



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

## FLORE

# Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **L'avvio della Corte costituzionale e gli strumenti per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto**

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

L'avvio della Corte costituzionale e gli strumenti per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto / A. SIMONCINI. - In: GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE. - ISSN 0436-0222. - STAMPA. - 4:(2004), pp. 3065-3104.

*Availability:*

This version is available at: 2158/223036 since:

*Terms of use:*

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

(Article begins on next page)

## L'AVVIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE E GLI STRUMENTI PER LA DEFINIZIONE DEL SUO RUOLO: UN PROBLEMA STORICO APERTO

SOMMARIO: 1. Una precisazione preliminare. — 2. Il quadro in cui la Corte muove i primi passi: una « triplice » incertezza. — 3. La reazione al quadro d'incertezza e lo *stile* della Corte. — 3.1. La chiara consapevolezza della propria identità costituzionale. — 3.2. La necessità che questa identità venga accettata dal sistema sociale e dal sistema istituzionale. — 4. Il primo banco di prova: la vicenda dell'Alta Corte di Giustizia per la regione siciliana. — 5. Lo *strumento* della affermazione del ruolo della Corte: la propria giurisprudenza. — 5.1. Alcuni dati sull'attività della Corte dal 1956 al 1968. — 6. L'allargamento dell'accesso alla Corte. — 7. L'ampliamento delle tecniche di decisione. — 8. L'avvio della Corte costituzionale: un problema *storico* aperto, un insegnamento su cui riflettere.

1. *Una precisazione preliminare.* — Oggetto di questo studio non è una indagine sulla giurisprudenza della Corte costituzionale nel suo primo dodicennio: le oltre 3000 questioni esaminate in quel periodo (1), le 1420 decisioni pronunciate a seguito di giudizi sulle leggi o conflitti di attribuzione tra Stato e regioni, costituiscono una base di ricerca troppo ampia da esaminare in maniera sufficientemente analitica; andrebbero proposte sottoperiodizzazioni e distinti filoni giurisprudenziali, quantomeno, tra i giudizi incidentali e quelli in via d'azione; senza poi tener conto che valide ricostruzioni degli orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale di quegli anni già sono disponibili (2).

La nostra intenzione è, invece, quella di esaminare come la « prima »

---

(1) Dati tratti dall'*Appendice* a N. Occhiocupo (a cura di), *La Corte Costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Padova 1984, 517 ss. Per i dati sui primi dieci anni di attività della Corte si veda anche R. CURATOLO, *Un sommario esame statistico sull'attività della Corte costituzionale nei suoi dieci anni di vita*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze 1966, 109 ss.

(2) Si vedano, tra gli altri, i contributi di E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna 1996; A. CERRI, *La giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2001, 1325 ss.; per ricostruzioni di taglio non strettamente (o non solo) giuridico si vedano F. BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, Roma 1996; C. RODOTA, *Storia della Corte costituzionale*, Bari 1999; N. TRANFAGLIA, *Per una storia politica della Corte costituzionale*, in *Dallo Stato liberale al regime fascista*, Milano 1973, 185 ss.; osservazioni sulle linee giurisprudenziali della Corte nel primo decennio anche in A.M. SANDULLI, *Discorso pronunciato dal Presidente della Corte prof. A.M. Sandulli il 3 dicembre 1968 per*

Corte costituzionale italiana — *prima* sia perché organo del tutto inedito per il nostro ordinamento statale, sia perché nella sua originaria e singolare composizione aveva durata di dodici anni — definì il suo ruolo nel nuovo sistema costituzionale repubblicano.

Vorremmo, cioè, esaminare lo « stile » e la « tecnica » attraverso i quali il neonato organo di giustizia costituzionale conquistò un suo spazio specifico nella nuova topografia dei poteri repubblicani.

In questo senso, ci sembra che un tale sforzo possa essere oggi utile quantomeno per due ragioni.

Innanzitutto, perché il problema storico-giuridico dell'avvio e della istituzionalizzazione della giustizia costituzionale in Italia — come ci proponiamo di dimostrare — appare ancora una questione aperta e non del tutto assodata, nonostante si approssimi il cinquantenario di tale avvio.

In secondo luogo, eccedendo l'interesse strettamente « storiografico » e rivelando, invece, la sua vera natura di problema « storico » (3), la definizione del ruolo dell'organo di giustizia costituzionale in una fase di così delicata transizione costituzionale — come sono state la seconda, terza e quarta legislatura repubblicana — e lo studio dei mezzi attraverso cui la Corte ha incarnato tale ruolo, ci sembrano temi di stringente attualità, dato il contesto di profonda « evoluzione » del sistema costituzionale in cui *oggi* vive la Corte costituzionale.

2. *Il quadro in cui la Corte muove i primi passi: una « triplice » incertezza.* — I primi quindici giudici della Corte costituzionale giurano nelle mani del Presidente della Repubblica il 15 dicembre 1955 (4) ed è lo stesso Capo dello Stato a convocare la Corte per il suo insediamento il 23 gennaio 1956 presso la « Sala gialla » del Palazzo della Consulta (5).

---

*celebrare il XII anniversario della prima udienza*, in questa *Rivista* 1968, III ss. ed anche in A.M. SANDULLI, *L'indipendenza della Corte*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, cit., 209 ss.

(3) La distinzione tra « storia » e « storiografia » nella conoscenza storica si deve, com'è noto, ad Henri-Irénée Marrou (che, per la tradizione culturale italiana, si richiama a Croce); in tale prospettiva, mentre la « storiografia » (*geschichte*) è la rappresentazione oggettiva della « realtà storica », la « storia » (*histoire*) è « il risultato dell'attività creatrice dello storico che — soggetto cosciente — stabilisce un nesso tra il passato evocato e il presente che è suo », H.I. MARROU, *De la connaissance historique*, Paris 1954, trad. it., *La conoscenza storica*, Mulino, Bologna 1988, 30, ma anche 46 ss.

(4) F. BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, cit., 111, annota che il primissimo avvio della Corte è già segnato da un incidente protocollare: il Presidente del Consiglio Segni, non invitato alla cerimonia del giuramento, arrivò in ritardo alla successiva presentazione dei nuovi giudici alle massime autorità dello Stato. È un episodio, commenta l'Autore, che evidenzia sin dal primissimo esordio le frizioni e le difficoltà di inserimento della Corte tra i vertici istituzionali.

(5) Con il d.P.R. 21 gennaio 1956, in *G.U.* n. 17 del 21 gennaio 1956. Sul punto si veda la ricostruzione storica di F. BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, cit., 111.

Dopo esattamente tre mesi, il 23 aprile 1956, terrà la prima udienza pubblica e così avvierà il suo lavoro.

Com'è noto, nella originaria previsione costituzionale, la composizione della prima Corte era destinata a rimanere un « *unicum* », dal momento che i primi giudici, nominati per dodici anni, erano però esclusi dal meccanismo di rinnovazione parziale allora previsto (6).

La Corte appena nata si trova ad avviare la propria azione in un quadro che potremmo definire *dominato* dall'incertezza.

a) *Incertezza sulla efficacia normativa della Costituzione.*

Innanzitutto, incertezza sulla stessa *efficacia normativa* della Costituzione.

A tutti è ben noto il dibattito che negli anni immediatamente successivi l'entrata in vigore della nostra Costituzione contrappose i giudici — soprattutto della Suprema Corte di cassazione (7) — ed una parte della dottrina a riguardo della natura « precettiva » ovvero « programmatica » delle disposizioni costituzionali. Dibattito che qui non intendiamo ripercorrere data l'ampiezza degli studi sul tema (8), ma che, ricordiamo, non aveva solo valenza teorica dal momento che, in base al comma 2 della VII Disposizione transitoria della Costituzione, in attesa dell'« entrata in funzione della Corte costituzionale », il controllo di costituzionalità era svolto in via diffusa da tutti i magistrati.

