

Rivista N°: 4/2016  
DATA PUBBLICAZIONE: 02/12/2016

AUTORE: Giuseppe Laneve\*

## LA RIFORMA “RENZI-BOSCHI” E LA CORTE COSTITUZIONALE: ALCUNE RIFLESSIONI SULLA DIVERSA ELEZIONE DEI GIUDICI “PARLAMENTARI” E SU POSSIBILI SCENARI RELATIVI AL NUOVO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

*Sommario: Premessa; 1. Una seconda premessa: la Corte costituzionale quale organo naturalmente “di confine” e, come tale, alla costante ricerca di un punto di equilibrio; 1.1: una breve, ma necessaria, postilla: il giudizio preventivo sulle leggi elettorali; 2. Sulla modifica relativa alla modalità di elezione della componente “parlamentare” della Corte; 2.1. La stretta connessione tra tipo di composizione e ruolo della Corte: il rifiuto della categoria della rappresentanza; 2.2. L’elezione da parte del Parlamento in seduta comune: una scelta con una ratio specifica; 2.3. La scelta operata dalla Riforma costituzionale; 2.3.1. Uno sguardo al diritto comparato; 2.3.2. Il problema della presenza regionale all’interno della Corte; 2.4. L’elezione dei giudici a “camere separate”; 3. La Corte e il nuovo procedimento legislativo; 3.1. I possibili conflitti Camera-Senato...; 3.2. ...ancora sui vizi in procedendo 3.2.1. ...ancora, il conflitto fra poteri. 3.2.1.1. ....ripensare ai profili soggettivi?; A mo’ di conclusione*

### Premessa

A differenza, probabilmente, di quanto si poteva fare rispetto ai diversi tentativi precedenti<sup>1</sup>, nella Riforma costituzionale “Renzi-Boschi”, sottoposta ora al quesito referendario, si fa fatica a intravedere la Corte costituzionale come uno degli obiettivi principali<sup>2</sup>, atteso

---

\* Associato di Diritto costituzionale nell’Università di Macerata.

<sup>1</sup> Per un richiamo alle proposte della Riforma del 2005, bocciata dal Referendum del 2006, e della Riforma della Commissione Bicamerale, cfr. A. CARDONE, *La composizione della Corte costituzionale, tra riforme “dirette” e “indirette” e mancate*, in *Quad. cost.* 1/2016, 21 ss., in part. 21-22. Si vedano, rispetto soprattutto al tentativo della Bicamerale, e a come questo incidesse in profondità sulla Corte, S. GRASSI, *La Corte costituzionale come oggetto e come giudice delle riforme istituzionali*, in M. P. Chiti - L. Sturlese (a cura di), *La Riforma costituzionale*, Atti del Convegno di Studi in ricordo di Silvano Tosi, Firenze 27-28 marzo 1998, Milano 1999, 137 ss.; S. STAIANO, *Prospettive di riforma della giustizia costituzionale*, in AA.VV., *La Riforma della Costituzione nei lavori della Bicamerale*, Napoli 2000, 187 ss.

<sup>2</sup> P. PASSAGLIA, *Il presumibile aumento delle denunce di vizi procedurali e l’ampliarsi di una «zona d’ombra» della giustizia costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 5/2016, 2. A. SPADARO, *Perché, tra pregi e difetti della*

che l'organo di giustizia costituzionale viene coinvolto dalla Riforma in conseguenza delle modifiche operate su altri organi e snodi essenziali della nostra forma di governo (su tutti, il superamento del bicameralismo paritario) – con inevitabili implicazioni nella forma di stato – e, persino, come messo di recente in evidenza dalla dottrina<sup>3</sup>, di alcune circostanze in un certo senso “esterne” al disegno riformatore.

Nel complesso il testo di Riforma contiene, in riferimento alla Corte costituzionale, alcune modifiche dirette ed altre indirette ed eventuali<sup>4</sup>. Quanto alle prime, si tratta della nuova modalità di scelta dei giudici costituzionali di estrazione parlamentare, non più tutti e cinque dal Parlamento in seduta comune, ma tre eletti dalla Camera dei Deputati e due dal Senato della Repubblica (art. 135, comma 1), e della (altrettanto) nuova attribuzione riconosciuta alla Corte relativamente al giudizio preventivo sulle leggi elettorali di Camera e Senato (art. 73, comma 2)<sup>5</sup>; quanto alle seconde, sono quelle, già accennate, consequenziali ad interventi (anch'essi diretti e non) che riguardano altri organi ma che, ridisegnando parti significative dei meccanismi di funzionamento del sistema, non possono non riflettersi anche sull'organo garante della Costituzione. Tra queste incisioni indirette ed eventuali, ad alcune che potranno affiorare solo a seguito di un lento consolidamento di tutti gli ingranaggi del nuovo sistema, se ne affiancano altre, al contrario, che godono di un maggior grado di prevedibilità<sup>6</sup>: se si guarda, infatti, a quelle che sono state individuate come le due “gambe” su cui la riforma cammina e si porta avanti, il rifacimento del Titolo V e del Senato<sup>7</sup>, non si può non rilevare come essi siano ambiti particolarmente sensibili per la Corte, il primo essendo il palcoscenico principale dei *conflitti passati*, quelli tra Stato e regioni, – e che non è detto scompaia del tutto, anzi –, mentre il secondo può diventare il palcoscenico dei *conflitti futuri* proprio perché, una volta differenziate le attribuzioni delle due camere, si pongono le basi (probabilmente solo in una fase iniziale, non si sa) per dare luogo a conflitti che, pur in linea teorica non

---

*riforma costituzionale, la bilancia pende a favore dei primi*, in AA.VV., *Il referendum sulla riforma costituzionale: argomenti a confronto*, in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it), III/2016, 642.

<sup>3</sup> Così P. COSTANZO, *Corte costituzionale: i nuovi impegni per gli anni a venire*, in Id. (a cura di), *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi*, Torino 2016, 94, in riferimento alla nuova attribuzione della Corte, introdotta dalla Riforma, e relativa al giudizio preventivo sulle leggi elettorali di Camera e Senato, di fatto determinatasi dalla nota sentenza Corte cost. n. 1 del 2014.

<sup>4</sup> Il riferimento è ancora a A. CARDONE, *op. cit.*

<sup>5</sup> Cfr., in riferimento ai due temi, L. DI STEFANO, *L'elezione dei giudici della Corte costituzionale (art. 135 Cost.; art. 39, comma 10, l. cost.)*, e F.S. MARINI, *Il sindacato preventivo sulla legge elettorale (art. 73, comma 2, Cost., art. 39, comma 11, l. cost.)*, entrambi in F.S. Marini – G. Scaccia (a cura di), *Commentario alla Riforma costituzionale del 2016*, Napoli 2016, rispettivamente 355 ss. e 155 ss. Sul giudizio preventivo, cfr., anche, A. CIANCIO, *Il controllo preventivo di legittimità sulle leggi elettorali e il prevedibile impatto sul sistema italiano di giustizia costituzionale*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 19/2016. Vedi anche F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quad. cost.*, 1/2016, 39 ss.

<sup>6</sup> Sulla portata della capacità di previsione degli effetti, cfr. le considerazioni di A. MORELLI, *La riforma costituzionale e le difficoltà di fare previsioni (soprattutto riguardo al futuro)*, in AA.VV., *Il referendum sulla riforma*, cit., 583.

<sup>7</sup> Così A. RUGGERI, *Perché non so ancora come voterò al referendum sulla riforma Renzi-Boschi*, *ivi*, 651. Su come la riforma del Senato costituisca un tema “caldo” ben oltre e prima dell'età repubblicana, cfr. la ricostruzione di T.E. FROSINI, *Per la riforma del Senato, più di un secolo fa...*, in *Perc. cost.*, 2/2014, 353 ss. Vedi anche M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, *ivi*, 387 ss.; A. BARBERA, *Senato e interessi territoriali*, *ivi*, 411 ss.; L. VANDELLI, *Nuove prospettive per il Senato delle autonomie*, *ivi*, 443 ss.

escludibili, finora non hanno, di fatto, trovato spazio<sup>8</sup>. Ne uscirà, pertanto, rafforzato il ruolo di arbitro della Corte<sup>9</sup>.

Senza dimenticare, infine, che la peculiare logica “di sistema” della Costituzione, dove ogni parte si ricollega al tutto e viceversa, fa sì che l’organo della suprema garanzia costituzionale sia interessato comunque da qualsiasi riforma del testo costituzionale, a seguito del cambiamento del contesto nel quale esso si troverà ad operare<sup>10</sup>.

Nelle pagine a seguire ci si concentrerà in particolare sulla nuova modalità di elezione dei giudici e su alcune conseguenze che potrebbero interessare la Corte nell’ambito del nuovo procedimento legislativo. Qualche cenno, non di più, si farà, al contrario, sulla nuova attribuzione relativa al giudizio preventivo sulle leggi elettorali, mentre non saranno affrontate altre questioni destinate ad *aprirsi*, quali ad esempio ipotesi conflittuali tra i due rami del Parlamento che interessino funzioni diverse da quella legislativa<sup>11</sup>, o a *ri-aprirsi*, ovvero le interpretazioni che si daranno al (riformato) Titolo V Cost.

## **1. Una seconda premessa: la Corte costituzionale quale organo naturalmente “di confine” e, come tale, alla costante ricerca di un punto di equilibrio**

Fatta questa rapida premessa, che concerne il rapporto tra questa riforma costituzionale e il ruolo della Corte costituzionale, per provare a svolgere qualche considerazione più nel dettaglio ne occorre un’altra che vada però a riassumere i tratti essenziali del (nostro) sistema di giustizia costituzionale.

È ben noto come la giustizia costituzionale, nel ricondurre l’intera dimensione dei pubblici poteri al rispetto della supremazia della Costituzione<sup>12</sup>, esprima, secondo l’intuizione

---

<sup>8</sup> L. PESOLE, *La legittimazione al conflitto delle Camere*, in G. Azzariti (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino 2002, in part. 14-18; A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2014, 292, parlano, in proposito, di caso ipotetico e di scuola, ma non inutile; E. MALFATTI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2003, 232, non escludono tale possibilità.

<sup>9</sup> L’espansione di questo ruolo, collegata a una fase di transizione del sistema politico, è messa in evidenza già da E. CHELI, *Tendenze recenti della giustizia costituzionale in tema di forma di governo*, in A. PIZZORUSSO - R. ROMBOLI - E. ROSSI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Torino 1997, 6-7. Si veda, anche, M. RUOTOLO, *Corte, giustizia e politica*, in V. Tondi della Mura - M. Carducci - R.G. Rodio (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino 2005, 288 ss.

<sup>10</sup> P. PASSAGLIA, *ult. cit.*, 2.

<sup>11</sup> In tema, cfr. R. DICKMANN, *Le questioni di competenza nel bicameralismo legislativo asimmetrico. Alcuni spunti critici*, in *federalismi.it.*, 11/2016, 4 ss.

<sup>12</sup> Come ben specificato da S. BARTOLE, *La Corte e i poteri*, in *Quad. cost.*, 1/1998, 8, il mandato della Corte costituzionale “mette in causa l’osservanza stessa dei principi costituzionali da parte dei poteri, non solo per quanto ha tratto ai contenuti delle decisioni che – nelle forme tipiche degli atti loro propri – i poteri stessi vanno ad adottare, ma anche per quanto concerne i comportamenti che nelle relazioni reciproche essi tengono, seppur prima e a monte dell’adozione di quelle decisioni”. D’altronde, non può prescindersi dal rinvio a E.W. BÖCKENFÖRDE, *Giurisdizione costituzionale. Questioni strutturali, organizzazione, legittimazione*, ora in Id., *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, a cura di M. Nicoletti e O. Brino, Milano 2006, 642-3, il quale rileva come peculiarità della giurisdizione costituzionale sia il “suo riferirsi al processo politico, salvaguardandolo e delimitandolo”, apparendo pertanto “quale parte istituzionalizzata, secondo le forme giudiziarie (*gerichtsformig*) del processo politico.

di Mauro Cappelletti<sup>13</sup>, un *valore* in sé, configurandosi così alla stregua di fenomeno epocale del XX secolo<sup>14</sup>. Ora, è (altresi) ben noto che, laddove, sulla scia dell'intuizione kelseniana, la funzione della giustizia costituzionale sia svolta da un unico organo, per esso permanga sempre vivo il problema (altrettanto) epocale della sua legittimazione che, tuttavia, non correndo più sui binari della origine democratico-rappresentativa<sup>15</sup>, si muove *altrove*, su un terreno diverso, che è proprio quello del suo modo di operare e di atteggiarsi rispetto agli altri poteri<sup>16</sup>.

Questo problema si è posto, e continua a porsi, anche rispetto alla Corte costituzionale italiana, il cui elemento paradigmatico, ricavabile non tanto dalla "teoria" dei nostri Costituenti, quanto dalla "pratica" del suo percorso di affermazione all'interno del sistema istituzionale<sup>17</sup>, può essere individuato in una sorta di *bipolarità* naturale, che si colloca sulla scia di quella avversione, tipica di tutti gli organi di giustizia costituzionale<sup>18</sup>, ma che nel nostro trova certamente una manifestazione particolarmente intensa, a "sopportare l'unilateralità di qualificazioni"<sup>19</sup> (organo politico *versus* organo giurisdizionale, astrattezza *versus* concretezza, giurisdizione di tipo *oggettivo* *versus* giurisdizione di tipo *soggettivo*). Il nostro sistema di giustizia costituzionale non è riducibile ad un unico modello<sup>20</sup> e soffre ormai in maniera croni-

---

<sup>13</sup> M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milano 1968; ID., *La giurisdizione costituzionale delle libertà. Primo studio sul ricorso costituzionale (con particolare riguardo agli ordinamenti tedesco, svizzero e austriaco)*, Milano 1955; ID., *La Corte costituzionale nel sistema del governo italiano e nei rapporti con l'ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. proc.*, 4/1981, 613 ss.

<sup>14</sup> T. GROPPI, *La genesi della giustizia costituzionale negli ordinamenti di matrice britannica*, in R. Orrù - F. Bonini - A. Ciammariconi (a cura di), *La giustizia costituzionale in prospettiva storica: matrici, esperienze, modelli. Giornate di Diritto e Storia costituzionale 'Atelier 4 luglio - G.G. Florida'*, III, Napoli 2012, 47. Vedi anche D. ROUSSEAU, *La justice constitutionnelle en Europe*, Paris 1992, 9.

<sup>15</sup> Valga, per tutti, ricordare che G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1977, 97, riproducendo la distinzione tra "democrazia come tipo di investitura dei soggetti" e "democrazia come tipo di funzione", afferma che "si può ammettere che vi siano organi democraticamente formati che svolgono funzioni non democratiche (a- o anti-democratiche); ovvero organi non democraticamente formati che svolgono funzioni importanti per la democrazia", tali essendo, nelle democrazie liberali, "i giudici indipendenti, in genere, e i tribunali costituzionali, in specie".

<sup>16</sup> Così O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralistica*, in V. Tondi della Mura - M. Carducci - R.G. Rodio (a cura di), *Corte costituzionale*, cit., 18. Ricorda G. GUZZETTA, *Relazione introduttiva*, in A. Anzon - G. Azzariti - M. Luciani (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Torino 2004, 9, che "il problema della legittimazione (...) non si pone dunque nei termini tradizionali del rinvenimento di una giustificazione compensatoria del difetto di investitura democratico-rappresentativa, ma piuttosto nei termini, qualitativamente differenziati, di una soluzione organizzativa idonea a favorire in concreto l'impianto e l'accettazione della funzione di controllo costituzionale, attraverso l'equilibrio "comunicativo" tra i vari centri di potere pubblico". Vedi sul punto L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. Barile - E. Cheli - S. Grassi (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna 1982, 517. Cfr. anche B. CARAVITA, *Presente e futuro della Corte costituzionale*, in *Dem. dir.*, 6/1981, 142.

<sup>17</sup> Sia consentito, sul punto, il rinvio al mio G. LANEVE, *La giustizia costituzionale nel sistema dei poteri. I. Interpretazione e giustizia costituzionale: profili ricostruttivi*, passim, Bari 2014.

