

# LE NUOVE “NORME INTEGRATIVE” DELLA CORTE FRA COLLEGIALITÀ E CELERITÀ DEL GIUDIZIO COSTITUZIONALE

di Alessio Rauti \*

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La modifica dell'art. 18 N.I. e l'incerta “sorte” del principio di immutabilità del collegio — 3. La conferma dell'inapplicabilità, nel processo costituzionale, delle cause di astensione e ricusazione dei giudici. — 4. La nomina del giudice relatore e del giudice redattore fra “regola di corrispondenza” e codificazione delle ipotesi di *dissent* criptico. — 5. I “nuovi” casi in cui la Corte può deliberare direttamente in Camera di consiglio. — 6. Una panoramica sulle novità in tema di svolgimento del giudizio costituzionale. — 7. Altri aspetti di rilievo. — 8. Conclusioni. Il circolo “evolutivo” del processo costituzionale.

1. *Premessa.* — Com'è noto, con la delibera del 7 ottobre 2008 – pubblicata in G.U. del 7 novembre 2008, n. 261 (ed oggetto di rettifiche a seguito della deliberazione del 19 Novembre e di un successivo comunicato, pubblicati rispettivamente nelle G.U. nn. 273 e 274 del 2008) – la Corte costituzionale ha nuovamente messo mano alle *Norme integrative* per i giudizi di legittimità costituzionale (che, nel prosieguo, chiameremo semplicemente N.I.) <sup>(1)</sup>.

L'ulteriore “rivisitazione” del *corpus* delle N.I. – dopo quella intervenuta nel 2004 – non si limita a modifiche meramente “formali” (ossia ad una nuova “sistemica” e alla conseguente nuova numerazione degli articoli o al “ritocco” di alcune espressioni linguistiche), né consiste nella sola introduzione di alcuni articoli *ex novo* (quale, ad esempio, il nuovo art. 21, relativo all'ordinanza di sospensione dell'atto impugnato in sede di giudizio in via principale, conseguenza della novella dell'art. 35 della l. n. 87 del 1953 introdotta dalla c.d. legge “La Loggia”). In realtà, a ben vedere, l'attuale intervento di autoregolamentazione della Corte licenzia un vero e proprio “nuovo testo” <sup>(2)</sup> – le cui disposizioni risulteranno applicabili solo ai giudizi incardinati dopo la loro entrata in vigore – ed appare destinato a determinare rilevanti effetti “sostanziali”, incidendo in modo sensibile sull'organizzazione e sul funzionamento del Tribunale costituzionale. In questa breve riflessione *prima facie*, ci soffermiamo su talune novità particolarmente significative.

---

1() Tra i commenti “a prima lettura” delle recenti modifiche apparsi sulla stampa, cfr. A.M. CANDIDI, *La Consulta viaggia sui bit. Notifiche anche on line – Più tempo alle parti per l'udienza*, in *Il Sole 24 ore* del 17 Novembre 2008, 13: ivi v. pure, in una prospettiva più generale, T.E. FROSINI, *Il codice di procedura di una Corte moderna* (ora anche in <http://www.giurcost.org>), ai quali adde l'analisi più dettagliata di E. LAMARQUE, *Le nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1/2009, 113 ss., e di P. PASSAGLIA, «Presidenzialismo» e «collegialità» nel procedimento decisorio della Corte costituzionale, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>. Sulle specifiche novità in tema di procedimenti camerati, cfr. N. SAITTA, *I procedimenti in camera di consiglio nel nuovo regolamento di procedura davanti alla Corte costituzionale (Prime impressioni a caldo)*, in *Giust. amm.* (<http://www.giustamm.it>), 1/2009.

2() In tale occasione, infatti, la Corte non ha proceduto ad «abrogazioni e sostituzioni puntuali» delle N.I. – tecnica invece utilizzata fino alle recenti modifiche del 2004 – scegliendo invece di approvare «Norme integrative formalmente nuove, datate 7 ottobre 2008, con conseguente implicita abrogazione delle vecchie»: così E. LAMARQUE, *op. ult. cit.*, 114.

2. *La modifica dell'art. 18 N.I. e l'incerta "sorte" del principio di immutabilità del collegio.* — Alcune modifiche chiamano direttamente in causa il principio di collegialità, che viene complessivamente riformulato in una versione meno rigida al fine di garantire un più agile funzionamento della Corte. In tal senso, il primo dato da considerare riguarda innanzitutto il controverso principio di immutabilità del collegio, previsto dall'art. 16, II c., della l. 87/1953 <sup>(3)</sup> ed inteso notoriamente fin qui dai giudici costituzionali secondo un'accezione particolarmente restrittiva, tale da richiedere, in sede di deliberazione in Camera di consiglio, la presenza di *tutti* i giudici presenti a *tutte* le udienze (cfr. art. 18, N.I. nella formulazione precedente alle ultime modifiche) <sup>(4)</sup>.

A fronte di un siffatto principio di immutabilità del collegio – quest'ultimo, peraltro, non *perfetto*, prevedendosi una composizione variabile – l'eventuale assenza anche di un solo giudice fra quelli presenti a tutte le udienze ha reso fin qui necessario il rinvio a nuovo ruolo della causa, pur raggiungendosi il *quorum* strutturale (per un caso eclatante, cfr. la ben nota ordinanza n. 145/1980) <sup>(5)</sup>. Oppure, sempre in presenza di tale principio rigidamente inteso, si è evitato, al più, di assegnare nuove questioni di costituzionalità ai giudici il cui mandato fosse prossimo a scadere <sup>(6)</sup>. Strategicamente, si è pure cercato di fare in modo che comunque quest'ultimo non partecipasse alle udienze, non essendo peraltro previsto un meccanismo di *prorogatio* (se non nei giudizi di accusa) <sup>(7)</sup>. Diversi i rilievi critici mossi dalla dottrina a tale modo "estremo" di intendere la collegialità della Corte, auspicandosi una modifica delle N.I. al fine di allinearle alla "lettura" *soft* del principio, ampiamente consentita dal tenore della disposizione legislativa <sup>(8)</sup>.

La riformulazione dell'art. 17, I c., N.I. sembrerebbe sancire il tanto atteso, e richiesto, cambio di rotta da parte del giudice delle leggi, stabilendosi che «alla deliberazione devono partecipare *i* giudici che siano stati presenti a tutte le

3() «Le decisioni sono deliberate in Camera di consiglio dai giudici presenti a tutte le udienze in cui si è svolto il giudizio».

4() «Alla deliberazione devono partecipare tutti i giudici che siano stati presenti a tutte le udienze fino alla chiusura della discussione della causa».

5() Su tale decisione, cfr. i commenti di A. PIZZORUSSO, *Trecentotre processi rinviati: quale futuro per la Corte costituzionale?*, in *Foro it.* 1980, I, 2493 ss.; G. DE ROBERTO, *Note sull'immutabilità del collegio nel processo costituzionale*, in questa *Rivista* 1980, 1221 ss. Cfr. anche le successive ord. nn. 172 del 1981, 22 del 1993 (su quest'ultima v. P. ROSSI, *Poteri presidenziali e principio di immutabilità del collegio nel processo costituzionale*, in *Giur. it.*, 1994, I, 1, 153 ss.); 368 e 399 del 1993; 46 del 1995. Da ultimo, «a seguito delle dimissioni del giudice Vaccarella, la Corte ha ritenuto di dover fissare un'apposita udienza pubblica e una Camera di consiglio per ri-discutere tutte le questioni esaminate, e magari anche decise, nelle udienze e nelle camere di consiglio cui aveva partecipato il giudice dimissionario e per le quali non era stata ancora approvata la relativa sentenza o ordinanza» (così, G. D'AMICO, *Struttura ed effetti delle decisioni*, in AA.VV., *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze di giustizia costituzionale*, a cura di E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI, Torino 2008, 219). Emblematico è il ritenuto in fatto della sentenza 183 del 2007, ove la Corte precisa di aver dovuto udire nuovamente il giudice relatore nella Camera di consiglio e nell'udienza pubblica «rifissate in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio». Sul punto, per più ampie indicazioni, cfr. S. PANIZZA, *Organizzazione, composizione e funzionamento della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, a cura di R. ROMBOLI, Torino 2008, 29 ss.

6() Cfr., nuovamente, G. D'AMICO, *Struttura ed effetti...*, cit., 219.

7() Su tale ipotesi – e, più in generale, sul principio di immutabilità del collegio – cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*<sup>4</sup>, Torino 2009, 55 s.

8() Cfr., ad es., le considerazioni critiche di P. NICOSIA, *L'immutabilità del collegio nel processo costituzionale: un principio fuori discussione?*, in AA.VV., *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo*, a cura di R. ROMBOLI, Torino 1997, 71 ss.

udienze fino alla chiusura della discussione della causa». In realtà, la nuova formulazione – proprio in quanto si avvicina a quella contenuta nella legge del 1953 – si presterebbe astrattamente, al pari di quest'ultima, ad una duplice interpretazione: potenzialmente *estensiva* (come proposto dalla dottrina) o *restrittiva* (come aveva invece sancito la Corte). Si potrebbe dunque affermare che, quantomeno, il nuovo disposto renda percorribili entrambe le “strade” e che, invece, l'eventuale *revirement* della Consulta sul punto non possa essere dato per scontato, dovendosi necessariamente ricercare una conferma nella futura prassi. Oppure, potrebbe dirsi che l'intenzione dei giudici costituzionali sia stata solo quella di rendere il disposto delle N.I. simile a quello della legge, ferma restando però l'interpretazione consolidatasi in passato.

Tuttavia, tali ultime letture priverebbero la modifica di una seria utilità. Per quanto non possa escludersi, è difficile pensare che dietro la soppressione del termine «tutti» alberghi la mera volontà della Corte di dare nuovamente spazio ad una duplice possibilità interpretativa senza, invece, abbandonare in modo netto il sistema fin qui invalso, accogliendo finalmente dello stesso principio in questione una versione più elastica e funzionale. A maggior ragione, tale modifica apparirebbe priva di senso – e oltremodo fuorviante – qualora la Consulta dimostrasse in futuro di non aver avuto alcuna intenzione di discostarsi dalla sua posizione oramai consolidata. Del resto, se proprio attraverso l'utilizzo del termine «tutti» il giudice delle leggi sin dall'inizio della sua attività ha voluto rimarcare e rappresentare la sua scelta di accogliere una interpretazione rigida del principio *de quo*, è evidente che una modifica soppressiva dello stesso non può essere letta *tamquam non esset*. Né si può realisticamente immaginare che il giudice delle leggi sia intervenuto, per così dire, con “leggerezza”, senza valutare gli effetti prodotti sul complesso delle ricostruzioni dottrinali ad opera di una novella che può considerarsi “minima” solo in apparenza. A maggior ragione, risulterebbe oltremodo bizzarra l'eliminazione dell'inciso eventualmente legata a mere esigenze di stile.

È chiaro che le reali intenzioni della Corte potranno essere comprese solo attraverso l'esame della futura prassi. Tuttavia, la modifica *de qua* produce sicuramente, quale *effetto minimo*, il venir meno del vincolo a leggere in modo rigido il principio di immutabilità del collegio. Spingendoci ancora oltre – e ritenendo che un'interpretazione corretta del nuovo disposto debba necessariamente tener conto del funzionamento storico della Corte e del preciso significato ascrivito alla precedente formulazione del principio in questione – dovrebbe ritenersi verosimile, oltre che auspicabile, l'abbandono della posizione fin qui assunta dai giudici costituzionali.

In tal senso, da un lato, permarrebbe il *dovere di partecipare* alla deliberazione dei giudici presenti a tutte le udienze, peraltro derivante già dall'art. 16, I c., della l. n. 87 e dall'art. 6, II c., del *Regolamento generale* della Corte costituzionale, che fanno ovviamente salvo il caso di legittimo impedimento. Dall'altro lato, però, la deliberazione in Camera di consiglio delle ordinanze e delle sentenze risulterebbe valida anche qualora non fossero presenti “tutti” i giudici che avevano necessariamente partecipato alle udienze relative alla causa specifica. L'importante, a questo punto, sarebbe che *almeno undici* di questi partecipassero alla deliberazione finale. Ciò assicurerebbe comunque una sorta di collegialità “sostanziale”, richiedendosi che la deliberazione venga assunta da giudi-

ci che abbiano comunque ugualmente vissuto «il momento dell'ascolto»<sup>(9)</sup>. In tal modo alla determinazione della decisione non potrebbero concorrere «su un piano di parità (...) giudici diversamente informati sulla questione da risolvere»<sup>(10)</sup>.

Dall'altro lato, però, la modifica apportata renderebbe più fluido e agile il funzionamento del giudizio costituzionale<sup>(11)</sup>, evitando che l'attività della Consulta possa in qualche modo risultare vanificata ogni qualvolta un giudice costituzionale presente all'udienza pubblica (o *alle udienze*) non partecipi invece alla deliberazione della decisione, ad esempio perché nel frattempo decaduto<sup>(12)</sup>, rimosso dalla carica, colpito da impedimento (temporaneo o permanente) o in quanto sia venuto a scadere il suo mandato. Peraltro, ciò ridurrebbe il peso dell'eventuale ricorso all'astensione per impedimento (o, al limite, alle stesse dimissioni) per fini dilatori/ostruzionistici da parte di un giudice destinato a rimanere in minoranza in sede di decisione in camera di consiglio<sup>(13)</sup>.

