

Una questione (anche) di tempi: la Corte costituzionale italiana e i suoi organi eligenti (fine 2023 - inizio 2024)

Ugo ADAMO*

Sommario: 1. I tempi di nomina dei giudici costituzionali: una premessa rivolta al presente. – 2. I tempi *fuori tempo* del Parlamento in seduta comune. – 3. I tempi *fuori ratio* del Presidente della Repubblica. – 4. Fuori tempo massimo: soluzioni *de iure condito*

1. I tempi di nomina dei giudici costituzionali: una premessa rivolta al presente

“Sono stato eletto da un collegio di 14 giudici anziché di 15 non essendo ancora intervenuta l’elezione del giudice di competenza del Parlamento [...], il mio auspicio è che quanto prima si possa *completare* il collegio”.

Con queste parole, il 12 dicembre 2023, il Presidente Augusto Barbera¹ ha aperto la consueta conferenza stampa, a valle della sua elezione in Camera di consiglio avvenuta in conformità a quanto disposto dall’art. 7 del Regolamento generale della Corte costituzionale, che permette l’elezione in un periodo di tempo compreso tra il trentesimo giorno successivo alla vacanza dell’ufficio di Presidente e il decimo giorno a partire da tale data.

La *ratio* del termine minimo di trenta giorni va ricercata nella disposizione² che lo richiama anche come limite temporale entro cui è previsto che avvenga la nomina dei giudici da parte degli organi competenti. Nonostante l’impiego del modo indicativo³, questo termine è ordinatorio e non già perentorio stante l’assenza di una qualsiasi sanzione qualora la scadenza non venga rispettata, tanto che lo stesso Regolamento, ponendo unicamente un limite di tipo temporale⁴, implicitamente consente l’elezione del Presidente pur in assenza di *completezza* del *plenum* e quindi a *ranghi ridotti*.

Si ricorda che il *Plenum* della Corte è composto da 15 giudici (che durano in carica nove anni), così nominati (ex art. 135, Cost.): 5 dal Presidente della Repubblica, 5 dal Parlamento in seduta

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università della Calabria.

¹ Con l’elezione del Prof. Barbera, si potrebbe anche essere indotti a ritenere che sia stata non rispettata la regola che vuole eletto il giudice più anziano di carica e, in mancanza, il più anziano di età. Ma, in proposito, deve essere presa in considerazione la lettera resa pubblica da chi, meno giovane per età e nomina, ha formulato l’auspicio che fosse eletto Presidente il secondo per età (per meno di due mesi), essendo per entrambi coincidenti le date di elezione e di giuramento.

² Art. 5, c. 2, l. cost. n. 2/1967: “[i]n caso di vacanza a qualsiasi causa dovuta, la sostituzione *avviene* entro un mese dalla vacanza stessa” (corsivo aggiunto).

³ Cfr. nota che precede.

⁴ Art. 7, c. 2, del Regolamento: “[n]el caso in cui venga a scadenza il mandato di giudice del Presidente, la Corte deve essere convocata per una data compresa fra il giorno del giuramento del giudice che lo sostituisce e i dieci giorni successivi. Qualora la sostituzione non sia ancora intervenuta, la Corte deve essere convocata per una data non anteriore alla scadenza del termine di cui all’art. 5, secondo comma, della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, e non successiva al decimo giorno dalla scadenza medesima”.

comune e 5 dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative (3 dalla Corte di cassazione, 1 dal Consiglio di Stato, 1 dalla Corte dei conti).

Prendendo in esame accadimenti recenti in tema di rinnovazione della Corte, si osserva che il 14 novembre 2023 hanno giurato due nuovi giudici di nomina del Presidente della Repubblica che vi ha provveduto, con decreto del 6 novembre, addirittura prima del termine di scadenza dei giudici uscenti, che avrebbero cessato dalle loro funzioni solo il successivo 12 novembre. Il Capo dello Stato ha dunque adempiuto al dovere costituzionale di nominare i due nuovi membri della Corte, con massima celerità, anticipandone persino i tempi.

All'opposto, non si può tacere la circostanza che la Corte continua a rimanere priva della completezza del *plenum*; infatti non è stato ancora sostituito un giudice di nomina parlamentare cessato dall'incarico lo stesso 12 novembre. Fino a oggi, per eleggere il giudice mancante si sono svolti, senza esito positivo, due scrutini del Parlamento a Camere riunite. Difficile pensare che in tempi brevi le Camere riescano a eleggere il/la nuovo/a giudice, considerato che dal quarto scrutinio in poi, benché non siano richiesti i 2/3, sono comunque necessari i 3/5 dei componenti.

Vale inoltre ricordare che sin dal 1953 (ben prima dello stesso inizio del funzionamento della Corte che è, come noto, del 1956) il ritardo delle nomine di derivazione parlamentare è stato costante.

In tutti questi anni, a differenza del Presidente della Repubblica e delle Supreme magistrature, il Parlamento è sempre stato in ritardo nell'espletamento del compito di elezione dei giudici della Corte costituzionale che costituzionalmente (e, quindi, obbligatoriamente) gli pertiene. Non conformandosi al principio costituzionale della leale collaborazione, il Parlamento riunito in seduta comune è rimasto troppo spesso indifferente al rischio di compromettere il *buon funzionamento* della Corte costituzionale, in quanto solito a non provvedere all'elezione del/i giudice/i cessato/i dalla carica nel termine di un mese così come dettato dall'art. 5, c. 2, l. cost. n. 2 del 1967.