<sup>18</sup> E. CHELI, *Valori costituzionali e controllo di costituzionalità: la prospettiva comparatistica*, ora in ID., *Il giudice delle leggi*, Bologna 1996, 125, riconosce che "la validità e la forza di ogni sistema di giustizia costituzionale dipende proprio dalla sua «ambiguità», intesa nel senso di adattamento flessibile rispetto ai due modelli ideali – politico e giurisdizionale – che restano tali, appunto modelli ideali e astratti".

<sup>19</sup> Così L. D'ANDREA, *Prime note in tema di assorbimento nei giudizi di costituzionalità*, in A. Ruggeri - G. Silvestri (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Milano 2000, 84.

<sup>20</sup> A. RUGGERI, *La giustizia costituzionale italiana tra finzione e realtà, ovvero tra esibizione della «diffusione» e vocazione all'«accentramento»*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, 72.

ca di quell'«allergia» ad ogni assolutizzazione<sup>21</sup>, traendo invero da una molteplicità di apporti, che lo stesso compone e contempera, la propria *forza* e, dunque, la sua legittimazione.

Con ogni probabilità la principale manifestazione di questa bipolarità sta nella dicotomia tra natura politica e natura giurisdizionale che ha contraddistinto sin dalle origini il dibattito attorno alla nostra Corte costituzionale e che la più autorevole dottrina, con studi ormai tradizionali<sup>22</sup>, ha risolto proprio facendo emergere come tratto che rende specifica, diversa ed unica la funzione di giustizia costituzionale, la imprescindibile commistione di elementi giurisdizionali con elementi politici. E così se «alla base di tutti i sistemi di giustizia costituzionale c'è la politica e c'è la giurisdizione», compito specifico degli organi di giustizia costituzionale non è quello di far prevalere l'una a scapito dell'altra secondo una logica assolutizzante, bensì quello, molto più complesso, di dosare questi due momenti, ricercando continuamente «un giusto punto di equilibrio in grado di evitare (...) tanto la «politicizzazione» della giurisdizione che la «giurisdizionalizzazione» della politica<sup>23</sup>. Su questo terreno diventa ben visibile quella condizione naturale in cui si trova ad operare la Corte quale vera e propria istituzione «di confine»<sup>24</sup>, per cui ogni sua decisione, dal giudizio sulle leggi a quello sui conflitti fra poteri e fra Stato-Regioni e persino sui referendum, produce effetti ad ampio raggio, che trovano

---

<sup>21</sup> L. D'ANDREA, *op. cit.*, 85.

<sup>22</sup> Già A. TESAURO nella sua *Relazione della Commissione speciale nominata dal Presidente della Camera dei Deputati, on. le Giovanni Leone, presentata alla Presidenza il 17 aprile 1950*, ora in *Atti parlamentari, Camera dei Deputati*, n. 469-A, ebbe a rilevare, 11, la necessità per i giudici costituzionali di una «squisita sensibilità politica indispensabile per l'interpretazione delle norme costituzionali»; concetto poi ripreso da C. MORTATI, *Costituzione (Dottrine generali)*, *ad vocem*, in *Enc. dir.*, cit., 1962, 203, che ha richiesto questa «particolare sensibilità» per cogliere nelle singole norme costituzionali le finalità e le sintesi politiche che esse, nella loro connessione reciproca, esprimono. In occasione dei vent'anni dall'inizio dei lavori della Corte costituzionale, V. CRISAFULLI, *La Corte ha vent'anni*, in N. Occhiocupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Padova 1984, 69 ss., 74-75, ebbe a dire che la sua apparizione sulla scena fu appresa «un po' come l'introduzione di un «terzo incomodo» tra potere legislativo e potere giudiziario: il primo, avvertendo che qualcosa gli era tolto; il secondo che qualcosa non gli era stato dato che, in ipotesi, avrebbe potuto essergli dato, giacché il controllo sulla costituzionalità delle leggi sarebbe ovviamente spettato ai giudici comuni, se non si fosse istituito un organo apposito. Secondo G. BOGNETTI, *La Corte costituzionale tra procedura e politica*, in AA.VV., *Giudizio «a quo» e promovimento del processo costituzionale*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 novembre 1989, Milano 1990, 231-32, la Corte, proprio per non *dover far politica*, nel senso cioè di decidere al di fuori di ogni ragionamento di principio e solo per favorire un partito o gruppo di interesse o categoria sociale, ovvero di decidere in supponenza del legislatore, quindi per far prevalere «uno specifico indirizzo politico», non può «assolutamente *non fare politica*» nel senso di «calcolare, in rapporto alla situazione complessiva del paese, se l'affermazione cui si accinge di un certo valore «di quadro» potrà avere successo, oppure se è destinata a riuscir vana o a cagionar addirittura più male che bene». In altri termini, lo «sguardo» della Corte deve «misurare le possibili reazioni degli altri poteri istituzionali e delle componenti della società civile», in definitiva, l'«impatto» sul sistema». Sul punto di C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica* (1984), ora ried. Napoli 2014, 113, che ha parlato, per la Corte, di «compito squisitamente politico», che tuttavia si differenzia profondamente dalla politicità del Parlamento: l'obiettivo della Corte, infatti, «è quello di raggiungere il massimo dell'equilibrio di volta in volta consentito tra l'insuperabile separatezza del disegno (...) e il suo orientamento (...) alla realizzazione; una continua mediazione tra l'intrinseco carattere di trascendenza della Costituzione e il suo dover essere immanente». Vedi anche C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. Tondi della Mura - M. Carducci - R.G. Rodio (a cura di), *op. cit.*, 181 ss.

<sup>23</sup> E. CHELI, *La Corte costituzionale nel quadro della forma di governo italiana* (1991), ora in *Id.*, *Il giudice delle leggi*, cit. 31.

<sup>24</sup> V. ONIDA, *Una nuova frontiera per la Corte costituzionale: istituzione di «confine» fra diritto nazionale e sovranazionale*, in N. Zanon (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli 2006, 533.

motivo generatore sempre nel caso sottoposto al suo giudizio, al quale tuttavia non tornano, in esso esaurendovisi, ma si proiettano nel sistema, incidendo ora nella forma di governo, ora nella forma di Stato, ora in entrambe. La Corte, con le sue decisioni, risolve il caso, ma (contestualmente) impatta nel *sistema*<sup>25</sup>: torna, ancora, la bipolarità *giurisdizione/politica*<sup>26</sup>. Ma, soprattutto, torna quella necessaria “forza” che deve consentire all’organo di giustizia costituzionale di mantenersi saldo lungo quella sottile, non di rado sottilissima, linea di confine tra terreni diversi (*in primis* appunto, politica e giurisdizione) ed evitare, pertanto, di trovare “stabile dimora” nell’uno piuttosto che nell’altro<sup>27</sup>.

Proprio la faticosa ricerca continua di quell’equilibrio trova riscontro nel modo di operare della Corte che, non a caso, nel corso dei suoi giudizi, tra i due o più interessi costituzionali in gioco, salvo rarissime occasioni, piuttosto che sceglierne uno e “tagliare” gli altri, ricorre al paradigma, ben più complesso, del bilanciamento e della ponderazione<sup>28</sup>. I giudici costituzionali *arrivano* alla decisione attraverso un variegato percorso, contraddistinto dalla pluralità degli apporti<sup>29</sup>, che si alimenta continuamente di quelle doti del tutto particolari già richieste da Mortati<sup>30</sup> e che oggi possono sintetizzarsi in un approccio alle cose segnato da

---

<sup>25</sup> Lo ha ribadito, recent. M. CARTABIA, *Diritti, giudizi e conflitti*, in *Ars interpretandi*, 1/2015, 42, mettendo in evidenza la diversità prospettica con la Corte Edu, parcellizzata, invece, sui singoli diritti.

<sup>26</sup> Vedi G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, 93 ss.

<sup>27</sup> O. CHESSA, *op. cit.*, 88-89.

<sup>28</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Indirizzo politico e giustizia costituzionale nel pensiero di T. Martines*, in M. Ainis - A. Ruggieri - G. Silvestri - L. Ventura (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant’anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano 2000, 276, per il quale la Corte “scompono e ricompono, variamente soppesandoli e rielaborandoli, i materiali coi quali quotidianamente lavora, non di rado adoperando, piuttosto che l’accetta, il bisturi o il laser e ponendo mano ad una complessiva ricostruzione dei dati positivi dei quali dispone, fatta alla luce non solo della normativa a contorno ma anche, e soprattutto, dei «fatti», delle loro complessive e, non di rado, contraddittorie esigenze, del mutevole gioco dei valori”. Più recent., ID., *Gli effetti politici delle sentenze della Corte costituzionale emesse in occasione dei giudizi sulle leggi*, ora in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti. XVIII studi dell’anno 2014*, 279 ss., 298, che, proprio rispetto all’operare della Corte, afferma che “ogni sua decisione è il frutto (per vero, ora più ora meno maturo) di un bilanciamento tra interessi contrapposti” per far valere la Costituzione come sistema, *magis ut valeat*. Cfr., in generale, A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, *ad vocem*, in *Enc. dir.*, *Annali II*, Milano 2008. Per un distorto ricorso a tale tecnica, in riferimento alla nota sentenza n. 10 del 2015, cfr. E. GROSSO, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di un’interminabile rapsodia?*, in *Giur. cost.*, 1/2015, 79 ss., in part. 81 ss.

<sup>29</sup> Vedi O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni*, cit., 22, per il quale “non è solo un caso (...) che il compromesso su cui si fondano le decisioni dei giudici costituzionali riproduca il medesimo compromesso che fonda la costituzione di una società pluralista o cui aspira il processo decisionale democratico-pluralista”.

<sup>30</sup> C. MORTATI, *La Corte ed i presupposti per la sua vitalità* (1949), ora in ID., *Raccolta di Scritti*, Milano 1972, III, 683-4, che afferma: “di tutti gli istituti può dirsi che la loro sorte è affidata alla capacità dei titolari; ma questo vale in modo particolare per i giudici di una Corte costituzionale, perché essi devono riunire doti, le quali non facilmente vanno insieme: la profondità della cultura giuridica ed il pieno possesso di tutte le risorse e le sottiliezze della tecnica giuridica, e nello stesso tempo la conoscenza della storia e delle istituzioni costituzionali dei paesi di civiltà europea; la piena indipendenza delle parti politiche in contrasto, ma d’altra parte, l’informazione precisa della posizione di ogni formazione politica, della loro ragion d’essere, dei loro programmi, del loro peso, la consapevolezza delle aspirazioni popolari, dei termini dei problemi sociali che vanno elaborandosi nella coscienza delle moltitudini. Insomma una capacità bene diversa da quella di una macchina sillogizzante, nella quale da una parte si introduce una moneta e dall’altra esce la decisione, secondo l’immagine con cui si è voluto umoristicamente raffigurare la concezione della funzione di applicazione della legge secondo la dottrina pura del diritto. Concezione che, se si deve ritenere sempre inesatta, tanto più lo diviene per un giudice la cui opera incide sul momento più delicato della dinamica sociale, sul momento in cui questa tocca i supremi principi dell’ordinamento,

*equilibrio, prudenza, conoscenza e esperienza*: sono questi ultimi a far sì che la Corte, nel suo operare, esprima *saggezza*<sup>31</sup> e sono questi ultimi a dover essere rintracciabili nelle argomentazioni a sostegno della motivazione della decisione che, come ricordato da Gaetano Silvestri, non è il contenitore di mere spiegazioni a favore delle parti, bensì di “comunicazioni rivolte alla comunità, alla società, per dare ragione del perché i giudici abbiano deciso in un determinato modo”<sup>32</sup>. Visto che l’obiettivo della stessa Corte non è l’imporsi con l’*autorità* e la *forza*, quanto il *convincere*, esso sarà tanto più raggiungibile quanto più trasparente riesca ad essere il confronto dialettico anche con argomentazioni di tipo diverso. Ed è qui, su questo terreno, che si costruisce e si consolida in maniera dinamica la legittimazione della Corte stessa<sup>33</sup>.

### **1.1. una breve, ma necessaria, postilla: il giudizio preventivo sulle leggi elettorali**

Sia consentito, a questo punto, fare quel rapido cenno cui si è detto sopra relativo alla nuova attribuzione riconosciuta alla Corte con l’introduzione del giudizio preventivo sulle leggi elettorali. Al di là delle diverse opinioni che si possono formulare in merito ai non pochi profili applicativi che questo nuovo strumento di accesso alla Corte presenta – ad esempio, l’oggetto del giudizio, la legittimazione al (e la motivazione del) ricorso, e non da ultimo il rapporto tra il giudizio preventivo (eventuale) e l’altrettanto eventuale giudizio in via incidentale, e dunque successivo<sup>34</sup> – ciò che non appare discutibile è proprio la forte connotazione politica di questo tipo di giudizio. Una connotazione che già è propria di ogni giudizio che si svolge “a caldo”, ovvero nell’immediatezza della approvazione della legge, e dunque in un clima politico-istituzionale che ancora non ha avuto modo di stemperarsi, ma che in questo caso è accentuata dalla circostanza, non di poco conto, che oggetto del giudizio è l’atto più

---

e più vivace si manifesta il dissenso delle forze politiche, e dove quindi l’opera creativa della giurisprudenza, se diviene più piena di responsabilità, può dare la completa misura della sua utilità, svincolando la vita e la sorte della costituzione dalle vicende di un partito politico”.

<sup>31</sup> Così Q. CAMERLENGO, *La saggezza della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2011,

<sup>32</sup> D. TEGA, *La Corte costituzionale vista da vicino. Intervista a Gaetano Silvestri*, in *Quad. cost.*, 3/2014, 757. Vedi anche L. D’ANDREA, *Brevi note intorno al rapporto tra teoria della Costituzione e accesso al giudizio di costituzionalità*, in A. Anzon - P. Caretti - S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2000, in part. 518 e lo studio monografico di A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano 1996.

<sup>33</sup> Per lo stretto legame tra Corte costituzionale e opinione pubblica lungo il quale si costruisce e si consolida anche la legittimazione della prima, cfr. M. FIORILLO, *Corte costituzionale e opinione pubblica*, in V. Tondi della Mura - M. Carducci - R.G. Rodio (a cura di), *Corte costituzionale*, cit., in part. 115 ss.

<sup>34</sup> Occorre osservare, in proposito, come non sia da escludere, in caso di passaggio della Riforma, che la Corte, di fronte alla costituzionalizzazione della possibilità di un giudizio preventivo sulle leggi elettorali, possa rivedere la posizione assunta in occasione della sent. 1 del 2014 in merito alla configurabilità di un giudizio in via incidentale, posto che le leggi elettorali non costituirebbero più una c.d. “zona franca”. In tal senso, cfr. G. SALERNO, *L’Italicum davanti alla Corte costituzionale: una sfida ad ampio raggio*, in *federalismi.it.*, 17/2016, 6. Sulle altre questioni applicative, cfr. A. CIANCIO, *op. cit.*; F. DAL CANTO, *op. cit.*

intriso di politicITÀ, costituendo lo snodo essenziale per il funzionamento della forma di governo.

Certo, il contesto politico-istituzionale nel quale questa soluzione si cala diviene ineludibile per decodificarne il significato<sup>35</sup>. L'intera vicenda che ha caratterizzato la "vita" e la "morte" della legge elettorale n. 270 del 2005 ha disegnato un quadro talmente emergenziale che altrettanto straordinarie sono state le risposte offerte dal Giudice costituzionale e dal potere politico<sup>36</sup>: il primo, nel momento in cui, pur di giungere a una decisione (la storica n. 1 del 2014), ha forzato i capisaldi del sindacato in via incidentale<sup>37</sup>, ha effettuato una scelta molto politica<sup>38</sup>; il secondo, pur di evitare in futuro scenari simili, ha ritenuto più opportuno riuscire ad avere contezza sin da subito, e dunque prima che i danni siano irreparabili, della eventuale incostituzionalità della disciplina elettorale. Così come, altrettanta considerazione, ai fini anche della valutazione complessiva del giudizio introdotto, merita il fatto che si tratta di giudizio preventivo limitato ad un'ipotesi unica e specifica.

