

IL RINVIO DELL'ART. 22 L. N. 87/1953 AL R.D. N. 642/1907: L'UTILITA' DEBOLE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO E L'ANACRONISMO DI UN PROCESSO COSTITUZIONALE "SENZA CODICE"***

Sommario: 1. Una notazione preliminare sul rinvio dell'art. 22 l. n. 87/1953 al r.d. n. 642/1907. - 2. La ratio storica del rinvio: l'omogeneità presupposta (e presunta) tra il processo costituzionale e il processo amministrativo. - 3. La volatilizzazione dell'omogeneità presupposta dal rinvio: un falso storico. - 4. Le ragioni del fallimento del rinvio. - 5. I residui della disciplina del processo amministrativo nel processo costituzionale: l'autonomia del processo costituzionale come processo "senza Codice". - 6. Una conferma del fallimento del rinvio: la giurisprudenza costituzionale successiva all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo e il "diritto processuale della notificazioni". - 7. Una proposta per un ritorno al diritto processuale costituzionale: l'abrogazione del rinvio e la "codificazione" del processo costituzionale

1. Una notazione preliminare sul rinvio dell'art. 22 l. n. 87/1953 al r.d. n. 642/1907

Nel presente lavoro, che si inserisce nel più ampio scenario dei rapporti tra processo amministrativo e processo costituzionale¹, intendiamo interrogarci sulla sopravvivenza di una qualche utilità o di un qualche senso logico-giuridico del rinvio contenuto nell'art. 22, 1° comma, l. n. 87/1953 al r.d. n. 642/1907 «Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato», secondo cui «Nel procedimento davanti alla Corte costituzionale, salvo che per i giudizi sulle accuse di cui agli artt. 43 e seguenti, si osservano, in quanto applicabili, anche le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale»; un rinvio ad una fonte non soltanto antica ma anche espressamente abrogata (dall'art. 4 dell'Allegato n. 4 del dlgs. n. 104/2010 «Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo») con l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo (16.9.2010).

* Associato di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università di Bari.

** Il presente lavoro costituisce il testo dell'intervento dell'Autore nella giornata di studio in onore di Alessandro Pizzorusso tenutasi a Pisa il 15 dicembre 2017 "Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro".

¹ Sia consentito rinviare, sulla problematica più generale, a N. PIGNATELLI, *Le "interazioni" tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, *passim*

In realtà la effettiva problematicità non si annida tanto nella fonte a cui si rinvia (ossia nello stesso r.d. n. 642/1907) o, banalmente, nella natura del rinvio (non certamente fisso ma mobile)², quanto nella stessa fonte che rinvia, ovvero nell'art. 22 l. n. 87/1953.

È noto come l'art. 14 e l'art. 22 l. 87/1953, che rileva in questa sede, concorrano a definire, per quanto non a fondare³, il potere auto-regolamentare della Corte, prevedendo (l'art. 14) in via generale che la Corte può disciplinare l'esercizio delle sue «funzioni» con regolamento approvato a maggioranza e (l'art. 22) in via particolare⁴ che norme ulteriori possono essere stabilite nel regolamento al fine di *integrare* la disciplina del «procedimento» del r.d. 642/1907, quindi –nella suddetta logica mobile- la disciplina del codice del processo amministrativo, ove ritenuta applicabile.

Tuttavia oggi l'art. 22 l. n. 87/1953 sembra aver esaurito la propria funzione storica e necessita di un ripensamento.

² Il dibattito sulla natura del rinvio deve ritenersi superato. Appare ormai lontano l'interrogativo che si poneva di D. NOCILLA, *Aspetti del problema relativo ai rapporti fra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1968, 2026. La stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 222/2013 ha espressamente qualificato tale rinvio come «dinamico», ossia mobile, ritenendolo quindi assorbente il sopravvenuto codice del processo amministrativo (All. n. 1 del dlgs. n. 104/2010). Nello stesso senso la giurisprudenza costituzionale più recente ha fattualmente riconosciuto tale natura (pur senza qualificarla in modo espresso). Cfr. Corte cost. n. 225/2017; 101/2017; 219/2016; 144/2015; 161/2012; 85/2012; 310/2011.

³ In dottrina prevale l'idea che sussista un fondamento costituzionale implicito del potere regolamentare derivante dalla posizione della Corte costituzionale nel sistema; in questa logica la l. 87/1953 assume un valore meramente ricognitivo-dichiarativo di tale potestà (primaria). Così cfr. P.G. GRASSO, *Prime osservazioni sulla potestà regolamentare della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. publ.*, 1969, 943 ss.; V. CRISAFULLI, *Osservazioni sul nuovo regolamento generale della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1966, 239 ss.; S.P. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, 1970, 235 ss.; F. RUSSO, *Profili giuridici dei regolamenti della Corte costituzionale*, in *Riv. amm.*, 1973, 930; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 1373; A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I, *L'ordinazione in sistema*, Torino, 1993, 199. A. SPADARO, *Sulla razionalizzazione del potere di autonormazione interna della Corte costituzionale*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 72, n. 7, ha parlato «di una sorta di diritto naturale (in senso latissimo) di ogni organo costituzionale a disporre di un potere minimo di autonormazione». In una diversa prospettiva (minoritaria) si è tentato invece di individuare il fondamento della potestà regolamentare o attraverso il riconoscimento alla l. 87/1953 di una natura materialmente costituzionale (F. MODUGNO, *Una questione di costituzionalità inutile: è illegittimo il penultimo capoverso dell'art. 30, legge 11 marzo 1953 n. 87?*, in *Giur. cost.*, 1966, 1723 ss.) o attraverso un aggancio diretto con il testo costituzionale (in particolar modo con l'art. 137, 1° comma, Cost.; cfr. D. NOCILLA, *Aspetti del problema relativo ai rapporti fra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, cit., 1980). Non può tacersi, inoltre, come altra parte della dottrina abbia riconosciuto un fondamento *soltanto normativo* della potestà regolamentare della Corte, con tutte le implicazioni derivanti dalla conseguente posizione nel sistema delle fonti. Cfr. F. COLONNA, *Ancora sul "Regolamento generale" della Corte costituzionale*, in *Dem. dir.*, 1966, 259 ss.; C. DELL'ACQUA, *Considerazioni sul fondamento e sui limiti della potestà regolamentare della corte costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1968, 20 ss. Cfr. per un quadro generale P. CARNEVALE, «Ecce iudex in ca(u)sa propria»: ovvero della Corte-legislatore dinanzi alla Corte-giudice (prime riflessioni sulla posizione della giurisprudenza della Corte costituzionale intorno al problema della natura delle norme di autoregolamentazione dei propri giudizi nel quadro del dibattito dottrinario), in P. COSTANZO (a cura di), in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte Costituzionale*, Torino, 1996, 35 ss.

