



I 70 anni della Legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale
26-27 maggio 2023 - Como, Università degli Studi dell'Insubria

Giorgio 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*

*Testo provvisorio predisposto per la presentazione orale
e la discussione nel corso del Convegno*

SOMMARIO: 1. Introduzione: la legge n. 87 del 1953 sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale compie 70 anni. Perché è un anniversario da festeggiare? Tre parole chiave della relazione: la *storia* della legge, le *aspettative*, a partire dalla legge, sul processo costituzionale, lo *spirito* della legge, oggi. – 2. L'approvazione dell'art. 137, comma 2, Costituzione, nella scia dei problemi posti dalla votazione del c.d. emendamento Arata. – 3. La nascita della legge n. 87 del 1953: una "gestazione" infinita. – 3.1. Il disegno di legge del Governo del luglio 1948 e la sua Relazione di accompagnamento. – 3.2. Le modifiche del testo governativo nei lavori del Senato: (a) dalla Relazione Persico del gennaio 1949 (b) al testo approvato dal Senato nel marzo 1949. – 3.3. La Camera dei deputati istituisce una Commissione speciale e "riscrive" il testo del disegno di legge: (a) dalla Relazione Tesauro dell'aprile 1950 (b) al testo approvato nel marzo del 1951. – 3.4. Gli ulteriori passaggi parlamentari: (a) la seconda deliberazione del Senato dell'ottobre 1952, (b) la seconda deliberazione della Camera del marzo 1953, (c) l'approvazione finale del Senato il 7 marzo 1953. – 3.5. Cenni ai rapporti tra la legge n. 87 del 1953 e la legge 31 marzo 1953, n. 148 (c.d. "legge truffa"). – 4. L'innesto con la legge costituzionale n. 1 del 1953 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale): è il disegno di legge ordinaria a dare impulso alla presentazione del disegno di legge costituzionale (e non viceversa). – 5. La natura della Corte costituzionale nel dibattito svoltosi durante l'approvazione della legge n. 87 del 1953 e le *aspettative* che si andavano concretamente a creare per i futuri giudizi della Corte: il giudizio di legittimità costituzionale incidentale; il giudizio di legittimità costituzionale in via principale, i conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, i conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni. – 5.1. Le *aspettative* sulla Corte, tra futuri giudici costituzionali e giudici costituzionali "mancati"? – 6. "Cercando

* Mi preme ringraziare le persone con cui ho avuto un confronto preliminare sulla struttura di questa relazione o anche solo su parti di essa: Andrea Antonuzzo, Marco Benvenuti, Matteo Cosulich, Giacomo Delledonne, Giorgio Sobrino, Lino Panzeri e Alice Stevanato, oltre che i componenti del Consiglio direttivo del Gruppo di Pisa, i colleghi che intervengono dopo di me e il nostro relatore di sintesi, con i quali è stata condivisa qualche giorno prima del Convegno una bozza avanzata della relazione medesima.

l'intruso": il giudizio penale costituzionale sui reati del Presidente della Repubblica e sui reati ministeriali. Il "grande assente": il giudizio sull'ammissibilità del *referendum* abrogativo. I rapporti della legge n. 87 del 1953 con i progetti di legge in tema di *referendum* e di iniziativa legislativa popolare: cenni. – 7. Le modifiche intervenute sulla legge n. 87 del 1953 nei settant'anni dalla sua entrata in vigore. In particolare, le tre revisioni sostanziali del 1962, del 1967 e del 2003. – 8. La legge n. 87 del 1953 quale oggetto del giudizio di costituzionalità della Corte (e la sua qualificazione in alcune risalenti pronunce del giudice costituzionale). – 9. Passato, presente e futuro: lo "spirito" della legge, oggi. La sua centralità tra legislatore e Corte costituzionale e la sua indisponibilità rispetto ai poteri di auto-normazione del giudice costituzionale.

1. Introduzione: la legge n. 87 del 1953 sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale compie 70 anni. Perché è un anniversario da festeggiare? Tre parole chiave della relazione: la *storia* della legge, le *aspettative*, a partire dalla legge, sul processo costituzionale, lo *spirito* della legge, oggi

Introdurre un Convegno non solo celebrativo sui 70 anni della legge 11 marzo 1953, n. 87, significa tornare alle radici stesse della giustizia costituzionale nel nostro Paese e al clima politico e culturale di un tempo ormai lontano. Siamo nel contesto di quegli anni formidabili, immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, anni nei quali le fondamenta dell'ordinamento democratico, germinate durante la lotta vittoriosa contro il nazi-fascismo e fortificate nelle barbacane della Costituzione appena entrata in vigore, sembravano incapaci di accompagnare la trasformazione effettiva della legislazione, degli apparati di governo, della magistratura, delle strutture burocratico-amministrative, di tutti i diversi gangli del potere pubblico, insomma, e di una società civile e di un popolo attraversati da una profonda frattura, come le elezioni del 18 aprile 1948 avevano plasticamente dimostrato.

Di questa temperie che vive forse il suo momento di maggior drammaticità e di contrapposizione politica con l'approvazione, quasi al volgere della I Legislatura, della legge 31 marzo 1953, n. 148, di modifica al testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, la nota "legge truffa" (ai cui rapporti con la legge n. 87, non a caso, si dedicherà qualche considerazione nel paragrafo 3.5), risente pesantemente altresì la scrittura della legge n. 87 del 1953, sulla *costituzione* e il *funzionamento* della Corte costituzionale, legge che pure faticosamente verrà approvata anch'essa sul finire della Legislatura.

E se, seguendo il titolo generale di queste due giornate comasche, saranno i colleghi e amici che prenderanno la parola dopo di me a offrire, in controluce rispetto a quell'anniversario, un "bilancio" sul processo costituzionale, tocca a me segnare la strada, facendo da apripista alle loro relazioni tematiche e poi alla discussione che si svolgerà negli Atelier, con gli interventi programmati dei più giovani studiosi e con quello che – ci si augura – sarà un intenso dibattito, nella più genuina tradizione degli eventi del

Gruppo di Pisa, per poi concludere i lavori con la restituzione in plenaria da parte dei due *discussant* e la sintesi finale di Roberto Romboli.

Guardando, poi, al titolo di questa relazione, concordato insieme al Consiglio Direttivo del Gruppo di Pisa, tre sono le parole chiave che danno subito il senso dell'utilità di valorizzare questo "compleanno tondo": la *storia* della legge n. 87 del 1953, già a partire dalle vicende che portarono, in sede di Assemblea costituente, all'elaborazione dell'art. 137, comma 2, Costituzione, e poi mediante una ricostruzione del lunghissimo percorso di approvazione della legge, coincidente con l'intera Legislatura, la prima dell'era repubblicana (si vedano i paragrafi 2 e 3), anche intersecando almeno¹ una seconda legge che, parlando della Corte costituzionale, si può a sua volta festeggiare, evidentemente riferendomi alla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (si veda il paragrafo 4); le *aspettative* che gli estensori della legge n. 87 nutrivano su un processo costituzionale tutto da definire ben oltre i suoi contorni e che la Corte, cominciando i suoi lavori nel 1956, avrebbe ampiamente contribuito a determinare nel susseguirsi della sua giurisprudenza, così dovendo dare conto anche delle modifiche successivamente intervenute sulla legge e della non numerosa giurisprudenza costituzionale su di essa (si vedano i paragrafi 5, 6, 7 e 8); lo *spirito* della legge n. 87, infine, per provarne a tratteggiare l'attuale configurazione entro i rapporti tra la Corte costituzionale stessa (con i suoi ingentissimi poteri di auto-normazione, riguardo alle Norme integrative, così pregnanti nello svolgimento del processo costituzionale) e il legislatore, nel nome di una centralità, costituzionalmente richiesta dall'art. 137, comma 2, della Costituzione (e ribadita dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953), che è ragione stessa dell'aver dedicato alla ricorrenza di questa legge proprio il nostro Convegno annuale (si veda il paragrafo 9).

Il peso della *storia* della legge sarà però dominante, anche perché è soltanto attraverso una minuziosa ricostruzione delle vicende che portarono alla sua approvazione² che si

¹ Ma come si è detto in esordio degni di nota e di un possibile sviluppo di indagine, partendo dall'anniversario della legge n. 87 del 1953, sono anche i rapporti con la citata legge n. 148 del 1953, così come con i due progetti di legge concernenti l'iniziativa popolare e il *referendum*, che pure non si trasformarono in legge in quella Legislatura, né nelle successive, dovendosi attendere molti, troppi, anni dopo la legge 25 maggio 1970, n. 352: vedi i paragrafi 3.5 e 6.

² Nel momento in cui questa relazione è stata conclusa nella sua versione provvisoria, chi scrive non ha potuto ancora completare la lettura integrale di atti parlamentari che si presentano ricchissimi, in conseguenze delle cinque letture che la legge ebbe tra Senato e Camera. Altri Autori hanno ricostruito in modo talora più analitico, talora più sintetico, la storia della legge, già a partire da contributi di primo commento, pubblicati durante la stessa approvazione della legge, e poi a seguire nel corso degli anni, riferendomi in particolare almeno a: C. Lavagna, *Atti ed eventi costituzionali in Italia dal 1° gennaio 1948 al 31 dicembre 1950*, in *RTDP*, 1951, 429 ss.; E. Brunori, *La Corte costituzionale*, Casa Editrice dott. Carlo Cya, Firenze, 1952, 1-35; A. Pensavecchio Li Bassi, *Le nuove leggi sulla Corte costituzionale*, in *Foro padano*, 1954, IV, 1 ss.; M. Battaglini, M. Mininni, *Manuale legislativo della*

potranno delineare le *aspettative* che si riponevano in quel momento nel processo costituzionale ed è, partendo dalle sue radici storiche, che si può provare a cogliere lo *spirito* odierno della legge, settant'anni dopo.

2. L'approvazione dell'art. 137, comma 2, Costituzione, nella scia dei problemi posti dalla votazione del c.d. emendamento Arata

«Ho lasciato in sospeso due questioni, su cui è più profondo il dissenso, in seno allo stesso Comitato, e difficilmente potremo evitare la votazione»; con queste nette parole Meuccio Ruini, intervenendo nella seduta antimeridiana dell'Assemblea costituente del 22 dicembre 1947, recante all'ordine del giorno il coordinamento degli articoli approvati del Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, espone davanti all'Assemblea i due problemi rimasti senza una soddisfacente soluzione a seguito del lavoro compiuto dal Comitato di redazione, profili, dice Ruini, nei quali si manifesta una «incongruità logico-giuridica; [una] disarmonia piuttosto che [una] contraddizione».

Uno di questi due punti controversi concerneva l'articolo 137, all'esito di quel vero e proprio «colpo di mano» (l'espressione è di Aldo Moro, già ripresa anche da Giuseppe Volpe³) che era stata l'approvazione, nella tarda serata del 2 dicembre 1947, del c.d. emendamento Arata⁴. Si tratta di una vicenda abbastanza conosciuta⁵, che ha

Corte costituzionale, con i lavori preparatori, la giurisprudenza e note di richiamo, Padova, CEDAM, 1957, 151-266; G. D'Orazio, *La genesi della Corte costituzionale. Ideologia, politica, dibattito dottrinale: un saggio di storia delle istituzioni*, Edizioni di Comunità, Milano, 1981, 176-196; F. Bonini, *Storia della Corte costituzionale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996, 75-87; G. Bisogni, *Le leggi istitutive della Corte costituzionale*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, volume primo, Roma, Carocci, 2004, 71 ss.; ora anche C. Nardocci, *Il "diritto" al giudice costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, 57-76.

³ G. Volpe, *Art. 137*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), *Garanzie costituzionali. Art. 134-139*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1981, 327 e 328.

⁴ L'altro argomento su cui vi era forte dissenso riguardava l'adozione degli statuti regionali ordinari, secondo l'originaria formulazione dell'art. 123 Costituzione, se dovessero essere approvati con legge dello Stato o, come proponeva Perassi, con decreto del Presidente della Repubblica, sentita la «Commissione di deputati e senatori che l'Assemblea aveva già deciso di istituire per altri compiti attinenti alle Regioni, e più particolarmente per lo scioglimento dei Consigli regionali». Il Comitato aveva fatto proprio questo secondo orientamento, ma, come ben si sa, venne poi approvata dall'Assemblea la prima stesura del testo.

⁵ Ricordata tra gli altri da: G. Volpe, *Art. 137*, cit., 326-327; A. Pizzorusso, *Art. 134*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), *Garanzie costituzionali. Art. 134-139*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1981, 74; F. Dal Canto, *Art. 137*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, UTET, 2006, volume III, 2675-2676.

determinato la formulazione finale del primo comma dell'art. 137 Costituzione («Una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte»), ma che in realtà (e per questo merita di essere ricordata per cenni) è venuta anche a incidere, pur indirettamente, sul secondo comma del medesimo articolo 137, comma 2 («Con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte»), la disposizione costituzionale la cui attuazione è stata realizzata dalla legge n. 87 del 1953.

Torniamo allora per un momento a quei lontanissimi giorni: Giuseppe Arata presenta il 29 novembre 1947 un emendamento soppressivo dei primi due commi dell'art. 128 del Progetto di Costituzione⁶, che diventerà poi il 2 dicembre un emendamento sostitutivo⁷. Secondo il deputato socialista, infatti, prevedere «come potranno sorgere e come dovranno essere avviate le questioni di incostituzionalità, stabilendo chi sarà legittimato a proporle ed in quali termini potranno essere svolte», è un aspetto attinente essenzialmente alla procedura, che dovrà essere dettato dalla legge e non essere trattato in Costituzione. A sua volta il comunista Fausto Gullo propone, sempre il 2 dicembre 1947, un emendamento soppressivo di una parte dell'art. 128, come se il testo sostenuto da Mortati fosse stato approvato, ritenendo aberrante e pericolosa la facoltà data al singolo di adire la Corte costituzionale per ottenere la dichiarazione di incostituzionalità della legge. La votazione dell'emendamento Gullo precede quella dell'emendamento Arata, avviene per appello nominale e la proposta emendativa viene nettamente respinta, per 194 voti a 92. Alle 20.40 la seduta è sospesa e i lavori riprendono alle 21.45; la proposta Arata è posta in quel momento in votazione, verosimilmente per divisione (dalla lettura degli atti dell'Assemblea costituente non è possibile trarre altre indicazioni), in un'aula semideserta – Aldo Moro, intervenendo subito dopo la votazione e domandando la verifica del numero legale per le successive votazioni,

⁶ Che erano così rispettivamente formulati: «Quando nel corso di un giudizio, la questione d'incostituzionalità di una norma legislativa è rilevata d'ufficio o quando è eccepita dalle parti, ed il giudice non la ritiene manifestamente infondata, la questione è rimessa per la decisione alla Corte costituzionale» e «La dichiarazione d'incostituzionalità può essere promossa in via principale dal Governo, da cinquanta deputati, da un Consiglio regionale, da non meno di dieci mila elettori o da altro ente od organo a ciò autorizzato dalla legge sulla Corte costituzionale». Nel corso della discussione del 2 dicembre 1947, riportata sopra, Costantino Mortati aveva presentato un emendamento che, riformulando il testo dell'art. 128 del Progetto di Costituzione, voleva riconoscere, come è noto, la possibilità di proporre un ricorso diretto alla Corte a chiunque ritenesse di essere direttamente leso da una norma ritenuta incostituzionale, in un suo diritto o interesse legittimo. La versione originaria dell'articolo resta, però, ferma, seguendosi l'orientamento contrario alla proposta di Mortati, espresso dalla Commissione per la Costituzione, e pur senza procedere a una votazione formale su di essa.

⁷ Del seguente tenore: «La legge stabilirà i modi e i termini per i giudizi di incostituzionalità delle leggi».

sottolinea che «argomenti così importanti non si possono decidere con una casuale maggioranza alla presenza di poche decine di deputati»⁸ –, e «*Dopo prova e controprova è approvata*» (corsivo Atti Assemblea costituente). Ci si rende conto immediatamente delle conseguenze di quel voto con Ruini che rileva che:

quel che poteva essere deprecabile, è avvenuto perché abbiamo demandato alla legge ordinaria materie che potevano essere ritenute di natura costituzionale,

mentre Umberto Terracini, nella sua qualità di Presidente dell'Assemblea costituente, esprime:

la più viva ed amara deplorazione contro tutti gli assenti in corpo e verso ciascuno di essi individualmente, per lo spettacolo veramente spiacevole ed umiliante al quale questa sera, per fortuna, non assistono troppi spettatori⁹;

intanto, però, la “frittata è fatta”, e la sospensione dei lavori per 24 ore impedisce di constatare la mancanza del numero legale.

Il giorno successivo, nella seduta antimeridiana, Moro “ritorna alla carica”, parlando di una «frettolosa votazione fatta in presenza di pochissimi colleghi» e segnalando l'esito

assurdo che si crea, omettendo di indicare, dopo aver delimitato nella Corte costituzionale 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,

ma soprattutto rimarcando la contraddittorietà tra la votazione fatta sull'emendamento Arata e quella precedente sull'emendamento soppressivo Gullo. Secondo Moro, infatti, la prima votazione avrebbe dovuto rendere improponibile l'emendamento proposto da Arata, in quanto l'Assemblea non soltanto aveva

respinto la proposta dell'onorevole Gullo, tendente a togliere al singolo la possibilità di proporre azione per incostituzionalità della legge, ma [aveva] inteso rivendicare a sé la decisione su questo punto importantissimo, che, qualora non fosse deciso, determinerebbe una lacuna nella Costituzione, tanto che la Corte costituzionale sarebbe per lungo tempo incapace di assolvere la sua funzione di garanzia della Costituzione.

⁸ Di una proposta «imprevedibilmente approvata» scrive G. Volpe, *Art. 137*, cit., 327.

⁹ Le assenze erano in particolare nelle fila dei costituenti della DC e del Partito liberale, del quale era in corso il congresso nazionale (vedi G. Volpe, *Art. 137*, cit., 327).

Moro chiede che sia il Comitato di coordinamento a trovare una formula in grado di eliminare la contraddizione, evidenziata anche nell'intervento di un altro deputato democristiano, Francesco Dominedò. Terracini, rilevando che Moro avrebbe dovuto porre il problema direttamente nell'ambito del Comitato di redazione, ribadisce la regolarità delle diverse votazioni avvenute, investendo il Comitato di intervenire. Si votano poi, senza grosse difficoltà, l'ultimo comma dell'art. 128 («Quando la Corte dichiara l'incostituzionalità della norma, questa cessa di avere efficacia. La decisione della Corte è comunicata alle Camere, perché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali») e l'art. 129, che risulta approvato in questa versione:

La legge stabilisce le norme che regolano i conflitti di attribuzione, la composizione e il funzionamento della Corte costituzionale e le garanzie d'indipendenza dei suoi componenti.

Il rimando all'indipendenza dei membri della Corte è frutto di un emendamento presentato da Tomaso Perassi, che nel suo intervento sottolinea che il Comitato di redazione «avrà la cura di vedere in che modo questo articolo 129 potrà coordinarsi con il testo dell'articolo 128, quale è risultato in conseguenza dell'approvazione dell'emendamento Arata». L'emendamento è accettato dal Comitato, come afferma a nome del medesimo Paolo Rossi, «Con l'espressa riserva di ritoccare l'articolo in sede di coordinamento».

E, in effetti, il Comitato andrà a riformulare questi due articoli, fondendoli insieme e portando nella discussione mattutina del 22 dicembre 1947 un articolo 137 unitario, del seguente tenore:

La legge stabilisce le condizioni, le forme e i termini dei giudizi di legittimità costituzionale, le norme per il regolamento dei conflitti di attribuzione, e quant'altro riguarda la costituzione e il funzionamento della Corte e le garanzie di indipendenza dei suoi componenti.

Ma appunto, come si ricordava all'inizio del paragrafo, restava un profondo dissenso dentro all'organo di coordinamento e di redazione, manifestato in particolare ancora «tenacemente» da Aldo Moro e da altri deputati. Quell'emendamento Arata, «votato un po' improvvisamente», come disse Ruini sempre nella già citata seduta antimeridiana del 22 dicembre, lasciava per Moro una inconcepibile lacuna, per la «mancanza, nella Costituzione, di un riferimento ad un punto così squisitamente costituzionale». Tant'è che il Comitato aveva elaborato un ulteriore testo, finalizzato a inserire in Costituzione proprio le diverse forme attraverso cui portare una legge al controllo di costituzionalità della Corte costituzionale¹⁰, testo che non sarà però mai messo in

¹⁰ «La questione di legittimità costituzionale, che nel corso d'un giudizio sia rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte

votazione – non vi sono elementi nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, per spiegarne le ragioni –, preferendosi alla fine, senza ulteriori discussioni, una proposta che Moro aveva presentato in via subordinata, quella di «modificare l'art. 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 Ruini, riportando la posizione di Moro, ancora nella seduta antimeridiana del 22 dicembre 1947), da approvare entro il 31 gennaio 1948. La legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, approvata in «fretta e furia», come dirà Zagrebelsky¹¹, l'ultimo giorno di vita dell'Assemblea Costituente, recupererà nel suo primo articolo il senso del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, mentre andranno completamente perdute tutte le altre specie di ricorso, che erano nel testo originario del Progetto di Costituzione e anche nell'ultima, mai votata, stesura del Comitato di redazione, coinvolgenti il Governo, una minoranza parlamentare, una frazione del corpo elettorale, uno o più Consigli regionali. Ma questa è, ovviamente, tutta un'altra storia, che non è compito di questa relazione rammentare.

Così poche ore prima della votazione finale della Costituzione, vengono approvati due distinti commi dell'art. 137, con una formulazione peraltro che è appena diversa da quella del testo ufficiale che oggi noi leggiamo:

Una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, nonché le garanzie d'indipendenza dei componenti della Corte

e soprattutto, per quanto qui più interessa,

Con legge ordinaria sono stabilite tutte le norme necessarie per il funzionamento della Corte,

mancando quindi il richiamo alla «costituzione» dell'organo stesso.

Il 31 gennaio 1948, mentre si sta discutendo, per poi approvarla, la citata legge costituzionale n. 1 del 1948, un rapido passaggio del relatore della legge stessa, Costantino Mortati, ricorda che «Spetterà poi ad una legge ordinaria di dettare le ulteriori norme per l'esplicazione dei poteri conferiti alla Corte», così portandoci finalmente a riflettere sulla nascita di questa legge, proprio la “nostra” legge n. 87 del 1953.

costituzionale per la sua decisione. Il cittadino o l'ente che ritenga leso in modo diretto ed attuale un suo diritto o interesse legittimo può promuovere direttamente il giudizio di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte. Tale giudizio può essere altresì promosso, nell'interesse generale, dal Governo o da un quinto dei componenti d'una Camera o da tre Consigli regionali».

¹¹ G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1977, 327.

3. La nascita della legge n. 87 del 1953: una “gestazione” infinita

Con grande tempestività (la Legislatura era iniziata l'8 maggio del 1948) già il 14 luglio dello stesso anno, il Governo presenta in Senato il disegno di legge recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale», il cui obiettivo, secondo quanto indicava la Relazione di accompagnamento, era dettare, in attuazione dell'art. 137, comma 2, Costituzione, «le disposizioni indispensabili perché la Corte possa essere subito formata e messa in azione». Se si pensa che la legge sarà approvata definitivamente quasi cinque anni dopo, il 7 marzo del 1953 – e a tacere della circostanza che la Corte entrerà in funzione soltanto nel 1956, per emanare la sua prima sentenza nel mese di giugno di quell'anno – si coglie immediatamente lo iato non solo temporale che divide il momento iniziale della presentazione del testo di legge nella sua prima versione e il momento finale che porterà, poco prima della conclusione della Legislatura, ad approvare la legge. Una vera e propria «legge-cornice della I Legislatura» si è scritto¹², con cinque successive letture parlamentari (Senato, Camera, Senato, Camera, infine Senato), paradigmatiche del significato anche deteriore che può assumere il procedimento di approvazione della legge in un assetto di bicameralismo paritario perfetto, nel quale in particolare la Camera dei deputati, trattenendo per due anni il testo trasmesso dal Senato della Repubblica, ne “stravolgerà” gran parte del contenuto e il Senato a sua volta, non condividendone interamente l'orientamento, interverrà in profondità su alcune questioni decise dalla Camera, per modificarne l'articolato. Meno problematici, ma non scontati, saranno, invece, i successivi passaggi alla Camera ancora e infine al Senato.

Un testo di legge, suddiviso sin dall'inizio in due titoli, corrispondenti alla distinzione dell'art. 137, comma 2, Costituzione, tra la «costituzione» e il «funzionamento» della Corte costituzionale, con una discussione e un dibattito parlamentare (e nei coevi commenti della dottrina), però, come vedremo, quasi interamente schiacciati sugli aspetti organizzativi e strutturali, piuttosto che su quelli funzionali e processuali (così ora anche Marco Benvenuti, che scrive di un dibattito che

¹² F. Bonini, *Storia della Corte costituzionale*, cit., 86. Vedi anche L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 98 (e dietro di lui G. Brunelli, *La prima legislatura repubblicana: virtù e limiti dell'eccezione degasperiana*, in *Quad. cost.*, 1/2019, 15), che scrive di una legge che «ha rappresentato il fatto di gran lunga più importante, nella prospettiva delle leggi di attuazione della Costituzione, fra quanti si sarebbero verificati nel primo ventennio di vita del nuovo ordinamento se non oltre».

sconta una continua ridondanza dei problemi attinenti alla struttura sui profili relativi alla funzione, [con] discussioni a tratti labirintiche, che si proiettano per tutta la Legislatura e traggono ben cinque letture parlamentari¹³.

Un testo di legge per certi aspetti “figlio” di una Legislatura centrista (le secche del centrismo degasperiano dirà Nicola Tranfaglia¹⁴), dell’attendismo, dell’inerzia e/o dell’aperto ostruzionismo delle forze politiche di maggioranza (il notissimo ostruzionismo di maggioranza ricordato da Piero Calamandrei¹⁵), ma i cui defatiganti tempi di approvazione vedono talora corresponsabile anche l’opposizione di sinistra¹⁶, in una temperie politico-istituzionale nella quale davvero contava l’appartenenza partitica e ideologica, l’essere democristiani o comunisti, se soltanto si scorrono i manifesti elettorali e si ricordano gli slogan che da parte della DC e del Fronte democratico popolare vennero scanditi in vista delle già ricordate elezioni del 18 aprile 1948.

Un testo di legge, infine, che al di là di manovre dilatorie, che certamente non mancarono, fu frutto di una contrapposizione tra i diversi partiti politici, che esprimeva comunque

divergenze reali e profonde, riguardanti il ruolo della Corte ed i suoi rapporti con gli organi costituzionali di indirizzo politico, che hanno traversato e scomposto – non a caso – la maggioranza stessa¹⁷.

3.1. Il disegno di legge del Governo del luglio 1948 e la sua Relazione di accompagnamento

Ma tentiamo ora di tratteggiare il faticoso itinerario della legge n. 87/1953, partendo proprio dal primitivo disegno di legge governativo e dalla sua Relazione di accompagnamento (d’ora innanzi anche Relazione governativa), per evidenziare, in particolare,

¹³ M. Benvenuti, *La Corte costituzionale*, in R. Bifulco, M. Benvenuti (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, Volume IV, *L’organizzazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, in corso di pubblicazione.

¹⁴ N. Tranfaglia, *Per una storia politica della Corte costituzionale*, in Id., *Dallo Stato liberale al regime fascista. Problemi e ricerche*, Milano, Feltrinelli, 1975, 207.