Il fatto che numerose disposizioni della Carta costituzionale fossero considerate norme meramente *programmatiche*, bisognose, dunque, dell'interposizione del legislatore per poter avere efficacia giuridica, produceva immediati effetti di enorme rilievo pratico: *in primis*, la perdurante vigenza di tutto il *corpus* normativo costituito dalla legislazione fascista ed i connessi dubbi sulla sindacabilità da parte della Corte delle leggi an-

---

(6) Così, difatti, stabiliva il comma 3 della VII Disposizione Transitoria della Costituzione « I giudici della Corte costituzionale nominati nella prima composizione della Corte non sono soggetti alla parziale rinnovazione e durano in carica dodici anni ». Questa disposizione è stata successivamente abrogata dall'art. 7 della l. cost. n. 2 del 1967. Nella medesima legge, all'art. 1, veniva inoltre modificato l'art. 135 Cost. che fissava a regime in nove anni la durata del mandato dei giudici costituzionali.

(7) Su questa nota vicenda, innessata dalla sentenza delle Sez. un. pen., 7 febbraio 1948, si veda, tra i molti contributi, L. CARLASSARE, *L'influenza della Corte costituzionale come giudice delle leggi sull'ordinamento italiano*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 11*, Torino 2001, 82.

(8) Ora, per una completa ricostruzione dei problemi storici e di ordine teorico connessi alla « precettività » ovvero « programmaticità » della Costituzione nella giurisdizione ordinaria ed amministrativa nel periodo 1948-1956, si veda riassuntivamente L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna 2004, 73 ss. Sullo stesso tema, ma in termini non tanto storici, quanto ricostruttivi delle possibili interpretazioni costituzionali, si veda S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, 17 ss.; 41 ss.; 121 ss.

teriori alla Costituzione (9), in secondo luogo, l'incertezza circa la stessa attitudine della Costituzione ad essere considerata una norma giuridica (10) e, di conseguenza, ad essere applicata da qualsiasi giudice.

b) *Incetenza sulla natura giuridica della Corte.*

Un ulteriore e decisivo fattore d'incertezza nel momento in cui la Corte muove i suoi primi passi riguarda la sua stessa natura come *giudice di costituzionalità*.

È noto (11) che il confronto nell'Assemblea costituente tra i modelli teorici allora disponibili di giustizia costituzionale (il modello « austriaco » ovvero quello « statunitense » e, corrispondentemente, tra il modello « politico » ovvero il modello « giurisdizionale ») (12) e la scelta tra i diversi « progetti » (il progetto « Calamandrei » oppure il progetto « Leone ») (13) si risolse in un compromesso, accentuato decisamente dalla legge costituzionale di attuazione n. 1 del 1948, e finì per produrre un sistema « ibrido » (14) rispetto ai modelli classici di giustizia costituzionale. Non deve sorprendere, dunque, se nei primi anni di attività della Corte (15) la dottrina si interrogò esplicitamente sulla qualificazione — allora assolutamente non pacifica — della Corte costituzionale « come or-

(9) Sugli aspetti teorici del problema si veda il *Dibattito sulla competenza della Corte costituzionale in ordine alle norme anteriori alla Costituzione*, in questa *Rivista* 1956, 261 ss.; dibattito in cui intervengono Crisafulli, Esposito, Giannini, Lavagna, Mortati e Vassalli; per una analisi del problema sulla base degli orientamenti giurisprudenziali della Corte, si veda V. ONIDA, *Magistratura e Corte costituzionale*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano 1977, 506 ss.

(10) Sul punto restano fondamentali gli studi di P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze 1951 e V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue norme di principio*, Milano 1952.

(11) Sulla ricostruzione del dibattito alla Assemblea costituente si vedano, tra i tanti, G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale*, Milano 1981, 108; F. BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, cit.; C. MEZZANORTE, *Il giudizio sulle leggi*, Milano 1979, F. PIERANDREI, voce *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, Milano 1962, 874 ss.

(12) Sui modelli e sul dibattito alla Costituente, in particolare, vedi E. CHELLI, *La corte costituzionale nella forma di governo italiana*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 1*, Milano 1991, 127 ss., ora in E. CHELLI, *Il giudice delle leggi*, cit., 29 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, 28 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2003, 9 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 1998, 41 ss.

(13) Richiama e commenta i due progetti A. CERRI, *La giurisprudenza costituzionale*, cit., 1326 ss.

(14) L'espressione è di E. CHELLI, *Il giudice delle leggi*, cit., 30.

(15) Ma ancora nel 1965 si discute della natura della Corte costituzionale come organo costituzionale, come dimostrano molti degli interventi presenti nel volume a cura di G. MARANINI, *La giustizia costituzionale*, cit.

gano supremo » (16), ovvero come « organo sovrano » (17) e, più in generale, su come risulti modificata la « topografia costituzionale » dall'ingresso di questo nuovo soggetto.

L'incertezza non trova soluzione, anzi s'aggrava, col trascorrere della I legislatura dal momento che, com'è stato ben evidenziato da chi ha studiato in profondità il periodo (18), il dilemma — irrisolto — tra la natura « giudiziaria » ovvero « politica » della Corte continua a dominare la discussione; prova ne sia, da un lato, il ritardo nella approvazione delle leggi di attuazione (19), dall'altro il criterio assolutamente casuale (20) con cui si decide di distribuire tali norme di attuazione tra la legge ordinaria (21) e la legge costituzionale (22).

c) *Incertezza sulla definizione giuridica degli strumenti operativi della Corte (strutture e procedure).*

Diretta conseguenza della incertezza sulla natura giuridica dell'organo (ed invero anche della sua totale novità per l'ordinamento dello Stato) è l'assenza di una esatta definizione dei poteri giuridici, degli strumenti organizzativi e delle norme processuali con cui la Corte avrebbe dovuto avviare la sua attività.

Come spiega il primo Presidente della Corte, De Nicola, nel suo incontro con i giornalisti del 28 dicembre 1956 (23), con tono decisamente più schietto e realistico delle parole più paludate impiegate nel discorso inaugurale della prima udienza (24), « noi siamo stati qui insediati il giorno 23 aprile di questo anno. Quando venimmo qui non avevamo neppure le sedie e neppure un commesso, ma dovevamo alzarci per prendere un bicchiere d'acqua. Si è dovuto quindi iniziare il lavoro dal punto di vista amministrativo ».

Incertezza, perciò, sulla *struttura*, ma anche sulla *procedura* se è vero che le norme dettate dalla legislazione attuativa (l. cost. n. 1 del 1953 e

(16) A.M. SANDULLI, *Sulla « posizione » della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1960, 705 ss.

(17) P. BARILE, *La corte costituzionale come organo sovrano: implicazioni pratiche*, in questa *Rivista* 1957, 907 ss.

(18) Si veda lo studio di G. BISOGNI, *Le leggi istitutive della Corte costituzionale*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. I, Roma 2004, 71 ss.

(19) Ritardo non sempre attribuibile alle forze di maggioranza ma anche a ragioni « istituzionali » G. BISOGNI, *op. cit.*, 77.

(20) G. BISOGNI, *op. cit.*, 76.

(21) L. 11 marzo 1953, n. 87.

(22) L. cost. 11 marzo 1953, n. 1.

(23) I cui appunti dattilografati ci sono stati gentilmente forniti in copia dall'Ufficio Stampa della Corte costituzionale, che ringraziamo.