⁴ Sul rapporto di *genus et species* intercorrente tra l'art. 14 e l'art. 22 cfr. S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, 1970, 18 ss.

2. La *ratio* storica del rinvio: l'omogeneità presupposta (e presunta) tra il processo costituzionale e il processo amministrativo

Il rinvio contenuto nell'art. 22 l. n. 87/1953 alla disciplina del processo amministrativo (qualificato come mero procedimento dal r.d. n. 642/1907 ed oggi qualificato come processo dall'art. 2 c.p.a.), e con esso la omogeneità presupposta o presunta tra la struttura processuale costituzionale e la struttura processuale amministrativa, aveva, in sintesi, tre ragioni legittimanti:

a) la prima ragione, di carattere sistemico, poteva scorgersi già negli stessi lavori dell'Assemblea costituente. In sede Costituente si «gridava» alla istituzione di una «giustizia nella legislazione» così come Spaventa nel 1880 gridò alla istituzione di una «giustizia nella amministrazione»⁵, prospettandosi così un parallelismo con il sindacato del giudice amministrativo relativo alla nascita della giustizia sulle leggi; la contrapposizione tra l'interesse oggettivo alla legalità costituzionale e la funzionalizzazione del processo rispetto alla tutela di diritti fondamentali riproponeva una analoga antitesi, relativa alla genesi della giustizia amministrativa, tra un modello strumentale alla tutela effettiva dei cittadini e un modello strumentale alla tutela della legalità⁶. La tensione tra interesse privato e interesse pubblico, che caratterizzò il dibattito sulla nascita del processo amministrativo, sembrava avere così una propria proiezione nel dibattito costituente intorno alla introduzione del sindacato sugli atti legislativi;

b) la seconda ragione poteva leggersi, più specificatamente, nelle parole dell'on. Tesauro, relatore alla Camera dei Deputati della l. 87/1953, che aveva tentato di spiegare lo spirito del rinvio previsto dall'art. 22, valorizzando il fatto che entrambi i processi vertono su «atti pubblici»⁷. In entrambi i processi il giudice è competente a sindacare il potere pubblico e i suoi eccessi; nel giudizio costituzionale come nel processo amministrativo ci si deve «misurare con il problema di un rapporto tra regole non derogabili e discrezionalità, o comunque, valutazioni non sindacabili»⁸;

c) la terza ragione, di natura maggiormente storico-psicologica, è spiegata assai lucidamente da Mezzanotte, secondo cui il parallelismo tra i due processi era certamente alimentato da un bisogno di attingere da «uno schema logico già predisposto e collaudato»⁹,

⁵ *Atti Assemblea Costituente n. 4215*, intervento dell'on. Codacci Pisanelli.

⁶ P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padova, 1950, 61, afferma che entrambi i processi sono mossi da un interesse pubblico oggettivo.

⁷ A.P. Camera, I legislatura, Disegni di legge-Relazioni-Documenti, VI, 469 A, 34. La Relazione può anche leggersi in M. BATTAGLINI, M. MININNI, *Codice della Corte costituzionale*, Padova, 1960, 224 ss.

⁸ A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2004, 55 ss. Nello stesso senso cfr. A. TESAURO, *La Corte costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 223; G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Padova, 1987, 523 ss.

⁹ Così la suggestiva analisi di C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi*, I, *Le ideologie del Costituente*, Milano, 1979, 24 ss., 63 ss., 82 ss. Anche G. BERTI, *Struttura del processo costituzionale e regime dei termini*, in *Regioni*, 1981, 1058, mette in evidenza come il riferimento alla procedura amministrativa rappresenti «una rete protettiva» ancorata ad una solida tradizione processuale. Tuttavia lo stesso G. BERTI, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Giudizio a "quo" e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 102, si sofferma sulla polarità tra la dimensione oggettiva e quella soggettiva presente, come una assonanza, sia nel giudizio amministrativo sia nel giudizio costituzionale incidentale, rilevando «il raccordo fra l'interesse personale del titolare di situazioni

da una esigenza di rassicurante continuità nella discontinuità, intimamente connessa al fine di rendere intelligibile il «nuovo» processo costituzionale¹⁰.

Appare tuttavia singolare, e in qualche modo sintomatico, come, nonostante tale presupposta omogeneità, il processo costituzionale sia stato oggetto di studio, nei primi anni di funzionamento della Corte, principalmente da parte dei processualciviltisti¹¹ e non da parte degli amministrativisti, fatta eccezione per il volume di Abbamonte¹², anch'essi onerati della problematicità delle nozioni di «giustizia amministrativa» (altra rispetto al diritto processuale amministrativo) e di «procedimento» (come recitava il r.d. n. 642/1907).

In ogni caso è altrettanto significativo come lo stesso Abbamonte avesse relativizzato la funzione del rinvio, affermando che questo istituto aveva probabilmente, nella mente del legislatore, una funzione soltanto temporanea, provvisoria, «tendendo a consentire l'immediato inizio della attività della Corte» in attesa delle norme integrative¹³.

3. La volatilizzazione della omogeneità presupposta dal rinvio: un falso storico

Non può negarsi come la suddetta omogeneità, presupposta dall'art. 22 l. n. 87/1953, si sia rivelata una mera finzione giuridica, una sorta di falso storico.