### 3. La conferma dell'inapplicabilità, nel processo costituzionale, delle cause di astensione e di ricusazione dei giudici

Le recenti modifiche delle N.I. confermano l'impossibilità di introdurre nel processo costituzionale gli istituti dell'astensione e della ricusazione. Com'è noto, originariamente, l'art. 16 delle Norme Integrative stabiliva che «le norme relative all'astensione e alla ricusazione dei giudici» non fossero «applicabili fuori dai casi previsti nell'art. 47 della l. 87 del 1953»: esse trovavano dunque (e trovano ancora) cittadinanza nel solo sindacato sulle accuse mosse al Presidente della Repubblica. In realtà, nel nuovo art. 29 N.I. quest'inciso limitativo scompare, stabilendosi semplicemente che «nei giudizi di cui alle presenti nor-

9 ( ) In particolare, sugli aspetti simbolici connessi allo svolgimento dell'udienza pubblica, cfr. l'immagine offerta da G. ZAGREBELSKY (in *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino 2005, 11 s.): «essi (i giudici) si dispongono (...) lungo un tavolo aperto su un lato, un ferro di cavallo. (...) Il semicerchio, dal lato aperto del tavolo, guarda verso il banco degli avvocati e gli spazi riservati alla stampa e al pubblico: in una parola è rivolto al mondo esterno. In un certo senso, esprime l'idea dell'apertura, del collegamento, dello scambio. L'udienza è, per l'appunto, tempo dell'ascolto e della ricerca di buone ragioni, ovunque possano trovarsi. (...) Tutti i giudici sono affacciati senza diaframmi sul mondo dove cadranno i loro *dicta*. Vedono e sono visti; esaminano e, per quel che traspare dal loro volto, sono esaminati». Sul rapporto fra le recenti modifiche delle N.I. e la trasformazione del ruolo della Corte, divenuta sempre più «luogo di udienza», cfr. T.E. FROSINI, *op. cit.* Sul progressivo aumento, negli ultimi anni, del numero di cause discusse in udienza pubblica, cfr. i dati sintetici riportati in E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2007, 66 s, ai quali *adde* i contributi analitici presenti nelle diverse edizioni degli *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, a cura di R. ROMBOLI. Sulla discussione in udienza pubblica, cfr. anche la peculiare prospettiva offerta da A. PACE, *La corte costituzionale nell'esperienza di un avvocato* e M. LUCIANI, *La Corte costituzionale vista "al di là dal banco"*, in *Giorn. st. cost.* 11/2006, rispettivamente 93 ss. e 113 ss.

10 ( ) Cfr. R. ROMBOLI, *Composizione del collegio giudicante e assegnazione delle cause nei giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in AA.VV., *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, a cura di P. COSTANZO, Torino 1996, spec. 329 ss.

11 ( ) Sulla necessità, comunque, di «non enfatizzare oltre il significato suo proprio» il principio di collegialità, dovendosi peraltro ritenere del tutto legittima – secondo quanto peraltro stabilito dall'art. 5 *bis* Reg. gen. – la presenza di una pluralità di organi all'interno della Corte, v. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *op. cit.*, 58.

12 ( ) Francamente, però, è difficile immaginare che dalla data di chiusura della discussione della causa alla quale abbia costantemente partecipato un giudice costituzionale fino al giorno fissato per la deliberazione in Camera di consiglio possano realisticamente decorrere i sei mesi di volontaria, prolungata e ingiustificata inerzia che costituiscono la condizione per la decadenza.

13 ( ) Su quest'ultimo aspetto, v. P. NICOSIA, *op. cit.*, 81.

me integrative non trovano applicazione cause di astensione e di ricusazione dei giudici» (14).

Pur destinando ad altra, apposita sede un adeguato esame di tale delicata questione (15), può quantomeno ricordarsi come per i primi commentatori della legge 87 del 1953, il richiamo al regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato (r.d. 17 agosto 1907, n. 642) (16) legittimasse comunque l'applicabilità di tali istituti ai componenti della Corte anche nei giudizi diversi da quello sulle accuse mosse al Capo dello Stato (17). Ma è altrettanto conosciuta la "parabola" che ha portato la Consulta a ritenere le proprie norme di autoregolamentazione non semplicemente "integrative", quanto addirittura prevalenti sulle disposizioni di rito cui la legge del 1953 rinvia (18).

In realtà, la "distanza" delle nuove N.I. rispetto all'impianto delineato dalla legge potrebbe sembrare ora ancora più marcata. Infatti, mentre nell'originaria formulazione risultavano inapplicabili "le norme" sull'astensione e ricusazione – con un evidente riferimento a quelle già previste dalle tradizionali norme di rito – dalle ultime modifiche sembra emergere la scelta della Corte di precludere l'applicabilità ai giudizi costituzionali di *qualsiasi* "causa" di astensione e ricusazione dei suoi componenti, quand'anche la stessa fosse, come sembra comunque preferibile, specificamente "modulata" in ragione della peculiare natura del giudice delle leggi. Dunque, a voler valorizzare il dato testuale, la "chiusura" della Consulta appare addirittura più netta, nonostante possa avanzarsi più di un dubbio sull'opportunità di un tale intervento.

3. *La nomina del giudice relatore e del giudice redattore fra "regola di corrispondenza" e codificazione delle ipotesi di dissent criptico.* — Di notevole interesse si presenta il nuovo disposto dell'art. 7, l c., che consente al Presidente di nominare "più di un giudice" per l'istruzione e la relazione della causa. Tale eventualità – peraltro, già riscontrabile in alcuni casi sporadici offerti dalla prassi (19) – risulta evidentemente capace di incidere in diversi modi sul principio di collegialità e in generale sul funzionamento della Corte (20). Innanzitutto, potrebbe consentire un'attenuazione dell'alto tasso di "personalizzazione" delle cause,

14() Deve peraltro ricordarsi l'avvenuta abrogazione dell'art. 47 della legge del 1953 ad opera dell'art. 35 della successiva legge n. 20 del 1962, il cui art. 25, tuttavia, com'è noto, in sede di giudizio penale costituzionale consente espressamente l'astensione e ricusazione sia dei giudici ordinari che di quelli aggregati, i quali «prima dell'inizio delle formalità di apertura del dibattimento (...) possono presentare istanza motivata con la quale chiedono di astenersi dal giudizio e possono essere ricusati con istanza motivata dell'accusato o del suo difensore ovvero dei commissari d'accusa. La Corte decide immediatamente sulla richiesta di astensione o sulla ricusazione senza l'intervento dei giudici ai quali l'astensione o la ricusazione si riferisce». L'art. 13 delle Norme Integrative per i giudizi di accusa stabilisce poi che in questo caso «il decreto di convocazione della Corte è notificato all'ufficio dei commissari di accusa e ai difensori, nonché al giudice o ai giudici ai quali l'istanza si riferisce».

15() Sul punto sia consentito rinviare al nostro *Riflessioni in tema di imparzialità dei giudici costituzionali*, in corso di stampa su *Giurisprudenza costituzionale*.

16() L'art. 47 del regolamento di procedura per i giudizi dinanzi al Consiglio di Stato ancora oggi dichiara applicabili ai componenti delle singole sezioni e dell'adunanza plenaria le (medesime) cause di astensione e ricusazione e di astensione dei giudici previste dal codice di procedura civile.

17() Cfr., fra gli altri, F. PERGOLESÌ, *In tema di ricusazione e di astensione dei giudici della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. proc.*, I, 1953, 311 ss.

18() In particolare, «il rinvio al regolamento di procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale opera soltanto se manca una disposizione appositamente dettata per il giudizio costituzionale» (cfr. dec. n. 179 del 1987).

19() Cfr., ad esempio, la sent. n. 172 del 2006, relativa alla vicenda Parmalat, dalla quale emerge l'avvenuta nomina dei giudici relatori Vaccarella e Tesauero.

dovuto alla prassi di affidare allo stesso giudice relatore l'istruzione di quelle riconducibili ad un medesimo "filone" giurisprudenziale, allo scopo evidente di valorizzarne l'esperienza e la particolare competenza acquisita e agevolare così anche uno svolgimento più celere della fase istruttoria. In sede di applicazione della nuova norma, sarebbe preferibile non superare il numero di due giudici istruttori, in modo da evitare pletoricità e non rendere eccessivo il carico di lavoro gravante sui componenti della Corte, mentre la possibilità della "bina" apre utilmente la strada a molteplici sperimentazioni. In particolare, si potrebbe provare ad affinare e controbilanciare la prassi fin qui invalsa, continuando magari a valorizzare la "specializzazione" di un singolo giudice <sup>(21)</sup>, affiancato però, in merito alla specifica causa, da un secondo giudice scelto possibilmente (e sostanzialmente) a rotazione. È chiaro che solo nel tempo l'esame della giurisprudenza costituzionale potrà fornire indicazioni sul modo in cui (e sui casi nei quali) la Corte intenda opportuno o necessario ricorrere alla nomina di "più" giudici relatori. Non è da escludere, ad esempio, che per evitare ancora una volta un eccessivo carico di lavoro dei suoi componenti, una tale eventualità sia riservata all'istruzione di questioni particolarmente delicate, nuove, particolarmente complesse e/o tali da richiedere, ad esempio, competenze giuridiche differenziate dei giudici relatori.

Di certo, l'eventuale presenza di più giudici incaricati dell'istruzione della causa potrebbe incidere sulla motivazione delle decisioni, accentuandone l'eventuale carattere "compromissorio", laddove, ad esempio, i due o più giudici siano sostenitori di *concurring* o *dissenting opinions*, il cui contenuto, com'è noto, non ha modo di essere formalizzato e reso dunque conoscibile (almeno, non è possibile *di diritto*, ferma restando l'esistenza già attualmente di *dissent* di fatto) <sup>(22)</sup>. Non si può, tuttavia, escludere *a priori* l'effetto inverso, ossia che, in sede di stesura della motivazione, proprio un'eventuale differenza di posizione fra i giudici relatori costringa gli stessi ad un confronto serrato, al fine di una limatura delle argomentazioni idonea a riflettersi infine positivamente sulla linearità e comprensibilità della motivazione. In ultimo, rimane l'ipotesi in cui i giudici relatori (eventualmente per dissensi insanabili) si dichiarino indisponibili a stendere la motivazione. In tal senso, il nuovo art. 17, IV c., non si limita a codificare la prassi della corrispondenza fra giudice relatore e giudice redattore, ma riconosce la possibilità di una deroga a tale norma, stabilendo che, in caso di «indisponibilità» del primo o in presenza di «altro motivo», la redazione possa essere affidata ad *altro* giudice o a più giudici, moltiplicandosi così gli scenari ipotizzabili a seguito della possibilità di una sostituzione anche *parziale* <sup>(23)</sup>.

---

20 ( ) Affatto diverso è ovviamente il caso in cui sia disposta la riunione di due giudizi originariamente affidati alla relazione di giudici relatori differenti: cfr., ad es., la sent. n. 2 del 1994.

21 ( ) Sugli ultimi sviluppi nel ricorso a tale criterio, cfr. S. PANIZZA, *Organizzazione e funzionamento...*, cit., 21 ss.

22 ( ) Sul punto spec. A. RUGGERI, A. SPADARO, *op. cit.*, 57.

23 ( ) In particolare, nel caso in cui l'unico giudice eventualmente incaricato della relazione non possa procedere alla redazione della motivazione, almeno in teoria potrebbe aversi la nomina *anche* di più giudici redattori. Allo stesso modo, in presenza di più giudici relatori, tutti impossibilitati o non disposti a stendere la motivazione, potrebbe aversi la nomina *anche* di un solo giudice redattore. Qualora invece vi siano più giudici relatori e solo per uno di questi risulti possibile procedere alla redazione della motivazione – per tutti gli altri ricorrendo invece l'ipotesi dell'indisponibilità o sussistendo altri motivi – andrebbe evitato di affiancare al primo un altro o ulteriori giudici, al fine di non introdurre una deroga ulteriore – peraltro non necessaria – alla regola di corrispondenza fissata dall'art. 7, I c. In breve: se anche uno solo dei diversi giudici relatori può stendere la motivazione, è preferibi-

Quanto all'*indisponibilità*, il rifiuto del giudice relatore può dipendere da una profonda diversità di vedute rispetto alle posizioni assunte dalla maggioranza del collegio o da un altro giudice relatore della stessa causa. Fra gli *altri motivi*, invece, si possono considerare, ad esempio, i casi di impedimento temporaneo del giudice relatore o – con qualche problema in più – di cessazione del suo mandato, mentre la sua eventuale posizione di minoranza non dovrebbe costituire, di per sé, un valido motivo per derogare alla regola della “corrispondenza”, a meno che il dissenso non si accompagni ad una dichiarazione di indisponibilità. Comunque sia, laddove si debba affidare la stesura della motivazione ad altro giudice, l'art. 17, IV c. – a differenza di quanto previsto per la nomina del giudice relatore – non individua uno specifico potere presidenziale, confermandosi dunque la necessità che l'individuazione dell'incaricato avvenga sulla base di un accordo raggiunto in seno al collegio.

Ci si può chiedere poi se la formalizzazione delle due prassi fin qui invalse (ossia la regola della corrispondenza e la sua possibile deroga) ponga d'ora in poi in capo alla Corte il compito non solo di dar conto nella singola pronuncia dell'eventuale affidamento della redazione a uno o più giudici diversi da quelli che hanno istruito la causa, ma anche di specificarne il motivo. Peraltro, qualora quest'ultimo sia proprio l'indisponibilità del giudice relatore, è chiaro che una tale “precisazione” eliminerebbe alla radice qualsiasi eventuale dubbio sull'esistenza di un dissenso a base dell'avvenuta “dissociazione”. Fin qui, infatti, la regola della sottoscrizione ad opera del solo Presidente e del giudice redattore ha consentito di individuare la mancata corrispondenza, lasciandone però in ombra i motivi<sup>(24)</sup>. È vero che in tali casi la dottrina ha comunque riscontrato altrettante ipotesi di *dissent* di fatto. Tuttavia, almeno dall'esterno, non poteva escludersi con certezza l'ipotesi che la nomina di un diverso giudice per la stesura della motivazione fosse dovuta a cause diverse.

Peraltro, è noto come questa peculiare forma di espressione di un'opinione minoritaria presenti soltanto gli aspetti negativi – e non quelli positivi – della vera e propria opinione dissenziente<sup>(25)</sup>: si pensi alla pericolosa “pubblicità” assicurata alla sola posizione di tale giudice, che potrebbe utilizzare il suo voto quale “merce di scambio” per ottenere futuri incarichi politico/istituzionali<sup>(26)</sup>,

le che lo stesso vi proceda *da solo*, risultando infine l'unico componente della Corte che abbia avuto un rapporto “privilegiato” con l'istruzione della causa.