(24) Riportate in questa *Rivista* 1956, 166 ss.: « La Corte si trovò di fronte ad un compito assai arduo: quello della totale organizzazione interna e della speciale disciplina processuale (...) e quel duplice compito ha esaurito in poche settimane (...) ».

l. n. 87 del 1953) ben poco approfondivano e specificavano la forma del processo dinanzi alla Corte costituzionale rinviando, com'è noto, al regolamento di procedura dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

d) *Le ragioni dell'incertezza.*

Non possiamo in questa sede approfondire le ragioni di questa generale incertezza, se non addebitandole sinteticamente ad una sorta di resistenza inerziale del nostro ordinamento giuridico rispetto alla novità rappresentata dalla Costituzione (25). Resistenza al cambiamento che, anche dopo la prima legislatura, è ancora chiaramente percepibile nell'atteggiamento della classe politica (il famoso « ostruzionismo di maggioranza » denunciato da Calamandrei (26) e sul quale torneremo alla fine) cui si deve il ritardo e l'incompletezza del disegno organizzativo riguardante la Corte, ma che caratterizza parte rilevante della magistratura — quantomeno quella di Cassazione — cui si deve l'incertezza sulla *precettività* della Costituzione ed anche la stessa scienza giuridica, se si considera che la « stragrande maggioranza dei giuristi » era allineata su una posizione sostanzialmente « continuista » rispetto alle codificazioni fasciste (anche rispetto a quella penale) (27).

Pur non potendo, quindi, indagare compiutamente le cause, è bene comunque ricordare che l'effetto di queste incertezze fu quello di una reciproca giustificazione ed amplificazione: per cui, dalla *programmaticità* della Costituzione derivava la *dubbia efficacia* della Corte nel sistema istituzionale e da questa derivava l'*insufficiente attenzione* alla dotazione di mezzi e strumenti propri della giustizia costituzionale.

Ma la serie logica poteva essere anche invertita.

In quegli anni, infatti, si evidenzia una corrente di pensiero — espressa, in particolare, da Cappelletti (28) e Mortati (29) anche se con differenti prospettive — che percorre, per dir così, in senso inverso le coeve riflessioni di Crisafulli (30) e Barile (31), muovendo dalla *tecnica del*

(25) Da ultimo, sulla « resistenza inerziale » alla novità rappresentata dalla Costituzione durante la Prima Legislatura, si veda U. DE SIERVO, *La mancata riforma delle istituzioni politiche*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana*, cit., 3 ss.

(26) P. CALAMANDREI, *Ostruzionismo di maggioranza*, in *Il Ponte* 1953, I, 129 ss.

(27) Come sottolinea con abbondanza di riferimenti P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano 2000, 288.

(28) M. CAPPELLETTI, *La giurisdizione costituzionale delle libertà*, Milano 1955.

(29) C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano 1963. In questo senso si vedano pure A. PREDIERI, *Attuazione ed applicazione della Costituzione italiana durante la seconda legislatura*, Milano 1962 e G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, I, Napoli 1957.

(30) V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit.

(31) P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, cit.

*processo costituzionale* per desumere la reale efficacia delle norme costituzionali.

Mentre, cioè, l'analisi più « ortodossa » (32), se così possiamo definirla, riteneva che l'ostacolo logico da rimuovere prioritariamente fosse la « programmaticità » delle norme costituzionali, da ciò dipendendo l'effettività (o meno) dell'applicazione giudiziaria delle norme stesse, nella sua impostazione Cappelletti muove dalla « specificità » e dalla « differenziazione » della *giurisdizione* costituzionale (33) come fattori condizionanti la reale « precettività » delle disposizioni costituzionali.

I principi costituzionali — quantomeno quelli sulle libertà — avranno sempre un margine di « vaghezza ed indeterminazione » ma il giudice non può addurre tale vaghezza come motivo per sospenderne l'applicazione, bensì esso deve necessariamente ricorrere ad una « concretizzazione creativa », desumendo *comunque* il parametro per il suo giudizio, anche a costo di integrarlo ampiamente; ma per far ciò occorre uno *strumentario giudiziario* adeguato (34). In sintesi, è l'esistenza di una giurisdizione costituzionale dotata di poteri suoi propri (il modello per Cappelletti, com'è noto, era il *Bundesverfassungsgericht* tedesco) (35) « *ad eliminare il pericolo che nell'ambito delle disposizioni sui diritti di libertà s'imponga* — come s'è imposta in Italia — *una radicale distinzione tra norme precettive e norme meramente programmatiche* » (36). Analogo approccio mostrerà Mortati nell'affrontare il tema « scottante » delle leggi provvedimento (37); nel suo saggio del 1963, il costituzionalista chiede esplicitamente che il giudizio di costituzionalità venga arricchito di più adeguati strumenti processuali (in particolare cautelari), essendo, altrimenti, la pur conclamata « precettività » della Costituzione un mero *flatus vocis* rispetto alle leggi provvedimento (38).

(32) Analisi, si badi, pur sempre « minoritaria » rispetto alla generale inerzia politico-culturale.

(33) Concepita, com'è noto, prevalentemente come giurisdizione sulle libertà.

(34) Risuona in queste considerazioni quel *mix*, difficilmente reperibile nella produzione dottrinale successiva, tra scienza giuridica processualistica e spiccata sensibilità costituzionalistica, tipico della riflessione di Mauro Cappelletti, in questo chiaramente allievo — anche se tra i più giovani — di Piero Calamandrei.

(35) Ed in particolare la *Verfassungsbeschwerde*.

(36) M. CAPPELLETTI, *La giurisdizione costituzionale delle libertà*, cit., 80.

(37) C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit.

(38) Com'è noto la posizione di Mortati nasceva dalla considerazione (in prospettiva opposta a Crisafulli) secondo cui la nostra Costituzione non contiene un divieto generale di leggi provvedimento (o, per meglio dire, un obbligo di normazione generale ed astratta) e, quindi, per evitare che tali leggi costituissero una sorta di zona « franca » dal giudizio di costituzionalità (come, di fatto, ancor oggi sono), invocava una diversa disciplina del processo costituzionale. Sul punto sia consentito richiamare A. SIMONCINI, *La legge senza valore (ovvero, della necessità di un giudizio sulla ragionevolezza delle scelte normative)*, in questa *Rivista* 1999, 2024 ss.

3. *La reazione al quadro d'incertezza e lo stile della Corte.* —

3.1. *La chiara consapevolezza della propria identità costituzionale.* — Rispetto al quadro che abbiamo evocato, non può non stupire la chiarezza e la decisione con cui i giudici della Consulta affrontano questo clima di diffusa incertezza.

Già nei tre mesi che vanno dall'insediamento alla prima udienza, ma soprattutto nel suo primissimo periodo di attività, emerge da parte della Corte una linea in netta controtendenza rispetto alla « inerzialità » politica, culturale e giudiziaria che caratterizzava il contesto: dinanzi al quadro dominato dall'incertezza, essa si mostra da subito lucidamente consapevole della propria *identità costituzionale* (39).

a) *L'uso del potere regolamentare della Corte.*

Il primo chiaro segnale della determinazione con cui la Corte intende far fronte alla lacunosità delle norme che la riguardano è l'utilizzo del potere di *autoregolamentazione*.

La Corte, com'è noto, fa leva su due articoli della l. n. 87 del 1953 (gli artt. 14 e 22) che le attribuivano il potere di dotarsi di un regolamento per « disciplinare l'esercizio delle sue funzioni », aggiungendo che in tale regolamento potevano essere stabilite « norme integrative » del procedimento dinanzi alla Corte disciplinato dal regolamento di procedura dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

La Corte approva quasi immediatamente (il 16 marzo 1956) (40) le « *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale* », mentre il primo Regolamento Generale verrà approvato il 22 aprile 1958 e sarà successivamente sostituito dal nuovo Regolamento Generale del 20 gennaio 1966 (41), più volte modificato ma ancora in vigore.

