

L'eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*

di Valeria Marcenò **

1. (Una sentenza di consolidamento).

Se è vero che non si può parlare di una “giurisprudenza costituzionale” senza fedeltà ai precedenti – a meno di non accontentarsi della definizione banale (e, certamente, riduttiva) di mera somma di pronunce, al posto di quella, più significativa, di costruzione progressiva di un edificio che va formandosi per sviluppi ed estensioni coerenti -, non può non rilevarsi come la sentenza n. 22 del 2012, con la quale la corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni introdotte in sede di conversione di un decreto-legge, ne costituisce un'evidente esemplificazione.

Essa, infatti, può essere intesa come l'ultima tessera di un puzzle via via ricomposto dalla giurisprudenza costituzionale. Più che una sentenza “storica”, potrebbe definirsi una sentenza di “consolidamento”: con essa la corte non introduce tanto nuovi profili di controllo della legittimità costituzionale del decreto-legge e della legge di conversione, né risolve questioni controverse da tempo rimaste sospese (ciò che determinerebbe la sua storicità in quanto volta a segnare veri e propri momenti di svolta), quanto fissa ragionamenti in fondo già deducibili dalle precedenti pronunce.

Sin dalle prime decisioni in materia di decretazione d'urgenza, il tema della sindacabilità di tali atti si è posto con riferimento alla sussistenza dei peculiari profili costituzionali di necessità e urgenza e alla valutazione circa l'efficacia sanante della legge di conversione, così mettendo immediatamente in luce come si ragionasse in termini di vizi di validità formale attinenti al procedimento. Non si tratta, infatti, di valutare la conformità a costituzione del contenuto degli atti oggetto della questione di legittimità, contenuto che potrebbe non presentare difetti; ma di valutare se l'atto sia rispettoso delle sue norme sulla produzione. Detto diversamente: se vi sia violazione delle norme che regolano i procedimenti di formazione degli atti normativi, incidendo direttamente sulla validità della fonte in quanto tale, e travolgendo nel loro complesso tutte le norme ch'esso contiene. L'incostituzionalità prescinde da ciò che l'enunciato dispone, e dipende dal fatto che ciò che dispone è la conclusione di un *iter* non conforme a quello costituzionalmente dovuto. Come è logico, il controllo sulla validità formale di un atto precede quello sulla sua validità sostanziale.

Il discorso sul requisito della omogeneità delle disposizioni, preteso autonomamente per il decreto-legge e per la legge di conversione, ben si incardina su questa costruzione concettuale della teoria della validità delle fonti. La constatazione della presenza di norme eterogenee pone, come vedremo, entrambi gli atti al di fuori del corretto (nel senso di conforme a costituzione) *iter* procedurale. L'assenza di omogeneità determina uno sviamento dalle norme sulla produzione, trasformando in patologico un difetto dell'ordinamento in sé fisiologico: è evidente che la pluralità delle fonti del diritto genera incertezze sulla efficacia e la validità degli atti normativi, determinando incertezze le stesse tecniche di risoluzione delle antinomie che l'ordinamento dispone; ma tale difetto, in sé fisiologico, diviene patologico (con termini più incisivi, un “male”) quando lo sviamento dalle norme sulla produzione è, come nel caso commentato, consapevole¹.

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Sul tema dello sviamento consapevole dalle norme sulla produzione e sui singoli fenomeni indicativi di tale sviamento, DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, 2012, e specificamente, per ciò che attiene alla decretazione d'urgenza, IMARISIO, *Difetto dei presupposti per la*

2. (Omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione: due vizi distinti).

(L'eterogeneità come sintomo del vizio della evidente mancanza dei presupposti fattuali, nell'adozione del decreto-legge). Nella natura di norma eterogenea (o "intrusa", così alludendo a qualcosa che non dovrebbe esserci ma che è stato volutamente inserito) della disposizione censurata, la corte ha riconosciuto un "sintomo" della mancanza evidente² dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza: qualora la disposizione oggetto di censura risulti estranea all'oggetto e alle finalità del decreto-legge, si configura un vizio di omogeneità del contenuto normativo e, tramite questo, la evidente mancanza dei presupposti costituzionali (sentt. nn. 171/2007³, 128/2008 e 355/2010).

