

La Corte Costituzionale in Parlamento

di Roberto Bin e Chiara Bergonzini*

1. Premessa - 2. Le vicende dell'elezione dei giudici costituzionali - 3. Il seguito delle sentenze della Corte nei lavori parlamentari: a) Gli atti di sindacato ispettivo; b) Le questioni pregiudiziali di costituzionalità - 4. Il Parlamento legislatore (e vendicatore) in materia di giustizia costituzionale

1. Premessa

Chiedersi che cosa sia la Corte costituzionale per il Parlamento non è banale. Il grado di «attenzione» che l'organo rappresentativo rivolge, nell'esercizio concreto delle proprie funzioni, al giudice delle leggi costituisce un indice significativo della capacità del sistema istituzionale di funzionare «a dovere», nel rispetto della legalità costituzionale e secondo il canone della «leale collaborazione». Saggiare il livello di permeabilità delle attività parlamentari alle decisioni della Corte significa infatti verificare se – davvero, e non solo nelle dichiarazioni formali - il potere politico svolga la propria azione tenendo conto dei limiti imposti dalla Costituzione e progressivamente specificati dall'attività dell'organo chiamato ad interpretarla.

L'argomento non è nuovo alla dottrina italiana: vi sono stati studi, anche se non recentissimi, sul «seguito» legislativo delle sentenze della

Corte¹¹ e molti commenti sui singoli episodi intervenuti nei complessi rapporti tra Corte costituzionale e Parlamento. In effetti, la capacità di quest'ultimo di reagire alle decisioni della Corte e di adeguare la propria attività legislativa al «giudicato» costituzionale può fornire, già di per sé, indicazioni piuttosto chiare sul tipo di rapporto di cui si diceva. Ma l'attività legislativa non è tutto: la varietà delle relazioni che intercorrono tra Parlamento e Corte moltiplica i «punti di contatto» tra l'attività parlamentare e la giurisprudenza costituzionale, sicché solo un esame complessivo di essi sembra in grado di rivelare il rilievo «politico» che la Corte assume dal punto di vista del Parlamento. Ed è chiaro che dal rilievo «politico» dipende in massima parte anche il grado di effettività che la giurisprudenza della Corte costituzionale riesce ad esprimere quando la sua attuazione non dipenda soltanto dal comportamento dei giudici, ma richieda l'intervento degli organi politici.

Questa ricerca intende guardare al tema da tre diverse prospettive di indagine: a) le modalità con cui si è svolta l'elezione dei giudici costituzionali «in quota» al Parlamento; b) la rilevanza che assumono le decisioni della Corte nelle attività delle Camere diverse da quella strettamente legislativa, in particolare nelle attività di «ispezione» e di indirizzo politico; c) l'immagine che della Corte si profila nelle proposte di legge costituzionale che mirano specificamente alla sua riforma.

2. Le vicende dell'elezione dei giudici costituzionali

Perché soffermarsi sull'elezione parlamentare dei giudici costituzionali? Il motivo dell'interesse è presto detto. La Costituzione italiana prevede una composizione della Corte che a chi scrive è sempre parsa dettata da grande saggezza. Essa risponde a pieno al ruolo che alla Corte costituzionale è stato assegnato dai costituenti, ruolo che non era certo dominato – come lo sarebbe stato in un sistema federale – dall'esigenza di arbitrare i conflitti tra livelli di governo. La questione regionale è rimasta in ombra^[2], essendo l'attenzione dei costituenti tutta concentrata sulla grande novità rappresentata da un organo «non maggioritario» chiamato a sindacare le leggi del Parlamento.

Era talmente diffusa la consapevolezza della particolare «politicalità» del compito destinato alla Corte costituzionale, che solo con difficoltà ci si allontanò dall'ipotesi iniziale di un'elezione tutta parlamentare dei suoi componenti, sia pure nell'ambito di rose di nomi indicati dalle magistrature, dalle università ecc. Si abbandonò gradualmente questa ipotesi per il timore di istituire un «super Parlamento»^[3], un organo dalla troppo forte connotazione politica, che avrebbe potuto esercitare un ruolo concorrenziale rispetto a quello delle stesse Camere rappresentative. Se queste considerazioni rafforzavano le proposte di coloro che propugnavano la natura necessariamente giurisdizionale del sindacato di costituzionalità, appariva tuttavia chiaro che non era possibile attribuire alle giurisdizioni ordinarie un simile compito, perché esso «è un giudizio bensì giuridico... ma è un giudizio che non si può proprio mettere sullo stesso piano di quello sulla validità di un contratto o su un qualsiasi rapporto di diritto civile. È un giudizio profondamente diverso. Da ciò la

necessità di deferirlo ad un organo adatto al carattere particolare della controversia, che ne costituisce l'oggetto»^[4].