Come osserva lo stesso Presidente De Nicola nella prima conferenza stampa già citata « *nel primo trimestre che va dal 23 gennaio al 23 aprile si dovette provvedere a questo: al regolamento amministrativo per stabilire gli uffici (...) ed al regolamento delle norme integrative (...) che in talune*

(39) La stessa singolare « battaglia delle poltrone » nel protocollo del cerimoniale di Stato che in quegli anni si combatte è, in realtà, un chiaro segno di tale consapevolezza; così la vicenda è ricostruita in C. ROBOTÀ, *Storia della Corte costituzionale*, cit., 27-28: « sia il Presidente De Nicola che Azzariti sostengono di dover precedere nelle cerimonie ufficiali il Presidente del Consiglio, che da parte sua rifiuta di cedere il passo all'ultimo arrivato. E poiché la guerra sulle precedenze è vinta dal capo dell'esecutivo, i primi due presidenti non partecipano alle cerimonie ufficiali ».

(40) Pubblicate in *G.U.*, serie spec., n. 71 del 24 marzo 1956. Tali norme furono poi modificate con deliberazione della Corte il 7 luglio 1969 (*G.U.*, serie spec., n. 172 del 9 luglio 1969).

(41) Sul quale si vedano le puntuali annotazioni di V. CRISAFULLI, *Osservazioni sul nuovo « regolamento generale » della Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 1966, 560 ss.

*parti sono addirittura una innovazione ed in qualche parte un capovolgimento delle norme di procedura civile».*

Fu da subito chiaro ai commentatori che l'uso da parte della Corte di questo potere regolamentare andava assolutamente oltre la lettera della legge (42) (che ipotizzava, in verità, poco più che un potere normativo secondario di auto-organizzazione amministrativa).

Nel 1965 Crisafulli ammetteva che « la Corte con esclusivo riguardo alla materia processuale, ha praticamente invertito l'ordine delle fonti regolatrici del processo nei giudizi di legittimità quale era implicito nell'art. 22 della legge n. 87 » (43) dal momento che il regolamento di procedura dinanzi al Consiglio di Stato è divenuta una fonte sussidiaria delle Norme integrative della Corte, esattamente all'opposto di quello che stabiliva l'art. 22 della l. n. 87 del 1953.

L'interpretazione estensiva — e per certi versi problematica (44) — di tale potere di autoregolamentazione, *costrinse*, per così dire, la dottrina a trovare un aggancio ben più solido della mera potestà autoorganizzativa propria di qualsiasi organo o apparato amministrativo, giungendo ad inserire i regolamenti della Corte tra gli atti regolamentari degli organi costituzionali (45), classificazione oggi univocamente accettata, ma che, a sua volta, *costringeva* a considerare la Corte « organo costituzionale », ovvero sia dotato della autonomia tipica degli organi costituzionali al pari delle Camere (46).

La Corte dunque, in parte « supplisce » alla lacunosità delle disposizioni che la riguardano, ma in parte « corregge » e più propriamente « sovverte » l'impostazione legislativa.

Alla tendenziale assimilazione del diritto processuale costituzionale alla procedura amministrativa (sottintesa dal rinvio alle norme del Regolamento di procedura del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale), si sostituisce un « nuovo » processo, i cui caratteri esprimono alcune significative scelte della Corte.

---

(42) Riassume il dibattito del tempo, S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova 1970, 3 ss.

(43) V. CRISAFULLI, *La Costituzione*, 88. Nostro il corsivo.

(44) Si pensi alla potestà regolamentare della Corte in materia di norme integrative del giudizio di accusa del Presidente, potestà ignorata dalla l. n. 87 del 1953 ed, in pratica, « autoattribuita » dalla Corte stessa con il suo Regolamento Generale del 1958 (V. CRISAFULLI, *ibidem*) oppure alle discutibili norme previste dall'art. 3 del Regolamento Generale sul potere del Presidente di disporre l'arresto in aula di persone che commettano « fatti che possano costituire reati di oltraggio alla Corte o ad uno dei suoi componenti nell'esercizio o a causa delle sue funzioni ».

(45) S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit.

(46) *Contra* V. CRISAFULLI, *Le funzioni della Corte costituzionale nella dinamica del sistema: esperienze e prospettive*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, cit., 87, nota 2, il quale ritiene che non sia possibile richiamarsi « genericamente » alla natura di « organo costituzionale » della Corte per spiegare il fenomeno delle sue guarentigie.

Si pensi, per citare due esempi emblematici, alla disciplina delle deliberazioni in Camera di consiglio e della relativa pubblicità.

È lo stesso Presidente De Nicola ad evidenziare nella stessa occasione che abbiamo ora richiamato che: « *fra tutte queste norme integrative, vi sono delle innovazioni straordinarie, per esempio sta l'innovazione fondamentale che purtroppo ci costerà e ci costa enorme fatica, e cioè la Corte non solo approva i dispositivi, ma poi deve approvare anche la motivazione, cioè i testi delle sentenze. Quindi fa un duplice lavoro* ».

La Corte — discostandosi dalla prassi generale dei collegi giudicanti — decide di approvare oltre che il *dispositivo* anche i *motivi* della decisione ed in stretta relazione con questo principio (47) fissa la regola (48) della pubblicazione (« *sommariata* ») in Gazzetta Ufficiale delle ordinanze e delle sentenze di rigetto.

Dalla lettura delle *Norme integrative* si percepisce nettamente quanto sia diversa la considerazione del valore della pubblicità delle decisioni (comprenditive delle motivazioni) tra la Corte costituzionale ed il legislatore del tempo.

L'esempio più significativo è l'art. 29 delle *Norme integrative*, che prevede l'istituzione della « Raccolta ufficiale delle sentenze e delle ordinanze della Corte costituzionale »; un sistema di pubblicità legale di *tutte* le decisioni della Corte, disegnato in evidente analogia rispetto a quello previsto per la legge (49) e che intende rimediare alla lacunosità della l. n. 87 del 1953, la quale, dimenticando le *motivazioni*, le *ordinanze* e le stesse *sentenze di rigetto*, si limitava a prevedere la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del *solo dispositivo* delle sentenze di accoglimento.

Il valore della motivazione, oltre che del dispositivo, dunque, è ben chiaro ai giudici costituzionali *ancor prima che la Corte decida la sua prima causa* (50)!

E si pensi, inoltre, agli artt. 22 (51), 25, 26 o 27 (52) delle *Norme integrative*, che disciplinano diversamente il ruolo e le funzioni delle parti nel giudizio in via incidentale rispetto al giudizio in via principale ed ai conflitti.

(47) Posto dall'art. 18 delle *Norme integrative*.

(48) Posta dall'art. 20 delle *Norme integrative*.

(49) Che prevedeva — sulla base del testo unico del 1931 — la « Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti »; V. CRISAFULLI, *Le funzioni*, cit., 89 nota la non casuale « simmetria » tra le due « Raccolte ».

(50) Sul ruolo della motivazione nelle pronunce della Corte (soprattutto quelle di natura « interpretativa ») si veda, in quegli anni, A. PIZZORUSSO, *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale: comandi o consigli?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1963, pp. 345 ss.

(51) Il quale stabilisce che « le norme sulla sospensione, interruzione ed estinzione del processo non si applicano dinanzi ai giudizi incidentali davanti alla Corte neppure nel caso in cui venga a cessare il giudizio *a quo* ».

