



23 OTTOBRE 2024

Quis custodiet ipsos custodes?
L'organizzazione della Corte
costituzionale quale strumento di
garanzia della sua indipendenza

di Matteo Cosulich
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Trento

Quis custodiet ipsos custodes? L'organizzazione della Corte costituzionale quale strumento di garanzia della sua indipendenza*

di Matteo Cosulich

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Trento

Abstract [It]: Una volta ricondotta l'indipendenza della Corte costituzionale alla sua natura di organo di garanzia, di giudice (per quanto *sui generis*) e di organo supremo dell'ordinamento, il saggio si sofferma sulla composizione e sulla organizzazione interna della Corte. L'una e l'altra sono esaminate dall'angolo visuale dell'indipendenza del giudice costituzionale, approfondendo soprattutto i profili di possibile criticità rispetto a quest'ultima, sia nelle modalità di scelta dei giudici costituzionali sia nella disciplina del loro *status* sia nelle varie forme di autonomia della Corte.

Title: *Quis custodiet ipsos custodes?* The organization of the Constitutional Court as a tool to guarantee its independence

Abstract [En]: Once the independence of the Constitutional Court is attributed to its nature as a guarantor body, as a judge (albeit *sui generis*), and as the supreme body of the legal system, the essay focuses on the composition and internal organization of the Court. Both are examined from the perspective of the independence of the Constitutional Court, with particular emphasis on potential critical issues concerning this independence, including the methods for selecting constitutional judges, the regulation of their status, and the various forms of the Court's autonomy.

Parole chiave: indipendenza della Corte costituzionale, scelta dei giudici costituzionali, *status* dei giudici costituzionali, autonomia della Corte costituzionale, Presidente della Corte costituzionale

Keywords: Independence of the Constitutional Court, selection of constitutional judges, status of constitutional judges, autonomy of the Constitutional Court, President of the Constitutional Court

Sommario: 1. Premessa. 2. Composizione della Corte costituzionale. 2.1. La scelta dei giudici costituzionali. 2.2. L'elezione da parte delle «supreme magistrature ordinaria ed amministrative». 2.3. L'elezione parlamentare. 2.4. La nomina presidenziale. 3. Organizzazione interna della Corte costituzionale. 3.1. L'autonomia dell'organo, nelle sue varie forme. 3.2. La Presidenza della Corte costituzionale. 3.3. Lo *status* dei giudici costituzionali.

1. Premessa

In uno dei primi saggi pubblicati su *Giurisprudenza costituzionale*, subito dopo l'istituzione della Corte costituzionale, Paolo Barile la qualificava «organo sovrano» e si interrogava sulle «implicazioni pratiche» di tale natura, domandandosi in particolare «se le guarentigie oggi assicurate dal diritto positivo alla Corte

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente scritto costituisce una rielaborazione della relazione svolta al Convegno italo-spagnolo del “Gruppo di Torino” *La independencia de la justicia constitucional a examen / L'indipendenza della giustizia costituzionale sotto esame*, Madrid, 22 marzo 2024, i cui *Atti* saranno pubblicati in lingua spagnola.

costituzionale siano o no sufficienti»¹. A quasi settant'anni di distanza, la domanda rimane certamente attuale e cruciale, proprio con riferimento alle garanzie di indipendenza della Corte².

L'indipendenza del giudice costituzionale rappresenta un elemento decisivo affinché un ordinamento liberaldemocratico possa essere reputato tale³. L'affermazione ora proposta in generale è specificamente riferibile all'ordinamento italiano e dunque alla Corte costituzionale, risultando agevolmente avvalorabile sulla base di due considerazioni.

In primo luogo, va rammentato che la Corte costituzionale, istituita soprattutto per esercitare il controllo giurisdizionale sulle leggi, può essere reputata un giudice⁴, per quanto *sui generis*⁵. Conseguentemente, la Corte è tenuta all'imparzialità sulla scorta di quanto disposto dall'art. 111, co. 2 Cost.⁶, nel testo introdotto dalla legge cost. 23 novembre 1999, n. 2, che ne ha esplicitato la previsione, già «considerata implicita nel complesso delle norme sulla magistratura»⁷. Al riguardo, va richiamata l'imparziale applicazione della legge quale fondamento stesso della funzione giurisdizionale; ora, con riferimento alla giurisdizione costituzionale la prima va declinata nell'imparziale applicazione delle norme di grado costituzionale nonché delle altre norme che integrano il parametro del giudizio della Corte⁸.

È ben vero che più si risale nella kelseniana gerarchia delle fonti⁹, più aumenta la latitudine di apprezzamento dell'interprete nella individuazione delle norme applicabili all'oggetto del giudizio;

¹ Così P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, p. 921.

² Si veda T. GROPPI, *Paolo Ba rile e la giustizia costituzionale*, in M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *La lezione di Paolo Barile, Quaderni del Circolo Rosselli*, n. 3, 2022, spec. p. 114, dove si riflette sul saggio citato alla nota precedente.

³ Si rammenti in proposito che, *a contrario*, le riforme realizzate in Polonia e in Ungheria in un recente passato dalla maggioranza parlamentare per controllare il rispettivo giudice costituzionale sono state reputate «l'indice decisivo» per inserire l'una e l'altra nel novero delle «democrazie illiberali» (G. DELLEDONNE, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione europea*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, p. 4003). In una prospettiva comparatistica, si è condivisibilmente osservato come «l'indipendenza dei giudici è (...) al tempo stesso il cuore del problema dell'organizzazione e del funzionamento delle Corti costituzionali e il presupposto della legittimazione del giudice costituzionale nell'ordinamento democratico e dunque delle sue attribuzioni» (R. BALDUZZI, *Profili organizzativi e ruolo delle Corti: schemi di giustizia costituzionale comparata*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 467-469).

⁴ La Corte costituzionale viene infatti qualificata come «un'autorità pienamente giurisdizionale» (M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 135). Sulla «giustizia costituzionale, coronamento del sistema di garanzie giurisdizionali» si veda M. CARTABIA, *La Corte costituzionale nella nuova età dei diritti*, in *il Mulino*, n. 2, 2013, p. 365.

⁵ Sulla natura *sui generis* degli organi di giustizia costituzionale vedi G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, II, *Oggetti, procedimenti, decisioni*, II ed., il Mulino, Bologna, 2018, p. 12. *Adde amplius* L. D'ANDREA, *Il «governo» del processo costituzionale*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un «bilancio» sul processo costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 239-242.

⁶ Il diritto a un «tribunale indipendente e imparziale» è inoltre riconosciuto dall'art. 6, par. 1 Cedu, pur espressamente riferito alla giurisdizione civile e penale.

⁷ G. SORRENTI, *Art. 111 Cost.*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, II ed., il Mulino, Bologna, 2021, p. 317.

⁸ Così la Corte costituzionale presenta il «carattere di organo giurisdizionale, tipicamente e necessariamente neutrale» (L. OLIVIERI, *Questioni di status e «politizzazione» della Corte costituzionale*, in A. ANZON, G. AZZARITI, M. LUCIANI (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 204).