2. I tempi fuori tempo del Parlamento in seduta comune

Con il trascorrere degli anni e delle Legislature si è viepiù palesato il dato fattuale per cui i tempi della politica non sono soliti rispettare quelli (delle regole) costituzionali. Dal dato storico⁵ si evince chiaramente che il problema dei ritardi ha riguardato il solo Parlamento in seduta comune, anche (lo si è soliti affermare) per le alte maggioranze richieste per l'elezione di ogni singolo giudice. L'elezione parlamentare prescinde sempre dalla maggioranza semplice ovvero assoluta, e infatti anche per gli scrutini *successivi* al terzo è richiesta una maggioranza che – pur se meno elevata rispetto a quelle precedenti – rimane qualificata; essa è più elevata, addirittura, rispetto a quella richiesta per la riforma costituzionale (e quindi anche per poter emendare l'articolo che dispone sui *quorum* dell'elezione), nonché per l'elezione del Presidente della Repubblica, almeno dopo il terzo scrutinio: “[i] giudici della Corte costituzionale che nomina il Parlamento sono eletti da questo in seduta comune delle due Camere, a *scrutinio segreto* e con la maggioranza dei *due terzi* dei *componenti* l'Assemblea. Per gli scrutini successivi al terzo è sufficiente la maggioranza dei *tre quinti* dei *componenti* l'Assemblea”⁶.

Dal dato costituzionale rilevano due indicazioni: lo scrutinio segreto, che libera il parlamentare/elettore da logiche partitistiche e quindi da influenze eterodirette, e le elevate maggioranze richieste, che tendono a escludere possibili derive partigiane. Queste ultime, d'altronde, sono esplicitamente rifiutate dalla Costituzione: la trasposizione nella composizione della Corte dei rapporti di forza parlamentari, infatti, non è prevista a differenza di quanto avviene per altri organi, ai quali non deve essere assicurata indipendenza di giudizio⁷ (si pensi alle commissioni permanenti, a

⁵ C. Rodotà, *Storia della Corte costituzionale*, Roma-Bari, 1999; F. Bonini, *Storia della Corte costituzionale*, Roma, 1996; P. Pederzoli, *La Corte costituzionale*, Bologna, 2008.

⁶ Così l'art. 3 della l. cost. n. 2 del 1967.

⁷ I. Nicotra Guerrera, *Spunti in tema di elezione e nomina dei Giudici costituzionali*, in P. Costanzo (cur.), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, p. 116.

quelle d'inchiesta o ai delegati regionali da designarsi per l'elezione del Capo dello Stato). La funzione di *quorum* così elevati è quindi quella di spoliticizzare le nomine dei giudici della Consulta come effetto di un procedimento di elezione.

È opportuno a questo punto chiedersi se il ritardo parlamentare possa essere imputabile solo ed esclusivamente alle alte maggioranze richieste. Una risposta affermativa rischia di essere tacciata di miopia⁸. Per comprendere la causa del continuo ritardo in cui incorre *volutamente* il Parlamento in seduta comune è necessario sottolineare il fatto che questo è quasi sempre, appunto, *volutato*. L'unica ragione che spinge i diversi gruppi parlamentari a utilizzare il tempo *sine die* a proprio vantaggio è che, più si sfora il termine ordinatorio, maggiore sarà la forza parlamentare del singolo gruppo nel portare avanti (favorendola) la candidatura da esso caldeggiata. Accrescendo il ritardo aumenta la capacità persuasiva/dissuasiva della volontà dei gruppi parlamentari. Quest'ultima aumenta quando si fa sempre più concreto il rischio di blocco dell'istituzione (il funzionamento della Corte richiede la presenza di almeno 11 giudici), dal momento in cui anche i gruppi parlamentari minori avranno viepiù forza nell'elezione⁹.

Tralasciando il fatto che i componenti eletti della Corte costituzionale sono al riparo da possibili influenze del mondo politico (alta retribuzione, incompatibilità, immunità, durata del mandato, non rieleggibilità, mancanza della *dissenting opinion*), dal quale 'staccano il cordone' lo stesso giorno del giuramento, pare che ciascun gruppo parlamentare si prefigga comunque l'obiettivo di determinare o un cambio o un congelamento giurisprudenziale attraverso la tempistica della designazione dei giudici che, condizionando la composizione della Corte, potranno incidere sulla sua giurisprudenza. Per raggiungere tale risultato gli elettori sono ben disposti a utilizzare tutto il tempo ritenuto politicamente necessario, finanche procedendo con ampio ritardo all'elezione.

Se le osservazioni finora esposte hanno una loro fondatezza, allora non può essere del tutto escluso che il ritardo richiamato in precedenza (§ 1) possa protrarsi a fine 2024, quando il Parlamento in seduta comune si troverà a dover sostituire altri tre giudici che cesseranno dalla loro funzione il 21 dicembre. La qual cosa – pur se astrattamente possibile (e politicamente fattibile) – non può che essere stigmatizzata.

In questo scenario, maggiore è il ritardo in cui si incorre più elevata è la possibilità di risultare vittoriosi. Ma sta proprio qui il problema: la politica non può piegare il testo costituzionale (precoattivo) ai propri fini e alle proprie risultanze cercando qualcosa di "diverso da quello che si sarebbe dovuto correttamente volere"¹⁰, ma dovrebbe essa stessa attenersi al disposto costituzionale. Ciò vale anche se si pensa che la situazione in cui la Corte è costretta a lavorare a *ranghi ridotti* non è certamente meno grave rispetto a quella in cui non riesce del tutto a farlo per lo *stallo* dovuto al mancato raggiungimento del numero di 11 giudici presenti¹¹.