¹⁵ Che proseguirà anche su altre leggi di attuazione della Costituzione, come quella in tema di referendum: vedi M. LUCIANI, *La formazione delle leggi. Tomo I, 2. Il referendum abrogativo*, Bologna-Roma, 2005, 194-195, che sottolinea come, in quel caso, l’ostruzionismo di maggioranza non fu incalzato sempre dalle forze più rilevanti dell’opposizione, vista la grande cautela che il PCI già in Assemblea costituente aveva mostrato nei confronti dell’istituto referendario. Si vedrà nel corso della relazione se questo giudizio si possa estendere al dibattito riguardante la legge n. 87 del 1953.

¹⁶ F. Bonini, *Storia della Corte costituzionale*, cit., 86. Analogamente G. Bisogni, *Le leggi istitutive della Corte costituzionale*, cit., 86, nota n. 5.

¹⁷ L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, cit., 98.

sia profili che sin dall'inizio erano presenti nel testo del disegno di legge e che sono stati conservati sostanzialmente nella legge finalmente approvata cinque anni dopo, sia profili che scompariranno, si vedrà, presto o tardi nel corso dell'elaborazione del disegno di legge, sia profili in principio mancanti o non presi in considerazione, se raffrontati alle diverse stesure del testo e alla versione finale della legge. Questo modo di procedere, guardando in particolare ai testi via via approvati e alle unite Relazioni di accompagnamento, senza trascurare salienti passaggi del dibattito parlamentare, seguirà tutto l'esame del percorso parlamentare della legge.

Dal punto di vista organizzativo, quello della *costituzione* della Corte, spiccano in questa prima versione del testo, elaborata dall'Esecutivo, aspetti quali: la scelta di ripartire i cinque giudici nominati dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative, secondo lo schema poi fatto proprio dalla versione finale della legge (tre giudici nominati dalla Corte di Cassazione e uno a testa dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti, «con separate designazioni da parte dei tre collegi», come indicato nella Relazione governativa); l'ordine della nomina dei giudici in conformità, ancora, in quel testo primitivo, all'elencazione dell'art. 135 della Costituzione: il Presidente della Repubblica, il Parlamento in seduta comune, le supreme magistrature stesse; la suddivisione, pur di palese incostituzionalità, della Corte in due Sezioni, per garantire un «rapido espletamento dei giudizi», ma stabilendo che «le questioni di legittimità costituzionale di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato e la risoluzione dei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato devono essere sempre trattati in adunanza plenaria»; il divieto per i giudici della Corte costituzionale di essere iscritti a partiti politici e l'obbligo di dover rinunciare all'iscrizione prima di prestare giuramento, norma che nella versione finale della legge verrà mitigata dal meno severo divieto di «svolgere attività inerente ad una associazione o partito politico» (vedi art. 8, legge n. 87/1953); la previsione di un Presidente della Corte, eletto nel suo seno dalla Corte stessa, e dei due Presidenti di Sezione; il complicatissimo meccanismo – la cui definizione impegnerà molto tempo della successiva discussione parlamentare, con il paradosso di adottare una disposizione che, oltre a trasmigrare a un certo punto della discussione nella proposta di legge costituzionale che diventerà la legge costituzionale n. 1 del 1953 (vedi il paragrafo 4), non troverà, peraltro, mai concreta applicazione, in ragione dell'intervento della legge costituzionale n. 2 del 1967 – per assicurare, anche attraverso forme di sorteggio, la rinnovazione parziale dei componenti della Corte, in attuazione di quanto prevedeva originariamente l'art. 135 Costituzione e in conformità a quanto stabilito dal comma 3, della VII disposizione transitoria e finale.

Dal punto di vista del *funzionamento*, risaltano in questo testo originario, tra le norme di procedura, la disposizione per cui la Corte «in adunanza plenaria funziona con l'intervento di almeno undici giudici e le Sezioni di almeno cinque», fissando quindi un *quorum* strutturale di undici giudici, non privo come vedremo di contestazioni durante

i lavori di approvazione della legge, che però non cambierà più; il generico riferimento alle decisioni della Corte, senza indicare la distinzione tra sentenze e ordinanze, che

debbono contenere, oltre ad una concisa esposizione dello svolgimento del giudizio, i motivi della decisione, il dispositivo, la data della deliberazione e la sottoscrizione dei giudici;

la previsione secondo la quale, nei procedimenti davanti alla Corte, «si osservano, oltre alle norme della presente legge, le norme del codice di procedura civile per il ricorso in cassazione, in quanto applicabili» – vedremo in che momento si opterà per rimandare invece alle «norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale», come prevede l'art. 22 della legge n. 87/1953 –, riservandosi alla Corte di poter «inoltre integrare le dette norme mediante un regolamento interno di procedura che è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale», quindi con un immediato riconoscimento del potere regolamentare della Corte, pur diversamente formulato in quel primo testo.

Quanto alle norme riguardanti i diversi giudizi di competenza della Corte – lasciando al margine della nostra analisi la disciplina dei giudizi sulle accuse contro il Presidente della Repubblica ed i ministri, come si farà del resto per tutta la relazione (e nel corso del Convegno)¹⁸ –, all'interno del giudizio di legittimità costituzionale incidentale non vi è traccia, intanto, del requisito della rilevanza, ma solo di quello della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, così come manca ogni riferimento alla circostanza che il controllo di costituzionalità escluda «ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento» (come recita il notissimo art. 28 della legge 87/1953), mentre sono definiti da subito alcuni elementi imprescindibili del giudizio di legittimità costituzionale, dovendo l'istanza indicare

in modo particolare e specifico: le disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge della Repubblica o di una Regione, che si ritengano incostituzionali, le disposizioni della Costituzione o di leggi costituzionali che si ritengono violate; i motivi della asserita incostituzionalità,

palesandosi però una certa ingenuità nella Relazione di accompagnamento, commentando la disposizione che prevede di trasmettere la decisione di illegittimità costituzionale ai Presidenti dei due rami del Parlamento, nel punto in cui si scrive che

¹⁸ Il diritto penale costituzionale fa davvero storia a sé, se solo si ricorda che nel 1962, con l'approvazione della legge n. 20, il Capo IV della legge n. 87 del 1953, dedicato ai giudizi sulle accuse contro il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, venne abrogato per essere inserito nella nuova, organica, disciplina di legge. Ma su questo “intruso” del processo costituzionale si veda *infra* il paragrafo 6.

non è escluso che, quando si è aperta una questione di costituzionalità, le Camere procedano subito ad abrogare o modificare la legge impugnata, o a regolarizzarla nelle vie costituzionali.

Qualche confusione terminologica emerge poi rispetto al giudizio in via principale, nel passaggio della Relazione governativa in cui, considerando le tre ipotesi del ricorso statale contro la legge o – come originariamente previsto dal disegno di legge governativo – l’atto con forza di legge della Regione, del ricorso regionale contro la legge statale e del ricorso regionale contro la legge o – sempre in base al testo primitivo – l’atto con forza di legge della Regione, presenti sin dall’inizio, si dice che si tratta di casi che:

possono presentare, sotto un certo aspetto, il profilo di conflitto di attribuzione: ma poiché si risale all’asserita violazione di una norma costituzionale, anche questi casi rientrano nelle questioni di legittimità costituzionale,

con ciò testimoniando una relativa inconsapevolezza su come verrà a definirsi il processo costituzionale sui conflitti intersoggettivi (e su molto altro a dire il vero, anticipando ciò che diremo sulle *aspettative* che vi erano sul processo costituzionale: si veda infra il paragrafo 5).

I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato toccano, a loro volta, una «materia nuovissima e complessa» che «merita molta riflessione», si legge nella Relazione di accompagnamento. In questo caso con una buona capacità di precorrere i tempi, la Relazione evidenzia che sarà «una lunga pratica costituzionale [a poter] fornire elementi e dati sicuri per un orientamento in materia», dovendosi distinguere tra quei conflitti che potranno «trovare una risoluzione in rimedi e mezzi di natura esclusivamente politica» e quelli che saranno oggetto del giudizio della Corte, organo di «carattere prettamente giurisdizionale», trattandosi di controversie «che siano suscettibili di una risoluzione fondata su criteri di natura giuridica». Conflitti che non potranno, inoltre, essere giudicati dalla Corte, quando le questioni di competenza tra i diversi organi dello Stato (si riporta nella Relazione l’esempio di due Ministri) trovino già nell’ordinamento giuridico un modo di risoluzione. Si noti che sin dall’inizio si prefigura il giudizio sull’ammissibilità del ricorso per la risoluzione del conflitto tra poteri, deliberato con decreto dalla Corte in camera di consiglio.

Rispetto ai conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni o fra Regioni, infine, il ricorso regionale è originariamente previsto, assai restrittivamente, verso «norme non aventi valore legislativo della Repubblica [che] invadono la sfera della competenza che la Regione ha attribuito alla Regione», mentre quello statale riguarda anche provvedimenti amministrativi regionali, facendo salvo quanto allora previsto dall’art. 125

Costituzione, sul controllo formale di legittimità sugli atti amministrativi della Regione. Nell'incertezza terminologica (che è anche concettuale) poco sopra evidenziata si sottolinea che:

allorché il conflitto di attribuzione sorga da una legge o atto avente forza di legge della Repubblica o della Regione che, invadendo le sfere rispettivamente attribuite all'una o all'altra, violi la Costituzione o una legge costituzionale, si ricade nella figura della questione di legittimità costituzionale.

La possibile interferenza tra il conflitto di attribuzioni e il giudizio comune, mai risolta invero compiutamente, è intuita, affermando che la competenza riconosciuta alla Corte costituzionale

non esclude naturalmente che, quando il conflitto non sia sollevato, gli interessati possano, secondo le norme generali, far valere la illegittimità delle norme ai fini della tutela di un loro diritto o interesse legittimo davanti alle altre autorità giurisdizionali,

e può notarsi che già dal testo primigenio è prevista la possibilità di richiedere la sospensiva delle norme impugnate¹⁹.

3.2. Le modifiche del testo governativo nei lavori del Senato: (a) dalla Relazione Persico del gennaio 1949 (b) al testo approvato dal Senato nel marzo 1949

(a) È la 2^a Commissione permanente del Senato della Repubblica (Giustizia e autorizzazioni a procedere) a prendere per prima in esame il disegno di legge governativo, che, come dirà il socialista Giovanni Persico, presidente della Commissione, nella sua Relazione del 20 gennaio 1949 (d'ora innanzi anche Relazione Persico I), porterà a compimento l'«ardita riforma riguardante la creazione di una Corte costituzionale»²⁰. Ardita perché, spiega Persico, «nessuno Stato (salvo forse la Repubblica spagnola) ha, o ha avuto mai, una costruzione giuridica simile a quella italiana», così descrivendosi

¹⁹ Nel disegno di legge del Governo non vi è alcuna disposizione, infine, che regoli le conseguenze che l'istituzione della Corte costituzionale produrrà sul funzionamento dell'Alta Corte siciliana, ritenendosi opportuno formulare un'apposita norma solo dopo aver sentito il parere dell'Assemblea regionale della Sicilia (vedi ancora la Relazione governativa di accompagnamento). La norma sull'Alta Corte, disciplinata poi dalla proposta di legge costituzionale da cui nascerà la legge costituzionale n. 1 del 1953, rischierà, come è noto, di far saltare il banco, secondo quanto si dirà nel paragrafo 4.

²⁰ Accanto agli atti parlamentari tutte le relazioni e i discorsi di Giovanni Persico sono pubblicati in due preziosi volumi a nome dell'Autore dal titolo: *La Corte costituzionale. Relazioni e discorsi*, volumi I e II, Tipografia del Senato del dott. G. Bardi, Roma, 1949 e 1953.

nella prima parte della Relazione le soluzioni adottate in altri Paesi, per poi entrare nel merito del testo governativo.

Sempre seguendo la distinzione tra *costituzione* e *funzionamento* della Corte, è in questo frangente dei lavori della Commissione che viene invertito, in primo luogo, «l'ordine di precedenza di ciascun gruppo», nella nomina dei giudici costituzionali, «[s]enza distaccarsi menomamente dal testo dell'articolo 135 della Costituzione»; poi si specifica, per i cinque membri scelti dal Parlamento in seduta comune, che la nomina deve avvenire «secondo la norma stabilita dall'articolo 13 del regolamento della Camera dei deputati», allora vigente, cioè “forzando” il significato di una disposizione regolamentare relativa, in realtà, all'elezione da parte della Camera dei deputati dei suoi commissari col meccanismo del voto limitato a due terzi²¹, e si definisce la composizione dei collegi delle tre supreme magistrature; ancora si modifica marginalmente il metodo di rinnovazione parziale della Corte e si elimina la divisione della Corte in due Sezioni, ritenuta «superflua e dannosa»; infine, si stabilisce il divieto, anche per i giudici scelti tra i magistrati o i professori universitari, di poter continuare nell'esercizio delle funzioni, mentre in base all'originario disegno di legge governativo essi, diversamente dagli avvocati eletti giudici costituzionali, potevano essere autorizzati dalla Corte a mantenere lo svolgimento delle loro funzioni, e, pur ritenendosi che

uomini, ai quali è demandata la suprema tutela della Costituzione repubblicana, debbano essere al di fuori e al di sopra di ogni passione politica e di ogni disciplina di partito,

viene soppressa la disposizione che stabilisce il divieto di iscrizione ai partiti politici, con il rinvio di tale disciplina alla futura legge sull'ordinamento giudiziario e quindi con una sostanziale “parificazione” dello *status* dei giudici costituzionali a quello degli altri magistrati, cui fa riferimento l'art. 98 della Costituzione.

Rispetto alle disposizioni sul *funzionamento* della Corte, la Commissione senatoriale interviene su diversi punti del disegno di legge del Governo: così, volendo armonizzare il principio dell'inderogabilità del numero dei componenti del collegio e la previsione costituzionale secondo cui la Corte è composta da quindici giudici, viene stabilito un complicato sistema, di dubbia costituzionalità, che fa intervenire alle udienze «tutti i

²¹ La disposizione regolamentare così recitava: «La Camera elegge i Commissari previsti dalla Costituzione o da leggi speciali. Ciascun deputato scrive due terzi dei nomi che devono comporre le Commissioni, quante volte sia chiamato a votare per un numero superiore a due. Si intendono nominati i deputati che a primo scrutinio ottengono maggior numero di voti, purché raggiungano l'ottavo dei votanti. Per quelli che non abbiano raggiunto l'ottavo dei votanti, si procede al ballottaggio. Anche nelle elezioni suppletive ciascun deputato vota per i due terzi dei posti vacanti in quanto ciò sia possibile. Quando si abbiano a nominare soltanto uno o due Commissari può la Camera deferirne la nomina al suo Presidente».

membri della Corte che non siano legalmente impediti», ma fissa per ogni giudizio il collegio giudicante su solo undici giudici, considerando gli altri presenti all'udienza come giudici supplenti. Le decisioni della Corte vengono poi qualificate come sentenze. Relativamente al giudizio di legittimità costituzionale, la modifica più rilevante è rivolta a coinvolgere le Camere e i Consigli regionali, nel caso in cui venga denunciata l'incostituzionalità di una legge statale o regionale, nel contraddittorio dinanzi alla Corte, prevedendo l'elezione da parte del Parlamento in seduta comune o da parte del Consiglio regionale di un delegato, che intervenga a loro nome dinanzi alla Corte. Sui conflitti di attribuzione tra i poteri, che anche la Relazione Persico considera «materia estremamente difficile e complessa, che non ha alcun precedente e sulla quale si dovrà formare man mano la giurisprudenza oculata e sapiente della Corte costituzionale» (siamo già a ben vedere, per i fini di questa relazione comasca, nel disegnare le prime *aspettative* sul processo costituzionale), viene fatta rientrare nel testo della legge una previsione che salvaguardi la competenza della Corte di cassazione per la «risoluzione delle questioni circa il difetto di giurisdizione dei giudici in confronto della pubblica amministrazione», previsione sulla quale si era già discusso ampiamente in Assemblea costituente²², mentre viene soppressa, perché considerata ambigua o superflua, la disposizione che escludeva che potessero essere oggetto del giudizio costituzionale «le questioni di competenza tra i diversi organi dello Stato, qualora sia già stabilito nell'ordinamento vigente il modo di risolvere dette questioni». In tema di conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni, la sola modifica di rilievo è quella che ribadisce che anche nel caso di ricorso statale l'oggetto deve riguardare norme non legislative regionali che invadono la sfera di competenza attribuita allo Stato, eliminando il riferimento a provvedimenti amministrativi della Regione, come contenuto nel disegno di legge del Governo. Il testo, infine, contiene una disposizione che richiede alla Corte di redigere «alla fine di ogni anno una relazione sulla sua attività», da comunicare al Presidente della Repubblica, mentre sull'allora delicatissima questione dei rapporti tra Corte costituzionale e Alta Corte per la Regione siciliana, pur dedicando la Relazione un ampio spazio all'argomento, viene lasciato all'Assemblea il compito di «scegliere liberamente quella formula che riterrà più opportuno adottare» – Persico ritiene da parte sua che, con l'approvazione della legge, la Corte regionale siciliana verrebbe meno, per una «abrogazione per incompatibilità obiettiva fra le disposizioni di due leggi che si succedono nel tempo e la seconda assorbe la precedente».

²² Vedi anche l'intervento in Assemblea costituente dello stesso Persico del 28 novembre 1947, citato nella Relazione che porta il suo nome, rivolto a proporre un articolo aggiuntivo al Progetto di Costituzione, per tenere ferma la competenza della Corte di Cassazione a giudicare i conflitti di giurisdizione, che venne considerato implicitamente accettato, in ragione di quanto previsto dall'art. 111, ultimo comma Costituzione.

(b) Dopo diverse sedute dedicate alla discussione generale del disegno di legge, svoltesi tra il 25 gennaio e il 4 febbraio del 1949, il 10 febbraio inizia in Senato la discussione e la votazione dei singoli articoli, nel testo proposto dalla Commissione e presentato attraverso la Relazione Persico, che si è finita di analizzare. Le modifiche e i passaggi più salienti paiono i seguenti: dopo che viene respinto un emendamento del senatore comunista Umberto Terracini, finalizzato a cambiare l'ordine di nomina dei giudici costituzionali, partendo dall'elezione parlamentare, su proposta del Ministro di Grazia e Giustizia Giuseppe Grassi è soppresso, proprio per l'elezione dei cinque giudici scelti dal Parlamento in seduta comune, il riferimento all'art. 13 del Regolamento della Camera dei deputati, optandosi per un mero rimando al Regolamento stesso, senza l'indicazione di un articolo specifico. Rispetto alla nomina presidenziale dei componenti della Corte, ancora Terracini presenta e poi ritira un emendamento del seguente tenore:

Le nomine da parte del Presidente della Repubblica sono prerogativa presidenziale, esclusa la proposta del Governo. La controfirma ministeriale dei decreti di nomina vale come autenticazione.

Si tratta di una anticipazione, quasi premonitrice, del furioso dibattito che nascerà a seguito dell'approvazione alla Camera dei deputati dell'emendamento Fumagalli-Sailis (vedi *infra* il paragrafo 3.3). La Commissione stessa riformula l'articolo concernente l'elezione del Presidente della Corte, prevedendosi la votazione di ballottaggio nel caso in cui nessuno abbia riportato la maggioranza assoluta (tutte queste vicende avvengono il 10 febbraio 1949). Di fronte al tentativo, respinto, di riconoscere ai giudici costituzionali che siano professori universitari il diritto di poter continuare a svolgere le loro funzioni accademiche, interviene ancora il 10 febbraio il Ministro di Grazia e Giustizia, Adone Zoli, futuro Presidente del Consiglio, con un passo che merita riportare interamente:

Ce ne sono molti di professori qui dentro. Si narra che il settimo giorno Iddio non si riposasse, ma creasse una cosa perfetta che era il professore universitario; ma che il diavolo per concorrenza creasse la cosa più imperfetta che era il collega. (*Ilarità*). Ebbene, questi professori sono esposti a quello che è il giudizio dei colleghi, sono esposti a quello che è il giudizio degli studenti. Vi domando allora se si possa consentire che domani un professore universitario, giudice della Corte costituzionale, sia discusso e giudicato dai colleghi come incapace, sia fischiato dagli studenti o al quale si impedisca, da parte degli studenti, di tenere lezione.

La contrapposizione tra Senato e Camera sul "regime" da riconoscere ai professori universitari eletti giudici costituzionali terrà banco sino alla fine dell'approvazione della legge n. 87, come vedremo.

Grazie a un emendamento di un illustre cittadino di Como, Lorenzo Spallino, che mi piace qui ricordare, *ratione sedis*, e a un analogo emendamento di un altro senatore della DC, Antonio Romano, l'11 febbraio 1949, riproducendo l'originario testo ministeriale, viene ripristinato, dopo un vivace dibattito, l'articolo concernente la proibizione per i giudici costituzionali di far parte di un partito politico e l'obbligo, se iscritti a un partito, di dimettersi prima di prestare giuramento. Anche la soluzione un po' bizantina, proposta dalla Commissione, della turnazione dei giudici, ritenuti di volta in volta effettivi o supplenti, rispetto a un *quorum* strutturale che deve restare fisso di undici giudici, apre un'ampia discussione, svoltasi il 16 febbraio 1949, nella quale, oltre a evidenziarsi l'incostituzionalità della disposizione (in particolare nell'intervento del Ministro Grassi), si oscilla tra il sostenere il numero minimo di nove e quello di undici giudici, per poi approvare l'emendamento del democristiano Mario Zotta, molto vicino all'originario testo ministeriale, secondo cui la Corte funziona con l'intervento di almeno undici giudici. A seguito poi dell'approvazione di un emendamento del senatore della DC Giacinto Bosco la parola "sentenze" viene nuovamente sostituita con quella di "decisioni", in diversi articoli del testo di legge.

Quanto ai profili più squisitamente processuali, è il 18 febbraio 1949 che viene approvato, in riferimento a quello che sarà l'articolo 23 nel testo finale della legge, l'emendamento Bosco che affianca, finalmente potremmo dire, alla delibazione dell'autorità giurisdizionale sulla *non manifesta infondatezza* della questione quella sulla *non pertinenza della causa*. Il senatore democristiano riprende la disposizione costituzionale, immaginata ben prima dell'adozione del già menzionato emendamento Arata e redatta durante i lavori della seconda Sottocommissione della Costituzione, che stabiliva che l'eccezione di incostituzionalità poteva essere respinta dal giudice «perché manifestamente infondata o non pertinente alla causa»; giustamente, secondo Bosco, l'espressione «non pertinente alla causa» non poteva implicitamente rientrare nella formula «manifestamente infondata», come altri senatori, invece, pensavano (Azara della DC, in particolare), addirittura sospettandosi da parte del Ministro Grassi l'incostituzionalità dell'aggiunta proposta con l'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948. Molto efficace è l'intervento di Zotta, adesivo all'emendamento Bosco, che evidenzia la profonda diversità dei due concetti:

Una legge può essere incostituzionale e quindi la questione della incostituzionalità della medesima può essere fondata; tuttavia, può non essere pertinente alla controversia.

L'Assemblea ancora, rispetto al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, sulla base di un doppio emendamento dei senatori Bosco e Antonio Romano, elimina sempre il 18 febbraio 1949 la disposizione che prevedeva la presenza dinanzi alla Corte

di delegati del Parlamento in seduta comune o del Consiglio regionale, per presentare le loro deduzioni.

Una modifica tocca anche il giudizio in via principale, con l'inserimento, su proposta di tutti i sei senatori trentini, di nuove disposizioni finalizzate a disciplinare la particolare forma di impugnazione prevista dagli articoli 82 e 83 della legge costituzionale 28 febbraio 1948, n. 5, concernente lo statuto speciale per il Trentino Alto-Adige, anche per violazione del principio di parità tra i gruppi linguistica e di quello di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina (vedi seduta del 10 marzo 1949)²³.

Il 12 marzo 1949 l'Assemblea inizia ad affrontare l'argomento, spinoso, dei conflitti di attribuzione tra i poteri, che determina un rinvio della discussione, che si svolgerà il giorno 16 marzo. A parte la modifica con cui si aggiunge l'aggettivo «costituzionali» accanto alla parola organi («gli organi dei poteri in conflitto»), il confronto molto intenso porta a prospettare tutta una serie di possibili conflitti, che dovranno essere decisi dalla Corte, definita dal Ministro Grassi, ma anche da Persico, un «superpotere che ha il compito di riportare i poteri statali al rispetto della Costituzione», compresi quelli che possono riguardare l'elettorato, qualificato da Grassi «come un potere dello Stato, in quanto può abrogare direttamente una legge votata dal Parlamento»; è inoltre, nuovamente, la disposizione concernente la salvaguardia della competenza della Corte di Cassazione a risolvere le questioni circa il difetto di giurisdizione dei giudici in confronto alla pubblica amministrazione ad infiammare il dibattito. Tra i numerosi interventori vi è anche Vittorio Emanuele Orlando. Alla fine, la disposizione, pur difesa da Persico che l'aveva sostenuta, si è visto, nella Relazione della Commissione del Senato rispetto a quanto disponeva il disegno di legge governativo, viene soppressa.

Anche in tema di conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, la discussione comincia il 12 marzo 1949, per poi essere rinviata in presenza di un'aula quasi vuota (nella quale, rileva il senatore Jannuzzi, «a decidere sarebbero ora le poltrone del Senato, non i senatori!»), e per concludersi infine il giorno 16 marzo, con l'approvazione di piccole modifiche del testo predisposto dal Senato. Dai lavori preparatori emergono enormi ambiguità e incertezze, per individuare la specificità e il fondamento di questo giudizio, pur riconosciuto dall'art. 134 Costituzione, come esattamente rilevano Persico e il ministro Grassi, ma che per alcuni parlamentari (per esempio il senatore Bosco) sembrava addirittura violare il testo costituzionale, nel silenzio della legge costituzionale n. 1 del 1948, e per isolare gli atti impugnabili per questa via dinanzi alla Corte, rispetto al

²³ Analogamente, viene anche approvato il giorno 16 marzo 1949, in una versione che non cambierà più, l'attuale art. 42 della legge n. 87, che stabilisce che le disposizioni riferite ai conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni «si osservano anche, in quanto applicabili, per le due Province della Regione Trentino-Alto Adige».

giudizio in via principale e al concorrente giudizio amministrativo dinanzi al Consiglio di Stato²⁴.

Un intervento di quel dibattito è emblematico di quanto si viene a dire; è il senatore Azara a parlare, per fornire, su richiesta di un altro parlamentare della DC, il senatore De Luca, convinto dell'inutilità del giudizio sui conflitti tra Stato e Regioni, un esempio concreto di un atto che non sia legislativo e che non abbia la forza di legge. Azara cita l'ultimo comma dell'art. 117 Costituzione, che nella formulazione allora vigente stabiliva che «Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione», norme che, pacificamente, sono state sempre considerate, però, manifestazione di una potestà legislativa attuativa-integrativa delle Regioni e non certamente di rango regolamentare.

3.3. La Camera dei deputati istituisce una Commissione speciale e “riscrive” il testo del disegno di legge: (a) dalla Relazione Tesauro dell'aprile 1950 (b) al testo approvato dalla Camera nel marzo del 1951

La versione della legge approvata dal Senato della Repubblica il 17 marzo 1949 arriva alla Camera dei deputati il 2 aprile successivo e sarà “restituita” oltre due anni dopo, «in un testo profondamente modificato», dirà Giovanni Persico ancora relatore al Senato (con quella che definiremo anche la Relazione Persico II.