Il presupposto di tale nesso (eterogeneità della norma - evidente mancanza del carattere d'urgenza) è costituito dalla pretesa costituzionale dell'intrinseca coerenza delle norme contenute nell'atto. L'immissione nel decreto di una norma né oggettivamente né teleologicamente⁴ accomunata con il resto del corpo dell'atto è indice della mancanza delle condizioni perché il governo possa adottare un atto senza delega legislativa: perché la semplice presenza nel decreto di tale norma «non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità» (sent. n. 20/12). L'intrusione della norma – in ciò sta l'invalidità – «spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza di provvedere e i provvedimenti provvisori con forza di legge». La scelta incoerente del Governo – che adotta un atto, ritenuto il carattere di urgenza e di necessità della circostanza, ma include una disposizione che nulla ha che vedere con la materia sulla quale interviene o con le finalità che si intendono conseguire, finalità unitarie seppur coinvolgenti una pluralità di materie – travolge la disposizione eterogenea, a prescindere dalla legittimità costituzionale del suo contenuto, nonché dalla sua opportunità politica.

I presupposti fattuali della necessità e della urgenza costituiscono la condizione di validità (formale) del provvedimento provvisorio nella sua unitarietà: a tale condizione di

decretazione d'urgenza, ivi, 95.

² La giurisprudenza della Corte è ferma nel ritenere che la mancanza dei presupposti costituzionali, per essere oggetto di sindacato costituzionale, deve presentare il requisito della "evidenza" (v. sentt. n. 270 e 330/96; 398/98; 16 e 29 del 2002; 341/03; 6, 178 e 196 del 2004), essendo al contrario la "semplice" mancanza dei medesimi risolvibile nell'ambito dei rapporti di responsabilità politica tra governo e parlamento. Solo nel caso in cui la mancanza dei presupposti è "evidente", «il sindacato di legittimità della corte non rischia di sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al parlamento» (sent. n. 171/07).

³ E' la prima decisione di illegittimità costituzionale per assenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere. L'eterogeneità della norma (relativa alle cause di incandidabilità e incompatibilità alla carica di sindaco) rispetto all'oggetto del decreto-legge in cui la disposizione era inserita (relativo alla disciplina degli enti locali) – estraneità argomentata sulla base della riconducibilità della prima alla materia elettorale – ha permesso che venisse dichiarata l'incostituzionalità per evidente mancanza dei presupposti costituzionali. E' stato così smentito il timore che la pretesa del requisito della "evidenza" – data la difficoltà di distinguere concretamente la mancanza semplice (sanabile) dalla mancanza evidente (non sanabile) – vanificasse il controllo in concreto da parte della Corte costituzionale, e riducesse tale controllo a una mera previsione in astratto. Per commenti alla sentenza, v. tra i molti CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge: il caso della sent. n. 171 del 2007*, in *Giur.it.*, 2007, n. 12, 267segg.; CELOTTO, *C'è sempre una prima volta ... (la Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in www.giurcost.org/studi/celotto2.htm; ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro it.*, 2007, I, c. 1986ss; SORRENTINO, *Ancora tra i rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda*, in *Giur.cost.*, 2007, 1676segg.

validità nessuna parte del provvedimento può reputarsi sottratta⁵. Neppure un decreto c.d. milleproroghe, che per sua intrinseca caratteristica presenta una pluralità di disposizioni in ambiti materiali diversi e eterogenei, può sottrarsi alla valutazione circa la sussistenza di una *ratio* unitaria, consistente nella urgenza di interventi regolatori di natura temporale⁶: eventuali contenuti, estranei alla *ratio* unitaria del decreto, che presentassero autonomi profili di urgenza, dovranno essere oggetto di distinti e separati provvedimenti.

Non sembra ignorare la corte l'impatto politico che queste affermazioni potrebbero avere. E' fisiologico che il decreto-legge sia espressione della ricerca dell'accordo tra Governo e gruppi parlamentari sul suo contenuto⁷: ciò al fine di rendere più agevole l'ottenimento del voto in sede di conversione. Ciò che trasforma il normale atteggiamento delle parti politiche in comportamento patologico (e determina, quindi, l'invalidità per eterogeneità dell'atto) è, come abbiamo detto all'inizio di questo commento, la consapevolezza dello sviamento, che si concretizza nell'immissione di norme consapevolmente eterogenee rispetto alla *ratio* unitaria, ma politicamente giustificate quali contropartita del voto in sede di conversione o del sostegno dell'atto di fronte all'opinione pubblica. Ciò che il controllo sulla omogeneità delle norme mira a evitare è il perpetuarsi di un comportamento patologico, evitare che il decreto-legge sia trasformato «in una congerie di norme assemblate soltanto da mera causalità temporale» (sent. n. 22 del 2012).