La mancanza anche di un solo giudice lede il principio di completezza del *plenum*, che è un valore il cui massimo rilievo è stato sottolineato, fra i primi, dal Presidente emerito della Corte costituzionale Franco Bile allorquando, nel 2008 e in una sede non giurisdizionale, al fine di auspicare una sollecita nomina del quindicesimo giudice mancante, ebbe modo di affermare che:

la variegata provenienza dei giudici risponde all'intento dei Costituenti di creare un organismo composito, formato da personalità appartenenti a *varie* categorie di operatori del diritto, per assicurare al collegio l'apporto non solo di differenti esperienze 'tecniche' maturate nelle singole professioni, ma anche di diverse sensibilità culturali ed ideali. Il protrarsi nel tempo della mancanza anche di un solo giudice – pur non

⁸ A. Pugiotto, *La Consulta non è un'arena politica*, in "Il Manifesto", 9 dicembre 2015.

⁹ In ultimo si v. P. Faraguna, [Il giudice vacante alla Corte costituzionale: una questione di numeri](#), in *LaCostituzione.info.it*, 19 febbraio 2024.

¹⁰ Come scriveva G. Guarino, *Deliberazione - nomina - elezione*, in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, 7/1954.

¹¹ La qual cosa, del resto, è già avvenuta il 26 marzo 2002 quando la discussione su una causa iscritta a ruolo fu rinviata per la mancanza del *quorum* fissato dall'art. 16, c. 2, della l. n. 87 del 1953.

incidendo sulla legittimità delle decisioni [...] impedisce tuttavia al collegio di avvalersi pienamente di tale apporto previsto dalla Costituzione¹².

Il primo valore violato da un collegio incompleto (anche per una sola cessazione non seguita da tempestiva elezione) è lo stesso alla base della previsione del *quorum* strutturale. La Corte non è messa nelle condizioni di espletare la sua funzione a valle di un giudizio frutto dell'apporto di tutte le (diverse e diversificate) qualità (tecnico-giuridiche, politico-istituzionali) che trovano un punto di fusione e di bilanciamento nella predisposizione della decisione elaborata in camera di consiglio retto dal principio di collegialità.

In secondo luogo, la mancanza di pluralismo nel lavoro (interno) di una Corte non completa nella sua composizione può avere una ripercussione anche sulla possibile (de)legittimazione in cui potrebbe incorrere la Corte medesima, in quanto, a fronte di una mancata elezione di alcuni giudici, l'eventuale assenza occasionale di altro o più componenti potrebbe essere letta come volontà di blocco dei lavori della Corte o di dilatazione dei tempi decisori.

Ancora, la violazione del principio di completezza dell'organo produce una serie di problematiche sulla stessa capacità lavorativa della Corte per il sovraccarico di lavoro in una 'composizione ridotta' e, quindi, il possibile rischio di accumulo di arretrato.

Sempre legata alla (possibile) delegittimazione dell'organo nel sistema, non è neanche da sottovalutare il rischio che all'interno della Corte si determini una *presidenzializzazione* delle sue decisioni¹³. Tale circostanza potrebbe essere favorita dall'alta possibilità che una Corte composta da 14 giudici adotti una decisione grazie al voto del Presidente che si esprime per ultimo e con un voto che, in caso di pareggio, vale doppio; la qual cosa, protratta per un tempo prolungato, potrebbe incrinare persino il principio di collegialità dei lavori della Corte secondo il quale il Presidente non è un *primus super pares*.

I rischi attuali, dunque, per una istituzione che più delle altre è chiamata a garantire l'ordinamento costituzionale nel suo complesso, sono sicuramente di non poco spessore.

L'importanza della completezza del *plenum* sta nella circostanza fattuale per cui la funzione della giurisdizione costituzionale è espressione del principio di collegialità tale da assicurare alla pronuncia ponderatezza, equilibrio, saggezza, mitezza, di cui hanno bisogno, in special modo, quelle decisioni che non sono soggette a revisione (art. 137, c. 3, Cost.). Solo la presenza (simultanea e completa) di tutte e tre le *anime* previste dall'art. 135 Cost. può assicurare il corretto esercizio della funzione giurisdizionale, senza privare la Corte della necessaria sensibilità politica di cui abbisogna per esercitare tale funzione in piena assonanza con la natura ibrida che le appartiene.

3. I tempi *fuori ratio* del Presidente della Repubblica

Il ritardo in cui sovente ricade il Parlamento in seduta comune comporta delle conseguenze sullo stesso modo di esercitare il potere di nomina da parte del Presidente della Repubblica. Ciò avviene quando si viene a creare una situazione di prossimità temporale tra l'elezione di più giudici di elezione parlamentare e di nomina presidenziale. In tale situazione il Presidente della Repubblica procede sempre¹⁴ con notevole celerità rispetto ai tempi previsti alle nomine a lui spettanti.

La scelta del Presidente della Repubblica di procedere a una nomina immediata se non anche

¹² *Relazione sulla Giustizia costituzionale* (nel 2007) tenuta in occasione della Conferenza stampa dall'allora Presidente della Corte Franco Bile a Palazzo della Consulta il 14 febbraio 2008. Relazione reperibile in <https://www.corte costituzionale.it/actionRelazioniPresidenti.do>.

¹³ P. Passaglia, *La problematica definizione della "forma di governo" della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2004.