(a) Secondo una prassi utilizzata in modo ricorrente nel corso di quella Legislatura, anche per esaminare altri provvedimenti legislativi, viene costituita dal Presidente della Camera dei deputati Giovanni Gronchi una Commissione speciale, Presieduta da Giovanni Leone, e che avrà nel democristiano Alfonso Tesauro il suo relatore. La prima Relazione Tesauro, del 17 aprile 1950, che sintetizza tutto il lungo e meditato lavoro svolto in Commissione, durato più di un anno (d'ora innanzi anche Relazione Tesauro I²⁵), è per, certi aspetti, anche un vero e proprio saggio di giustizia costituzionale, orientato a dimostrare le differenze tra il controllo di costituzionalità, che rientra nella sfera di competenza della Corte costituzionale, e che investe tutta l'attività costituzionale, dice Tesauro, e l'esperienza dell'ordinamento americano, oltre che dell'ordinamento italiano abrogato, che conosceva un sindacato di costituzionalità, dal carattere meramente formale, sussistente per l'attività legislativa e che si attuava in via incidentale.

²⁴ Si ricordi anche che un emendamento Conti che voleva ripristinare la possibilità di impugnare per la via del conflitto tutti i provvedimenti amministrativi statuali trova l'opposizione della Commissione e non sarà nemmeno messo in votazione.

²⁵ Oltre che negli atti parlamentari la Relazione è reperibile in *Rassegna parlamentare*, 1950, 205 ss.

Proprio per questa ragione, tutta la corposa parte iniziale della Relazione, rivolta a delineare «dal punto di vista generale (...) la natura e la funzione della Corte costituzionale e la sua posizione di organo giurisdizionale e costituzionale», servirà a costruire, un po' più avanti (vedi il paragrafo 5 di questa relazione), il discorso sulle *aspettative* che, elaborando la legge, si avevano allora sul processo costituzionale concernente il giudizio di legittimità costituzionale, in via incidentale e principale, e il giudizio sui conflitti interorganici e intersoggettivi.

Interessa ora, invece, guardare alla parte della Relazione, in cui sono commentate articolo per articolo «le disposizioni particolari per disciplinare la formazione, l'organizzazione ed il funzionamento della Corte costituzionale», per evidenziare le modifiche apportate dalla Commissione speciale in confronto al testo adottato dal Senato e comunque i profili più rilevanti, ai fini di continuare a tracciare la *storia* della legge n. 87 del 1953.

Quanto agli aspetti strutturali il testo approvato dalla Commissione speciale conferma la «funzione equilibratrice» che le nomine presidenziali possono avere, procedendo in ordine successivo a partire dalle nomine delle magistrature supreme, mentre rimarca la differenza tra queste ultime, intese come i tre organi supremi della giurisdizione, e la condizione di essere magistrati supremi, «indipendentemente dalla natura dell'organo presso il quale essi esercitano le loro funzioni», con piccole variazioni nei collegi elettorali; si conserva il rinvio al regolamento della Camera dei deputati che era al momento in vigore (con l'uso dell'avverbio: attualmente), per l'elezione dei giudici da parte del Parlamento in seduta comune, prospettando però nella Relazione che l'Assemblea potrà «abbandonare il principio della rappresentanza istituzionale della minoranza per richiedere, invece, eventualmente, una maggioranza qualificata per le nomine»; si modifica l'arzigogolato meccanismo per rinnovare parzialmente i giudici della Corte, assicurando a tutti lo svolgimento di almeno 12 anni nella funzione e a una parte di essi 18 anni, ma a nessuno meno di 12 anni, come si profilava, invece, dal testo approvato dal Senato, anche stabilendo, in virtù della norma costituzionale che allora prevedeva la non immediata eleggibilità dei giudici costituzionali che nessun giudice potesse essere rieletto prima che fossero trascorsi dodici anni dal giorno di cessazione delle funzioni. Il testo formulato dalla Commissione speciale della Camera ripristina la disposizione su cui vi era stata una vivace discussione in Assemblea al Senato, considerando, in modo assai inopportuno per la reciproca indipendenza delle funzioni, l'attività dei professori universitari non incompatibile con quella di giudici costituzionali, mentre mantiene il divieto di iscrizione dei giudici ai partiti politici.

È in questo frangente che escono dalla legge ordinaria, per formare oggetto di una proposta di legge costituzionale di cui molti componenti della Commissione si fanno promotori, alcuni articoli del testo adottato dal Senato: sul giudizio sulla validità dei titoli di nomina dei giudici, sulle modalità per procedere penalmente verso un giudice o al

suo arresto, sulla rimozione dei giudici e sulla loro sospensione. Ma questo innesto della legge costituzionale, la futura legge costituzionale n. 1 del 1953, sul testo originario della legge ordinaria sarà analizzato più oltre (vedi il paragrafo 4).

Ancora, passando agli aspetti funzionali, viene salvato il *quorum* necessario di 11 giudici, perché le udienze siano valide, riaffermando che «I membri della Corte hanno l'obbligo di intervenire alle udienze quando non siano legittimamente impediti» e descrivendo nella Relazione tutte le diverse proposte che avevano, sin dall'inizio, contraddistinto questa disposizione, quali la suddivisione in Sezioni, piuttosto che la distinzione, ignorata dalla Costituzione, tra giudici ordinari e giudici supplenti. In tema di forma dei provvedimenti della Corte al posto del termine generico di decisione si distingue tra le decisioni definitive (sentenze) e le ordinanze e soprattutto nella Relazione emerge nettamente che «La motivazione della sentenza è espressione del pensiero della maggioranza», respingendosi «la proposta che ogni giudice potesse o dovesse esporre i motivi del voto dato». Pare opportuno riportare integralmente il brano relativo, anche per anticipare qualche conclusione riguardante lo *spirito* della legge oggi:

Questo sistema, che vige negli Stati Uniti, ma è estraneo alla nostra tradizione giuridica, indubbiamente avrebbe accentuata l'importanza politica dell'attività della Corte e avrebbe anche contribuito all'evoluzione, più in profondità, dell'elaborazione degli istituti costituzionali, allargandone notevolmente la conoscenza per la generalità, ma avrebbe potuto condurre, in un paese come il nostro, in cui la vita politica è dominata da organizzazioni di partiti, in maggioranza di masse, ad una forma di controllo sull'attività dei giudici da parte di forze politiche organizzate, controllo che fatalmente avrebbe potuto incidere sull'indipendenza e sul prestigio della Corte.

Senza entrare ora nel merito dell'opportunità o meno di prevedere opinioni dissenzienti e/o concorrenti, quello che è certo è che, per gli estensori della legge n. 87/1953 (e per chi scrive), spetta alla legge ordinaria intervenire eventualmente su questo ambito e non alla Corte stessa con le sue Norme integrative, come pure è stato tentato inutilmente di fare nel 2002 (ma vedi, *infra*, il paragrafo 9).

Di grande rilievo è la sostituzione delle norme del Codice di procedura civile, relative al ricorso per Cassazione, cui rinviare nel procedimento dinanzi alla Corte, con le norme del Regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, visto che, si legge nella Relazione Tesauro, «il giudizio dinanzi alla Corte costituzionale ha natura eminentemente pubblicistica e verte su atti pubblici», così come è rimarchevole la riformulazione della disposizione attraverso cui l'autorità giudiziaria solleva l'incidente di legittimità costituzionale, non ritenendo «la questione manifestamente infondata, o non pertinente alla causa», con l'espressione, vicinissima al testo definitivo dell'art. 23 della legge n. 87,

ove il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata²⁶.

Relativamente al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, il testo predisposto dalla Commissione speciale integra il testo del Senato sia prevedendo un'apposita disposizione sul versante di quella che oggi chiamiamo l'illegittimità costituzionale consequenziale, sia prevedendo la trasmissione all'autorità giurisdizionale che ha promosso il giudizio della sentenza con la quale la Corte si è pronunciata sulla questione di illegittimità costituzionale e dell'ordinanza che ha dichiarato la manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità, sia soprattutto intervenendo sul profilo problematico degli effetti della decisione di incostituzionalità, «per eliminare i tormentosi dubbi di interpretazione dell'articolo 136 della Costituzione», riprendendo un'espressione utilizzata due volte nella Relazione. Stabilendo che «dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione le norme dichiarate incostituzionali non possono trovare applicazione» si chiarisce, infatti, che «la dichiarazione di illegittimità di una legge non può essere posta sullo stesso piano della legge di abrogazione», così che eliminando dal mondo giuridico la disposizione dichiarata incostituzionale essa non potrà

essere più applicata da parte del giudice a qualsiasi rapporto e, quindi, nemmeno a quello per cui è pendente il giudizio e di cui si dispone la sospensione, in attesa della risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

Relativamente al giudizio in via principale la modifica più importante è quella che elimina tra gli atti impugnabili da parte statale gli atti aventi forza di legge delle Regioni,

avendo ritenuto la Commissione nella sua maggioranza che né la legislazione di urgenza, né quella delegata è consentita agli organi esecutivi regionali in base alla Costituzione.

In tema di conflitti di attribuzione, infine, per quanto riguarda i conflitti tra poteri, in sede di commento dei singoli articoli, la Relazione insiste su quello che da tempo ci si è abituati a chiamare il tono costituzionale dei conflitti, così che «la competenza della Corte non sussiste per qualsiasi conflitto tra poteri, *ma solo per quei conflitti tra poteri che abbiano rilevanza costituzionale*» (corsivo della Relazione); e se dal punto di vista

²⁶ Sembra peraltro contraddittoria con questa migliore definizione della norma, ai fini, si legge nella Relazione, «di non sovraccaricare la Corte di lavoro superfluo», «di eliminare il pericolo che le parti possano ricorrere alla questione di legittimità a scopi dilatori», «di limitare la presenza in giudizio innanzi alla Corte costituzionale solo alle parti che abbiano un effettivo interesse alla sua soluzione», l'eliminazione dell'obbligo di motivazione dell'ordinanza di rimessione: vedi uno spunto non chiarissimo ancora nella Relazione Tesauro.

soggettivo sarà la Corte stessa a individuare in concreto quali e quanti siano i poteri, stabilendo «in definitiva quali organi fanno parte, in base alla Costituzione, dello stesso potere e quali organi appartengono a poteri diversi», dal punto di vista oggettivo la Relazione evidenzia che vi sarà conflitto

non soltanto quando un organo di un potere abbia invaso la competenza di un organo appartenente ad un altro potere, ma anche ogni volta che un potere, pur non invadendo la sfera di competenza di un altro potere, per il modo illegittimo in cui agisce nella sfera della sua competenza, turba l'attività di un altro potere e lo mette in condizione di non essere in grado di svolgere in tutto o in parte l'attività che ad esso compete.

Le modifiche al testo del Senato sono però abbastanza marginali, la più significativa è quella che riconosce che il conflitto possa essere proposto anche mediante ricorso «di altro soggetto che la Corte ritenga legittimato», si scrisse «per non sottrarre alla competenza della Corte i conflitti di attribuzione tradizionali che sorgono, come è noto, sull'iniziativa del privato e che acquistano rilevanza costituzionale», così adottando

una formulazione sufficientemente elastica per consentire alla Corte costituzionale stessa di precisare con la sua giurisprudenza l'interpretazione definitiva del concetto 'conflitti di attribuzione'.

Per quanto riguarda i conflitti tra enti, la grande novità è superare la posizione del Senato che aveva stabilito che «il conflitto dovesse essere originato soltanto da norme non aventi però valore legislativo, e quindi, sostanzialmente, da *regolamenti*» (corsivo della Relazione), confidando che la prevista possibilità di impugnare qualsiasi atto formalmente e sostanzialmente amministrativo dinanzi alla Corte non «avrebbe assorbito l'intera competenza degli attuali organi della giurisdizione amministrativa», riconoscendo la competenza della Corte

non per qualsiasi violazione di una norma che disciplina le attribuzioni, ma solo per la violazione di una norma della Costituzione o di una legge costituzionale.

Scomparsa la relazione annuale, prevista dal testo del Senato, il testo detta per la prima volta norme transitorie finalizzate alla prima costituzione della Corte, da realizzarsi entro due mesi dalla pubblicazione della legge, a seguito delle nomine dei giudici da parte degli organi competenti, e affidando al Presidente della Repubblica il compito della prima convocazione "esterna" all'organo, destinato poi a essere costituito permanentemente.

(b) L'esame in Aula del testo predisposto dalla Commissione Tesauro comincia il 22 novembre 1950 congiuntamente a quello sulla proposta di legge costituzionale, che

porterà alla legge costituzionale n. 1 del 1953, di cui si dirà nel paragrafo 4; il 31 gennaio 1951, terminata la discussione generale sul testo, iniziano la discussione e l'esame dei singoli articoli, per giungere il 16 marzo 1951 ad approvare un'ulteriore versione con alcune importanti novità, che qui si devono segnalare, senza peraltro poterci soffermare integralmente sul dibattito parlamentare che si realizzò.

Sul piano strutturale dell'elezione dei giudici, a parte un piccolo ritocco per restringere la composizione dei tre collegi espressione delle tre supreme magistrature, sono di grande rilevanza, in primo luogo, le modifiche che porteranno, per l'elezione dei giudici da parte del Parlamento in seduta comune, ad abbandonare il rinvio compiuto al Regolamento della Camera dei deputati (che significava accettare il principio del voto limitato), alla maggioranza qualificata, dei tre quinti dell'Assemblea per il primo scrutinio e dei tre quinti dei votanti, a partire dal secondo.

La discussione che si svolge a partire dal 1° febbraio 1951 è molto complessa e intricata (sono parole del deputato comunista Fausto Gullo), dovendo superare anche una questione pregiudiziale sollevata dal socialista Ferdinando Targetti, secondo cui la legge ordinaria non avrebbe potuto disciplinare il modo di votazione dei cinque giudici costituzionali eletti dal Parlamento, riferendosi al regolamento della Camera dei deputati e non a un regolamento che lo stesso Parlamento in seduta comune aveva il potere di adottare, in base a una certa interpretazione dell'art. 64 Costituzione. La pregiudiziale, votata per appello nominale, è nettamente respinta il 1° febbraio 1951 (148 voti favorevoli, 231 contrari). Il giorno successivo la discussione riprende, dovendosi ancora decidere se la norma ha natura costituzionale od ordinaria, questo nonostante la disposizione testuale dell'art. 137, comma 2, parli appunto di legge ordinaria. I contrasti non mancano, testimoniando anche il senso di quella frattura politica di cui si è scritto in precedenza, come emerge chiaramente dalle parole del deputato Targetti:

Ma che superbia: questa che invade un partito di maggioranza e lo porta a voler stabilire norme che valgano in modo speciale per se stesso? Che superbia anticristiana pensare che sempre sarà così, che nulla potrà mai intaccare la vostra potenza e che non vi saranno alternative nell'andata al potere di una coalizione o di un'altra! Come lo è, al contrario, non sentire la necessità di stabilire norme che tutelino gli interessi della minoranza di oggi, come tuteleranno quelli della minoranza di domani, di cui il colore potrà cambiare, ma non cambieranno i diritti.

a cui Giovanni Leone risponde così:

Se passerà la proposta Targetti, a cui aderisce oggi l'onorevole Martino (...) cioè se il contenuto dell'articolo 3 dovrà essere travasato in una legge costituzionale, ciò comporterà, indubbiamente, un rallentamento nel processo di formazione della legge sulla Corte costituzionale, di guisa che gli eventuali ritardi non dovranno attribuirsi al partito di maggioranza.

Ma la proposta Martino, diretta a far riconoscere dalla Camera la natura costituzionale di tutta la materia dell'art. 3 del testo, viene respinta, con voto questa volta espresso a scrutinio segreto, con 141 voti a favore e 186 contro.

Il 7 febbraio 1951, sulla procedura da utilizzare per l'elezione parlamentare l'Assemblea si spacca: le sinistre, sostenendo un emendamento di Targetti che voleva ripristinare l'originario testo del Senato, eliminando l'avverbio «attualmente», inserito dalla Commissione speciale, difendono l'idea della rappresentanza delle minoranze, affermando che «le principali correnti di pensiero politico abbiano voce in seno alla Corte costituzionale» (così il comunista Vincenzo La Rocca); la DC, il Governo, il relatore Tesauro, accusato (dal socialista Giuseppe Ferrandi, che lo chiama anche «un facondo Saturno che ha mangiato la propria creatura», all'interno di «una maggioranza che nega se stessa») di «uno sconcertante voltafaccia», rispetto a quanto sostenuto con la sua Relazione (vedi anche *infra* paragrafo 5), invece, sostengono la forza del principio di maggioranza²⁷, supportando un emendamento di Gastone Riccio e ritenendo che la Corte costituzionale non sia un organo di natura rappresentativa. La polemica politica divampa, come dimostra questo passo ancora di La Rocca:

Ma il fatto è che: se noi crediamo nella Costituzione, non crediamo nella buona volontà della maggioranza democristiana di attuarne i precetti. E proprio perché noi vediamo la maggioranza democristiana allontanarsi sempre più dallo spirito e dalla lettera della Costituzione, impegnarsi ogni giorno di più a non realizzare neppure una virgola della nostra legge fondamentale, noi leghiamo le nostre speranze (o le nostre illusioni, forse) all'organo a cui stiamo dando vita, alla Corte costituzionale, alla quale, appunto, la Costituzione affida il compito della tutela delle libertà e dei diritti fondamentali dei cittadini.

Mentre Tesauro, anche citando Luigi Sturzo²⁸ e interpretando un po' strumentalmente alcune affermazioni di La Rocca, accusa i comunisti di considerare la Costituzione

²⁷ In dottrina sarà Serio Galeotti, un anno dopo l'entrata in vigore della legge n. 87 del 1953, a pronunciarsi, in particolare, a favore della maggioranza semplice, sostenendo addirittura l'illegittimità costituzionale del suo art. 3, concernente le modalità dell'elezione parlamentare dei giudici costituzionali, per contrasto con quanto previsto dall'art. 64, comma 3, Costituzione. Vedi S. Galeotti, *Sull'elezione dei giudici della Corte costituzionale di competenza del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1954, 56 ss.

²⁸ La posizione di Sturzo sui rapporti tra maggioranza e minoranza, rispetto all'elezione parlamentare dei giudici costituzionali, era ispirata a una netta chiusura ideologica verso i gruppi parlamentari di estrema sinistra, come rileva in particolare G. D'Orazio, *La genesi della Corte costituzionale*, cit., 177-179, ricostruendone le principali tesi tecnico-politiche sull'argomento. Sturzo presenterà, come è noto, a inizio della II Legislatura, una proposta di legge rivolta a introdurre la regola della maggioranza semplice per l'elezione parlamentare dei giudici costituzionali, destinata però a non avere seguito (le ragioni sono ben spiegate da G.L. Conti, *Art. 135*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, UTET, 2006, volume III, 2625).

soltanto «un muro di carta», «un castello di carta destinato ad andare in frantumi di fronte alla violenza materiale che non dovrebbe aver limiti per imporre il rinnovamento della vita sociale».

Il socialista Francesco De Martino, sempre il 7 febbraio del 1951, esprime forse meglio di tutti l'autentica esigenza che oggi, settant'anni dopo, dovrebbe conservare l'elezione parlamentare dei giudici costituzionali:

Io intendo discutere in questa sede semplicemente l'opportunità politica e la coerenza al sistema generale del nostro diritto pubblico di un modo di elezione, che demandi ad una sola parte del Parlamento il diritto ed il potere di scegliere cinque giudici della Corte. Nessuno potrebbe seriamente sostenere che tre membri della Corte costituzionale debbano necessariamente essere rappresentanti della democrazia cristiana e due dei partiti comunisti e socialista. Chi sostenesse una tesi siffatta evidentemente snaturerebbe l'essenza stessa della Corte costituzionale. Ma io mi limito a sostenere che, per la parte che investe la responsabilità del Parlamento, i giudici debbono essere scelti in modo che il paese abbia le massime garanzie di imparzialità, in altre parole sostengo che la loro scelta deve avere una base elettorale il meno ristretta possibile.

E richiamando le modalità previste dalla Costituzione per l'elezione del Presidente della Repubblica De Martino continua:

In questo sistema necessariamente dobbiamo riconoscere (non perché, ripeto, si voglia ammettere la rappresentanza alle minoranze), che, quanto più ampio sarà il numero di coloro che concorreranno alla scelta dei cinque giudici eletti dal Parlamento, tanto più saranno ingranditi, dinanzi al paese la forza, il prestigio e l'autorità della Corte delle garanzie costituzionali.

L'emendamento Targetti, votato a scrutinio segreto, è respinto nettamente, con 214 voti contrari e 153 voti favorevoli.

A questo punto è con «un intento conciliativo e distensivo» che Pietro Calamandrei presenta un emendamento secondo il quale i cinque giudici costituzionali vengano eletti con la maggioranza dei due terzi dei componenti e al quarto scrutinio, se quella maggioranza non si ottiene, si componga a maggioranza semplice e con il voto limitato a sei nominativi una rosa di dieci persone, tra le quali i due presidenti delle Camere dovranno scegliere i cinque giudici costituzionali, rispettando la rappresentanza delle minoranze. Nei calcoli che Calamandrei presenta all'Assemblea la maggioranza dei due terzi renderebbe necessario, per la maggioranza di Governo, cooperare nella scelta dei giudici con almeno uno dei due più forti partiti di opposizione, il partito comunista e il partito socialista, «perché non si può raggiungere questa maggioranza dei due terzi se non sommando al partito di maggioranza e ai partiti minori una frazione sia pur minima dell'estrema sinistra», mentre «col sistema dei tre quinti (...) basterà la democrazia cristiana con gli altri partiti minori della coalizione governativa per raggiungere

la maggioranza richiesta»²⁹. Calamandrei chiude il suo intervento affermando l'importanza di rispettare i diritti della minoranza:

Rendetevi conto, colleghi della maggioranza, che nessuno è eterno; neanche le maggioranze. I tempi cambiano in bene o in male, secondo le opinioni; ma cambiano rapidamente.

Con le parole di Roberto Lucifredi, la Democrazia Cristiana accoglie un sistema di votazione basato sulla maggioranza qualificata, quella dei tre quinti però,

e non quella dei due terzi caldeggiata negli altri emendamenti, perché a favore di questa maggioranza dei due terzi, da coloro che la sostengono, non sono stati addotti altri argomenti all'infuori di quelli tratti dalla situazione contingente nella quale il Parlamento si trova in questo momento.

Il *quorum* dei tre quinti dei componenti alla prima votazione (emendamento Martino) e per gli scrutini successivi dei tre quinti dei votanti (emendamento del democristiano Ercole Rocchetti) diventa, alla fine, l'otto febbraio del 1951, il punto di incontro delle diverse posizioni, anche se l'emendamento Rocchetti è contrastato dalle sinistre, l'estrema sinistra (o anche l'Estrema) come si diceva in quel consesso³⁰, e viene approvato con voto a scrutinio segreto (ma si era chiesto anche il voto per appello nominale) per 235 a 166, mentre è rigettato l'emendamento proposto da Calamandrei. Il risultato numerico del voto di approvazione di quello che è il testo finale complessivo dell'articolo (vicinissimo a quello dell'articolo 3 della legge n. 87 del 1953, nella sua versione definitiva) non risulta dagli atti parlamentari, essendosi votato per alzata e seduta.

Seguendo l'ordine dei lavori parlamentari, ancora dal punto di vista strutturale, viene respinto il 9 febbraio 1951 un emendamento dei deputati Stefano Riccio della DC e Gastone Costa del PSI, finalizzato a sopprimere la norma approvata dalla Commissione speciale che riconosceva ai giudici professori universitari di poter continuare a svolgere le loro funzioni, emendamento che aveva anche il sostegno del Governo (oltre che delle sinistre: ma vedi in proposito il confronto in Parlamento tra Bettiol e Targetti sulla figura dei professori universitari), mentre sempre il 9 febbraio sono adottati senza grandi difficoltà un emendamento Fumagalli, per vietare ai giudici di essere candidati in elezioni amministrative o politiche, e un emendamento promosso dalla stessa Commissione speciale con il quale il divieto di iscrizione ai partiti politici diventa divieto di svolgere attività inerente ad una associazione o partito politico (Tesauro interviene

²⁹ Ma il conteggio di Calamandrei è considerato errato da altri: vedi, sempre il 7 febbraio 1951, l'intervento del liberale Gaetano Martino: «ella ritiene pure che i monarchici, i deputati del movimento sociale, i liberali, i numerosi indipendenti del Senato (sempre così teneri per le istanze dell'opposizione) siano coalizzati per escludere i due partiti dell'estrema sinistra, con la maggioranza democristiana. E questo mi sembra poco credibile». Vedi anche l'intervento del liberale Antonio Cifaldi.

³⁰ Così per esempio E. Brunori, *La Corte costituzionale*, cit., 21 e *passim*.

sostenendo che «la non iscrizione a un partito politico – è vano negarlo – è una finzione, mentre è possibile impedire effettivamente la pubblica manifestazione dell'attività politica»). Sarà più di un mese dopo che, come si vedrà tra poco, sulle modalità di nomina dei giudici da parte del Presidente della Repubblica verrà approvato un articolo tutto nuovo che determinerà una fortissima contrapposizione, se non una rottura, tra la maggioranza di Governo e le opposizioni.

A conferma di quello che si diceva già all'inizio della relazione, di lavori parlamentari orientati prevalentemente a discutere sulle questioni della *costituzione* dell'organo, basta ricordare che in una sola giornata vengono approvate, senza un dibattito particolarmente significativo, tutte le disposizioni che vanno dall'art. 7 all'art. 23 della legge n. 87 del 1953, nella numerazione odierna della legge. C'è un passo di Giovanni Leone del 9 febbraio 1951, mentre si sta approvando proprio l'art. 23 della legge 87/1953, che pare significativo menzionare:

Così ci sbarazziamo di un altro articolo ... e oserei dire anche, onorevole Presidente, sbarazziamoci della seduta, perché abbiamo lavorato davvero intensamente.

Anche tutti gli articoli sul giudizio in via principale e sul conflitto intersoggettivo sono approvati praticamente “senza colpo ferire”, uno dopo l'altro in un solo giorno, il 13 febbraio 1951.

Quel giorno nasce, invece, da una proposta della Commissione speciale quello che sarà il futuro art. 28 della legge n. 87 del 1953 («Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento»), che inizialmente in modo un po' involuto recitava così:

La Corte costituzionale esercita il controllo di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge astenendosi da qualsiasi valutazione di merito o di natura politica o comunque riflettente i fini perseguiti dal Parlamento nello svolgimento della sua attività.

L'emendamento viene, però, accantonato, anche perché era stato presentato senza nemmeno essere ancora stampato e distribuito, e sarà esaminato, come vedremo, il 14 marzo 1951.

Ma il 13 febbraio 1951, frutto di un emendamento dei tre socialisti Targetti, Guglielmo Ghislandi e Mario Marino Guadalupi, sostenuto dalla Commissione speciale e dal Governo, entra nella legge anche la disposizione che diventerà l'ultimo comma dell'art. 30, della legge n. 87 del 1953:

Quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali,

notandosi che i proponenti avrebbero voluto inizialmente che la disposizione fosse trasferita al rango costituzionale, della proposta di legge costituzionale, che si doveva cominciare a discutere. Approvando un emendamento di un altro deputato socialista, Leonetto Amadei, ancora quel giorno, si sostituisce poi il verbo «avere» al verbo «trovare» in quella disposizione che Tesauro ribadisce essere stato «il tormento della Commissione per molto tempo», cioè l'attuale comma 3 dell'art. 30, della legge n. 87, per i suoi rapporti problematici con l'art. 136 Costituzione.

Sempre il 13 febbraio 1951 viene, infine, riformulata, partendo da un nuovo testo proposto dalla Commissione speciale, la disposizione sui conflitti tra poteri: il conflitto è deciso dalla Corte «se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali». La delicatezza del tema porta, però, anche in questo caso a un rinvio della discussione sull'emendamento.