Detto questo, è indubbio che la sovra-esposizione politica cui sarà destinata la Corte, qualora dovesse essere chiamata ad esprimersi, renderà molto più arduo per lo stesso organo di giustizia costituzionale riuscire a mantenere quel doveroso equilibrio tra politica e giurisdizione cui si è fatto fin qui riferimento, vista la eccezionale *vis attrattiva* che, seppur in un caso isolato, la prima sarà capace di esercitare<sup>39</sup>. Ricorrendo a un'espressione utilizzata da Antonio Ruggieri, le "sirene" della politica<sup>40</sup>, in questo caso, rischiano di diventare assordanti.

## **2. Sulla modifica relativa alla modalità di elezione della componente "parlamentare" della Corte**

### **2.1. La stretta connessione tra tipo di composizione e ruolo della Corte: il rifiuto della categoria della rappresentanza**

---

<sup>35</sup> Un contesto che, come messo in evidenza di recente da P. CARNEVALE nel suo intervento nel dibattito *Giudici e legislatori*, in *Dir. pubbl.* 2/2016, 590 ss., non può ridursi solo all'ennesimo "strappo compiuto dalla giurisdizione ai danni del legislatore, nel segno di quel *Judicial activism* che costituisce (...) una delle cifre caratteristiche della dinamica propria delle democrazie contemporanee", 595, essendo ben più ampi e problematici gli elementi di contesto da valutare.

<sup>36</sup> P. VERONESI, *Verso il referendum: punti fermi, pregi e problemi della riforma costituzionale* sub iudice, in *Studium iuris*, 7-8/2016, 817, ha parlato di "devastante esperienza costituzionale" suscitata dalla legge elettorale poi dichiarata incostituzionale.

<sup>37</sup> Vedi ancora G. SALERNO, *op. cit.*, anche per le riflessioni relative al prossimo giudizio sul c.d. *Italicum*.

<sup>38</sup> Ancora P. CARNEVALE, *ult. cit.*, ragionando sugli effetti della pronuncia, arriva a concludere che, 606, se "la sent. n. 1/2014 si presenta a tutta prima (...) quale espressione di un atteggiamento oltraggioso dei giudici nei confronti del legislatore, che violano il tempio della riserva parlamentare di decisione, l'enfasi prudenziale che ne percorre la motivazione sino alla sostanziale neutralizzazione del decisum rischia di trasformare la 'profanazione' in 'protezione', l'affronto in cortesia, lo schiaffo in mano tesa".

<sup>39</sup> P. VERONESI, *ult. cit.*, 817.

<sup>40</sup> A. RUGGERI, *La Corte e le sirene della politica (frammenti di uno studio su esperienze e tendenze della normazione e politicITÀ dei giudizi di costituzionalità)*, in V. Tondi della Mura - M. Carducci - R.G. Rodio, (a cura di), *Corte costituzionale*, cit., 664 ss.

Se il percorso battuto dalla Corte è quello sin qui tracciato e che, come già evidenziato, richiede alla stessa una enorme capacità di mantenere la barra dritta lungo un crinale molto scivoloso, in una parola, il valore dell'*equilibrio*, è proprio questo che trova una prima ed intensa forma di manifestazione appunto nella composizione dell'organo di giustizia costituzionale<sup>41</sup>. Non a caso, come più volte evidenziato dalla dottrina, esiste una relazione intima tra *composizione e ruolo* delle corti<sup>42</sup>.

È più che noto, infatti, come i cinque giudici di nomina presidenziale siano stati previsti proprio al fine di tenere insieme, contemperare, attraverso dunque un punto di equilibrio che solo una componente *super partes*, dunque istituzionale, può garantire<sup>43</sup>, la matrice politica (i cinque eletti dal Parlamento in seduta comune) e quella giurisdizionale (i cinque eletti dalle Supreme Magistrature).

La natura mista della composizione della nostra Corte, laddove *mista* significa non già presenza di componenti appartenenti a classi distinte per *status* e poteri, bensì pluralità di matrici diverse<sup>44</sup>, è una conseguenza naturale e diretta delle funzioni richieste alla giustizia costituzionale<sup>45</sup> e, proprio per tale motivo, rifiuta ogni logica di tipo rappresentativo<sup>46</sup>.

La categoria della rappresentanza, cioè una sorta di mandato più o meno diretto di cui i giudici sarebbero investiti dai diversi organi che li eleggono o nominano, è del tutto estranea alla funzione stessa della giustizia costituzionale<sup>47</sup> che, invero, essendo orientata al servizio dell'esclusiva garanzia della superiorità costituzionale, rinnega il suo esercizio da

---

<sup>41</sup> Cfr. R. TONIATTI, *La giurisdizione costituzionale nel quadro degli equilibri istituzionali: il rilievo dei profili strutturali*, in M. Calamo Specchia (a cura di), *Le Corti costituzionali. Composizione, Indipendenza, Legittimazione*, Torino 2011, 408-09, per il quale la composizione dell'organo deve esprimere "un momento di equilibrio" fra le ragioni che si pongono a fondamento per un verso "della specialità della giurisdizione costituzionale con correlato *intuitus personae* per la scelta dei componenti dell'organo", per un altro "della necessaria indipendenza dei giudici costituzionali quale condizione minima indispensabile per la qualificazione stessa di giurisdizione"; O. CHESSA, *op. cit.*, 89.

<sup>42</sup> Cfr. G. GUZZETTA, *Relazione introduttiva*, cit., 6, "l'assetto organizzativo costituisce una delle coordinate fondamentali per definire la posizione dell'organo nel sistema". Pertanto, occorre essere consapevoli del fatto che "anche un solo spostamento all'interno di questo ingranaggio" sia in condizione di modificare sensibilmente l'assetto di insieme determinando uno slittamento della posizione della Corte nel sistema" (IBIDEM, 7). A ulteriore riprova, si vedano i dilemmi d'inizio anno – e non ancora risolti – sottesi alla sostituzione del Giudice Scalia alla Corte Suprema degli Stati Uniti, su cui cfr. F. CLEMENTI, *Scalia after Scalia. La Corte Suprema americana e i dilemmi di una (rischiosa) nomina*, in *federalismi.it.*, n. 4/2016.

<sup>43</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 95. I. NICOTRA GUERRERA, *Spunti in tema di elezione e nomina dei Giudici costituzionali*, in P. Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino 1996, 112-113, ribadisce come proprio nella nomina presidenziale di 5 giudici vi sia l'"espressione maggiormente emblematica" del ruolo di garante dell'assetto costituzionale del Presidente della Repubblica.

<sup>44</sup> G. ZAGREBELSKY, *ult. cit.*, 93-94.

<sup>45</sup> Molto chiaramente L. PESOLE, *Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali*, in A. Anzon - G. Azzariti - M. Luciani (a cura di), *La composizione della Corte*, cit., 17.

<sup>46</sup> IBIDEM, 31.

<sup>47</sup> Al più, come evidenziato da R. TONIATTI, *op. cit.*, 410, si può fare riferimento a un concetto "del tutto metagiuridico" di rappresentatività, "ovvero di rappresentazione plurale, ovvero sociologica o culturale o anche di genere, di natura essenzialmente descrittiva o riflessiva della realtà sociale o culturale dell'ordinamento". Secondo L. PESOLE, *ult. cit.*, 48, "la pretesa stessa di utilizzare per la composizione della Corte una logica rappresentativa si traduce nello snaturamento dell'organo di giustizia costituzionale".

parte di un organo che sia esponenziale di qualsivoglia categoria di interessi<sup>48</sup>. In Corte non sono “portati” gli interessi del Parlamento<sup>49</sup>, delle Supreme Magistrature<sup>50</sup> ovvero della Presidenza della Repubblica: ciò che si realizza all’interno della Corte è un processo di osmosi tra competenze, esperienze e sensibilità diverse che si fondono tra loro, arricchendosi di tale pluralità, in vista di una risultante unitaria che si stacca dalle (e trascende le) differenti provenienze, e risponde solo alla esigenza di garantire il rispetto dei valori e dei principi costituzionali<sup>51</sup>. Non a caso, le norme che definiscono lo *status* dei giudici costituzionali sono preordinate a garantirne la massima indipendenza<sup>52</sup>.

## **2.2. L’elezione da parte del Parlamento in seduta comune: una scelta con una ratio specifica.**

Volgendo lo sguardo in particolare alla componente parlamentare, quella ora incisa dalla Riforma, è da osservare come questa esigenza di slegare il più possibile i membri eletti da qualsivoglia forma di rappresentatività di determinati gruppi (di maggioranza o minoranza) ha trovato soddisfazione nella scelta, che “non è di poco momento”, di affidare l’elezione al Parlamento in seduta comune<sup>53</sup>, con la previsione di maggioranze qualificate. Per cogliere

---

<sup>48</sup> G. ZAGREBELSKY, *ult. cit.*, 94; Secondo J. LUTHER, *I giudici costituzionali sono giudici naturali?*, in *Giur. cost.*, 1991, 2493, “i giudici non rappresentano gli interessi delle loro categorie, bensì delle concezioni diverse in ordine alle stesse funzioni della giustizia costituzionale”.

<sup>49</sup> Si chiede B. CARAVITA, *Giustizia e riforme costituzionali*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, Padova 1999, 387, “non si è forse sempre detto che con l’ingresso in Corte si stempera e si dissolve il vincolo partitico dei giudici costituzionali eletti dal Parlamento?”; R. ROMBOLI, *La giustizia e la Corte costituzionale*, *ivi*, 454, “la Corte costituzionale non può e non deve ritenersi rappresentativa né, in generale, da un punto di vista politico, né di alcune, particolari categorie”.

<sup>50</sup> Vedi G. AMATO - F. BASSANINI, *La Corte costituzionale, un istituto da riformare?*, in *Pol. dir.*, 1972, 815, i quali hanno detto che “i cinque giudici eletti dalle supreme magistrature dello Stato, lungi dall’esprimere il terzo potere, rappresentano solo il collo di una bottiglia che contiene, più sotto, vino di assai diversa gradazione”; cfr., più recent., L. PESOLE, *ult. cit.*, 34-5, che evidenzia come i giudici eletti dal potere giudiziario non stanno a rappresentare il potere giudiziario, quanto la componente tecnica che si innesta nella composizione mista ed equilibrata della Corte.

<sup>51</sup> Cfr. in maniera ampia G. GUARINO, *Deliberazione-nomina-elezione (A proposito delle modalità di elezione da parte del Parlamento dei giudici della Corte costituzionale)*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1954, 97-98. Secondo G. D’ORAZIO, *Aspetti dello status di giudice della Corte costituzionale*, Milano 1966, 160, nella composizione mista non ci deve essere il riflesso delle forze politiche ma bisogna fondere in un insieme omogeneo le tre diverse istanze costituzionali: la soggezione alla legge, la rappresentanza nazionale e la rappresentanza dell’unità nazionale; G. ZAGREBELSKY, *ult. cit.*, 95, vede nella composizione della Corte il riflesso delle “tre grandi concezioni della giustizia costituzionale, come funzione appunto giudiziaria, politica e istituzionale”. Cfr. anche A. RUGGERI, *Prospettive di democratizzazione*, in *Foro it.*, 1998, V, 237, le corti non svolgono il complesso delle loro attribuzioni avendo per esclusivo riferimento il valore democratico. La loro attività, pur facendo riferimento ad esso, “lo trascende, se è vero che il fondamento e lo scopo assieme della giustizia costituzionale sono, essenzialmente, nella salvaguardia di tutto il patrimonio assiologico che sta alla base dell’ordinamento”. La Corte al servizio del valore democratico, ma questo al servizio della Corte.

<sup>52</sup> Cfr. P. PASSAGLIA, *La disciplina della composizione come primo cardine dell’indipendenza e della legittimazione dell’organo: il caso della Corte costituzionale italiana*, in M. Calamo Specchia (a cura di), *Le Corti costituzionali*, cit., 213, che ribadisce come esista una stretta correlazione tra *status* dei giudici e posizione della Corte nel sistema. “L’indipendenza dei giudici è fattore primo di legittimazione della Corte che non deve svilupparsi sul terreno democratico bensì in quello della capacità tecnica di proteggere la superiorità costituzionale”.

<sup>53</sup> Sulla natura di tale organo, cfr. L. PALADIN, *Sulla natura del Parlamento in seduta comune*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 414. P. GIOCOLO NACCI, *Alcune riflessioni sul Parlamento in seduta comune*, in AA.VV., *Scritti in*

appieno il significato di tali scelte pare opportuno ricorrere all'insegnamento di due Illustri Maestri. Per quel che concerne l'elezione affidata al Parlamento in seduta comune, Livio Paladin ha sottolineato come si trattò di opzione fatta per rimarcare l'estraneità di tale elezione dalle attività riconducibili all'indirizzo politico<sup>54</sup>. Egli, infatti, ha sottolineato come le funzioni elettive del Parlamento in seduta comune si differenzino profondamente ad esempio da quelle del corpo elettorale, in quanto le scelte di quest'ultimo non si limitano solo alle persone degli eleggibili bensì contemplano anche i programmi di cui questi si fanno portatori (di tal guisa può dirsi che il corpo elettorale partecipa alla formazione dell'indirizzo politico), laddove le scelte del primo riguardano esclusivamente i titolari delle cariche elettive senza che l'organo elettore possa predeterminare alcunché rispetto ai fini cui gli stessi titolari devono tendere<sup>55</sup>. Ecco che le funzioni del Parlamento in seduta comune, elettorali e non, appartengono a una categoria speciale, per ricorrere ancora alle parole di Paladin, di "esecuzione costituzionale", giacché si distinguono da quelle di ciascuna camera per il fatto che il loro esercizio è sempre obbligatorio e hanno in ogni caso contenuto tipico<sup>56</sup>.

Per quel che riguarda la previsione di una maggioranza qualificata, Giuseppe Guarino, dopo aver ribadito che la Corte non è organo rappresentativo e che, pertanto, la sua natura deve escludere che gli eletti possano essere considerati rappresentanti dei singoli gruppi maggioritari o minoritari, nel chiedersi quale maggioranza (tra semplice, assoluta e qualificata) fosse più idonea per assicurare la massima imparzialità dei giudici, ebbe a concludere affermando che "il fine che si vuole conseguire non è quello di eliminare i rappresentanti delle minoranze, ma quello di escludere dalla elezione ogni carattere rappresentativo (...). Strumento idoneo per conseguire il fine predetto (...) è la sola maggioranza qualificata" dal momento che "la elevazione del *quorum* obbliga a far ricadere la scelta su personalità che siano lontane dalla lotta politica immediata e diano tale affidamento di imparzialità, da poter ottenere il consenso di tutti i gruppi, anche i politicamente più lontani, il cui voto sia necessario per la formazione della maggioranza richiesta"<sup>57</sup>.

In definitiva, la modalità prescelta per l'elezione dei giudici costituzionali è stata quella che, in astratto – perché è ben noto che poi nella pratica si è assistito comunque a una sorta di "spartizione" dei giudici tra le maggiori forze politiche – ha meglio garantito l'affrancamento da logiche rappresentative in modo tale che gli stessi giudici fossero soggetti *di* nessuna parte, ma, al più, "*dalla* parte dei valori"<sup>58</sup> (corsivo mio).

---

*memoria di Livio Paladin*, II, Napoli 2004, 997, per il quale esso "non costituisce la mera sommatoria ma un organo diverso, innanzitutto perché titolare di competenze sue proprie". Lo stesso A. sposa la tesi dell'organo perfetto, *IBIDEM*, 1003 ss. (in senso contrario, quindi, per un organo come collegio imperfetto, cfr. I. NICOTRA GUERRERA, *Spunti in tema di elezione*, cit., 115-116).

<sup>54</sup> L. PALADIN, *ult. cit.*, 414.

<sup>55</sup> *IBIDEM*, nota 63. Secondo la più autorevole dottrina, il Parlamento in seduta comune sarebbe legittimato a deliberare senza previa discussione sulle candidature che, qualora vi fosse, "qualificherebbe nello stesso modo gli eletti" facendo perdere all'organo stesso quella posizione *super partes* (G. FERRARA, *Il presidente di assemblea parlamentare*, Milano 1965, 294).