¹⁴ Si contano almeno due casi accaduti – come detto – il primo nel 2015 e il secondo nel 2023.

anticipata rispetto alla vacanza dell'ufficio è compiuta al fine di raggiungere un duplice obiettivo¹⁵: quello di limitare il più possibile la circostanza per cui la Corte lavori a ranghi ridotti nonché quello di sollecitare l'organo competente, il Parlamento, a svolgere una delle sue (limitate ma relevantissime) funzioni costituzionalmente previste. Con riguardo all'obiettivo di stimolare l'elezione da parte parlamentare, si può dire che il mezzo così utilizzato manchi di qualsiasi effettività, potendo anzi produrre un effetto controproducente; infatti, riducendosi il pericolo dello stallo del funzionamento della Corte costituzionale, al Parlamento sarebbe concesso un lasso di tempo tale da dilazionare i tempi nell'elezione perfino *sine die*.

La celerità della nomina da parte del Presidente della Repubblica nasce dal fatto che il valore costituzionale della completezza dell'organo non deve essere leso, ma il richiamo a tale valore non è sempre dirimente se posto a fondamento delle nomine 'anticipate' (dato che la mancata *pienezza* della composizione della Corte eventualmente sarebbe da imputarsi al Parlamento in seduta comune); l'unica conseguenza è che il Presidente perde l'occasione (qualora l'elezione dei giudici di nomina parlamentare fosse andata a buon fine prima della scadenza di quelli di nomina presidenziale) di conoscere i giudici scelti dall'organo parlamentare.

Ci si può ora riferire nuovamente al dato positivo, che manifesta – almeno così a noi pare – la funzione equilibratrice delle nomine presidenziali legate a un preciso scadenziario temporale: nel caso in cui si debba procedere contestualmente alla copertura di più posti e da parte di più organi, la sequenzialità deve prevedere dapprima le decisioni della magistratura seguite da quelle parlamentari e solo in ultimo da quelle presidenziali e questo per far sì che il Capo dello Stato possa “rendere più armonica la composizione della Corte”¹⁶, “bilanciando con le sue scelte quella degli altri corpi eligenti”¹⁷.

Non è evidentemente per caso che la previsione *ex art. 1* della l. n. 87/1953 inverte l'ordine degli organi eligenti così come previsto nell'art. 135 Cost., ponendo in ultimo il Presidente della Repubblica e specificando che le nomine devono avvenire in *ordine successivo*. E allora, i valori sottesi alla completezza del *plenum* non sono certo salvaguardati dalle tempestive nomine del Presidente della Repubblica, il quale anzi, e paradossalmente, con la nomina (addirittura anticipata) di nuovi giudici, preclude a se stesso la possibilità di rispondere pienamente al compito che l'ordinamento gli attribuisce – come organo di garanzia¹⁸ – al fine di ‘riequilibrare’ (ove necessario) la composizione della Corte per renderla più funzionale (diremmo rispondente al valore della completezza). Le nomine presidenziali dovrebbero essere non soltanto *seguenti* (da un punto di vista temporale) alle nomine ‘politiche’, ma a esse *consequenti*, al fine di assicurare quell'equilibrio¹⁹ storicamente richiesto²⁰ (ma

¹⁵ Di rilievo è il Comunicato del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano del 18 ottobre 2014, che dà conto dell'avvenuto atto presidenziale e nel quale si legge che: “[i]l Presidente della Repubblica, provvedendo *prontamente* alla nomina dei due nuovi Giudici Costituzionali, ha inteso confermare la più alta considerazione per la Corte Costituzionale e per l'esigenza che essa possa svolgere le proprie fondamentali funzioni nella *pienezza* della sua composizione. Il Presidente della Repubblica auspica pertanto che le sue nomine *possano essere rapidamente seguite* dall'elezione dei due Giudici Costituzionali di nomina parlamentare, per la quale si sono già tenacemente impegnati i Presidenti delle due Camere”. Il Comunicato è reperibile sul sito telematico de [Il Quirinale](#) (corsivo aggiunto) Un commento è nel nostro *Breve nota sulla tempistica che ha guidato il Presidente della Repubblica a nominare i due giudici della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, ottobre 2014, p. 1 ss.

¹⁶ Così G. D'Orazio, *Aspetti dello “status” di giudice costituzionale della Corte costituzionale*, Milano, 1966, p. 297, nota 11.

¹⁷ A. Pizzorusso, *Art. 135*, in G. Branca (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, p. 151, nota 2.

¹⁸ Nel senso che, in una forma di governo monista, il Presidente è collocato al di fuori dei tre poteri di montesquiana teorizzazione; la decisione di prevedere il Presidente della Repubblica fra coloro che contribuiscono alla composizione della Corte sta proprio nell'essenza stessa della figura presidenziale che è quella di rappresentante dell'unità nazionale: L. Ventura, *Il rappresentante dell'unità nazionale*, in G. Silvestri (cur.), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Atti di un Convegno, Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984*, Milano, 1985, pp. 477-487.

¹⁹ Fra i più recenti almeno E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, VII ed., Torino, 2021, p. 48 s.

sempre al fine di salvaguardare l'autonomia, l'indipendenza e l'autorevolezza dell'organo)²¹: nomine che propendano per un genere anziché un altro²²; per una componente professionale anziché un'altra, per rispondere alle contingenze e tenere in debito conto le stesse dinamiche politico-ideologiche-parlamentari. La "funzione di sintesi e di equilibrio che dovrebbe derivare, oltre che dalla diversità dei soggetti ai quali la nomina è affidata, dalla composizione mista dell'organo (tecnico-giuridica e politico-istituzionale) e, più in generale, dal pluralismo (non soltanto ideologico, ma altresì di esperienze, umane e professionali, e di sensibilità) dei membri della Corte"²³, forse sarebbe più facilmente assicurata da tutti gli organi competenti a nominare i giudici costituzionali – e quindi anche dal Presidente della Repubblica il cui atto di nomina è giustappunto formalmente e sostanzialmente presidenziale (*ex art. 4 l. 87/1953*)²⁴ – se, rispettando i tempi (stretti) della nomina, il Capo dello Stato fosse messo nella possibilità di esercitare compiutamente le sue funzioni ri-equilibratrici.