Il 13 febbraio 1951, insomma, termina l'esame della maggior parte delle disposizioni della legge e vi è l'immediata presa in considerazione della proposta di legge costituzionale, decidendosi di discutere, dopo l'approvazione di questo secondo testo di legge e permettendo così alla Commissione speciale di esaminarli tutti, gli articoli accantonati e rinviati.

Un mese dopo, il 14 marzo 1951, vi è il seguito della discussione, che porta intanto a trasferire nella proposta di legge costituzionale l'articolo riguardante le modalità di rinnovo parziale del collegio.

Si analizza poi, in particolare, l'articolo che diventerà l'attuale articolo 28, nel nuovo testo proposto dalla Commissione:

Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge non importa alcuna valutazione di natura politica né il sindacato sull'uso del potere discrezionale conferito al Parlamento per la determinazione dei fini da perseguire nello svolgimento della sua funzione.

Tesauro illustrando l'emendamento dice:

Questo emendamento è destinato a precisare che è preclusa la possibilità di un sindacato politico e di un'indagine sui fini perseguiti nello svolgimento della funzione legislativa. L'emendamento è più propriamente diretto a stabilire in modo non equivoco che il Parlamento è libero nella disciplina legislativa dei rapporti della vita umana e sociale, ma è vincolato nella forma della sua attività, dovendo seguire la procedura della legge costituzionale nel caso in cui intende modificare la Costituzione.

Lucifredi interviene per chiedere l'eliminazione dell'inciso finale, relativo alla determinazione dei fini da perseguire nello svolgimento della funzione, evidenziando che così formulato il testo sembrava riferirsi, all'interno dell'eccesso di potere legislativo,

soltanto allo sviamento di potere. Il Presidente della Camera Gronchi propone di sostituire «esclude ogni valutazione» a «non importa ogni valutazione». Vi sono interventi vari, anche da parte del Governo, qualcuno vorrebbe eliminare l'aggettivo «discrezionale», ma è chiaro che vi è un accordo di tutti sull'opportunità di una disposizione che, come ancora Tesauro dice, possa lasciare il Parlamento

libero di disciplinare i rapporti della vita umana e della vita sociale così come crede, nella sua valutazione discrezionale. L'unico limite è quello della forma, in quanto, se intende modificare la Costituzione, deve adottare la procedura apposita stabilita dalla Corte costituzionale. Ed anche quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge, il Parlamento è libero di adottare la stessa disciplina dei rapporti già adottata, osservando, però, la forma della legge costituzionale.

Inizia poi, sempre il 14 marzo, l'esame dell'articolo sui conflitti tra poteri; la Commissione speciale presenta un nuovo testo, che elimina tra l'altro la possibilità di ricorso di altro soggetto che la Corte ritenga legittimato, prevista dal testo di partenza, ma la cui formulazione sarà poi quella dell'art. 37, comma 1, legge n. 87.

La proposta della Commissione aggiungeva anche una disposizione secondo cui «In via di eccezione il Presidente del Consiglio dei Ministri può con proprio decreto motivato fare istanza alla Corte costituzionale per la risoluzione del conflitto di attribuzione tra potere esecutivo e potere giudiziario, in qualsiasi stato e grado di un processo pendente dinanzi all'autorità giudiziaria quando la pubblica amministrazione non sia parte in causa», disposizione che non sarà approvata. Sono i due professori di diritto amministrativo Roberto Lucifredi e Raffaele Resta che insistono su questa previsione e soprattutto sul mantenimento della possibilità per il cittadino, parte in causa, «di produrre anche lui ricorso alla Corte costituzionale», nel caso di una collusione fra due poteri dello Stato che impedisca che il conflitto esploda. Tesauro è però contrario:

La Commissione non può essere favorevole perché ha a lungo meditato sul problema ed è arrivata alla determinazione netta e precisa che se si riconosce che il conflitto di attribuzione di competenza della Corte costituzionale è un conflitto tra poteri, non è assolutamente possibile legittimare alcun soggetto privato a provocare l'intervento della Corte costituzionale.

Paradossalmente vengono approvati sia il nuovo testo proposto dalla Commissione sia il ripristino del testo iniziale, che appunto permetteva al cittadino di poter alimentare i conflitti di attribuzione (come sostenuto da Resta), costringendo la Corte a decidere e provocando «il movimento del meccanismo di cognizione della Corte costituzionale». Si deve presumere che in sede di coordinamento, ritenendosi i due testi in contrasto, venga preferito quello della Commissione.

Quasi alla fine della discussione, sempre il 14 marzo 1951, viene presentato un articolo aggiuntivo da parte del Democristiano Luigi Camillo Fumagalli, per la nomina dei

giudici costituzionali da parte del Presidente della Repubblica, che rischia di portare al naufragio:

I giudici della Corte costituzionale, la cui nomina spetta al Presidente della Repubblica, sono nominati con decreto emanato su proposta del Ministro di grazia e giustizia e controfirmato anche dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Fumagalli illustra così l'emendamento:

Questo articolo aggiuntivo concreta l'ottemperanza pura e semplice del preciso precetto contenuto nell'articolo 89 della Costituzione. Se il Presidente della Repubblica dovesse procedere al decreto di nomina senza la controfirma del ministro proponente, quella nomina sarebbe nulla, diversamente il Presidente della Repubblica diventerebbe egli responsabile, ciò che andrebbe a ferire il disposto all'articolo 90 della Costituzione.

Ma in realtà il profilo problematico è quello della proposta governativa, "mascherata" sotto il profilo dell'irresponsabilità del Presidente, come fanno notare Targetti e lo stesso Presidente Gronchi, che richiama anche la nomina dei senatori a vita, dicendo:

Senza entrare nel merito della questione: desidero far presente (...) che il Presidente della Repubblica nomina cinque senatori a vita a norma della Costituzione. Li nomina forse su proposta del Governo?

Visto che si trattava di capire se fosse materia di carattere costituzionale o ordinaria, che l'ora era ormai tarda e che il numero dei presenti era esiguo, l'esame dell'articolo è rinviato al giorno successivo.

Il 15 marzo 1951 riprende la discussione, con numerosissimi interventi (tra cui quello molto ampio e critico del liberale Gaetano Martino) e un dibattito a tratti acceso (il socialista Achille Corona dice provocatoriamente rivolgendosi ai deputati della maggioranza: «In sostanza volete cinque giudici democristiani³¹?») nel quale Targetti segnala anche che il testo è arrivato solo all'ultimo momento:

Problema che nessuno si era mai proposto, perché improponibile, e che è stato creato – me lo conceda il collega Fumagalli – con una certa malizia. Il collega Fumagalli ha buttato là questa proposta, che figura nell'ultima parte del fascicolo degli emendamenti, tenendola nell'ombra, relegandola in un cantuccio, tanto che poteva eventualmente anche sfuggire all'attenzione dei più. (...) Questa non è stata una malizia? Ma allora sarebbe stata – permettetemi – un'assoluta incomprensione della gravità della proposta che non avrebbe dovuto esser avanzata quasi incidentalmente, se non si vuole dire clandestinamente.

³¹ Il giorno dopo, il 16 marzo 1951, durante la discussione della coeva proposta di legge costituzionale, vi è uno scontro tra il socialista Alcide Malagugini e Tesauro: il primo definisce il secondo «affossatore della Costituzione».

L'interpretazione dell'istituto della controfirma ministeriale di tutti gli atti presidenziali, in base all'art. 89 Costituzione, diventa il terreno di scontro tra le diverse forze politiche, con chi ritiene che l'accoglimento dell'emendamento Fumagalli – integrato nel frattempo da un altro emendamento del democristiano Enrico Sails, che affida la proposta al Presidente del Consiglio, al posto del Ministro – violi la Costituzione, e con chi pensa, invece, che il non prevedere il potere di proposta sia in contrasto con la lettera dell'art. 89 Costituzione. Tesoro paventa, nell'alternativa tra le due posizioni, il rischio di volere rinunciare a quello che definisce «un governo parlamentare elevato all'ennesima potenza», per sostituirlo con una forma di governo presidenziale, in cui il Presidente della Repubblica, senza l'intervento di un membro del Governo, esercita poteri autonomi, poteri di sua esclusiva prerogativa.

E quando gli viene contestato, interrompendo il suo intervento, che senza la proposta del Governo, ma con la controfirma ministeriale, si è realizzata la nomina dei senatori a vita, Tesoro così risponde:

La nomina dei senatori è avvenuta da parte del Capo dello Stato con la controfirma del Presidente del Consiglio, cioè, con la partecipazione di un membro del governo che ha assunto la responsabilità politica dell'atto. E non sussiste alcuna ragione per escludere che la nomina sia stata preceduta da una proposta, sia pure semplicemente verbale. È prassi costituzionale costante che alcuni atti del Capo dello Stato siano preceduti anche da proposte o designazioni puramente verbali, come nel caso della nomina del presidente del Consiglio dei ministri che deve formare il nuovo gabinetto o dei membri del governo.

Per poi soggiungere:

Nell'esercizio del suo specifico potere il Capo dello Stato è libero e non vincolato, in quanto ha la possibilità di dichiarare di non voler seguire la proposta fattagli e di richiederne un'altra.

E, infine, concludere:

Io sono dell'avviso che si possa accogliere l'emendamento dell'onorevole Sails diretto a stabilire che la proposta della nomina debba essere fatta dal Presidente del Consiglio, sentito il Consiglio dei Ministri³².

Prima del voto sulla proposta del nuovo articolo, Raffaele Pio Petrilli, Ministro per i rapporti col Parlamento, specificando di parlare a titolo personale (e non a nome di tutto il Governo, il quale,

³² Solo per capire il clima del confronto si segnala che, mentre Tesoro pronuncia queste parole, il deputato comunista Gabriele Invernizzi dice, ironicamente: «sentito il parere del Gruppo democristiano».

trattandosi di una questione politicamente importante si rimette al Parlamento, almeno fino a quando non sarà istituita quella Corte costituzionale alla quale unicamente spetterà di sentenziare circa i rapporti fra gli alti poteri dello Stato,

condivide l'emendamento Fumagalli-Sailis e l'impostazione offerta da Tesauero.

Al momento della votazione viene respinta, con voto segreto e a stretta maggioranza (227 a 212) una questione pregiudiziale del liberale Giuseppe Perrone Capano, secondo cui non si sarebbe nemmeno potuto votare l'emendamento Fumagalli, «perché con esso si ferisce in pieno la Costituzione», dovendosi eventualmente approvare, con l'apposito procedimento previsto dall'art. 138 Costituzione, una revisione costituzionale («questa sera, con un voto di maggioranza, non poniamo in essere un fantoccio di Corte costituzionale, che in realtà altro non sarebbe se non un ulteriore *attaché* del partito di maggioranza»).

Poiché vi era un accordo complessivo sulla circostanza che il decreto di nomina dovesse essere controfirmato dal Presidente del Consiglio, in conformità a quanto stabilisce l'art. 89 Costituzione, ma il dissidio riguardava l'esistenza o meno della proposta governativa, la votazione avviene per divisione dell'articolo: per alzata di mano viene votata e approvata la prima parte della disposizione, a scrutinio segreto viene approvata (230 a 199) la seconda, contestatissima, parte della medesima.

Il giorno successivo, il 16 marzo del 1951, prima di approvare finalmente tutto il testo della legge, la Camera dei deputati respinge a scrutinio segreto, con 237 voti a 207, la proposta Martino che voleva collocare l'emendamento Fumagalli, adottato il giorno prima, nella proposta di legge costituzionale e non in quella ordinaria.

Nelle dichiarazioni di voto finali, su tutta la legge, Gullo del PCI contesta Tesauero, per il cambiamento di posizione tra quanto aveva sostenuto nella sua Relazione e quello dichiarato in aula: come può esservi una funzione equilibratrice del Presidente, dice, «se lei ne fa un monopolio del Governo, ossia della maggioranza parlamentare?»; il socialista Targetti parla di una «strana novità dovuta all'iniziativa dell'onorevole Fumagalli [che] rappresenta una sostanziale innovatrice integrazione della Costituzione»).

A scrutinio segreto vengono votati sia il disegno di legge ordinario sia la proposta di legge costituzionale, autorizzando la Presidenza a procedere al coordinamento dei due provvedimenti legislativi.

Esattamente due anni prima il Senato aveva trasmesso alla Camera dei deputati il testo della legge...

3.4. Gli ulteriori passaggi parlamentari: (a) la seconda deliberazione del Senato dell'ottobre 1952, (b) la seconda deliberazione della Camera del marzo 1953, (c) l'approvazione finale del Senato il 7 marzo 1953

In modo un po' più rapido è possibile ripercorrere i successivi passaggi parlamentari della "nostra" legge 87 del 1953.

(a) Il Senato riceve il testo approvato dalla Camera dei deputati il 5 maggio del 1951, testo che è assegnato ancora alla 2^a Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere), che predispone attraverso il suo relatore, sempre Giovanni Persico, una Relazione comunicata alla Presidenza del Senato il 1° agosto 1951 (d'ora innanzi anche Relazione Persico II). Proprio perché la Camera dei deputati ha «formulato un altro testo in grandissima parte o quasi totalmente diverso dal testo approvato dal Senato» (così il Presidente del Senato De Nicola), il 27 marzo 1952 si apre non una discussione circoscritta soltanto alle modifiche introdotte dalla Camera, ma una discussione generale su tutta la legge, che però è subito rinviata, per riprendere, come vedremo, il 2 ottobre del 1952.

Come si legge nella Relazione Persico II, di fronte a un testo profondamente modificato dalla Camera dei deputati, privato di alcuni dei suoi articoli originali, perché stralciati e inseriti nella proposta di legge costituzionale presentata dalla Commissione speciale della Camera (vedi il paragrafo 4), la Commissione senatoriale opta per accettare il testo approvato dalla Camera, emendando soltanto le disposizioni ritenute «assolutamente necessario di modificare», «senza rinviare in alto mare la legge», come scrive efficacemente la Relazione.

Così la modifica del sistema di elezione dei giudici da parte del Parlamento in seduta comune è approvata, anche se la Commissione rileva che la maggioranza dei tre quinti dei componenti e poi dei votanti potrebbe «escludere le minoranze dalla possibilità di far eleggere un proprio candidato, ove questo non sia accetto dalla maggioranza», e potrebbe anche rendere impossibile la nomina di tutti i giudici, se su qualche nome non si raggiungesse quella maggioranza; viene cambiato, invece, l'articolo sulla nomina presidenziale dei giudici che, con la proposta del Ministro di grazia e giustizia, «porta ad un sostanziale trasferimento della facoltà di scelta dei giudici dal Presidente della Repubblica al Governo»: ma senza aprire una polemica con la Camera dei deputati la Commissione rileva che, facendo emanare il decreto su proposta del Ministro, si è voluta «accentuare l'opportunità di consultazioni preventive da parte del Presidente della Repubblica», ritenendosi allora sufficiente la controfirma del Presidente del Consiglio, che «costituisce l'attestazione del compimento di un atto costituzionalmente regolare da parte del Capo dello Stato», «a prescindere dalla *prassi* che in materia costituzionale opera spesso con più efficacia di qualsiasi norma scritta» (corsivo della Relazione).

Rispetto alla norma che consente ai professori universitari nominati giudici della Corte di continuare a esercitare la loro funzione, la Commissione ribadisce le ragioni dell'incompatibilità tra le due funzioni, proponendo quindi di sostituire al testo approvato dalla Camera dei deputati il primitivo testo approvato dal Senato e collocando quindi obbligatoriamente fuori ruolo i professori nominati giudici costituzionali, analogamente a quanto avviene per i magistrati delle supreme magistrature.

Quest'ottica massimamente conservativa del testo della Camera porta la Commissione a fare spesso osservazioni critiche, senza però formulare disposizioni sostitutive, cercando di dare soluzioni interpretative al testo: ciò avviene, per esempio, rilevando la non opportunità di aver soppresso, per l'autorità giurisdizionale che solleva la questione di legittimità costituzionale, di dover indicare i motivi dell'asserita incostituzionalità, oppure considerando assolutamente superfluo stabilire che la Corte deve prescindere da qualsiasi valutazione di natura politica e ritenendo anche l'espressione potere discrezionale del Parlamento «priva di un preciso significato giuridico», tanto da poter «essere fonte di equivoci e malintesi».

Tra le ulteriori modifiche spiccano quella che stabilisce che la Corte dichiari con sentenza (e non con ordinanza) la manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità; l'articolo concernente l'impugnazione delle leggi regionali, dove viene ripristinato il riferimento agli atti aventi forza di legge delle medesime, visto che in alcune Regioni a Statuto speciale (si fa l'esempio della Sicilia) esistono atti di tale natura, della cui legittimità pure si dubita; infine, l'articolo sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, che viene riformulato nel primo comma, che diventa:

La Corte costituzionale giudica dei conflitti fra poteri dello Stato, che sono sollevati, per violazione delle attribuzioni ad essi assegnate dalla Costituzione, dagli organi costituzionali non sottoposti ad altri organi nell'ambito dei rispettivi poteri, con istanza motivata,

riaffermando poi la clausola per cui «[r]estano ferme le norme vigenti per le questioni di giurisdizione», che pur in una formulazione più restrittiva, riferita alle «questioni circa il difetto di giurisdizione», la stessa Assemblea del Senato aveva fatto cadere, come si è in precedenza ricordato.

La Relazione si conclude sottolineando che la Commissione è consapevole «che la legge è tutt'altro che perfetta: ma sarà dal concreto funzionamento dell'istituto – e non da astratte speculazioni – che potranno trarsi in futuro elementi per una sua più adeguata disciplina».

Il 2 ottobre del 1952, inizia la discussione in Aula, dopo che l'Aula stessa ha esaminato e approvato rapidamente, praticamente senza dibattito, la proposta di legge costituzionale contenente «Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale», già approvata dalla Camera dei deputati, e dopo che la Commissione Giustizia

e autorizzazioni a procedere aveva respinto un emendamento del Ministro della Giustizia Zoli, che avrebbe voluto riportare nel testo di legge ordinaria una parte degli articoli della proposta costituzionale, ritenuti privi del necessario carattere costituzionale.

Il testo di partenza è quello approvato dalla Commissione Giustizia e autorizzazioni a procedere, e un intenso dibattito coinvolge ancora l'articolo concernente la nomina presidenziale dei giudici, con un elevato numero di interventi a sostegno della modifica apportata dalla Commissione e uno più ridotto a favore di un emendamento, proposto da Camillo Giardina della DC, che voleva invece ritornare al testo della Camera dei deputati. Vanno segnalati, in particolare, un breve intervento di Terracini, che inspiegabilmente ritiene che si debba rinunciare, al fine di approvare la legge, a perfezionamenti stilistici e modifiche di poca importanza, come quella dell'articolo in esame (lo stesso Terracini che aveva presentato e poi ritirato in Senato, lo si è visto in precedenza, il 10 febbraio 1949, un emendamento che voleva esplicitare che la proposta governativa fosse esclusa nella nomina presidenziale, di sua prerogativa); un intervento di Umberto Merlin della DC, che, esprimendo un parere contrario a quello di Terracini, evidenzia quanto il testo della Camera avesse menomato gravemente i poteri del Presidente della Repubblica³³; l'intervento di Giardina, che a supporto del suo emendamento insiste sulla circostanza che la controfirma presuppone necessariamente una proposta, trattandosi di un atto complesso in cui confluiscono due diverse volontà; l'intervento del relatore Persico che cita a sostegno della posizione assunta dalla Commissione un saggio di Serio Galeotti pubblicato sul Foro Padano del 1951³⁴, che aveva tra l'altro definito «improvvido» l'emendamento Fumagalli-Sailis, oltre a considerare, rispetto alle attribuzioni essenzialmente presidenziali come la nomina dei giudici costituzionali, «non solo ingombrante ma deformante» il congegno dell'art. 89 Costituzione; l'intervento del Ministro Zoli, che si rimette alla deliberazione del Senato, in ordine all'emendamento Giardina, evidenziando che comunque il voto non deciderà «su quel che sia il contenuto della controfirma e la responsabilità che il Ministro o il Presidente del Consiglio assumono con la controfirma». L'emendamento Giardina è respinto e viene approvato il testo della Commissione.

Per tutti gli altri articoli della legge, con un diverso livello di discussione – ampio ancora, per esempio, sulla questione dell'incompatibilità dei giudici professori universitari nel continuare a svolgere le loro funzioni, ma anche sulla questione dell'intervento in giudizio del Governo e delle Regioni, nei giudizi di legittimità costituzionale

³³ Emerge chiaramente che la citazione di questi due interventi è in controtendenza rispetto all'appartenenza dei due senatori alle rispettive forze politiche e al dibattito che si era svolto alla Camera.

³⁴ S. Galeotti, *Presidente della Repubblica e nomina dei giudici della Corte costituzionale (artt. 135 e 89 Cost.)*, in *Foro padano*, 1951, IV, 219 ss., 227 e 232. G. D'Orazio, *La genesi della Corte*, cit., 185, scriverà di uno «sciagurato» emendamento, usando egli stesso le virgolette all'aggettivo.

incidentale, che qualcuno voleva sopprimere; di rilievo anche la discussione che nasce da un emendamento Terracini soppressivo dell'intero articolo 28, che viene respinto: Terracini sosteneva in particolare che affermare che «il controllo di legittimità deve escludere ogni valutazione di natura politica costituisca un'offesa *a priori* verso la Corte costituzionale» – o viene approvato il testo proposto dalla Commissione o viene approvata una versione con emendamenti accettati dalla Commissione e dal Governo, così dimostrando la volontà di arrivare a concludere l'approvazione della legge senza discostarsi troppo dal testo della Camera. Peraltro, è respinto un emendamento di Umberto Merlin, pure accettato dalla Commissione, ma non dal Governo, che voleva abbassare a nove il *quorum* strutturale di funzionamento della Corte, uno dei grandi temi su cui si era a lungo discusso già al Senato e poi alla Camera.

Il 2 ottobre 1952 si conclude l'esame dei singoli articoli e la Commissione procede al coordinamento del disegno di legge, per riferire il giorno 21 ottobre, quando viene approvato il testo finale coordinato con piccoli ritocchi formali.

(b) Il 22 ottobre 1952 il testo è trasmesso alla Camera dei deputati e assegnato alla Commissione speciale che aveva già lavorato su di esso. Una breve Relazione di Tesauro del 12 gennaio 1953, dopo aver constatato, «con soddisfazione, che il testo deliberato dalla Camera dei deputati è stato quasi completamente fatto proprio dal Senato», evidenzia una serie di modificazioni apportate da quest'ultimo «che non possono non lasciare perplessi sul loro fondamento», indicandole in modo particolareggiato: tra di esse ancora la modifica degli articoli concernenti la nomina presidenziale dei giudici, per il cui riesame la Commissione si rimette completamente all'Assemblea, e la norma sui professori universitari.

Nella seduta del 19 febbraio 1953, inizia l'esame degli articoli modificati dal Senato e viene messo in discussione l'art. 4, quello riguardante la nomina dei giudici da parte del Presidente della Repubblica. Il primo a prendere la parola è Aldo Moro, che evidenzia i pochi emendamenti che la Democrazia Cristiana intende apportare al testo approvato dal Senato, annunciando poi, in modo piuttosto inaspettato, il voto favorevole del suo gruppo al testo predisposto dal Senato. Alcuni passi dell'intervento di Moro vanno riportati integralmente, perché esso darà la stura a un durissimo confronto che impegnerà diverse sedute della Camera, quella in corso e quelle del 26 febbraio, del 27 febbraio e del 3 marzo del 1953:

a mio parere, non vi è una diversità sostanziale e netta, come è stato da taluno sostenuto, tra la formula dell'articolo 4 elaborata dalla Camera e quella approvata dal Senato (...). È evidente che nell'una e nell'altra formulazione, nell'una e nell'altra impostazione politica, è presente l'idea fondamentale che questo atto di nomina, conferito dalla Costituzione al Presidente della Repubblica, ha tipicamente la natura di un atto complesso per il quale devono incontrarsi e concorrere le due volontà: quella del Presidente della Repubblica e quella del Governo (...) Anche quando la Camera dei deputati

approvava la formula dell'articolo 4 nel testo originario, prevedendo cioè la presentazione di una proposta da parte del Governo, non vi fu mai da parte della maggioranza parlamentare intenzione di mancare di rispetto all'ossequio dovuto all'alta carica o di interpretare le funzioni come obbligate, mentre vi è qui evidentemente una libertà di valutazione del Capo dello Stato che si incontra e concorre con la libertà di valutazione politica del Governo.

Si tratta, certamente, di un intervento perlomeno spiazzante, che porta le opposizioni di destra e sinistra ad attaccare vigorosamente la maggioranza di Governo, lo stesso Moro e poi il relatore Tesauro, definito da Renzo Laconi, del PCI, il «relatore a vita», essendo anche il relatore della legge elettorale, e che evidenzia la contrapposizione tra due interpretazioni della medesima disposizione, assolutamente confliggenti. Durissimo l'attacco del monarchico Antonino Cutitta («Questa non è democrazia, questa è attitudine la più manifesta verso la dittatura»), Laconi dai banchi del partito comunista parla di una situazione nuova «che riveste il carattere di una eccezionale gravità», accusando Moro di aver offerto una interpretazione capziosa del testo formulato dal Senato, finalizzata a intimidire il Presidente della Repubblica, una interpretazione anticipata, afferma Laconi, sui giornali da Tesauro, che però risulta inaccettabile per i comunisti (e non solo per loro), tanto che Laconi chiede inutilmente (la sua proposta sarà bocciata) che vi sia un rinvio per permettere alla Commissione speciale di dare una formulazione definitiva della norma. Un altro deputato comunista, Guido Martuscelli, il giorno 26 febbraio dice:

È evidente, onorevoli colleghi, che le sorti della democrazia sono affidate, come sempre, alla sensibilità della maggioranza la quale, anche se eletta democraticamente e quindi legale in partenza, non è più tale quando dà questo spettacolo di ritardare cinque anni la costituzione di un organo di garanzia costituzionale o di attuarlo in una forma che evidentemente non dà nessuna garanzia.

Targetti sempre il 26 febbraio cita a sostegno dell'interpretazione di un potere presidenziale sostanziale il già citato saggio di Galeotti, le parole di Giuseppe Guarino, nel saggio *Il Presidente della Repubblica italiana*, pubblicato sulla Rivista trimestrale di diritto pubblico del 1951, e la stampa quotidiana, specie il Corriere della Sera.

Interviene ancora Laconi ripetutamente il 26 febbraio, anche mettendo in rilievo i rapporti tra la legge in esame e la legge di riforma del sistema elettorale, cui si farà qualche cenno più avanti (vedi il paragrafo 3.5):

Come si può parlare di accelerare la discussione sulla Corte costituzionale, quando questa legge era stata presentata alla Camera perfino prima della riforma elettorale? Vi è stata sollecitudine da parte della Presidenza per la legge elettorale, non certo per la legge sulla Corte costituzionale.

Direi che, in fondo, questa legge risente della recente discussione della legge elettorale, e, per quel che conta, è anch'essa una legge elettorale: come quella che abbiamo discusso il mese scorso tende a costituire una determinata configurazione del potere legislativo, così la legge in discussione tende a

costituire l'organo giurisdizionale supremo che dovrà giudicare della legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge nel nostro Stato.

E voi tentate, attraverso questa interpretazione, di dare un avallo al Governo perché se ne serva e faccia pressioni sul Presidente della Repubblica. Questo è il senso della legge e soprattutto dell'interpretazione che voi ne date. Voi volete ricattare il Presidente della Repubblica!

Laconi parla di ipocrisia di Tesauro, perché voterà la tesi di Moro, tenendo però ferma la versione della Commissione speciale che emendava il testo del Senato, per tornare al primitivo testo della Camera.