<sup>56</sup> L. PALADIN, *ult. cit.*, 415-417.

<sup>57</sup> G. GUARINO, *ult. cit.*, 98.

<sup>58</sup> I. NICOTRA GUERRERA, *ult. cit.*, 114.

La composizione della Corte, in definitiva, è stata un fattore decisivo della sua autorevolezza.

Nel nutrito dibattito che si è generato attorno alla Riforma costituzionale sottoposta al referendum, proprio il caso della Corte è stato recentemente proposto come modello cui guardare per cogliere come non sempre a una vaghezza e incertezza del dato positivo corrisponda l'inefficienza di un organo<sup>59</sup>: in particolare, l'esperienza della Corte, segnata, come noto, da un ampio scarto tra quanto è stato posto dal Costituente e quanto è stata capace di affermarsi e di legittimarsi, *motu proprio*, nel sistema istituzionale<sup>60</sup>, potrebbe essere d'esempio per depotenziare e sdrammatizzare i dubbi che si addensano attorno all'incerto nuovo disegno costituzionale del Senato. Il parallelismo proposto è certamente suggestivo e, in linea generale, condivisibile. Occorre, tuttavia, per quel che qui interessa, osservare come dietro la Corte vi fosse un elemento poi rivelatosi cruciale nel percorso di affermazione della stessa, rappresentato proprio dal tipo di composizione, che già esprimeva equilibrio e, dunque, autorevolezza.

### **2.3. La scelta operata dalla Riforma costituzionale**

Rispetto a questo quadro d'insieme, scendendo ora più nel dettaglio della modifica del metodo di elezione della componente parlamentare, occorre subito dire che il pericolo paventato da molti, e a dire il vero in astratto per nulla ipotetico, è proprio quello di uno snaturamento di questa indipendenza da parte dei giudici di estrazione parlamentare, con riflessi sull'intera compagine della Corte: la circostanza che da cinque giudici eletti dal Parlamento in seduta comune si passi a tre eletti dalla Camera, organo di rappresentanza nazionale, e due eletti dal Senato, organo che invece cambia la propria natura ponendosi come rappresentante delle istituzioni territoriali, permetterebbe la configurazione di questi ultimi quali giudici di matrice regionalista e, come tali, potenzialmente identificabili come rappresentativi di alcuni interessi specifici.

#### **2.3.1. Uno sguardo al diritto comparato**

Per poter svolgere alcune considerazioni sul punto, oltre a quanto sin qui detto, è opportuno dare uno sguardo al diritto comparato e ricordare come nella selezione dei giudici costituzionali esso offra una distinta tendenza tra i paesi appartenenti alla tradizione *common* e *civil law*: nei primi, infatti, prevale l'opzione per la nomina, secondo una logica più attenta alla valorizzazione dei requisiti della professionalità tecnica dei giudici, mentre nei secondi la

---

<sup>59</sup> Cfr. G. D'AMICO, *Luoghi comuni e paradossi nel dibattito sulla riforma della Costituzione*, in AA.VV., *Il referendum sulla riforma costituzionale*, cit. 604-5.

<sup>60</sup> *Ex multis*, E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, cit., *passim*; A. SIMONCINI, *L'avvio della Corte costituzionale e gli strumenti per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto*, in *Giur. cost.*, 4/2004, 3065 ss.; G. LANEVE, *La Giustizia costituzionale*, cit.

procedura elettiva che, al contrario, pare più sensibile alla esigenza di creare comunque un raccordo con la rappresentanza democratica<sup>61</sup>. Già rispetto a questa bipartizione appare, ancora una volta, il punto di equilibrio offerto dalla nostra Corte che ai giudici eletti (dal Parlamento ma anche dalle Supreme Magistrature) unisce i giudici nominati dal Capo dello Stato.

Con modalità e intensità diverse, in entrambi i modelli si pone il tema della partecipazione degli enti intermedi, stati federali o enti regionali, alla procedure volte a determinare la composizione delle corti costituzionali<sup>62</sup>. Non a caso Hans Kelsen auspicava per un Tribunale costituzionale di uno Stato federale una composizione paritaria, con sufficienti garanzie di obiettività e che esso si presentasse “non come organo esclusivo della federazione o degli stati-membri ma come organo della collettività che ugualmente li contiene, della costituzione totale dello stato, della quale dovrebbe assicurare il rispetto”<sup>63</sup>.

I modelli tedesco e spagnolo offrono spunti interessanti in tal senso. Peculiare, nel panorama comparato, è la struttura bipolare del *BundesVerfassungsgericht*, che si compone di due Corti gemelle (*Senate*), di otto membri ciascuna, le cui competenze sono distinte e separate, spettando alla prima (il *Grundrechtesenat*) la competenza sui ricorsi individuali e sulle questioni di legittimità aventi ad oggetto i diritti, e alla seconda (lo *Staatsgerichtsbarkeit*) le funzioni tradizionali. Dei sedici membri del *BundesVerfassungsgericht*, otto sono eletti in maniera diretta e a maggioranza dei 2/3 dal *Bundesrat*, organo di rappresentanza dei Länder a livello federale, e otto dal *Bundestag* in maniera indiretta, attraverso un comitato di elezione composto da dodici deputati<sup>64</sup>. Come messo in evidenza da attenta dottrina, la distribuzione dei poteri elettorali in Germania non opera tra i diversi poteri dello Stato, quanto tra la maggioranza governativa e l'opposizione in entrambi i rami del parlamento<sup>65</sup>.

Più articolata è la procedura di selezione in Spagna, dove i dodici membri del Tribunale costituzionale sono nominati tutti dal Re su proposta della Camera (quattro), del Senato (quattro), del Governo e del *Consejo general de Poder Judicial* (due a testa). I quattro giudici di competenza della Camera sono designati ed eletti dalla stessa con maggioranza non infe-

---

<sup>61</sup> J. LUTHER, *La composizione dei tribunali costituzionali e le autonomie territoriali: esperienze straniere*, in A. Anzon - G. Azzariti - M. Luciani (a cura di), *La composizione della Corte*, cit., 68 ss. Recent. A. VEDASCHI, *La giustizia costituzionale*, in P. Carozza - A. Di Giovine - G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, II, Roma-Bari 2014, 1126 ss.

<sup>62</sup> Secondo G. GUZZETTA, *op. cit.*, 10, in termini astratti sembra difficile poter negare l'esistenza di numerosi esempi offerti sul piano comparato, che testimoniano una relazione tra assetto organizzativo della Corte e forma territoriale dello Stato. In senso parzialmente contrario, cfr. A. ANZON, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino 2003, 47 che, in riferimento al modello statunitense, nota come “nello Stato federale per eccellenza, il reclutamento dei giudici della Corte Suprema non si può dire indefettibilmente legato all'articolazione territoriale del Paese”.

<sup>63</sup> H. KELSEN, *La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)*, in *Rev. dr. publ. et sc. pol.*, 1928, 197 ss., ora in *Id.*, *La giustizia costituzionale*, ed. a cura di C. Geraci, Milano 1981, 205.

<sup>64</sup> La dottrina più attenta al modello tedesco (J. LUTHER, *I giudici costituzionali sono giudici naturali?*, cit., 2484) ha visto nel metodo elettorale di composizione della Corte tedesca una corrispondenza con “una concezione degli organi della giustizia costituzionale in cui sembra prevalere l'esigenza di una sorta di legittimazione e rappresentatività democratica”. Anche nelle Corti dei Länder vale la rappresentatività democratica: prevale l'elezione parlamentare demandata al Landtag.

<sup>65</sup> *IBIDEM.*

riore ai 3/5, mentre la designazione dei quattro giudici di competenza del Senato, camera di rappresentanza territoriale, ha subito importanti modifiche ad opera della *Ley Organica* 6/2007, di riordino dell'organizzazione e del funzionamento del *Tribunal Constitucional*, e della modifica del Regolamento del Senato, che ha previsto la partecipazione delle Assemblee legislative delle Comunità autonome nella designazione dei giudici di spettanza del Senato<sup>66</sup>: il Presidente del *Tribunal* comunica a tutti i Presidenti delle Comunità autonome l'apertura dei termini per la candidatura, dimodoché ciascuna comunità proponga massimo due nominativi; a questo punto, la *Comision de Nombramientos* (composta dal Presidente del Senato e dai portavoce dei gruppi) verifica e sceglie fra tutti i nominativi proposti i quattro candidati da sottoporre al voto del Senato (a maggioranza dei 3/5)<sup>67</sup>.

### **2.3.2. Il problema della presenza regionale all'interno della Corte**

Anche il sistema di giustizia costituzionale italiano si è confrontato, sin dall'origine, e poi non poche volte, con il problema del ruolo delle Regioni nella designazione di una parte dei componenti della Corte.

Adirittura in sede di Assemblea Costituente vi furono proposte volte a coinvolgere gli enti regionali in modo diretto: l'emendamento Laconi chiese che alcuni giudici venissero eletti direttamente dalle Assemblee regionali, secondo un'ottica piegata sulla piena democraticità dell'organo<sup>68</sup>; Perassi, con la sua proposta, avanzò l'idea di consentire alle Regioni la nomina di un "proprio" giudice ogniqualvolta si fossero presentati giudizi che le vedessero coinvolte.

È del tutto normale che, abbandonate queste ipotesi "estreme", il problema riaffiorò in modo significativo allorquando l'ordinamento regionale vide concretamente la luce: le istanze del decentramento vivevano agli inizi degli anni Settanta la loro massima potenza e, con esse, le aspirazioni relative al ruolo che le regioni potevano esercitare nell'assetto complessivo del sistema. In uno scritto del 1972, dal titolo emblematico, "*La Corte un istituto da riformare?*", Giuliano Amato e Franco Bassanini, per venire incontro alle nuove e reali esigenze che da lì in avanti il regionalismo avrebbe posto anche alla Corte, nell'ottica di una risistemazione delle nomine dei giudici, proposero che le nomine da parte del Capo dello Stato, piuttosto che essere rimesse alla sua esclusiva discrezionalità, avvenissero all'interno di una cerchia di nomi offerta dai consigli regionali, cioè da quegli organi che "oggi meglio e più significativamente rappresentano l'articolazione territoriale del nostro Stato"<sup>69</sup>. Un modo per promuo-

---

<sup>66</sup> Tali modifiche sono state confermate dal Tribunal Constitucional che ne ha dichiarato la conformità a Costituzione, con le decisioni nn. 49 e 101 del 2008.

<sup>67</sup> *Ex multis*, cfr. F. BALAGUER CALLEJON (coord.), *La nueva Ley orgánica del Tribunal constitucional*, Madrid 2008, 48 ss.; I. TORRES MURO, *La reforma della ley orgánica del Tribunal constitucional y del Reglamento del Senado, puesta a prueba (SSTC 49/2008, de 9 de abril y 101/2008, de 24 de julio)*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 6/2008.

<sup>68</sup> Cfr. AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, V, Roma 1970, 4253 ss.

<sup>69</sup> G. AMATO - F. BASSANINI, *La Corte*, cit., 817.

vere una maggiore sensibilità della Corte alle esigenze delle autonomie e del decentramento<sup>70</sup>.

Questo per dire che il tema della presenza e della partecipazione delle Regioni non è, certamente, nuovo.

L'idea, tuttavia, non si è mai tradotta in nulla di concreto perché schiacciata dalla principale preoccupazione di dar vita così, all'interno della Corte, ad una sorta di mandato regionale che, per quanto visto in precedenza, sarebbe contrario alla natura dell'organo di giustizia costituzionale<sup>71</sup>.

Ma, soprattutto, è mancato quello che costituisce – come dimostra anche il diritto comparato e come messo in evidenza da attenta dottrina<sup>72</sup> – il *prius* rispetto a un eventuale coinvolgimento degli enti regionali nella designazione di parte dei giudici costituzionali: la creazione di una Camera rappresentativa delle autonomie regionali che funga, pertanto, da organo centrale di mediazione delle istanze autonomistiche e possa, quindi, partecipando alla scelta di alcuni giudici costituzionali, impedire che questi siano gravati dal marchio di essere riconosciuti come giudici rappresentativi degli interessi regionali.

Solo con la pre-esistenza di un organo di mediazione politica, la partecipazione degli enti regionali – che a quel punto troverebbe la *ratio* “non tanto nel principio dell'autonomia politica, quanto in quello pluralistico, che si pone come completamento dell'unitario principio di legalità costituzionale”<sup>73</sup> – potrebbe addirittura risultare quasi fisiologica<sup>74</sup>.

#### **2.4. L'elezione dei giudici a “Camere separate”**

Il filo conduttore del ragionamento sin qui condotto è il valore dell'equilibrio quale paradigma del ruolo e, dunque, del funzionamento dell'organo di giustizia costituzionale. Un

---

<sup>70</sup> *IBIDEM*.

<sup>71</sup> P. PASSAGLIA, *La disciplina della composizione*, cit., 206, dopo aver ricordato che una volta nominati i giudici “regionali” “potrebbe significare, nella migliore delle ipotesi, una mera rivisitazione delle autorità di designazione, ma nella peggiore l'introduzione di giudici dal mandato in certa misura vincolato alla tutela di determinate posizioni (...) come se l'ufficio di un giudice costituzionale fosse quello di garantire qualcuno (le Regioni o lo Stato) e non qualcosa (la Costituzione)”. Tra i sostenitori della presenza delle Regioni nella Corte c'è M. CARLI, *La “regionalizzazione” riguarda anche la Corte*, in A. Anzon - G. Azzariti - M. Luciani (a cura di), *La composizione della Corte*, cit., 199-200, il quale tuttavia ha precisato che non ci vogliono gli avvocati delle Regioni o i loro rappresentanti, ma solo che le “procedure di nomina dei giudici costituzionali devono garantire la compresenza, dentro la Corte, di “sensibilità” per le ragioni dell'uniformità e della differenziazione” (la sua proposta vede sui 5 giudici di nomina presidenziale 2 o 3 scelti tra una lista designata dai Consigli regionali). Interessante è anche il fatto che l'A. evidenzia come per l'elezione del Presidente della Repubblica il Parlamento sia integrato con i delegati dei Consigli, 201.

<sup>72</sup> Cfr. B. CARAVITA, *Giustizia e riforme costituzionali*, cit., 387. L. PESOLE, *op. cit.*, 51-52, osserva che “la partecipazione delle Regioni alla nomina dei giudici costituzionali può meritare considerazione nel momento in cui si riesce a sganciarla da logiche di tipo rappresentativo, cioè nel momento in cui non si pretende di ritenere tale nomina come una scelta volta ad inserire nella Corte dei componenti incaricati di difendere e rappresentare gli interessi regionali”. “Il confronto comparatistico” – prosegue l'A. – evidenzia appunto che la designazione dei giudici (...) da parte delle autonomie (...) non avviene mai in forma diretta, ma attraverso la mediazione dell'organo centrale rappresentativo degli enti decentrati”.

<sup>73</sup> L. PESOLE, *ult. cit.*, 53.

<sup>74</sup> *IBIDEM*, 54.

valore che, sul piano della composizione della Corte, trova una peculiare declinazione proprio nel rifiuto di ogni logica rappresentativa di specifiche categorie di interessi.