⁹ Vedi H. KELSEN, *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, Franz Deuticke, Wien, 1934, trad. it. di R. Treves, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 2000, spec. pp. 105-106.

latitudine che appare massima nell'area rarefatta delle alte vette dei principi supremi dell'ordinamento, dove non di rado si avventura la giurisprudenza costituzionale. Tuttavia, anche là, la funzione giurisdizionale, per rimanere tale, non cessa di dover essere imparziale; imparzialità che si traduce quantomeno in un apprezzamento svolto secondo i consolidati canoni dell'ermeneutica giuridica. Altrimenti, saremmo in presenza di un sindacato (non giurisdizionale, ma) politico sulle leggi, del quali non sono mancati esempi nel passato, anche recente¹⁰; esempi, comunque, assai lontani dall'imparzialità di cui si sta qui ragionando.

Ora, se l'imparzialità è consustanziale alla funzione giurisdizionale in genere e, in ispecie, a quella esercitata dalla Corte costituzionale, così lo è anche l'indipendenza di quest'ultima, condizione necessaria affinché si possa realizzare la prima. Tanto è vero che il principio di indipendenza non si attaglia alla sola giurisdizione ordinaria (art. 104, co. 1 Cost.), ma al concetto stesso di giurisdizione, come conferma la sua garanzia nei confronti delle altre giurisdizioni, quelle speciali (art. 108, co. 2 Cost.).

Inoltre, da altra prospettiva, l'indipendenza della Corte costituzionale si pone come una condizione necessaria rispetto alla sua natura di organo di garanzia. Tale profilo risulta accentuato dalla circostanza che la Corte non è soltanto un organo di garanzia nell'ordinamento, ma è anche l'organo supremo dell'ordinamento. Basti rammentare come essa giudichi degli atti (nonché dei comportamenti e delle omissioni)¹¹ degli altri organi di vertice dell'ordinamento senza essere a sua volta sottoposta al loro giudizio o al loro controllo. Non solo: nei conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato, la Corte ne è giudice (art. 134 Cost.); ma, rimanendo tale, può anche esserne parte, attiva o passiva¹². Anche muovendo da tale constatazione, può indursi che la Corte sia l'organo di chiusura del sistema, in quanto «garante delle “regole del gioco”»¹³, e dunque vero custode della Costituzione¹⁴. In tal senso, notoriamente corrispondente all'orientamento kelseniano, può reputarsi definita – almeno nel nostro ordinamento e in

¹⁰ Basti qui richiamare, da un lato, il *Conseil constitutionnel*, come disciplinato originariamente nella V Repubblica francese, e dall'altro, in maniera ancor più netta, gli ordinamenti socialisti (si veda A. VEDASCHI, *La giustizia costituzionale*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, II, II ed., Laterza, Roma-Bari, 2014, rispettivamente pp. 1103-1104 e pp. 1105-1106).

¹¹ Si pensi in particolare, nell'ambito delle attribuzioni della Corte costituzionale, al giudizio sui conflitti interorganici e a quello sui reati presidenziali (vedi A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2019, rispettivamente pp. 334-335 e p. 394).

¹² Così già F. PERGOLESI, *La Corte costituzionale giudice e parte nei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1960, pp. 11-12; la possibilità della Corte di essere parte di un conflitto è confermata dalla giurisprudenza della stessa (sent. n. 62 del 1971, punto 3. *in diritto* e, più esplicitamente, ord. n. 77 del 1981 e ord. 261 del 2016).

¹³ Così B. CARAVITA, *Corte «giudice a quo» e introduzione del giudizio sulle leggi. (I) La Corte costituzionale austriaca*, Cedam, Padova, 1985, p. 14. *Adde infra* nt. 82.

¹⁴ Così A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia, op.cit.*, 7, *scholium*.

quelli ad esso simili – la controversia, risalente a poco meno di un secolo fa, tra Hans Kelsen e Carl Schmitt, su quale organo fosse *der Hüter der Verfassung*¹⁵.

Dunque, la garanzia dell'indipendenza della Corte costituzionale non è semplicemente corrispondente alla sua natura di organo giurisdizionale, ma, in ragione del suo ruolo di custode della Costituzione, diviene fondamentale per la tenuta stessa del nostro ordinamento repubblicano. D'altra parte, se la Corte costituzionale è organo supremo, una volta disciplinata e costituita, nessun soggetto esterno sarà in grado di garantirne l'indipendenza. Al riguardo, potremmo domandarci, con Giovenale: *Quis custodiet ipsos custodes?*¹⁶. La risposta a quest'antica domanda non può che ricercarsi all'interno della Corte stessa che in qualche modo si autocustodisce, vale a dire si custodisce da sé.

Occorre quindi che le modalità di formazione della Corte costituzionale (vale a dire la disciplina della selezione dei suoi giudici) siano tali da poter dar vita a un organo indipendente che a sua volta tutelerà la propria indipendenza attraverso la corrispondente organizzazione interna. In questa sede ci si soffermerà quindi sull'organizzazione della Corte, con riferimento dapprima alla composizione (par. 2) – che ne costituisce l'«aspetto più delicato»¹⁷, proprio in quanto determinata dall'intervento di altri soggetti – quindi ai profili interni di tale organizzazione (par. 3); con riferimento all'uno e all'altro ambito si evidenzieranno le possibili criticità quanto all'effettiva garanzia di indipendenza della Corte costituzionale.

2. Composizione della Corte costituzionale

2.1. La scelta dei giudici costituzionali

Quanto all'elettorato passivo, si è soliti reputare che i requisiti stabiliti direttamente dalla Costituzione, all'art. 135, co. 2¹⁸, assicurano un'elevata qualificazione tecnico-giuridica, in modo che tale professionalità dei giudici sia garanzia della loro indipendenza e dunque di quella della Corte che vanno a comporre. Al riguardo, può constatarsi che, nel panorama comparato, non è così scontato che i componenti dell'organo di giustizia costituzionale siano necessariamente giuristi. Così i nove componenti del *Conseil constitutionnel* sono scelti indifferentemente fra giuristi e no, finendo per accentuare il carattere politico dell'organo. Basti considerare che attualmente (ottobre 2024) ne fanno parte due *ex* Primi ministri, Laurent Fabius, presidente del *Conseil*, e Alain Juppé¹⁹.

¹⁵ Vedi, *ex multis*, la puntuale ricostruzione proposta da A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 12-13.

¹⁶ *Satura VI*, 346-347.

¹⁷ D. TEGA, *Art. 135 Cost.*, in *La Costituzione italiana*, *op.cit.*, p. 450.

¹⁸ «I giudici della Corte costituzionale sono scelti fra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di Università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio».

¹⁹ *Ex* art. 56, co. 2 *Const.*, fanno parte del *Conseil constitutionnel* i Presidenti emeriti della Repubblica, non necessariamente giuristi, ovviamente. Tuttavia, sia Nicolas Sarkozy sia François Hollande vi hanno rinunciato.

D'altra parte, potrebbe opinarsi che essere un giurista purchessia non equivale automaticamente ad avere un'elevata qualificazione tecnico-giuridica. In tale direzione, si pensi in particolare agli «avvocati dopo venti anni di esercizio della professione», considerando da un lato l'accesso non troppo difficoltoso a quest'ultima e dall'altro la natura di per sé scarsamente professionalizzante del mero trascorrere del tempo. Non per nulla, gli avvocati in Italia sono oltre 240.000²⁰, a fronte di 1.815 professori ordinari in materie giuridiche²¹. Forse non del tutto a caso, può constatarsi che, se in oggi nessun giudice costituzionale è tale in quanto avvocato²², nel periodo 1956-2020 i giudici costituzionali sono stati scelti per il 49% tra i professori e soltanto per il 11% fra gli avvocati²³. Del resto, questi ultimi, quando «designati giudici costituzionali sono per lo più parlamentari o *ex-parlamentari*»²⁴.