Qui esiste, da una parte, una posizione del Senato e una formulazione del Senato. Questa formulazione è, per una parte considerevole della Camera, noi compresi, accettabile. A un certo momento ci si mette di mezzo un baro, il quale giuoca anche questa volta come usa giuocare, con carte false, e dà una interpretazione falsa di questa formulazione. Cosa assolutamente senza valore.

E ancora:

A questo punto, in sostanza, ci troviamo dinanzi ad un testo scritto in inchiostro simpatico, come si suol dire con linguaggio risorgimentale, che ci è rimasto un po' nella lingua. È scritto con inchiostro simpatico. Si legge una determinata cosa, ma esposto alle fiamme o guardato in trasparenza ne dice o intende dirne un'altra.

E il 27 febbraio Enzo Capalozza del PCI afferma:

Comunque, siamo all'ultima scena di una così lunga commedia, che dura da cinque anni, e si può dire davvero che siamo alla scena più grottesca e più buffa.

E poi Fumagalli, il proponente dell'emendamento iniziale:

Ero un malizioso, ecco! Un malizioso da relegare nel fosco regno delle malebolgie dantesche, per quanto Minosse, che ha quel modo così curioso di emettere le sentenze, non mi avesse ancora indicato a quale bolgia fossi precisamente condannato.

Tesauro conclude alla fine di tutti gli interventi:

La Commissione non ha difficoltà ad accettare la formula del Senato perché la controfirma è, al pari della proposta, un mezzo politico e costituzionale che consente al Governo di intervenire nella nomina dei giudici della Corte costituzionale, adempiendo ad un dovere che è imposto dalla Costituzione. Quali le ragioni che inducono la Commissione ad accogliere una formulazione che sostanzialmente riafferma il punto di vista già manifestato dalla Camera dei deputati?

Il ministro Zoli, infine, ricorda il “passo falso” di Terracini, a ottobre del 1952, senza però fare cenno all’emendamento che Terracini stesso aveva presentato e poi ritirato nel febbraio del 1949:

Vi è stato dunque un senatore che, prima ancora dell’onorevole Moro, ha ritenuto irrilevante la differenza fra i due testi. Quel senatore è l’onorevole Terracini, già Presidente dell’Assemblea Costituente (*Interruzione del deputato Bottonelli*). Onorevole Bottonelli, questo non le farà piacere, ma è scritto e stampato, e l’onorevole Terracini è persona che conosce bene il significato delle parole. Egli ha detto che il testo della Commissione del Senato rappresentava una modificazione, rispetto a quello della Camera, che non gli sembrava importante (*Interruzione del deputato Martuscelli*).

La tesi “stravolgente”, per riprendere l’aggettivo degli onorevoli Laconi e Capalozza, non era che quella dell’onorevole Terracini, con una piccola differenza: che l’onorevole Terracini arrivava oltre. Infatti, l’onorevole Moro ha detto: sopprimiamo il ministro di grazia e giustizia perché non ha importanza; l’onorevole Terracini diceva: lasciamolo perché non ha importanza. Questa è la storia vera che risulta dagli atti.

E aggiungerò che in quella discussione non è intervenuto alcun altro senatore di parte comunista. Nessun equivoco, dunque. L’onorevole Terracini è uomo che, se fosse caduto in equivoco, non avrebbe mancato di rettificare. Non ha rettificato. E, poiché non hanno parlato altri senatori di parte comunista, devo ritenere che quello fosse il pensiero comunista dinanzi al Senato. Oggi questo rappresenterebbe, invece, offesa per il Capo dello Stato, rivoluzione, e tutte le altre cose che ci raccontate da quattro giorni a questa parte!

Gullo per dichiarazione di voto a nome del PCI il 3 marzo 1953 afferma:

Noi, quindi, diciamo “sì” alla norma come è stata proposta dal Senato e come dal Senato viene inviata alla Camera, dando ad essa quest’unica e, secondo noi, vera e fondatissima interpretazione: che attraverso di essa deve essere riconosciuta la libera facoltà del Presidente della Repubblica di nominare i cinque giudici della Corte costituzionale.

Moro in sede di dichiarazione di voto il 3 marzo 1953:

La vera interpretazione di questa norma non la diamo noi: la dà la realtà politica, questa realtà politica, questa prassi di armonia che abbiamo sempre considerato essenziale e continuiamo a considerare essenziale in questo momento.

Il testo del Senato è infine posto in votazione e approvato.

Sull’articolo 7 si apre il 3 marzo 1953 un altro duro scontro, che va al di là della posizione da riconoscere ai professori universitari che diventano giudici costituzionali.

Una parte dei deputati, infatti, vede nel tentativo di modificare di nuovo la norma, per ritornare al testo originario approvato dalla Camera dei deputati, come proposto dalla Commissione speciale, solo un espediente per rinviare ulteriormente l’approvazione della legge (in questo senso l’intervento di Giorgio Almirante, allora nel Gruppo misto)

o per insabbiarne l'approvazione (Martuscelli chiede sia messo da parte questo emendamento non essenziale per il pubblico interesse, e dice:

Diamo un contentino ai professori universitari e il Senato, vedendo la nostra ostinazione, finirà per piegarsi. Io non lo credo. Anzi, mi permetto di dire che probabilmente il Senato farà proprio il contrario di quello che pensate. (...) Allora, che cosa si determinerà? Che, solo per stabilire se un professore universitario debba essere messo fuori ruolo obbligatoriamente oppure a sua facoltà, la Corte costituzionale dovrebbe rimanere ancora una possibilità astratta, un mito al di là da venire e da realizzare).

Capalozza afferma che bisogna votare contro l'emendamento, per permettere alla Corte costituzionale di iniziare a funzionare, «ponendo termine ad un sabotaggio che si protrae da troppo tempo e con troppo sfacciata evidenza»

Moro stesso, favorevole all'emendamento, riconosce però che modificare solo quell'articolo (ma altri dovevano ancora essere discussi: in particolare, Moro evidenzia la necessità di intervenire sull'art. 48, riguardo al *quorum* strutturale della Corte in composizione integrata per la giustizia penale costituzionale) per rinviare al Senato al fine di un nuovo parziale esame non avrebbe senso.

Ancora Moro, per difendere l'emendamento:

La realtà delle cose è che l'insegnamento universitario è cosa così distaccata, così slegata da ogni vincolo di carattere gerarchico, che non si rende necessario per i professori universitari un collocamento fuori ruolo, il quale può determinare un danno, essenzialmente di carattere sentimentale, tale che il professore universitario potrebbe non essere disposto ad accettare.

Il 4 marzo 1953 la votazione dei commi contestati dell'art. 7 viene accantonata, votandosi prima tutti gli altri emendamenti della legge, su proposta di Targetti. L'idea di fondo è che, se non verranno approvate altre modifiche del testo del Senato, non vale la pena solo per una modifica all'art. 7 rimandare tutto il testo al Senato.

La modifica dell'art. 37, votata il 4 marzo 1953, "sblocca" le successive modifiche, perché a quel punto non cambierebbe più nulla rinviare al Senato un testo con un solo articolo modificato o con due o tre articoli emendati.

Martuscelli del PCI il 5 marzo 1953 interviene con una certa amarezza, essendo andato

perduto ormai uno degli elementi che ne caratterizzavano l'andamento, e cioè l'esigenza di giungere all'approvazione del testo del Senato senza apportare alcuna ulteriore modificazione da parte della Camera.

Questa legge che ha fatto quattro volte la spola tra Camera e Senato, e che per volontà della maggioranza «dovrà fare un quinto viaggio sullo stesso percorso», non è nemmeno di così grande qualità, rileva ancora Martuscelli, che aggiunge:

È evidente, infatti, che, se il partito di maggioranza avesse voluto rendere veramente operante la legge, avrebbe incaricato alcuni costituzionalisti democristiani di redigere una legge ben fatta e la avrebbe sostenuta fino in fondo e sempre allo stesso modo nelle due Camere.

Al di là di queste scaramucce, accentuate anche dal contesto di quella fine Legislatura in cui si stava approvando la modifica della legge elettorale, con la “legge truffa”, in “zona Cesarini”, si realizzano ancora piccole modifiche del testo approvato dal Senato, che vanno per cenni ricordate. Nell’ordine della votazione viene modificato l’art. 48, sulla composizione della Corte integrata per i giudizi penali costituzionali, fissando in particolare anche per questo specifico collegio giudicante il *quorum* strutturale (di almeno ventuno giudici, di quali i giudici aggregati devono essere in maggioranza); si modifica l’art. 7, risolvendo la lunghissima *querelle* che Camera e Senato avevano avuto e occupandosi della condizione del professore universitario dopo la fine del mandato di giudice costituzionale («All’atto della cessazione dalla carica di giudice della Corte costituzionale, i professori universitari ordinari verranno riammessi in ruolo, anche in soprannumero ove occorra, nella sede già occupata»), e reinserendo alcune incompatibilità per tutti i giudici costituzionali, che erano altrimenti andate perdute, nel fare parte di commissioni di concorso, di ricoprire cariche universitarie, di essere candidati in elezioni politiche e amministrative; si integrano, su proposta della Commissione speciale, gli articoli 26 e 29, nonostante la contrarietà del Governo, espressa dal Ministro Zoli, inserendo il riferimento al caso di manifesta infondatezza, che può portare la Corte a decidere in camera di consiglio, e qualificando con il *nomen juris* di ordinanza la forma del provvedimento con cui è dichiarata la manifesta infondatezza dell’eccezione di incostituzionalità.

Con una schiacciante maggioranza (262 voti favorevoli e 34 contrari), a scrutinio segreto, la Camera approva la legge l’ultima volta, per trasmetterla ancora al Senato.

c) Il testo di legge giunge al Senato il 7 marzo 1953, è iscritto immediatamente all’ordine del giorno, con precedenza su tutti gli altri disegni di legge in discussione, per essere quello stesso giorno finalmente approvato. A nome della Commissione «Giustizia e Autorizzazioni a procedere» riferisce oralmente in Aula il senatore Azara, dato che il senatore Persico era all’estero per impegni di carattere internazionale. Azara descrive le poche modifiche apportate dalla Camera dei deputati, modifiche ritenute non di grande importanza, ma comunque utili, e conclude la sua Relazione in modo quasi solenne parlando di un momento «che può ben dirsi storico» e di «un senso di soddisfazione e di speranza nelle fortune della Repubblica, per il bene del Paese». Gli articoli modificati dalla Camera dei deputati vengono approvati rapidamente, quasi senza dibattito, per giungere poi ad approvare il disegno di legge nel suo complesso. Enrico

Molè, vice-Presidente del Senato, che presiede l'organo, interviene con questa frase subito dopo l'approvazione:

Così, onorevoli colleghi, l'istituto della Corte costituzionale è stato definitivamente approvato dal Parlamento. Lasciatemi esprimere la certezza che si farà in modo che il Parlamento riunito possa procedere alla elezione dei cinque giudici che ad esso spetta di nominare, prima che si sciolga la Camera dei deputati.

Mai auspicio cadde più nel vuoto, pensando alla enorme difficoltà che incontrò il Parlamento in seduta comune a eleggere i giudici di sua spettanza. Servirebbe un altro Convegno per raccontare tutto quello che accadde dopo³⁵, ma il discorso prosegue ora soffermandosi sui rapporti tra la legge n. 87 del 1953 e due altre leggi approvate durante la I Legislatura, la c.d. "legge truffa", prima, la legge costituzionale n. 1 del 1953, poi.

3.5. Cenni ai rapporti tra la legge n. 87 del 1953 e la legge 31 marzo 1953, n. 148 (c.d. "legge truffa")

Tra i (più attenti) commentatori della genesi della legge n. 87 del 1953 non è mancata la sottolineatura del collegamento della legge sulla *costituzione* e il *funzionamento* della Corte con la quasi coeva legge n. 148 del 1953, la normativa con cui, verso la conclusione della I Legislatura, venne approvata la modifica in senso fortemente maggioritario del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, al fine di assicurare al gruppo di liste collegate che avesse conseguito la metà più uno del totale dei voti validi attribuiti a tutte le liste 380 seggi.

Già nel 1963 così scriveva Alberto Predieri, guardando all'immobilismo costituzionale che caratterizzava la maggioranza di Governo:

[S]e alla fine della I Legislatura si arrivò alla promulgazione [delle due leggi concernenti la Corte costituzionale] fu forse solo perché la maggioranza desiderosa di consolidare la sua posizione con la legge elettorale maggioritaria [...], violentemente accusata dalle opposizioni e da una parte dell'opinione pubblica di sovvertire i principi e le norme costituzionali che disciplinano la rappresentanza, da un lato teneva a dar prova del suo lealismo costituzionale e dall'altro, in vista di un consolidamento

³⁵ Sugli eventi che portarono alla formazione della prima Corte costituzionale si vedano la ricca ricostruzione di F. Bonini, *Storia della Corte costituzionale*, cit., 91-110, nonché N. Tranfaglia, *Per una storia politica della Corte costituzionale*, cit., 210-211 e G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, cit., 331-332.

sperato, e previsto, del sistema politico attraverso il meccanismo elettorale maggioritario poteva pensare che, in quel momento, il controllo di costituzionalità non fosse pericoloso³⁶.

Gustavo Zagrebelsky nell'edizione del 1977 de *La giustizia costituzionale* aggiungeva:

La fine dell'ostruzionismo della maggioranza sulla legge disciplinante la Corte costituzionale non fu [...] dovuta ad una sconfitta parlamentare delle forze politiche che l'avevano per lungo tempo praticato, ma ad una circostanza esterna all'elaborazione di quella normativa, l'approvazione della legge 31 marzo 1953, n. 148 [...]. Sulla base dell'applicazione di questa legge [...], il partito di maggioranza relativa immaginava che dalle elezioni politiche del 1953 sarebbe uscito un Parlamento nel quale la sua presenza sarebbe stata ancora predominante [...]. Tale predominio, malgrado tutto, avrebbe assicurato alla Democrazia cristiana, da sola o insieme alla coalizione dei piccoli partiti di centro, il controllo sulle nomine dei giudici costituzionali di origine parlamentare e, attraverso il controllo della nomina dello stesso Presidente della Repubblica, anche di quelli di origine presidenziale³⁷.

Questo legame tra le due leggi, messo in risalto anche da altri autori³⁸ e che meriterebbe un autonomo sviluppo, oltre gli obiettivi di questa relazione, era ben chiaro nel momento di discussione e poi di approvazione di entrambe le leggi, come è testimoniato da alcuni elementi che vanno qui succintamente ricordati.

Intanto, il disegno di legge governativo concernente la legge elettorale è presentato alla Camera dei deputati, presso la I Commissione permanente (Affari interni), il 21 ottobre del 1952, il giorno stesso in cui il Senato approva in seconda deliberazione la futura legge n. 87, che il 22 ottobre arriverà proprio per il suo esame alla Camera. Il testo sarà portato in discussione in Assemblea ai primi di dicembre, passando avanti alla legge sulla *costituzione* e il *funzionamento* della Corte, ma anche alla legge sul *referendum* e sull'iniziativa legislativa popolare, di cui si dirà meglio più avanti (vedi *infra* il paragrafo 6).

Il tentativo senza successo delle sinistre è quello di sospendere l'esame del disegno di legge sino a che non sia entrata in funzione la Corte costituzionale che ne possa giudicare la pretesa incostituzionalità³⁹. Ma anche altre forze di opposizione, all'estrema

³⁶ Così A. Predieri, *Gli sviluppi costituzionali*, in *Elezioni e comportamento politico in Italia*, a cura di A. Spreafico e J. La Palombara, Milano, Edizioni di Comunità, 1963, 12-13, ripreso tra gli altri da N. Tranfaglia, *Per una storia politica della Corte costituzionale*, cit., 209.

³⁷ G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, cit., 330.

³⁸ Come G. Bisogni, *Le leggi istitutive della Corte costituzionale*, cit., 76. Un cenno anche in G.L. Conti, *Art. 135*, cit., 2624-2625, altresì citando un intervento del 7 dicembre 1952 alla Camera di Pietro Nenni, che, come molti altri esponenti delle forze politiche di sinistra, sosteneva quanto si viene a dire nel testo, di non poter approvare la legge elettorale prima di aver approvato la legge sulla Corte.

³⁹ Già Carlo Lavagna, nel suo notissimo saggio *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 851, aveva peraltro sottolineato la difficoltà di investire

destra dello schieramento politico, evidenziarono l'assenza della Corte, «il giudice naturale del Parlamento» dirà Giorgio Almirante, in una delle relazioni di minoranza della Commissione Affari interni della Camera dei deputati. A quel punto, ai primi di dicembre come si diceva, comincia l'esame della legge con un dibattito che ha toni spesso molto accesi, sino a quando il Governo decide di porre la questione di fiducia sul testo e la discussione trova la sua acme nella seduta iniziata la domenica del 18 gennaio 1953 e che continua incessantemente sino a mercoledì 21 gennaio 1953, con decine e decine di interventi, anche per dichiarazioni di voto⁴⁰, seduta che si conclude con il voto di fiducia a favore della legge, con le opposizioni che escono dall'aula, salvo pochi deputati che votano contro. Ripetutamente nelle dichiarazioni di voto dei deputati socialisti e comunisti si contesta la mancata approvazione della legge sulla Corte, ma anche di quella sul *referendum* e sul Consiglio superiore della Magistratura.

Al Senato della Repubblica il disegno di legge arriva il 22 gennaio, il 12 febbraio si approva, tra moltissime contestazioni, la dichiarazione di urgenza della legge, che nel mese di marzo, a partire dal giorno 8, è sottoposta all'esame dell'Assemblea. La circostanza che la legge sulla Corte costituzionale sia ormai stata approvata definitivamente cambia il tipo di critica da parte delle opposizioni alla legge, con qualche più isolata contestazione di fronte all'uso della procedura di urgenza, mai utilizzata per la legge sulla Corte e per quella sul *referendum*, e l'auspicio di una nomina non troppo lontana dei giudici costituzionali. Come già alla Camera dei deputati, anche al Senato il Governo chiede la fiducia, votata domenica 29 marzo 1953, dopo un'altra "seduta fiume"

la Corte, una volta istituita, «di questioni relative alla legittimità del sistema elettorale in senso stretto», che se si fossero potute sollevare, comunque, sarebbero state decise successivamente all'espletamento delle elezioni, «con quali complicate conseguenze è facile prevedere», confidando piuttosto nello strumento del *referendum* abrogativo, la cui legge attuativa dell'art. 75 Costituzione non era stata ancora approvata (e mai venne approvata in quella Legislatura, del resto). Il grande Maestro concludeva affermando «la necessità che le leggi elettorali tengano rigorosamente conto dei principi costituzionali, ad evitare una deformazione del sistema di governo sul quale esse incidono. Necessità tanto maggiore sino a quando non sarà istituita la Corte costituzionale e non sarà, soprattutto, possibile il *referendum* abrogativo». A tacere della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei *referendum* abrogativi in materia elettorale e pensando che solo con la sentenza n. 1 del 2014 una legge elettorale per le elezioni politiche è stata portata al controllo di legittimità costituzionale della Corte, per essere dichiarata incostituzionale, si può evidenziare forse una certa ingenuità da parte di chi vigorosamente chiedeva, nel frangente dell'adozione della "legge truffa", di attendere l'istituzione della Corte prima di approvare la modifica in senso fortemente maggioritario della legge elettorale della Camera dei deputati, o forse, ancora meglio, ci si deve accontentare di provare a respirare lo spirito del tempo, immergendosi, come si è cominciato a fare, negli atti preparatori di quella legge e della legge n. 87 del 1953, oggetto precipuo di questo Convegno.

⁴⁰ Se ne ricorda uno, anche per un omaggio al Dipartimento che ci ospita, quello della deputata comunista Gisella Floreanini Della Porta, la prima donna ministro *ante litteram* del nostro Paese, perché Commissario all'assistenza della Repubblica dell'Ossola, tra il settembre e l'ottobre 1944.

iniziata il 26 del mese. La fiducia è approvata tra tumulti gravissimi, secondo quanto riportano i resoconti parlamentari, con le opposizioni che escono al momento del voto. Come emblema del momento si è scelto un passo di un intervento di Sandro Pertini, al Senato l'11 febbraio 1953. Il senatore democristiano Guido Bisori, parlando poco prima, aveva detto:

mando un saluto cordiale agli avversari – da uomo a uomo – prima che la battaglia si inizi anche nelle sue prime schermaglie, con quello spirito sincero di fraternità cristiana che ogni cristiano deve nutrire nel cuore anche per chi gli è contrario.

La risposta del futuro Presidente della Repubblica è al fulmicotone:

non ho nessuna difficoltà a contraccambiare il saluto cavalleresco, rivoltomi dall'amico e collega Bisori. Ma, collega Bisori, lasciamo da parte lo spirito cristiano, perché mi pare siamo ben lontano dalla legge che siamo chiamati ad esaminare; ricordo, infatti, che da bambino mia madre m'insegnò i comandamenti della Chiesa, fra cui vi è il settimo che dice: non rubare.

Ma ancora a dimostrazione del legame indissolubile tra le due leggi è di rilievo un passo del socialista Targetti, alla Camera dei deputati, il 4 marzo 1953, pochi giorni prima che la legge sulla *costituzione* e il *funzionamento* della Corte sia approvata, riferendosi all'articolo della legge concernente l'elezione parlamentare dei giudici costituzionali, che tanti contrasti aveva provocato:

Quando questa disposizione fu approvata, la legge elettorale era quella che aveva portato alla formazione di questa Camera. Ma oggi, invece, voi avete approvato qui e state facendo tutto il possibile perché sia approvata anche dal Senato, una legge per la quale i tre quinti stanno nelle mani della maggioranza, anche se il corpo elettorale avrà a questa negato i suffragi che ne legittimerebbero una tale efficienza. Dove se ne andranno a finire gli scopi, la difesa, sia pure molto ridotta, dei diritti della minoranza, che avevano ispirato la norma dei tre quinti?

4. L'innesto con la legge costituzionale n. 1 del 1953 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale): è il disegno di legge ordinaria a dare impulso alla presentazione del disegno di legge costituzionale (e non viceversa)

Come si è anticipato, è durante i lavori riferiti alla discussione della futura legge n. 87 del 1953 che si profila l'esigenza⁴¹ di adottare anche una legge costituzionale,

⁴¹ In particolare, come si legge nella Relazione Tesoro I, i firmatari della proposta costituzionale ritenevano che, tra le garanzie previste a tutela dell'indipendenza dei giudici costituzionali, mancasse

«integrativa della Costituzione e della legge del febbraio 1948 al fine di rendere completa la disciplina della Corte costituzionale», come disse Alfonso Tesauro annunciando il 20 maggio 1950 la proposta di legge costituzionale (ma è del 17 novembre 1950 la presentazione del testo alla Presidenza dell'Assemblea). A differenza della legge ordinaria, l'iniziativa legislativa è questa volta di tipo parlamentare, da parte di un gruppo di deputati, la maggioranza dei quali anche membri della Commissione speciale incaricata di lavorare alla legge ordinaria sulla *costituzione* e il *funzionamento* della Corte.

Ciò significa che da quel momento (siamo nel corso della lunga discussione che si concluderà con la prima approvazione della legge ordinaria da parte della Camera dei deputati: vedi *supra* il paragrafo 3.3) i due testi si intrecciano, in ragione della natura ordinaria o costituzionale di certi argomenti, tanto che la versione della legge ordinaria che il Senato ritroverà dopo due anni sarà ormai priva di una serie di articoli stralciati a favore della proposta di legge costituzionale.

Metodologicamente questa potenziale concorrenza di fonti porterà a interrogarsi se dover risolvere, norma per norma, con scelte talora assolutamente casuali⁴², il problema della natura ordinaria o costituzionale di una questione – come per esempio sostennero il 2 febbraio 1951, riguardo alle modalità di elezione dei giudici costituzionali da parte del Parlamento, Gronchi che presiedeva la Camera dei deputati, Tesauro e altri, come Leone, presidente della Commissione speciale – o se, in alternativa, prima dover decidere il merito di un articolo, poi, una volta approvato, stabilire dove collocarlo effettivamente, se nella legge ordinaria o in quella costituzionale.

Alcuni interventi di quel frangente testimoniano le diverse posizioni che si fronteggiavano, con Gronchi che afferma:

Ritengo opportuno aggiungere che, d'ora in avanti, ogni articolo, ove non venga sollevata preliminarmente la questione del suo carattere costituzionale, sarà considerato e discusso come norma da mantenere nel disegno di legge ordinaria.

Mentre Calamandrei rileva criticamente:

quella dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti date nell'esercizio delle loro funzioni, come già previsto dall'art. 68, comma 1, Costituzione, per i parlamentari, e che si dovesse inoltre intervenire sul trattamento economico dei componenti della Corte, «al fine di impedire che, attraverso una legge che disciplini il trattamento stesso, gli organi legislativi ordinari [potessero], comunque, influire sulla formazione della Corte e, quindi, sullo svolgimento della sua attività».

⁴² In questo senso A. Simoncini, *L'avvio della Corte costituzionale e gli strumenti per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto*, in *Giur. cost.*, 2004, 3069, anche seguendo il già citato saggio di G. Bisogni.

Ora, io non credo che la Camera, se si accorge, mentre sta esercitando il potere legislativo ordinario, che una norma ha contenuto costituzionale, possa passare senza interruzione a discuterla in sede costituente: alternare così, nella stessa discussione, l'esercizio del potere legislativo ordinario all'esercizio del potere costituente.

E il Ministro Petrilli aggiunge:

E veramente sono rimasto alquanto imbarazzato quando qualche giorno fa ho sentito che si poteva discutere la legge, si potevano discutere tutti gli articoli e poi in via postuma stabilire se il disegno di legge dovesse essere dichiarato ordinario o costituzionale. Qui non si tratta di applicare una etichetta ad un testo legislativo.

A proposito dei rapporti tra le due leggi Gaetano Martino dice:

Orbene, noi non potremo avere in funzione quest'organo se non quando ambedue queste leggi, sia quella ordinaria che quella costituzionale, saranno approvate dal Parlamento. Quindi nessuna ragione di economia di tempo può indurci a sancire con una legge ordinaria una norma per cui esista sia pure un lontano sospetto della opportunità di sancirla legge costituzionale.

Alla Camera dei deputati l'esame effettivo della proposta di legge costituzionale, lungo un itinerario che non sarà peraltro oggetto di questa relazione, inizia il 13 febbraio 1951, quando è terminata l'approvazione di tutti gli articoli della legge n. 87/1953, ad eccezione di quelli accantonati e rinviati a un più approfondito esame (come si è visto *supra* nel paragrafo 3.3).

Si tratta, come è noto, della prima volta in cui si utilizza il procedimento di revisione costituzionale dell'art. 138 Costituzione, che alla luce di un intenso dibattito ripreso più volte (anche in seconda deliberazione alla Camera dei deputati: si vedano le sedute del 22, 27 e 28 novembre 1951) viene, infine, interpretato, con l'adozione di apposite disposizioni nel Regolamento della Camera, tali da far approvare due volte di seguito, a distanza di tre mesi, la proposta dalla Camera dei deputati⁴³ e poi successivamente due volte di seguito, sempre a distanza di tre mesi, dal Senato della Repubblica⁴⁴. Sempre attraverso l'interpretazione fornita dalle nuove norme regolamentari, si ammette inoltre⁴⁵ la possibilità di votare emendamenti nella seconda deliberazione (nella discussione per qualcuno ciò avrebbe potuto avvenire senza alcuna limitazione rispetto al

⁴³ La prima deliberazione alla Camera dei deputati è approvata il 16 marzo 1951, la seconda, sempre alla Camera, il 2 luglio del 1952, a scrutinio segreto, con una maggioranza elevatissima (389 favorevoli e 21 contrari).