24 ( ) E ciò anche quando l'eventuale nomina di un giudice redattore diverso dal relatore – oltre ad essere desumibile dal confronto fra la parte iniziale della decisione, che precede il *ritenuto in fatto*, e quella finale, relativa alla sottoscrizione da parte del Presidente e di chi ha proceduto alla stesura della motivazione – sia stata, per così dire, *ostentata*. Così, ad esempio, nella sentenza n. 393 del 2006, la Corte precisa di aver udito in camera di consiglio «il Giudice relatore Giovanni Maria Flick, sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice Alfonso Quaranta»: in tema, cfr. A. RUGGERI, *La Consulta e il dissent ostentato (nota minima a Corte cost. n. 393/2006)*, in Id., “*Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, X, *Studi dell'anno 2006*, Torino 2007, 553 ss.; G. D'AMICO, *op. cit.*, 220. La precisazione dell'avvenuta sostituzione del giudice relatore per la stesura della motivazione è peraltro rinvenibile in altre, successive decisioni: cfr. le sentenze nn. 17, 135 e 324 del 2008, 159 del 2009, alle quali *adde* le decisioni nn. 17 e 135 del 2008, particolarmente interessanti perché attestano il “subentro”, nella redazione, dello stesso Presidente della Corte.

25 ( ) Sull'aumento, negli ultimi anni, dei casi di dissociazione fra giudice relatore e giudice redattore, v. S. PANIZZA, *I recenti casi di discrepanza (meramente episodici?) tra giudice relatore e giudice redattore*, in *Quad. cost.*, 2007/3, 599 ss.; Id., *Organizzazione e funzionamento...*, cit., 26 ss.

26 ( ) Com'è noto, a tali rischi si aggiunge, fra l'altro, la possibilità di un uso politico *strategico* del potere di sostituzione – tramite elezione da parte del Parlamento in seduta comune – dei giudici il cui mandato è venuto a scadere, non tanto al fine di consentire a questi ultimi di continuare a svolgere temporaneamente le proprie funzioni, valendo la *prorogatio* solo in sede di giudizio sulle accuse

per quanto sia chiaro che nessun meccanismo volto a preservare l'indipendenza dei giudici potrebbe mai completamente controbilanciare l'eventuale «oblio dei propri doveri»<sup>(27)</sup> e sostituire l'essenziale – e dunque presupposta – *alta considerazione* che innanzitutto ciascun componente della Corte dovrebbe avere della propria carica<sup>(28)</sup>. I giudici, del resto, devono non solo essere, ma *apparire*, indipendenti<sup>(29)</sup>.

Purtroppo, nel caso del *dissent* di fatto, tali argomenti non sono “controbilanciati” dagli aspetti normalmente “apprezzabili” della classica *dissenting opinion*, primo fra tutti la possibilità di *conoscere* le argomentazioni dei singoli giudici in una prospettiva di confronto intersoggettivo. Invero, solo tale condizione renderebbe seriamente utile il *dissent*, fornendo comunque un contributo all'ermeneutica costituzionale nell'ambito della c.d. società aperta degli interpreti. Niente di tutto ciò sarebbe reso possibile da questa sorta di «dissenso “chiuso”», a meno che il giudice non ceda alla tentazione di spiegare le sue ragioni in altra sede, incorrendo però in tal modo in una evidente violazione del segreto della Camera di consiglio<sup>(30)</sup>.

Paradossalmente, nel caso in cui permanga la volontà di non introdurre nei giudizi di costituzionalità la c.d. *dissenting opinion*, forse sarebbe meglio rinunciare completamente a rendere nota l'identità del redattore, individuando anche una diversa modalità di sottoscrizione delle decisioni e, in particolare, reintroducendo la regola della sottoscrizione da parte di tutti i giudici<sup>(31)</sup>. Po-

---

mosse al Presidente della Repubblica, quanto allo scopo di “congelare” una data composizione della Corte e sperare in tal modo di incidere in futuro sull'esito del giudizio relativo ad una determinata questione. In tali casi, il rischio descritto viene evidentemente *accentuato* dalla conoscibilità dell'opinione dissenziente: sul punto, v. S. PANIZZA, *L'eventuale introduzione dell'opinione dissenziente*, in AA.VV., *L'organizzazione e il funzionamento...*, cit., 307, ma v., più in generale, Id., *L'introduzione dell'opinione dissenziente nel sistema di giustizia costituzionale*, Torino 1998, *passim*.

27 ( ) Cfr. A.M. SANDULLI, *L'indipendenza della Corte*, in AA.VV., *La giustizia costituzionale*, a cura di G. MARANINI, Firenze 1966, 209 ss.

28 ( ) Del resto, «le norme della Costituzione tracciano soltanto le linee perimetrali. Ci dicono poco di quello che c'è dentro: convenzioni, prassi, rapporti interpersonali, modi di essere fare o pensare. Eppure, proprio questo è l'essenziale e l'essenziale dipende non dalle norme scritte ma dalla percezione che si abbia del significato dell'istituzione, in quanto tale. Se si può dir così, l'elemento essenziale è pre-giuridico (se per diritto si intende quello posto nelle leggi), è giuridico culturale e si manifesta in modo diretto nelle azioni, nei ragionamenti, nei comportamenti di coloro che fanno parte dell'istituzione, anzi: in un certo senso e per un certo periodo, sono l'istituzione e la fanno essere quella che è» (così G. ZAGREBELSKY, *op. ult. cit.*, 4). Risuona qui l'eco di un'idea particolarmente cara a K. Popper e dallo stesso rappresentata attraverso l'immagine della istituzione come “fortezza” [allo stesso tempo, riparo e vincolo, «costruzione e costrizione»]: sul punto cfr. sempre G. ZAGREBELSKY, *Prolusione all'inaugurazione dell'anno accademico dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria* (1 Febbraio 2006), 3 del *paper*], il cui concreto funzionamento dipende dal modo in cui le persone fisiche che la “animano” intendono il proprio ruolo. Così, potrebbe dirsi, la capacità di difendere la libertà di chi abita nella “fortezza” del sistema costituzionale dipende innanzitutto dalla considerazione che i “custodi” nutrono del proprio compito.

29 ( ) Su tale necessità, v. M. SICLARI, *Il presidente della Corte costituzionale*, in AA.VV., *La composizione*, cit., 171.

30 ( ) Su tale rischio, v. L. LUATTI, *Profili costituzionali del voto particolare*, Milano 1995, 141. Sul punto, cfr. anche G. VAGLIO, *Relatore e redattore nel processo costituzionale*, in AA.VV., *L'organizzazione e il funzionamento...*, cit., 397. Entrambi gli Autori si riferiscono, quale esempio storico di invero di tale pericolo, al caso della già citata sentenza n. 2 del 1994. Sui c.d. *dissent* “di fatto”, v. la posizione “possibilista” di A. PIZZORUSSO, *Intervento*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, a cura di N. OCCHIOCUPO, Bologna 1978, 138.

31 ( ) Nella direzione di un ritorno alla sottoscrizione della decisione da parte di tutti i giudici, senza menzione del redattore si muoveva, ad esempio, la proposta di F. GAMBINI, *Altri aspetti procedurali*, in A. PIZZORUSSO, A. ROMBOLI, *La modifica delle Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte*



trebbe apparire una sorta di “passo” indietro, se si vuole: uno strano ritorno alla formulazione delle N.I. vigente prima delle modifiche del 1987. In effetti, si marcherebbe nuovamente la distanza fra la procedura prevista per i giudizi costituzionali e la classica regola vigente per gli organi giurisdizionali collegiali. Ma è evidente che proprio una siffatta diversità sarebbe giustificata dalle (e risponderebbe alle) peculiari esigenze connesse al carattere *sui generis* della Corte. Del resto, l'applicazione delle norme previste per le altre tipologie di giudizi è estendibile al processo costituzionale solo ed eventualmente in via sussidiaria, ovvero se ed in quanto “si adatti” al funzionamento di un organo costituzionale – “sovrano”, secondo la nota definizione di Barile – la cui particolare natura impone considerazioni ugualmente singolari. Dunque, se si tratta di sottrarre la Corte al rischio di strumentalizzazione politica delle sue decisioni, ben venga il ritorno al “passato” <sup>(32)</sup>. Né, francamente, ci sembra determinante, in senso contrario, il rischio che in tal modo l'eventuale irreperibilità temporanea di un giudice chiamato alla sottoscrizione possa impedire alla Consulta il deposito urgente di una decisione. Per quanto l'ipotesi non possa escludersi – e sembra anzi essersi effettivamente verificata, al punto da costituire un argomento ulteriore a favore della modifica intervenuta nel 1987 – è evidente che si tratterebbe comunque di un caso eccezionale, la cui attenta considerazione, pure dovuta, non dovrebbe “pesare” a tal punto da impedire la reintroduzione della precedente modalità di sottoscrizione delle decisioni costituzionali. In caso contrario, una peculiare esigenza di *celerità* eccezionalmente legata ad una particolare decisione risulterebbe prevalente sempre e comunque – in modo dunque irragionevole – sulla necessità generale di garantire in modo pieno il principio di collegialità e preservare così la Corte da possibili tentativi di delegittimazione messi in opera del sistema politico.

In realtà, volendo ritornare sul problema dell'opinione dissenziente – e capovolgendo dunque la prospettiva – per quanto se ne sia auspicata più volte l'introduzione, risultano fin troppo note sul punto le ritrosie della Corte, che del resto non ha modificato in tal senso le N.I. né nel 2004 né in sede di una riforma parecchio organica come quella da ultimo intervenuta <sup>(33)</sup>. Infatti, nonostante il

---

*costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione. Atti del Seminario di Pisa del 26 Ottobre 2001*, a cura di G. FAMIGLIETTI, E. MALFATTI, P.P. SABATELLI, Torino 2002, spec. 253 ss.; in tal senso, v. pure G. D'AMICO, *op. cit.*, 220 s.

32 ( ) È appena il caso di ricordare che alle modifiche intervenute nel 1987 in tema di sottoscrizione delle decisioni non è seguito alcun intervento sul corrispondente art. 18, III c., l. n. 87 del 1953, che continua a prescrivere la sottoscrizione delle decisioni «da parte dei» (dunque, almeno teoricamente, di tutti i) giudici.

33 ( ) Peraltro, com'è noto, già nel maggio 2002 la Corte aveva deliberato, con i voti contrari del Presidente e di un solo giudice di non accogliere la proposta della Commissione studi e regolamenti di rendere possibile la formalizzazione delle opinioni *concorrenti* e *dissenzienti* mediante l'introduzione nelle norme integrative di un nuovo art. 18-bis: cfr., sul punto, S. PANIZZA, *Intervento*, in A. PIZZORUSSO, A. ROMBOLI, *La modifica delle Norme Integrative...*, cit., spec. 396. Sull'opinione dissenziente cfr. almeno AA.VV., *Le opinioni dei giudici costituzionali e internazionali*, a cura di C. Mortati, Milano 1964; AA.VV., *L'opinione dissenziente*, a cura di A. Anzon, Milano 1995; S. PANIZZA, *L'introduzione dell'opinione dissenziente nel sistema di giustizia costituzionale*, Torino 1998. Da ultimo, sulla diversa natura che può assumere il *dissent* e sulla variabile modalità con la quale il medesimo può risultare espresso nella *House of Lords* (all'interno della quale potrebbe anche non formarsi una vera maggioranza, dando così luogo alla c.d. *plurality opinion*), nella *Supreme Court* statunitense [a seguito, peraltro, delle evoluzioni registratesi con l'“era” Marshall e, in particolare, dell'introduzione di un procedimento decisorio che porta all'individuazione di una vera e propria *opinion of the Court* cui fa da contraltare il *dissent*, che peraltro talvolta viene espresso solo oralmente (*from the Bench*)] e, infine, nel *BundesVerfassungsgericht* tedesco (c.d. *Abweichende*

possibile verificarsi di casi particolari e patologici, i “singoli” giudici costituzionali – al fine di opporsi con maggiore compattezza ai tentativi di delegittimazione del proprio ruolo provenienti dall'esterno – preferiscono di solito presentarsi di fronte al proprio uditorio sociale e istituzionale con il volto autorevole del “collegio”. In tal senso, come è stato affermato, la maggioranza «annega in un unico atto di volontà, imputato integralmente alla Corte, tutte le singole volontà individuali (siano esse concordi o discordi)» (34).

È vero che il giudice delle leggi non è più un organo nuovo nell'esperienza italiana, non deve “partire da zero” per affrontare i problemi di legittimazione storicamente legati agli esordi del suo funzionamento. Ma si teme proprio che il “dissenso” interno al collegio possa costituire un “tarlo” capace di polverizzare in poco tempo la base di consensi che la Corte ha allargato nel corso dei decenni.

Soprattutto a partire dagli anni '90, contro l'introduzione del *dissent* nelle valutazioni dei giudici costituzionali può dirsi abbia “pesato” sul piatto della bilancia l'alto “tasso” di litigiosità polemica e di violenza verbale delle forze politiche, che si presenta oramai grave e diffuso, al punto che talora neppure risparmia gli organi costituzionali di garanzia, soggetti a pesanti attacchi attraverso i *mass media*.

Potrebbe anche affermarsi che il ricorso al volto “monolitico” del collegio sia stato preferito dalla Corte al fine di “guidare” al meglio i giudici “comuni” nell'opera di invero della Costituzione: si pensi soprattutto al dovere di inter-

---

*Meinung o Sondervotum*), cfr. S. CASSESE, *Lezione sulla cosiddetta opinione dissenziente*, in *L'opinione dissenziente*, Seminario di Studi svoltosi presso la Corte costituzionale il 22 giugno 2009, in <http://www.cortecostituzionale.it>. In tema v. pure M. GORLANI, *La dissenting opinion nella giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti: un modello importabile in Italia?* (17 maggio 2002), in *Forumcostituzionale.it*.