Anche da questo punto di vista si può dire che la sentenza si colloca nel solco tracciato dalla giurisprudenza costituzionale: dopo aver arginato la prassi della reiterazione del decreto-legge (sent. n. 360 del 1996); dopo aver ritenuto la non sanabilità dei vizi del decreto da parte della legge di conversione (sent. n. 29 del 1995); ora, argina l'abuso della decretazione d'urgenza come strumento di legislazione "ordinario" (forse, implicitamente riconoscendo in quest'ultima distorsione un tentativo di eludere il divieto di reiterazione dei decreti).

(L'eterogeneità come vizio autonomo dalla mancanza dei presupposti fattuali, nell'approvazione della legge di conversione).

L'incertezza sulla risoluzione della questione della efficacia sanante della legge di conversione – incertezza generata dalla convivenza, per un lungo periodo, di due

4 Sulla difficoltà di determinare ciò che rientra nella definizione di omogeneità, tra i lavori più recenti v. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in D'Elia, Tiberi, Viviani Schlein (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, 2012; SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in Cartabia, Lamarque, Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, 3segg.

5 «La condizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente e il "caso" che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera causalità temporale» (sent. n. 22 del 2012).

6 «I cosiddetti decreti "milleproroghe" ... debbono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diverse – che richiedono interventi regolatori di natura temporale» (sent. n. 22 del 2012).

7 IMARISIO, *Difetto dei presupposti per la decretazione d'urgenza*, in DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, cit., 95.

orientamenti tra loro contraddittori⁸ -, è stata definitivamente risolta nel senso della insanabilità: la mancanza dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza – sebbene con la pretesa di una “evidente” mancanza - «configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell’ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione, avendo quest’ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l’esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione» (sent. n. 29 del 1995; ma anche sentt. nn. 341 del 2003; nn. 6, 178, 196, 285 e 299 del 2004; nn. 2, 62 e 272 del 2005).

Corollario di tali affermazioni è la sindacabilità degli emendamenti apportati al decreto-legge in sede di conversione. Una sindacabilità che, come pianamente affermato dalla commentata sentenza, si pone non tanto con riferimento al vizio di evidente mancanza dei presupposti costituzionali, quanto in riferimento a una sua *species* (o meglio, a quello che potrebbe essere definito, secondo quanto già detto, un sintomo della sua mancanza): il controllo della omogeneità del contenuto anche delle norme introdotte. E’ evidente che il problema si pone nei confronti degli emendamenti aggiuntivi (e quindi anche di quelli sostitutivi, laddove si ammetta che la sostituzione implichi al contempo una sottrazione e una addizione).

Se è vero che la violazione dei presupposti costituzionali può evincersi anche dalla presenza, nel testo del decreto-legge, di norme intrusive; considerato che il requisito della omogeneità è disposto per il decreto-legge nell’art. 15, comma terzo, l. n. 400 del 1988 e per la legge di conversione nei regolamenti parlamentari, i quali limitano la potestà di emendamento ai soli emendamenti e articoli aggiuntivi che siano strettamente attinenti alla materia del decreto (art. 96 *bis*, comma settimo, reg. Camera; art. 97, comma primo, reg. Senato); nonostante il rischio paventato che un controllo siffatto determinerebbe una immissione troppo diretta della Corte nella dialettica politica⁹, dovrà comunque ritenersi che sia preclusa al Parlamento, in sede di conversione, la possibilità di inserire disposizioni volte a disciplinare rapporti non contemplati originariamente nel decreto.

Non si intende in questo modo limitare l’esercizio della funzione legislativa nella sede della conversione, ma evidenziare la peculiarità di questa sede: il fatto che tra decreto-legge e legge di conversione sussiste, in virtù dell’art. 77, secondo comma, cost., un «nesso di interrelazione funzionale», un legame essenziale che differenzia tale procedimento da quello ordinario e che non può essere spezzato. L’introduzione, nella fase di conversione, di emendamenti dal contenuto eterogeneo rispetto all’oggetto e alle finalità del provvedimento d’urgenza interrompe questo legame. In questo senso il vizio di eterogeneità (e la sindacabilità costituzionale) delle norme introdotte con legge di conversione prescinde dal diverso difetto di assenza dei presupposti fattuali: il vizio non sta nella assenza dei presupposti fattuali (sent. n. 355 del 2010), ma nell’«uso improprio», da parte del Parlamento, dello strumento della legge di conversione, concepito come procedura speciale di approvazione di una legge e utilizzata, invece, consapevolmente, al fine di introdurre norme che ben potrebbero essere oggetto di una procedura ordinaria (o di un’altra autonoma procedura d’urgenza, se sussistenti i presupposti fattuali).