⁴⁴ La prima deliberazione al Senato è approvata il 2 ottobre 1952, la seconda, sempre al Senato, il 5 marzo del 1953, anche in questo caso con una maggioranza schiacciante (220 voti favorevoli e 10 contrari).

⁴⁵ Non al Senato, però: vedi il resoconto della seduta del 1° ottobre 1952, con l'intervento di Terracini, in fine di seduta.

primo testo votato, per altri vietando, per esempio, emendamenti aggiuntivi o che portassero lontano dal testo originario), la cui approvazione non richiede una terza deliberazione, e si stabilisce che il voto finale su tutta la legge, in seconda deliberazione, richieda la maggioranza qualificata, mentre quello sui singoli articoli della legge la maggioranza semplice⁴⁶.

Ciò determina, però, nella sostanza l'impossibilità per il Senato di approvare degli emendamenti (perché come notò Persico, relatore anche di questa seconda legge, nella sua Relazione presentata il 10 luglio 1952 in Senato, il procedimento «dovrebbe ricominciare quasi dall'inizio nel caso che il Senato modificasse, anche in minima parte, il testo già approvato due volte dalla Camera»), con un dibattito piuttosto scarso, a parte la votazione del 2 ottobre 1952, già ricordata (vedi *supra* il paragrafo 3.4) in cui venne rigettata la proposta del Governo di stralciare dalla proposta costituzionale i numerosi articoli che parevano più di carattere ordinario.

Tra metodo e merito è in realtà una disposizione di alto contenuto politico che rischia di far deragliare l'approvazione della proposta di legge costituzionale, quella riguardante la sorte dell'Alta Corte siciliana, che non era entrata, lo si ricorda, nel testo della legge ordinaria (si veda già la Relazione Persico I, in particolare). Alla fine, il 2 luglio 1952, approvando in seconda deliberazione la legge alla Camera dei deputati, viene stralciato l'art. 16 («I giudizi in corso innanzi l'Alta Corte siciliana saranno devoluti alla Corte costituzionale ove non siano definiti entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge. Decorso tale periodo, l'Alta Corte siciliana cessa dalle sue funzioni»), che non sarà alla fine mai approvato, facendosi “morire” l'organo, come è noto, senza procedere più all'elezione dei suoi componenti, dopo che la Corte costituzionale con la sentenza n. 38 del 1957 ne aveva di fatto assorbito la giurisdizione⁴⁷.

Ai fini di questa relazione però la sottolineatura del legame tra le due fonti, la legge n. 87 del 1953 e la legge costituzionale n. 1 del 1953, diventa rilevante per due essenziali ragioni: in primo luogo per la previsione dell'art. 1 della legge costituzionale, per quel rinvio esplicito «alla legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali» – «un articolo puramente enunciativo», disse Persico nella sua

⁴⁶ Per offrire una soluzione interpretativa alle questioni indicate nel testo, il 28 novembre 1951 si approva la proposta del Presidente della Camera di investire della decisione la Giunta del Regolamento della Camera e intanto di prendere contatto con l'altro ramo del Parlamento per «un opportuno e tempestivo coordinamento», con l'auspicio entro otto dieci giorni di ricevere una proposta concreta dalla Giunta. Tuttavia, l'argomento tornerà all'ordine del giorno solo il 20 giugno 1952, quando inizierà la discussione sulla proposta della Giunta che porterà poi a modificare il Regolamento della Camera, discussione a sua volta abbastanza intensa, e il 2 luglio del 1952 la legge sarà finalmente approvata in seconda deliberazione.

⁴⁷ La vicenda è ben descritta da F. Bonini, *Storia della Corte costituzionale*, cit., 130-132 e da L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 130 e 142-143.

Relazione, ma che ha fatto sorgere tante ricostruzioni teoriche concernenti la collocazione della legge n. 87 del 1953 nel sistema delle fonti, secondo quanto ci racconterà Gian Luca Conti –, disposizione che viene approvata il 16 marzo 1951, attraverso un articolo (aggiuntivo) proposto dalla Commissione speciale, senza che nessuno chiedesse di intervenire, e dopo che Tesaurò ne aveva così illustrato le ragioni:

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

In secondo luogo, ovviamente per il suo articolo 2, che assegnando alla Corte costituzionale il potere di giudicare sull'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo, rinvia il compito di stabilire le modalità di tale giudizio alla «legge che disciplinerà lo svolgimento del *referendum* popolare» e non alla legge concernente la *costituzione* e il *funzionamento* della Corte costituzionale, cioè la futura legge n. 87/1953.

Ciò spiega perché poco più avanti parlerò del “grande assente” nella legge n. 87, cioè il giudizio sul *referendum* abrogativo, all'esito di un altro incrocio, questa volta mancato, tra la legge ordinaria di attuazione dell'art. 137, comma 2, e la legge prevista dall'ultimo comma dell'art. 75 Costituzione.

Il testo originario della proposta costituzionale, del resto, quella presentata il 17 novembre del 1950, non faceva riferimento alcuno al nuovo potere affidato alla Corte; fu Roberto Lucifredi, grande amministrativista ligure, relatore nella Commissione Interni del disegno di legge governativo «Norme sul *referendum* e sulla iniziativa legislativa del popolo» e della proposta di iniziativa parlamentare De Martino e altri «*Referendum* popolare di abrogazione delle leggi e degli atti aventi valore di legge» (ma anche membro della Commissione speciale che stava seguendo la legge ordinaria sulla *costituzione* e il *funzionamento* della Corte e la proposta di legge costituzionale sulla Corte), che il 28 novembre 1950 a nome della Commissione interni propose l'emendamento per devolvere alla Corte, mediante una norma di rango costituzionale, una nuova competenza⁴⁸, essendosi giustamente escluso che essa potesse rientrare tra le funzioni assegnate alla Corte dall'art. 134 Costituzione. Lucifredi concludeva il suo intervento, affermando che la legge per l'istituzione della Corte e quella per l'attuazione dell'istituto del *referendum* rappresentavano «le due leggi più importanti fra quelle che ancora restano per dare vita all'ordine costituzionale che la nuova Costituzione ha voluto» e

⁴⁸ Per gli effetti di quella disposizione si veda M. Luciani, *Art. 75*, cit., 194, che scrive di «limitatezza della prospettiva assunta nel 1953: la norma sul sindacato di ammissibilità fu introdotta da un emendamento al progetto di legge costituzionale sulla Corte, sicché era giocoforza che ci si occupasse solo (e oltretutto parzialmente) del sistema dei controlli preventivi, trascurando completamente tutti gli altri numerosi problemi connessi all'effettiva e completa attuazione dell'art. 75 Costituzione, rinviati ad una successiva legge ordinaria. Una legge che, però, doveva tardare ancora per quasi vent'anni».

«per rendere attuali i limiti che il costituente ha voluto assegnare al legislatore», oggetto dell'esame del Parlamento proprio «in un momento in cui nel paese, purtroppo, si deplorano manifestazioni non poche di intolleranza delle regole del regime democratico, e si rivelano tendenze a risolvere i contrasti politici con mezzi diversi da quello dell'applicazione dell'ordinamento giuridico dello Stato».

L'emendamento, corrispondente al primo comma dell'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1953, sarà approvato dalla Camera il 13 febbraio 1951, lo stesso giorno in cui verrà respinto invece un emendamento dei socialisti Targetti, Ghislandi e Guadalupi finalizzato a inserire un ricorso diretto di costituzionalità del Governo e di una minoranza parlamentare. In quel momento non è stato ancora approvato il secondo comma della futura legge costituzionale n. 1 del 1953, quello che ha maggior rilievo per la mia relazione, ma è interessante il passaggio in cui Tesauo pronunciandosi negativamente sull'emendamento Targetti e altri sottolinei che:

dopo avere posto in essere nella legge ordinaria tutte le norme sull'organizzazione e sul funzionamento della Corte sarebbe veramente strano inserire nella legge costituzionale una disposizione che imporrebbe il rimaneggiamento di tutta la materia in seguito all'accoglimento del principio che la dichiarazione di incostituzionalità può essere promossa in via principale in seguito a istanza sia del Governo, sia di un quinto dei componenti del Parlamento.

Pur leggendo e rileggendo più volte gli atti parlamentari non si è trovato traccia del momento preciso in cui venne approvato questo secondo comma; in particolare nella seduta del 16 marzo 1951 quando si approvò tra l'altro l'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953, come si è poco sopra rilevato, l'Assemblea esamina gli articoli e gli emendamenti della proposta costituzionale che erano stati sino ad allora rinviati, ma non vi è menzione di questa disposizione, forse oggetto in un momento successivo dell'opera di coordinamento tra i due testi (legge costituzionale n. 1 del 1953 e legge n. 87 del 1953), affidato al Presidente della Camera, e certamente già inserita, dall'inizio, nel testo che sarà oggetto della seconda deliberazione alla Camera dei deputati. Senza poter svolgere qui ulteriori considerazioni, può ben dirsi che da sola la legge costituzionale n. 1 del 1953 non avrebbe offerto l'occasione di tenere un convegno celebrativo, come quello odierno, almeno per il profilo riguardante la giustizia costituzionale, visto che in fondo la sua previsione davvero rilevante è quella della nuova competenza della Corte in tema di *referendum* abrogativo. Altro sarebbe, invece, raccontare, proprio a partire da questa legge, la storia del procedimento di revisione costituzionale in Italia, per l'interpretazione che fu data in quel momento all'art. 138 Costituzione e che pure non sarebbe stata destinata a durare.

5. La natura della Corte costituzionale nel dibattito svoltosi durante l'approvazione della legge n. 87 del 1953 e le *aspettative* che si andavano concretamente a creare per i futuri giudizi della Corte: il giudizio di legittimità costituzionale incidentale; il giudizio di legittimità costituzionale in via principale, i conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, i conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni.

In un bel saggio dedicato a esaminare come la Corte costituzionale, nella fase di avvio della sua attività e in quella sua composizione della durata di dodici anni, che si sarebbe rivelata irripetibile, riuscì a delineare «il suo ruolo nel nuovo sistema costituzionale repubblicano», Andrea Simoncini ha evidenziato la grande incertezza «sulle norme processuali con cui la Corte avrebbe dovuto avviare la sua attività»,

se è vero che le norme dettate dalla legislazione attuativa (legge costituzionale n. 1 del 1953 e legge n. 87 del 1953) ben poco approfondivano e specificavano la forma del processo dinanzi alla Corte costituzionale, rinviando, come è noto, al regolamento di procedura dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale⁴⁹.

Non diversamente è la lettura storiografica di Giovanni Bisogni, secondo il quale nel corso dell'esame delle singole disposizioni della legge n. 87 del 1953:

[n]on fu infrequente che talune soluzioni [processuali] si ispirassero non alla fedeltà ai caratteri propri di ogni giurisdizione, ma a una buona dose di empirismo; e non fu altrettanto sporadica la tendenza a delegare alla futura giurisprudenza costituzionale lo scioglimento di nodi problematici abbastanza complessi⁵⁰.

Ancor prima del processo costituzionale che doveva arrivare, del resto, risultava indeterminata, nell'onda lunga della discussione che già aveva impegnato l'Assemblea costituente, la stessa identità della Corte costituzionale, in bilico tra chi ne predicava la qualificazione giurisdizionale e chi ne segnalava l'immanente politicità⁵¹.

⁴⁹ A. Simoncini, *L'avvio della Corte costituzionale*, cit., 3066 e 3069-3070.

⁵⁰ G. Bisogni, *Le leggi istitutive della Corte costituzionale*, cit., 77-78.

⁵¹ La finalità di questa relazione, rivolta a considerare la *storia*, le *aspettative* e lo "spirito" della legge n. 87 del 1953, e l'esigenza di contenerne una dimensione già molto estesa hanno, ovviamente, reso impossibile ricostruire anche la maggior parte della discussione che si ebbe in Assemblea costituente di fronte al problema della giustizia costituzionale e alla connotazione politica o giurisdizionale che si sarebbe dovuta riconoscere alla Corte costituzionale, discussione che pure influenzò, come abbiamo visto, i lavori preparatori della legge n. 87, sia perché molti dei protagonisti della Costituente furono anche deputati e senatori della I Legislatura, sia perché il terreno che la Costituente aveva arato era ancora "tiepido", a poca distanza dall'entrata in vigore della Costituzione, sia perché secondo qualcuno, pur oramai molto isolato (si pensi alle censure violentissime mosse da Francesco

Richiamare il dibattito sulla natura della Corte, svoltosi durante l'approvazione della legge n. 87, su un testo in progressiva costruzione e che cambierà più volte in alcune sue rilevantissime disposizioni, prima di essere definitivamente approvato, può aiutare – ai fini di questa relazione – per delineare ciò che in quel frangente si pensava sarebbero stati i giudizi (e le funzioni) assegnati alla competenza della Corte costituzionale, immaginando come si sarebbe potuto sviluppare il processo costituzionale riferito al giudizio di legittimità costituzionale e ai conflitti di attribuzione.

Il tornante del ragionamento è, di conseguenza, quello delle *aspettative* che si riponevano allora sul processo costituzionale, lungo una traiettoria ideale che sarà messa a bilancio poi, in modo assai più stringente, da chi parlerà dopo di me.

Se nei paragrafi che precedono, in particolare dalla Relazione governativa e dalla Relazione Persico I, si è già colto qualche cenno da riferirsi al tema, sarà ora la prima Relazione Tesauro a costituire il baricentro del discorso.

La Relazione, infatti, nelle sue prime, dense, pagine, si interroga sulla configurazione della Corte costituzionale, alla luce del testo costituzionale, e su una funzione ritenuta «ora paralegislative, e, quindi, politica, ora tipicamente giurisdizionale, ora giurisdizionale con striature politiche». La Relazione opta senza incertezze per il carattere giurisdizionale dell'attività e della natura della Corte, anche riconoscendo «efficacia concreta normativa» a quella grande maggioranza di disposizioni costituzionali «che hanno un contenuto programmatico o direttivo»; un carattere giurisdizionale che impedisce alla Corte di abrogare una legge, sostituendosi al Parlamento, che, «salva l'eccezione dell'immutabilità assoluta della forma repubblicana di governo» dell'art. 139 Costituzione⁵², resterebbe «completamente libero di emanare le stesse norme contenute nella legge ordinaria dichiarata illegittima nella forma della legge costituzionale, procedendo, cioè, ad una revisione costituzionale»⁵³; un carattere giurisdizionale, «che non acquista carattere politico», pur richiedendo «nei suoi organi una squisita sensibilità politica, indispensabile per l'interpretazione delle norme costituzionali», non potendo ignorare «la palpitante realtà politica che esse disciplinano»; un carattere giurisdizionale però particolare, in ragione dell'attività svolta dalla Corte, che differenzia, dice

Saverio Nitti contro la Corte, anche durante i lavori preparatori della legge n. 87, Nitti che morirà poche settimane prima dell'approvazione finale della legge, il 7 marzo 1953), era l'occasione per rimettere in gioco la stessa istituzione della Corte costituzionale; basti allora il rimando a C. Mezzanotte, *Il giudizio sulle leggi. Le ideologie del costituente (1979)*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, spec. 165 ss., e a G. D'Orazio, *La genesi della Corte costituzionale*, cit., spec. 147 ss.

⁵² Diremmo oggi forma di Stato, ma la distinzione dei due concetti, originata dagli scritti di Emilio Crosa, è ancora incerta nel pensiero di Tesauro, anche in altri passi della relazione, come del resto non appare nitida pure in altri Autori di quel periodo.

⁵³ Si tratta di un approccio meramente formale nel quale manca l'idea che vi siano norme costituzionali che rappresentino un limite materiale alla revisione costituzionale, sotto forma di principi supremi, intangibili, fondamentali, che dir si voglia.

Tesauro, «la giurisdizione costituzionale da qualsiasi altra forma di giurisdizione», dovendosi riconoscere alla decisione della Corte stessa la valenza di «un atto *supergiurisdizionale* perché ha una efficacia superiore e vincolante nei confronti di tutte le manifestazioni dell'attività degli organi costituzionali» (corsivo della Relazione).

In ragione di questa sua natura, la Corte non può sindacare l'attività legislativa,

per stabilire se si è uniformata, nella forma e nella sostanza, alle norme della Costituzione (...) nella parte che rappresenta la prerogativa esclusiva del legislatore di valutare in modo incontrollabile le esigenze politiche da soddisfare;

in altro passo della Relazione, non a caso, si parla già di «discrezionalità del legislatore» e di «opportunità del provvedimento legislativo, che è lasciata nella sua interezza al Parlamento», per essere insindacabile, dovendo la Corte

limitarsi ad accertare se in concreto ed in particolare sono stati osservati dal legislatore i principi e sono state adempiute le condizioni già determinate in via astratta e generale dalla norma costituzionale.

Questa riflessione sembra anticipare l'emendamento che sarà approvato dall'Assemblea della Camera (come si è in precedenza osservato: vedi *supra* il paragrafo 3.3), ricordando ancora che né il disegno di legge originario del Governo, né il testo approvato dal Senato contenessero traccia di una disposizione rivolta a delimitare il campo di intervento della Corte rispetto ai poteri discrezionali del legislatore, secondo quanto recita l'attuale articolo 28 della legge n. 87/1953, più volte citato.

La Relazione guarda a quello che dovranno fare la Corte, una volta istituita, e la dottrina rispetto al giudizio di legittimità costituzionale, laddove si sottolinea che esse «elaboreranno, in particolare, i vizi di legittimità in relazione alle norme costituzionali», essendo sufficiente, nel contesto dell'approvazione della legge sull'organizzazione e il funzionamento della Corte, «aver presente che illegittimità costituzionale è contrarietà per la forma o per la sostanza alla disciplina già compiuta in via astratta e generale da una norma costituzionale» e che, tenuto presente che illegittimità non è inesistenza dell'atto, sarà ancora la Corte con la sua giurisprudenza a decidere i casi di inesistenza e di illegittimità, «facendo tesoro della profonda elaborazione in materia e adattandola alla realtà costituzionale».

Sembra assai lontana dalla prospettiva della Relazione l'idea di una giustizia costituzionale come strumento di garanzia dei diritti fondamentali, idea che ai nostri giorni, invece, identifica l'essenza del giudizio di legittimità costituzionale incidentale. Nessun cenno significativo, poi, in questa parte della Relazione alle peculiarità del giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Riguardo ai conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e a quelli tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni, la Relazione prosegue dando moltissimo spazio ai primi e mostrandosi assai sbrigativa con i secondi. In continuità a quanto deciso dal Senato, pur lasciando aperta la strada, nella formulazione delle disposizioni particolari del progetto, in precedenza esaminate (vedi il paragrafo 3.3), sia alla corrente di pensiero che identificava i conflitti di attribuzione tra i poteri dell'art. 134 Costituzione con i tradizionali conflitti di attribuzione previsti dalla legge del 1877 e dal codice di procedura civile, sia a quella che valorizzava il carattere di assoluta novità della competenza assegnata alla Corte, «in modo da rendere possibile la soluzione da parte della stessa Corte costituzionale nella sua elaborazione giurisprudenziale», la Relazione afferma poi in modo netto che «i conflitti di attribuzione devoluti al nuovo organo non si possono identificare con quelli tradizionali», i quali, quando vertono sulla violazione di una norma costituzionale⁵⁴, possono rientrare tra i conflitti oggetto della competenza della Corte costituzionale.

Per sostenere questa posizione, dopo aver distinto la nozione di potere da quella di organo, considerando il potere come un insieme, un gruppo di organi, «destinati a svolgere la stessa funzione» e aventi unitariamente «un'autonoma rilevanza per l'ordinamento costituzionale», superando la tradizionale tripartizione tra potere legislativo, potere esecutivo e potere giudiziario, ritenuta inadeguata, la Relazione prospetta l'esistenza di una «attività *super legislativa*», e quindi di un potere costituente, «che comprenderebbe anche il potere del *referendum*», di una «attività *super giurisdizionale*», considerando la Corte costituzionale come un potere a sé stante, di una «attività *super esecutiva*», di cui è investito il Presidente della Repubblica, «destinato a una funzione di equilibrio tra i vari poteri», infine, di un «potere elettorale, di cui il corpo elettorale sarebbe la massima espressione» (tutti i corsivi sono della Relazione). L'insieme di questi diversi poteri, oltre quelli tradizionali, dovrà essere determinato dalla Corte costituzionale nella sua elaborazione giurisprudenziale, osserva la Relazione.

Pensando a come si è sviluppato concretamente il processo costituzionale sui conflitti, se la recisa esclusione di conflitti interni – Tesauro fa l'esempio di conflitti tra le due Camere del Parlamento o tra una commissione legislativa e l'assemblea plenaria –, sostenuta dalla Relazione medesima, è stata poi allentata dalla Corte, e se talora la Corte si è occupata proprio di quei «conflitti politici, relativi all'opportunità di atti ed alle controversie politiche cui essi danno luogo», che secondo la Relazione avrebbero dovuto esulare, invece, «completamente dalla sfera di competenza della Corte

⁵⁴ Anche in questa parte della Relazione, del resto, come Tesauro ribadirà illustrando gli articoli specifici dedicati ai conflitti di attribuzione tra i poteri – di cui si è dato conto in precedenza, al paragrafo 3.3 –, si sottolinea come la Corte «trova la sua origine nella necessità di reprimere la violazione non di una qualunque norma giuridica relativa alle attribuzioni degli organi dello Stato, ma esclusivamente di una norma costituzionale»: il già ricordato tono costituzionale, insomma.

costituzionale», la Relazione non sbaglia di mira quando evidenzia che, nel caso del potere giudiziario, l'attività che dà luogo a conflitto «si ha anche per l'atto di un organo che nella scala gerarchica non è alla sommità [come la Corte di Cassazione], ma ai primi scalini», prefigurando conflitti nascenti sulla base delle previsioni dell'art. 68, comma 2, Costituzione, tra il pretore o il procuratore della Repubblica e l'Assemblea legislativa, così come coglie perfettamente che i conflitti potranno

sorgere anche per il fatto che un potere, pur non invadendo la sfera di competenza di un altro potere, per il modo illegittimo in cui agisce nella sfera di sua competenza, turba l'attività di un altro potere e lo mette in condizione di non essere in grado di svolgere, in tutto o in parte, l'attività che ad esso compete.

Dall'usurpazione del potere, ai noti conflitti da interferenza, dunque.

Provando allora a tirare le somme su che cosa si attendessero dalla giustizia costituzionale gli estensori della legge n. 87 del 1953, era chiaro che ci si trovava di fronte a un oggetto largamente da decifrare, non perché in Assemblea costituente prima e in Parlamento, poi, tra coloro che approvarono la legge n. 87 del 1953, così come tra i maestri che commentarono per primi le disposizioni sulla Corte, non ci fosse una piena conoscenza della giustizia costituzionale fuori dall'Italia, ma è che si trattava di un istituto che non si era mai sperimentato nel nostro Paese e quindi fu giocoforza lasciare estesi margini di interpretazione, che la Corte costituzionale avrebbe colmato con la sua giurisprudenza.

Forse anche per questo, sembra potersi riscontrare, come già accennato poco sopra, una certa ritrosia nell'immaginare un giudizio costituzionale posto a tutela dei diritti, quasi che nella protezione dei diversi interessi costituzionali, di spettanza della Corte, quelli riferiti ai (diritti dei) cittadini fossero recessivi rispetto a quelli riguardanti «tutti i soggetti che comunque svolgono attività costituzionale, non esclusi gli organi preposti ad attività considerate per il passato *sovrane* e, perciò, insindacabili», i poteri quindi (corsivo della Relazione Tesauro)⁵⁵. Un passo successivo della Relazione è chiarissimo: la giustizia costituzionale è sorta, dice Tesauro,

al fine di assicurare il rispetto delle norme basilari dell'organizzazione statale, che stanno a rendere permanente ed efficiente l'unità e la continuità dello Stato, nonostante la molteplicità delle forze che in esso si affermano e si sviluppano in contrasto tra loro,

⁵⁵ Analogamente C. Nardocci, *Il "diritto" al giudice costituzionale*, cit., 57 e 58, rileva nei lavori preparatori della legge n. 87 del 1953 un «affievolimento» della finalità del sindacato di costituzionalità di tutelare i diritti fondamentali dei cittadini e un potenziamento, invece, del carattere pubblicistico di quel sindacato, a tutela della legalità costituzionale.

tanto da riconoscere alla Corte costituzionale, «organo a doppia faccia: *giurisdizionale* per l'attività che pone in essere, *costituzionale* per la funzione che è destinato a esercitare», la realizzazione di «un'altissima funzione squisitamente politica» (corsivi della Relazione).

Ben presto, tuttavia, l'orizzonte più urgente verso cui allungare lo sguardo fu dato dall'aumentata consapevolezza che quella Corte, una volta approvata la legge, avrebbe dovuto formarsi concretamente, diventando “cosa viva”, e questo spiega perché, tra la *costituzione* della Corte e il suo *funzionamento*, per riprendere per l'ennesima volta il titolo della legge n. 87, ci si concentrò prevalentemente sull'assetto organizzativo della Corte e in particolare sulle modalità di elezione dei giudici costituzionali, piuttosto che su che cosa la Corte avrebbe dovuto fare nei diversi giudizi di sua competenza. In tale contesto, si collocano quelle affermazioni della Relazione rivolte alle modalità di elezione parlamentare dei giudici che, nel momento in cui venne approvato dall'Assemblea della Camera l'emendamento Fumagalli-Sailis, pur riguardante i giudici di nomina presidenziale (vedi *supra* il paragrafo 3.3), costarono molte critiche a Tesauro:

una volta ammessa l'apoliticità della Corte, al di fuori e al di sopra di qualsiasi organizzazione politica (...), se ne deve trarre la logica conseguenza di riconoscere che le minoranze non hanno diritto né a rappresentanza, né a tutela in seno alla Corte, perché la stessa maggioranza non ha alcun diritto ad avere i suoi rappresentanti.

Prevedere, infatti, una proposta del Presidente del Consiglio dei ministri nella nomina presidenziale dei giudici costituzionali, come proponeva il più volte citato emendamento Fumagalli-Sailis, implicava verosimilmente assicurare quella rappresentanza, di cui se ne era negata a parole la necessità, alla sola maggioranza di governo.

5.1. Le aspettative sulla Corte, tra futuri giudici costituzionali e giudici costituzionali “mancati”?

Lasciando ora da parte la preziosa Relazione Tesauro ed esplorando ancora i lavori preparatori della legge n. 87 del 1953, mentre rileggevo (o leggevo per la prima volta) una prima parte di quei materiali, mi è venuto spontaneo chiedermi se, per i protagonisti di quella irripetibile stagione politica, le *aspettative* su quello che avrebbe fatto la Corte costituzionale, una volta finalmente istituita, non siano mai state rivolte, anche solo per un momento, al legittimo pensiero di poter diventare giudice costituzionale, magari già in occasione della formazione del primo collegio della Corte che si riteneva, troppo ottimisticamente, avrebbe di poco seguito l'entrata in vigore della nuova legge.