Quanto all'elettorato attivo, la Corte costituzionale presenta una caratteristica strutturale che la distingue da altri organi di giustizia costituzionale, quali il *Bundesverfassungsgericht*, i cui componenti sono tutti di elezione parlamentare (Art. 94, Abs. 1 GG), o, *mutatis mutandis*, la *Supreme Court* statunitense, i cui giudici sono tutti nominati dal Presidente, previo *advice and consent* del Senato (Art. II, Sect. 2 Const.). In Italia, invece, l'organo di giustizia costituzionale è «a composizione “mista” (...) così da fornire alla Corte le capacità necessarie per affrontare compiti che impongono al tempo stesso preparazione tecnica e sensibilità politica»²⁵. Per quel che maggiormente interessa in questa sede, va rimarcato come la triplice modalità di scelta dei giudici costituzionali, *ex art. 135, co. 1 Cost.*²⁶ (ulteriormente triplicata per le «supreme magistrature ordinaria e amministrative»)²⁷, in qualche modo diluisce la volontà di ciascun organo che procede alla scelta, accentuando così l'indipendenza da esso della Corte quale organo. D'altra parte, l'indipendenza del singolo giudice – che naturalmente contribuisce a costruire l'indipendenza della Corte nel suo complesso – rispetto all'organo che lo scelse risulta indubbiamente rafforzata dal divieto

²⁰ Si veda il sito internet www.cfnews.it.

²¹ Si veda il sito internet www.cinecauniversita.mur.gov.it, consultato il 3 luglio 2024. Il dato ora proposto è peraltro parzialmente attenuato dai richiesti vent'anni di esercizio della professione forense, da un lato, e, dall'altro, dalla possibilità di scegliere quali giudici costituzionali anche professori emeriti (così: Paolo Grossi, nominato dal Presidente della Repubblica il 17 febbraio 2009; Augusto Barbera e Franco Modugno, eletti dal Parlamento in seduta comune il 16 dicembre 2015; Marco D'Alberti, nominato dal Presidente della Repubblica il 15 settembre 2022).

²² Attualmente la Corte costituzionale è composta da nove professori ordinari e cinque magistrati (si veda il sito internet www.cortecostituzionale.it). Sull'inerzia parlamentare relativamente all'elezione del quindicesimo giudice vedi *infra* nel testo.

²³ E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, VII ed., Giappichelli, Torino, 2021, p. 50.

²⁴ E. ROSSI, S. VUOTO, *I giudici della Corte costituzionale di nomina delle supreme magistrature*, in P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, R. TARCHI (a cura di), *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 365.

²⁵ A. PIZZORUSSO, *Art. 135*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1981, p. 147.

²⁶ «La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative».

²⁷ Ai sensi dell'art. 2 legge 11 marzo 1953, n. 87, tre giudici sono eletti dai magistrati della Corte di cassazione e uno rispettivamente da quelli del Consiglio di Stato e da quelli della Corte dei conti.

assoluto di rieleggibilità (art. 135, co. 3 Cost)²⁸; inoltre, rispetto ad altri soggetti, la durata novennale del mandato (ivi) attenua certamente le aspettative per incarichi successivi, anche alla luce della considerazione che mediamente detto mandato termina oltre i settant'anni d'età²⁹.

La triplice modalità di scelta dei giudici costituzionali può essere esaminata seguendo l'ordine indicato dal legislatore, laddove prevede che detti giudici vengano «nominati, in ordine successivo, cinque dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, cinque dal Parlamento in seduta comune, cinque dal Presidente della Repubblica» (art. 1 legge n. 87/53). La *ratio* dell'ordine ora richiamato potrebbe individuarsi nelle scelte equilibratrici del Presidente della Repubblica rispetto ad altre, rispettivamente più tecnicamente orientate (le prime) o più sensibili agli equilibri politici (le seconde). Tuttavia, la disposizione legislativa di cui stiamo discorrendo ha perso oramai «gran parte della propria importanza», in quanto oggi la contemporanea scadenza di giudici scelti da differenti organi è assai improbabile³⁰.

2.2. L'elezione da parte delle «supreme magistrature ordinaria ed amministrative»

Sulla base dell'ordine ora richiamato, si fa qui riferimento anzitutto ai giudici costituzionali eletti dalle «supreme magistrature ordinaria ed amministrative», riguardo ai quali va evidenziata una prassi assai consolidata: sia la Corte di cassazione sia il Consiglio di Stato sia la Corte dei conti li hanno sempre scelti nell'ambito dei magistrati della corrispondente giurisdizione. Il che indubbiamente assicura la presenza fra i giudici costituzionali dei magistrati, e dunque della loro «sensibilità prevalentemente tecnico-giurisdizionale»³¹. Si garantisce così la composizione diversificata della Corte costituzionale quanto a formazione dei suoi componenti, a sua volta, almeno in qualche misura, garanzia di equilibrio negli orientamenti della Corte e dunque di indipendenza della stessa. Presenza dei magistrati che altrimenti potrebbe risultare assai problematica in ragione della ritrosia del Presidente della Repubblica e soprattutto del Parlamento in seduta comune a scegliere magistrati quali giudici costituzionali³². Tuttavia, le continue scelte autoreferenziali della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti potrebbero ingenerare la sensazione che si volesse realizzare una sorta di «rappresentanza professionale: concezione totalmente priva di fondamento, nessuno potendo pensare che i giudici della Corte siano chiamati a “rappresentare” le rispettive categorie di appartenenza»³³.

²⁸ Il divieto viene qui aggettivato come assoluto per rammentare come, sino alla revisione dell'art. 135, co. 3 Cost. operata dall'art. 1 legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, il testo originario di tale disposizione della Costituzione prevedesse la non immediata rieleggibilità dei giudici costituzionali.

²⁹ Dato ricavabile dalle notazioni statistiche proposte da E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale, op.cit.*, p. 51.

³⁰ Vedi G.L. CONTI, *Art. 135*, in *Commentario alla Costituzione*, III, Utet, Torino, 2006, p. 2627.

³¹ S. ALOISIO, *Considerazioni sui giudici costituzionali eletti dalle supreme magistrature*, in A. ANZON, G. AZZARITI, M. LUCIANI (a cura di), *La composizione della Corte, op.cit.*, p. 183.

³² Vedi E. ROSSI, S. VUOTO, *I giudici della Corte, op.cit.*, p. 349.

³³ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale, op.cit.*, p. 17.

Peraltro, l'accennato profilo di criticità potrebbe forse attenuarsi qualora si richiamasse la mancata coincidenza fra elettorato passivo ed elettorato attivo nelle scelte dove i magistrati delle «giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative» sono rispettivamente oggetti e soggetti. In tal senso milita la lettera stessa del testo costituzionale, come si evince agevolmente dalla comparazione fra il co. 1 e il co. 2 dell'art. 135 Cost.³⁴. Così, anzitutto, i magistrati «a riposo» sono eleggibili, ma non elettori³⁵. Più in generale, l'art. 135 Cost. per l'elezione fa riferimento alle «supreme magistrature» in quanto organi (co. 1), mentre per l'elettorato passivo indica quale requisito l'appartenenza del magistrato (non a tali organi, ma soltanto) alle corrispondenti «giurisdizioni superiori» (co. 2). Di conseguenza, per l'elettorato attivo è da «richiedersi la corrispondenza tra qualifica e funzione, vale a dire (...) tanto l'essere magistrati di grado supremo, quanto esercitare concretamente le relative funzioni»³⁶; l'elettorato passivo richiede invece la qualifica, ma non le funzioni, e in tal senso è stato definito, sulla scorta delle indicazioni costituzionali e fors'anche, talvolta, oltre le stesse³⁷.