34() Così, da ultimo, il giudice costituzionale F. GALLO, *Relazione*, in *L'opinione dissenziente*, Seminario, cit., secondo il quale, considerato che i componenti della Corte «non hanno il compito di mediare esperienze culturali radicalmente diverse, legate a realtà politico-territoriali assai disomogenee tra loro, come accade, invece, nelle ipotesi di Corti di Stati federali o di Corti internazionali (si pensi, per quest'ultimo caso, alla Corte di Strasburgo), (...), la peculiare natura di atto (non collettivo, ma) collegiale delle decisioni della Corte costituzionale italiana (...) sembra esaltare la funzione garantista di unitario contrappeso assoluta dalla Corte rispetto agli altri poteri dello Stato. Con tutta probabilità, l'opinione dissenziente – almeno in questo momento storico – renderebbe detta funzione meno evidente e meno efficace e, pertanto, potrebbe contribuire a modificare o, comunque, a mettere in crisi il delicato equilibrio del sistema costituzionale di contrappesi tra i poteri dello Stato». Dalla premessa natura essenzialmente *politica* (ovviamente: in senso lato, secondo la classica distinzione luhmaniana del termine) della scelta sull'eventuale introduzione dell'opinione dissenziente – che invero si sostanzierebbe nell'opzione di «indebolire o no l'impatto delle decisioni della Corte nel sistema» – discenderebbe secondo tale posizione la necessità di non ricorrere a tal fine a «strumenti meramente regolamentari e domestici», riservando semmai l'eventuale introduzione dell'istituto “alla valutazione del Parlamento (non importa, in questa sede, precisare se mediante legge ordinaria o costituzionale)». In realtà, tale ultima conclusione non sembra particolarmente persuasiva. Laddove infatti si ritenga che l'introduzione del *dissent* possa eventualmente e irrimediabilmente mettere in pericolo la legittimazione della Corte, ogni valutazione in merito dovrebbe essere semmai rimessa alla potestà di autonormazione di quest'ultima, strettamente funzionale, del resto, alla garanzia del principio costituzionale implicito di indipendenza degli organi costituzionali. Difatti, anche la scelta dei *modi* e *dei* tempi per una siffatta introduzione può risultare, in tal senso, una preziosa risorsa per il Tribunale costituzionale, ma può ugualmente rivelarsi un comodo strumento per minarne l'immagine (oltre che comprometterne eventualmente il funzionamento) se rimessa al legislatore ordinario (e, sotto certi aspetti, anche al legislatore costituzionale).

pretazione adeguatrice della legge gravante su questi ultimi e alle svariate forme di applicazione diretta della Costituzione <sup>(35)</sup>.

Peraltro, la transizione in atto – tendente a valorizzare l'asse esistente tra giudici "comuni" e Corti europee, con il rischio di una marginalizzazione della Corte costituzionale (di qui, la particolare "reazione" avutasi con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007) – potrebbe rendere particolarmente necessario per la Consulta la conservazione del volto autorevole del collegio, da esibire quasi come uno specchio, non frantumato dalla contrapposizione di opinioni, di fronte al quale gli interpreti possano individuare una posizione netta con cui confrontarsi. In tal senso, vi sarebbero valide ragioni per sostenere l'una (*dissent*) e l'altra tesi (*collegialità*), con controindicazioni e vantaggi nell'uno e nell'altro caso.

Tuttavia, le argomentazioni prima ricordate a favore della collegialità, infatti, si mostrano per altri versi assai fragili (e comunque non decisive). Innanzitutto, non sembra affatto che le recenti modifiche delle N.I. si muovano con decisione verso il consolidamento di un "volto unico" della Corte. La stessa possibilità, oramai "codificata", che emerga un (o più di un) *dissent* anomalo risulta ugualmente capace di incidere in modo negativo sulla "monolitica" immagine della volontà collegiale.

Peraltro, anche l'importante e gravoso compito dei singoli giudici nazionali di rendere effettivo il quadro – non solo costituzionale, ma oramai multilivello – dei diritti fondamentali sembra richiedere l'adozione di tutte le misure funzionali al consolidamento di un effettivo spazio di confronto ermeneutico sui valori costituzionali. In tal senso, le soluzioni interpretative *dissenzianti* o *concorrenti* affacciate dai singoli giudici costituzionali verrebbero utilmente affinate – attraverso un classico modello "a cascata" tipico delle dinamiche di formazione delle opinioni – nei diversi "bacini" delle più ampie o ristrette comunità di interpreti. Il *dissent* di oggi potrebbe non solo diventare l'*opinion of the Court* di domani, ma aiutare anche tutti i giudici nella meritoria opera di una crescente e più adeguata implementazione dei valori costituzionali, nella prospettiva di una Carta che *vive* e si trasforma nel tempo attraverso un lungo e continuo processo storico <sup>(36)</sup>.

---

35 ( ) In ordine a questa seconda eventualità, proprio la ben nota e discussa sentenza della Cassazione sulla vicenda Englaro dimostra quanto, in assenza di una specifica legislazione diretta a regolamentare il caso concreto, una decisione costituzionale (nel caso specifico, la n. 347 del 1998) possa essere assunta a "modello" di giudizio. Sui recenti sviluppi della "dottrina" dell'interpretazione conforme, si rinvia a quanto già affermato da ultimo in A. RAUTI, *Interpretazione conforme a Costituzione e ragionevolezza: la prospettiva dei giudici comuni*, relazione presentata al Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" (Milano, 6-7 giugno 2008), in AA.VV., *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, a cura di M. D'Amico e B. Randazzo, Torino 2009, 48 ss.

36 ( ) In tema, v. soprattutto le considerazioni di A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in AA.VV., *Il parametro nel sindacato di costituzionalità delle leggi*, a cura di G. PITRUZZELLA, F. TERESI E G. VERDE, Torino 2000, 1 ss., ma v. già in *Quad. cost.* 1998/3, 343 ss. Da ultimo, sulle questioni ermeneutiche legate all'idea di una *living Constitution*, cfr. O. CHESSA, *Cos'è la Costituzione? La vita del testo*, in *Quad. cost.*, 2008/1, spec. 49 ss., il quale pure evidenzia – nella prospettiva di una teoria costituzionale quale scienza normativa – l'utilità del *dissent* al fine della coerenza dei singoli giudici costituzionali e di una maggiore stabilità degli indirizzi della Corte. Proprio questo "orizzonte" sottrarrebbe la Consulta al carattere angusto e oracolare della «dimensione ierocratica», chiamandola a rinsaldare in modo profondo la propria legittimazione di fronte alla società aperta degli interpreti attraverso un deciso affinamento e consolidamento del proprio arsenale argomentativo (62 ss.). È ovvio che l'introduzione del *dissent* porterebbe con sé – non solo, evidentemente, la caduta del principio di segretezza della Camera di consiglio, sia pure con modalità variabili, ma anche e finalmente – l'ascrizione di un senso pieno al-

Assai pericolosa potrebbe invece rivelarsi una lettura – francamente, qui non accolta – tesa ad individuare un appiglio per la legittimazione di una forma “embrionale” di *dissent* nell’art. 17, I c., delle nuove N.I., in base al quale le sentenze e le ordinanze sono deliberate «*con voti espressi in forma palese*». L’aggiunta di tale ultimo inciso rispetto a quanto previsto dalle precedenti Norme (art. 18, I c.), richiedendo una votazione palese (ancorché non nominale) e, dunque, una “conta dei voti”, è parsa infatti a taluno lasciare aperta la porta all’ipotetica instaurazione di una prassi volta a «rendere noto ufficialmente, nella stessa decisione costituzionale o in un apposito comunicato *il numero* – ma non i nomi – dei giudici favorevoli e dei giudici contrari» (37).

Certo, mancando qui la possibilità di individuare ufficialmente quantomeno l’identità dei singoli giudici eventualmente rimasti in minoranza in sede di decisione, non v’è un problema riguardante la possibile “esposizione” di uno specifico componente della Corte. Ma rimarrebbe comunque violato il principio di segretezza della camera di consiglio, la cui vigenza non sembra in alcun modo scalfita dal fatto che si richieda espressamente una votazione in forma palese. Del resto, *l’esistenza di una norma in tal senso non attribuisce di per sé ai singoli giudici – e tanto meno al Presidente – la facoltà di rendere conoscibile la dinamica (e i “numeri”) della deliberazione all’infuori della camera di consiglio.*

A ritenere diversamente, una simile eventualità potrebbe esporre ancor di più la Corte – in modo peraltro non necessario – ad una “polverizzazione” del suo volto autorevole. Il maggior rischio può apprezzarsi non solo rispetto all’eventuale *dissent* “anomalo” emerso attraverso la dissociazione fra il giudice relatore e il redattore della motivazione, ma anche con riguardo all’eventuale semplice introduzione della distinzione fra maggioranza e minoranza in seno alla Corte. In effetti, tale situazione farebbe emergere le reali “dimensioni” dell’eventuale frattura intervenuta in seno al collegio (non limitandosi dunque a rendere conoscibile la “distanza” del solo relatore) pure laddove nessun giudice decidesse di “aggiungere” in calce alla decisione collegiale la propria argomentazione dissenziente.

Peraltro, a fronte di tale pericolo, anche chi ha prospettato in modo dubitativo e ipotetico tale lettura opportunamente auspica «che la prassi si orienti nel senso di non rendere mai nota la ‘conta dei voti’», o di renderla nota solo laddove ciò possa servire a rafforzare l’immagine di compattezza della Corte di fronte all’opinione pubblica (38). Quest’ultima ipotesi porterebbe a configurare (in capo al Presidente o all’intero collegio) il potere discrezionale di stabilire se far emergere all’esterno aspetti rientranti nella dinamica tutta interna della camera di consiglio.

Ora, si comprende bene che, in presenza di particolari questioni di legittimità e di peculiari contingenze sociali e politiche, attestare l’esistenza di un’ampia maggioranza o addirittura dell’unanimità all’interno del collegio potrebbe consentire alla decisione di “scivolare” più agevolmente verso una attuazione/esecuzione meno problematica o contestata. Tuttavia, pur “confinati”

---

l’insindacabilità dei giudici costituzionali per i voti dati e le opinioni espresse nell’esercizio delle proprie funzioni.

37() Per tale lettura, sia pure circondata da ampie riserve, cfr. E. LAMARQUE, *op. ult. cit.*, 122.

38() La stessa E. LAMARQUE, *op. ult. cit.*, 122, concede, al più, che la ‘conta dei voti’ sia resa nota «solo in casi eccezionali, quando cioè la questione decisa sia particolarmente delicata dal punto di vista politico-istituzionale o etico, e la soluzione sia stata condivisa dall’unanimità del, o da una sua larghissima maggioranza collegio».

all'interno di tali riserve, l'esercizio di un potere siffatto e l'instaurazione di una prassi in tal senso potrebbero produrre un ben più temibile *effetto boomerang*, tale per cui, *proprio in situazioni "calde"*, la scelta della Corte di *non rendere conoscibile all'esterno la conta dei voti verrebbe intesa, a contrario e in ultimo, come una chiara attestazione della profonda spaccatura intervenuta nel collegio*. In tal modo, l'esistenza di un forte "dissenso interno" costituirebbe ancora una volta un'onda facilmente cavalcabile dai diversi e occasionali "picconatori" della "buona" immagine della Consulta.

4. *I "nuovi" casi in cui la Corte può deliberare direttamente in Camera di consiglio*. — Ulteriori novità di rilievo si registrano anche in ordine alle ipotesi nelle quali la Corte può decidere direttamente in Camera di consiglio. Quanto al giudizio in via incidentale, l'art. 9 N.I. novellato stabilisce che si possa procedere in tal senso – non solo nell'ipotesi di mancata costituzione delle parti (I c.), ma anche – qualora il Presidente, sentito il giudice per l'istruzione, ravvisi che possa ricorrere il caso di manifesta infondatezza della questione (già previsto), di manifesta inammissibilità (codificandosi anche in questo caso la prassi: cfr. ord. 5 maggio 1981), di estinzione ovvero di restituzione degli atti al giudice rimettente (II c.)<sup>(39)</sup>.

Quanto alla restituzione degli atti, è evidente che il disposto dell'art. 9, N.I. – che introduce una ipotesi aggiuntiva rispetto alla formulazione precedente – costituisce il precipitato della prassi, che offre senza particolari difficoltà esempi di ordinanze di restituzione degli atti per la cui adozione la Corte è stata convocata direttamente in camera di consiglio nonostante la costituzione delle parti (cfr., da ultimo, l'ordinanza n. 83 del 2008). Ora, considerato l'alto numero di ordinanze di restituzione al giudice *a quo*, l'eventuale consolidarsi di tale prassi – ormai "codificata" – potrebbe snellire in modo sensibile l'operato della Corte. Un tale effetto di accelerazione impresso allo svolgimento del giudizio – funzionale ad un contenimento dei tempi del processo costituzionale – verrebbe peraltro ad incidere positivamente sulla *durata ragionevole* del processo principale, per il cui computo si considera anche la fase del giudizio pendente dinanzi alla Corte<sup>(40)</sup>. Tale modifica, però, dovrebbe accompagnarsi alla scelta di evitare un massiccio ricorso alla decisione di restituzione degli atti nei casi in cui la Consulta potrebbe esaminare *nel merito* la questione, ossia laddove la modifica introdotta dallo *jus superveniens* fosse solo formale. In effetti, al di là della que-

---

39 ( ) Se si eccettua l'ipotesi di estinzione del giudizio, una modifica simile dell'art. 9 N.I. era stata proposta tempo addietro dalla dottrina: cfr. G. COINU-A. DEFFENU, *Altri aspetti procedurali*, in A. PIZZORUSSO-A. ROMBOLI, *La modifica delle Norme Integrative*, cit., spec. 224 ss. Opportunamente, peraltro, gli AA. auspicavano l'introduzione di una esplicita previsione in ordine alla possibilità di procedere direttamente in Camera di consiglio *pur in presenza di un intervento del Presidente del Consiglio o della Giunta regionale* (ovviamente, in assenza di vere e proprie "parti" costituite), codificandosi in tal senso la prassi affermatasi a partire dalla nota ord. n. 210 del 1983. Sul punto cfr. tuttavia, nello stesso *Volume*, le considerazioni di V. ONIDA, *Intervento*, 388.