(52) Nei quali per i giudizi in via principale (art. 25) ovvero per i conflitti (artt. 26 e 27) si prevede la possibilità della rinuncia al ricorso.

Ma è sempre De Nicola a notare un'altra fondamentale scelta innovativa contenuta nelle *Norme integrative* e che giocherà un ruolo rilevantissimo nel « definire » la natura del giudizio dinanzi alla Corte: « Un'altra innovazione molto importante è che la sentenza è sottoscritta da tutti i giudici anche dai giudici che non abbiano aderito. Spesso si trova relatore Tizio ed estensore Caio, il che vuol dire che c'è dissidio nella Corte. Questo dissidio non deve apparire perché toglierebbe efficacia, soprattutto toglierebbe autorità alla disposizione collegiale da parte della Corte ».

Questa scelta dell'art. 18 delle *Norme integrative*, com'è noto, verrà successivamente criticata dalla dottrina negli anni '60; Mortati dapprima e poi altri autori si dichiareranno apertamente a favore della *dissenting opinion* (53), ma lo stesso Mortati osserverà che in questa fase la Corte vuole « accentuare al massimo il principio della collegialità (c) conferire ad ogni sentenza l'aspetto di un blocco monolitico, senza incrinature e lacune » (54).

Anche in questo caso, la scelta in sede regolamentare di vietare il « dissent » è segno di come la Corte intendesse reagire a quel « quadro di incertezza » senza esitazioni o differenziazioni che ne possano incrinare l'autorità.

La singolare — e non del tutto chiarita — vicenda delle dimissioni del Presidente De Nicola ci sembra che vada proprio in questa direzione (55), per un verso, confermando l'iniziale caratterizzazione « unanimitica » dell'attività del giudice costituzionale ma, per altro verso, segnalando che la regola decisionale che si affermerà pacificamente nelle deliberazioni della Corte è la decisione a maggioranza.

b) *La definizione della natura della Corte costituzionale nelle prime conferenze stampa dei Presidenti.*

Abbiamo visto che con l'approvazione delle *Norme integrative* la Corte risponde alla inadeguatezza della disciplina organizzativa e proces-

(53) Cfr. C. MORTATI, *Considerazioni sul problema dell'introduzione del « dissent » nelle pronunce della Corte costituzionale italiana*, in G. MARANINI (a cura di), *La Giustizia*, cit., 156 ss.

(54) Cfr. C. MORTATI, *Considerazioni*, cit., 157.

(55) Dimissioni dalle quali traspare una probabilmente eccessiva considerazione da parte di De Nicola della regola unanimitaria nelle decisioni della Corte (come dimostra il carteggio tra lo stesso De Nicola e il giudice Azzariti che aveva assunto provvisoriamente le funzioni di Presidente, carteggio pubblicato integralmente in questa *Rivista* 1957, 890 ss.). Sul punto, però, non mancano opinioni differenti, come quelle che richiamano ragioni di ordine « caratteriale » (in particolare la forte propensione del personaggio a dimettersi) o quelle che, riferendosi alle fonti giornalistiche di allora, ipotizzano che il gesto di De Nicola fosse derivato dalle critiche espresse dal Vaticano circa le prime decisioni della Corte sulla libertà di manifestazione del pensiero: cfr. sul punto L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 142.

suale, ma come essa reagisce a quella incertezza che, invece, riguardava la sua stessa natura, la sua funzione nel sistema costituzionale?

Ovviamente per offrire una risposta completa a questa domanda bisognerà esaminare « analiticamente » la giurisprudenza della Corte, cosa che faremo più avanti.

Qui si vuol suggerire un utile indicatore « sintetico » — anche se ovviamente da valutare con le dovute cautele — rappresentato dalle primissime conferenze stampa svolte dai Presidenti della Corte; in tali documenti, infatti, si svela in maniera palese la chiara consapevolezza che la Corte aveva del proprio ruolo rispetto alla incertezza « dominante ».

Innanzitutto, è significativo osservare che la Corte instaura sin dal suo primissimo inizio la consuetudine della conferenza stampa con i giornalisti, incontro che, anzi, nei primissimi anni, si svolge in ben due occasioni annuali (56).

Inaugurata già dal primo Presidente De Nicola, la conferenza stampa si svolge al termine della sessione primaverile dei lavori della Corte (luglio) e a fine anno (dicembre).

È estremamente utile la lettura delle trascrizioni di questi incontri con la stampa e, soprattutto, di quello estivo — giacché quello di dicembre rapidamente evolve verso quella lunga e dettagliata elencazione delle decisioni più rilevanti adottate nell'anno che costituirà la ormai tradizionale « Relazione annuale del Presidente sulla attività della Corte ».

In quelle occasioni i Presidenti della Corte tengono delle vere e proprie « lezioni » sul « nuovo diritto costituzionale repubblicano », chiarendo la novità radicale dell'assetto di governo introdotta dalla Costituzione.

Qual è la posizione della Corte nel sistema? « *Poiché si tratta di un organo nuovissimo, il suo collocamento nel quadro dell'ordinamento può dare luogo a perplessità. Non è certo agevole rendersi subito conto delle novità. Bisognerà, però, tenere presente che la famosa tripartizione quale è a base della teoria della divisione dei poteri dovuta a Montesquieu non è più sufficiente a caratterizzare nella loro integrità gli ordinamenti presenti dello Stato: perché vi sono degli organi che sono fuori di tutti e tre i poteri: legislativo, esecutivo e giudiziario. Quali sono questi organi? Uno è il Capo dello Stato, l'altro la Corte Costituzionale* » (57).

Tutto il dibattito che aveva acceso la I legislatura sulla natura tecnico-giudiziaria ovvero politico-legislativa della Corte era fuorviato da

(56) Come ci ha confermato l'Ufficio Stampa della Corte ed è puntualmente documentato nelle *Cronache costituzionali* del tempo in questa *Rivista*.

(57) « *Troppo nuove e contrastanti con quello che si diceva regime parlamentare puro, erano queste norme, perché non sorgessero perplessità o difficoltà e, per ben otto anni, questa parte essenziale della Costituzione rimase inattuata. Ci volle alla fine una grande energia ed autorità per stroncare gli indugi che si protraccavano* ». Cfr. Conferenza stampa del Presidente Azzariti del 28 dicembre 1957.

un errore d'impostazione: l'assunzione acritica del modello culturale del regime parlamentare pre-costituzionale.

La Corte, invece, muove — nella sua « autocompressione » — dalla nuova forma di governo costituzionale. Forma di governo di « matrice » indubbiamente parlamentare, ma caratterizzata da alcuni fondamentali « correttivi » — tra questi (58), appunto, il Presidente della Repubblica e la stessa Corte.

I giudici costituzionali, per così dire, nel definire il proprio ruolo muovono dall'« ordine del giorno Perassi » (59) piuttosto che dagli articoli espressamente dedicati alla Corte costituzionale e questo nonostante la concreta vita del sistema politico in quel momento evidenziasse maggiormente la continuità di tipo « parlamentarista », che le innovazioni o le « razionalizzazioni ».

La Corte è cosciente che la « rigidità » della Costituzione non può essere interpretata solo come un vincolo giuridico alla attività legislativa, ma comporta una più generale revisione dei rapporti tra gli organi costituzionali, non più del tutto « politicamente » liberi, ma « orientati » dai valori fissati in Costituzione; per ricordare una suggestiva immagine di Sandulli, la Corte è preposta « a difendere la democrazia da sé stessa » (60).

Ma quali sono i fattori caratterizzanti l'identità costituzionale della Corte che emergono in questi documenti?