2.3. L'elezione parlamentare

Per i giudici costituzionali scelti dal Parlamento, assume particolare importanza la disciplina delle maggioranze richieste per la loro elezione, anche sotto il profilo che qui interessa, vale a dire la tutela dell'indipendenza della Corte. Tale carattere rischierebbe di essere compromesso se fosse possibile l'elezione di un giudice sostenuto soltanto dalla maggioranza parlamentare (o addirittura da una sola forza politica maggioritaria in Parlamento); la possibilità in discorso finirebbe infatti per favorire una forte identificazione dell'eletto con quest'ultima, compromettendo così l'indipendenza (o almeno l'apparenza della stessa) del giudice, e quindi della Corte.

Al fine di evitare un esito di tal fatta, l'art. 3 legge cost. n. 2/67 dispone che l'elezione avvenga «a scrutinio segreto e con la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea», per i primi tre scrutini, e dei «tre quinti dei componenti l'Assemblea» per quelli successivi. Da un lato, il voto segreto attenua l'identificazione fra il giudice eletto e le forze politiche cui appartengono i parlamentari che ne determinarono l'elezione, in quanto essi sono formalmente inconoscibili, proprio in ragione della natura (letteralmente) arcana dello scrutinio. Ma soprattutto l'elevata maggioranza richiesta per l'elezione

³⁴ Vedi *supra*, rispettivamente nt. 26 e nt. 18.

³⁵ Così già G. FERRARI, «Supreme magistrature» e composizione dei rispettivi collegi per l'elezione dei giudici costituzionali, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, p. 1027.

³⁶ E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 48. Si tratta di un orientamento notoriamente suffragato dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 111 del 1963, nonché, con riferimento all'effettivo esercizio delle funzioni, sentt. nn. 86 e 87 del 1982).

³⁷ Si veda criticamente A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, *op.cit.*, p. 42.

consente «una politicizzazione equilibrata e neutralizzata»³⁸, in quanto le forze politiche – di maggioranza e di opposizione – si controllano reciprocamente, favorendo così la scelta di giudici imparziali.

Peraltro, per lunghi decenni, la previsione di elevate maggioranze per eleggere i giudici costituzionali, ha determinato il sorgere, in una sorta di eterogenesi dei fini, di «una tra le più consolidate e antiche convenzioni costituzionali»³⁹ fra i partiti politici il cui assenso era necessario al raggiungimento del *quorum*; regole convenzionali volte a spartirsi i cinque componenti di elezione parlamentare, secondo quella che poteva apparire come una «“concezione patrimoniale” dei posti presso la Corte costituzionale», che ha teso a determinarne, più che l’auspicata «spartitizzazione», una tendenza all’«iperpartitizzazione»⁴⁰. Si tratta(va) di una convenzione probabilmente non commendevole che tuttavia, un poco paradossalmente, contribuì ad assicurare il pluralismo nella componente della Corte di elezione parlamentare e per tal via una equilibrata composizione dell’organo, funzionale alla sua indipendenza. Detta componente non risultava infatti interamente riconducibile alla volontà della maggioranza parlamentare⁴¹.

L’affermazione ora proposta andrebbe probabilmente ripetuta con cautela, se formulata al futuro. È noto, infatti, che le elevate maggioranze previste per l’elezione parlamentare dei giudici costituzionali – come per i componenti degli altri organi di garanzia e per la stessa revisione costituzionale – furono concepite in vigenza di sistemi proporzionali per le camere del Parlamento che, se non costituzionalizzati⁴², certamente erano presupposti dall’architettura istituzionale complessiva⁴³. La torsione in senso maggioritario della legislazione elettorale delle camere rischia invece di vanificare il significato di garanzia degli elevati *quorum* di cui qui si discorre, volti a impedire che le relative scelte siano rimesse alla sola maggioranza parlamentare.

Tale criticità si propose già agli albori della giurisprudenza costituzionale in Italia, in quanto l’*iter* di approvazione della legge n. 87/53 che disciplinava detti *quorum* – poi ulteriormente elevati dalla legge cost. n. 2/67 – si intrecciò con quello della legge 31 marzo 1953, n. 148, che introduceva un consistente premio di maggioranza eventuale per la Camera dei deputati⁴⁴. La consistenza di tale premio era tale – quasi il 65% dei seggi alla Camera attribuito al gruppo di liste che avesse ottenuto almeno la metà più uno

³⁸ G. D’ORAZIO, *Giudice costituzionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, XVIII, 1969, p. 951.

³⁹ G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Gruppo di Pisa*, n. 2, 2019, p. 152.

⁴⁰ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, *op.cit.*, p. 15.

⁴¹ In tal senso, si veda I. NICOTRA, *Spunti in tema di elezione e nomina dei giudici costituzionali*, in P. COSTANZO (a cura di), *L’organizzazione e il funzionamento*, *op.cit.*, pp. 112-114.

⁴² Si rammenti l’autorevole, ancorché minoritaria, tesi dottrinale secondo cui la Costituzione imporrebbe implicitamente il sistema proporzionale per l’elezione del Parlamento o, quantomeno, della Camera dei deputati (C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, p. 855).

⁴³ Ragiona al riguardo di «“convenzione” proporzionalistica» E. BETTINELLI, *Elettorali (sistemi)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, V, 1990, p. 451.

⁴⁴ Si veda G. GRASSO, *La storia della legge n. 87 del 1953: le aspettative sui futuri giudizi della Corte costituzionale e lo «spirito» della legge, 70 anni dopo*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87*, *op.cit.*, pp. 63-67.

dei voti validamente espressi – da rischiare di collocare alla portata della maggioranza di governo l’elezione parlamentare dei giudici costituzionali, per la quale la contestuale legge n. 87/53 richiedeva i tre quinti dei componenti il Parlamento in seduta comune per i primi due scrutini e i tre quinti dei votanti per quelli successivi. Il che avrebbe in buona sostanza significato «un’attuazione “indolore” dei nuovi istituti della Costituzione: introdotti in funzione di garanzia nei confronti della maggioranza parlamentare (e del Governo), essi, ove impersonati da quest’ultima, sarebbero stati nell’impossibilità di “nuocere”»⁴⁵. Com’è noto, il premio di maggioranza non scattò nelle elezioni del giugno 1953 in quanto il gruppo di liste collegate lambì ma non raggiunse la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi⁴⁶. La legge n. 148/53 fu successivamente abrogata dalla legge 31 luglio 1954, n. 615. Così la questione dei *quorum* necessari per l’elezione parlamentare degli organi di garanzia venne accantonata per quarant’anni. La questione in discorso torna di attualità nel 1993, quando si chiude la lunga stagione proporzionalistica della storia repubblicana, alla quale segue un periodo caratterizzato dal rapido succedersi di sistemi elettorali variamente corretti in senso maggioritario, in modo più o meno marcato⁴⁷. Nel frattempo, sono mutate sia le maggioranze richieste per l’elezione parlamentare dei giudici costituzionali sia la fonte della corrispondente disciplina. Quest’ultima corrisponde ora a una legge di grado costituzionale (la già menzionata legge cost. n. 2/67) che ha permesso di superare le obiezioni mosse al ricorso alla legge ordinaria (la legge n. 87/53) per introdurre maggioranze qualificate, ad onta della lettera dell’art. 64, co. 3 che prevede, per le «deliberazioni» parlamentari, la maggioranza semplice, derogabile soltanto da fonte di grado costituzionale⁴⁸.

