per quanto comune potessero essere definiti personaggi del calibro di Lefèbvre D’Ovidio, era essenziale perché la Corte possa conoscere pienamente dei reati ministeriali di cui era investita, evitando che una pluralità di cascate processuali possa produrre verità assai difformi le une delle altre in una materia così delicata come quella in gioco nella giustizia penale costituzionale¹¹⁹. Non sono poche le occasioni in cui è proseguito il corteggiamento fra la Corte costituzionale e la legge 87.

Questo corteggiamento ha riguardato essenzialmente le norme della legge 87 più coinvolte dalla dinamica processuale che si svolge dinanzi al giudice a quo e la Corte ha sostanzialmente sempre ribadito il principio, chiaramente affermato nella sentenza 88 del 1986¹²⁰, per cui la Costituzione è stata integrata dalle leggi cost. 1/1948 e 1/1953, queste a loro volta sono state integrate dalla legge 87 che, infine, trova attuazione e ulteriore svolgimento nelle Norme Integrative.

Nessuna di queste pronunce dubita che la legge 87 goda di un particolare status all’interno del sistema delle fonti.

qualità di cui agli artt. 90 e 96, Cost. se i reati commessi dall’estraneo sono connessi a quelli che giustificano l’esercizio della giustizia penale costituzionale.

¹¹⁹ Il principio fondamentale in materia di connessione stabilisce che “la connessione è un criterio fondamentale di attribuzione della competenza poiché provvede alla esigenza di evitare che la cognizione distinta di più processi produca incoerenze di decisioni o incompletezze di esame” (Corte cost. 130/1963, su cui A. PIZZORUSSO, *La competenza del giudice come materia coperta da riserva di legge*, in *Giur. it.*, 1963, 1, I, 1313; S. RANIERI, *Competenza e giudice naturale*, in *La scuola positiva*, 1964, 259; E. SOMMA, *La competenza del tribunale dei minorenni e l’attuazione del principio di eguaglianza*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.* 1963, 975).

¹²⁰ Su cui S. BELLOMIA, *Estinzione del processo a quo e autonomia del processo costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1986, 501. In questa sentenza, si legge: “Le norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte sono, come del resto esplicitamente dice lo stesso titolo dell’atto normativo in parola, svolgimento ed integrazione della l. 11 marzo 1953, n. 87 (norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale e successive modificazioni), la quale a sua volta è svolgimento ed integrazione 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 come la suddetta legge ordinaria, disponendo (art. 23) che, per potersi sollevare questione di legittimità costituzionale, occorre che “il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione” di essa, ha introdotto il requisito della rilevanza, che non era previsto, né dalla Costituzione, né dalle due summenzionate leggi costituzionali, Così l’art. 22 delle norme integrative adottate da questa Corte ha coerentemente statuito su un tema non previsto dalla legge n. 87 del 1953, cioè in ordine agli effetti dell’estinzione del processo sui giudizi rimasti sospesi davanti al giudice che ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale.”

La Corte ha giudicato più volte della costituzionalità dell'art. 23, legge 87¹²¹ e fra queste pronunce spicca l'ordinanza 130/1988 nella quale si afferma che la legge 87 costituisce attuazione e svolgimento delle leggi cost. 1/1948 e 1/1953¹²².

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.¹²³, dell'art. 24¹²⁴, 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

¹²¹ Si tratta dell'ord. 130/1971, nella quale si legge: "Considerato che l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, nel prevedere che la questione di legittimità costituzionale può essere "rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio", non ha conferito al giudice la facoltà di sollevare una questione di legittimità costituzionale dalla cui risoluzione non dipenda la decisione del giudizio di cui è investito; che l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel richiedere il requisito della rilevanza, si uniforma alla predetta norma costituzionale, e che pertanto la proposta questione di legittimità costituzionale del detto articolo è manifestamente infondata" e che è espressamente richiamata dall'ord. 225/1982, dell'ord. 286/1983, dell'ord. 348/1995 (può essere considerata conforme a Costituzione la norma sulla rilevanza se i tempi della incostituzionalità impediscono alla pronuncia del giudice a quo di soddisfare il bisogno di giustizia che gli era stato manifestato? Si trattava della ordinanza che vietava allo Spezia di giocare nell'Alberto Picco le ultime partite di un sofferto campionato).

¹²² 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)".

¹²³ Vedi l'ord. 217/1983.

¹²⁴ 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.

termine entro il quale provvedere e dichiarare l'incostituzionalità solo decorso tale termine¹²⁵, del combinato disposto fra gli artt. 23 e 30¹²⁶, dell'art. 32¹²⁷.