In primo luogo, la sostanziale irriducibilità della Corte costituzionale rispetto ad organi o funzioni tipiche della modellistica « classica » dello stato liberale (giurisdizione, legislazione, amministrazione) (61); in questo senso, spesso essa viene affiancata alla Presidenza della Repubblica (62) come « quarto » potere.

In secondo luogo, la definizione della funzione della Corte come « garante dell'osservanza della Costituzione »; strumento di attuazione della « rigidità » costituzionale, titolare di una funzione « moderatrice e nello stesso tempo propulsiva delle attività, legislativa, amministrativa dello Stato e delle Regioni », la cui finalità « non è tanto la repressione, quanto piuttosto la collaborazione con tutti i poteri dello Stato ».

In terzo luogo, la consapevolezza che le funzioni della Corte sono

(58) Oltre ai referendum, le regioni, la razionalizzazione del rapporto fiduciario, ecc.

(59) In *Atti Ass. Costituente*, seduta del 5 settembre 1946, 111 ss.

(60) Cfr. il *Discorso pronunciato dal Presidente della Corte prof. A.M. Sandulli il 3 dicembre 1968 per celebrare il XII anniversario della prima udienza*, in questa *Rivista* 1968, III ss.

(61) « ... la nostra è una funzione costituzionale autonoma... ». Presidente De Nicola, Conferenza del 6 luglio 1957.

(62) Cfr. G. MARANINI, *La posizione della Corte e l'autorità giudiziaria in confronto all'indirizzo politico di regime (o costituzionale) e all'indirizzo politico di maggioranza*, in *Id.*, *La giustizia*, cit., 151.

espresse in « forma giurisdizionale » (63), ma non per questo essa può essere ritenuta appartenente al potere giudiziario.

c) *L'efficacia normativa della Costituzione e la sent. n. 1 del 1956.*

Risalendo a ritroso le ragioni d'incertezza che abbiamo illustrato, resta d'affrontare la questione più radicale e da cui le altre traevano origine.

Il dubbio, già riferito e diffuso soprattutto tra le più alte cariche della magistratura, sulla natura « precettiva » ovvero « programmatica » della Costituzione e sulla correlata improponibilità alla Corte di questioni riguardanti la legislazione pre-costituzionale.

Anche qui al quadro d'incertezza la Corte risponde — se ci è consentita l'espressione — con « stupefacente » chiarezza.

È la prima, simbolica e fondamentale, decisione della sua giurisdizione — la sent. n. 1 del 1956 — a dissolvere radicalmente i dubbi interpretativi.

Certamente, come vedremo più avanti, la sent. n. 1 del 1956 non è sufficiente a rispondere a tutti i problemi e a dirimere tutte le incomprendimenti che le questioni presupponevano.

Ancora una volta, però, dobbiamo segnalare il deciso contrasto tra la « confusione » del sistema politico ed istituzionale e, viceversa, la « nettezza » della posizione assunta dalla Corte.

Basti pensare al clima politico — tesissimo — che circondava questa prima decisione; in cui, per un verso, in una interpellanza parlamentare presentata dall'ex Presidente dell'Assemblea Costituente (64) si chiedeva « *se il Governo non ritenga che, costituendosi innanzi alla Corte costituzionale per sostenervi pregiudizialmente l'incompetenza di quest'ultima a pronunciarsi circa l'incostituzionalità della legislazione fascista, abbia compiuto un atto che appare come un avallo delle leggi fasciste, contraddice politicamente allo spirito della democrazia repubblicana* » (65); e, per altro verso, l'Avvocatura di Stato continuerà per molti anni (66) a riproporre l'eccezione di inammissibilità dinanzi a questioni di costituzio-

(63) Conferenza stampa De Nicola del 6 luglio 1957.

(64) Interpellanza, primo firmatario Terracini, annunciata in data 19 aprile 1956. Cfr. F. BOXINI, *Storia della Corte costituzionale*, cit., 128.

(65) Il 20 aprile risponde il ministro Zoli chiedendo di non aprire un dibattito fino alla pronuncia della Corte. Cfr. F. BOXINI, *Storia*, cit., 128-129.

(66) È veramente sorprendente — ed emblematico al tempo stesso — che il Governo riproponga dinanzi alla Corte l'eccezione di inammissibilità del giudizio sulla legislazione precostituzionale *fino al 1960* (!) (si vedano, ad es. le sentt. nn. 1 e 4 del 1959; 12 del 1960) rivelando un chiaro indirizzo politico retrostante, denunciato, in quegli anni, dallo studio di S. TOST, *Il Governo davanti alla Corte costituzionale nei giudizi incidentali di costituzionalità*, Milano 1963; ma più recentemente anche A. CERRI, *La giurisprudenza costituzionale*, cit., 1331, ha rilevato come « *la tecnicità di questa eccezione non può celarne la sostanza politica di segno conservatore* ».

nalità concernenti leggi anteriori alla Costituzione, provando così l'esplicita indisponibilità del Governo ad accettare la posizione della Corte.

d) *Le ragioni della chiarezza sulla propria identità costituzionale.*

Le ragioni di questa « eterogeneità » della neonata Corte rispetto al contesto politico-istituzionale in cui pur si trovava a muovere i primi passi rappresentano un problema storico-giuridico estremamente interessante. Vero è che l'« alterità » della Corte rispetto al clima politico, ma nel contempo la ricerca di « dialogo », appaiono due elementi di straordinario peso nel definire positivamente il ruolo e gli strumenti di azione del neonato giudice costituzionale.

Sulle cause, ci sembrano sicuramente condivisibili le ragioni addotte da Cheli, il quale ritiene, in primo luogo, che la Corte si presenta sulla scena costituzionale come un organo *stabile* (67) e *fortemente omogeneo da un punto di vista culturale* (68), rispetto ad un contesto politico-istituzionale estremamente precario ed frammentato. In secondo luogo, la Corte si pone da subito come un organo *agile ed efficiente* (69), rispetto ad organi costituzionali come il Parlamento ed il Governo particolarmente « bloccati » in quel periodo (70).

Su questo punto, però, non si può negare che i tentativi di spiegazione non riescono del tutto a cancellare un certo « stupore » dinanzi a giudici costituzionali così sensibili alle potenzialità innovative del nuovo assetto costituzionale a dispetto non soltanto della loro condizione « anagrafica », ma della loro stessa estrazione culturale (71).

(67) La durata di dodici anni (ed oggi di nove) e l'inesistenza di meccanismi di « richiamo » o « revoca » delle designazioni, la pone come l'organo potenzialmente più stabile dell'organizzazione statale.

(68) E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, cit., 32 e 33; ma sul punto si veda anche l'interessante studio condotto sui profili dei giudici del primo dodicennio effettuata da A. MASSERA, *Materiali per uno studio sulla Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1972, 833 ss.

(69) Il Presidente De Nicola smaltisce in un anno tutto l'arretrato iniziale ed i tempi di attesa delle pronunce della Corte diventano di gran lunga i più ridotti nel nostro sistema giudiziario; senza contare che a questo profilo — secondo i dati statistici sulla attività della Corte — i Presidenti prestano sin dall'inizio estrema attenzione. Cfr. R. CURATOLO, *Un sommario esame statistico sull'attività della Corte costituzionale nei suoi dieci anni di vita*, cit., 109 ss.

(70) Sia consentito rinviare per una disamina dei dati sulla produzione legislativa e sulla attività parlamentare del Governo a V. BONCINELLI, A. SIMONCINI, *La produzione legislativa*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A.U. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. II, Roma 2004, 151 ss.