La modifica avanzata dalla Riforma non pare muoversi in direzione contraria rispetto a tale valore<sup>75</sup>. Al superamento del bicameralismo perfetto, che porta alla creazione di una Camera rappresentativa degli enti decentrati, che per quanto appena visto è preconditione per la partecipazione di questi alla scelta di una parte dei giudici costituzionali, si affianca, infatti, un'altra scelta importante: quella di non alterare la composizione numerica del collegio<sup>76</sup>. La proposta avanzata dalla Bicamerale, come noto, prevedeva l'innalzamento a venti giudici, con l'ipotesi di suddivisione in due sezioni, con il rischio di perdita di unità di indirizzo dell'organo<sup>77</sup>, mentre quella della Riforma bocciata in sede referendaria nel 2006, pur conservando il numero di quindici, operava una significativa redistribuzione tra i poteri (quattro al Presidente della Repubblica e alle Supreme Magistrature, quattro al Senato e tre alla Camera dei Deputati). Qui, invece, senza intaccare le nomine presidenziali e l'elezione da parte delle Supreme Magistrature, si ritocca la composizione parlamentare nell'unico modo in grado di contemperare da un lato l'esigenza di far pesare comunque il nuovo Senato che, altrimenti, stante la sua riduzione a 100 membri, sarebbe destinato a "non contare" qualora fosse stata conservata – come colpevolmente è avvenuto per il Csm<sup>78</sup> – l'elezione in seduta comune<sup>79</sup>; dall'altro, quella, appunto, di non incidere sulla composizione numerica complessiva, ma neanche su quelle delle singole componenti della Corte, a tutto vantaggio di quel valore di equilibrio più volte richiamato. Il tutto conservando, nei distinti rami, il medesimo *quorum* previsto dalla disciplina attuale (nei primi come nei successivi scrutini), con la necessità, pertanto, di raggiungere maggioranze alte<sup>80</sup>.

In altri termini, pare che la modifica apportata sia un naturale adeguamento sul "tetto"<sup>81</sup>, a seguito di una "ristrutturazione dell'edificio costituzionale"<sup>82</sup> e, come tale, accettabile<sup>83</sup>.

---

<sup>75</sup> Per una posizione critica, anche in riferimento alla elezione del Presidente della Repubblica, cfr. A. BALDASSARRE, *Una revisione della costituzione squilibrata che rischia di svuotare i controlli*, in *Lo Stato*, 6/2016, 301 ss. Sulle modifiche relative al Presidente della Repubblica, *ex multis*, D. CHINNI, *Sulla Revisione costituzionale delle disposizioni relative al Presidente della Repubblica*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2016 e E. ALBANESI, *Il Presidente della Repubblica: meno "protagonista", ma pur sempre garante*, in P. Costanzo (a cura di), *Referendum costituzionale*, cit., 53 ss.

<sup>76</sup> L. PESOLE, *ult. cit.*, 54. Per proposte diverse, avanzate durante i lavori e poi abbandonate, volte a modificare in maniera più strutturale la composizione della Corte, cfr. G. PICCIRILLI, *Il procedimento di elezione dei giudici costituzionali "a camere separate" nella legge costituzionale approvata il 12 aprile 2016*, in *federalismi.it*, 8/2016, 5 ss.

<sup>77</sup> S. GRASSI, *La Corte costituzionale come oggetto e come giudice delle riforme istituzionali*, cit., 153, che ha messo in evidenza il maggior rischio di politicizzazione di un organo così composto.

<sup>78</sup> Vedi sul punto M. VOLPI, *I membri laici del CSM: ruolo politico o di garanzia?*, in *federalismi.it*, 6/2016.

<sup>79</sup> P. COSTANZO, *Corte costituzionale: i nuovi impegni*, cit., 96, il quale evidenzia, qualora fosse stata conservata l'elezione del Parlamento "il peso poco più che simbolico dell'apporto dei senatori, la cui complessiva consistenza non attinge a quella di un sesto dei deputati. Così che la riserva al solo Senato di due giudici costituzionali su cinque (40%), intesa a salvaguardare all'evidenza l'espressione di posizioni autonome di questo ramo del Parlamento, potrebbe apparire un recupero a livello di sistema della componente territoriale". G. PICCIRILLI, *ult. cit.*, 6.

<sup>80</sup> *IBIDEM*, 7-8.

<sup>81</sup> Si deve, come noto, a Giorgio La Pira in Assemblea Costituente la definizione della Corte costituzionale quale "tetto" della "casa comune", cfr. Atti Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 28 novembre 1947.

Vi può essere, ancora, persino un ipotetico vantaggio da questa diversa elezione all'interno della componente parlamentare: se si ritiene possibile che, in considerazione del numero dei membri del nuovo Senato, a maggior ragione se dovesse manifestarsi davvero come Camera di rappresentanza territoriale e non meramente politica, l'elezione dei due giudici da parte di quest'ultimo possa avvenire in tempi ragionevoli, ciò potrebbe costituire altresì uno stimolo per l'elezione dei giudici spettanti alla Camera, che conserva invero la sua anima politica e, in definitiva, un antidoto a elezioni parlamentari che si protraggono per tempi lunghi, quando non lunghissimi, come dimostrano episodi anche recenti, a tutto svantaggio del ruolo e della legittimazione della Corte stessa.

In definitiva, la storia della Corte costituzionale ha costruito un organo talmente autorevole che, pare di potere dire, ha sviluppato al suo interno gli anticorpi necessari e idonei a contrastare qualsiasi sospetto attorno alla indipendenza dei suoi componenti, e dunque in grado di resistere, conservando pienamente la sua legittimazione, anche alla nomina di due giudici da parte del Senato, quale organo rappresentativo delle istituzioni territoriali.

### 3. La Corte e il nuovo procedimento legislativo

Come emerge in maniera pressoché uniforme in dottrina, anche quella schierata favorevolmente per il Sì alla Riforma, è presumibile che con il nuovo testo costituzionale possa acquisire uno spazio rilevante – ben maggiore quindi di quello fin qui ricoperto – la denuncia di violazioni del procedimento legislativo<sup>84</sup>. Questo principalmente per due ordini di ragioni, l'una del tutto evidente, l'altra meno. Quanto alla prima, ci si riferisce al robusto ampliamento delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo<sup>85</sup> che, peraltro, introducono per la prima volta nel nostro ordinamento, secondo uno schema conforme alla scelta di fondo del superamento del bicameralismo paritario, una dettagliata differenziazione nei procedimenti di formazione delle leggi che, inevitabilmente, ridistribuisce ruolo e peso tra Camera e Senato nella funzione legislativa<sup>86</sup>. È noto, al contrario, che, per un verso proprio la na-

---

<sup>82</sup> S. GRASSI, *ult. cit.*, 137.

<sup>83</sup> *IBIDEM*, 141. Lo stesso A., al contrario, ha ritenuto che la proposta formulata dalla Bicamerale avesse "scaricato sul tetto un po' troppo delle tensioni strutturali dell'operazione di revisione", 137-8.

<sup>84</sup> In senso contrario, cfr. M. CAVINO, *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 14. Sul tema, in generale, cfr. F. MODUGNO, *L'invalidità della legge, I. Teoria della Costituzione e parametro del giudizio costituzionale*, Milano 1970; ID., *Legge (vizi della), ad vocem*, in *Enc. dir.*, Milano 1973; A.A. CERVATI, *La formazione delle leggi*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, sub art. 72, Bologna-Roma 1985, in part. 166 ss.; ID., *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova 1985, 185 ss.; P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino 2002.

<sup>85</sup> P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di "oggetto proprio", clausola di "sola abrogazione espressa" e "riserva di procedimento" per le leggi bicamerali dell'art. 70, comma primo, del disegno di legge di revisione*, in *federalismi.it.*, n. 5/2016, 4, parla di "enfaticizzazione a livello costituzionale del come e del modo della legislazione".

<sup>86</sup> G. PICCIRILLI, *Il superamento controllato del bicameralismo paritario*, in P. Costanzo (a cura di), *Referendum costituzionale*, cit., 9, chiarisce che ciò che viene superata è la parità non la compartecipazione del Senato alla funzione legislativa. Sul procedimento legislativo, cfr. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, Pisa 2016, in

tura scarna delle attuali norme costituzionali sul procedimento legislativo, invero ampiamente disciplinato dai regolamenti parlamentari<sup>87</sup>, per un altro la tradizionale posizione della giurisprudenza costituzionale, assunta sin dalla decisione n. 9 del 1959, e in forza della quale il parametro di costituzionalità è costituito dalle sole norme costituzionali, con esclusione dei regolamenti parlamentari<sup>88</sup>, hanno di fatto impedito il decollo del controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo<sup>89</sup>. In altri termini, il nuovo dosaggio della disciplina sul procedimento legislativo a favore delle norme costituzionali pare idoneo per uno sviluppo delle contestazioni ad esso riferite<sup>90</sup>, e questo, già di per sé, comporterà un significativo riflesso sul sindacato della Corte costituzionale<sup>91</sup>.

Ma se, e siamo alla seconda ragione, come bene evidenziato da acuta dottrina, la *ratio* prevalente sottesa all'esigenza di far valere un vizio di tipo procedurale si riconduce direttamente a quelle dinamiche di forte contrapposizione tipiche di una democrazia maggioritaria<sup>92</sup>, una Riforma come quella approvata dal Parlamento che, certamente, nel suo impianto

---

part. 87 ss.; M. OLIVETTI, *I procedimenti legislativi*, in F.S. Marini – G. Scaccia (a cura di), *Commentario*, cit., 67 ss.

<sup>87</sup> Nota L. CASSETTI, *I regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in G. Azzariti (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, cit., 140, che "il dibattito dottrinale sulla natura e sulla collocazione delle norme dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti ha contribuito a definire la nozione di fonte primaria ed ha chiarito le diverse applicazioni di quella categoria: la primarietà del regolamento parlamentare, fonte legittimata direttamente dall'art. 64 Cost. a porre le norme fondamentali sul funzionamento e sull'organizzazione di ciascuna Camera ed autorizzata dall'art. 72 Cost. ad integrare i principi costituzionali sul procedimento di formazione delle leggi, non ha solo espresso la codificazione di una parte delle regole e degli istituti del diritto parlamentare, ma ha contribuito a descrivere la centralità dell'istituzione parlamentare nella forma di governo repubblicana".

<sup>88</sup> Impossibile qui richiamare l'intera bibliografia sulla sentenza e sugli sviluppi successivi: *ex multis*, P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, 240 ss.; C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, *ivi*, 622 ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli «interna corporis acta» delle Camere*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1969, 197 ss.; più recent., G.L. CONTI, *I regolamenti parlamentari*, in R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli 2006, 437 ss., in part. 440 ss.

<sup>89</sup> P. PASSAGLIA, *Il presumibile aumento*, cit., 4. In tema, V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento: le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino 2013, 460 ss.

<sup>90</sup> Vedi G. PICCIRILLI, «Oggetto proprio» delle leggi previste dal «nuovo» articolo 70 della Costituzione in via di revisione, in *Rass. parlam.*, 1/2016, 98, per il quale "l'aumento del grado di dettaglio della disciplina costituzionale sul procedimento legislativo non può non riflettersi in un sindacato maggiormente penetrante".

<sup>91</sup> Secondo P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni*, cit., 4, "l'effetto di questo processo incrementale è la probabile crescita del rischio di possibili vizi formali delle leggi e conseguentemente di un contenzioso che la nostra Corte costituzionale mostra di frequentare con una certa cautela e non poca resistenza; ma anche la progressiva rivisitazione della diffusa teorica del *vulnus* formale come vizio a statuto debole e a bassa percezione rispetto a quello sostanziale".

<sup>92</sup> P. PASSAGLIA, *ult. cit.*, 5. A. SPADARO, *Perché, tra pregi e difetti*, cit., 639-9. Più in generale sul punto, cfr. A. SAITTA, *Le oscillazioni del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano 2004, 12-13, "la democrazia, in senso formale-procedurale, all'interno delle istituzioni è sistema di limiti al potere politico e, quindi, alla maggioranza governante"; pertanto, "l'aspetto procedurale della democrazia, che (...) si concreta in una serie di istituti volti a garantire funzione e ruolo dell'opposizione parlamentare, è formale solo in apparenza, perché in nessun modo ed in nessun momento il metodo della dialettica interna alle istituzioni può restare impermeabile alla dinamica sociale". Cfr. sempre H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen 1929. In tema, cfr. G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi. Prolegomeni ad una soluzione italiana*, Milano 1996; più recent., V. CASAMASSIMA, *ult. op. cit.*, in part. 455 ss.

complessivo, si ispira ad una logica rafforzativa delle componenti “maggioritarie”<sup>93</sup>, è ulteriore motivo per credere che tali denunce potranno aumentare.

### 3.1. I possibili conflitti Camera - Senato...

Tratto caratterizzante la Riforma, e che giustifica anche l’ampliamento dell’intervento di rango costituzionale sul procedimento legislativo di cui si è sin qui detto, è la differenziazione di compiti tra le due Camere in merito alla funzione legislativa. Viene perciò meno ciò che ha rappresentato, anche nelle diverse ricostruzioni del concetto di potere legislativo – diffuso, non diffuso o, nelle ricostruzioni ormai acquisite, complesso<sup>94</sup> – il principale ostacolo alla configurazione di un conflitto costituzionale tra le due Camere.

La non certo semplice procedura legislativa<sup>95</sup> – dove alla simmetria di poteri tra Camera e Senato nella variante bicamerale ex art. 70, comma 1, fa da contraltare un’asimmetria a favore della Camera nelle varianti monocamerali<sup>96</sup> che, a loro volta, si differenziano proprio in base al tipo di intervento riservato al Senato – è certamente foriera, quantomeno nei primi tempi, di non pochi dubbi interpretativi relativi ai poteri spettanti all’uno piuttosto che all’altro ramo del Parlamento<sup>97</sup>. Dubbi che, declinandosi principalmente sul terreno dell’*an* e del *quomodo* far partecipare il nuovo Senato, sembrano essere anche uno dei riflessi di ciò che appare come uno dei punti più oscuri della Riforma, ovvero la natura stessa del Senato, quale Camera realmente rappresentativa dei territori, ovvero dalla connotazione squisitamente politica<sup>98</sup>.

---

<sup>93</sup> P. PASSAGLIA, *ult. cit.*, 6. M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l cost. Renzi - Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 4.

<sup>94</sup> A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano 1992, 126-7, in riferimento al potere legislativo, ha detto che questo non si presenta né come potere diffuso, non potendo ciascun ramo impegnare l’intero potere nell’esercizio della funzione legislativa, né come potere non diffuso, dal momento che l’autonomia e l’indipendenza delle due Camere impedisce l’individuazione di un organo di vertice. Tesi ripresa da L. PESOLE, *La legittimazione*, cit., 20-21. Sulla nozione di potere complesso, cfr. S. NICCOLAI, *Il conflitto di attribuzioni fra i poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale, (1987-1989)*, Torino 1990, 245; E. MALFATTI - R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni fra i poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino 1996, 343

<sup>95</sup> Da ultimo, P. ZUDDAS, *La produzione legislativa: tra creatività e complessità*, in P. Costanzo (a cura di), *Referendum costituzionale*, cit., 20 ss.

<sup>96</sup> Cfr. S. AGOSTA, *Dall’attuale bicameralismo paritario a quello differenziato: taluni dubbi che il salto finisca nel buio*, in AA.VV., *Il referendum sulla riforma costituzionale*, cit., 557. In tema, cfr. S. STAIANO, *Le leggi monocamerale (o più esattamente bicamerale asimmetriche)*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2016.

<sup>97</sup> G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2016, 6-7. P. VERONESI, *Verso il referendum: punti fermi, pregi e problemi della riforma costituzionale*, cit., 812.

<sup>98</sup> Ancora, *IBIDEM*, 5. Cfr. A. MORELLI, *La riforma costituzionale*, cit., 590 ss. Anche la dottrina che si è espressa per il Sì riconosce l’incertezza attorno al ruolo del Senato: cfr. R. BIN, *Referendum costituzionale: cercasi ragioni serie per il No*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2016, 3. Secondo G. SCACCIA, *Intervento al dibattito su la Riforma del Senato e del Titolo V della Costituzione, nell’ambito del Master in Istituzioni parlamentari “Mario Galizia” per consulenti d’Assemblea*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2016, 3-4, “si registra qui un’asimmetria tra mezzi e fini, poiché il Senato, per come ne sono definite la capacità rappresentativa e la funzione ordinamentale, non sembra capace di recuperare in chiave politica la riduzione di garanzie giuridico-costituzionali cui è soggetta (...) l’autonomia regionale. Non è scontato, in breve, che operi come Camera delle Regioni e delle autonomie territoriali”. In partico-

Un profilo innovativo e problematico<sup>99</sup> è quello relativo alla definizione di “oggetto proprio” che si ritrova nella previsione finale dell’art. 70, comma 1, formula ben incline a caricarsi di incertezze attorno perfino alla sua stessa “identità concettuale”<sup>100</sup> e che, richiamando le leggi bicamerali ad una sorta di omogeneità, di “purezza contenutistica”<sup>101</sup>, presenta tutte le caratteristiche per porsi quale vero e proprio discrimine tra il procedimento bicamerale e quello a prevalenza monocamerale<sup>102</sup>.