Questo lungo corteggiamento, finalmente, sfocia in una pronuncia di illegittimità costituzionale: Corte cost. 255/2014¹²⁸ dichiara 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 speciale¹²⁹, è inevitabile dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 31, secondo comma, legge 87¹³⁰.

¹²⁵ 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.

¹²⁶ Vedi l'ordinanza 100/1983, dove l'attenta ed elegante precisione del Presidente Elia scrive: "Ritenuto che il giudice a quo ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 23 e 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nella parte in cui non prevedono l'obbligatoria sospensione di tutti i procedimenti nei quali sia applicabile una norma già impugnata per sospetta incostituzionalità. - Considerato che la questione viene ritenuta rilevante sotto il profilo che, qualora il tribunale si ponesse il quesito se sollevare nel giudizio a quo la questione di legittimità costituzionale già sollevata in altri procedimenti e giungesse ad una conclusione negativa, porrebbe l'imputato in una condizione peggiore rispetto agli imputati nei procedimenti sospesi; - che al contrario il giudice a quo non poteva porsi un problema di costituzionalità della norma che impone la sospensione del giudizio, quando di tale norma non poteva affermare l'applicabilità, non avendo delibato la questione di legittimità costituzionale della norma penale sostanziale la cui violazione era stata contestata dall'imputato." Ma su questo combinato disposto vedi anche l'ord. 130/1997, in cui la Corte dinanzi a un pretore bresciano che dubitava della legittimità costituzionale di un sistema che limitava la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale "il cui oggetto sia solo concorrente nella decisione della causa", ha buon gioco nel restituirgli gli atti, essendo cambiata la disciplina di riferimento, "a prescindere dalle prospettate e del tutto ininfluenti questioni concernenti le norme sul funzionamento della Corte".

¹²⁷ 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".

¹²⁸ 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.

¹²⁹ Le pronunce di riferimento sono 408/2002, 533/2002 e l'ordinanza 377/2002.

¹³⁰ Questa norma prevedeva: «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana, il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere, ai sensi dell'articolo 127, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione», e l'illegittimità costituzionale è stata dichiarata per il frammento normativo «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana». Dal punto di vista della Corte,

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. 68/2021¹³¹ che, operando un significativo *revirement* rispetto a Corte cost. 43/2017, ha 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 pare il punto di arrivo definitivo della giurisprudenza costituzionale che si è formata sulla legge 87 e che si può dire abbia fugato ogni dubbio sulla natura della legge 87, sia con riferimento alla sua capacità di resistere all’abrogazione per mezzo di leggi successive che

“Secondo l’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e il costante orientamento di questa Corte, le disposizioni della legge appena citata sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono evocabili «solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione» (sentenza n. 103 del 2003). Da ciò segue che l’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 presuppone la diversità degli elementi costitutivi e dei tratti identificanti degli istituti comparati, rispettivamente previsti dalle norme costituzionali e da quelle statutarie, al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l’autonomia. Sicché questa Corte, alla stregua della «clausola di maggior favore», allorché si controverta di istituti chiamati a svolgere la medesima funzione, è tenuta ad effettuare il raffronto tra le norme costituzionali e quelle statutarie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 274 e n. 103 del 2003).”

¹³¹ 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. GAMBARDELLA, *Sanzioni 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.giustizainsieme.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.

intervengano sul suo contenuto, sia con riferimento alla sua capacità di sottrarsi al controllo di legittimità costituzionale esercitato dalla Corte costituzionale.

In definitiva, l'art. 1, legge cost. 1/1953, così come interpretato dalla Corte costituzionale, fissa un principio di separazione fra i poteri che ha come scopo la salvaguardia dell'autonomia della Corte costituzionale, senza però modificare in alcun modo il valore normativo della legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle norme costituzionali in materia di giustizia costituzionale.

L'interpretazione della legge 87 concorre a definire la posizione della Corte nel sistema degli organi supremi dello Stato: se la legge 87 si imponesse alla Corte costituzionale resistendo al sindacato di legittimità costituzionale, allora la Corte condividerebbe con il potere giudiziario il principio della soggezione solo alla legge, ma tale principio è ragionevole per il potere giudiziario perché questi può adire la Corte costituzionale ogni volta che ritenga di essere sottoposto a una legge della cui costituzionalità dubita.