La scelta di stabilire un ordine successivo delle nomine da parte dei tre organi, lasciando al Capo dello Stato la nomina dell'ultima cinquina, risponde (almeno questa è l'interpretazione qui sposata) all'esigenza di garantire la funzione "di chiusura" affidata al Presidente della Repubblica quale organo *super partes*, l'unico in grado di "esercitare, come organo supremo di controllo politico, una funzione equilibratrice, tenendo conto delle nomine fatte dal Parlamento e dalle magistrature supreme"²⁵.

4. Fuori tempo massimo: soluzioni *de iure condito*

Il 29 novembre 2023, svoltosi il secondo scrutinio, il Presidente del Parlamento in seduta comune così chiudeva la seduta dell'organo: "[p]oiché non è stata da alcuno raggiunta la maggioranza prescritta dall'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, occorrerà procedere ad un terzo scrutinio, *che avrà luogo in data da stabilirsi*" (corsivo aggiunto).

²⁰ Parla di motivi contingenti A. Pizzorusso, *Art. 135*, cit., p. 152.

²¹ Comunque assicurate dall'intera architettura costituzionale e *in primis* dal Titolo VI della Costituzione e in modo particolare dalla 'estrazione tecnica' dei giudici, dal lungo mandato della loro carica, dalla elevata retribuzione, dalla non rielegibilità, dall'immunità per le opinioni espresse e i voti dati, dall'impossibilità di esprimere una opinione dissenziente.

²² Il Presidente della Repubblica è l'organo più attento alla differenza di genere. Nella storia della Corte costituzionali le giudici donna sono state otto, di cui sei scelte dal Capo dello Stato, una eletta dal Parlamento e una eletta dalla Corte di Cassazione).

²³ S. Panizza, *La composizione, l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, in R. Romboli (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino, 2011.

²⁴ Moderazione ed equilibrio che può svolgere solo se e nella misura in cui il suo atto di nomina è *solo* a lui imputabile. Il potere di nomina è tale, quindi, da far godere al Presidente un'ampia sfera di discrezionalità o "[p]erché il loro contenuto viene determinato esclusivamente dalla sua volontà o perché rispetto ad essi la determinazione della volontà presidenziale è del tutto autonoma", così T. Martines, *Diritto pubblico*, IX ed. rivista e aggiornata da Luigi Ventura, Milano, 2019, 127. F. Pierandrei, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 891.

²⁵ Così come chiarito già da A. Tesaurò, *Relazione della Commissione speciale nominata dal Presidente*, in *Atti Parlamentari - Camera dei deputati n. 469-A*, p. 23. Che questa sia la *ratio* della disposizione è ribadito, altresì, dallo stesso Legislatore che nelle disposizioni transitorie della l. n. 87/1953 chiaramente sposa questa interpretazione: "[l]a Corte si costituisce per la prima volta entro due mesi dalla pubblicazione della presente legge. A tal fine le supreme magistrature ordinaria ed amministrative, il Parlamento ed il Presidente della Repubblica procedono alle nomine dei giudici di rispettiva competenza. Le nomine dei giudici di competenza delle supreme magistrature ordinaria ed amministrative devono essere fatte entro un mese e quelle di competenza del Parlamento entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione della presente legge. I nomi degli eletti delle supreme magistrature ordinaria ed amministrative vengono immediatamente comunicati dal presidente di ciascun collegio ai Presidenti delle due Camere del Parlamento ed al Presidente della Repubblica. I nomi degli eletti dal Parlamento vengono immediatamente comunicati al Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica, con suo decreto da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, convoca i giudici".

Esclusa la possibilità di pensare in un tempo breve a riforme legislative e/o costituzionali, in una prospettiva *de iure condito* ci si può domandare quali siano a oggi le possibilità di rimediare al ritardo che si sta accumulando. Soluzioni che servano anche a evitare che il ritardo nella elezione di un giudice si aggiunga alla scadenza (naturale o meno) di altri mandati, con il che da una situazione di incompletezza si giungerebbe a una di stallo.

La dottrina costituzionalistica ha da tempo offerto diverse soluzioni per superare lo stato di "pigrizia"²⁶ in cui scivola il Parlamento in seduta comune, e lo ha fatto in una prospettiva che è sia *de iure condito* sia *de iure condendo*: convocazione a oltranza del Parlamento in seduta comune con obbligo di votazione continuativa; presentazione dei *curricula*; elezione dei giudici da parte di un organo più ristretto; avocazione del potere di nomina (da parte del Presidente della Repubblica o della Corte stessa); reintroduzione della *prorogatio*; abrogazione della previsione di *quorum* strutturale; eliminazione della quota di magistrati di estrazione parlamentare; riduzione delle maggioranze richieste. Ognuna di queste ipotesi presenta delle criticità: o perché giunge a mettere in discussione l'ottimo equilibrio assicurato dal Costituente (minando l'equilibrio fra le tre anime costituzionalmente previste) o perché non pare del tutto risolutiva (nella consapevolezza che molti rimedi non riescono a *bypassare* il consenso che deve comunque essere ricercato e assicurato dai vari gruppi parlamentari).