L’insorgenza di conflitti tra le due Camere è ipotesi talmente realistica che lo stesso legislatore costituzionale ha voluto porre un primo rimedio con la previsione di un’intesa tra i Presidenti delle due Assemblee (art. 70, comma 6). Si tratta di previsione certamente utile, che per altro può trovare completamento a livello regolamentare attraverso l’introduzione di una Commissione bicamerale di conciliazione in grado di orientare la decisione dei Presidenti<sup>103</sup>, e che, tuttavia, si rivela parecchio delicata, correndo lungo quella sottilissima linea di confine tra politica e diritto<sup>104</sup> che traccia un solco cruciale per l’equilibrio tra i poteri.

Un primo problema concerne la natura giuridica dell’intesa e cioè se si tratti, o meno, di atto sindacabile da parte del Giudice costituzionale: se la logica “politica”, appunto, suggerirebbe di ritenere “chiusa la partita” una volta raggiunta l’intesa tra i Presidenti, residuando l’ipotesi del conflitto solo nel caso di mancato accordo<sup>105</sup>, è altresì vero che appare complicato escludere l’intervento della Corte su atti che, avendo ad oggetto l’interpretazione di norme costituzionali sulle competenze degli organi, insistono proprio sul terreno tipico del giudizio

---

lare, l’A. vede nell’assenza del vincolo di mandato dei senatori l’elemento che più mina la possibilità per lo stesso di configurarsi come Camera realmente rappresentativa delle istituzioni territoriali. Vedi anche N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi.it.*, 4/2016. A. PACE, *La Riforma Renzi-Boschi: le ragioni del No*, in [www.rivistaaic.it.](http://www.rivistaaic.it), 2/2016, 19, evidenzia come l’assenza del vincolo di mandato anche per i nuovi senatori sia ulteriore motivo di perplessità attorno alla capacità del nuovo Senato di rappresentare effettivamente i territori. In tema, cfr. anche F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in [www.rivistaaic.it.](http://www.rivistaaic.it), 1/2016. Sul nuovo ruolo del Senato cfr., P. VERONESI, *ult. cit.*, in part. 811 ss.

<sup>99</sup> B. CARAVITA, *Referendum 2016 sulla Riforma costituzionale. Le ragioni del Sì*, Milano 2016, 19, dopo aver riconosciuto che “l’individuazione dell’oggetto proprio” di ciascuna legge sarà attività complicatissima, non solo per un legislatore disordinato come è tradizionalmente quello italiano, ma proprio perché – in linea generale – le attività umane non possono essere incasellate in “materie” o “oggetti”, giacché sono sempre molteplici e multiformi” invita tuttavia a non sopravvalutare il problema alla luce delle esperienze degli altri Stati composti, Germania *in primis*, e dell’Unione europea.

<sup>100</sup> P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni*, cit., 9.

<sup>101</sup> *IBIDEM*, 3.

<sup>102</sup> Così G. PICCIRILLI, «Oggetto proprio» delle leggi, cit., 94. Secondo ID., *Il superamento*, cit., 13 “uno scenario potrebbe essere (...) quello di ‘estenderE a questo tipo di sindacato l’esperienza maturata sull’esame di omogeneità degli emendamenti inseriti nel corso del procedimento di conversione dei decreti-legge, se non altro come unico esempio rinvenibile nella giurisprudenza costituzionale esistente circa una ‘specializzazione del procedimento legislativo’. D’altro canto, S. AGOSTA, *Dall’attuale bicameralismo*, cit., 559-60, vede in ciò l’elemento di maggior debolezza atteso che “assai ardua diventa oggettivamente l’impresa di distinguere tra i vari d.d.l. presentati a seconda dell’omogeneità o meno del loro oggetto (...) Con la conseguenza che siffatta ripartizione rischia seriamente di dimostrarsi *inapplicabile*, nella peggiore delle ipotesi, ovvero *applicabile* ma feconda di vizi *in procedendo* (e, quindi, di inevitabile contenzioso tra i due rami del Parlamento)”.

<sup>103</sup> B. CARAVITA, *ult. cit.*, 19-20.

<sup>104</sup> Vedi G. VOSA, *L’intesa tra i Presidenti delle Camere nella Riforma costituzionale: spunti per una ricostruzione*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2016, in part. 3.

<sup>105</sup> M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi-Boschi*, cit., 2-3.

della Corte sui conflitti di attribuzione<sup>106</sup>. Ma anche in quest'ultima ipotesi non mancherebbero i problemi, atteso che occorrerebbe stabilire chi possa essere legittimato a contestare l'intesa raggiunta. Tutto il discorso va ricondotto anche a monte della (eventuale) intesa e cioè al modo con cui essa può essere sollecitata: sciogliere questo nodo, compito che l'art. 70, comma 6, affida ai regolamenti parlamentari, avrà delle significative ripercussioni non già e solo sulle dinamiche interne alle Camere (rapporti tra maggioranza, minoranze e Presidente), quanto anche all'esterno di esse e dunque sul piano dell'equilibrio tra i poteri<sup>107</sup>.

Va precisato, tuttavia, che, come già anticipato, la nuova disciplina regolamentare potrà individuare forme e strumenti di raccordo volti a prevenire i conflitti costituzionali<sup>108</sup> e, soprattutto, che un ruolo fondamentale sarà svolto dall'attuazione e dalla prassi<sup>109</sup>, nella quale, in particolare, i due rami del Parlamento dovranno "autointerpretarsi non come competitori, bensì come elementi coordinati della forma di governo"<sup>110</sup> in nome del principio della leale collaborazione. Qualora questo scenario virtuoso dovesse verificarsi, le ipotesi di conflitto potrebbero al più essere relegate nella primissima fase di implementazione della Riforma. In caso contrario, queste nuove ipotesi di conflitti di attribuzione, nel confermare la caratteristica tipica dell'istituto quale strumento volto a riconoscere la Corte come organo di chiusura del sistema<sup>111</sup> e altresì in grado di definire i ruoli degli stessi organi coinvolti nel conflitto all'interno della forma di governo,<sup>112</sup> potrebbero condurre a riflessioni più ampie che coinvolgono i rapporti orizzontali, ma anche verticali tra i poteri nell'ordinamento<sup>113</sup>. Basti pensare a come questi conflitti, che appartengono al *genus* di quelli interorganici, riguardando invero il peso e il ruolo nell'esercizio della funzione legislativa della Camera quale sede della rappre-

---

<sup>106</sup> Cfr., sul punto, A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, 1/2015, 247; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa*, cit., 11; G. PICCIRILLI, *ult. cit.*, 90. P. VERONESI, *ult. cit.*, 813.

<sup>107</sup> Sono stati proposti due modelli teorici dell'intesa, l'uno più politico, che la vede l'esito di una questione di competenza promossa dalla maggioranza, condotta dal Presidente e ratificata con un voto dell'Aula (che può farne altresì oggetto di conflitto verso l'altra Camera); l'altro più giuridico che la vede come esito di una questione posta da una minoranza, condotta dal Presidente e ricorribile alla Consulta per conflitto di attribuzione, così G. VOSA, *ult. cit.*, 12. Per una critica, in generale, e dunque non rivolta nello specifico al caso delle intese *de qua*, dell'ipotesi di affidarsi alle decisioni dei Presidenti di Assemblea, cfr. A. SAITTA, *Le oscillazioni*, cit., 269.

<sup>108</sup> Cfr. le ipotesi avanzate da R. DICKMANN, *Le questioni di competenza nel bicameralismo*, cit., 11.

<sup>109</sup> *Ex multis*, E. ROSSI, *Il procedimento legislativo delle leggi "monocamerale": prime considerazioni*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2016, 13, che mette bene in evidenza anche il ruolo decisivo degli organi di garanzia.

<sup>110</sup> Così M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2016, 4.

<sup>111</sup> *Ex multis*, M. LUCIANI, *Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, in *Foro it.*, 6/2000, V, 27; V. ONIDA, *Corte costituzionale e sviluppi della forma di governo: il conflitto tra poteri e il giudizio di ammissibilità dei referendum*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari*, Quaderno n. 10, Seminario 1999, Torino 2000, 120.

<sup>112</sup> Come ben messo in evidenza dalla dottrina più attenta ai profili strutturali dei conflitti di attribuzione, S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano 1985, 357, la competenza su di essi deriva "dalla matrice più antica del giudizio costituzionale, visto come strumento di risoluzione delle concrete controversie costituzionali (*Staatsgerichtsbarkeit*), cioè delle controversie in cui l'applicazione delle norme costituzionali di organizzazione tocca da vicino la stessa definizione del ruolo politico degli organi o dei soggetti coinvolti nel conflitto". Sulla *Staatsgerichtsbarkeit*, v. E. FRIESENHAHN, *Die Staatsgerichtsbarkeit*, in G. Anschütz - R. Thoma (hrsg.), *Handbuch des deutschen Staatsrecht*, II, Mohr, Tübingen 1932, 523 ss. Per una ricostruzione storica dell'idea di giustizia costituzionale in Europa, cfr. J. LUTHER, *Idee e storie di giustizia costituzionale nell'Ottocento*, Torino 1990; T. GROPPI - M. OLIVETTI, *La giustizia costituzionale in Europa*, Milano 2003.

<sup>113</sup> Ancora G. VOSA, *op. cit.*, 19.

sentanza della Nazione e del Senato quale sede di rappresentanza delle istituzioni territoriali e dunque *in primis* delle Regioni, molto si avvicinerebbero, peraltro (ri)confermando la loro matrice comune<sup>114</sup>, ai conflitti intersoggettivi<sup>115</sup>, secondo uno schema che all'inverso si è già sperimentato sui conflitti Stato-Regioni quando hanno ad oggetto atti giurisdizionali<sup>116</sup>, ma financo, su un piano sostanziale, al giudizio in via principale.

### 3.2. ...ancora sui vizi in procedendo

Le prospettive di interesse del conflitto trovano conferma anche allargando il discorso al nuovo procedimento legislativo nella sua interezza e alla possibilità, già accennata, di aumento dei vizi *in procedendo*<sup>117</sup>. In parte della dottrina si è diffusa l'opinione per cui l'attuale sistema di giustizia costituzionale, che, per quanto anticipato, non è stato toccato dalla Riforma, possa mostrare qualche carenza in proposito: in particolare, non sarebbe stato esteso

---

<sup>114</sup> Autorevole dottrina ha evidenziato la omogenea "matrice costituzionale" dei due giudizi, che si ispira al criterio della "giurisdizionalizzazione dei conflitti politici". In entrambi i conflitti, il giudizio della Corte "garantisce il rispetto delle norme costituzionali di organizzazione", così S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 349. L'Autore riconduce l'assimilazione tra i due tipi di giudizi ad una "linea di tendenza dell'intera Carta costituzionale, che vede attenuarsi la distinzione tra il principio di divisione dei poteri – che da principio funzionale ed istituzionale diviene principio organizzatorio – e il principio di autonomia costituzionale e di decentramento – che da principio di organizzazione viene elevato a principio fondamentale, costituzionale dell'ordinamento", 348. Lo stesso A., peraltro, ha altresì messo in risalto anche la influenza reciproca tra i due tipi di giudizio: infatti, come "nei conflitti intersoggettivi l'incipiente esperienza giurisprudenziale dei conflitti tra poteri" ha portato "ad accentuare il livello costituzionale del giudizio", così "nei conflitti tra poteri, l'ampia gamma degli strumenti processuali elaborati nel giudizio sui conflitti intersoggettivi" ha reso "più facile (almeno in una prima fase) l'ammissione di nuove ipotesi di conflitto", così *IBIDEM*, 239. Vedi anche G. SILVESTRI, *Conflitto tra poteri e conflitto tra Stato e Regione: incroci obbligati e necessarie innovazioni tecniche*, in *Foro it.*, 2/1992, I, 333 ss. (sul principio di separazione dei poteri, vedi sempre *ID.*, *La separazione dei poteri*, I-II, Milano 1979-1984; più recent., sia consentito il rinvio al mio G. LANEVE, *Il principio di separazione dei poteri nell'ordinamento regionale: uno sguardo all'esperienza della Regione Puglia*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio D'Atena*, II, Milano 2015, 1551 ss.). Vedi anche le pagine introduttive della monografia di P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, Milano 1999. Altra dottrina, tuttavia, ha insistito sulla opportunità di evidenziare l'autonomia logica e funzionale dei due conflitti, soprattutto una volta che anche sul conflitto tra poteri si è sviluppata una giurisprudenza costituzionale sufficientemente ampia, v. A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, cit., 5-6.

<sup>115</sup> C. PANZERA, *Riflettendo sulla riforma costituzionale, in attesa del voto referendario*, in AA.VV., *Il referendum sulla riforma costituzionale*, cit., 570-71.

<sup>116</sup> Sul tema, oltre al lavoro monografico G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario*, Milano 2001, si vedano anche R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto "partito" tra enti ed "arrivato" tra poteri*, in A. Anzon - B. Caravita - M. Luciani - M. Volpi (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino 1993, 203 ss.; V. CASAMASSIMA, *Gli atti giurisdizionali*, in R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale*, 507 ss.; F. BIONDI, *Quando è originato da un atto giudiziario, il conflitto Stato e Regione non può mai essere preordinato a garantire le competenze tra gli enti*, in *Giur. cost.*, 1/2007, 30 ss. Vedi anche S. BARTOLE, *Conflitti di attribuzioni fra Stato e Regioni a proposito di atti di autorità giurisdizionali*, in *Le Regioni*, 1992, 413 ss.; M. D'AMICO, *Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni su atti giurisdizionali*, in *Giur. cost.*, 1990, 1780 ss.; A. CERRI, *Ancora sui limiti di sindacabilità dell'atto del giudice in sede di conflitto*, in *Le Regioni*, 1991, 1047 ss.; G. SILVESTRI, *Regioni e magistratura: conflitto intersoggettivo o conflitto tra poteri dello Stato?*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Regioni*, Napoli 1988, 349 ss. Per lo specifico tema della rappresentanza in giudizio da parte dell'autorità giudiziaria, cfr. A. RUGGERI, *Ancora in tema di conflitti tra enti originati da atti giurisdizionali, ovvero sia quando la Corte - giudice si fa...legislatore (nota minima a margine della ord. n. 353 del 2006)*, in *forumcostituzionale.it*, 4 novembre 2006; S. PANIZZA, *L'autorità giudiziaria*, in R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 117-8.

<sup>117</sup> Recentissimo il contributo di G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni '50*, in *Quad. fior.*, 2016, 127 ss.

anche alla denuncia di tali tipi di vizi quel giudizio preventivo, riservato in via esclusiva alle leggi elettorali ai sensi del nuovo art. 73, comma 2, che, sulla scorta della *saisine parlementaire* di tradizione francese, condensando in sé l'immediatezza della contestazione rispetto alla presunta violazione, la brevità dei tempi della decisione e l'efficacia di un'eventuale dichiarazione di incostituzionalità condizionante l'entrata in vigore della legge stessa, si presenterebbe come più idoneo a far fronte a tali tipi di vizi<sup>118</sup>.

In proposito occorre osservare come, venendosi a trovare in un contesto nuovo, in cui cambiano alcuni ingranaggi della forma di governo, con implicazioni inevitabili anche sulla forma di stato<sup>119</sup>, è in un certo senso doveroso per il sistema di giustizia costituzionale rimodellarsi per offrire alla mutata situazione ordinamentale lo stesso tasso di garanzia costituzionale, prevenendo altresì l'insorgere di nuove – ed ormai anacronistiche – ipotesi di “zone d'ombra” della giustizia costituzionale<sup>120</sup>: qui siamo nel fisiologico<sup>121</sup>, come dimostra anche il cammino della nostra Corte nel sistema dei poteri.