La singolarità¹⁴ di un giudice, la Corte costituzionale, che fissa (o concorre a fissare) le regole del proprio processo ha portato con sé un problema relativo alla definizione degli spazi rilasciati alle N.I. rispetto al contenuto del regolamento di procedura dinanzi al Consiglio di Stato e più generale della disciplina del processo amministrativo.

In definitiva sin dagli esordi della Corte costituzionale si è posta l'alternativa tra due antitetiche ricostruzioni: l'una in cui le norme «ulteriori» (previste dall'art. 22, 2° comma) sarebbero da ritenersi integrative in senso stretto del r.d. 642/1907 (e più in generale della disciplina del processo amministrativo), che rappresenterebbe il modello esclusivo del proces-

soggettive e la legittimità dell'atto». Infatti anche «il giudizio amministrativo è stato definito per molti decenni come giudizio obiettivo, in cui il ricorrente è chiamato a presentare il suo interesse quasi come spia della questione di illegittimità dell'atto impugnato».

¹⁰ In questo senso anche E. CATELANI, *La determinazione della "questione di legittimità costituzionale" nel giudizio incidentale*, Milano, 1993, 45. In questa logica vi è stata probabilmente una frattura tra il momento "genetico" del giudizio costituzionale, in cui i Costituenti scossero un legame solido con il giudizio amministrativo, e il momento "dinamico", in cui la Corte ha invece dimostrato la separatezza (almeno) delle strutture processuali.

¹¹ Cfr. *ex plurimis* P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, cit. *passim*; E. BRUNORI, *La Corte costituzionale*, Firenze, 1952; V. ANDRIOLI, *Profili processuali del controllo giurisdizionale sulle leggi*, in *Atti del congresso internazionale di diritto processuale civile*, Padova, 1953, 43 ss.; M. CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano, 1957; E. REDENTI, *Legittimità delle leggi e Corte costituzionale*, Milano, 1957.

¹² G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, I, Napoli, 1957

¹³ G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, cit., 21.

¹⁴ Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, 234, secondo cui «questa è la prima volta nell'esperienza giuridica italiana (...) che ad un organo esplicante le sue funzioni secondo i moduli tipici della funzione giurisdizionale (...) spetta regolare autonomamente (con norme, cioè, con che trovano la loro fonte in atti promananti dall'organo stesso) la procedura dei giudizi di sua competenza». In questo stesso senso si è espresso anche A. PIZZORUSSO, *La restituzione degli atti al giudice a quo*, Milano, 1965, 93. Più di recente su tale specialità è tornato R. ROMBOLI, *Intervento*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI (a cura di), *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Torino, 2000, 294.

so costituzionale, sottoposto ad eventuali specificazioni, implementazioni disposte dallo stesso giudice costituzionale attraverso tali norme¹⁵; l'altra in cui le norme "ulteriori" sarebbero invece espressione di un potere regolamentare svincolato (o per lo meno svincolabile) dal r.d. 642/1907, soltanto cedevole e sussidiario alle mancanze della regolamentazione della Corte.

Due ricostruzioni inverse alla luce delle quali l'innesto delle regole del giudizio innanzi al Consiglio di Stato è concepito alternativamente come "automatico" o come "eventuale".

La prima logica ha ceduto dinanzi alla interpretazione che la stessa Corte costituzionale ha dato del proprio potere di auto-regolamentazione, esercitato per altro non soltanto (come "legislatore") attraverso l'approvazione a maggioranza delle N.I., ma anche (come "giudice") attraverso la concreta gestione di taluni giudizi¹⁶ (dando vita ad un diritto giurisprudenziale processuale, integrativo delle stesse norme integrative). La Corte ha infatti valorizzato l'inciso «in quanto applicabili» contenuto nell'art. 22, 1° comma, e riferito alle norme del regolamento innanzi al Consiglio di Stato, attribuendosi la titolarità del *giudizio di applicabilità*, quindi l'esercizio del giudizio di comparazione tra la struttura del processo amministrativo e quella del processo costituzionale¹⁷.

Così quando la Corte ha operato come «organo legislativo speciale»¹⁸, nel momento di approvazione delle N.I., è arrivata a disporre anche norme di contenuto difforme rispetto al regolamento di procedura innanzi al Consiglio di Stato, affermando fattualmente la sua inapplicabilità; in alcuni casi peraltro ha riprodotto norme identiche, non richiamando mai il r.d. 642/1907. Le N.I. sono state così configurate come un sistema autonomo, che appare integrativo (non del regolamento di procedura ma direttamente) della legge n. 87/1953¹⁹; in questa logica «sono proprio le norme del regolamento sul Consiglio di Stato ad essere in posizione subordinata rispetto alle N.I., poiché possono avere vigenza nel processo costituzionale, *in quanto* la Corte *non le abbia ritenute inapplicabili*, emanando, mediante le N.I., delle disposizioni incompatibili con esse»²⁰. Inoltre, come anticipato, il giudizio sulla (in-)idoneità delle regole del processo amministrativo ad essere trapiantate è praticato in concreto dalla Corte nei singoli giudizi, in cui certe volte si è negata l'applicabilità di talune norme del procedimento innanzi al Consiglio di Stato e certe altre si è esclusa (più in generale) la estensi-

¹⁵ In questo senso cfr. U. FRAGOLA, *L'applicazione delle norme di procedura sul Consiglio di Stato ai giudizi davanti la Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1953, IV, 210 ss.; F. LUBRANO, *Osservazioni in tema di sospensione dei termini processuali nel periodo feriale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1967, 652 ss.; C. DELL'ACQUA, *Considerazioni sul fondamento*, cit., 20 ss.

¹⁶ Sulla "doppia" anima della Corte (legislatore e giudice) relativamente all'esercizio del potere regolamentare (-integrativo) v. P. CARNEVALE, «Ecce iudex in ca(u)sa propria»: *ovvero della Corte-legislatore dinanzi alla Corte-giudice*, cit., 35 ss.

¹⁷ Cfr. E. CHELI, *Sulla correzione degli errori materiali e sull'ammissibilità della revocazione delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1958, 302.

¹⁸ A. PIZZORUSSO, *La restituzione degli atti*, cit., 92.