In altre parole, affermare lo stesso principio anche per la Corte costituzionale significherebbe che la Corte costituzionale non potrebbe sottrarsi all'applicazione delle norme eventualmente incostituzionali contenute nella legge 87, ma questo non può essere considerato ragionevole e se non è ragionevole, la conseguenza dovrebbe essere la costruzione di un sindacato di legittimità costituzionale ulteriore rispetto a quello affidato alla Corte costituzionale, con un percorso che si ripeterebbe all'infinito perché anche in quel sistema occorrerebbe una norma che disciplini la costituzione e il funzionamento del sistema e questa norma dovrebbe essere sottratta al controllo di costituzionalità esercitato da quel sistema e affidata a un sistema superiore per il quale varrebbe esattamente lo stesso discorso.

Tutti questi argomenti sono sfuggiti alla Corte costituzionale che, nella sua giurisprudenza, ha preso sul serio la definizione di legge ordinaria con cui l'art. 1, legge cost. 1/1953 contrassegna la legge 87 e non si è mai data particolare cura di giustificare il proprio potere di sindacato sulle norme contenute in questa fonte.

9 – Il bilancio sul valore della legge 87 a settanta anni dalla sua emanazione: qui si può davvero parlare di 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.

Ci si è chiesti all'inizio di queste pagine se queste norme dovessero essere interpretate come norme sulla produzione o come norme che concorrono alla definizione dello spazio occupato dalla Corte costituzionale nella Forma di Stato e 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. nel senso che mentre l'interpretazione astratta dell'art. 137, Cost. assegna un ruolo distinto alla legge costituzionale e alla legge ordinaria, perché mentre la prima deve definire il modo

di accesso alla giustizia costituzionale e, perciò, il suo diritto processuale nella dinamica dei bisogni di giustizia costituzionale che è chiamato a soddisfare, alla seconda spetta di fissare le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale, l'art. 1, legge cost. 1/1953 pone la Costituzione, le leggi costituzionali 1/1948 e 1/1953, la legge 87 come norme che vincolano l'esercizio delle funzioni della Corte costituzionale e, perciò ne definiscono la posizione nel sistema.

Il principio di competenza diventa gerarchia.

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 può essere considerato terminato con riferimento alla giustizia costituzionale, che vi è la necessità di completare il tessuto della Costituzione indicando le modalità di accesso al giudice della legittimità costituzionale.

Si tratta dell'affermazione di un bisogno di completamento della Costituzione che è profondamente diverso da quello espresso in una riserva di legge, dove, invece, si chiede al circuito Parlamento – Governo di adeguare costantemente la disciplina di una determinata materia allo spirito dei tempi.

Questo valore che si percepisce nettamente nella formulazione dell'art. 137, Cost. e nella sua genesi storica cambia con l'art. 1, legge cost. 1/1953 perché questa norma assegna a un complesso intarsio fra la Costituzione, le leggi cost. 1/1948 e 1/1953 e la legge ordinaria di prima attuazione di tali norme costituzionali il compito di regolare l'esercizio delle funzioni della Corte costituzionale.

Ma questo complesso intarsio è dominato dal bisogno di dare attuazione alla Costituzione, di trasformarla in norma, sicché in questo caso non vi è spazio per l'agitarsi libero dell'indirizzo politico, l'indirizzo politico non trova la Costituzione come limite negativo, ma la trova come obiettivo positivo, di talché tutte le fonti sulla giustizia costituzionale concorrono allo stesso scopo, si trovano in un rapporto di intercessione sistematicamente reciproca.

Il bisogno di indirizzo politico costituzionale espresso dalla giustizia costituzionale nel 1948 – 53 significava far sì che la Corte costituzionale fosse messa nelle condizioni di avviare i propri lavori con la massima sollecitudine in modo che la Costituzione entrasse in vigore mentre oggi acquista un sapore diverso, sembra alludere, da una parte, alla necessità di verificare che la Corte costituzionale operi correttamente e si mantenga nell'alveo di quanto è necessario per svolgere le attribuzioni che le sono affidate dall'art. 134, Cost. e dall'art. 2, legge cost. 1/1953, e, dall'altra parte, all'opportunità di verificare che le norme con cui l'ordinamento giuridico definisce il modo di operare della Corte costituzionale siano adeguate sia allo scopo di assicurare il massimo della estensione possibile al controllo di legittimità costituzionale, sia allo scopo di giustificare attraverso il processo il valore delle decisioni costituzionali dinanzi a una società complessa e liquidamente in evoluzione¹³².

¹³² Con timidezza di nota, quando la Corte afferma che vi è la necessità di uno sforzo interpretativo che oltrepassa i limiti semantici dell'art. 23, legge 87 per assicurare alla giustizia costituzionale di conoscere della validità di norme che altrimenti non potrebbero mai essere portate alla sua attenzione (vedi Corte cost. 196/2018 ma anche 89/2023), si è ancora nei limiti assegnati alla giustizia costituzionale dall'art. 1, legge cost. 1/1953 o li si sta oltrepassando? E se questo avviene, se questo non può non essere visto anche come esercizio di una sorta di suprematismo giudiziario, non dipende anche dalla mancata manutenzione della legge 87 ad opera del legislatore?