In una prospettiva *de iure condito*, diverse sono le possibilità messe a disposizione per sanzionare il ritardo nell'elezione. Una risposta ordinamentale sarebbe quella del conflitto inter-organico da menomazione tra Corte costituzionale e Parlamento in seduta comune per violazione, da parte di quest'ultimo, del principio di leale collaborazione, sia perché si lascia la Corte (potere ricorrente) in composizione incompleta sia perché la si mette a rischio di paralisi²⁷. Saremmo dinanzi a un caso di omissione parziale di un obbligo costituzionale²⁸. La problematica discendente da tale ipotesi sarebbe quella dell'effettività della decisione della Corte. Risolto dalla dottrina affermativamente il problema di ricostruire la Corte come potere dello Stato²⁹, infatti, la questione aperta è che l'oggetto del conflitto, appartenendo agli atti omissivi degli organi costituzionali, rimanda alla questione dell'ineffettività di una decisione che, con riguardo agli effetti, sarebbe da inquadrare come una sorta di monito all'organo di rilevanza costituzionale di dar seguito senza tentennamenti all'obbligo costituzionale richiesto da un comportamento compiuto e risolutivo.

Dinanzi a una *sentenza* pronunciata dalla Corte costituzionale che rilevasse l'inadempienza del Parlamento in seduta comune come causa di menomazione della composizione completa della stessa Corte, l'eventuale protrarsi dell'immobilismo parlamentare dovrebbe condurre allo scioglimento del Parlamento da parte del Presidente della Repubblica come esercizio della massima sanzione costituzionale.

²⁶ R. Pinardi, *Il problema dei ritardi parlamentari nell'elezione dei giudici costituzionali tra regole convenzionali e rimedi de iure condendo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2003.

²⁷ Si v. C. Ruperto, *Relazione annuale*, Palazzo della Consulta l'11 febbraio 2002, per il quale si è dinanzi a una violazione del principio di leale collaborazione configurandosi l'inerzia parlamentare come un "inadempimento di un preciso obbligo costituzionale, della cui gravità confido che le Camere vorranno, nell'interesse della collettività, utilmente rendersi consapevoli, provvedendo con sollecitudine a sanarlo".

²⁸ La Corte, d'altronde, è un potere dello Stato e può sollevare conflitto, seppur si troverebbe nella quanto meno 'atipica' prospettiva di essere sia giudice sia parte. Anche per quest'ultimo motivo, oltre che per il rischio di ineffettività del seguito del *decisum*, i Presidenti della Corte, finora, si sono 'limitati' a inviare dei moniti.

²⁹ A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VII ed., Torino, 2022, p. 340; E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia*, cit., p. 248; A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2012, p. 413; G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 427. Anche la Corte pare aver riconosciuto a essa stessa legittimazione soggettiva al conflitto: Corte cost., sent. n. 62 del 1971, ord. n. 77 del 1981.

Le forme di resistenza non appartengono solo al popolo³⁰, ma “possono verificarsi [anche] all’interno dello Stato-governo e quindi dei congegni istituzionali, in quanto attuate da un organo costituzionale nei confronti di un altro organo [...] a fronte di palesi tentate o consumate gravi violazioni della Costituzione”³¹.

Si è dinanzi a una ipotesi *de iure condito* allorquando ci si pone nell’ottica del “ripristino del funzionamento delle istituzioni”³². A Costituzione invariata, dinanzi a una prolungata inerzia dell’organo parlamentare, rimane ferma, quindi, la possibilità dello scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica³³ che eserciterebbe la sua funzione declinata come “garante del garante”³⁴, in una situazione grave in cui la garanzia della Costituzione è messa seriamente in pericolo.

La reiterata mancata elezione del giudice costituzionale cessato, infatti e per come visto prima, pone dei problemi di non poco conto determinandosi un comportamento gravemente e palesemente lesivo della Costituzione che potrebbe rimanere parzialmente inattuata, anche *sine die*. L’intervento del Presidente della Repubblica sarebbe legittimato sia per superare l’*impasse* in cui incorre il Parlamento in seduta comune, sia per evitare che la Corte venga a trovarsi in una situazione problematica molto più grave (per il funzionamento dell’organo) tale da provocarne la paralisi.

La mancata attivazione dello strumento sanzionatorio potrebbe determinare addirittura la messa sotto stato d’accusa del Presidente della Repubblica per attentato alla Costituzione³⁵ da parte del Parlamento in seduta comune. Si potrebbe obiettare – a tale ipotesi ricostruttiva – che è quanto meno improbabile che sia lo stesso organo (in ritardo nelle nomine) ad avanzare la messa in stato d’accusa. Ciò è fattualmente vero, anche se non si può tacere dell’ipotesi per cui, dato lo sfasamento temporale della durata tra la carica del Presidente della Repubblica e il Parlamento, nel caso di scioglimento fisiologico dello stesso, all’indomani del rinnovo del Parlamento, quest’ultimo non possa, determinandosi una nuova maggioranza (assoluta), porre in stato d’accusa per attentato alla Costituzione il Capo dello Stato responsabile di non avere sciolto il Parlamento a fronte di un reiterato ritardo nell’elezione del giudice costituzionale.