40 ( ) Tale ulteriore "legame" – riconosciuto in diversi casi dalla Cassazione (cfr. Cass. civ., Sez I, 28-11-2002, n. 16882; 17-01-2006, n. 789) in conformità all'orientamento della Corte EDU – rende ancora più necessaria una riflessione sulla tempistica del processo costituzionale e può incidere sul modo concreto di intendere lo stesso principio di autonomia del giudizio incidentale (in tema, da ultimo, cfr. S. LEONE, *Incidente di costituzionalità e ragionevole durata: un'occasione per ragionare nuovamente sull'autonomia del giudizio di legittimità costituzionale*, in questa *Rivista* 2006, 697 ss.). Sul punto, v. i rimedi organizzativi proposti da P. BONETTI, *I tempi dei giudizi costituzionali e l'esigenza di una loro ragionevole celerità*, in AA.Vv., *I principi generali...*, cit., spec. 279 ss.

stione attinente al carattere teoricamente *istantaneo* del giudizio di rilevanza condotto dal giudice *a quo* prima di rimettere gli atti alla Corte, se ad ogni mutamento legislativo corrispondesse necessariamente l'adozione di una pronuncia di restituzione degli atti al giudice, non sarebbe comunque scongiurato il rischio di «denegata giustizia costituzionale» e potrebbe aversi, al contrario, una incidenza negativa sulla durata ragionevole dei processi <sup>(41)</sup>.

La specifica collocazione dell'art. 9 N.I. renderebbe applicabile innanzitutto al giudizio *in via incidentale* – e non solo, per estensione, a quello *in via d'azione* – la disposizione che consente di procedere direttamente in camera di consiglio nel caso in cui si debba pronunciare l'estinzione del giudizio. Sennonché, se in quest'ultimo caso, *nulla quaestio*, l'estinzione risulterebbe evidentemente “fuori linea” rispetto alla natura del primo tipo di sindacato, la cui “sorte” non è legata, come invece accade per quello in via principale, alla presenza e all'eventuale rinuncia delle parti, peraltro meramente eventuali. In particolare, poi, ove tale inciso fosse interpretato nel senso di consentire espressamente alla Corte di deliberare direttamente in camera di consiglio l'estinzione del giudizio a fronte del venir meno di quello pendente dinanzi all'organo rimettente – magari a seguito di transazione intervenuta fra le (o di rinuncia di una delle) parti <sup>(42)</sup> – risulterebbe evidente l'esistenza di una vera e propria “rottura” formale rispetto al principio di autonomia enunciato ora dall'art. 18 <sup>(43)</sup>.

41 ( ) Sulla prassi della restituzione degli atti al giudice *a quo* per *ius superveniens* e sul rischio che – a fronte del continuo susseguirsi di fonti: si pensi agli stessi decreti legislativi correttivi – ciò possa tradursi in «denegata giustizia costituzionale» v. le osservazioni di A. RUGGERI, *La tutela delle situazioni soggettive tra dinamiche della formazione ed esperienze di giustizia costituzionale*, in AA.VV. *Nuove forme di tutela delle situazioni soggettive nelle esperienze processuali. Profili pubblicistici*, Milano 2004, 362 ss. L'A. propone il ricorso con maggiore frequenza al trasferimento della questione – ossia allo spostamento dell'oggetto da una fonte all'altra, laddove la modifica intervenuta sia solo formale – unitamente ad un uso «originale, “allargato”, dei poteri istruttori», «chiedendosi al giudice di pronunziarsi *nel corso del processo costituzionale* circa la (...) perdurante attualità» della questione.

42 ( ) In realtà, la Corte ha in diverse occasioni “difeso” il principio di autonomia anche a fronte della sopravvenienza di fatti (cfr., ad esempio, l'ord. 110 del 2000) anche di recente: si pensi all'astensione dei magistrati componenti il collegio rimettente (sent. n. 24 del 2004), alla cessazione della materia del contendere nel giudizio *a quo* (sent. n. 244 del 2005) e, infine, alla rinuncia al ricorso di una parte del giudizio *a quo* (sent. n. 104 del 2007). Tuttavia, è ben noto come, complessivamente, la posizione della Consulta in ordine al principio di autonomia del giudizio costituzionale continui ad essere per molti versi “altalenante” (e su ciò cfr. almeno A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, V ed., Milano 2008, 192 ss., e A. RUGGERI-A. SPADARO, *op. cit.*, 194).

43 ( ) «La sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio davanti alla Corte costituzionale». Rispetto alla formulazione del precedente art. 22 – ai sensi del quale «*le norme sulla sospensione, interruzione ed estinzione del processo non si applicano davanti alla Corte costituzionale neppure nel caso in cui, per qualsiasi causa, sia venuto a cessare il giudizio rimasto sospeso davanti all'autorità giurisdizionale, che ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale*» (e oggetto, come noto, di differenti interpretazioni, sulle quali cfr., fra gli altri, O. CHESSA-S. PAJNO, *Il giudizio in via incidentale: i rapporti con il giudizio a quo*, e R. ROMBOLI, in AA.VV., *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione. Atti del Seminario di Pisa del 26 ottobre 2001*, a cura di G. Famiglietti, E. Malfatti e P.P. Sabatelli, Torino 2002, rispettivamente 3 ss. e 381 ss.) – il nuovo art. 18 non può essere oramai richiamato per “fondare” (e appare peraltro poco conciliabile con) un'interpretazione troppo “lata” del principio di autonomia del giudizio in via incidentale, volta ad affermare rigorosamente la necessaria ininfluenza su quest'ultimo di qualsivoglia sopravvenienza – di fatto o di diritto – riguardante il processo principale (anche al di fuori, dunque, dei casi di sospensione, interruzione ed estinzione del giudizio *a quo*). In tal senso, ad esempio, la nuova disposizione non osta di per sé all'adozione di pronunce di restituzione degli atti per *ius superveniens* o di manifesta inammissibilità della questione fondata sulla sopravvenienza di un fatto diverso da quelli espressamente indicati. Sicché, in linea con talune decisioni costituzionali che avevano ristretto il campo di operatività del principio di auto-

Né sembra francamente immaginabile che la Corte abbia voluto riferirsi non all'“estinzione” del processo costituzionale ma a quella del giudizio *a quo*. Nel tentativo di non rendere priva di senso tale disposizione, si è ad esempio affacciata l'ipotesi che in tal caso il giudizio costituzionale debba sì proseguire – facendo così salvo il principio di autonomia – con l'unica particolarità però che la Corte potrebbe decidere direttamente in Camera di consiglio<sup>(44)</sup>. Tuttavia, in primo luogo, appare decisamente fragile l'unico fondamento ricavabile a sostegno di una siffatta lettura, ovvero la circostanza per cui l'art. 9 non specifica quale sia il giudizio cui si riferisce l'estinzione: non si dimentichi che tale ipotesi segue le altre – come la restituzione degli atti, la manifesta inammissibilità, etc. – per le quali è evidente la stretta connessione con il giudizio costituzionale.

In secondo luogo, poi, la tesi corre il rischio di appiattare in modo estremo il giudizio costituzionale sulla prospettiva della concretezza, nella misura in cui sostanzialmente dà per scontato che in tali casi si potrebbe procedere direttamente in camera di consiglio perché verosimilmente le eventuali parti costituite non avrebbero più interesse al processo costituzionale (e, dunque, ad un contraddittorio in udienza pubblica). Del resto, se già tale sicurezza potrebbe risultare incrinata (almeno in teoria) proprio in relazione alle stesse parti del giudizio *a quo*, a maggior ragione dicasi per gli altri soggetti (specialmente collettivi) eventualmente ammessi dalla Corte. È evidente, insomma, che la questione – pur non “riguardando” più il processo estinto – potrebbe caratterizzarsi per rilevanti implicazioni costituzionali, al punto da rendere necessaria (e non solo auspicabile) la trattazione in udienza pubblica<sup>(45)</sup>. Infine, va sottolineato il dato per cui se l'estinzione fosse realmente riferita al giudizio *a quo*, il Presidente dovrebbe convocare la Camera di consiglio in presenza di un dato evidentemente certo e non «qualora ravvisi» che la stessa «possa ricorrere».

Quanto al giudizio in via principale nonché al conflitto tra poteri e tra Enti, rispettivamente gli articoli 23, 24, IV c., e 25 IV c. rinviano alle ipotesi previste nel II c. dell'art. 9, ma sembra ragionevole (anzi appare ovvio) che debba ritenersi escluso l'istituto della restituzione degli atti: tale aspetto, dunque, forse avrebbe dovuto essere meglio precisato nelle N.I.

mia (cfr., ad esempio, la dec. n. 109 del 2001), la Corte avrebbe in tal modo scelto, «fra le due possibili letture della vecchia norma, quella che meno le lega le mani per il futuro, consentendole di tenere eventualmente conto della sopravvenienza nel giudizio *a quo* di fatti diversi dal suo stesso venir meno, temporaneo o definitivo» (così E. LAMARQUE, *op. ult. cit.*, 130). In altra prospettiva, l'abolizione del riferimento all'inapplicabilità al sindacato costituzionale delle “norme” in materia di sospensione... del giudizio *a quo* sembrerebbe inoltre “riavvicinare” il primo alle regole codicistiche dettate per i processi “comuni” (ma si consideri anche l'art. 234 del Trattato istitutivo della Comunità europea in tema di pregiudiziale: sul punto v. tuttavia quanto già osservato nei paragrafi precedenti).

44() «Viene però il dubbio, se proprio si vuol dare un senso all'estinzione prevista dal nuovo art. 9 delle *Norme integrative* in esame, che queste ultime abbiano inteso dare rilievo alle vicende del giudizio di rimessione, ed in particolare alla sua eventuale estinzione, non già considerandola irrilevante ai fini della sorte del giudizio di costituzionalità promosso *incidenter*, ma degne di considerazione nel senso che, se il giudizio *a quo* si estingue, quello costituzionale continua, ma con la variante che la sua trattazione non avviene in pubblica udienza, ma in camera di consiglio, *verosimilmente apparendo superfluo lo svolgimento in pubblica udienza una volta che le parti che avevano partecipato al giudizio a quo saranno sicuramente assenti (Presidente del consiglio a parte)*» (cfr. N. SAIITA, *I procedimenti in camera di consiglio del nuovo regolamento di procedura davanti alla Corte costituzionale*, in *Giustamm.it*, 1/2009, 2, nostro il c.v).

45() Peraltro, nel caso in cui sia intervenuta l'estinzione del giudizio *a quo* non avrebbe alcun senso la restituzione degli atti all'organo rimettente per *ius superveniens*: lo spirito dell'art. 18 N.I. dovrebbe comunque indurre la Corte a proseguire il suo giudizio. Rimane ovviamente impregiudicata la possibilità di decidere direttamente in Camera di consiglio al fine di pronunciare la manifesta inammissibilità (nel caso in cui, ad esempio, sia viziato nella sua genesi il controllo svolto dal giudice sulla rilevanza della questione sollevata) o la manifesta infondatezza della questione.

Deve inoltre farsi menzione dell'art. 21, che disciplina l'eventuale procedura per l'adozione di una ordinanza di sospensione dell'atto impugnato in sede di giudizio in via d'azione, in base al quale, curiosamente, il Presidente può procedere in tal senso *ove sia proposta istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87*, ancorché quest'ultimo – analogamente a quanto disposto dall'art. 40 per i conflitti tra Enti – non richieda espressamente l'istanza di parte <sup>(46)</sup>, prevedendo anzi che la Corte possa adottare (dovrebbe dirsi: anche) *d'ufficio* il provvedimento di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato, il che costituisce invero una evidente particolarità rispetto al processo amministrativo <sup>(47)</sup>.

Al di là, comunque, delle modalità non particolarmente "felici" di tale rinvio, è evidente che la formulazione del nuovo art. 21 sia ricalcata sulla prassi di adottare l'eventuale provvedimento di sospensione dell'atto impugnato solo in presenza di una specifica istanza, in modo consono ad un giudizio di parti <sup>(48)</sup>. È chiaro tuttavia come il sindacato in via d'azione per molti aspetti non sia classificabile come semplice strumento di regolamento delle competenze. Ed anche in relazione alla sospensione dell'atto impugnato, si è già ampiamente sottolineato in dottrina come, invece, proprio l'iniziativa d'ufficio della Corte potrebbe giustificarsi alla luce della necessaria tutela di interessi generali e risultare, in tale prospettiva, «meno anomala di quanto appare» <sup>(49)</sup>.

Una novità di rilievo è costituita inoltre dal fatto che, sia nel giudizio in via d'azione che nel conflitto tra Enti, si stabilisce che «il Presidente, sentito il relatore, convoca la Corte in Camera di consiglio *qualora ravvisi l'urgenza di provvedere*» (artt. 21, I c., 26, II c.). Tale inciso potrebbe essere riferito peraltro sia alla necessità di *convocare una apposita* Camera di consiglio sia all'eventuale esistenza dei presupposti richiesti dalla normativa per concedere la sospensiva.

Ora, al di là degli aspetti legati alle esigenze di economia processuale, in tutti e due i casi, tale innovativo potere di *filtro*, specialmente se inteso nel secondo senso, attenua innanzitutto il principio di collegialità, a tutto vantaggio di una maggiore "presidenzializzazione" del Tribunale costituzionale, dovendosi pure mettere in conto che la valutazione del *plenum* non corrisponda a quella del Presidente. Inoltre, si discosta evidentemente dai meccanismi classici della sospensiva nel processo amministrativo, laddove è *in re ipsa* l'urgenza di convocare una apposita udienza di trattazione per esaminare l'istanza di parte,

---

46 ( ) In base all'art. 35, I. n. 87 del 1953, così come novellato dalla I. n. 131 del 2003, «Qualora la Corte ritenga che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini, trascorso il termine di cui all'art. 25, *d'ufficio* può adottare il provvedimento di cui all'art. 40. In tal caso l'udienza di discussione è fissata entro i successivi trenta giorni e il dispositivo della sentenza è depositato entro quindici giorni dall'udienza di discussione».

47 ( ) Per tale rilievo, cfr., da ultimo, N. SAITTA, *I procedimenti in camera di consiglio del nuovo regolamento*, cit., 4.

48 ( ) Peraltro, sotto tale aspetto, l'art. 26 N.I., relativo alla sospensione dell'atto in sede di conflitto tra Enti, continua a stabilire semplicemente che la sospensione *possa* essere chiesta in qualsiasi momento (I c.) e che la relativa istanza possa essere presentata anche in udienza di discussione (IV c.). Ed anche qui tale impulso di parte non è espressamente richiesto dall'art. 40 I. n. 87/1953. Sul potere cautelare della Corte nei conflitti di attribuzione, cfr. A. GRAGNANI, *La cognizione cautelare nel processo costituzionale: l'esperienza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in A. PIZZORUSSO, A. ROMBOLI, *La modifica delle Norme Integrative*, cit., 136 ss. (e la bibliografia *ivi* richiamata).