Quanto alle maggioranze richieste, è ben vero che, nel passaggio dalla legge n. 87/53 alla legge cost. n. 2/67, esse vengono lievemente innalzate: dai tre quinti dei componenti, per i primi due scrutini, ai due terzi per i primi tre; dai tre quinti dei votanti ai tre quinti dei componenti per gli scrutini successivi. Tuttavia, si tratta di *quorum* che i vincitori delle elezioni politiche possono realisticamente ambire a raggiungere, grazie al rafforzamento in termini di seggi derivante dalla correzione in senso maggioritario della distribuzione di questi ultimi fra le liste e/o i candidati. Così attualmente, in vigenza del bizzarro

⁴⁵ E. ROTELLI, *La prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1981, p. 109.

⁴⁶ Si vedano i risultati elettorali al sito internet www.elezionistorico.interno.gov.it, qui utilizzato anche per le successive citazioni relative a risultati elettorali delle camere del Parlamento.

⁴⁷ Vedi M. COSULICH, *Sistemi elettorali (Italia)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche, Aggiornamento*, IV, 2010, spec. pp. 559-560.

⁴⁸ A meno che, sulla scorta della distinzione tra «deliberazioni» ed «elezioni», non si voglia riferire il disposto dell’art. 64, co. 3 Cost. soltanto alle prime (così G. GUARINO, *Deliberazione, nomina, elezione*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1954, p. 73). Rimarrebbe comunque il problema della riconduzione delle maggioranze richieste per eleggere i giudici costituzionali alla riserva di legge costituzionale *ex art.* 137, co. 1 Cost. (in quanto «garanzie d’indipendenza dei giudici della Corte») o alla riserva di legge (ordinaria) *ex art.* 137, co. 2 Cost. (in quanto «norme necessarie alla costituzione (...) della Corte»), salvo che si voglia accedere alla risalente tesi di una «costituzionalizzazione» della legge n. 87/53 operata dalla contestuale legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (si veda l’attenta ricostruzione del relativo dibattito dottrinale in V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, II, V ed., Cedam, Padova, 1984, pp. 235-236).

(ma comunque prevalentemente maggioritario)⁴⁹ sistema elettorale adottato per la Camera e il Senato, la maggioranza governativa lambisce i tre quinti dei componenti nel collegio elettorale dei giudici costituzionali (frazione corrispondente a 363 parlamentari, calcolati sui 605 membri del Parlamento in seduta comune), sufficienti per l'elezione a partire dal quarto scrutinio; la maggioranza raggiunge infatti i 354 parlamentari, sulla base delle dichiarazioni di voto rese dai capigruppo alle due camere in occasione della fiducia al Governo Meloni nell'ottobre 2022.

L'elezione parlamentare dei giudici costituzionali è caratterizzata non di rado da un certo ritardo nella stessa, dovuto alle difficoltà delle forze politiche a raggiungere un accordo sui nominativi *eligendorum*; difficoltà che paiono espressione della «conclamata incapacità del sistema politico, inadeguato financo a convergere su una candidatura condivisa»⁵⁰. Gli scrutini del Parlamento in seduta comune si succedono così a vuoto, talvolta per parecchi mesi, riproponendo una sorta di redivivo «ostruzionismo di maggioranza»⁵¹. Se quest'ultimo, nei primi anni di vita repubblicana, impedì fra l'altro l'adozione della disciplina legislativa necessaria all'istituzione della Corte costituzionale, oggi rischia di bloccare il funzionamento. Ai sensi dell'art. 16, co. 2 legge n. 87/53, infatti, «la Corte funziona con l'intervento di almeno undici giudici». Così se il Parlamento non rinnovasse alcun giudice di sua spettanza, la Corte risulterebbe paralizzata. Si sta fortunatamente ragionando di un caso di scuola; tuttavia, il mancato rinnovo parlamentare di qualche giudice, unito all'impedimento di altri componenti la Corte, può portare, almeno temporaneamente, al medesimo risultato, come accadde all'inizio del 2002⁵².

L'inerzia parlamentare relativamente all'elezione dei giudici costituzionali non sarebbe di per sé sufficiente a determinare la paralisi del funzionamento della Corte se non si combinasse – come appunto si combina – con la mancata previsione della *prorogatio* dei giudici al termine del loro mandato. In tal senso dispone l'art. 135 Cost. che, come novellato dalla legge cost. n. 2/67, contiene un co. 4 la cui lettera esclude la *prorogatio*: «alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni»⁵³. Al riguardo, va osservato come la Corte costituzionale all'art. 18, co. 1 del proprio regolamento generale del 1966 aveva espressamente – e saggiamente, da quel che si è visto *supra* – previsto

⁴⁹ Si veda M. COSULICH, *Il tramonto dell'eguaglianza (del voto). Considerazioni critiche sulla legge n. 165 del 2017*, in *Critica del diritto*, n. 2, 2017, p. 22.

⁵⁰ A. POGGI, *La elezione del Presidente della Repubblica. Le proposte sulle candidature: questioni di metodo e di merito*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2022, 38, al sito internet www.osservatorioaic.it.

⁵¹ Per riprendere P. CALAMANDREI, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *Il ponte*, n. 1, 1953, p. 129.

⁵² Vedi S. PANIZZA, *Composizione, organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 3-4.

⁵³ Si veda, criticamente, A. MANGIA, *La durata del mandato dei giudici costituzionali*, in A. ANZON, G. AZZARITI, M. LUCIANI (a cura di), *La composizione della Corte*, *op.cit.*, pp. 135-136.

la *prorogatio* dei giudici costituzionali⁵⁴, nel silenzio del testo costituzionale allora vigente. Ma appunto l'anno successivo il testo costituzionale venne modificato nel senso di escludere detta previsione. Rispetto all'inerzia parlamentare risulta inefficace la previsione del termine di un mese (art. 5, co. 2 legge cost. n. 2/67) per la sostituzione del giudice il cui ufficio diviene vacante allo spirare del novennio. Si tratta infatti di un termine ordinatorio, non foss'altro perché privo di sanzione. Sul punto, peraltro, potrebbe ipotizzarsi uno scioglimento anticipato delle camere da parte del Presidente della Repubblica qualora il mancato rinnovo dei giudici di elezione parlamentare determini la paralisi del funzionamento della Corte⁵⁵. Altrimenti la criticità in discorso potrebbe essere superata attraverso la revisione costituzionale, ad esempio reintroducendo la *prorogatio* dei giudici costituzionali (soluzione che appare la più lineare a chi qui scrive) oppure affidando ad altri la nomina dei giudici di spettanza del Parlamento in caso di inerzia parlamentare. Si rammenti, ad esempio, la proposta secondo cui la nomina, in caso di prolungata inerzia del Parlamento in seduta comune, «è decisa d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica»⁵⁶. Il che peraltro rischierebbe di rimettere la scelta dei giudici costituzionali alla sola maggioranza parlamentare che, com'è noto, attualmente esprime entrambi i Presidenti delle camere, salva naturalmente la loro auspicabile capacità di assumere un ruolo *super partes* anche in questo delicato frangente.