Non a caso la dottrina ha ritenuto del tutto plausibile che l'introduzione di tale ricorso preventivo a favore delle minoranze parlamentari possa avvenire attraverso una modifica alla legge cost. n. 1 del 1948<sup>122</sup>.

Stante l'attitudine delle vie di accesso alla giustizia costituzionale ad incidere pesantemente sul ruolo di quest'ultima<sup>123</sup>, accanto a ipotesi più traumatiche, volte all'introduzione di un nuovo canale, che devono comunque essere meditate e pienamente calibrate per non snaturare la funzione della giustizia costituzionale<sup>124</sup>, e che peraltro possono intervenire an-

---

<sup>118</sup> Il riferimento è a R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2015, in part. 16; A. ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Oss. cost.*, aprile 2014; F. CERRONE, *Annotazioni sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del titolo V della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 12/2014; P. PASSAGLIA, *ult. cit.*, 10 ss.; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale*, cit., 13-14: è interessante notare come tale ultima Autrice abbia sposato l'idea del ricorso preventivo quando in precedenza, cfr. *Id.*, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A. Anzon - P. Caretti - S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 148 ss., ma dunque in riferimento a un quadro certamente diverso da quello che può prefigurarsi ora, si era dimostrata ad esso contraria. Molto favorevole A. SPADARO, *Perché tra pregi*, cit., 641-2; M. MANETTI, *ult. cit.*, 4.

<sup>119</sup> Questa stretta connessione tra forma di governo e forma di stato è messa molto bene in luce, proprio in riferimento a nuove ipotesi di accesso alla giustizia costituzionale da S. GRASSI, *Prospettive dell'accesso alla giustizia costituzionale*, in A. Anzon - P. Caretti - S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso*, cit., 8 in part.: “il processo costituzionale, ancor più che in tutte le altre regole processuali riferite alle giurisdizioni comuni, è determinato dalle norme sostanziali della Costituzione e dagli equilibri della forma di Stato e della forma di governo. Ed è quindi ovvio che, a modifiche rilevanti, sul piano sostanziale, di questi equilibri, non possano non seguire anche delle correzioni o delle innovazioni sul piano dell'accesso alla giustizia costituzionale”.

<sup>120</sup> Vede questo rischio P. PASSAGLIA, *Il presumibile aumento*, cit., 12-13.

<sup>121</sup> Cfr. ancora B. CARAVITA, *Referendum*, cit., 20.

<sup>122</sup> G. BRUNELLI, *ult. cit.*, 14.

<sup>123</sup> S. GRASSI, *ult. cit.*, 6, per il quale “le prospettive dell'accesso della giustizia costituzionale toccano da vicino le prospettive del ruolo della Corte costituzionale nel sistema. Ed il ruolo della Corte è definito in modo decisivo dalla forma di stato e dalla forma di governo in cui si inserisce. L'accesso costituisce l'apertura del processo costituzionale, ma, proprio perché riguarda il momento dell'attivazione della giustizia costituzionale, definisce anche i termini in cui le articolazioni del sistema trovano la loro chiusura. Se vi sono incertezze o fragilità nel disegno della forma di Stato e della forma di governo, non si possono non avere incertezze nella definizione dei modi di accesso alla giustizia costituzionale”.

<sup>124</sup> È piuttosto evidente come l'introduzione generalizzata di un ricorso preventivo accanto al sindacato di costituzionalità, auspicato da autorevole dottrina (A. SPADARO, *op. cit.*, 639), aumenti il tasso di politicizzazione

che in un momento successivo e, auspicabilmente, solo all'esito di una esigenza reale riscontrata "sul campo", forme di tutela possono anche rinvenirsi in vie già esistenti, opportunamente rimodulate<sup>125</sup>.

### 3.2.1... ancora, il conflitto fra poteri.

Lo strumento del conflitto fra poteri<sup>126</sup>, infatti, condensando i caratteri della elasticità<sup>127</sup> e della residualità<sup>128</sup>, pare offrire prospettive interessanti in tale direzione<sup>129</sup>.

In primo luogo, esso – pur esperibile nei confronti della stessa legge, stante l'“impressionante svolta”<sup>130</sup> operata dalla sentenza n. 457 del 1999<sup>131</sup>, e al netto dei profili problematici che ha posto rispetto alla stessa natura dell'istituto dei conflitti, in particolare sul suo carattere residuale<sup>132</sup> – non presuppone necessariamente l'atto legislativo, ben potendo avere ad oggetto qualsiasi atto, o persino comportamento idoneo a ledere le attribuzioni costituzionali di un potere<sup>133</sup>. Questo, anticipando la contestazione al momento in cui si verifica la lesione delle attribuzioni costituzionali (per il tramite di una decisione dell'Assemblea ad es.) senza attendere il perfezionarsi della legge, consente una tutela immediata e scongiura

---

dell'organo di garanzia costituzionale. Sulla opportunità di ricorrere a modifiche del sistema di giustizia costituzionale secondo forme più *soft*, del “minimo mezzo”, affidandosi a interventi *ex novo* solo nei casi di *extrema ratio*, cfr. le riflessioni di P. PASSAGLIA, *Sulla inopportunità di introdurre il ricorso diretto individuale: il dibattito italiano*, in R. Tarchi (a cura di), *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso diretto di costituzionalità*, Torino 2012, in part. 341 ss.

<sup>125</sup> Vedi le riflessioni sul punto di A. SAITTA, *Le oscillazioni*, cit., 267 che, a fronte della possibilità dell'introduzione di un ricorso diretto alla Corte costituzionale, sembra preferire “altri mezzi, più semplici, per facilitare l'accesso al giudizio della Corte costituzionale (...) senza esporre in così grande misura l'ordinamento costituzionale al rischio di profonde e, tutto sommato, ingiustificate trasformazioni con, addirittura, la possibile perdita di una quota di democraticità alla ricerca di un nuovo (e sempre precario) punto di equilibrio tra le esigenze dell'affermazione del principio maggioritario e della rappresentanza popolare da un lato, e quelle della costituzionalità del sistema garantita dal giudizio di un organo sfornito di legittimazione popolare diretta”.

<sup>126</sup> Vedi V. ONIDA, *Relazione di sintesi: prospettive di ampliamento dell'accesso alla giustizia costituzionale*, in R. Tarchi (a cura di), *Patrimonio costituzionale*, cit., 351. Per le ragioni che vedono gli altri tipi di giudizio non particolarmente adatti al fine, cfr. P. PASSAGLIA, *Il presumibile*, cit., 10-11.

<sup>127</sup> P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, cit., 39, per il quale i conflitti “risultano difficilmente arginabili entro schemi preconfezionati; appena li si conia questi finiscono per poi essere nuovamente superati dalla giurisprudenza e dalla prassi. Sia sotto il profilo soggettivo, sia sotto quello dell'oggetto, si ricava dunque l'impressione di un'assai scarsa stabilità dei concetti ed istituti via via elaborati in materia. L'origine di questa apparente inafferrabilità è probabilmente lontana e trova fondamento anche nella stringatezza della disciplina sui conflitti”. Cfr. anche P. COSTANZO, *Conflitti costituzionali, ad vocem*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano 2006, 1272; A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., in part. 274.

<sup>128</sup> Secondo la ormai tradizionale tesi di R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano 1996, 130.

<sup>129</sup> A. SAITTA, *ult. cit.*, 267 ss.

<sup>130</sup> R. BIN, *Un nuovo «ricorso diretto» contro le leggi?*, in *Giur. cost.*, 1999, 3919.

<sup>131</sup> Seguita dall'ord. n. 23 del 2000. Rispetto alla pronuncia del 1999, oltre al commento già citato nella nota precedente, cfr. C. DE FIORES, *La «tormentata» ascesa dei conflitti di attribuzione su atti legislativi*, *ivi*, 3923 ss.

<sup>132</sup> L. PESOLE, *op. cit.*, 71. Residualità che resisterebbe solo per i giudici ai quali è precluso il ricorso al conflitto quando possono attivare il sindacato in via incidentale. Sul senso della residualità, *ex multis*, R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit.; cfr. anche C. DE FIORES, *ult. cit.*, 3929.

<sup>133</sup> A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 299 ss.

ipotesi di effetti caducatori *ex post* che, non verificabili nell'ipotesi di ricorso preventivo, rimarrebbero nel caso di sindacato in via incidentale<sup>134</sup>.

Vi è poi un nuovo fronte che proprio la Riforma, in caso di approvazione, non potrà non aprire ed è quello che concerne i regolamenti parlamentari: è noto, infatti, come siano queste fonti<sup>135</sup> che, nel loro formidabile potere di incidere sul comportamento dei soggetti politici all'interno della dimensione parlamentare e dunque di plasmare realmente in un modo o in un altro le dinamiche interne ovvero i rapporti con gli altri poteri<sup>136</sup>, assumeranno un ruolo decisivo nella definizione del ruolo della stessa Camera, ma ancor più, del Senato nel nuovo sistema<sup>137</sup>. Da qui la necessità improcrastinabile di metter mano, al di là della previsione contenuta nell'art. 39 della Riforma, proprio ad un adeguamento dei regolamenti parlamentari<sup>138</sup>.

Ebbene, lungo questo versante non può non avvertirsi il "peso" della nuova presa di posizione della giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 120 del 2014<sup>139</sup>, nella quale, venendo incontro a noti orientamenti dottrinali<sup>140</sup> e all'esito di una delicatissima, e non esente da critiche, operazione (ancora una volta) di bilanciamento<sup>141</sup>, si è di fatto rotto un tabù, indi-

---

<sup>134</sup> Cfr., ancora, le riflessioni di V. ONIDA, *ult. cit.*, 350.

<sup>135</sup> Per l'inserimento definitivo dei regolamenti tra le fonti del diritto, si vedano sempre le riflessioni di V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/1960, 775 ss.

<sup>136</sup> Così A. SCIORTINO, *Brevi note sui regolamenti parlamentari come parametro e come oggetto del giudizio di legittimità costituzionale*, in G. Pitruzzella - F. Teresi - G. Verde (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino 2000, 569.

<sup>137</sup> In part., cfr. N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato*, cit. Secondo P. ZUDDAS, *La produzione legislativa*, cit., 52: "gli esiti di questa nuova disciplina si riveleranno verosimilmente cruciali per il funzionamento e la stessa fisionomia del sistema politico: da un lato, infatti, il nuovo regolamento della Camera – attraverso la disciplina di dettaglio dei procedimenti legislativi, segnatamente con riferimento al rilievo che si darà, nei numerosi spazi lasciati liberi dalla nuova disciplina costituzionale, all'intervento del Governo nell'*iter legis* – dall'altro, il nuovo regolamento del Senato – attraverso la disciplina dei procedimenti bicamerali asimmetrici – saranno chiamati a definire «tratti non secondari» della futura forma di governo".

<sup>138</sup> G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3/2015, dopo aver messo bene in evidenza come storicamente si è assistito ad una asincronia tra modifiche costituzionali e modifiche regolamentari, per cui in assenza delle prime i regolamenti le hanno per certi versi anticipate, laddove a fronte di modifiche formali del testo proprio i regolamenti ne hanno tardato l'attuazione, afferma chiaramente che qualora anche in questo caso i regolamenti dovessero rallentare con la loro inerzia lo sviluppo dei nuovi contenuti costituzionali, il sistema costituzionale "perderebbe una occasione e, soprattutto, i regolamenti parlamentari con la loro inerzia costituirebbero lo strumento di una sorta di controriforma", 4. P. VERONESI, *Verso il referendum*, cit., 811.

<sup>139</sup> Vedi M. CAVINO, *op. cit.*, 13.

<sup>140</sup> Oltre alla dottrina tradizionale e agli studi di T. MARTINES, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia 1952, ora in *Id.*, *Opere*, II, Milano 2000, 85; A. TESAURO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1959, 193 ss.; A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, I, 1977, 1831 ss.; S. GALEOTTI, *Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'art. 134 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1981, 1111 ss. Il dibattito è ricostruito molto bene da L. CASSETTI, *I regolamenti parlamentari*, cit., 143 ss.; si veda anche G. RIVISECCHI, *La Corte e la politica nel maggioritario: sulla necessaria giustiziabilità del regolamento parlamentare per conflitto di attribuzioni*, in V. Tondi della Mura - M. Carducci - R.G. Rodio (a cura di), *Corte costituzionale e processi*, cit., 643 ss. Vedi ancora A. SCIORTINO, *op. cit.*, 578, la quale si chiese "se, venendo in gioco come parametro costituzionale ad esempio la protezione dei diritti delle minoranze politiche la Corte possa ritenere ancora accettabile l'esclusione della sindacabilità dei regolamenti parlamentari sulla base di una presunta strumentalità rispetto alla posizione guarentigata delle Camere o piuttosto non sia auspicabile intraprendere una via diversa in cui la stessa sindacabilità dei regolamenti parlamentari sia posta al servizio di una democrazia più esigente".

<sup>141</sup> P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 2014, 2112, rileva che la lettura della sentenza n. 120 del 2014 "suggerisce l'idea che la Cor-

viduando proprio il conflitto fra poteri come (al momento unica) porta di ingresso per una sindacabilità dei regolamenti parlamentari<sup>142</sup>.

Si tratta, invero, di pronuncia la cui portata, come ben messo in evidenza da acuta dottrina, va ben oltre la questione dell'autodichia e del regime spettante ai regolamenti parlamentari<sup>143</sup>, giacché essa ha segnato un cambiamento degli equilibri tra il Parlamento e la Corte<sup>144</sup>, aprendo forse uno spazio ulteriore per l'ampliamento del giudizio della Corte sul procedimento legislativo che appare, invero, "garanzia tanto più irrinunciabile nel contesto del sistema maggioritario"<sup>145</sup>.

Se grazie alla sentenza del 2014 i regolamenti possono, in linea di principio, costituire oggetto di un giudizio (tramite conflitto) della Corte, essi sono ancora lontani dal costituire parametro in un giudizio (anche se declinato come conflitto), come conferma la recentissima ordinanza n. 149 del 2016 con la quale la Corte, venutasi a trovare per la prima volta al cospetto di un contrasto politico-regolamentare<sup>146</sup>, avente ad oggetto la contestazione di norme

---

te abbia trovato una soluzione per certi versi mediana, essendo stata capace di fondarsi sui precedenti senza sclerotizzare la propria giurisprudenza, nel quadro di una (cauta) apertura verso le istanze favorevoli al sindacato"; R. IBRIDO, "In direzione ostinata e contraria". *La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *www.rivistaaic.it.*, 3/2014, 14.

<sup>142</sup> È noto, peraltro, che il diritto comparato offre esperienze consolidate in tal senso: si veda in particolare il caso dell'ordinamento tedesco, dove è ammessa senza riserve la sindacabilità dei regolamenti proprio nell'*Organstreit*: cfr. sentenze del *BundesVerfassungsgericht* n. 27 del 6 marzo 1952, n. 2 del 14 luglio 1959 e n. 16 del 13 giugno del 1989. In tema cfr. S.M. CICONETTI, *Regolamenti comparati e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, Padova 1979; più recent. R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, in *Rass. parlam.*, 1/2013, 185 ss., in part. 196 ss.; R. IBRIDO, *op. cit.*, 1-3.

<sup>143</sup> Si vedano, peraltro, le dichiarazioni di ammissibilità dei conflitti di attribuzioni relativi alle norme fondanti l'autodichia del Senato e al concreto esercizio di tale potere sulla base di esse (Corte cost., ord. n. 137 del 2015), e all'autodichia nei confronti dei dipendenti della Camera (Corte cost., ord. n. 91 del 2016).