È chiaro che ci si troverebbe dinanzi a una situazione limite (ma non per questo non probabile) stante una mancata elezione prolungata e ritenuta inaccettabile. Davanti a un termine di elezione del giudice costituzionale che è ordinatorio e non perentorio, l’esercizio del potere di scioglimento sarebbe ipotizzabile nel caso in cui eventi concomitanti (dimissioni, morte, cumulo di ritardi, ...) rinviino a un solo organo la scelta di più componenti la cui mancata nomina bloccherebbe (in modo sempre meno ipotetico) i lavori della Corte.

Nell’ipotesi proposta dovrebbe essere sufficiente la sola ‘minaccia’ di scioglimento³⁶ per ‘smuovere’ l’organo parlamentare; il raggiungimento del fine (l’elezione del giudice) dovrebbe

³⁰ Sull’implicito riconoscimento del diritto di resistenza nell’ordito costituzionale si rinvia a L. Ventura, *Il diritto di resistenza*, Catanzaro, 2014, e, ivi, alla “Introduzione” di A. Morelli, *Il diritto-dovere di resistenza e la resistenza del diritto costituzionale*.

³¹ L. Ventura, *Le sanzioni costituzionali*, Milano, 1981, p. 139.

³² L. Ventura, *Frammenti costituzionali e disordine politico*, Torino, 2015, p. 25.

³³ Così come paventato non solo dalla dottrina, ma da uno stesso Presidente della Repubblica; sul noto messaggio del Presidente Francesco Cossiga si v. S. Panizza, *La composizione, l’organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, in R. Romboli (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, 1993, p. 7.

³⁴ A. Spadaro, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere*, in A. Anzon-B. Caravita-M. Luciani-M. Volpi (cur.), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Atti del Seminario della Facoltà di Giurisprudenza di Perugia del 22-23 maggio 1992, Torino, 1993, p. 301.

³⁵ Cfr. A.A. Romano, *La prorogatio negli organi costituzionali (con premesse generali)*, Padova, 1967, p. 259.

³⁶ Minaccia che rimarrebbe in uno stato di latenza anche se il Capo dello Stato dovesse decidere in tal senso ma il Presidente del Consiglio dei ministri (e quindi la maggioranza parlamentare) non volesse procedere con l’apposizione della controfirma dell’atto di scioglimento *ex art. 89 Cost.* Lo scioglimento, però, non andrebbe

(*rectius* potrebbe) essere viepiù facilitato anche dalla sensibilizzazione dell'opinione pubblica a seguito di prese di posizioni così eccezionali avanzate dal Capo dello Stato³⁷.

Si è anche consapevoli che sarebbe opportuno guardare a tale ipotesi come a una possibilità da attivarsi in una situazione di *extrema ratio*³⁸. Il presupposto, quello per cui l'inerzia del potere parlamentare giunga al punto di abbassare la soglia dei giudici in carica a ben vedere, però, non convince. Questo per un dato fattuale. E infatti, se si ha a mente quanto accaduto il 26 marzo del 2002³⁹, si ricorderà che la discussione su una causa iscritta a ruolo fu rinviata per il mancato raggiungimento del *quorum* fissato dall'art. 16, c. 2, della l. n. 87 del 1953⁴⁰. Si deve anche ricordare, però, che mancavano perché cessati (solo) due giudici, mentre gli altri tre erano impossibilitati al lavoro (per lutto, motivi di salute e astensione per ragioni di incompatibilità) e questo può sempre succedere e peraltro senza contezza della durata della assenza temporanea dei giudici in funzione. Attivare la procedura sanzionatoria (solo) in ipotesi di *extrema ratio*, dunque, determinerebbe una dilatazione dei tempi di soluzione a quel punto diventati eccessivi per un ordinamento che non può restare senza Corte.

Si è ben consci che la soluzione prospettata potrebbe aprire degli scenari ancora più gravi di quelli da risolvere⁴¹, ma – almeno a chi scrive – pare che lo scioglimento anticipato delle Camere rappresenti

inscritto nella volontà di rompere la fiducia Parlamento-Governo, ma in quella di sanzionare una condotta omissiva del Parlamento. Cfr. L. Ventura, *Frammenti costituzionali*, cit., p. 34, per il quale si può far rientrare tale scioglimento sanzionatorio in un atto sostanzialmente presidenziale; la controfirma avrebbe solo il compito di attribuirne validità; si sarebbe dinanzi a un obbligo la cui violazione ricadrebbe nella fattispecie di reato ministeriale di omissione d'atti d'ufficio (Ult. op. cit., p. 36) (il Presidente del Consiglio potrebbe sempre sollevare conflitto tra poteri, se riconoscesse il potere come duumvirale). Saremmo comunque dinanzi a un esercizio di scioglimento indotto da un «caso estremo di garanzia», per riprendere le parole di A. Spadaro, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in *Rivista Aic*, 1/2011, p. 34.

³⁷ Essendo pure possibile l'esatto contrario, si v. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 667.

³⁸ Come sostenuto da J. Luther, *I giudici costituzionali sono giudici naturali?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1991, p. 2498, nota 49.