2.4. La nomina presidenziale

Per quanto riguarda infine i giudici costituzionali nominati dal Presidente della Repubblica, il profilo di maggior interesse con riferimento all'indipendenza della Corte costituzionale attiene al ruolo del Governo nella nomina stessa. Ora, sin dall'adozione della legge n. 87/53, la nomina presidenziale in discorso si configurò come rimessa al discrezionale apprezzamento del Capo dello Stato. Tanto è vero che nell'*iter* parlamentare della legge n. 53 venne espunta dal testo l'indicazione della «proposta del Ministro di grazia e giustizia» per la nomina presidenziale dei giudici costituzionali⁵⁷. Così, nel testo dell'art. 4 legge n. 87/53, tuttora vigente, si ragiona soltanto di nomina con decreto presidenziale (co. 1) e di sua controfirma da parte del Presidente del Consiglio dei ministri (co. 2) che – alla luce del brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit* – confina il Governo a un ruolo di controllo, circoscrivibile all'ipotesi di scelte illegittime o gravemente arbitrarie che dovessero essere compiute dal Presidente della Repubblica. Al di là di queste

⁵⁴ Così «ciascun giudice rimane in carica fino alla data del giuramento del giudice chiamato a sostituirlo» (se ne veda il testo in *Gazzetta Ufficiale, parte I, edizione speciale*, 19 febbraio 1966, n. 45).

⁵⁵ Si veda A. SPADARO, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 298, nt. 20.

⁵⁶ Così Camera dei deputati, XVII legislatura, p.d.l. cost. 8 febbraio 2017, n. 4282, d'iniziativa di Michele Nicoletti *et al.*

⁵⁷ Si veda V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto, op.cit.*, p. 244; *adde amplius* G. GRASSO, *La storia della legge n. 87, op.cit.*, pp. 50-60.

remote eventualità, nelle scelte presidenziali l'indipendenza-imparzialità del Capo dello Stato si riverbera sulle nomine da lui compiute, che ricadono pacificamente negli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, contribuendo a connotare la stessa Corte come organo indipendente e imparziale.

Al riguardo, un profilo problematico potrebbe configurarsi se e quando le già accennate modalità distorsive utilizzate per assegnare i seggi parlamentari⁵⁸ permettessero alla maggioranza governativa di eleggere un Presidente della Repubblica fortemente identificato con essa e conseguentemente quest'ultimo si spogliasse dell'indipendenza (dalla maggioranza politica) che sinora lo ha commendevolmente caratterizzato. In tale deprecabile situazione, infatti, le nomine presidenziali potrebbero essere all'insegna della parzialità, trasmettendo tale carattere ai giudici nominati e dunque alla Corte stessa. Tanto più che, *de iure condendo*, gli atti di nomina dei giudici costituzionali da parte del Presidente della Repubblica sarebbero esenti da controfirma⁵⁹; dunque, sottratti a quella forma di controllo – pur circoscritto, come si è detto poc'anzi – che in essa si esprime.

3. Organizzazione interna della Corte costituzionale

3.1. L'autonomia dell'organo, nelle sue varie forme

Una volta formata, la Corte costituzionale – organo indipendente-imparziale grazie alle modalità di scelta dei componenti sinora esaminate – tutela la propria indipendenza anche attraverso le ampie e varie forme di autonomia che le sono riconosciute.

La Corte gode infatti di autonomia regolamentare, di autonomia amministrativa, di autonomia finanziaria e contabile, esercitando inoltre l'autodichia nei confronti dei propri dipendenti. Si tratta di istituti riscontrabili in misura maggiore o minore anche in altri organi costituzionali, quali le camere del Parlamento e la Presidenza della Repubblica, anch'essi «organi sovrani»⁶⁰, al pari della Corte costituzionale. Tuttavia, la peculiare natura di organo supremo, propria della Corte costituzionale, fa sì che gli istituti in discorso assumano una particolare pregnanza quando vengono riferiti ad essa.

Così, quanto all'autonomia regolamentare, non stupisce che il suo fondamento vada ricercato, come per gli altri organi qui sopra menzionati, non a livello legislativo, ma a livello costituzionale; più specificamente, nel caso della Corte, in un principio costituzionale rispetto al quale le previsioni della legge n. 87/53 (artt. 14, co. 1 e 22, co. 2) assumono un valore meramente ricognitivo⁶¹. Va piuttosto

⁵⁸ Vedi *supra* par. 2.3.

⁵⁹ Si fa naturalmente riferimento all'art. 4 del disegno di legge costituzionale n. 935, di iniziativa governativa, approvato in prima deliberazione dal Senato della Repubblica il 18 giugno 2024, attualmente (ottobre 2024) all'esame della I Commissione - Affari costituzionali della Camera dei deputati come d.d.l. cost. n. 1921.

⁶⁰ Vedi *supra* nt. 1.

⁶¹ Si veda G.L. CONTI, *La legge n. 87 del 1953 nel sistema delle fonti*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87, op.cit.*, p. 120.

rimarcato come la Corte costituzionale sia l'unico organo giurisdizionale (per quanto *sui generis*)⁶² del nostro ordinamento competente a disciplinare con suoi atti sia le proprie funzioni (art. 14, co. 1 legge n. 87/53) sia, pur integrativamente, le forme procedimentali dei propri giudizi (ivi, art. 22, co. 2)⁶³. Ma soprattutto i limiti legislativamente posti all'autonomia regolamentare della Corte risultano particolarmente fragili, in quanto essi, come ogni previsione legislativa, sono sottoponibili al controllo di costituzionalità della Corte stessa, inevitabilmente basato, nel caso di specie, sul modo in cui quest'ultima concepisce la propria autonomia normativa e, più in generale, la propria indipendenza⁶⁴. Al riguardo, può rammentarsi come non manchino pronunce della Corte aventi ad oggetto la legge n. 87/53 (sent. n. 111 del 1963, ord. n. 130 del 1998, sent. n. 255 del 2014) che confermano, se mai ve ne fosse bisogno, la sottoponibilità della stessa alla giurisprudenza costituzionale che ben può annullarne le previsioni che reputa illegittime, come avvenuto nell'ultima sentenza ora richiamata. Per di più, la questione definita dalla sent. n. 255 del 2014 sorse a seguito di autorimessione da parte della Corte costituzionale⁶⁵, quasi a confermare che essa non ha neppure bisogno di un giudice *a quo* per intervenire sulla propria disciplina legislativa, rimodellandola⁶⁶.

Quanto all'autonomia finanziaria e contabile, al pari delle camere del Parlamento e della Presidenza della Repubblica, la Corte autogestisce le somme che lo Stato le destina, mediante un proprio bilancio, sottratto al controllo contabile della Corte dei conti, in quanto i rispettivi agenti contabili sono esentati dal giudizio di conto di quest'ultima, in deroga all'art. 103, co. 2 Cost.⁶⁷. Ma la Corte costituzionale non è soltanto destinataria del riconoscimento dell'autonomia contabile, come gli altri organi ora menzionati; la Corte costituzionale ne è anche giudice, in quanto definisce l'estensione e la portata dell'autonomia contabile in sede di giudizio sul conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato sollevato dalla Corte dei conti nei confronti della Presidenza della Repubblica, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (così la sent. n. 129 del 1981). Sebbene il conflitto prudentemente non sia stato sollevato anche nei confronti della Corte costituzionale, è abbastanza evidente che quest'ultima, giudicando dell'autonomia contabile

⁶² Vedi *supra* par. 1.