¹⁹ La stessa Corte cost. 88/1986 ha affermato che le N.I. sono «svolgimento e integrazione della l. 11 marzo 1953 n. 87».

²⁰ Ancora S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte*, cit., 24. In senso analogo si era già espresso C. ESPOSITO, in *Giur. cost.*, 1956, 166.

bilità di altre norme del processo amministrativo diverse dalle prime o (ancora più in generale) la fungibilità di taluni istituti della giustizia amministrativa²¹.

A maggior ragione la Corte ha dimostrato di non sentire la necessità di ancorare talune soluzioni processuali alle norme del r.d. 642/1907 (magari richiamandolo esplicitamente) anche nelle ipotesi in cui avrebbe potuto farlo, sussistendo in seno al processo costituzionale una situazione analoga a quelle contemplate dalle norme sul processo innanzi al Consiglio di Stato²².

4. Le ragioni del fallimento del rinvio

Le ragioni del fallimento della logica del rinvio contenuto nell'art. 22 l. n. 87/1953 sono sostanzialmente quattro:

a) in via generale, può certamente rilevarsi il peso dell'ambiguità della posizione della Corte costituzionale nella forma di governo, che si è storicamente riverberata sulle rigidità delle regole del processo costituzionale, imprimendo torsioni e oscillazioni verso l'anima politica, come scrive e dimostra Roberto Romboli²³;

b) è inoltre evidente, sotto un profilo più specifico, la sottovalutazione originaria della diversità della natura degli atti oggetto del sindacato da parte della Corte costituzionale e del Giudice amministrativo;

c) per di più doveva apparire evidente sin dalle origini del processo costituzionale la problematicità (fino al "rigetto") del trapianto di *una* struttura dispositiva-impugnatoria (quella del processo amministrativo) nel giudizio costituzionale che, in realtà, non è uno ma sottende una *pluralità* di strutture processuali quante sono le competenze funzionali²⁴;

d) inoltre nella stessa formulazione letterale dell'art. 22 l. n. 87/1953 si annidavano elementi genetici di instabilità, posto che il legislatore aveva previsto non soltanto che le norme del processo amministrativo sarebbero state applicate qualora ritenute applicabili ma inoltre che sarebbero state applicate «anche» quelle ma non esclusivamente quelle.

Queste, in sintesi, le ragioni della strutturale inconsistenza della omogeneità presupposta dall'art. 22 l. 87/1953.

²¹ Sia consentito rinviare per una analisi della casistica specifica a N. PIGNATELLI, *Le "interazioni" tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, 114 ss.

²² Ad esempio, A. PIZZORUSSO, *La restituzione degli atti*, cit., 90, fa notare come la Corte non richiami espressamente l'art. 17, 2° comma, del regolamento di procedura (che prevede la rinnovazione degli atti processuali nulli) nelle ordinanze di restituzione degli atti al giudice *a quo* quando sussista un vizio dell'ordinanza di rimessione.

²³ R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale. Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Torino, 2017, 1 ss.

²⁴ È evidente come la possibilità di rilevare elementi comuni tra i giudizi costituzionali, tanto da poter parlare sinteticamente di *un* giudizio costituzionale (così A. CERRI, *Corte e processo costituzionale*, in *Foro it.*, 2006, 310), non legittima certo l'automatica applicabilità delle norme di giustizia amministrativa a tutte le tipologie di giudizio. Peraltro in dottrina nel senso di una negazione netta dell'unitarietà strutturale cfr. G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, Milano, 1987, 522, secondo cui «che esista 'un' processo costituzionale e non 'tanti' processi costituzionali, quante sono le competenze della Corte, non si potrebbe certamente dire».

5. I residui della disciplina del processo amministrativo nel processo costituzionale: l'autonomia del processo costituzionale come processo "senza Codice"

Verrebbe quindi da chiedersi cosa sia rimasto del processo amministrativo *nel* processo costituzionale.

Non sembra neppure sopravvivere quella (inutile) residualità di cui parlava la Corte costituzionale alla fine degli anni '80, secondo cui la disciplina del processo amministrativo dovrebbe applicarsi quando manchi «una disposizione appositamente dettata per il giudizio costituzionale»²⁵, posto che la stessa Corte ha in-applicato le regole del processo amministrativo anche in carenza di previsioni delle N.I.

Più banalmente sembra che l'uso delle regole del processo amministrativo, e quindi la evocazione dell'art. 22 l. n. 87/1953, si sia risolta storicamente in una sorta di argomento retorico, a contenuto motivazionale, posto a fondamento, peraltro soltanto eventuale, di una scelta processuale del tutto autonoma.

Più in generale può dirsi che la disciplina del processo amministrativo sia rimasta semplicemente (e inutilmente) un canovaccio cedevole, duttile e malleabile, fatto a brandelli sull'altare dell'autonomia del processo costituzionale, tanto da essere del tutto svuotato; il processo amministrativo quindi come una mera traccia storica sbiadita, le cui regole possono essere ritenute inapplicabili attraverso un giudizio concreto-giurisprudenziale o astratto-normativo (N.I.).

Non vogliamo certamente negare che sussistano talune affinità e che il processo costituzionale sia permeabile alla tradizione della giustizia amministrativa; nel processo costituzionale si sente un'inevitabile eco dei principi generali e degli istituti del processo amministrativo in tema, ad esempio, di sospensione dell'atto origine del conflitto, di disponibilità del giudizio²⁶, di interesse a ricorrere²⁷, di giudicato²⁸ o di fissazione del *thema decidendum*²⁹.

Tuttavia le *affinità* non significano e non hanno significato *omogeneità* e quindi fungibilità delle regole processuali; tali affinità, guardando al governo del processo da parte della Corte costituzionale, sembrano perdersi, infatti, nella specialità della struttura del giudizio costituzionale.

In questo senso è stata costantemente ribadita dalla dottrina la creatività della Corte³⁰ che modella con originalità la struttura del giudizio e delle regole di quello, da padrona del proprio processo (anche dei processi costituzionali, come i conflitti, con maggiori similitudini

²⁵ Corte cost. n. 179/1987.