Da una parte, del resto, tra i parlamentari che approvarono la legge, vi erano i due deputati della Democrazia Cristiana Gaspare Ambrosini e Giuseppe Cappi, che, nella successiva Legislatura, il primo non più parlamentare, sarebbero stati eletti proprio giudici costituzionali dal Parlamento in seduta comune, rispettivamente, il 15 e il 30 novembre 1955; dall'altra parte, alcune tra le figure che più ebbero peso nell'elaborazione della legge godevano di tutti i requisiti per poter aspirare a diventare giudici costituzionali (ho scelto in particolare, per il mio ragionamento, tre deputati anche professori ordinari di materie giuridiche: Alfonso Tesauro, ovviamente, Giovanni Leone, presidente della Commissione speciale alla Camera dei deputati che lavorò sulla legge, e Roberto Lucifredi, ligure come chi vi parla, decisivo sull'emendamento che assegnò alla Corte costituzionale la competenza sul giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo, e membro anche lui della Commissione speciale; ho lasciato fuori, invece, un avvocato, Giovanni Persico, il relatore del Senato, che del resto concluderà la sua lunga carriera politica, iniziata già nel Parlamento prefascista, proprio con la I Legislatura).

Guardando ai due futuri giudici costituzionali, può essere utile rammentare brevemente il contributo che entrambi seppero dare al dibattito parlamentare di approvazione della legge.

Ambrosini prende la parola alla Camera dei deputati il 28 novembre del 1950, durante la discussione generale sul testo di legge trasmesso la prima volta dal Senato della Repubblica: il suo intervento è tutto indirizzato a valorizzare il carattere giurisdizionale e non politico della Corte costituzionale, qualificata come «l'organo supremo giurisdizionale regolatore delle competenze, cioè delle attribuzioni dei vari poteri dello Stato». Riguardo al giudizio di legittimità costituzionale, Ambrosini sottolinea come «[l]a legge potrà essere ritenuta viziata da illegittimità costituzionale solo quando il suo contenuto sia contrario alla Costituzione», escludendosi ogni sindacato sui «motivi di opportunità che abbiano determinato gli organi legislativi ad emanare la norma impugnata». Inoltre, «malgrado l'incerta disposizione» dell'art. 136, comma 1, Costituzione, egli non dubita che le decisioni della Corte «debbano applicarsi [...] anche al caso che ha dato luogo alla controversia». Ma è riguardo ai conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato che si profilano, secondo Ambrosini, le questioni più gravi da risolvere, che lo spingono ad appoggiare la tesi, pur minoritaria, che riconosceva la competenza della Corte costituzionale a giudicare i classici conflitti di attribuzione già stabiliti dalla legge del 31 marzo 1877 e non i conflitti tra organi costituzionali dello Stato, fuori dal possibile sindacato della Corte. Per suffragare questa posizione, Ambrosini auspica che il Parlamento adotti una legge costituzionale di interpretazione autentica degli artt. 134 e 137 Costituzione, e conclude con una frase di grande effetto:

La Corte deve nascere e vivere circondata dall'ossequio generale, giacché essa è chiamata a funzionare da guardiana della Costituzione, da garante dell'osservanza di quel documento fondamentale che fu approvato quasi all'unanimità dall'Assemblea costituente, e che tutti dobbiamo osservare e propagandare, non solo nella sua lettera, ma più ancora nel suo spirito, perché è un documento di concordia: quella concordia che è oggi più che mai necessaria e che torniamo, con tutto il cuore, ad invocare per il popolo italiano.

Cappi interviene, a sua volta, in tre successive sedute, nel febbraio 1951, sempre alla Camera dei deputati, durante la prima approvazione della legge, in fase di discussione e di approvazione dei suoi singoli articoli. Si esprime, in particolare, contro la pregiudiziale sollevata da Targetti, che sarà respinta il 1° del mese, ritenendo prerogativa della Camera dei deputati «deliberare con legge ordinaria circa le modalità di nomina dei membri della Corte costituzionale» (vedi *supra* il paragrafo 3.3); interviene il giorno successivo per escludere, valorizzando la disposizione testuale dell'art. 137, comma 2, Costituzione, che, «per il modo di nomina dei membri della Corte costituzionale, occorra la solennità di una legge costituzionale», richiesta invece per la revisione della Costituzione e la formazione di nuove Regioni, così contribuendo a far rigettare la proposta Martino, diretta a far riconoscere dalla Camera la natura costituzionale di tutta la materia dell'art. 3 del testo del disegno di legge (vedi *supra* ancora il paragrafo 3.3); infine, il giorno 8 febbraio, sostiene l'emendamento che porterà alla fine a far eleggere i giudici costituzionali di nomina parlamentare alla maggioranza dei tre quinti dei componenti e poi, facilitando l'elezione, dei tre quinti fra i votanti all'Assemblea, comunque creando:

una larga base elettorale per la nomina di questi cinque membri dell'alto consesso, e nel desiderio di una intesa, di una collaborazione tra il maggior numero di deputati.

Considerando, invece, le personalità di Tesauro, Leone e Lucifredi, i loro nomi tornano tantissimo nel corso dei lavori che portarono alla doppia approvazione della legge alla Camera dei deputati, e più volte i loro interventi sono stati utilizzati per la stesura di questa prima bozza della mia relazione.

Certo non si può dire che furono “giudici mancati”⁵⁶: il secondo sarebbe diventato un giorno Presidente della Repubblica, il terzo e soprattutto il primo (il «relatore a vita»

⁵⁶ Tutti e tre rispondevano, del resto, a quella sorta di identikit ideale dei candidati per diventare giudice costituzionale che Tesauro, nella sua prima Relazione, aveva tracciato, sostenendo che si doveva puntare su «coloro che effettivamente, per le loro particolari attitudini, siano in grado di svolgere la speciale attività relativa alla giustizia costituzionale e non già su uomini che, ricchi di esperienza politica, siano poveri di conoscenze giuridiche o su chi abbia una posizione eminente nel campo scientifico, nella magistratura o nell'avvocatura, ma che non conosca nella sua palpitante concretezza la realtà politica di cui la norma costituzionale è espressione».

disse polemicamente il comunista Laconi) pagarono, ovviamente, lo scotto, anche per la loro collocazione politica di “destra” tra le correnti allora nascenti della Democrazia Cristiana, di rappresentare il DNA di quella Legislatura centrista⁵⁷ che, oramai, pur con molte ambiguità, ci si era comunque messi alle spalle, dopo il mancato superamento della soglia prevista dalla legge n. 148 del 1953, per far scattare il premio di maggioranza alla Camera dei deputati.

Alcuni spunti incisivi per il nostro discorso emergono all’interno della discussione, che ebbe posizioni fortemente divise tra Senato e Camera, come si è visto in precedenza (vedi il paragrafo 3.3 e 3.4), sull’attuale formulazione dell’art. 7 della legge n. 87 del 1953, a riguardo del riconoscimento (o meno), ai professori universitari eletti giudici della Corte, di poter continuare a esercitare le loro funzioni accademiche.

Si tratta di un dibattito dove i parlamentari professori universitari “la fanno da padroni”, talora emergendo anche, dalla parte di altri colleghi non professori, qualche antipatia, pregiudizio, insinuazione, verso la categoria dei docenti universitari, come sottolinea il democristiano Giuseppe Bettiol, processual-penalista, intervenendo alla Camera il 9 febbraio 1951; con qualche divertente “siparietto”, come quando, sempre lo stesso giorno, Targetti, che di mestiere faceva l’avvocato, evidenzia, riguardo all’impegno assolutamente assorbente dei giudici costituzionali, che avrebbe impedito di poter continuare l’attività di insegnamento in Università, in base al testo votato dal Senato, che: «Qualche malizioso potrebbe dire che molti professori di Università hanno abbastanza tempo libero per fare altre cose»; mentre, riguardo all’importanza, rimarcata da Bettiol, che il giudice costituzionale, anche professore universitario, non si rinchiuda

nella propria cella di magistrato, ma a contatto con gli studiosi, a contatto con gli studenti, dalla sua cattedra [possa] partecipare realmente al grande contrasto dottrinale, al grande contrasto scientifico, e da questo contrasto scientifico, da questo progresso scientifico trarre anche lumi per la sua decisione»,

ancora Targetti rileva che:

[s]i sa (non so se sono voci maliziose) che vi sono dei professori, non so se molti o pochi, che non hanno grandi contatti con gli studenti, un po’ per colpa dell’assenteismo di questi, assenteismo che però alle volte pare si incontri e si sommi all’assenteismo dei docenti.

Ma stando al tema specifico di questa parte della relazione due brani di Leone e di Tesauro assumono particolare rilievo. È il 4 marzo 1953, siamo molto vicini

⁵⁷ L’esposizione politica di entrambi è significativa, soprattutto quella di Lucifredi, consecutivamente Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal 27 luglio 1951 al 6 luglio del 1955, sotto cinque diversi Governi. A sua volta Tesauro sarà Sottosegretario di Stato al Tesoro tra il febbraio del 1959 e il luglio del 1960, sotto il II Governo Segni e sotto il Governo Tambroni.

all'approvazione finale della legge, e Leone, che aveva difeso a spada tratta, già durante la prima approvazione da parte della Camera dei deputati⁵⁸, il diritto del giudice professore universitario di continuare a poter svolgere le proprie funzioni universitarie, precisa quanto segue:

Le dirò che, il giorno in cui dovessi scegliere tra la vita parlamentare e l'insegnamento, non esiterei a ritornare alla mia cattedra! (*Interruzione del deputato Martuscelli*). Ma le pare, onorevole Martuscelli, che si possa dissentire su questo? Ella non può conoscere questa passione per l'insegnamento, perché non è professore universitario! Ella è un eminente avvocato ma non può conoscere il nostro stato d'animo (*Interruzioni all'estrema sinistra*). È uno stato d'animo che io posso testimoniare nella stessa indipendenza della mia posizione, perché ieri ho dichiarato che aspirazioni del genere io non nutro e mi auguro di non nutrire in avvenire.

A sua volta proprio il giorno prima, il 3 marzo 1953, Tesauro, rispondendo a Miceli e Martuscelli del PCI, che sostenevano che egli aspirasse a entrare nella Corte e che dovesse fare la stessa dichiarazione di indisponibilità a essere eletto, che Leone aveva fatto, dice:

Signor Presidente, desidero fare immediatamente una dichiarazione. Gli onorevoli Miceli e Martuscelli hanno fatto una insinuazione di carattere personale che respingo immediatamente. Dichiaro nella maniera più formale e solenne che non ho alcuna aspirazione alla carica di giudice della Corte costituzionale (...). L'ho dichiarato a tutti. È una volgarità la vostra; è una indegnità (*Proteste all'estrema sinistra*)⁵⁹.

E poco più avanti aggiunge, tornando ancora sulla questione relativa ai professori universitari nominati giudici costituzionali:

Posso, però, parlare con assoluta libertà perché, come ho già dichiarato, non sono fra i tanti tormentati aspiranti alla Corte costituzionale, sia per ragioni strettamente personali, sia perché come studioso, come uomo politico e come cittadino ho delle grandi perplessità per questa nuova istituzione.

⁵⁸ Il 9 febbraio 1951, di fronte all'emendamento che voleva fissare a 60 anni il limite massimo di età per essere eletti giudici costituzionali, esprimendo la sua contrarietà Leone dice: «Non oso far nomi, anche per non anticipare la segnalazione di persone autorevoli, ma mi pare che il limite di 60 anni richiesto dall'onorevole Fumagalli sia eccessivo, perché altissime personalità non avrebbero la possibilità di essere elette».

⁵⁹ Due anni prima, durante la prima approvazione della legge alla Camera, Giuseppe Ferrandi del Partito socialista, intervenendo il 7 febbraio 1951, nel contesto della discussione sul meccanismo di elezione dei giudici da parte del Parlamento, aveva detto: «Un candidato potrebbe essere, ad esempio, l'onorevole Tesauro e potrebbero alcuni sostenerlo per fiducia nelle sue virtù, nella sua sapienza, nella sua preparazione, mentre altri potrebbe preferire all'onorevole Tesauro un uomo magari della stessa parte politica, nelle qualità, del quale riponesse maggior fiducia. Non è detto dunque che nella scelta dei giudici della Corte, oggi domani e sempre la maggioranza e la minoranza si debbano fermare sul piano delle divisioni politiche».

Stupisce davvero la frase finale di un uomo che aveva dedicato grandissime energie all'elaborazione della legge n. 87 del 1953.

6. “Cercando l'intruso”: il giudizio penale costituzionale sui reati del Presidente della Repubblica e sui reati ministeriali. Il “grande assente”: il giudizio sull'ammissibilità del *referendum* abrogativo. I rapporti della legge n. 87 del 1953 con i progetti di legge in tema di *referendum* e di iniziativa legislativa popolare: cenni

Se il giudizio penale costituzionale e il giudizio sull'ammissibilità del *referendum* abrogativo restano fuori dal perimetro di indagine di questo Convegno (e dalle relazioni che mi seguiranno), all'interno di questo contributo introduttivo non può non dedicarsi loro, per completezza, qualche rapidissimo cenno.

Il primo va ricordato, in ragione della circostanza che legge n. 87 del 1953 prevedeva originariamente il Capo IV del Titolo II, intitolato «Giudizi sulle accuse contro il Presidente, il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri», formatosi, come il resto della legge, anche per sottrazione di alcune disposizioni del disegno di legge ordinario verso la proposta di legge costituzionale che sarebbe diventata la legge costituzionale n. 1 del 1953. Anche per questa parte non mancarono le discussioni in tutti i diversi passaggi parlamentari che ho cercato di descrivere e, secondo quanto avvenne in generale per tutta la legge, pure in questo caso l'attenzione si rivolse precipuamente ad aspetti strutturali-organizzativi: basti citare il dibattito sul *quorum* del collegio giudicante dell'art. 48 del testo finale.

Ma quello che, per usare una metafora, vorrei definire un po' l'intruso tra i giudizi di competenza della Corte costituzionale, per la sua assoluta singolarità, sarà presto attratto fuori dalla legge n. 87, nel momento in cui si approverà, oltre il «carattere necessariamente frammentario e di generalità» delle disposizioni vigenti sui procedimenti ed i giudizi di accusa» contro le più alte cariche dello Stato (così la Relazione di Francesco Cossiga, a nome della I Commissione della Camera dei deputati, alla proposta di legge di iniziativa parlamentare «Norme sui procedimenti e i giudizi di accusa», presentata all'Assemblea il 7 novembre 1961), la legge 25 gennaio 1962, n. 20, di cui si farà cenno nel paragrafo che segue, per venire collocato all'esterno della topografia della legge stessa.

Il secondo giudizio non entrerà mai nella legge n. 87 del 1953: la coeva legge costituzionale n. 1 del 1953, assegnando alla Corte la nuova competenza di giudicare sull'ammissibilità del *referendum* abrogativo, riservò alla legge che avrebbe dovuto disciplinare lo svolgimento del *referendum* abrogativo il compito di determinare le modalità di tale giudizio.

Ma tutto il disegno di legge «Norme sul *referendum* e sulla iniziativa legislativa del popolo» restò intrappolato nella sua mancata approvazione – deliberata politicamente – nel corso della Legislatura⁶⁰ o magari in quella immediatamente successiva, se il tema non fosse stato abbandonato, invece, per più di tre lustri (la proposta di legge non fu nemmeno ripresentata nella II Legislatura). In questo senso, con l'impiego di una seconda metafora, il giudizio sull'ammissibilità del *referendum* può ben chiamarsi il "grande assente" della disciplina della legge n. 87 del 1953.

Senza potersi ulteriormente soffermare sul punto, anche per non appesantire ulteriormente il discorso, sarebbe forse di qualche utilità riflettere proprio sui rapporti tra la legge oggetto del nostro Convegno, i testi in discussione in tema di *referendum* abrogativo (accanto al disegno di legge del Governo vi era anche, come si è già ricordato, una proposta di legge parlamentare intitolata «Referendum popolare di abrogazione delle leggi e degli atti aventi valore di legge», che aveva come primo proponente il socialista Francesco De Martino), a partire dalle relazioni alla Camera di Roberto Lucifredi e, dopo che questi divenne Sottosegretario di Stato, di Carlo Russo e di quella al Senato di Giuseppe Canaletti Gaudenti, e la proposta costituzionale che porterà alla legge costituzionale n. 1 del 1953, anche confrontando la formulazione dell'art. 12 del disegno di legge mai approvato con quella dell'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352. Il tutto per rispondere a una domanda non banale, che conserva almeno un sapore storico: interrogarsi se ci sarebbe stato modo per stralciare comunque quell'articolo e inserirlo nel testo della legge n. 87, che si andava ad approvare, forzando quanto dispone l'art. 2, comma 2, della legge costituzionale n. 1 del 1953⁶¹.

⁶⁰ Anche questo disegno di legge aveva avuto più passaggi parlamentari: presentato dal Governo alla Camera dei deputati a febbraio del 1949, viene approvato dopo più di due anni, nel marzo del 1951, dalla Camera stessa; il Senato lo approva con modifiche a dicembre del 1951; la Camera dei deputati lo riapprova con emendamenti a luglio del 1952; il Senato adotta altre modifiche, tra cui proprio l'introduzione dell'articolo concernente la procedura del giudizio per l'ammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo, a ottobre 1952. Ma alla Camera l'esame del testo approvato dal Senato viene posposto, perché diventa cruciale approvare la riforma della legge elettorale e questo ne impedirà l'approvazione, nonostante la I Commissione permanente, all'unanimità, il 12 marzo 1953, avesse proposto di approvare senza modifiche il testo votato dal Senato...

⁶¹ E ben sapendo che, comunque, anche l'inserimento nella legge n. 87 del 1953 delle disposizioni concernenti le modalità del giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo, svolto dalla Corte costituzionale, sarebbero state insufficienti, da sole, per dare attuazione alle previsioni dell'art. 75 Costituzione.

7. Le modifiche intervenute sulla legge n. 87 del 1953 nei settant'anni dalla sua entrata in vigore. In particolare: le tre revisioni sostanziali del 1962, del 1967 e del 2003

Il testo originario della legge n. 87 del 1953, quello che faticosamente viene approvato definitivamente nel marzo del 1953, ha subito nel corso degli anni numerose modifiche, alcune assai mirate e puntuali, di mero dettaglio si potrebbe dire, altre con un respiro decisamente più ampio e in grado di incidere anche sulla prospettiva del processo costituzionale che sarà più avanti analizzata dai colleghi che intervengono dopo di me.

Evitando ogni sovrapposizione, in modo particolare, con quanto dirà Gian Luca Conti, a cui è stato chiesto di inquadrare la legge n. 87 all'interno del sistema delle fonti, va fatta qui solo una cronistoria dei cambiamenti apportati alla legge, per soffermarsi in particolare su quelli di maggior rilievo, due dei quali hanno anche "espropriato" una parte del contenuto della legge, che è uscito dal recinto iniziale del testo del 1953. Una cronistoria di mera descrizione degli eventi, si potrebbe dire, a completamento di tutto il ragionamento svolto, senza affrontare il problema se tutte

le leggi ordinarie, successive alla legge n. 87, che hanno disciplinato quella stessa materia abbiano validamente disposto o se, invece, non abbiano disposto al di là della competenza che era propria del legislatore ordinario,

secondo l'intuizione che fu di Sergio Panunzio⁶², nella convinzione che le disposizioni della legge n. 87 del 1953 «emanate per la "prima attuazione" delle norme costituzionali che disciplinano l'esercizio delle funzioni della Corte», ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953, avendo una particolare resistenza all'abrogazione, non avrebbero potuto essere modificate o abrogate da leggi ordinarie successive⁶³.

La prima modifica di spessore della legge n. 87 è avvenuta nel 1962, con la legge n. 20, dopo due integrazioni minori risalenti al 1958. Con la legge 18 marzo, n. 265, n. 58, «Integrazioni e modificazioni alla legge 11 marzo 1953, n. 87, concernente l'organizzazione ed il funzionamento della Corte costituzionale» (in realtà, come si è più volte ricordato, la legge n. 87 nel suo titolo si riferisce alla *costituzione* della Corte, non all'organizzazione, ma pare trattarsi di un mero elemento di forma), è stata apportata una piccola variazione al testo dell'art. 14, mentre con la legge 18 marzo 1958, n. 311, «Norme sullo stato giuridico ed economico dei professori universitari», è stato modificato l'art. 7, oggetto di continui cambiamenti nel corso dei lavori parlamentari, precisando ulteriormente il senso della disposizione che permette ai professori

⁶² S. Panunzio, *I regolamenti della Corte costituzionale*, CEDAM, Padova, 1970, 192 ss.

⁶³ Ancora S. Panunzio, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., 190.

universitari ordinari, all'atto della cessazione della carica di giudici della Corte, di essere riammessi in ruolo in soprannumero, nella sede già occupata, estendendo tale possibilità alle chiamate in soprannumero da altre Facoltà della medesima sede o di altra sede universitaria, Facoltà che da molti anni, peraltro, non esistono più nella connotazione del testo del 1958.

La modifica del 1962 è di sostanza, perché vengono abrogati ben 11 articoli della legge, il cui contenuto confluirà in un'altra legge ordinaria, la n. 20, pensata per dettare una disciplina generale sui procedimenti d'accusa. L'abrogazione dell'intero Capo IV del Titolo II della legge lascia peraltro sopravvivere, senza che si sia mai provveduto a un opportuno coordinamento, almeno due rimandi che l'art. 16 e l'art. 22 della legge, nel testo in vigore, fanno rispettivamente all'art. 49 e all'art. 43 della legge, cioè due articoli che non esistono più da sessant'anni...

Più che sostanziale è anche l'intervento del 1967: la legge costituzionale n. 2 del 22 novembre, «Modificazioni dell'art. 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale», attrae al rango costituzionale, anche sostituendo l'intero art. 135 Costituzione, alcune disposizioni della legge n. 87 del 1953 (e delle leggi costituzionali n. 1 del 1948 e n. 1 del 1953). Il nocciolo duro della riforma costituzionale non riguarda direttamente la legge n. 87 del 1953, quanto, nell'approssimarsi della scadenza del primo dodicennio di attività della Corte, il macchinoso meccanismo del rinnovo parziale dei giudici costituzionali, previsto dall'art. 135 Costituzione originario, che, come si è in precedenza ricordato, aveva inizialmente interessato in sede di attuazione il testo primitivo del disegno di legge della futura legge n. 87, per poi essere trasferito alla legge costituzionale n. 1 del 1953. Nell'incertezza interpretativa che ne derivava la Corte costituzionale, modificando le Norme integrative, aveva anche stabilito una norma di *prorogatio* dei giudici scaduti. Stabilendo che i giudici costituzionali sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e che alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni, il Parlamento dimostrò tutta la sua capacità di poter normare ancora la materia, rispetto all'invasione di campo compiuta forse dalla Corte. Circoscrivendo in particolare l'attenzione alle modifiche apportate alla legge n. 87 e ricordando tutta l'aspra discussione che vi era stata a proposito della maggioranza richiesta per l'elezione parlamentare dei giudici costituzionali e della fonte più adatta a disporne, se una legge costituzionale o ordinaria, la soluzione è netta: la maggioranza richiesta è elevata dai tre quinti ai due terzi dei componenti e a partire dal terzo scrutinio si ritiene sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti stessi, affidando al grado costituzionale uno spazio di decisione che, con il senno di poi, pare più congegnale riservare a quel livello. Di qui la conseguente abrogazione dei primi due commi dell'art. 3 della legge n. 87, conservando un terzo e un quarto comma che restano, però, come incompiuti, se non addirittura mozzati, in particolare il terzo comma che rimanda ai commi

precedenti, che non esistono più. La seconda abrogazione tocca l'art. 6 e la durata in carica del Presidente della Corte, anche qui con un'attrazione verso l'alto nell'art. 135 Costituzione, allora integralmente sostituito.

La terza variazione sostanziale che la legge n. 87 ha subito è quella conseguente alla modificazione del parametro costituzionale e che ha portato ad adottare la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Interessati dalla revisione sono stati gli articoli della legge n. 87 concernenti il giudizio in via principale, che ne sono usciti profondamente modificati, in conformità all'art. 127 Costituzione rinnovato e alla possibilità di promuovere la questione di legittimità costituzionale degli statuti regionali, nell'inedita previsione dell'art. 123 Costituzione. Le modifiche ulteriori hanno toccato i termini dei ricorsi, hanno aperto a un coinvolgimento, nella proposta di sollevare la questione di legittimità costituzionale, degli organi rappresentativi delle autonomie territoriali minori (Conferenza Stato-Città e autonomie locali e Consiglio delle autonomie locali), hanno determinato soprattutto la possibilità di estendere ai giudizi in via principale il potere cautelare previsto dall'art. 40, per i conflitti intersoggettivi, non senza suscitare dubbi sulla possibilità che la legge ordinaria abbia potuto normare correttamente questa fattispecie⁶⁴.

Di tipo formale un'ultima modifica riguardante la legge n. 87 è quella che ha toccato l'art. 12, sulla retribuzione dei giudici della Corte costituzionale, operata dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)).

8. La legge n. 87 del 1953 quale oggetto del giudizio di costituzionalità della Corte (e la sua qualificazione in alcune risalenti pronunce del giudice costituzionale)

Cercando di non invadere il campo delle relazioni che seguiranno, la traiettoria del discorso porta ora a esaminare l'insieme delle pronunce (poco più di una ventina, in base a una prima ricognizione, compiuta anche utilizzando il sito della Corte costituzionale sulle norme oggetto del giudizio costituzionale, il cui motore di ricerca però ha "pescato" anche decisioni del tutto estranee al tema e non ha invece direttamente

⁶⁴ Come quelli espressi da M. Siclari, *I giudizi in via d'azione nei contributi scientifici di Albino Saccomanno e negli svolgimenti normativi e giurisprudenziali degli ultimi anni*, in *Scritti in memoria di Albino Saccomanno*, a cura di P. Stancati, Aracne, Roma, 2013, 607-608, sia di tipo formale, ritenendo che la legge n. 87 del 1953 «non potrebbe essere modificata se non con legge costituzionale», sia di tipo sostanziale, prospettando «una violazione del più generale principio in base al quale – almeno in regime di costituzione rigida – la legge ordinaria non sia abilitata a disporre degli effetti degli atti legislativi».

individuato almeno una pronuncia di assoluto rilievo, la sentenza n. 127/1966, che sarà tra breve esaminata) in cui la legge n. 87 del 1953 è stata oggetto del giudizio di legittimità costituzionale. Lateralmente, vanno poi rapidamente analizzate alcune risalenti decisioni in cui la Corte ha qualificato da subito la “sua” legge, anche rispetto alla legge costituzionale n. 1 del 1953, cui sopra si è fatto cenno.

Capovolgendo l’ordine delle questioni, in tre successive pronunce del biennio 1956-1957 (la sentenza n. 17/1956, promossa dalla Provincia di Trento, la sentenza n. 22/1957 e la sentenza n. 56/1957, promosse dalla Provincia di Bolzano), dichiarando inammissibili i ricorsi proposti per la via del giudizio in via principale (sentenza n. 17/1956) e per la via del giudizio per conflitto di attribuzione (nelle due decisioni del 1957) – in quanto il testo originario dello Statuto del Trentino Alto-Adige non riconosceva, infatti, alle due Province la legittimazione attiva nei giudizi di legittimità costituzionale di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato o per regolamento di competenza nei confronti dello Stato –, la Corte costituzionale affermò che la legge costituzionale n. 1 del 1953:

non ha fatto se non indicare le fonti dell’ordinamento della Corte costituzionale, tra le quali, in ultimo luogo, la legge ordinaria (che è stata poi quella dell’11 marzo 1953), alla quale ha demandato il compito, limitato, di regolare la prima attuazione delle relative norme costituzionali⁶⁵;

che la legge n. 87 del 1953:

ha natura e portata di legge di attuazione della Costituzione della Repubblica al fine di consentire il funzionamento della Corte costituzionale (v. art. 134 e 137 della Costituzione)⁶⁶;

che 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)⁶⁷.

Nelle tre sentenze, contro l’interpretazione fornita dalle Province ricorrenti, la Corte esclude che potessero

evidentemente rientrare [nella legge n. 87 del 1953] norme che tocchino la sostanza stessa del processo costituzionale come appunto quelle relative alla determinazione dei soggetti processuali⁶⁸,

⁶⁵ Sentenza n. 17/1956.