(71) Basti pensare che il secondo presidente della Corte (il primo effettivo, se si considera la breve durata della presidenza De Nicola) Gaetano Azzariti, tra i più tenaci nell'affermare e difendere questo nuovo ruolo della Corte è un magistrato che

3.2. *La necessità che questa identità venga accettata dal sistema sociale e dal sistema istituzionale.* — Ma se da un lato la Corte dimostra una chiara consapevolezza del proprio ruolo istituzionale rispetto all'incertezza dominante, essa nel contempo è profondamente convinta della necessità che tale identità debba essere recepita ed accettata dal sistema costituzionale.

L'impressione è che il collante culturale che ha reso così omogeneo il primo collegio della Corte costituzionale, nonostante la diversità delle età, delle formazioni e delle personalità (72), sia proprio quell'approccio « realista » o « sostanzialista » — già tipico della scienza giuspubblicistica liberale (73) — e che, dopo la stagione costituente, si mostrava da un lato, ancora orientato alla continua ricerca dell'effettività e dall'altro, dominato dal bisogno di « recuperare — dopo i tradimenti del regime fascista (...) — la osmosi vitale tra società e Stato » (74).

La chiara consapevolezza della propria irriducibile identità è, quindi, affiancata dall'esigenza che questa stessa identità venga accettata, « metabolizzata », innanzitutto dal sistema sociale (75) e, di conseguenza, dal sistema istituzionale (76).

Com'è stato giustamente osservato, nel suo primo periodo di attività, l'obiettivo fondamentale della Corte è l'« autolegittimazione », la ricerca cioè di « referenti da cui ricevere sostegno per la propria azione » (77). E i referenti che la Corte individua sono essenzialmente due.

Da un lato, direttamente l'*opinione pubblica*.

Abbiamo già detto di come sin dal suo primissimo avvio per la Corte fosse chiara l'importanza della stampa (78) e di una informazione

aveva diretto dal 1927 al 1949 ininterrottamente l'Ufficio legislativo del ministero di grazia e giustizia ed aveva presieduto dal 1938 il Tribunale della razza.

(72) Proprio su tali caratteri si incentra l'interessante e già citata analisi — anche di taglio sociologico — condotta da A. MASSERA, *Materiali per uno studio sulla Corte costituzionale*, cit.

(73) La « moderazione » intesa come « grande tentativo di rappresentazione non conflittuale di Stato e società », è il carattere fondamentale della scienza giuspubblicistica italiana a cavallo tra l'ottocento ed il novecento scienza giuridica resta tanto agli « eccessi di stampo individualistico e contrattualistico, ma anche di quelli di stampo dirigistico e costruttivistico », come acutamente raffigurato M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico*, Tomo I, Milano 2001, VII ss.

(74) Così P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., 290

(75) Cfr. il *Discorso pronunciato dal Presidente della Corte prof. A.M. Sandulli il 3 dicembre 1968*, cit., III ss.

(76) Cfr. *Il primo triennio di attività della Corte Costituzionale in discorsi e dichiarazioni del Presidente Azzariti*, in questa *Rivista* 1959, 946 ss.

(77) Cfr. E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, cit., 35.

(78) Come rileva R. CURATOLO, *Un sommario esame statistico sull'attività della Corte costituzionale*, cit., 109 ss., all'attenzione del mondo giudiziario e politico — già nei primi anni di attività — va affiancata una ampia divulgazione da parte della stampa delle sue decisioni.

fedele ed esatta circa le sue decisioni, proprio come mezzo per far conoscere e radicare nel corpo sociale il nuovo organo costituzionale.

Una testimonianza evidente di tale costante preoccupazione sono le parole del Presidente Sandulli, nel discorso pronunciato nella celebrazione del primo dodicennio della Corte: « *Oggi la Corte (...) è profondamente avvertita dal popolo italiano. Ne rappresenta una valida conferma la crescente attenzione che la stampa — la più immediata espressione dell'opinione pubblica — dedica ai problemi e all'attività della Corte ed alle aspettative che ad essa si collegano. Se è vero come è vero che in un regime politico le istituzioni traggono la propria forza non solo e non tanto da ciò che sta scritto negli statuti, quanto dalle radici che affondano nel corpo della collettività, nessuno può dubitare che la Corte sia da considerare solidamente acquisita al nostro ordinamento come una componente essenziale e caratterizzante del sistema (...) Il sostegno che la Corte trova nel consenso del corpo sociale — del quale si sente ed è carne e sangue — fa a propria volta, della sua giurisprudenza una valida forza nel contesto della società nazionale* » (79).

L'altro referente individuato dalla Corte è il *sistema degli organi costituzionali*.

La Corte non vuole essere estromessa dal circuito istituzionale, consapevole che la marginalizzazione o l'essere percepita come un corpo estraneo da parte degli altri attori costituzionali avrebbe sancito il fallimento *pratico* (seppur non teorico) della sua funzione.

Il principio fondamentale d'azione, quindi, diviene la « collaborazione » con gli altri organi e non la prevaricazione o la separazione.

Sin dalla primissimo incontro con i giornalisti il 23 gennaio 1956, De Nicola, appena eletto Presidente, è prodigo di messaggi « concilianti »; dinanzi alla osservazione di un giornalista sul carattere definitivo ed inappellabile delle pronunce della Corte, il neoelto presidente afferma che « *non è vero che per il carattere insindacabile dei nostri pronunciamenti noi siamo esonerati da ogni forma di obbedienza, perché non si agisce senza controllo quando si sa di ubbidire al comando non scritto, ma più sacro della propria coscienza* » (80).

La Corte, consapevole della forza formidabile assicurata dalla forma « giudiziaria » delle sue decisioni, intende utilizzarle come *extrema ratio*, preferendo impegnarsi, fin quando sia possibile, a trovare forme di collaborazione in vista della realizzazione dei valori costituzionali.

Indubbiamente, i principali punti di riferimento vengono visti innanzitutto nei soggetti « politici » dell'ordinamento, essenzialmente Parlamento e Governo.

In questo senso, è emblematico un dialogo del presidente Azzariti

---

(79) Cfr. il *Discorso pronunciato dal Presidente della Corte prof. A.M. Sandulli il 3 dicembre 1968*, cit.

(80) F. BONINI, *Storia*, cit., 114.

con la stampa del 28 luglio 1959, in cui il presidente — dovendo « controllare » una delle sentenze che più fece discutere in quel periodo, la sent. n. 9 del 1959 che dichiarava la sindacabilità degli *interna corporis* delle Camere (81) — ribadisce che alla funzione della Corte (82) « solo *inesattamente si potrebbe attribuire un carattere sanzionatorio, perché è e deve essere funzione di schietta collaborazione sia con gli organi legislativi, sia con quelli governativi (...)* » e ricordando che « *il sindacato di legittimità della Corte non potrebbe raggiungere in pieno le sue finalità se l'attività della Corte non fosse affiancata dall'opera degli organi legislativi e governativi* », conclude citando il Presidente Gronchi che nel discorso per l'insediamento del CSM, aveva appunto richiamato il principio della *collaborazione* come norma fondamentale per organi quali la Corte costituzionale, il Governo ed il CSM.

In parte diverso è l'atteggiamento nei confronti del potere giudiziario, rispetto al quale la Corte costituzionale vuole innanzitutto marcare la sua estraneità (i giudici della Consulta non « attentano » all'esistenza della Corte di cassazione) (83), ma anche nei confronti della magistratura l'atteggiamento, quantomeno iniziale, è la richiesta di una necessaria collaborazione; il discorso pronunciato dal Presidente De Nicola nella seduta d'insediamento del 23 aprile 1956 è dedicato quasi esclusivamente a questo tema: « *ho voluto ricordare questa procedura (il giudizio in via incidentale N.d.A.) non per dire cose nuove, ma per trarne una conseguenza, che nel solo compito in cui la Corte è legata all'autorità giurisdizionale, l'una e l'altra debbono, mirare con unità d'intenti e di azioni, allo stesso scopo: la Corte, vestale della Costituzione; la Magistratura, vestale della legge* ».