⁸ La possibilità che fosse sindacata la sussistenza dei presupposti costituzionali della decretazione era esclusa quando le Camere avessero approvato la conversione in legge, configurandosi questa come “novazione” della fonte (sent. n. 108/1986; 243/1987; 808, 810, 1033, 1035 e 1060/1988; 263/1994; n. 419/2000; n. 376 del 2001 e n. 16 del 2002).

⁹ PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, 197.

Non solo quindi la corte può sindacare la legittimità costituzionale della legge di conversione dal punto di vista della mancanza dei presupposti costituzionali di urgenza e di necessità, ma può sindacarla anche dal distinto punto di vista dell'uso (o dell'abuso) che di detta procedura si faccia attraverso l'immissione di emendamenti eterogenei. Assolvendo così alla funzione di «preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto» (sent. n. 171 del 2007).

3. (*L'eterogeneità delle norme: un vizio formale non più "cedevole"?*).

Se deve essere cercato un elemento di innovatività nella sentenza annotata, questo può essere individuato nel riferimento, ai fini della sindacabilità degli atti in questione, alle norme regolamentari. Si tratta di un'affermazione timida nella argomentazione ma forte per le "ricadute" che potrebbe avere in futuro (particolarmente, dal punto di vista, qui affrontato, del rispetto delle norme sulla produzione).

L'affermazione è timida nella argomentazione, perché la corte si limita a dire che «la costituzione italiana disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari», e prosegue affermando che «il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati». L'affermazione è tuttavia forte perché, dalla connessione delle due considerazioni, sembra poterne discendere un importante corollario: essendo i regolamenti parlamentari volti a specificare quelle regole e quei limiti disciplinati dalla costituzione a grandi linee, il rispetto di questi ultimi passa necessariamente attraverso il rispetto di quanto specificato negli atti regolamentari.

Ciò pone allora due interrogativi: se si possa parlare, dal punto di vista della giustizia costituzionale, della "parametrabilità" delle norme regolamentari, ovvero della loro idoneità a fungere da pietra di paragone per la verifica della legittimità costituzionale (formale) degli atti legislativi; e se si possa ritenere superata, dal punto di vista della teoria della validità delle fonti, la "debolezza"¹⁰ dei vizi formali rispetto a quelli sostanziali.

Sebbene, in linea di principio, la violazione di qualunque norma procedurale debba essere motivo d'invalidità, nel nostro ordinamento si è affermata, sin dalla sent. n. 9 del 1959, una distinzione tra le regole sul procedimento di formazione degli atti, volta a graduarne la gravità: le regole procedurali contenute in costituzione (cui si aggiungono, le norme regolamentari ma funzionali all'operatività di quelle costituzionali), e le regole procedurali contenute nei regolamenti. Solo le prime determinerebbero un vizio dell'atto rilevabile dalla Corte costituzionale, mantenendo le seconde, al contrario, un ruolo solo all'interno dell'organizzazione dei lavori delle camere. Una distinzione che non ha condotto, però, agli sviluppi cui logicamente sembrava annunciare: a parte alcune flessioni introdotte dalla possibilità che le norme regolamentari siano interpretate autonomamente dalla corte costituzionale¹¹, fino ad oggi, le norme regolamentari, ancorché palesemente funzionali all'operatività delle regole costituzionali, hanno continuato ad avere una rilevanza minore rispetto a quelle costituzionali. Ciò per l'intrinseca "cedevolezza" di cui si ritiene siano connotate: la possibilità di distaccarsi dalla norma regolamentare rientra legittimamente nella facoltà delle forze politiche; il vizio formale, derivante dalla violazione

¹⁰ Parlano di "debolezza" dei vizi formali, ZAGREBELSKY, *Conclusioni*, in *La delega legislativa*. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, Milano, 2009, 319segg., SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 509segg.

¹¹ Sentt. nn. 289/94 e 391/95, ove però l'interpretazione delle norme regolamentari è utilizzata al fine di escludere l'illegittimità della disposizione impugnata.

di norme regolamentari, può reputarsi superato dal fatto materiale che le forze che operano in parlamento sono concordi nell'agire senza tenerne conto, dalla constatazione che non vi è parte interessata a far valere il vizio.