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.

"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.

"Prima" significa non ultima, 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 dalla 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.

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 poteri¹³³, 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 non valorizza a sufficienza l'idea che 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.

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 di cui all'art. 136, Cost., la propria grammatica processuale, ma, nello stesso tempo, il legislatore può intervenire sulla legge 87 per correggere gli eventuali eccessi della Corte.

¹³³ 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].

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 processuali sfumasse in un futurista suprematismo giudiziario.

In fondo, ancora oggi, la vera domanda da porsi è, molto sostanzialmente, dove la Costituzione dei padri costituenti aveva bisogno di essere completata, ovvero quale sia l'oggetto della riserva di legge costituzionale di cui al primo comma dell'art. 137.

Come si è visto, questa riserva di legge costituzionale può essere interpretata come riferita alla disciplina dell'accesso alla giustizia costituzionale ovvero all'intera disciplina processuale.

Nel primo caso, che probabilmente è la risposta che si ottiene dalla storia costituzionale alla domanda che si è posta: il legislatore della legge cost. 1/1953 sapeva che la legge cost. 1/1948 aveva regolato l'accesso alla Corte costituzionale e non certo l'intero sistema della giustizia costituzionale, si ha una questione di Forma di Stato e di Forma di Governo perché le norme sull'accesso alla giustizia costituzionale definiscono la posizione della Corte nel sistema dei poteri e nel sistema delle autonomie.

E' una questione materialmente costituzionale.

Nel secondo caso, invece, si ha una questione di indirizzo politico: ogni sistema processuale è espressione di un determinato indirizzo politico ed è il motivo per cui i sistemi processuali sono strutturalmente eteroposti rispetto alla giurisdizione secondo una lettura del principio di separazione fra i poteri nel prisma del giusto processo e del principio di libertà.

Tuttavia in questo caso, la disciplina processuale ha per oggetto la grammatica processuale dell'organo costituzionale incaricato della funzione estrema di salvaguardia della validità della Costituzione e di promozione della sua efficacia, di talché la disciplina processuale non può essere solo eteroposta ma è anche una questione di autonomia costituzionale, dove legge 87, le successive modifiche e integrazioni alla legge 87 e le Norme Integrative sono egualmente espressione di indirizzo politico costituzionale.

In questo quadro, la lacuna del testo approvato dall'Assemblea Costituente riguardava esclusivamente l'accesso alla giustizia costituzionale, secondo una interpretazione letterale dell'art. 137, primo comma, Cost.

In questo prisma, ove la disciplina processuale della Corte fosse fissata in una legge costituzionale e questa legge costituzionale avesse perciò il valore di un regolamento di procedura, il prezzo che il sistema pagherebbe sarebbe l'autonomia costituzionale della Corte e la sua stessa definizione come organo costituzionale.

Perché 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.

E' 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.

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 attraverso l'art. 23, per quanto riguarda il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, ovvero per i conflitti fra poteri e fra enti.

La legge 87, perciò, è espressione di indirizzo politico costituzionale¹³⁴, sicché 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 necessariamente 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 maggioranza¹³⁵. 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 materia materialmente costituzionale perché individua i limiti della competenza della Corte e un organo costituzionale che fosse arbitro della propria competenza godrebbe di sovranità.

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 varati 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 Parlamento¹³⁶.

La legge 87, perciò, può essere considerata cedevole rispetto all'autonomia regolamentare della Corte, per la quale l'intero diritto processuale può essere considerato come un *interna*

¹³⁴ 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.

¹³⁵ E questo vale particolarmente per la disciplina di prima attuazione che nasce da un connubio assai perverso fra giustizia costituzionale e logica maggioritaria.

¹³⁶ 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).

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 – costituzionale¹³⁷ e si trova sullo stesso piano della legge di “prima attuazione”.

In questo complesso disegno che si è cercato di tratteggiare, 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 attuazione¹³⁸.

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 marginali¹³⁹, quanto piuttosto per adeguare la disciplina del processo costituzionale allo spirito dei tempi¹⁴⁰, 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.

¹³⁷ 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.associazioneideicostituzionalisti.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.

¹³⁸ Qui davvero assomiglia 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.

¹³⁹ 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 e 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 formato. 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.

¹⁴⁰ E' quello che è accaduto con le Norme Integrative come deliberate il 22 luglio 2021, sulle quali vedi nota [41].

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 sfortunata nozione.