<sup>144</sup> Così M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 2014, 2103 ss., 2109, secondo la quale tali equilibri, "pur ammantati della anacronistica veste degli *interna corporis acta*", "hanno rispecchiato una finalità coeva e coesistente al sistema politico repubblicano: riservare in via esclusiva alle forze presenti in Parlamento tutte le decisioni attinenti alla vita delle Assemblee, poco importa se riconducibili o meno ad una prerogativa costituzionalmente prevista. La possibilità di raggiungere soluzioni condivise tra i partiti che avevano sottoscritto il patto costituente doveva essere garantita, in questo ambito, dall'astensione non solo dei giudici comuni (...) ma anche degli organi costituzionali di garanzia". L'A. ritiene che il messaggio che la Corte ha voluto lanciare con tale pronuncia è che quella "incommensurabilità" che ha caratterizzato tradizionalmente la posizione delle Camere rispetto a tutti gli altri soggetti costituzionali, in forza della quale i regolamenti parlamentari, come tali espressione di un potere normativo che si fonda sull'autonomia politica delle Camere, sono stati esclusi dall'essere parametro e oggetto del sindacato della Corte, "non assorbe più integralmente qualsiasi manifestazione di volontà delle Assemblee: ciascuna dovrà essere valutata, caso per caso, rispetto, alla Costituzione". Vedi anche C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, in *AA.VV., Il Parlamento: atti del XV Convegno annuale dell'Associazione dei costituzionalisti*, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, *Annuario 2000*, 292.

<sup>145</sup> M. MANETTI, *ult. cit.*, 2110. Sostiene l'A., infatti, che "la pretesa del Parlamento di svolgere in prima persona un ruolo di garanzia costituzionale, legittimato dalla collaborazione di tutte le forze politiche costituenti, sia decaduta con la scomparsa (o la mutazione genetica) di quelle forze, in una con l'affermazione della logica competitiva caratteristica del sistema maggioritario". Ed allora, in fondo, "la nuova posizione assunta dal giudice costituzionale non è (...) che l'altra faccia della medaglia rappresentata dal referendum del 1993: la fine della sacralità politica parlamentare ha segnato inevitabilmente anche la fine della pretesa insindacabilità a tutto tondo", 2110. Vedi, in generale, *Id.*, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, 4/2008, 835 ss.

<sup>146</sup> S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del «giusto procedimento legislativo»: tanto tuonò che piovve?*, in *Quad. cost.*, 1/2016, 371.

regolamentari, ha dichiarato inammissibile il conflitto fra poteri non già per i profili soggettivi, sui quali torneremo a breve, quanto perché, richiamandosi alla precedente pronuncia n. 379 del 1996, ha concluso nel senso che “le eventuali violazioni di mere norme regolamentari e della prassi parlamentare lamentate dai ricorrenti debbono trovare all’interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti”<sup>147</sup>. Non è da escludere che la novella costituzionale, pur nella delicatezza della questione che tocca tasti molto sensibili per il mantenimento degli equilibri costituzionali<sup>148</sup>, possa anche condurre ad una riconsiderazione di tale posizione, ancora molto protettiva dell’autonomia e della impermeabilità del diritto parlamentare<sup>149</sup>, soprattutto tenendo conto di una maggiore attenzione nei confronti dei diritti delle minoranze che appare meritevole di essere percorsa all’interno del nuovo assetto prospettato dalla Riforma<sup>150</sup>.

### **3.2.1.1. ... ripensare ai profili soggettivi?**

Certo, come si anticipava poc’anzi, occorrerebbe rimodellare alcuni elementi del conflitto fra poteri fin qui affermatasi. Ad esempio, potrebbe tornare utile la previsione, al pari di quanto avviene per i conflitti intersoggettivi, di un termine entro il quale ricorrere – aspetto peraltro messo in evidenza dalla dottrina anche per ragioni di “economia processuale”<sup>151</sup> – visto che il conflitto insisterebbe all’interno di un procedimento i cui tempi, ma soprattutto la cui certezza, mal si concilierebbero con l’assenza di termini entro cui far valere la lesione<sup>152</sup>.

---

<sup>147</sup> Corte cost., ord. n. 149 del 2016. Per un commento, cfr. S. Rossi, *Tra politica e procedura. L’(in)utile conflitto sul d.d.l. Cirinnà*, in *Oss. cost.*, 3/2016.

<sup>148</sup> V. CASAMASSIMA, *L’opposizione*, cit., 458.

<sup>149</sup> Secondo G. RIVISECCHI, *op. cit.*, 649, spesso si richiama alla nozione di autonomia discendente dalla posizione costituzionale delle Camere, un richiamo che spesso rischia “di sconfinare in una pericolosa “separazione” del diritto parlamentare e in una rinnovata interpretazione della teoria degli *interna corporis acta*. Sembra invece, secondo l’A., che lo strumento di tutela del Parlamento e di giustiziabilità della norma regolamentare possa essere proprio il conflitto, *IBIDEM*, 651-2. Vedi anche M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova 1999, 341 ss.

<sup>150</sup> S. ROSSI, *op. cit.*, 18-19, mette in evidenza la divergenza tra quanto potrebbe accadere se dovesse passare la Riforma e la posizione “di chiusura” espressa dalla Corte nella succitata ordinanza.

<sup>151</sup> Il riferimento è a G. SILVESTRI, *Il conflitto di attribuzione tra rigidità processuali ed esigenze sostanziali*, in *Giur. cost.* 1997, 3988 ss., 3988, che ha parlato di “effetto di reiterazione” del conflitto qualora, ad esempio, la Corte dichiarò il conflitto improcedibile per tardivo deposito, come avvenuto con la sentenza n. 449 del 1997, e lo stesso possa essere riproposto successivamente. In tema cfr. anche R. ROMBOLI, *Sentenze di improcedibilità della Corte costituzionale ed effetto preclusivo alla riproposizione dello stesso ricorso per conflitto tra poteri: a proposito di una “memoria a futura memoria”*, in *Foro it.*, 1999, I, 2247 ss.; F. BENELLI, *A proposito della riproponibilità di (due) conflitti già dichiarati improcedibili*, in *Giur. cost.*, 2/2000, 1110 ss.; M. PERINI, *Una pronuncia della Cassazione sulla riproponibilità dei conflitti dichiarati improcedibili*, in *Giur. cost.*, 5/2000, 3447 ss.; E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, cit., 2002, in part. 222 ss. Più recent., e in particolare sui rapporti tra giudizio amministrativo e giudizio costituzionale sui conflitti, cfr. *Id.*, *La “strana coppia”: notifiche dei ricorsi e conflitti costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2007, 594 ss. Vedi anche le osservazioni sulla sent. n. 116 del 2003 di L. PESOLE, *La duplice lettura del principio di non riproponibilità dei conflitti*, in *Giur. cost.*, 2/2003, 914 ss.

<sup>152</sup> Vedi G. VOSA, *op. cit.*, 7, nota 14.

Così come potrebbero smussarsi alcune rigidità della giurisprudenza costituzionale in merito al profilo soggettivo del conflitto, ampliando il novero dei soggetti legittimati per ricomprendere coloro che (veri e propri *insiders*<sup>153</sup>) sono maggiormente consapevoli dei (e più sensibili ai) vizi endoprocedimentali. Pertanto, innanzitutto le minoranze parlamentari che, per altro, ottengono un'espressa e chiara menzione nel nuovo dettato, unitamente all'introduzione dello statuto delle opposizioni (art. 64, comma 2)<sup>154</sup>. Ma non pare escludersi neanche un "ritorno di fiamma", alla luce del nuovo contesto, per il riconoscimento della legittimazione del singolo parlamentare. Rispetto a un tema che ha sviluppato un fitto dibattito in dottrina, con posizioni a favore e contrarie<sup>155</sup>, non pare irrilevante la circostanza per cui la stessa Corte, pur all'interno di un ben noto filone giurisprudenziale volto a negare la legittimazione del singolo parlamentare, ha lasciato qualche spiraglio aperto allorché, con l'ord. n. 177 del 1998, nel momento in cui dichiarava inammissibile un conflitto ex art. 68, comma 1 Cost. proposto (anche) dal singolo parlamentare, affermò che "il conflitto sollevato dal deputato (...) è circoscritto ai rapporti tra prerogative parlamentari e autorità giudiziaria delineati dall'art. 68, primo comma, Cost., restando impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato". Ecco, nella eventuale nuova struttura parlamentare paiono individuarsi buone ragioni per un rinnovato interesse attorno a quelle che possono essere le "altre situazioni", atteso che la posizione granitica nell'escludere la legittimazione è ricondotta a prerogative della Camera verso altri poteri, laddove le posizioni del parlamentare nella Camera potrebbero, appunto, conoscere nuovi sviluppi<sup>156</sup>. Nicolò Zanon, nel suo tradizionale studio, d'altronde, ebbe a so-

---

<sup>153</sup> P. PASSAGLIA, *Il presumibile aumento*, cit., 7.

<sup>154</sup> Il tema è peraltro un classico della giustizia costituzionale. Secondo A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo*, cit., 268, "la logica del sistema attuale (...), ma forse si può affermare la logica di qualsiasi sistema costituzionale basato sull'equilibrio ed il bilanciamento dei poteri politicamente attivi all'interno dei termini posti dalla tavola dei valori costituzionalizzata, non può sfuggire alla necessità di legittimare al ricorso anche le minoranze parlamentari, ma non per la tutela di valori sostanziali rimasti soccombenti nella dialettica parlamentare, quanto per la difesa delle attribuzioni e del ruolo della minoranza stessa". Vedi G. BRUNELLI, *La funzione legislativa*, cit., 4. In tema, cfr. G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., in part. 23 ss. Vedi ancora, con posizione di favore, G. RIVISECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova 2003, 115-117; F. DONATI, *Tre brevi osservazioni sul "caso Previti"*, in R. Bin - G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi (a cura di), *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino 2000, 83. Sullo statuto delle opposizioni, cfr. F. PASTORE, *Lo statuto delle opposizioni parlamentari*, in AA.VV., *La Riforma della Costituzione nei lavori della Bicamerale*, cit., 117 ss.

<sup>155</sup> Quanto alle prime, cfr. M. MAZZIOTTI, *I conflitti fra poteri dello Stato*, I, Milano 1972, 234; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975, 1459; A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna 1977, 244; per le posizioni più favorevoli, G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino 1979; C. CALVIERI, *Organi parlamentari e conflitto di attribuzione. Tendenze evolutive*, in G. Azzariti (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, cit., 77 ss., in part. 84 ss. Per una ricostruzione, cfr. G. RIVISECCHI, *ult. cit.*, 90 ss.

<sup>156</sup> Si vedano in tal senso, le riflessioni di N. ZANON, *Il "caso Previti": conflitto tra poteri dello Stato o questione "privata"*, in R. Bin - G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi (a cura di), *Il "caso Previti"*, cit., 3, il quale, proprio ragionando attorno ai possibili scenari schiusi dalla ord. n. 177 del 1998, ha ritenuto preferibile il punto di vista che vede in essa segnata "la parola definitiva della Corte sul problema della legittimazione del singolo non in generale, ma, precisazione assai importante, in relazione ai soli conflitti sollevati in relazione alla garanzia prevista dall'art. 68, comma 1, Cost"; A. MORRONE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare*, *ivi*, 123-24, e più avanti, 126, allorché afferma che l'aver subordinato da parte della Corte, con la decisione n. 177 del 1998, "l'accesso del singolo parlamentare al giudizio della Corte alla condizione di rinvenire «attribuzioni individuali di potere costitu-

stenero che “le lesioni più gravi e rilevanti” del diritto al libero mandato parlamentare sono quelle “realizzate in Parlamento, ad opera della Camera d’appartenenza, trattandosi in effetti di lesioni incidenti sulla funzione rappresentativa nel suo concreto svolgimento”<sup>157</sup>. Né può tacersi il fatto, di non poco conto, che proprio nella sopra citata ord. n. 149 del 2016, la Corte, pur potendolo fare, non ha dichiarato inammissibile il conflitto per carenza del requisito soggettivo (si trattava di ricorso presentato da alcuni senatori) e, anzi, nulla ha detto in proposito.

## A mo’ di conclusione

Come si vede, dalle riflessioni sin qui proposte, emergono diversi interrogativi e qualche, necessariamente cauta, ipotesi relativa a scenari futuri. Forse, solo una consapevolezza: che, nel caso in cui la Riforma dovesse superare il vaglio popolare, si apriranno comunque prospettive molto stimolanti, oltre che per gli studiosi del diritto costituzionale, per la stessa Corte la quale sarà chiamata, in un contesto nuovo, a *rinnovare* e a *rinnovarsi* mantenendo, nella continua ricerca (ancora una volta) di un punto di equilibrio tra i poteri, stimolando in loro la leale cooperazione<sup>158</sup>, salda la posizione che le è propria, ovvero su quella “spaccatura tettonica” lungo la quale “si organizza larga parte del nostro sistema costituzionale: la contrapposizione tra *disposizione* e *norma*, tra *volontà* politica e *ragione* tecnica, tra

---

zionale», nel confermare l’orientamento prevalente nella letteratura costituzionalistica circa il significato «oggettivo» da attribuire al concetto di «potere» (...), sembra pure dimostrare che l’avveramento di quella condizione potrebbe costituire di per sé un motivo sufficiente per prescindere, anche al di là delle ipotesi connesse alla tutela delle prerogative parlamentari, dall’assorbente funzione vicaria del parlamentare che, altrimenti, verrebbe assunta dalla Camera di riferimento”. Ancora, *IBIDEM*, 128-9, mette in rilievo un postulato del costituzionalismo liberale, secondo cui “il libero esercizio delle funzioni parlamentari è assicurato dalla specificità della garanzia rappresentata dalle prerogative che sono poste a tutela del mandato parlamentare e quindi, a differenza dei ‘privilegi’, sono ‘irrinunciabili e indisponibili’ da parte del rappresentante”. Ebbene, “questo principio (...) implica che il singolo parlamentare non è titolare di un autonomo potere di azione a tutela delle proprie prerogative e che, al di là dei rapporti all’interno delle camere (nell’ambito dei quali il parlamentare può far valere le proprie posizioni, forse anche ricorrendo alla Corte costituzionale), il dialogo sulle sue prerogative intercorre tra la camera alla quale appartiene e la magistratura che lo persegue” (vedi l’ivi richiamato A. BARBERA, *I Parlamenti*, Bari 1999, 54 ss.).

<sup>157</sup> ID., *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull’art. 67 della Costituzione*, Milano 1991, 309. L’A. riconosce i singoli parlamentari come poteri non già per la capacità di dichiarare definitivamente la volontà del potere, bensì in quanto titolari di attribuzioni costituzionali proprie, *IBIDEM*, 314. Si vedano anche le riflessioni di ID., *Il “caso Previti”*, cit., 8, per il quale “la possibilità per il singolo non solo di votare, ma di presenziare in aula, e in quella sede di esercitare tutte le competenze o i diritti attribuitigli dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari, è espressione di una sua “qualità rappresentativa” singolare, che non solo gli è riconosciuta letteralmente dall’art. 67 Cost. (...), ma che sostanzia storicamente e teoricamente il concetto di rappresentanza politica”. “È davvero difficile” – prosegue l’Autore – “che tale qualità rappresentativa risulti organicisticamente riassorbita dal *plenum*, sia in termini sostanziali, guardando a ciò che sono oggi il pluralismo e la frammentazione parlamentari, sia in termini processuali, laddove si ragioni di legittimazione a stare in giudizio per conflitto”. Si veda, in tema, anche E. GARCIA, *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madrid 1989, 61 e 104-5; D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in AA.VV., *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno Annuale dell’Associazione dei costituzionalisti, Firenze 12-13-14 ottobre 2000, Padova 2001, 47 ss.

<sup>158</sup> Così M. RUOTOLO, *Corte, giustizia e politica*, cit., 385.

legittimazione attraverso la rappresentanza e legittimazione attraverso l'argomentazione, tra politica che pone il diritto e il diritto che limita la politica"<sup>159</sup>.

Di più, al momento, non si può. D'altronde, come ci insegna la più autorevole dottrina, "le vicende della nostra esperienza costituzionale, le antiche come le recenti, stanno qui proprio sotto i nostri occhi ad ammaestrarci che quello dell'improvvisato, repentino e continuo scostamento delle pur caute previsioni di partenza è, forse, uno dei tratti maggiormente caratterizzanti i non lineari, sofferti sviluppi della vita delle istituzioni"<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Così R. BIN, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in M. La Torre - A. Spadaro (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino 2002, 79.

<sup>160</sup> A. RUGGERI, *La Corte e le sirene*, cit., 700.