²⁶ Cfr. S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano, 1985, 148.

²⁷ Cfr. G. CONTI, *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 8 e 75 ss.

²⁸ Cfr. F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino, 2002, 19 ss.

²⁹ Cfr. E. CATELANI, *La determinazione della "questione di legittimità costituzionale" nel giudizio incidentale*, Milano, 1993, 39 ss.

³⁰ In dottrina cfr. F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sull'autonomia del giudizio incidentale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1966, 275 ss.; C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di governo*, in AA.VV., *Giudizio «a quo» e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1991, 69; S. PANUNZIO, *Qualche riflessione sulla elasticità delle regole procedurali nel processo costituzionale*, cit., 259 ss.. Cfr. più di recente R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale. Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, cit., 1 ss.

con il giudizio amministrativo); attraverso questo «monopolio», soprattutto esercitato nella sua attività di giudice (più che di «legislatore»), ha «esasperato i caratteri distintivi»³¹, vanificando l'effettività del rinvio ex art. 22 l. 87/1953.

La omogeneità dei modelli processuali a cui pensò il legislatore del '53 si è quindi dissolta dinanzi alla inevitabile valorizzazione da parte della Corte della sua posizione nel sistema costituzionale (certamente diversa dal giudice amministrativo) e della sue «supreme funzioni di tutela della legalità costituzionale ad ogni livello»³². Può in definitiva parlarsi di «autonomia»³³ del processo costituzionale (insomma di una Corte che «subordina a sé qualunque regola procedurale»³⁴), alla luce della quale l'affinità con il giudizio amministrativo è soltanto «di superficie» visto che le regole di questo «si flettono e subiscono quindi una perdita di tensione»³⁵.

Questa specialità funzionale rende, come ha detto chiaramente il Presidente Saja, «non praticabile la recezione automatica e tralascia di alcune regole del processo (...) amministrativo»³⁶; questa affermazione non fa altro che ribadire quanto è emerso diffusamente dalla giurisprudenza costituzionale in cui si legge che «non è consentita la trasposizione nel giudizio di costituzionalità (...) di istituti propri del processo ordinario»³⁷ e che l'applicazione dei principi del diritto processuale comune non può «produrre alterazioni e distorsioni rispetto alla funzione»³⁸.

Sembra palese la consapevolezza della Corte che (il giudizio costituzionale, *rectius*) i giudizi costituzionali «presentano caratteri tipici corrispondenti a funzioni diverse da quelle dei giudizi propri delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa»; altrettanto palese è la consapevolezza che lo stesso giudice costituzionale «non può essere qualificato come organo della giurisdizione amministrativa o speciale»³⁹.

Tuttavia questa autonomia appare oggi «nuda», non coperta, priva di un corpo autonomo, chiaro e autosufficiente di regole, ossia di un codice del processo.

Su questo ultimo problema torneremo nell'ultimo paragrafo.

³¹ Così suggestivamente G. D'ORAZIO, *Soggetto privato e processo costituzionale*, Torino, 1992, 157 ss.

³² Corte cost. 142/1973. Una maggiore valorizzazione della vicinanza del giudizio costituzionale ai processi comuni può invece leggersi in E. REDENTI, *Legittimità delle leggi e Corte costituzionale*, cit., 55, secondo cui «non si può non notare anche nei suoi procedimenti» (quelli della Corte) «una certa similitudine di struttura con quelli giudiziari. Per conseguenza è possibile, sia pure con qualche prudenza, una certa trasposizione delle nozioni e dei principii già elaborati negli studi di diritto processuale».

³³ G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale*, cit., 21; P. GIOCOLI NACCI, *L'iniziativa nel processo costituzionale incidentale*, Napoli, 1963, 54 ss.

³⁴ C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Milano, 1984, 136.

³⁵ Così G. BERTI, *Struttura del processo costituzionale*, cit., 1052.

³⁶ F. SAJA, *La giustizia costituzionale nel 1988*, in *Foro it.*, 1989, V, 174.

³⁷ Corte cost. n. 49/1987.

³⁸ Corte cost. n. 15/1957.

³⁹ Cfr. Corte cost. n. 13/1960.

6. Una conferma del fallimento del rinvio: la giurisprudenza costituzionale successiva all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo e il "diritto processuale della notificazioni"

Le considerazioni fin qui svolte non sembrano smentite neppure dalla giurisprudenza costituzionale (specificamente dal governo del processo costituzionale) sviluppatasi dopo l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo (all. 1 dlgs. n. 104/2010).

In ipotesi la mobilità del rinvio ex art. 22 l. n. 87/1953 ad una nuova fonte processuale informata espressamente al giusto processo (art. 2 c.p.a.), unico riferimento espresso nel panorama dei codici dell'ordinamento, avrebbe potuto far immaginare una sorta di rivitalizzazione delle funzioni del rinvio stesso e con esso dell'applicabilità delle regole del processo amministrativo nel processo costituzionale.

Al contrario il diritto vivente più recente ha confermato il fallimento del rinvio, forse in modo ancor più marcato.

In sintesi può dirsi che la Corte costituzionale, dopo l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo (2010), ha richiamato soltanto 8 volte l'art. 22 l. n. 87/1953⁴⁰.

In 7 casi su 8⁴¹ la Corte ha evocato tale rinvio per disciplinare esclusivamente la materia delle notificazioni nel processo costituzionale; in altre parole un mero *diritto processuale delle notifiche*. Peraltro si tratta di regole del processo amministrativo (non identitarie della struttura di quel processo ma) attinte dal processo civile.

In un caso su 8, invece, la Corte ha richiamato il rinvio a meri fini motivazionali (per legittimare l'istituto della sospensione cautelare nel conflitto tra poteri, in assenza di regole espresse)⁴².

