

# La Costituzione italiana

Commento articolo per articolo

Parte II - Ordinamento della Repubblica  
(Articoli 55-139) e Disposizioni transitorie  
e finali

a cura di  
FRANCESCO CLEMENTI  
LORENZO CUOCOLO  
FRANCESCA ROSA  
GIULIO ENEA VIGEVANI

Art. 55	Nino Lupis	1
Art. 56	Elisa Cavallini	2
Art. 57	Edoardo Clausen	3
Art. 58	Melina Leone	4
Art. 59	Luca Vigorelli	5
Art. 60	Simone Sironi	6
Art. 61	Edoardo Marone	7
Art. 62	Giulia Romo	8
Art. 63	Anna Maria Paoletti	9
Art. 64	Francesca Piana	10
Art. 65	Jan Ciolla	11
Art. 66	Mario Corbelli	12
Art. 67	Giulio Marinelli	13
Art. 68	Marco Camberti	14
Art. 69	Pier Luigi Perillo	15

il Mulino

sull'insieme delle attività  
visitare il sito Internet:

La Costituzione  
italiana  
Commento articolo per articolo  
Parte II - Ordinamento della Repubblica  
(Articoli 95-139) e Disposizioni transitorie  
e finali

FRANCESCO CLEMENTI  
FRANCESCO CUCI  
FRANCESCO ROSA  
FRANCESCO VASSI

ISBN 978-88-15-27226-3

Copyright © 2018 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito [www.mulino.it/edizioni/fotocopie](http://www.mulino.it/edizioni/fotocopie)

Redazione e produzione: Edimill srl - [www.edimill.it](http://www.edimill.it)

**ARTICOLO 137**

Valeria Marcenò

*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.*

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

*Contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione.*

**1. La scissione logica e temporale al tempo dell'Assemblea costituente**

La varietà di sistemi di giustizia costituzionale provenienti dai modelli stranieri e conosciuti all'epoca dei lavori dell'Assemblea costituente è alla base della scissione, codificata dall'art. 137 cost., tra l'opzione per un controllo di legittimità costituzionale accentrato e le scelte relative ai meccanismi di instaurazione del controllo. La contrapposizione tra due opposti progetti discussi dalla II Commissione (sedute del 14 e del 15 gennaio 1947; seduta plenaria della Commissione del 1° febbraio 1947) – ovvero il progetto di Piero Calamandrei, favorevole a un sindacato diffuso di costituzionalità, e quello di Giovanni Leone, favorevole invece a un controllo accentrato in una Corte costituzionale attivabile su iniziativa di ciascun giudice – impedì che il nodo sulle modalità di accesso alla Corte venisse sciolto, e indusse a demandarne la soluzione a successivi interventi legislativi. La disposizione qui commentata, infatti, riserva, rinviando dunque nel tempo, a una futura legge costituzionale – quella che sarà la l. cost. 1/1948 – il compito di stabilire «le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale», oltre alle garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte, e a una futura legge ordinaria – quella che sarà la l. 87/1953 – il compito di completare le norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.

Il mosaico delle modalità di accesso e di funzionamento della Corte si compone, dunque, progressivamente: la l. cost. 1/1948, «Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie di indipendenza della Corte costituzionale»; la l. cost. 1/1953, «Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale» (che attribuisce alla Corte, oltre alle funzioni indicate nella Costituzione, il giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo); la l. 87/1953, «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale» (modificata dalla l. 131/2003, «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», modificativa del Titolo V della Parte II della Costituzione); la l. 20/1962, «Norme sui procedimenti e giudizi di accusa»; la l. cost. 2/1967, «Modificazioni dell'art. 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale» (contenente una nuova disciplina della durata in carica dei giudici costituzionali); la l. 352/1970, «Norme sui referendum previsti dalla Costituzione»; la l. 219/1989, «Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione», che fa seguito alla riforma della giurisdizione penale costituzionale operata dalla l. cost. 1/1989.

**2. L'indipendenza dell'organo di giustizia costituzionale attraverso le sue fonti**

Ciò che permette di enucleare una *ratio* comune ai singoli commi dell'art. 137 è, a prescindere dall'esplicito richiamo contenuto nel 1° co., il principio dell'indipendenza

della Corte costituzionale dagli altri organi costituzionali, particolarmente dalle maggioranze di governo. Chi è chiamato a controllare la validità delle leggi è ragionevole che sia, per ciò che concerne la propria organizzazione e le forme procedurali dei propri giudizi, al di fuori della portata della legge stessa (Zagrebelsky e Marcenò 2012).