49 ( ) Così A. VUOLO, *La tutela cautelare nel processo costituzionale*, in AA.VV., *I principi generali...*, cit., 191.



mentre l'eventuale sussistenza delle condizioni sufficienti per concedere la sospensione è comunque accertata dal collegio senza alcun previo potere di filtro<sup>(50)</sup>. Infine, se in base all'art. 28 delle precedenti N.I., in sede di conflitto tra Enti la Corte provvedeva «con ordinanza motivata, *uditi* i rappresentanti delle parti e previe le indagini che ritiene opportune», gli attuali artt. 21 e 26 N.I. stabiliscono invece che con il provvedimento di convocazione della camera di consiglio «*il Presidente può autorizzare* l'audizione dei rappresentanti delle parti e lo svolgimento delle indagini ritenute opportune». Tale ulteriore modifica, dunque, non solo cancella in modo inspiegabile il riferimento all'ordinanza motivata, ma produce un ulteriore «sbilanciamento» a favore del Presidente che rende meramente *eventuale* – non solo, come si è visto, la convocazione di una apposita camera di consiglio, ma – anche la possibilità delle parti di parteciparvi<sup>(51)</sup>.

Infine, sempre in merito al conflitto tra Enti, il nuovo art. 25 N.I. non fa più riferimento come prima all'ipotesi di *manifesta non spettanza* alla parte ricorrente dell'attribuzione in contestazione. Né recepisce l'ordinanza n. 243 del 1988 con la quale le ipotesi previste dal precedente art. 27 N.I. erano state integrate attraverso l'estensione della possibilità di convocare direttamente la Corte in camera di consiglio anche nel caso in cui, rigettando il ricorso, la Corte dovesse necessariamente pronunciare la *manifesta spettanza* della competenza alla parte cui è imputabile l'atto o il comportamento censurato<sup>(52)</sup>.

In realtà, la scomparsa o la mancata comparsa di tali specifici riferimenti nel nuovo art. 25 N.I. si può spiegare sulla base di una prassi poco o per nulla propensa ad utilizzare in sede di conflitti il termine *manifesto* e del conseguente carattere ormai anacronistico della dichiarazione di *manifesta non spettanza* (alla parte ricorrente) o *manifesta spettanza* (alla parte resistente). Peraltro, in tali casi la Corte potrebbe sempre adottare una corrispondente pronuncia di *manifesta infondatezza*, che appare del resto preferibile in virtù del rinvio operato dall'art. 25 al nuovo art. 9, II c.

Complessivamente, l'introduzione dei nuovi casi in cui la Consulta può essere convocata direttamente in Camera di consiglio merita di essere riguardata con favore, specialmente con riferimento alla manifesta inammissibilità, poiché in tal modo opportunamente si è fatta emergere in via formale un'ipotesi prima introdotta con un'ordinanza senza numero mai pubblicata.

Di più v'è da ricordare soltanto che l'estensione dei casi, introdotta attraverso le nuove N.I., pone queste ultime in un rapporto di evidente asimmetria

---

50() Decisamente critico nei confronti di tale novella N. SAITTA, *I procedimenti in camera di consiglio del nuovo regolamento*, cit., 7, secondo cui l'urgenza dovrebbe «considerarsi implicita in ogni domanda di misura cautelare – sol perché, quanto meno, essa viene prospettata, anche se assertivamente, dal ricorrente – sicché non può essere affidato al presidente del collegio giudicante decidere se convocare o meno la camera di consiglio a seconda che egli ritenga sussistente o insussistente l'urgenza stessa come allegata dal ricorrente; giudizio che deve considerarsi riservato al collegio, competente a pronunciarsi sulla domanda di sospensione dopo averne preliminarmente accertata l'urgenza. Ne consegue che tutte le volte in cui risulti proposta una domanda di sospensione, il Presidente ha il preciso dovere di convocare, sempre e comunque, la Corte. Se proprio si volesse assegnare al Presidente il potere di considerare in qualche modo l'urgenza, questo potrà influire soltanto sulla data della seduta camerale, la cui fissazione è sua esclusiva prerogativa». È appena il caso di sottolineare, però, che – in tale prospettiva – anche il potere di *agenda setting* del Presidente incontrerebbe un rigoroso vincolo nella necessità che la data fissata per la camera di consiglio consenta al collegio di intervenire *al più presto* e comunque *in tempo* per scongiurare l'eventuale pericolo derivante dall'esecuzione dell'atto.

51() Per tale rilievo, v. nuovamente N. SAITTA, *I procedimenti in camera di consiglio del nuovo regolamento*, cit., 7.

52() Cfr. anche le ordd. nn. 250 e 525 del 1988.

con quanto ancora stabilito dall'art. 26 della l. n. 87 del 1953 <sup>(53)</sup>. È chiaro che alle N.I. debba riconoscersi quantomeno un potere di *integrazione* del dato legislativo <sup>(54)</sup> – e che permangono senza particolari conseguenze anche ulteriori ed evidenti *difformità* sostanziali fra talune prescrizioni presenti nelle due normative (si pensi alla regola di sottoscrizione delle decisioni) – ma potrebbe essere comunque auspicabile una modifica di quest'ultimo in direzione corrispondente alle novità introdotte dalla Consulta.

5. *Una panoramica sulle novità in tema di svolgimento del giudizio costituzionale.* — Ben oltre le modifiche appena descritte, il concreto svolgimento dei giudizi di costituzionalità risulta in realtà interessato da un intervento riformatore della Corte che, come si anticipava all'inizio, non è affatto di mero restyling, registrandosi invece diverse importanti novità sostanziali.

Il nuovo art. 3 N.I. prevede – oramai in modo diretto – che la costituzione delle parti abbia luogo nel termine di venti giorni dalla *pubblicazione dell'ordinanza nella Gazzetta Ufficiale* <sup>(55)</sup>, mediante deposito in cancelleria della procura speciale, *con la elezione del domicilio, e delle deduzioni comprensive delle conclusioni* (Il c.: tali *conclusioni* sono richieste anche per le deduzioni il cui deposito consente l'intervento del Presidente del Consiglio: art. 4, I c.) <sup>(56)</sup>. Non è richiesto espressamente dall'art. 3 l'elezione del domicilio in Roma. Tuttavia, occorre leggere quest'ultimo in combinato disposto con l'art. 5, II c., che continua a richiederlo per le comunicazioni eseguite dal cancelliere con piego raccomandato (con ricevuta di ritorno), mentre ne esclude espressamente la necessità nel caso in cui la comunicazione sia eseguita, su istanza della parte, *a mezzo telefax o posta elettronica inviati al recapito indicato dal richiedente, nel rispetto della normativa concernente i documenti informatici e teletrasmessi*.

Decorso il termine per la costituzione delle parti, il Presidente procede alla nomina di uno o più giudici relatori, ai quali viene trasmesso immediatamente il fascicolo della causa, *con annotazione delle date di deposito* (art. 7).

Si stabilisce anche che il decreto con cui il Presidente fissa il giorno dell'udienza pubblica e convoca la Corte deve essere comunicato – in copia, a cura del cancelliere – non più venti, ma *trenta* giorni prima della data fissata per l'udienza (art. 8, II c.). Analogo termine viene ora previsto anche per la convoca-

---

53() In tal senso, è proprio l'art. 26 della l. n. 87 del 1953 a stabilire, «come eccezione alla regola, le ipotesi in cui la Corte può essere convocata in Camera di consiglio, indicandole nella mancata costituzione delle parti e nella manifesta infondatezza» (cfr. R. ROMBOLI, *Intervento*, in A. PIZZORUSSO, A. ROMBOLI, *La modifica delle Norme Integrative...*, cit., 387).

54() Sul punto spec. A. SPADARO, *Sulla razionalizzazione del potere di autonormazione interno della Corte costituzionale*, in AA.VV., *L'organizzazione e il funzionamento*, cit., 55 ss. (e in *Quad. cost.* 1996/1, 127 ss.).

55() Viene meno, dunque, l'espresso riferimento al termine previsto dall'art. 25, II c., della legge n. 87 del 1953 – ossia la data dell'avvenuta notificazione dell'ordinanza – che tuttavia era già stato *sostanzialmente* sostituito dalla Corte attraverso il II c. dell'art. 3 delle N.I. previgenti, in base al quale in tale termine non andavano comunque computati i giorni compresi tra quello dell'ultima notificazione e quello in cui l'ordinanza è pubblicata in Gazzetta Ufficiale. Si stabilisce inoltre in modo espresso che la regolarità dell'ordinanza – il cui accertamento precede la pubblicazione di quest'ultima in G.U. – debba essere accertata dal Presidente della Corte *sulla base delle verifiche effettuate dal cancelliere ai sensi del regolamento di cancelleria*. Analogo riferimento a tale regolamento compare nell'art. 20, relativo alla pubblicazione dei ricorsi in via principale.

56() Peraltro, gli atti e i documenti di ciascuna parte, relativi al giudizio di legittimità costituzionale, devono essere depositati in cancelleria *nel numero di copie in carta libera necessarie per le Parti* e non più anche per i componenti della Corte: cfr. art. 6.

zione in Camera di consiglio (art. 9, III c.), stabilendosi inoltre che *ciascuna parte può esporre, nella memoria illustrativa, le ragioni per le quali ritiene che la causa debba essere discussa nella pubblica udienza*. Tale memoria può essere depositata, in un numero di copie sufficiente per le parti (anche qui viene meno il riferimento al collegio) fino al *ventesimo* (non più il dodicesimo) giorno libero prima dell'udienza o della riunione in Camera di consiglio (art. 10, I c.). La modifica di tale termine può spiegarsi con l'esigenza di conoscere con un margine di tempo maggiore il contenuto di documenti nei quali le parti potrebbero decidere di riversare nuove ed approfondite argomentazioni non svolte precedentemente. In tal senso, può comprendersi l'ulteriore necessità che lo stesso atto costitutivo di queste ultime contenga, dovrebbe dirsi: a pena di inammissibilità, le deduzioni *comprehensive delle conclusioni* (cfr. il nuovo art. 3). Complessivamente, si evita in tal modo una sorta di improvviso "assalto alla diligenza".

Qualora poi il deposito della memoria risulti tardivo, *il cancelliere provvede ad annotare la circostanza sull'atto prima di trasmettere ai giudici il fascicolo contenente le copie dell'atto introduttivo del giudizio davanti alla Corte e di tutti i successivi atti del processo* (art. 10, II c.). L'eventuale presentazione fuori termine della memoria non dovrebbe dunque impedire alla memoria di essere «letta comunque»<sup>(57)</sup>, salvo diverse indicazioni che possano eventualmente emergere nella prassi<sup>(58)</sup>. In realtà, proprio la circostanza per cui, d'ora in poi, il carattere tardivo del deposito dovrà risultare da apposita annotazione del cancelliere sembra deporre nel senso che quantomeno non si possa impedire la lettura della memoria ai giudici costituzionali, anche solo al fine di valutare la presenza in essa di eventuali argomentazioni delle parti volte proprio a dimostrare l'avvenuto rispetto dei termini previsti per il deposito dell'atto.

Quanto ai mezzi di prova, l'art. 13 continua a stabilire che le parti debbano essere avvertite dal cancelliere dieci giorni prima di quello fissato per la relativa *assunzione* (non più *esecuzione*). A differenza di quanto stabilito nella precedente formulazione, la nuova disposizione non contiene alcuna espressa limitazione alle sole prove *orali*. Inoltre, in base al nuovo art. 14, una volta espletate le prove e depositati gli atti, il cancelliere ne dà comunicazione alle parti costituite *almeno trenta giorni prima della data fissata per la nuova udienza o riunione in Camera di consiglio* (II c.). Risulta comprensibilmente abrogato il comma III, previsto nella precedente formulazione, in base al quale il Presidente avrebbe dovuto fissare la nuova riunione della Corte entro venti giorni dalla comunicazione del deposito degli atti.

Inoltre, in sede di giudizio in via principale e di conflitto tra Enti, qualora il Presidente abbia convocato la Corte in Camera di consiglio ritenendo urgente provvedere in merito alla richiesta di sospensione dell'atto impugnato presentata dalla parte, *con il medesimo provvedimento può autorizzare non solo l'audi-*

---

57 ( ) Così, con riferimento alle N.I. previgenti, E. Rossi, *Relatore, redattore e collegio nel processo costituzionale*, in AA.VV., *L'organizzazione e il funzionamento...*, cit., 342.

58 ( ) Cfr., ad esempio, la nota del 27 marzo 2006, con la quale il Presidente della Corte invitava «gli assistenti di studio a non illustrare nella ricerca il contenuto degli atti tardivi o l'eventuale documentazione in essi richiamata» (cfr. F. BENELLI, *Il contraddittorio nel processo sulla legge*, in AA.VV., *I principi generali...*, cit., 151). Non sembra tuttavia che la prassi più recente si muova in tal senso: cfr., ad es., la nota presidenziale del 29 gennaio 2007 con la quale si invita la Cancelleria ad inserire i documenti difensivi depositati fuori termine nei fascicoli degli atti di causa del Presidente e del Giudice relatore designato, dandone ai medesimi previo avviso. È evidente che, rispetto a tale ultima nota, l'art. 10, II c., N.I., rende conoscibili le memorie tardive da parte di tutti i giudici.

*zione dei rappresentanti delle parti, ma anche lo svolgimento delle indagini ritenute opportune. A tal fine, la cancelleria comunica immediatamente alle parti l'avvenuta fissazione della Camera di consiglio e l'eventuale autorizzazione all'audizione (cfr. artt. 21 e 26, II c.).*

Modifiche ancora più interessanti emergono dall'analisi dei nuovi artt. 15, 16 e 17. In tema di riunione dei procedimenti, il nuovo art. 15 riproduce il I e il II c. della formulazione precedente, integrandoli però con un utile riferimento alla Camera di consiglio. In particolare, viene confermato il potere presidenziale di disporre, d'ufficio o a richiesta di parte, che due o più cause siano chiamate alla medesima udienza *o trattate nella medesima riunione in Camera di consiglio* per essere congiuntamente discusse. Peraltro, in base al nuovo secondo comma, dopo la discussione in pubblica udienza *o la trattazione in Camera di consiglio*, la Corte delibera se e quali cause debbano essere riunite per un'unica pronuncia. Di nuovo v'è poi l'espresso riconoscimento del potere presidenziale – in verità, già esercitato nella prassi – di *rinviare, ove ne ravvisi l'opportunità, una causa ad una nuova udienza pubblica o ad una nuova riunione in Camera di consiglio, al fine della trattazione congiunta con altra causa connessa o che implichi la soluzione di analoghe questioni* (III c.).