Più specificatamente, quanto ai suddetti 7 casi, la Corte ha rilevato l'applicabilità delle regole del processo amministrativo in materia di notifiche nel senso seguente:

a) in due giudizi principali ha rilevato l'applicabilità dell'art. 52, 3° e 5° comma, c.p.a., identico all'art. 155 c.p.c., secondo il quale se il giorno di scadenza del termine di notificazione è festivo o è un sabato esso è prorogato di diritto rispettivamente al primo giorno seguente non festivo o al lunedì⁴³;

⁴⁰ Cfr. Corte cost. nn. 295/2017; 225/2017; 101/2017; 219/2016; 144/2015; 222/2013; 161/2012; 85/2012; 310/2011.

⁴¹ Cfr. Corte cost. nn. 225/2017; 101/2017; 219/2016; 144/2015; 222/2013; 161/2012; 85/2012; 310/2011.

⁴² Cfr. Corte cost. n. 225/2017.

⁴³ Cfr. Corte cost. nn. 85/2012, secondo cui «la Regione Veneto ha eccepito preliminarmente la tardività della notificazione del ricorso (...) invocando il principio enunciato dall'art. 155, quinto comma, del codice di procedura civile, secondo il quale, se un termine processuale scade nella giornata di sabato, esso è prorogato al primo giorno seguente non festivo. Tale principio deve ritenersi applicabile anche nei giudizi davanti a questa Corte. A norma dell'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in tali procedimenti si osservano, in quanto applicabili, anche le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. I procedimenti giurisdizionali davanti al Consiglio di Stato sono disciplinati, ora, dal Codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (...), il quale, all'art. 52, comma 5, detta una regola identica a quella espressa dal citato art. 155, quinto comma, del codice di procedura civile. Pertanto tale regola si applica anche ai giudizi davanti alla Corte costituzionale, sia - ai sensi dell'art. 22 della legge n. 87 del 1953 - perché enunciata nella vigente disciplina dei procedimenti giurisdizionali innanzi al Consiglio di Stato, sia perché - essendo espressa dal codice di procedura civile e dal codice del processo amministrativo - costituisce

b) in un giudizio principale ha riconosciuto la legittimazione dei difensori a notificare, senza la intermediazione dell'agente notificatore, a mezzo del servizio postale⁴⁴; in questo caso il rinvio non ha ad oggetto direttamente una disposizione del codice del processo amministrativo ma una disposizione in materia di notificazioni, applicabile anche (e non esclusivamente) al processo amministrativo (contenuta nell'art. 55 l. n. 69/2009);

c) in un giudizio in via incidentale ha riconosciuto l'ammissibilità della notificazione a mezzo PEC da parte del difensore⁴⁵; in questo caso il rinvio ha avuto ad oggetto l'art. 39 c.p.a., ossia la stessa disposizione di rinvio del codice del processo amministrativo al codice di procedura civile (una sorta di meta rinvio) e specificatamente all'art. 149 *bis* c.p.c., che disciplina la notifica a mezzo di posta elettronica certificata;

ormai un principio generale dell'ordinamento processuale»; Corte cost. n. 161/2012, secondo cui «a norma dell'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), nei procedimenti davanti alla Corte si osservano, in quanto applicabili, le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. I procedimenti giurisdizionali davanti al Consiglio di Stato sono disciplinati, ora, dal codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (...), il quale, all'art. 52, comma 3, prevede che «Se il giorno di scadenza è festivo il termine fissato dalla legge o dal giudice per l'adempimento è prorogato di diritto al primo giorno seguente non festivo». Tale regola si applica dunque ai giudizi davanti alla Corte costituzionale, sia per effetto del rinvio dinamico contenuto nel citato art. 22 della legge n. 87 del 1953, sia perché - essendo espressa anche dall'art. 155, quarto comma, del codice di procedura civile - la stessa costituisce ormai principio generale dell'ordinamento».

⁴⁴ Cfr. Corte cost. n. 310/2011, secondo cui «innanzitutto, deve essere disatteso l'assunto del «carattere derogatorio e quindi di stretta interpretazione» dell'[art. 55 della legge n. 69 del 2009](#). Trattasi, piuttosto, di norma a carattere generale che eccettua dal suo ambito di applicazione solo gli atti giudiziari penali. Quanto agli atti relativi ai giudizi di costituzionalità, essi sono compresi nella formula dell'[art. 55](#) in virtù del richiamo operato dall'[art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87](#) alle «norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale», che, «in quanto applicabili», si osservano nel procedimento davanti alla Corte costituzionale. Né risulta pertinente il riferimento, come elemento di comparazione, alle norme sulla sospensione feriale dei termini, che, com'è stato più volte ribadito da questa Corte, non trovano applicazione nei giudizi di costituzionalità. Infatti, la mera somiglianza dei dati letterali posti a raffronto non consente di pervenire alle medesime conclusioni. In particolare, quanto alla sospensione feriale dei termini, questa Corte ha ritenuto tale istituto non applicabile al processo costituzionale, «in considerazione delle peculiari esigenze di rapidità e certezza cui il medesimo processo deve rispondere» (ancora di recente, sentenza n. 46 del 2011). La medesima finalità è perseguita dalla norma che estende la possibilità della notifica a mezzo del servizio postale anche all'Avvocatura dello Stato; l'[art. 55 della legge n. 69 del 2009](#) risponde, infatti, ad un'esigenza di rapidità e di semplificazione delle modalità di notifica, che è particolarmente avvertita nei giudizi di costituzionalità. Pertanto, il rinvio operato dall'[art. 22 della legge n. 87 del 1953](#), da un lato, e la ratio della norma di cui all'[art. 55 della legge n. 69 del 2009](#), dall'altro, depongono a favore dell'applicabilità del citato [art. 55](#) anche ai giudizi di costituzionalità, con il conseguente rigetto dell'eccezione sollevata dalla Regione resistente».