⁶³ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, *op.cit.*, p. 24.

⁶⁴ Si veda V. CRISAFULLI, *Osservazioni sul nuovo «regolamento generale» della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, p. 563.

⁶⁵ Si veda E. ROSSI, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, in *le Regioni*, 2015, p. 473.

⁶⁶ Vedi G.L. CONTI, *La legge n. 87 del 1953*, *op.cit.*, p. 158.

⁶⁷ Del pari, alla Corte dei conti non spetta il potere di esercitare la giurisdizione amministrativo-contabile per danno erariale nei confronti dei dipendenti di tali organi costituzionali (così la giurisprudenza costituzionale nella sent. n. 169 del 2018, riferita alla Presidenza della Repubblica, ma con conclusioni applicabili anche alle camere del Parlamento e alla stessa Corte costituzionale).

delle camere e della Presidenza della Repubblica, abbia definito anche la propria. Parafrasando Orazio⁶⁸, potrebbe dirsi: *mutato nomine de te fabula narras*.

Considerazioni analoghe possono proporsi per l'autodichia nei confronti dei dipendenti: non soltanto, al pari delle camere del Parlamento e della Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale ne dispone (come riconosce l'art. 14, co. 3 legge n. 87/53), ma ne stabilisce il fondamento e l'estensione giudicando delle questioni di legittimità costituzionale (sent. n. 154 del 1985 e sent. n. 120 del 2014) e definendo i conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato (sent. 262 del 2017 e, recentemente, sent. n. 65 del 2024) che riguardano l'autodichia stessa, con specifico riferimento a quella delle camere, l'unica ad aver fatto sorgere dette questioni e tali conflitti. L'ora accennato duplice ruolo della Corte costituzionale (titolare dell'autodichia e giudice della stessa)⁶⁹ emerge con particolare evidenza laddove si rammenti che la Corte ha introdotto una nuova disciplina dei propri organi di autodichia, modellandola sui principi da essa definiti nella propria giurisprudenza relativa all'autodichia parlamentare⁷⁰.

3.2. La Presidenza della Corte costituzionale

La modalità di scelta del Presidente della Corte costituzionale rafforza l'autonomia della stessa e dunque la sua indipendenza. In Assemblea costituente prevalse infatti la soluzione dell'elezione del Presidente da parte della Corte nel suo seno⁷¹, ora disciplinata dall'art. 135, co. 5 Cost.⁷². Vennero così lasciate cadere le soluzioni di eterodeterminazione del Presidente dell'organo di giustizia costituzionale, presenti in altri ordinamenti, dove viene direttamente nominato dal Capo dello Stato (Stati Uniti e Francia) o, più raramente, eletto dal Parlamento (Germania)⁷³; soluzioni che almeno potenzialmente indeboliscono l'autonomia del collegio, affidandone (quantomeno) il coordinamento a un organo scelto dall'esterno. D'altra parte, la scelta del Presidente affidata alla stessa Corte potrebbe evidenziare contrapposizioni al suo interno, indebolendola rispetto ad altri poteri. La disciplina dell'elezione mira a scongiurare tale eventualità, prevedendo, accanto alla maggioranza assoluta (art. 6, co. 1 legge n. 87/53), sia il ricorso allo scrutinio segreto (art. 7, co. 1 regolamento generale Corte costituzionale) sia «un singolare rafforzativo

⁶⁸ *Satura I*, 1, 69-70.

⁶⁹ Vedi T. IANNUZZI, *La Corte costituzionale è il «giudice naturale» della autodichia*, in questa *Rivista*, n. 28, 2021, p. 58.

⁷⁰ Si veda il regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale, deliberato dalla Corte costituzionale il 24 gennaio 2018 e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale, serie generale*, 7 febbraio 2018, 31 (S. PANIZZA, *Composizione, organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 5, nt. 10).

⁷¹ Si veda M. SICLARI, *Il Presidente della Corte costituzionale*, in A. ANZON, G. AZZARITI, M. LUCIANI (a cura di), *La composizione della Corte*, *op.cit.*, pp. 160-161.

⁷² Si tratta del testo novellato dalla legge cost. n. 2/67; il testo originario della Costituzione conteneva, al co. 3 dell'art. 135, una previsione analoga: «La Corte elegge il Presidente fra i suoi componenti».

⁷³ Vedi L. PEGORARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale comparata*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 77.

della segretezza del voto»⁷⁴, vale a dire la distruzione delle schede della votazione una volta avvenuta la proclamazione (ivi, co. 4).

Finalizzato a sopire il possibile conflitto interno alla Corte nella scelta del suo Presidente appare il criterio dell'anzianità di carica nell'individuazione di quest'ultimo, frequentemente seguito dalla Corte stessa a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, forse anche per lasciarsi definitivamente alle spalle “la burrascosa vicenda delle dimissioni da giudice costituzionale”⁷⁵ di Giuseppe Ferrari, cagionate dall'elezione del Presidente Francesco Saja (1987), suo contendente nella relativa votazione, e dalle polemiche che ne seguirono⁷⁶.

Il ricorso al criterio dell'anzianità di carica sembra però determinare il sorgere di una prassi che potrebbe finire con il prevalere sulla disciplina costituzionale che prevede mandati triennali nonché l'eventuale rieleggibilità (art. 135, co. 5 Cost.); gli uni e l'altra resi fattualmente impossibili dall'elezione alla presidenza di un giudice costituzionale che, proprio in quanto il più anziano in carica, terminerà il proprio mandato ben prima dello spirare del triennio di presidenza. Si assiste così, assai spesso, a «presidenze brevi»⁷⁷, caratterizzate, nel loro succedersi, da una costante diminuzione della durata media del mandato presidenziale⁷⁸. D'altra parte, la dimensione della contrapposizione interna alla Corte in occasione dell'elezione presidenziale, che il criterio oggettivo dell'anzianità di carica mira a sterilizzare, rischierebbe paradossalmente di essere enfatizzata dal frequente ripetersi delle elezioni, conseguente alla brevità delle presidenze, mentre quest'ultima caratteristica potrebbe finire con il diminuire l'autorevolezza del Presidente della Corte. Va infine rilevato come il criterio dell'anzianità non evita necessariamente le contrapposizioni interne che possono egualmente proporsi, quantomeno nelle ipotesi, di non rara verifica, che vi siano giudici con la medesima anzianità di carica, avendo giurato nello stesso giorno, a partire dal quale essa decorre (art. 135, co. 3 Cost.).

3.3. Lo *status* dei giudici costituzionali

L'indipendenza della Corte costituzionale viene naturalmente tutelata anche attraverso le garanzie previste per i singoli giudici dalla disciplina del loro *status*. In quanto componenti di un «organo sovrano»⁷⁹, i giudici costituzionali godono di insindacabilità, inviolabilità e inamovibilità, disciplinate da disposizioni

⁷⁴ E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, op.cit., p. 59.

⁷⁵ M. SICLARI, *Il contributo di Giuseppe Ferrari sulle riforme istituzionali tra gli anni '70 e gli anni '90*, in *Nomos*, n. 3, 2023, p. 2, al sito internet www.nomos-leattualitaneldiritto.it.