In sede di udienza pubblica (art. 16) sia il relatore che i difensori delle parti devono *esporre in modo sintetico*, rispettivamente, la questione della causa e i motivi delle loro conclusioni (I e II c.)<sup>(59)</sup>. La discussione è regolata dal Presidente che *può determinare i punti e determinare i tempi nei quali essa deve contenersi* (III c.).

Con riferimento, invece, alla fase di deliberazione delle sentenze e delle ordinanze in Camera di consiglio, il nuovo art. 17 stabilisce che *il Presidente, dopo la relazione, dirige la discussione e pone in votazione le questioni* (II c.), secondo un ordine che risulta modificato rispetto a quanto fin qui previsto dalle N.I.: dopo il relatore votano gli altri giudici *cominciando dal meno anziano per nomina* (e non dal meno anziano d'età). In tal modo, si valorizza il “peso” dell'esperienza di giudice costituzionale, consentendo a quelli nominati da più tempo di “bilanciare” i voti già espressi dai “più giovani”, fino al voto finale del Presidente che in caso di parità *prevale*<sup>(60)</sup>. I voti – come si è già ricordato – *devono comunque essere espressi in forma palese* (I c.).

Poiché diverse modifiche fin qui analizzate corrispondono evidentemente ad una prassi consolidata e per quanto la segretezza della camera di consiglio non consenta certezze in merito, si può immaginare che anche le modifiche presenti nel nuovo art. 17 non costituiscano una reale novità nel funzionamento della Corte, costituendo invece – in tutto o in parte – la semplice trasposizione nelle N.I. delle *regolarità* da ultimo invalse in seno alla fase di deliberazione delle decisioni. Comunque sia, l'attuale art. 16, III c., N.I. – che fa riferimento all'illustrazione della relazione in udienza pubblica da parte di *un* giudice – farebbe supporre evidentemente che, nel caso in cui l'istruzione sia svolta da “più” giudici, solo uno di essi sia chiamato a “relazionare” sulla causa, tanto in udienza

59 ( ) Si tratta di una modifica sostanziale solo in relazione al giudice relatore, considerato che già in base all'art. 17, II c., delle N.I. previgenti, i difensori delle parti avrebbero dovuto svolgere “succintamente” i motivi delle loro conclusioni. In definitiva la modifica uniforma, sotto questo aspetto, le due posizioni.

60 ( ) Il ricorso a tale nuova formula – che sostituisce quella precedente: “vale doppio” – è ovviamente priva di conseguenze sostanziali, corrispondendo peraltro al termine che già ricorreva nell'art. 16, III c., della l. n. 8 del 1953.

pubblica quanto nella successiva deliberazione in camera di consiglio e, di conseguenza, a votare anche per primo, giusta la previsione dell'art. 17, III c., N.I., («il relatore»). Gli *altri* giudici istruttori dovrebbero dunque votare, almeno in teoria, secondo l'ordine fondato sul criterio della *minore anzianità per nomina*.

Si è già detto della (almeno apparente) rivisitazione del principio di immutabilità del collegio e della possibilità di nomina di un giudice redattore diverso da quello relatore. A questo punto, deve solo aggiungersi una chiosa al nuovo comma V dell'art. 17. È noto come, in base alla formulazione dell'ex art. 18, IV c., la data della decisione fosse quella dell'approvazione di cui al comma III, il quale, dopo aver fatto riferimento alla nomina del giudice redattore, stabiliva che il testo della decisione fosse "approvato" dal collegio in Camera di consiglio (61). Attualmente, il novellato art. 17, IV c., rinvia pur sempre al precedente comma III, ma quest'ultimo non fa più riferimento all'approvazione collegiale dell'intero testo della decisione *dopo* la redazione, disciplinando invece, come già anticipato, la sola fase *precedente* la redazione, ossia l'approvazione del dispositivo della decisione.

Scomparso dunque, nel III c., il riferimento all'"approvazione" in Camera di consiglio del testo della decisione, si pongono due questioni: innanzitutto, la data ufficiale della pronuncia dovrebbe teoricamente precedere l'approvazione della relativa motivazione, il che sembra in verità poco opportuno. In particolare, è difficile considerare giuridicamente esistente una decisione prima che la stessa risulti *depositata* (e ne venga dunque approvata, in via espressa o tacita, la motivazione) (62). Peraltro, senza la parte motiva in molti casi non è possibile neppure delimitare la stessa portata del dispositivo: si pensi innanzitutto alle decisioni interpretative. Anche per tali ragioni, del resto, da tempo parte della dottrina ha messo in dubbio l'opportunità della prassi di anticipare, mediante comunicati, i soli dispositivi delle pronunzie. Peraltro, l'attuale mondo dei *media* è lungi dall'assicurare una corretta ed adeguata informazione sulle decisioni della Corte costituzionale (63). Il rischio che eventuali forti "risposte" politiche – oppure

---

61 ( ) Tale "lacuna" – del tutto inspiegabile – si è rivelata in realtà frutto di un errore di stesura, prontamente rettificato dalla Corte con la già citata delibera del 19 Novembre 2008, che reintroduce il riferimento all'approvazione del testo delle ordinanze e delle sentenze in Camera di consiglio nel VI c. dell'art. 17.

62 ( ) Con particolare riferimento alle sentenze, «il procedimento decisionale in due fasi (decisione della causa e successiva deliberazione del testo della sentenza) comporta che (...) la pronuncia della Corte esista, giuridicamente, solo dopo che il testo definitivo della sentenza sia stato deliberato, sottoscritto e depositato. Fino a quel momento, può anche accadere che la Corte ritorni sulla sua prima decisione, modificandola e perfino rovesciandola, se, nelle discussioni successive, emerge che la decisione adottata non è la più corretta. Lo stesso redattore talvolta, nello scrivere la motivazione, si avvede che vi sono difficoltà logiche o giuridiche a motivare la decisione assunta, o emergono obiezioni di cui non si era tenuto conto: egli può allora proporre al collegio di modificarla». In realtà, «la prassi della Corte è nel senso che la decisione già assunta – specie se votata, sia pure a maggioranza – può essere modificata solo se nessuno dei componenti del collegio si oppone (altrimenti, come è ovvio, si aprirebbe la strada ad un processo decisionale senza fine)»: cfr. *Che cos'è la Corte costituzionale*, 3ª ed. agg. a cura dell'ufficio stampa della Consulta, Roma 2009, 50.

63 ( ) A dirla tutta, tale compito è reso ancora più arduo dal ricorso, da parte della Corte, a medesime tipologie decisorie per "cause" fra loro del tutto diverse. Frequente, ad esempio, è il rischio che la decisione di inammissibilità, dovuta a carenza di forza di legge dell'atto impugnato o all'insufficiente motivazione sulla rilevanza, risulti per molti versi accostata sui *media* ad una pronuncia con la quale i giudici costituzionali si esprimono sul *merito* della questione. Sul punto – anche per l'analisi dei principali strumenti di comunicazione della Consulta con l'opinione pubblica – rinviando alle osservazioni svolte in *"Il tuo nome soltanto m'è nemico..."*: *"Linguaggio" e "convenzioni" nel dialogo tra Corte costituzionale e opinione pubblica*, in AA.VV., *"Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie*

distorte o manipolate reazioni sociali – conseguenti alla diffusione di tale testo possano influenzare la stesura della motivazione (nel senso, magari, di indurre il redattore a modularla al precipuo scopo di “addolcire” l’impatto complessivo della decisione) non è affatto fuori questione <sup>(64)</sup>. E ciò, si badi, non tanto in virtù del rischio di una eccessiva “sensibilità” dei giudici rispetto a pressioni di parte – che, ove esistesse, costituirebbe in sé la vera “gramigna” per il fecondo terreno di un organo di garanzia – quanto per la naturale tendenza della Corte a “soppesare” continuamente i termini e la proporzionalità dei suoi interventi, con una attenzione mai sopita per le conseguenze anche sociali, oltre che economiche e politiche (in senso lato) delle proprie decisioni. Peraltro, quest’ultimo aspetto di freno potrebbe costituire (e normalmente costituisce) una vera e propria componente “politica” della “saggezza” della Corte nella misura in cui risulti contenuto entro un giudizio di ragionevolezza, che deve di volta in volta individuare non solo meccanismi di equilibrio, ma anche soglie di tollerabilità, oltre le quali si rischia di compromettere il “primato” costituzionale. Tali “linee” divisorie si presentano inevitabilmente mobili, in quanto proprio il *doveroso* compito di difesa della Carta implica un ineliminabile grado di discrezionalità (dunque, una sfera di *libertà*, sia pure ovviamente *circoscritta* e assiologicamente orientata) nel bilanciamento fra il compito di “freno” e di “avanzamento” in direzione di una sempre maggiore garanzia costituzionale. Conta, tuttavia, che la Corte eserciti tale potere – anche in vista della responsabilità che se ne assume – *in scienza e coscienza* senza essere indotta a mitigare il portato delle sue pronunzie sulla base magari anche di un’immagine dell’opinione pubblica o delle reazioni sociali riflesse nello specchio spesso distorto dei *media* o delle esternazioni politiche. *Rebus sic stantibus*, dunque, ci sembra che una tale *libertà* risulti meglio tutelata evitando la prassi dei comunicati su decisioni non ancora depositate.

In secondo luogo, l’art. 26 l. n. 87/1953 stabilisce ancora che *entro venti giorni dalla decisione* debba aversi il deposito in cancelleria. Ora, se prima la data della decisione coincideva con quella in cui veniva approvata la motivazione, adesso il *dies a quo* si deve far risalire alla data di votazione in Camera di consiglio del dispositivo, dunque, allo stesso momento in cui viene nominato il giudice redattore, termine a partire dal quale possono dunque decorrere non più di venti giorni per il deposito della decisione. Di qui un evidente contingentamento dei tempi anche per la stesura della motivazione e per la relativa approvazione. In realtà, appare difficile pronosticare l’effettivo rispetto del termine previsto per il deposito, considerati non solo i tempi impiegati dal giudice redattore per la stesura, ma soprattutto quelli necessari per lo svolgimento della seconda Camera di consiglio <sup>(65)</sup>.

---

della Corte costituzionale, Napoli 2006, 581 ss.

64 ( ) Sul punto, cfr. F. RIGANO, *Sulla “divulgazione” del dispositivo della sentenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *La giustizia costituzionale ad una svolta*, a cura di R. ROMBOLI, Torino 1991, 208 ss. Per un esempio emblematico di comunicato della Corte su questioni di particolare impatto sull’opinione pubblica e sul sistema politico, si pensi a quello che ha preceduto il deposito della sentenza n. 151 del 2009, in materia di procreazione medicalmente assistita.

65 ( ) Considerate poi le concrete modalità di funzionamento della Corte – e, in particolare, lo svolgimento delle udienze pubbliche e delle Camere di Consiglio a settimane alterne – per E. LAMARQUE, *op. ult. cit.*, 144, il rispetto del termine indicato presupporrebbe una revisione dei ritmi di lavoro della Corte e, quantomeno, un maggior lasso di tempo fra le prime, unitamente ad un necessario aumento della cadenza stabilita per lo svolgimento delle seconde.

Il rispetto del termine appena indicato – che, per quanto *ordinatorio*, sembra diretto comunque ad imprimere un maggior dinamismo allo svolgimento del giudizio costituzionale – risulterebbe invece più agevole (ma non necessariamente garantito) nel caso delle ordinanze, per la cui motivazione è fin qui valsa la prassi dell'approvazione tacita<sup>(66)</sup>. Sennonché, tale peculiare meccanismo – funzionale ad uno snellimento dell'attività della Consulta ma in parte limitativo del pieno dispiegarsi del principio di collegialità – aveva trovato fin qui quantomeno un timido appiglio testuale nell'art. 18, III c., delle precedenti N.I.<sup>(67)</sup>. Tuttavia, in seguito alle modifiche da ultimo apportate, il dato testuale del nuovo art. 17 sembra francamente estendere anche alle ordinanze la regola della *seconda deliberazione in Camera di consiglio*<sup>(68)</sup>.

Non sapremmo ovviamente dire quanta consapevolezza i giudici costituzionali abbiano avuto circa i possibili effetti di tale modifica (solo apparentemente formale) sulla propria attività. Di certo, tenuto anche conto del nuovo e più ristretto termine previsto per il deposito della pronunzia, l'abbandono dell'approvazione tacita per la parte motiva delle ordinanze – per quanto possa vantare a suo titolo diverse e valide ragioni<sup>(69)</sup> – creerebbe non pochi problemi per la funzionalità/celerità dei giudizi costituzionali. Peraltro, anche i possibili “contrappesi” – volti a ridare “ossigeno” all'attività della Corte – potrebbero rivelarsi insoddisfacenti: o perché pericolosi per la stessa collegialità e per l'immagine della Corte, oppure perché tali da rendere sostanzialmente *inutiliter datum* il disposto delle Norme integrative<sup>(70)</sup>.

---

66() Immaginando in particolare che il Presidente stabilisca un termine breve di cinque giorni entro il quale i giudici possono formulare rilievi sulla motivazione, il giudice redattore avrebbe un lasso di tempo sufficiente (al massimo, quindici giorni a partire dalla sua nomina) per procedere alla stesura e far distribuire il documento agli altri componenti del collegio. Ciò presuppone però che entro i cinque giorni a disposizione degli ulteriori giudici per l'esame della motivazione si concluda l'iter con il deposito della decisione.

67() In base al quale «dopo la votazione, la Corte nomina un giudice per la redazione dell'ordinanza o della sentenza, il cui testo è approvato dal collegio in camera di consiglio»: si poteva infatti ritenere che, «sia pure con qualche ambiguità», il testo cui la disposizione si riferiva fosse esclusivamente quello delle sentenze (in tal senso, E. LAMARQUE, *op. ult. cit.*, 132).