In questo senso si è detto che l'abbandono dell'antico feticcio della insindacabilità degli *interna corporis acta* è stato solo parziale¹². Non solo il Presidente della Repubblica, in sede di emanazione o promulgazione dell'atto, comprime i propri poteri di controllo in presenza di disposizioni viziate solo formalmente; ma anche la corte costituzionale si mostra restia a dichiararne l'invalidità (salvo, ovviamente, che non rilevi un autonomo vizio di illegittimità costituzionale dal punto di vista sostanziale). Ciò vuol dire che il vizio formale, logicamente precedente quello sostanziale, lascia il posto a un criterio più elastico: sulla base di una valutazione complessiva dell'atto, se non sussistono gravi violazioni procedurali, né violazioni sostanziali, il vizio di norme regolamentari è tacitamente superabile. Come a dire, che se vi è l'accordo a rinunciare alla premessa per cui le regole procedurali sono prodotte, cioè la tutela dei diritti di partecipazione alle deliberazioni parlamentari, il difetto viene meno.

La novità cui sembrerebbe assistersi consiste nel fatto che il vizio formale riconquista il suo posto. Attraverso la vincolatività del requisito della omogeneità, la corte afferma che il vizio derivante dalla violazione di una norma regolamentare ma funzionale alla operatività di quelle costituzionali (i presupposti fattuali di necessità e di urgenza) non è più sanabile per la sussistenza di un accordo tra le forze politiche. Anzi, come abbiamo visto, la prescrittività della omogeneità delle norme come condizione di validità del decreto-legge e della legge di conversione è finalizzata a circoscrivere la "contrattazione" delle disposizioni tra parti politiche a fenomeni comportamentali fisiologici, e per questa via ridurre quelli patologici dettati da un consapevole sviamento dal rispetto delle regole (anche di quelle formali) sulla produzione delle fonti.

Non si tratta qui tanto di discutere se la corte abbia ammesso la parametrabilità delle norme procedurali regolamentari, e di farsi così portatori di una concezione del vizio di incostituzionalità legata alla sola natura delle regole procedurali (ciò che condurrebbe a una troppo formalistica concezione del vizio formale e alla sua aridità). Né si intendono negare le ulteriori criticità cui la sentenza della corte potrebbe dare adito e sulle quali la ristrettezza di questa nota non permette di soffermarsi: si pensi alla questione della possibilità che il Presidente della Repubblica, in sede di controllo della costituzionalità dell'atto (controllo prodromico alla emanazione del decreto-legge e alla promulgazione della legge di conversione), constatata la presenza di una norma intrusa, debba (e non, possa), alla luce della sentenza costituzionale, rinviare l'intero atto¹³, non essendo previsto allo stato nel nostro ordinamento il potere di rinvio parziale.

Ciò che si vorrebbe qui marcare è l'importanza del rispetto delle norme sulla produzione delle fonti (e, per il loro tramite, delle ragioni sostanziali per le quali esse sono state poste). Ciò non vuol dire propendere per un sistema delle fonti "statico", che non consenta di apprezzare le sollecitazioni che provengono dalle esigenze della politica e i mutevoli rapporti tra le norme. Vuol dire però continuare a ritenere che la concezione della doverosità della fonte di produzione del diritto discende dalla concezione della doverosità della norma sulla produzione; che l'attività politica, intensa nella sua innovatività, debba

12 Da ultimo, PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, II ed., Bologna, 2011, 569 segg.

13 Come del resto affermato dalla Presidenza della Repubblica nella recente lettera (23 febbraio 2012) indirizzata ai Presidenti dei due rami del Parlamento e al Presidente del Consiglio dei Ministri, laddove si legge che il Capo dello Stato non può che limitarsi a «una valutazione delle criticità riscontrabili in relazione al contenuto complessivo del decreto-legge, evitando una decadenza di tutte le disposizioni comprese quelle condivisibili e urgenti, qualora la rilevanza e la portata di queste risultino prevalenti».

tendere a soddisfare i bisogni politicamente interpretati dai titolari del potere normativo, ma senza che il sistema delle fonti ne risulti consapevolmente forzato.

Il recupero della rilevanza del vizio formale da parte della corte costituzionale si inserisce allora nel solco tracciato dalla sua giurisprudenza, tendendo a rendere così il diritto conoscibile, le sue incertezze fisiologiche, le sue sciatterie eliminabili.

** Ricercatrice di Diritto costituzionale – Università di Torino