### 2.1. La riserva di legge costituzionale e la riserva di legge ordinaria

Al di là della lettera della disposizione costituzionale (che fa riferimento ai soli giudizi di legittimità costituzionale), è proprio l'argomento dell'indipendenza che induce a escludere un'interpretazione restrittiva della riserva di legge costituzionale qui contenuta: l'indipendenza, infatti, deve essere garantita nello svolgimento di qualunque compito affidato alla Corte. Inoltre, tutti i giudizi di competenza della Corte possono qualificarsi, in qualche senso, di «legittimità costituzionale» (Cerri 2012, 42).

Per quanto riguarda la riserva di legge ordinaria, è necessario riflettere sulla particolare posizione occupata dalla l. 87/1953. L'art. 1 l. cost. 1/1953 – il quale contiene, si potrebbe dire, una rassegna delle fonti «esterne» in materia di giustizia costituzionale, e dunque in qualche modo modifica il sistema normativo previsto dall'art. 137 cost. – ha «fissato» la disciplina della legge ordinaria emanata «per la prima attuazione», attribuendo a essa una particolare efficacia, almeno dal lato passivo, escludendo che altre leggi successive (non «di prima attuazione») possano abrogarla o modificarla. La legge per la prima attuazione è per l'appunto la l. 87/1953, emanata contestualmente alla legge costituzionale che l'ha prevista: essa sarebbe così una sorta di «legge organica» in materia di giustizia costituzionale, differenziata e più stabile rispetto alle altre leggi ordinarie. Tuttavia, tale ricostruzione (Modugno 1966, 1723) è smentita dall'esperienza; non contrastata, di leggi ordinarie successive (non di «prima attuazione», dunque), modificative della l. 87 circa lo *status* dei giudici, l'organizzazione amministrativa della Corte e le procedure davanti a essa. A ciò potrebbe aggiungersi – anche se non come prova decisiva del carattere ordinario di quella legge, trattandosi di questione attinente più al rapporto con la Costituzione che al rapporto con altre leggi – che la Corte costituzionale stessa, in varie occasioni, ha esaminato problemi di costituzionalità di varie sue disposizioni, alla stessa stregua delle altre leggi ordinarie (C. cost. 56/1957, 111/1963, 127/1966, 43/2017).

La legge in questione non è insomma garanzia contro qualsiasi sua futura modificazione in virtù di una sua particolare forza che la difenda nel suo complesso. Essa è protetta contro le eventuali modificazioni in contrasto con i principi costituzionali attinenti all'indipendenza della Corte costituzionale e all'effettività della sua funzione; è difesa, cioè, contro le modifiche incostituzionali che intacchino i fondamenti della giustizia costituzionale, quali previsti dalla Costituzione.

### 2.2. L'autonomia normativa della Corte costituzionale

Il potere regolamentare della Corte costituzionale è riconosciuto nella l. 87/1953. Il suo art. 14 stabilisce che la Corte può «disciplinare l'esercizio delle sue funzioni con regolamento approvato a maggioranza assoluta dei suoi componenti e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale». Nello stesso articolo, si abilita la Corte a emanare propri regolamenti

(e «delibere integrative» o «interpretative» di carattere generale) per disciplinare i poteri, i doveri dei giudici e l'organizzazione amministrativa interna (gestione delle spese, pianta organica, servizi, uffici, ecc.). L'art. 22, con riferimento specifico alle norme di procedura da applicarsi ai diversi tipi di procedimenti costituzionali, prevede che, salvo che nel procedimento penale costituzionale, si osservino, in quanto applicabili, le norme del regolamento per la procedura giurisdizionale davanti al Consiglio di Stato, ma che norme integrative possono essere stabilite dalla Corte in un proprio regolamento. Per generale convincimento, tali norme integrative prevalgono su quelle del regolamento di procedura anzidetto, in quanto l'esistenza di una norma di autoregolamentazione rende inapplicabile la norma regolamentare esterna.

Nell'esercizio della suddetta potestà di autonormazione, la Corte ha adottato diversi regolamenti, tra cui il regolamento generale (20 gennaio 1966, numerose volte modificato) che contiene la disciplina della propria organizzazione interna, e due testi di norme attuative della disciplina legislativa dei diversi tipi di giudizi costituzionali: le Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 2008 (sostitutivo delle precedenti Norme integrative del 1956) e le Norme integrative per i giudizi di accusa davanti alla Corte costituzionale del 1962.

Il fondamento primo della potestà regolamentare della Corte, tuttavia, non è nei suddetti ricordati articoli, ma nel 1° co. dell'art. 137 cost. Tali articoli assumono un valore meramente ricognitivo di un principio di livello costituzionale. Se così non fosse, se il fondamento dell'anzidetta potestà regolamentare fosse solo la legge ordinaria, l'autonomia e l'indipendenza della Corte, rispetto al legislatore, sarebbero a rischio.