68() In particolare, il VI comma stabilisce che «Le ordinanze e le sentenze, il cui testo è stato approvato dal collegio in camera di consiglio, sono sottoscritte dal Presidente e dal Giudice redattore». Per tale lettura, cfr. ancora E. LAMARQUE, *op. ult. cit.*, 132.

69() Si pensi, fra l'altro, all'importanza che talora assumono talune ordinanze (di inammissibilità semplice o manifesta) con le quali la Corte fissa un importante principio destinato a guidare l'interpretazione adeguatrice svolta dai giudici “comuni”. Sul punto, v. nuovamente E. LAMARQUE, *op. cit.*, 132.

70() Nel primo senso andrebbe annoverata l'eventualità – prospettata e allo stesso tempo paventata da E. LAMARQUE, *op. cit.*, 144 – che, «per evitare l'accumulo dell'arretrato», la prassi possa orientarsi nel senso di intendere l'approvazione collegiale in camera di consiglio «come una mera presa d'atto (...) del lavoro svolto in solitaria dal giudice redattore», evitandosi di procedere alla lettura della motivazione, seguita da discussione e votazione. Laddove invece il collegio rivendichi eventualmente la facoltà di decidere, nella prima Camera di consiglio, «quali delle decisioni, non importa se destinate ad essere rivestite della forma della sentenza o dell'ordinanza, necessitino di una lettura collegiale», oltre alle questioni connesse all'effettività del principio di collegialità (sulle quali, cfr. ancora una volta E. LAMARQUE, *op. ult. cit.*, 145), l'art. 17, VI c., delle nuove N.I. apparirebbe in buona parte *inutiliter datum*. Difatti, a prescindere dall'interpretazione che se ne vuole offrire, di certo è difficile sfuggire alla seguente alternativa: o con tale disposizione la Corte non ha voluto modificare la prassi dell'approvazione tacita delle ordinanze (rilevando in tal senso ancora una volta la *forma* della decisione), oppure il procedimento di approvazione deve essere identico per *tutte* le pronunzie, senza che la considerazione del particolare *contenuto* della singola decisione o della *delicatezza e problematicità* della questione possa costituire un valido elemento per decidere se e *quando* debba ricorrersi alla seconda Camera di consiglio. Peraltro, ove l'approvazione della motivazione di un'ordi-

6. *Altri aspetti di rilievo.* — Ulteriori norme risultano specificamente dettate per il giudizio in via principale, stabilendo innanzitutto l'art. 19, I c., che i ricorsi con i quali viene impugnata una legge statale oppure una legge o uno statuto regionale devono contenere l'indicazione delle norme costituzionali che si assumono violate e l'illustrazione delle relative censure. Dalla scadenza dei termini previsti per il deposito dei ricorsi la parte convenuta ha a disposizione trenta (e non più venti) giorni per costituirsi con memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse (III c.).

Inoltre – al di là del già citato art. 21 (relativo all'ordinanza di sospensione dell'atto impugnato) – attraverso il successivo art. 22 viene espressamente prevista la possibilità, già affermata in via di prassi, di procedere alla separazione di questioni fra loro non omogenee sollevate con lo stesso ricorso e, specularmente, alla riunione di questioni analoghe poste mediante ricorsi differenti. *Il potere di disporre la trattazione separata delle prime e la discussione o la trattazione congiunta delle seconde, rispettivamente, nella medesima udienza o Camera di consiglio* è affidato al Presidente, cui pure viene riconosciuto un potere analogo *in presenza di cause la cui decisione dipende dalla soluzione di analoghe questioni*. Non è del tutto chiaro in che modo quest'ultimo disposto possa rapportarsi con l'istituto della illegittimità consequenziale di cui all'art. 27, II c., I. n. 87/1953. Di certo, il solo utilizzo del termine "dipende" non sembra legittimare l'attribuzione alla disposizione *de qua* di una portata limitata <sup>(71)</sup>, al punto da ritenere, ad esempio, che la riunione delle cause debba essere circoscritta ai soli casi in cui l'eventuale annullamento di una disposizione non possa essere pronunciato in via autonoma <sup>(72)</sup>. In realtà, in sede di giudizio in via principale, per

---

nanza richiedesse realmente per la sua complessità o per altri motivi un'approvazione "espressa" – previa discussione e votazione – lo stesso ricorso a tale "forma" decisionale, in luogo della sentenza, potrebbe apparire invero incongruo rispetto a quanto disposto dall'art. 18 della I. n. 87 del 1953, in base al quale, come noto, le ordinanze sono «succintamente motivate». Vi sarebbe poi il pericolo di privare le decisioni costituzionali di un adeguato "seguito" presso i giudici "comuni", considerato che le ultime ricerche in tema fanno emergere una "minore presa" delle ordinanze rispetto alle sentenze, a prescindere dalla specifica tipologia decisoria utilizzata [cfr. E. LAMARQUE, *Il seguito delle decisioni interpretative e additive di principio della Corte costituzionale presso le autorità giurisdizionali (anni 2000-2005)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2008, 757; ID, *Le nuove norme integrative*, cit., 144].

71 ( ) Com'è noto, alle differenti classificazioni dell'illegittimità consequenziale operate dalla dottrina – sulle quali, oltre all'articolazione in sette gruppi suggerita da R. ROMBOLI (*ex plurimis* e da ultimo in *Il giudizio costituzionale delle leggi in via incidentale*, in AA.VV., *Aggiornamenti...*, cit., 139 ss.), v. ora, per tutti, il contributo monografico di A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Soveria Mannelli 2008, *passim* – non sembra corrispondere alcuna particolare attenzione, ad opera della Corte, nel distinguere i diversi casi. Di fronte a tale prassi avrebbe poco senso caricare di significati eccessivamente angusti termini quali "dipende" o "questioni analoghe" e/o cercare di "comporli" al fine di individuare una specifica categoria di illegittimità consequenziale e limitare di conseguenza l'ambito di applicabilità della disposizione *de qua*.

72 ( ) Se così fosse, l'ultima parte dell'art. 22 risulterebbe applicabile ai soli casi in cui l'eventuale dichiarazione di illegittimità consequenziale trovasse nella prima e precedente sentenza di accoglimento non già la mera occasione, ma la propria causa o condizione, *dipendendo* dunque da quest'ultima. Si pensi a norme che traggono il titolo da altre – così come accade nel rapporto fra decreto legislativo e legge-delega – o la cui illegittimità deriva *a fortiori* dall'annullamento delle seconde. Volendo seguire la classificazione proposta da A. RUGGERI, A. SPADARO, *op. cit.*, 213 ss., si dovrebbe rientrare nelle ipotesi di illegittimità *automatica* o, soprattutto *consequenziale in senso stretto*, ma non *derivata*. Peraltro, deve ribadirsi che in base al nuovo art. 15 N.I., III c. – relativo al giudizio in via incidentale, ma applicabile allo stesso sindacato in via d'azione – la riunione dei procedimenti può esse-



quanto possano darsi casi, peraltro non frequentissimi, nei quali si estende l'annullamento ad altre disposizioni contenute nello stesso atto oggetto del giudizio, la Corte si guarda bene dal cassare in via consequenziale disposizioni, pure analoghe, appartenenti a fonti normative poste in essere da un Ente diverso<sup>(73)</sup>. Tale limitazione risulta peraltro necessaria fin tanto che si voglia tener chiuso il contraddittorio ad Enti diversi da quello ricorrente o resistente, soprattutto sulla base della ricostruzione del sindacato in via principale quale giudizio di parti e fermo restando il divieto di aggiramento del termine previsto per impugnare una legge regionale o statale<sup>(74)</sup>.

Ma è chiaro che comunque una prima pronuncia di accoglimento della questione relativa ad una legge regionale ben potrebbe risultare pregiudizievole per l'eventuale posizione analoga in cui versano altre Regioni le cui leggi in futuro potrebbero essere caducate in virtù di un principio già sancito in una precedente decisione. Ora, laddove già tali fonti siano state impuginate per vizi analoghi, la discussione congiunta in udienza pubblica (o la trattazione in camera di consiglio) delle questioni *analoghe* consente utilmente ai diversi Enti coinvolti di svolgere argomentazioni a "difesa" delle disposizioni legislative oggetto di giudizio.

Quanto al conflitto tra poteri, si segnala come, in base al I c. dell'attuale art. 24, l'esposizione, nel ricorso, delle ragioni di conflitto non deve più essere *sommara*. *Una volta dichiarato ammissibile*, il ricorso è depositato nella cancelleria della Corte *entro il termine di trenta* (e non più di venti) *giorni* dall'ultima notificazione. Un siffatto allungamento del termine può essere considerato opportuno a fronte della rigida posizione di chiusura adottata dalla Consulta nei confronti dei ricorsi giudicati ammissibili nella prima fase ma "non coltivati"<sup>(75)</sup> secondo le forme prescritte al fine di un corretto e tempestivo incardinamento del successivo giudizio di merito<sup>(76)</sup>. Peraltro, a differenza di quanto previsto dalle "precedenti" N.I., la Corte sembra voler confermare tale prassi nel nuovo art. 26, attribuendo espressamente natura perentoria al termine previsto per il deposito. Dalla scadenza di tale termine – e non più dall'ultima notificazione,

---

re finalizzata alla trattazione congiunta di una causa con altra ad essa *connessa* o che implichi la soluzione di *analoghe questioni*.

73() Sulle peculiarità che caratterizzano il ricorso della Corte costituzionale all'istituto dell'illegittimità consequenziale in sede di giudizio in via principale, cfr. per tutti A. MORELLI, *op. cit.*, 247 ss.

74() È chiaro, però, che l'argomento del termine appare recessivo laddove lo Stato impugni una legge regionale ed una Regione diversa dall'Ente resistente chieda di intervenire in giudizio proprio al fine di argomentare in senso contrario all'annullamento dell'atto impugnato, tentando cioè di impedire l'adozione di una decisione sulla cui base potrebbe essere pronunciato in futuro anche l'annullamento di una propria legge. A ben vedere, infatti, nel caso ipotizzato, la Regione terza non avrebbe avuto nessun interesse ad impugnare la legge *de qua* ed anzi il suo intervento risulta rivolto a "difenderla", chiedendosi in tal senso il rigetto o l'inammissibilità della questione. Potrebbe dunque dirsi che l'interesse risulti *speculare* a quello che potrebbe sottendere l'impugnazione dell'atto ed emerga in conseguenza del (e in opposizione al) ricorso statale. Diversa è la conclusione ove il punto di partenza sia costituito dalla ricostruzione del sindacato in via d'azione quale vero e proprio giudizio di parti, sebbene, come si anticipava nel testo, diversi istituti sembrano conferirgli una fisionomia non del tutto corrispondente al classico regolamento di competenza.

75() Cfr. A. GUZZAROTTI, *Ricorsi "mal coltivati" e tutela dei terzi nei conflitti ex art. 68.1 Cost. (Nota alla sent. n. 116 del 2003 della Corte costituzionale)*, in <http://www.giur-cost.org>.

76() Sul carattere discutibile di tale scelta – inaugurata dalla sentenza, di inammissibilità, n. 116 del 2003 e confermata nella giurisprudenza successiva – cfr., da ultimo, G. D'AMICO, *op. cit.*, 217 s.

come invece previsto dall'art. 26, IV, N.I. nella formulazione pre-vigente – decorrono ora i *venti giorni* previsti per la costituzione in giudizio.

Analogamente, in ordine al conflitto tra Enti, il nuovo art. 25 – oltre a precisare la natura *perentoria* del termine, di venti giorni dall'ultima notificazione, previsto per il deposito del ricorso in cancelleria (III c.) – stabilisce che la costituzione in giudizio debba avvenire, anche qui *perentoriamente*, entro *venti giorni dal decorso di quest'ultimo termine* (IV c.): non più, dunque, entro lo stesso *dies ad quem* previsto per il deposito (cfr. il precedente art. 27, IV c., N.I.).

Per ragioni di completezza, si segnala infine che, nella nuova sistemática, i precedenti artt. 19, 20 e 21 – relativi, rispettivamente, alle spese del giudizio, alla pubblicazione delle sentenze e delle ordinanze e alla correzione degli errori materiali – pur rimanendo identici nella loro formulazione (e, per questo, fin qui non citati), vengono inseriti nella parte finale delle N.I. (essendo così rinumerati negli artt. 30, 31 e 32) <sup>(77)</sup>.

### 7. Conclusioni. Il circolo “evolutive” del processo costituzionale

Le modifiche apportate alla fine del 2008 dalla Corte costituzionale alle c.d. N.I., nel loro *insieme* appaiono di tutto rilievo, pur costituendo in buona parte la seconda fase di un “doppio passo” della Consulta, il primo dei quali è costituito dall'insieme di prassi sperimentate ed in parte consolidate in questi anni. In effetti, molto di quanto si è revisionato nelle nuove norme di autoregolamentazione è frutto di un “bilancio” condotto in relazione a taluni meccanismi nuovi di svolgimento del giudizio, talvolta introdotti per far fronte a specifici inconvenienti emersi in modo più o meno evidente. In tal senso, l'incidenza sul principio di immutabilità del collegio appare forse una delle poche reali ipotesi di “rottura” rispetto alle *regolarità* della Consulta (e proprio questo rende quanto mai necessaria una verifica in concreto delle reali intenzioni dei giudici costituzionali).

Come in un circolo *evolutive*, è probabile che il tempo contribuirà ad irrobustire ulteriormente le concrete prassi che caratterizzano attualmente il processo costituzionale italiano, senza escludere che il mutato assetto delle N.I. possa contribuire anche ad innescare di nuove, ben al di là, dunque, di ciò che il semplice dato normativo lascia ora intendere o prevedere.

\* Ricercatore di *Diritto costituzionale* nell'Università *Mediterranea* di Reggio Calabria

---

<sup>77</sup> ( ) Si rileva solo che, rispetto al precedente art. 21, nel titolo dell'attuale art. 32 compare il termine «correzione» (delle omissioni o degli errori materiali delle sentenze e delle ordinanze) anziché «correzioni». Per una completa tabella delle corrispondenze, si rinvia ad A. RUGGERI, A. SPADARO, *op. cit.*, 322.