⁴⁵ Cfr. Corte cost. n. 219/2016, secondo cui «secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il termine fissato dall'art. 3 delle norme integrative con riguardo alla costituzione delle parti del giudizio a quo ha natura perentoria e dalla sua violazione consegue, in via preliminare e assorbente, l'inammissibilità degli atti di costituzione depositati oltre la sua scadenza (ex plurimis, sentenze n. 236 e 27 del 2015, n. 364 e n. 303 del 2010, n. 263 e n. 215 del 2009; ordinanze n. 11 del 2010, n. 100 del 2009 e n. 124 del 2008). In secondo luogo, a sostegno della ritualità della propria costituzione in giudizio, il Comune ha eccepito l'invalidità della notifica dell'ordinanza di rimessione, poiché avvenuta mediante posta elettronica certificata. Anche tale assunto non è fondato. La notifica in esame è regolarmente avvenuta nelle forme previste dall'art. 149-bis del codice di procedura civile. Tale disposizione è applicabile al giudizio dinanzi a questa Corte in forza del rinvio contenuto nell'art. 39 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), a sua volta richiamato dall'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)».

d) in un conflitto tra poteri ha affermato la necessità di rispettare per la notificazione del ricorso le formalità proprie degli atti giudiziari⁴⁶; anche in questo caso il rinvio non ha ad oggetto direttamente una disposizione del codice del processo amministrativo ma la disciplina delle notificazioni applicabile anche al processo amministrativo;

e) in un conflitto tra poteri ha negato che la notificazione del ricorso possa essere posta in essere da un agente di polizia giudiziaria⁴⁷; in questo caso il rinvio ha avuto ad oggetto l'art. 39 c.p.a., e, a mezzo di questo, il codice di procedura civile e le leggi speciali concernenti le notificazioni degli atti giudiziari;

f) in un giudizio in via principale ha ritenuto applicabile, a seguito del rinvio, l'istituto dell'errore scusabile (art. 37 c.p.a.) in materia di notificazioni⁴⁸.

Si tratta quindi di pochi casi, sotto il profilo quantitativo, limitati qualitativamente alla disciplina delle notificazioni, ossia ad una disciplina presa in prestito dal processo civile.

In due casi (*sub a*) si richiama, infatti, una norma del codice del processo amministrativo identica a quella del processo civile; in tre casi (*sub b, d, e*) si rinvia alle norme generali in materia di notificazioni (ritenute applicabili al processo costituzionale perché applicate nel processo amministrativo *come* nel processo civile); in un caso (*sub c*) si rinvia, a mezzo del meta-rinvio, direttamente ad una disposizione del codice di procedura civile; in un caso (*sub f*) si è ritenuto applicabile una disposizione del codice del processo amministrativo, che rappresenta in realtà un principio generale del processo (*rectius*, dei processi).

In altre parole emerge in modo chiaro, dalla concreta operatività dell'art. 22 l. n. 87/1953, come il processo costituzionale *non abbia bisogno* del processo amministrativo e delle sue regole più caratterizzanti.

⁴⁶ Cfr. Corte cost. n. 144/2015, secondo cui «*dalla documentazione depositata, in prossimità dell'udienza pubblica, dall'interveniente emerge che la cancelleria del Tribunale ordinario di Roma ha, una prima volta, «spedito» tramite segreteria anzi per raccomandata il ricorso e l'ordinanza che ne dichiara l'ammissibilità al Senato della Repubblica, invitando quest'ultimo a restituire una copia con la prova dell'avvenuta notifica. La spedizione con raccomandata eseguita, senza l'intermediazione dell'ufficiale giudiziario, dalla cancelleria del Tribunale ordinario di Roma non rispetta, tuttavia, le formalità proprie degli atti giudiziari in materia civile: formalità che - in virtù del richiamo operato dall'art. 22 della legge n. 87 del 1953 al regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, oggi disciplinata dal codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (...) - devono osservarsi nel procedimento davanti a questa Corte, secondo il disposto dell'art. 39, comma 2, del menzionato codice. La successiva notifica del 14 febbraio 2014, al contrario, risulta eseguita, a mezzo posta, ritualmente, dall'ufficiale giudiziario».*

⁴⁷ Cfr. Corte cost. n. 101/2017, secondo cui «*in virtù del richiamo operato dall'art. 22, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alle norme, in quanto applicabili, del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, oggi disciplinata dal codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) - nel procedimento davanti a questa Corte, secondo il disposto dell'art. 39, comma 2, del menzionato codice, le notificazioni degli atti sono disciplinate dal codice di procedura civile e dalle leggi speciali concernenti la notificazione degli atti giudiziari in materia civile (sentenza n. 144 del 2015)».*

⁴⁸ Cfr. Corte cost. n. 222/2013, secondo cui «*è da aggiungere che in base al provvedimento del Prefetto, che riguardava tutti gli uffici pubblici di Roma, erano chiusi anche gli uffici dell'Avvocatura dello Stato e che sotto questo aspetto si sarebbe potuto ravvisare nel caso di specie un grave impedimento di fatto, che, a norma dell'art. 37 dell'allegato I al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo) - applicabile in forza del «rinvio dinamico» contenuto nell'art. 22 della legge n. 87 del 1953 (sentenza n. 161 del 2012) - consente, anche d'ufficio, la rimessione in termini, in applicazione del generale principio giuridico secondo cui ad impossibilia nemo tenetur (Consiglio di Stato, sezione quarta, 17 ottobre 2012, n. 5342)».*

7. Una proposta per un ritorno al diritto processuale costituzionale: l'abrogazione del rinvio e la "codificazione" del processo costituzionale

In una logica di ritorno al diritto processuale costituzionale, quale elemento costitutivo della giustizia costituzionale⁴⁹ -*rectius*, di attuazione, posto che tale profilo interno della giustizia costituzionale non può ritenersi che sia mai stato garantito storicamente in modo stabile- non sembra neppure sufficiente una mera riflessione sull'adattabilità dei principi generali o comuni degli altri processi⁵⁰, sulla coerenza interna della gestione del processo costituzionale⁵¹ o sulla individuazione di una soglia minima di principi irrinunciabili⁵².

L'esistenza di un diritto processuale costituzionale è certamente legata alla «possibilità di qualificare» le regole del processo «come vere "regole" giuridiche invece che come mere indicazioni, valutabili solamente sotto l'aspetto delle loro regolarità riscontrabile nella giurisprudenza costituzionale»⁵³; in altre parole il «diritto processuale costituzionale come diritto, forse prima ancora che come processo». Una ideologia che pone virtuosamente le regole del processo fuori dal bilanciamento, e quindi fuori dalla tempesta dei valori e delle loro dinamiche, ossia in una posizione di solida cornice del bilanciamento stesso⁵⁴, la cui forza terribile è in esso contenuta e da tale cornice legittimata.