³⁹ Cfr. *retro* e comunque S. Panizza, *La composizione, l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, in R. Romboli (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, 2005, p. 3 ss. Inoltre, dall'11 marzo 1953 al 15 e al 30 novembre del 1955. Si ricordi anche il 'richiamo' di Giovanni Gronchi dell'11 maggio 1955 (solo pochi giorni dopo la sua elezione a Presidente della Repubblica avvenuta il 29 aprile). Durante il messaggio di insediamento dinanzi al Parlamento in seduta comune così si espresse: "[n]essuna parola potrebbe più esattamente definire il carattere e le responsabilità di un Capo di Stato per quanto riguarda la piena osservanza della Costituzione, delle norme e degli ordinamenti sui quali essa ha creato la nuova Repubblica Italiana; e dare un contenuto concreto e imperioso al mio giuramento. Per questo mi consentirete di richiamare la necessità che la Costituzione sia compiuta negli istituti previsti, quali la Corte costituzionale". E ancora, per l'elezione del giudice Annibale Marini del 18 giugno del 1997, che è quindi avvenuta a circa venti mesi di distanza dal posto lasciato libero dal giudice Vincenzo Caianello, il 23 ottobre 1995, v'è voluto un tempo che è «un record negativo assoluto nella storia della Corte costituzionale italiana», così come ricorda S. Panizza, *La composizione, l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, in R. Romboli (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999, p. 6.

⁴⁰ Ma si v. altresì le ordd. nn. 181/1972, 144/1980, 172/1981, 132/1985, 22, 368 e 399/1993. Ma ancora prima si ricordi che è del 12 ottobre 1971 la deliberazione della Corte costituzionale per la quale costituirebbe un "grave e pericoloso precedente la sospensione di una fondamentale garanzia del sistema – quale indubbiamente la giustizia costituzionale – in dipendenza dell'inosservanza del termine di un mese prescritto dalla norma costituzionale", si v. P. Costanzo, *Codice di giustizia costituzionale*, Torino, 2012, p. 115. In quegli anni era vigente la norma per cui le decisioni dovevano essere deliberate dai giudici presenti a tutte le udienze (art. 16 della l. n. 87/1953), a seguito delle riforme delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale* intervenuta il 7 ottobre 2008, si precisa, all'art. 18, che "[a]lla deliberazione partecipano i giudici presenti a tutte le udienze pubbliche o camere di consiglio fino alla chiusura della discussione della questione". Dopo la modifica intervenuta con la Delibera 22 luglio 2021, con la nuova numerazione, il riferimento va all'articolo 20 *Deliberazione delle sentenze e delle ordinanze*.

⁴¹ Ampiamente R. Pinaridi, *Il problema dei ritardi*, cit., p. 1832.

l'unico strumento dinanzi al rischio di improprie torsioni partigiane nella nomina dei giudici. Sarebbe l'unico congegno istituzionale per il quale la massima sanzione costituzionale interesserebbe un Parlamento che si è abbandonato nel suo "pigro starsene sdraiato in pose pigre, nel suo ottuso sonnecchiare"⁴² e comunque permetterebbe⁴³ all'organo di competenza (il nuovo Parlamento in seduta comune) di esercitare il suo dovere costituzionalmente imposto; problema diverso insorgerebbe poi se nel nuovo Parlamento si dovessero ripresentare le stesse criticità.

Per evitare una situazione così allarmante, allora, il ritardo nella nomina parlamentare 'dovrebbe essere risolto', nell'immediato, con la convocazione a oltranza del Parlamento in seduta comune con obbligo di votazione continuativa. Come accade, d'altronde, per l'elezione del Presidente della Repubblica con conseguente sospensione dei lavori parlamentari; in tale situazione, il Parlamento in seduta comune sarebbe indotto a scegliere in un tempo ragionevole per non 'rimanere ostaggio' del Presidente della Camera dei deputati⁴⁴.

Si è consapevoli che questa proposta potrebbe non essere risolutiva, ma, probabilmente, potrebbe esserlo più di quelle avanzate da altra dottrina e richiamate in precedenza come azioni esperibili *de iure condito*.

Abstract

Il ritardo da parte del Parlamento italiano in seduta comune nell'elezione di un nuovo giudice costituzionale, al posto di un giudice il cui incarico è terminato il 12 novembre 2023, viola l'obbligo costituzionale di sostituzione entro un mese. Tale ritardo, se dovesse protrarsi fino a dicembre 2024, causerebbe serie conseguenze sul funzionamento della Corte costituzionale; infatti, potrebbe insorgere un rischio di blocco istituzionale se il problema non dovesse essere risolto tempestivamente. Nel lavoro si sottolinea l'importanza di evitare derive partigiane nell'elezione dei giudici, in linea con il principio di democrazia costituzionale. Fra le soluzioni de iure condito si propone la convocazione a oltranza del Parlamento in seduta comune con obbligo di votazione continuativa.

Parole chiave: composizione Corte costituzionale italiana – ritardo nell'elezione – sanzioni costituzionali

*

The delay by the Italian Parliament in joint session in the election of a new constitutional judge, in place of a judge whose mandate ended on November 12, 2023, violates the constitutional obligation of replacement within a month. If this delay were to extend until December 2024, it would cause severe consequences for the functioning of the Constitutional Court; indeed, there could be the risk of institutional deadlock if the problem is not resolved promptly. The importance of avoiding partisan drifts in the election of judges is emphasized in the work, in line with the principle of constitutional democracy. Among the solutions de iure condito, in order to expedite the election, the all-out convocation of the Parliament in joint session with mandatory continuous voting is suggested.

Key words: composition of the Italian Constitutional Court, delay in the election, constitutional sanctions

⁴² Come il celebre personaggio di I.A. Gončarov in *Oblamov*, in apertura del Capitolo Sesto.

⁴³ Il condizionale, per quanto finora si è detto, pare d'obbligo, dovendosi ricordare che la scelta rimane – e diversamente non potrebbe – di natura politica.

⁴⁴ Su cui grava l'obbligo di garantire il corretto funzionamento delle istituzioni e a cui sono imputabili gli eventuali "atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati", così Corte cost., sent. n. 379/1992, punto 7 *Cons. dir.*