L'insufficienza della legge ordinaria a rimuovere una norma regolamentare può d'altro canto scontare il rischio di una naturale tendenza alla iperestensione della potestà normativa dell'organo costituzionale: il legislatore che intendesse contrastare l'espansione della potestà regolamentare della Corte, legiferando a sua volta, incorrerebbe nel controllo di costituzionalità, sia sotto il profilo della violazione della sfera di competenza riservata all'autonomia regolamentare della Corte, sia sotto quello della violazione della sua posizione di indipendenza, così come essa stessa la concepisce. L'ultima parola, almeno fino a che il legislatore non metta mano al procedimento di revisione costituzionale, spetta alla Corte (Pizzorusso 1971). Del resto, corrisponde alla logica di un sistema che, eccezionalmente, richiede una certa marginalizzazione della legge ordinaria a favore della fonte di autoregolamentazione, nell'ambito della disciplina di rango costituzionale.

### **3. L'indipendenza dell'organo di giustizia costituzionale attraverso la definitività delle sue decisioni**

Il principio di livello costituzionale implicato dall'art. 137 cost. passa anche attraverso la non impugnabilità delle decisioni costituzionali: quella che è chiamata la definitività «formale» delle decisioni costituzionali. Nel suo significato minimo, la forza di giudicato delle sue pronunce – di tutte le sue possibili forme, data l'indeterminatezza della disposizione costituzionale – comporta che non esista istanza giurisdizionale ulteriore alla quale sia possibile ricorrere o appellarsi per ottenere l'annullamento o la riforma di quanto deciso (Cerri 2009; Pizzorusso 1966). In un significato più ampio, ancora

oggetto di discussione (Dal Canto 2002; Losana 2013), la forza di giudicato affermata nel 3° co. della disposizione commentata porta con sé la definitività «sostanziale» delle decisioni costituzionali: nessun altro soggetto o organo può metterla in discussione; qualora si pretendesse di porre nel nulla una dichiarazione d'incostituzionalità, l'atto sarebbe, per ciò solo, invalido (a meno che si operasse con legge di revisione costituzionale, derogando prima di tutto allo stesso art. 137, cpv., e sempre ch'essa non realizzasse una «rottura» della Costituzione, suscettibile in quanto tale di essere a sua volta dichiarata incostituzionale).

La forza di giudicato così inteso involge particolarmente il tema degli effetti delle sentenze di accoglimento nei confronti del legislatore ordinario: la natura del vizio della legge che pretenda di reintrodurre le norme dichiarate incostituzionali da una precedente sentenza di accoglimento.

La giurisprudenza costituzionale sembra al proposito ritenere pacificamente ammesso il vizio della violazione del giudicato costituzionale, quale vizio autonomo rispetto a quelli materiali (C. cost. 169/15, 245/2012 e 262/2009), e logicamente pregiudiziale rispetto alla valutazione di altri ulteriori parametri invocati (C. cost. 5/17, 245/12 e 350/10). Con la precisazione che tale vizio sussiste non solo nel caso di una nuova legge che presenti lo stesso o analogo contenuto di quella già dichiarata incostituzionale, che riproduca il mero contenuto di quella già ritenuta lesiva della Costituzione; ma anche nel caso di quella legge che, «mantene[ndo] in piedi o [...] ripristinando, sia pure indirettamente, [...] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della [...] pronuncia di illegittimità costituzionale» (C. cost. 5/17 e 72/13), ovvero «ripristin[ando] o preserv[ando] l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale» (C. cost. 5/17, 224/16 e 350/10), pretendesse di riportarla in vita o di prolungarne la vita, annullando così gli effetti propri della precedente decisione d'incostituzionalità. Una estensione che, oltre a mantenere margini di incertezza sul piano applicativo (Dal Canto 2002; Anzon Demmig 2010a), sembra aver indotto la stessa Corte a tendere oltre misura la portata delle sue decisioni, facendo ricadere nella tutela del concetto di «giudicato sostanziale» tutte le norme che derivano da una sentenza d'accoglimento. A così ragionare, le decisioni d'illegittimità, particolarmente quelle additive, potrebbero, anziché limitarsi a contribuire alla ridefinizione di leggi, pur sempre suscettibili di controllo di legittimità costituzionale, dare vita alla produzione di norme di valore costituzionale, fino a diventare sigillo obiettivo d'intoccabilità.

### attraverso la defini-

passa anche attraverso chiamata la definitività primo, la forza di giudicato indeterminata della giurisdizione ulteriore allamento o la riforma ato più ampio, ancora