⁴⁹ Sul rapporto tra giustizia costituzionale e diritto processuale costituzionale cfr. R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale: una riflessione sul significato e sul valore delle regole processuali nel modello di giustizia costituzionale previsto e realizzato in Italia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, 2995 ss.

⁵⁰ Il tema è stato affrontato nel convegno organizzato dal "Gruppo di Pisa" a Siena nel 2007. Cfr. E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Torino, 2008.

⁵¹ Sulla necessità di coerenza e prevedibilità delle regole del "processo" v. G. ZAGREBELSKY, *Diritto processuale costituzionale?*, in AA.VV., *Giudizio a "quo" e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 105 ss.; V. ANGIOLINI, *Processo giurisdizionale e processo costituzionale*, in *Foro it.*, 1995, I, 1090; R. ROMBOLI, *La Corte costituzionale e il suo processo*, in *Foro it.*, 1995, I, 1090 ss.; F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino, 2002, 19 ss.; M. D'AMICO, *Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale*, in *Giur. it.*, 1990, 483 ss.; M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 1991, *passim*. In modo assai forte G. BERTI, *Struttura del processo costituzionale e regime dei termini*, in *Regioni*, 1981, 1060 critica l'«autoritaria giustificazione della disciplina processuale»; secondo questo Autore «la peculiarità del giudizio cela sempre un sentimento o una convinzione di prevalenza o di privilegio dell'organo sopra la funzione» ma il «giudice costituzionale, anche se altissimo come quello costituzionale» non dovrebbe «sentire le regole processuali come diminutive della sua posizione appunto costituzionale. Anzi il piegarsi alle regole del processo è il segno più nobile della fedeltà alle strutture più profonde e meno visibili dell'ordinamento costituzionale». Anche P. CARROZZA, *Il processo costituzionale come processo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino, 1991, 68, rileva un «malinteso principio di strumentalità delle regole processuali» alla luce del quale «la natura giurisdizionale del processo costituzionale non riesce quasi mai a manifestarsi compiutamente secondo l'insieme ormai consolidato di regole e principi elaborati dalla teoria generale del processo». V. ANGIOLINI, *La Corte senza il "processo", o il "processo" costituzionale senza processualisti?*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia*, cit., 20 ss., parla in senso critico di «forzatura degli schemi processuali», di «uso disinvolto del processo costituzionale», mettendo in evidenza la contraddizione che si annida nell'utilizzo atipico di elementi richiamati per tipizzare.

⁵² Cfr. R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale. Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, cit., 12.

⁵³ R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale: una riflessione sul significato e sul valore delle regole processuali nel modello di giustizia costituzionale previsto e realizzato in Italia*, cit., 3011. Più di recente cfr. anche R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale. Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, cit., 10 ss.

⁵⁴ R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale: una riflessione sul significato e sul valore delle regole processuali nel modello di giustizia costituzionale previsto e realizzato in Italia*, cit., 3032.

La garanzia di tale idea del processo costituzionale, tesa a prevenire gli abusi del processo⁵⁵ e inosservanze delle regole, non «teorizzate» ma addirittura «smentite»⁵⁶, può trovare un baluardo necessario in un ripensamento complessivo del contenuto dell'art. 22 l. n. 87/1953 e in una neutralizzazione *ex ante* dell'adattamento attraverso una *codificazione* del processo.

Più specificatamente, in primo luogo, appare necessaria la soppressione del rinvio al r.d. n. 642/1907 (e con esso alle regole del processo amministrativo), posto non soltanto che si tratta, come detto, di un rinvio in parte anacronistico, in parte inutile (perché ridotto alla disciplina delle notifiche), ma anche perché la stessa logica mobile che lo informa introduce un alto tasso di incertezza, di instabilità e di fluttuanza delle regole stesse, quasi, più un generale, una legittimazione (legislativa) alla torsione delle regole come metodo processuale. Peraltro non può tacersi come lo stesso rinvio al processo amministrativo sconti l'ulteriore paradosso del rinvio di quest'ultimo, per tutto quanto non espressamente previsto, al processo civile (art. 39 c.p.a.), in una catena di confusionaria lunghezza.

In secondo luogo l'autonomia del processo costituzionale, innegabile, non può rimanere "nuda", priva di una copertura. L'art. 22 l. n. 87/1953 potrebbe essere riscritto nel modo seguente: «*nel processo davanti alla Corte si osservano le norme stabilite nel proprio regolamento*». In questa logica apparirebbe banalmente utile un regolamento (non meramente integrativo ma) *generale* (non solo per la disciplina delle funzioni, come quello previsto dall'art. 14 l. n. 87/1953 ma anche) per il *processo* (e non più per il procedimento, come prevede l'attuale formulazione dell'art. 22 l. n. 87/1953); in altre parole appare necessario un codice del processo costituzionale, contenente una disciplina sistematica, autonoma e completa, posto che non esiste processo senza codice e non può esistere struttura processuale senza codificazione delle regole di quella struttura.

Si tratterebbe di un codice certamente speciale, sia sotto il profilo soggettivo (perché redatto dallo stesso giudice di quel processo) sia sotto il profilo oggettivo (vista l'autonomia speciale del processo costituzionale), tuttavia di una fonte stabile.

Non può dimenticarsi, infatti, che l'*autonomia*, come dimensione costituzionale ineludibile, significa legittimazione all'auto-produzione di regole (processuali) ma non certamente *anomia*, ossia assenza di regole (processuali).

La responsabilizzazione della Corte-legislatore imporrebbe quindi una limitazione della Corte-giudice.

⁵⁵ A. PIZZORUSSO, *Uso e abuso del diritto processuale costituzionale*, in M. BESSONE (a cura di), *Diritto giurisprudenziale*, Torino, 1996, 133.

⁵⁶ Così suggestivamente A. PIZZORUSSO, *Prefazione*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, 7.