Ricapitolando: la linea d'azione della « prima » Corte costituzionale è contrassegnata dai diversi punti di equilibrio che di volta in volta si realizzano tra queste due esigenze: per un verso, non arretrare rispetto alla propria « identità costituzionale », per altro, cercare quel mutuo riconoscimento da parte degli altri organi costituzionali che solo avrebbe fatto « radicare » quell'identità.

In questo ordine di idee si spiega anche perché la Corte scelga di dirigersi, nella sua prima fase d'attività, prevalentemente sulla legislazione fascista (84), in quanto area politicamente meno controversa (i partiti antifascisti quantomeno non avrebbero potuto formalmente opporsi) ed

(81) Commentata da P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in questa *Rivista* 1959, 240 ss.

(82) Riprendendo una analoga espressione di De Nicola.

(83) « *La Corte di cassazione era l'organo supremo del potere giudiziario e tale rimane anche ora* » De Nicola 6 luglio 1957.

(84) Vedi l'analisi di V. ONIDA, *Magistratura e Corte costituzionale*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano 1977, 506 ss.

azione socialmente più riconoscibile ed apprezzata (85), oppure su quella legislazione che, per usare l'immagine di Augusto Cerri, si poneva « "a monte" rispetto alla linea calda di confronto tra forze politiche » (86) ed analogamente si spiega l'indubbia (ed eccessiva) prudenza nei confronti delle scelte del legislatore in campo economico (87) ovvero in materia di attuazione del sistema regionale.

4. *Il primo banco di prova: la vicenda dell'Alta Corte di Giustizia per la regione siciliana.* — Un primo caso concreto in cui si dimostra chiaramente questa duplice linea-guida nell'azione della Corte è la vicenda dell'Alta Corte di Giustizia per la regione siciliana.

Il fatto è ben noto (88), lo Statuto siciliano già dal 1946 prevedeva la costituzione di questo organo giudiziario (89) cui affidava una triplice competenza (90): giudicare sulla costituzionalità delle leggi regionali siciliane, sulla costituzionalità delle leggi e regolamenti statali rispetto allo Statuto siciliano ai fini dell'efficacia dei medesimi nel territorio siciliano, sui reati del Presidente della regione e degli Assessori.

L'Alta Corte non viene « disattivata » dall'Assemblea costituente, nonostante le richieste in tal senso e, dunque, la Corte costituzionale al suo avvio trova sulla sua strada un « altro » organo di giustizia costituzionale.

La vicenda nei suoi risvolti tecnico-politici è stata studiata a fondo (91), qui preme notare ancora una volta lo « stile » con il quale la Corte costituzionale affronta il problema.

Si osservi che la questione non era di poco momento giacché, riflettendo il clima di generale incertezza dal quale abbiamo preso le mosse, la contemporanea esistenza delle due Corti, come immediatamente notò Mortati (92), poneva seriamente in discussione il principio della « unicità della giurisdizione costituzionale ». La Corte costituzionale, dunque, ap-

(85) Così osserva Cfr. E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, cit., 32 e 33.

(86) Cfr. A. CERRI, *La giurisprudenza costituzionale*, cit., 1336 e la giurisprudenza ivi citata.

(87) Cfr. N. TRANFAGLIA, *Per una storia politica*, cit. 246.

(88) Per i termini generali della questione vedi A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 48; E. MALFATTI, R. ROMBOLI, S. PANIZZA, *Giustizia costituzionale*, cit., 46 ss., ecc.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1984, 224 ss.; M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali: alla ricerca di un consuntivo*, Torino 1992, 35 ss.

(89) Organo composto di sei membri effettivi e due supplenti eletti paritetica-mente da Parlamento in seduta comune e Assemblea Regionale Siciliana e senza limiti temporali, oltre un Presidente ed un Procuratore Generale scelti dagli eletti. Cfr. E. MALFATTI, R. ROMBOLI, S. PANIZZA, *Giustizia costituzionale*, cit., 48.

(90) Cfr. E. MALFATTI, R. ROMBOLI, S. PANIZZA, *Giustizia costituzionale*, cit., 46.

(91) Cfr. gli Autori citati alle note precedenti.

(92) C. MORTATI, *Corte costituzionale e Alta Corte per la regione siciliana*, in questa *Rivista* 1956, 1246 ss.

pena nata si trova ad affrontare una prima e radicale obiezione sulla *efficacia* e sulla *esclusività* della sua azione.

Inizialmente la Corte non affronta il problema in maniera diretta confidando principalmente in un intervento risolutivo del Parlamento — organo costituzionalmente deputato ad affrontare la questione —; chiaro sintomo di questo atteggiamento è il fatto che essa consente ad alcuni suoi membri di rimanere contemporaneamente giudici anche dell'Alta Corte.

Ma nel contesto politico prevale, come al solito, l'inerzia e l'incertezza; ed anzi, se iniziative vengono proposte esse vanno, soprattutto sotto la spinta dei parlamentari siciliani, nella direzione di un « coordinamento » tra le due Corti e non certo verso l'abolizione dell'Alta Corte (93).

La dottrina si orienta in prevalenza verso la necessità di eliminare questa pericolosa duplicazione (94), anche se in sede scientifica non mancano autorevoli voci contrarie al principio di unicità della giurisdizione (95).

Dinanzi a tale contesto la Corte, dopo l'iniziale attesa, interviene con grande decisione con la sent. n. 38 del 1957 in cui afferma che « non è dubbio che l'art. 134 della Costituzione abbia istituito la Corte costituzionale come unico organo della giurisdizione costituzionale o, più specificamente, come unico giudice della legittimità delle leggi statali o regionali e dei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni o delle Regioni tra loro »; e a chi obietta che lo Statuto siciliano — legge costituzionale — preveda diversamente, la Corte con una espressione assai forte replica che lo Statuto siciliano è stato approvato precedentemente alla Costituzione e, dunque, « la competenza dell'Alta Corte (è) stata travolta dalla Costituzione » (96).

Fin qui uno stile che ricorda il « nitore » della sent. n. 1 del 1956.

A prova però della costante preoccupazione circa l'effettività della propria posizione e della necessaria collaborazione interistituzionale, va

(93) La Camera (20 novembre 1952) aveva approvato la proposta del Presidente della Regione Siciliana di coinvolgere l'Assemblea regionale nel « coordinamento » dell'Alta Corte con la Corte costituzionale. Cfr. F. BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, cit., 88; riferisce dei tentativi di « restaurare l'Alta Corte ridisciplinandone con legge costituzionale posizione e funzioni », F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, cit., 881.

(94) C. ESPOSITO e C. MORTATI, in *Foro it.* 1956, IV, 188 ss.; G. AMORTH, in questa *Rivista* 1956, 961.

(95) Ad esempio, G. GUARINO, *Corte costituzionale ed Alta Corte*, in *Scritti Orlando*, Padova 1956, 229 ss. oppure lo scritto collettivo CHIARELLI, CRISAFULLI, CROSA, GUARINO, PIERANDREI, TESAURO, VIRGA in *Rassegna di diritto pubblico* 1956, 373 ss., ovvero P. VIRGA, *Possibilità della permanenza dell'Alta corte*, in *Rotary Club Palermo*, gennaio 1956 citato in P. VIRGA, voce *Alta Corte per la Regione siciliana*, in *Enc. dir.*, Milano, XX, 90.

(96) Nostro il corsivo.