⁷⁶ Si tratta di una vicenda che sembra destinata all'oblio nella riflessione dottrinale italiana (se ne veda però la ricostruzione in E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, op.cit., pp. 52-53); al riguardo, appare invece più attenta la dottrina francese, come ci rammenta G. DELLEDONNE, *La composition de la Cour constitutionnelle italienne: cadre juridique et influences politiques*, in *Sant'Anna Legal Studies, Research Paper*, n. 2, 2024, p. 15, nt. 51.

⁷⁷ A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia*, op.cit., p. 59.

⁷⁸ Vedi E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, op.cit., p. 61.

⁷⁹ Vedi *supra* nt. 1.

di grado costituzionale conformemente alla corrispondente riserva di legge costituzionale *ex* art. 137, co. 1 Cost.⁸⁰.

La prima immunità, di carattere sostanziale, viene ampiamente riconosciuta ai giudici costituzionali dall'art. 5 legge cost. n. 1/53, laddove dispone che essi «non sono sindacabili, né possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni».

Quanto all'inviolabilità, quale immunità procedurale, essa è attribuita, «finché durano in carica» ai giudici costituzionali mediante un rinvio all'«immunità accordata dall'art. 68, co. 2 Cost. ai membri delle due camere» (art. 3, co. 2 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1), sostituendosi ovviamente la Corte stessa a queste ultime nella concessione della relativa autorizzazione (ivi, co. 3). Il rinvio in discorso sembra da reputarsi fisso⁸¹ e dunque tale da richiamare il testo costituzionale allora vigente, vale a dire l'art. 68, co. 2 Cost. anteriormente alla revisione adottata con legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3. Dal che discende che l'istituto dell'autorizzazione a procedere – secondo cui, nel caso di specie, la sottoposizione a procedimento penale è subordinata all'autorizzazione dell'organo di appartenenza – non più previsto, appunto dal 1993, per i parlamentari, continua a vigere per i giudici costituzionali, conformemente alla natura di organo «di chiusura» della sola Corte costituzionale⁸². La previsione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere per i giudici costituzionali italiani risulta peraltro tanto più peculiare alla luce della considerazione che non trova riscontro in altri organi di giustizia costituzionale⁸³.

Per quanto attiene all'istituto dell'immovibilità dei giudici costituzionali, esso sussume e sintetizza le previsioni legislative che rimettono alla stessa Corte, con deliberazione assunta «a maggioranza di due terzi dei componenti che partecipano all'adunanza» (art. 7 legge cost. n. 1/53), la loro rimozione o sospensione, soltanto «per sopravvenuta incapacità fisica o civile o per gravi mancanze nell'esercizio delle loro funzioni» (art. 3, co. 1 legge cost. n. 1/48).

A tutela sia della Corte complessivamente intesa sia dei suoi singoli componenti possono ancora richiamarsi l'immunità di sede e la tutela penale. La prima, costituzionalmente propria di un «organo sovrano», viene esplicitata agli artt. 1-3 reg. gen. Corte cost. Quanto alla seconda, essa è propria non soltanto della Corte, ma anche di altri organi costituzionali, ai sensi del codice penale (art. 289, rubricato «Attentato contro organi costituzionali e contro le assemblee regionali» e art. 290, rubricato «Vilipendio della Repubblica, delle istituzioni costituzionali e delle forze armate»). Tuttavia, come già visto con riferimento ad altri istituti, la posizione della Corte costituzionale – organo supremo – è peculiare, in

⁸⁰ Vedi *supra* nt. 48.

⁸¹ Così G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, *op.cit.*, p. 22; *contra* A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, *op.cit.*, p. 56.

⁸² Così A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia*, *op.cit.*, p. 56.

⁸³ Vedi R. PINARDI, *Appunti in tema di autorizzazione a procedere per i giudici della Corte costituzionale*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento*, *op.cit.*, pp. 154-156.

quanto essa si pone anche come giudice della legislazione che la riguarda. In proposito, può richiamarsi l'intervento sostitutivo sull'art. 313, co. 3 c.p., con il quale la Corte dichiara parzialmente illegittimo quest'ultimo, attribuendo a se medesima, anziché al Ministro della giustizia, la concessione dell'autorizzazione a procedere per il reato di vilipendio della Corte stessa (sent. n. 15 del 1969).

Vanno infine rammentati gli istituti che in qualche misura potrebbero reputarsi volti a tutelare l'indipendenza dei giudici da loro stessi. Così la già accennata durata novennale del mandato configura un orizzonte temporale dell'ufficio ricoperto assai esteso mentre l'esclusione di qualsiasi forma di rinnovabilità del mandato stesso, anche non immediata (art. 135, co. 3 Cost.)⁸⁴, libera il giudice dagli eventuali pensieri sul perpetuarsi del suo ruolo, che risulta impossibile.

Nella prospettiva della tutela dell'indipendenza dei giudici costituzionali, può essere inquadrata l'annosa questione dell'introduzione del *dissent* nelle decisioni della Corte costituzionale. Al di là dei pur certamente apprezzabili fiumi d'inchiostro versati relativamente all'opportunità, o no, di introdurre nel nostro ordinamento la *dissenting opinion* (e/o la *concurring opinion*)⁸⁵ dei giudici costituzionali⁸⁶, per quel che qui maggiormente interessa non sembrerebbe potersi escludere del tutto l'eventualità che alcuni di loro sarebbero talvolta indotti a utilizzare tali istituti come una sorta di *captatio benevolentiae* nei confronti di certi attori politici, dimostrando espressamente e pubblicamente la prossimità agli orientamenti di questi ultimi. Altrimenti detto, potrebbe manifestarsi «la tentazione, per i giudici, di prefigurarsi un avvenire per il dopo»⁸⁷. Parrebbe quindi preferibile privilegiare sempre il principio di collegialità della Corte e dei suoi lavori, a tutela dell'autorevolezza – e quindi dell'indipendenza – dell'organo e dei suoi componenti.

Considerazioni almeno in parte analoghe paiono potersi formulare con riferimento a quel fenomeno ricostruibile in termini di *dissent a posteriori*, quando un giudice emerito dovesse rivelare pubblicamente la posizione contraria manifestata nella riservatezza della camera di consiglio con riferimento a una decisione assunta dalla Corte. Il riserbo che si addice al giudice costituzionale anche successivamente alla conclusione del suo mandato, generalmente coincidente con un'età piuttosto matura, sembra corrispondere a un possibile significato, *lato sensu*, della nota invocazione manzoniana: «adorna la canizie di liete voglie sante»⁸⁸.

⁸⁴ Vedi *supra* nt. 28.

⁸⁵ A seconda se, com'è noto, il *dissent* investa il dispositivo e la motivazione (*dissenting opinion*) oppure soltanto quest'ultima (*concurring opinion*).

⁸⁶ Almeno a partire da C. MORTATI, *Prefazione*, in ID. (a cura di), *Le opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali ed internazionali*, Giuffrè, Milano, 1964, pp. VII-IX. Lo stesso Costantino Mortati, in qualità di giudice costituzionale, propose nel 1968, senza successo, una modifica delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte, volta introdurre il *dissent* (vedi R. D'ORAZIO, *L'Archivio Mortati: prime considerazioni*, in *Nomos*, n. 1, 2016, pp. 16-17, al sito internet www.nomos-leattualitaneldiritto.it).

⁸⁷ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, *op.cit.*, p. 46.

⁸⁸ A. MANZONI, *La Pentecoste*, 141-142.