⁶⁶ Sentenza n. 22/1957.

⁶⁷ Sentenza n. 56/1957.

⁶⁸ Così ancora la sentenza n. 56/1957.

legittimati a proporre ricorso alla Corte soltanto da norme di rango costituzionale. Ancora per restare sul versante di come la Corte abbia configurato la legge n. 87 del 1953, la sentenza n. 111/1963, oltre a giudicare, salvo errore, per la prima volta sulla costituzionalità di una disposizione della legge n. 87 del 1953 – l'art. 2, comma 1, lettera c, riguardante la composizione del collegio dei magistrati della Corte di conti cui è affidato il compito di eleggere uno dei giudici costituzionali, composizione che, come si è ricordato in precedenza, era stata oggetto di variazioni durante l'approvazione della legge n. 87 –, dichiarando l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti⁶⁹, viene a escludere 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)⁷⁰.

Ma proprio partendo da quest'ultima decisione, quali disposizioni della legge n. 87 del 1953 sono state oggetto del giudizio di costituzionalità?

In primo luogo, l'art. 30, comma 3, che tanto aveva affannato Tesouro e la Commissione speciale della Camera dei deputati, con due decisioni di infondatezza (la sentenza n. 127/1966 e la sentenza n. 49/1970), tre pronunce di manifesta infondatezza (le ordinanze nn. 187/1970, 271/1985 e 329/1985), una decisione di inammissibilità (sentenza 42/1069), due ordinanze di restituzione degli atti al giudice *a quo*, riguardanti anche l'art. 23 e l'art. 23, comma 2 (ordinanza n. 130/1997 e ordinanza n. 165/1999); poi

⁶⁹ Dopo aver sostenuto che la legge n. 87, «limitando la composizione del collegio ai consiglieri, ai presidenti di sezione, ai vice procuratori generali, al procuratore generale e al presidente della Corte dei conti, (...) 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», la Corte cita a sostegno del suo ragionamento, di un sistema complessivo che rende «rigorosa e meditata la scelta» dei giudici costituzionali, «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». A parte l'interpretazione dell'espressione che la Corte pone tra virgolette, è interessante notare il mancato riferimento all'art. 4 della legge, quello concernente la nomina presidenziale.

⁷⁰ Per una condivisibile critica di questo accostamento, vedi F. Modugno, *Una questione di costituzionalità inutile: è illegittimo il penultimo capoverso dell'art. 30 l. 11 marzo 1953, n. 87?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, 1724.

proprio l'art. 23, o 23, comma 2, con tre decisioni di manifesta infondatezza (ordinanze nn. 130/1971, 225/198 e 130/1998) e tre decisioni di manifesta inammissibilità (ordinanze nn. 286/1983 e 348/1995 e ordinanza n. 100/1983, riguardante anche l'art. 30); ancora l'art. 27, con tre decisioni di manifesta inammissibilità (le ordinanze nn. 377/1989 e 405/1989 e l'ordinanza n. 217/1983, riguardante anche l'art. 30) e l'art. 24, comma 2, con una pronuncia di inammissibilità (sentenza n. 451/1989) e una di manifesta inammissibilità (ordinanza n. 268/1990); infine, l'art. 31, comma 2, con una dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale (sentenza n. 255/2014) e l'art. 30, comma 4, con una sentenza di non fondatezza (sentenza n. 43/2017) e una di illegittimità costituzionale parziale (sentenza n. 68/2021).

Tre di queste pronunce meritano un rapido approfondimento in questa sede.

La prima è la sentenza n. 127 del 1966, generalmente ricordata per essersi collocata all'interno del grave scontro sui poteri di interpretazione giurisprudenziale che coinvolse la Corte costituzionale e la Corte di cassazione, ma che ai fini della relazione deve essere richiamata sia perché la Corte negò espressamente il carattere rinforzato della legge n. 87 del 1953, che aveva trovato un certo sostegno in dottrina (già nella voce enciclopedica di Franco Pierandrei e poi, proprio a commento della pronuncia, nella riflessione di Franco Modugno⁷¹), sia perché la sentenza, annotata da Maestri come lo stesso Modugno, Conso, Elia e Liebman, ricostruendo la storia dell'art. 136 Costituzione e dell'art. 30, comma 3, della legge n. 87 del 1953, richiamava i lavori preparatori di quest'ultima fonte, e in modo specifico quel passo della Relazione Tesouro I dove si legge che la disposizione sarebbe stata dettata

per eliminare i dubbi che erano stati sollevati nell'interpretazione dell'art. 136 della Costituzione e che derivano appunto dall'aver considerato come rapporti di diritto transitorio quelli derivanti dalle dichiarazioni di incostituzionalità,

nonché le dichiarazioni rese da Giovanni Leone, il Presidente della Commissione parlamentare speciale, secondo il quale «la formula adoperata nel citato terzo comma è interpretativa e integrativa di quella costituzionale, in quanto chiarisce che la pronuncia di illegittimità vale per tutti i processi in corso».

A loro volta la sentenza n. 255/2014 e la sentenza n. 68/2021 vengono in rilievo perché sono le due sole decisioni in cui la Corte ha pronunciato, sinora, l'illegittimità costituzionale di disposizioni della legge n. 87 del 1953.

⁷¹ Si vedano F. Pierandrei, *Corte costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1962, vol. X, 882 e F. Modugno, *Una questione di costituzionalità inutile*, cit., 1726 e *Riflessioni interlocutorie sull'autonomia del giudizio costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1966, 224-225. Ma sui profili concernenti la natura rinforzata, se non costituzionalizzata della legge n. 87, si rimanda ovviamente alla relazione di G.L. Conti, *La l. n. 87 del 1953 nel sistema delle fonti*.

La sentenza n. 255/2014, che ha per relatore Sergio Mattarella, nasce da un'auto rimesione da parte della Corte (si veda l'ordinanza n. 114/2014) di una questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, sostituito dall'art. 9, comma 1, della già citata legge n. 131 del 2003, che manteneva ferma, in contrasto con la clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo Statuto speciale siciliano. La Corte, adottando una dichiarazione di incostituzionalità riguardo al «frammento normativo» contestato⁷², che rende tra l'altro «non più operanti le norme statutarie relative alle competenze del Commissario dello Stato nel controllo delle leggi siciliane», come già era accaduto in passato, in particolare con la sentenza n. 38 del 1957 concernente le disposizioni sull'Alta Corte per la Regione siciliana – la cui presenza aveva così complicato, come si è in precedenza ricordato, l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1953 – estende anche alla Regione siciliana il sistema di impugnativa delle leggi regionali, previsto dal riformato art. 127 Costituzione.

Nella sentenza n. 68/2021, invece, la Corte affronta la questione dell'estensione delle previsioni dell'art. 30, comma 4, della legge n. 87 del 1953, «alle sanzioni amministrative che assumano natura sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione EDU». Al di là del richiamo, pur generico, ai lavori parlamentari della legge n. 87, già largamente analizzati, che avevano portato a conferire alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma incriminatrice effetti retroattivi favorevoli capaci di determinare il travolgimento del giudicato, la Corte, che quattro anni prima, nella sentenza n. 43 del 2017, aveva dichiarato l'infondatezza della questione di costituzionalità mossa al medesimo art. 30, comma 4, legge n. 87⁷³, ha riconsiderato la sua posizione, alla luce di

⁷² Nella sentenza n. 314 del 2003 la Corte, decidendo un giudizio di legittimità costituzionale di un disegno di legge approvato dall'Assemblea regionale siciliana, aveva però concluso per la perdurante validità delle norme statutarie concernenti il controllo sulle leggi siciliane, senza dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, l. n. 87/1953, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131/2003, nella parte ora dichiarata incostituzionale. «Tutto ciò», sosteneva la Corte, «fino all'eventuale adeguamento dello Statuto alle norme del nuovo Titolo V della II Parte della Costituzione, secondo quanto prefigurato dallo stesso citato art. 10» della legge costituzionale n. 3 del 2001, ovvero, come si legge nella sentenza n. 255 del 2014, «in costanza dell'elaborazione di una proposta di revisione dello statuto speciale da parte dell'Assemblea regionale siciliana, rivolta al Parlamento; revisione che non ha mai concluso il suo *iter* di formazione». Sollevando questione di legittimità costituzionale dinanzi a se stessa, la Corte ha ritenuto di riesaminare il problema, per giungere poi, come non poteva essere altrimenti, a una condivisibile dichiarazione di incostituzionalità.

⁷³ Nella sentenza 43/2017, l'incidente di costituzionalità era stato «sollevato nell'ambito di un giudizio di opposizione all'esecuzione di cartelle esattoriali per il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, applicata con sentenza irrevocabile sulla base di una norma dichiarata poi costituzionalmente illegittima per eccesso di delega (con conseguente reviviscenza delle più miti sanzioni amministrative previste dalla normativa anteriore)».

«nuovi e rilevanti sviluppi», tra cui l'assimilazione compiuta da una copiosa giurisprudenza costituzionale tra sanzioni amministrative a carattere punitivo e sanzioni penali. Il caso oggetto del giudizio riguardava la sanzione inibitoria della durata di cinque anni della guida di veicoli a motore, inflitta «sulla base di una norma che, all'indomani del passaggio in giudicato della sentenza di condanna, era stata riconosciuta contrastante con la Costituzione», portando la Corte a dichiarare costituzionalmente illegittimo il quarto comma della legge n. 87 del 1953,

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 codice della strada.

Facile prevedere, senza un intervento del legislatore, che, modificando l'art. 30, comma 4, appena citato, possa restituire a questa disposizione una valenza di principio generale, orientata in modo inedito «a una sempre maggiore assimilazione tra le due tipologie di sanzione»⁷⁴, il pullulare di future dichiarazioni di incostituzionalità nei confronti di altre analoghe sanzioni amministrative, sostanzialmente di tipo penale, la cui gravità potrebbe essere considerata caso per caso dalla Corte costituzionalmente intollerabile, per le ricadute in termini di limitazione dei diritti delle persone, come avvenuto nella sentenza qui in esame. È alla legge n. 87, allora, entro i rapporti tra legislatore e Corte costituzionale che si deve ancora guardare, per avviarsi verso le conclusioni.

9. Passato, presente e futuro: lo “spirito” della legge, oggi. La sua centralità tra legislatore e Corte costituzionale e la sua indisponibilità rispetto ai poteri di auto-normazione del giudice costituzionale

Se, come era facile attendersi, la *storia*, talora minuziosa, della legge n. 87 del 1953 ha occupato la parte più ampia della mia relazione e se la riflessione sulle *aspettative* immaginate a partire dalla sua elaborazione servirà forse a costruire un “ponte” al successivo svolgersi del nostro Convegno, si deve ora concludere il ragionamento

⁷⁴ Così 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 *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2021, 9, che evidenzia il rischio di una «lettura soggettivistica» da parte della Corte, «perché una delle fondamentali disposizioni relative al processo costituzionale ha assunto (e verrà sempre più assumendo) una configurazione nuova rispetto a quella originaria: da prescrizione di principio generale a prescrizione di una serie (tendenzialmente infinita) di regole puntuali».

soffermandosi su quello che ho chiamato in esordio lo *spirito* della legge, oggi, settant'anni dopo la sua entrata in vigore.

In tale prospettiva, il nodo da affrontare è, certamente, quello della persistente centralità della legge nei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore, una centralità che rende necessario, se non indispensabile⁷⁵, avere norme sulla *costituzione* e sul *funzionamento* della Corte, come stabilisce l'art. 137, comma 2, Costituzione.

La legge n. 87 del 1953, infatti, è legge di attuazione di quest'ultima disposizione costituzionale, che ne costituisce la primitiva fonte sulla produzione, e non dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953, che pure, svolgendo quella che Vezio Crisafulli definì una «specie di “ricognizione del terreno”»⁷⁶, si riferisce espressamente proprio a essa (la «legge ordinaria emanata per la prima attuazione» della Carta costituzionale e della legge costituzionale n. 1 del 1948), nonostante talora, proprio tra le pronunce della Corte costituzionale in precedenza esaminate (vedi in particolare la sentenza n. 56 del 1957), traspaia che la legge costituzionale n. 1 del 1953 avrebbe

demandato alla legge ordinaria (che è stata poi quella n. 87 del 1953) il (...) compito di regolare la prima attuazione delle norme costituzionali.

La lettura dei lavori preparatori dimostra senza incertezze la precedenza temporale, ma per certi aspetti anche logica, della legge ordinaria di attuazione dell'art. 137, comma 2, Costituzione, rispetto a quella che nasce come integrazione della Costituzione e della legge costituzionale n. 1 del 1948, come sottolineava la Relazione di accompagnamento alla proposta di legge costituzionale, già menzionata, quasi che, utilizzando una metafora naturalistica, la legge ordinaria abbia rappresentato la pianta ospitante, recisa in modo netto a un certo punto della sua discussione alla Camera dei deputati, per posizionare in essa la marza, cioè il ramo da innestare, raffigurato dalla proposta di legge costituzionale di iniziativa parlamentare, da cui poi scaturì la legge costituzionale n. 1 del 1953.

Credo che questo legame, irriducibile, con l'art. 137, comma 2, Costituzione, esprima l'elemento di autentica “forza” della legge n. 87 del 1953, anche oltre i problemi che la dottrina costituzionalistica ha affrontato al fine di studiare la sua collocazione all'interno del sistema delle fonti, proprio a seguito dell'enunciazione contenuta nella legge

⁷⁵ Di «necessità assoluta» e di «indispensabilità» delle norme di attuazione, come quelle della legge n. 87, parla S. Panunzio, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., 185, sulla base del disposto dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953, ma anche dell'art. 137, comma 2, Costituzione. Vedremo, però, subito nel testo che il legame più forte da valorizzare, tra legge n. 87 e fonte costituzionale, sembra essere quello che nasce proprio dall'art. 137, comma 2, Costituzione.

⁷⁶ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. II, 2. L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)*, Quinta edizione interamente riveduta e aggiornata, CEDAM, Padova, 1984, 234.

costituzionale n. 1 del 1953, che, *en passant*, a me sembra debba produrre un effetto piuttosto dichiarativo, che costitutivo⁷⁷, per aprire un dialogo con chi (Gian Luca Conti, in particolare) parlerà dopo di me.

Centralità, indispensabilità, necessità, “forza”, parole che sembrano implicare anche una tendenziale indisponibilità della legge n. 87 del 1953 – come sostiene ora Marco Benvenuti⁷⁸ – da parte della Corte costituzionale, che invece, per il tramite dell’ingentissimo potere di auto-normazione manifestato in questi anni (in particolare mediante le Norme integrative), ha dominato interamente larghi spazi pur occupati dalla legge. Basti soltanto citare, emblematicamente, il rovesciamento, l’inversione del criterio previsto dall’art. 22 della legge, tra Norme integrative e norme del regolamento per la procedura innanzi Consiglio di Stato, essendo stato considerato il secondo sussidiario alle prime, e non viceversa come la legge richiede⁷⁹.

D’altro canto, è pur vero che il legislatore è stato troppe volte assente, come sulla questione della rappresentanza in giudizio degli organi giurisdizionali, nel caso dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni originati da atti provenienti dall’ordine giudiziario⁸⁰, ha spesso lasciato fare, in una posizione di colpevole inerzia, e, spostata fuori

⁷⁷ Scrive, invece, di un «effetto costitutivo e non già dichiarativo della elencazione» dell’art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953, 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 *L’organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, a cura di P. Costanzo, Giappichelli, Torino, 1996, 45, da cui riprendo comunque lo spunto utilizzato nel testo. Questione non coincidente è quella della tassatività dell’elenco previsto dall’art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953 (cui si riferisce S. Panunzio, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., 189), che non sembra non potersi intendere, però, come impossibilità per il legislatore ordinario di intervenire nell’ambito normato dalla legge n. 87 del 1953, lasciando tale competenza alla fonte costituzionale o alla potestà di auto normazione della Corte, mediante le Norme integrative in particolare.

⁷⁸ M. Benvenuti, *La Corte costituzionale*, cit., che rileva appunto che «Le norme sulla composizione e il funzionamento della Corte rimangono tendenzialmente indisponibili per la Corte, quantomeno con riferimento ai profili che il legislatore costituzionale o ordinario ritiene di dovere (o volere) disciplinare».

⁷⁹ A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Settima edizione, Torino, Giappichelli, 2022, 42.

⁸⁰ La Corte alla fine non è stata a guardare, modificando le Norme integrative, così da stabilire che il ricorso per conflitti di attribuzione debba «essere notificato altresì all’organo che ha emanato l’atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo», nel testo dell’attuale art. 27, comma 2, e affermando soprattutto la piena autonomia dell’intervento dell’organo giurisdizionale, rispetto alla decisione del Governo di costituirsi o meno in giudizio, per contestare che il suo atto possa costituire una lesione o una turbativa della competenza regionale (si vedano le sentenze nn. 252 del 2013 e 43 del 2019 e la ricostruzione di E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Settima edizione, Torino, Giappichelli, 2021, 232-235).

dalla legge nel 1962 la disciplina del giudizio penale costituzionale, a parte l'intervento "sanzionatorio" che ha portato all'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 1967⁸¹, ha modificato in modo rilevante la legge solo quando è cambiato il paniere costituzionale delle funzioni della Corte, come è avvenuto per il giudizio in via principale e come certamente accadrebbe ancora, se mai venissero attribuite alla Corte nuove competenze, per ampliare in particolare l'accesso al giudizio costituzionale⁸².

Eppure, come ha scritto recentemente Roberto Bin:

Tutto l'impianto della disciplina della Corte e lo strumentario delle sue pronunce sono rimasti invariati, sostanzialmente fissati dalla legge n. 87/1953, scritta e approvata *prima* che la Corte incominciasse a funzionare: una legge, dunque, scritta senza alcuna esperienza del concreto funzionamento della Corte – un organo del tutto nuovo per l'ordinamento italiano – e mai adeguata agli insegnamenti della pratica. Quel testo è rimasto sostanzialmente invariato, del tutto impermeabile a tutte le difficoltà e le esigenze che sono sorte dalla prassi del giudizio costituzionale⁸³.

Difficile prevedere se ci si dovrà aspettare, prima o poi, una "manutenzione" della legge n. 87 del 1953, che almeno razionalizzi l'esistente⁸⁴, ritenendo ovviamente che la competenza del legislatore, oltre a non poter essere cedevole nei confronti del potere di auto normazione della Corte, come pure autorevolmente sostenuto da più parti⁸⁵, non si sia affatto esaurita con la legge n. 87 medesima, la prima legge di attuazione dell'art. 137, comma 2, Costituzione⁸⁶, per essere pronti quando si festeggerà, con un altro

⁸¹ La genesi di quella legge, nata su iniziativa di tutti i capo gruppo dell'Assemblea del Senato, è ben ricostruita da F. Bonini, *Storia della Corte costituzionale*, cit., 176-181. Di «una sbrigativa legge costituzionale che, riducendo la durata in carica dei giudici ed eliminando espressamente la *prorogatio*, mira chiaramente a restringere l'area di indipendenza della Corte e ad accentuarne la "dipendenza" politico-parlamentare», scrive A. Simoncini, *L'avvio della Corte costituzionale*, cit., 3103.

⁸² Alcune ipotesi sono prospettate tra gli altri, ancora, da E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., 374-379.

⁸³ R. Bin, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, 2019, 759.

⁸⁴ Come si è già segnalato *supra* al paragrafo 7 sia quando nel 1962 è stato abrogato dalla legge n. 20 il capo IV della legge n. 87, sia quando nel 1967, con la legge costituzionale n. 2, si sono abrogati i commi 1 e 2 dell'art. 3 della medesima legge n. 87, sono rimaste "amputate" alcune sue disposizioni, che dovrebbero essere opportunamente modificate.

⁸⁵ Per una ricostruzione delle diverse opinioni sul punto, vedi per tutti P. Carnevale, «Ecce iudex in ca(u)sa propria»: *ovvero della Corte-legislatore dinanzi alla Corte-giudice*, cit., 47 ss.

⁸⁶ Come sembra ritenere S. Panunzio, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., 188-189 e 279, rimarcando anche che (si era nel 1970, figuriamoci oggi...) «l'area disciplinabile dalla legge ordinaria è ormai limitatissima». Che il legislatore ordinario possa ritornare a occuparsi della materia, in attuazione dell'art. 137, comma 2, Costituzione, pure negli ambiti già disciplinati dalla Corte stessa, entro uno spazio promiscuo nel quale legge ordinaria e Norme integrative potrebbero entrare, ma senza che

Convegno del Gruppo di Pisa, il primo secolo della giustizia costituzionale nel nostro Paese, ma vi sono alcune questioni – tre in particolare da mettere ora sul terreno, anche per il mio ruolo di “apripista” alle successive relazioni – che richiederanno, se dovessero essere affrontate, la disciplina della legge, senza sconfinamenti da parte delle Norme integrative.

Mi riferisco in primo luogo all’eventuale introduzione dell’opinione dissenziente, nonostante proprio la Corte nel 2002, riunendosi in sede non giurisdizionale per deliberare sulla sua previsione e pur decidendo negativamente, abbia ritenuto che quella fosse materia su cui poter intervenire mediante le Norme integrative⁸⁷. Norme integrative che, invece, pensando alla formulazione del loro art. 20, comma 4, e a quello che si è definito in dottrina il «singolare *dissent* “all’italiana”»⁸⁸, coprono un ambito certamente loro assegnato, senza alcuna invasione di campo.

Una seconda situazione che solo il legislatore potrebbe sviluppare riguarda l’estensione di istituti propri di uno dei giudizi costituzionali ad altri giudizi di competenza della Corte, riferendomi in particolare al potere cautelare, previsto originariamente per i conflitti tra Stato e Regioni, riconosciuto poi con la legge n. 131 del 2003 ai giudizi attivati in via diretta dallo Stato o dalla Regione, e che potrebbe trovare applicazione, modificando la legge n. 87 del 1953, anche senza dover ricorrere a una legge costituzionale, per esempio al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale⁸⁹.

Un terzo profilo riformatore, che apre uno sguardo a quella che sarà la relazione di Marco Ruotolo, appena scorsa nella sua versione scritta provvisoria, ultimando questa prima stesura del testo, potrebbe concernere alcune delle tecniche decisorie che in tempi più recenti la Corte costituzionale ha utilizzato, riferendomi in particolare alla questione della modulazione degli effetti temporali delle dichiarazioni di incostituzionalità, ma anche, più dubitativamente, alla pratica delle doppie pronunce che separano il momento dell’accertamento dell’incostituzionalità e quello della dichiarazione di incostituzionalità. Il primo argomento è diventato di assoluta rilevanza dopo che la sentenza n. 10 del 2015 ha sostanzialmente disapplicato l’art. 30, comma 3, della legge n. 87 del 1953, imponendo, come si è efficacemente scritto,

si possa «parlare, se non in senso assai lato, dell’esistenza di una vera e propria riserva di regolamento», è rilevato, invece, da F. Dal Canto, *Art. 137*, cit., 2680 e 2683.

⁸⁷ La vicenda è esaurientemente ricostruita da E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., 82-83. Si ricordi anche quanto sostenuto a proposito della possibilità di prevedere o meno le opinioni dissenzienti nella Relazione Tesoro I, di cui *supra* al paragrafo 3.3.

⁸⁸ Così A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 72.

⁸⁹ Di un indispensabile intervento del legislatore parlano anche E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., 372, che ricordano, peraltro, posizioni dottrinali rivolte a riconoscere alla Corte un generale potere cautelare, in tutti i suoi giudizi, «trattandosi di un accessorio inseparabile del potere giurisdizionale».

l'applicazione della norma dichiarata incostituzionale nel giudizio *a quo* con chiaro stravolgimento del meccanismo del giudizio incidentale e del carattere pregiudiziale della eccezione di costituzionalità⁹⁰.

Senza prendere qui partito sull'opportunità o meno di un'eventuale innovazione in questo ambito, non ho dubbi a pensare che la sua definizione renderebbe necessaria una disciplina da parte della legge ordinaria, se non addirittura, come qualcuno non esclude, il ricorso al procedimento di revisione costituzionale⁹¹. Il secondo tema, a partire dalla coppia di pronunce riguardanti la punibilità dell'aiuto al suicidio (l'ordinanza n. 207 del 2018 e la sentenza n. 242 del 2019), comporta il sorgere di un meccanismo che provoca sull'art. 30, comma 3, della legge n. 87, un'innegabile torsione, convertendo la dichiarazione di (probabile) incostituzionalità della norma in un mero accertamento della sua incostituzionalità, con un rinvio della trattazione della questione, temporalmente determinata dalla Corte, per permettere al legislatore di intervenire per eliminare le ragioni di incostituzionalità, quel legislatore il cui potere discrezionale è sempre meno sottratto al sindacato di legittimità costituzionale dall'art. 28 della legge n. 87⁹². Anche in questo caso, il ripetersi di decisioni "sorelle", con la divaricazione tra il momento dell'accertamento e quello della dichiarazione di incostituzionalità della disposizione impugnata, sollecita, molto probabilmente, il Parlamento a dover esprimere una qualche indicazione alla Corte.

Non sono convinto, d'altra parte, che la pur necessaria razionalizzazione di quella che viene definita addirittura «una vera e propria *accozzaglia* di disposizioni non sempre armonizzate» debba condurre a ritenere che la previsione legislativa dell'art. 137, comma 2,

sia ormai limitata alla sola *costituzione* della Corte, considerandosi invece implicitamente riservata a quest'ultima – in via esclusiva e non solo concorrente – l'intera materia del *funzionamento* (e con essa, naturalmente, la sub-materia del *procedimento*)⁹³,

⁹⁰ Il brano è di E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., 368 e 144. Che nella sentenza n. 10 del 2015 «la regola derivante dagli artt. 136 Cost. e 30 l. 87/1953 [sia] stata derogata *ex sententia*» è stato affermato di recente da A. Morrone, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 255.

⁹¹ Così E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., 374.

⁹² Quasi che non sussista più «il tradizionale limite "formale" posto dall'ambiguo e infelice art. 28 della legge n. 87/1953», come sottolinea A. Spadaro, *Involuzione – o evoluzione – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2023, 132-133.

⁹³ Le citazioni sono di A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 40 e 43, corsivi degli Autori. Analogamente A. Spadaro, *Involuzione – o evoluzione – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, cit., 140.

quasi a sostenere una sorta di parziale abrogazione tacita dell'art. 137, comma 2, e di esautoramento della legge n. 87 da parte del potere di auto normazione della Corte. Ribadire, invece, tutto il vigore della legge ordinaria, la “nostra” legge n. 87 del 1953, spesso erosa da Norme integrative molto invasive, ma che, nell'opinione di chi scrive, fuor della loro effettività, è molto problematico qualificare di rango primario, significa anche chiedere al Parlamento di “fare il suo mestiere”, dettando integralmente (e senza mai esitare) quanto richiesto dall'art. 137, comma 2, ma ben sapendo (l'Italia è l'Italia, per fortuna, non è né la Polonia, né Israele) che la difesa del recinto della legge sulla Corte, chiamando in causa la posizione costituzionale del Parlamento e la sua responsabilità⁹⁴, non è rivolta a svilire o indebolire la Corte costituzionale e l'indipendenza che essa trae dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali che la riguardano, da tutto ciò che essa ha saputo fare dal 1956 a oggi, ma anche, in fondo, dalla stessa legge n. 87 del 1953.

⁹⁴ Quel «parlamentarismo “forte”», di cui scrive ora M. Ruotolo, *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a settant'anni dalla legge n. 87 del 1953*, 45, anch'essa relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa di Como.