Rimase ferma quindi l'idea di istituire un organo a sé stante, ma la sua composizione si assestò su un dosaggio che ben rispecchiava la necessità di bilanciare l'elemento politico con quello tecnico, di rappresentarvi quelli che in fondo costituiscono i due «poteri» che nei giudizi di legittimità si trovano in perenne e programmatico conflitto: il potere giudiziario - che, facendo leva sul suo bagaglio di argomenti tecnici, contesta la possibilità di applicare una determinata norma legislativa senza contravvenire alla Costituzione - e il potere legislativo che, forte della legittimazione democratica conferitagli dal voto popolare, ha voluto trasporre proprio quella norma in legge. La terza componente, rappresentata dai giudici nominati dal Presidente della Repubblica, si pone perciò come l'elemento «neutro» che in ogni collegio arbitrale deve inserirsi tra i rappresentanti delle due parti in lizza: perciò era perfettamente coerente che, nella prima costituzione della Corte, le nomine del Presidente della Repubblica intervenissero per ultime, così che gli fosse possibile «riparare eventualmente a qualche omissione o a qualche stonatura che si presentasse evidente nella formazione del collegio»^[5].

L'inserimento di giudici di elezione parlamentare in un organo che pure veniva ad assumere le sembianze e le modalità d'operare tipiche di un giudice aveva dunque finalità precise: «perché sia sensibilizzato alle situazioni politiche che mutano»^[6]. La legislazione successiva mise a fuoco le procedure per l'elezione di questi giudici, ancorandola ad un quorum sufficientemente alto da impedire alla sola maggioranza parlamentare di

designare le persone più gradite^[7]. Ciò significa che per l'elezione dei giudici che devono subentrare a quelli di volta in volta scaduti si deve procedere sulla base di un accordo politico ampiamente condiviso sia nelle regole generali che nella singola applicazione particolare: vi deve essere una convenzione che disciplini in via generale la «spettanza» della proposta di designazione a questo a quel gruppo parlamentare, cui poi segua, di volta in volta, un accordo che consenta di raggiungere il consenso necessario alla singola elezione. Un sistema complesso, dunque, il cui funzionamento era per intero affidato al buon senso delle forze politiche. Ecco come ha concretamente funzionato:

Legislatura	Giudici da eleggere	Durata elezione	Giudici eletti (n° votazioni)	Note
II	5	31/10/1953 - 30/11/1955	AMBROSINI (4) BRACCI (5) CAPPI, CASSANDRO E JAEGER, (9)	
III	1	02/07/1959	BRANCA (1)	
IV	1 3	02/10/1963 19/12/1967	BONIFACIO (1) ROCCHETTI, TRIMARCHI, CAPALOZZA (1)	
V	1	15/07/1971 - 09/11/1971	<i>senza esito</i> (3)	
VI	1 1	27/06/1972 29/10/1975 - 30/04/1976	AMADEI (4) ELIA (4)	^[8]
VII	3	27/01/1977	BUCCIARELLI DUCCI, MALAGUGINI, REALE (1)	
VIII	1	16/07/1981 - 30/06/1982	GALLO (7)	^[9]
IX	1	23/05/1985 - 23/07/1985	DELL'ANDRO (3)	
X	3	06/02/1986 -	SPAGNOLI, CASAVOLA (1)	

		09/10/1986	CAIANELLO (4)	
XI	2	19/12/1990 – 14/11/1991	GUIZZI (2) MIRABELLI (7)	
XII	2	24/05/1995 – 10/10/1995	<i>senza esito</i> (7)	
	3	15/11/1995 – 24/01/1996	ONIDA, MEZZANOTTE (12)	
	1	31/01/1996 – 14/02/1996	<i>senza esito</i> (8)	
XIII	1	04/07/1996 – 18/06/1997	MARINI (12)	
	2	29/11/2000 – 27/02/2001	<i>senza esito</i> (5)	
XIV	2	05/07/2001 – 24/04/2002	DE SIERVO, VACCARELLA (12) MAZZELLA (4)	
	2	14/12/2004 – 22/06/2005	SILVESTRI (6)	

Come si può notare, il sistema ha avuto una certa difficoltà ad essere messo a punto in fase d'avvio, difficoltà che si è incentrata in particolare sulla designazione dei giudici proposti dalle minoranze parlamentari; poi però sembra essersi assestato, salvo qualche occasionale intoppo, com'è accaduto con la autorevole designazione di Federico Mancini, la cui candidatura, sostenuta da Bettino Craxi, fu respinta per sei volte. La crisi del sistema politico italiano all'inizio degli anni '90 si è però riflessa direttamente anche sul funzionamento degli accordi sull'elezione dei giudici costituzionali. Fu necessario un intervento dell'allora Presidente della Repubblica Francesco Cossiga per richiamare le Camere ai loro doveri istituzionali, ventilando persino l'ipotesi di uno scioglimento anticipato di esse per sanzionare la loro incapacità decisionale, la quale rischiava di bloccare l'attività della Corte^[10]. In seguito, la dissoluzione del

tradizionale assetto dei partiti provocata dallo scandalo di «Tangentopoli» e dal successivo mutamento del sistema elettorale, comportò anche la necessità di rivedere le convenzioni sulla cui base il sistema si era retto sino ad allora. L'elezione parlamentare dei giudici costituzionali è divenuta perciò particolarmente difficile, ricreando una situazione di rischio per la funzionalità della Corte: lo ha dovuto mettere in luce lo stesso Presidente della Corte costituzionale Ruperto nel corso della annuale conferenza stampa^[11], cui ha fatto subito seguito una nuova sollecitazione alle Camere da parte del Presidente della Repubblica Ciampi^[12]. Solo recentemente, con le ultimissime nomine, sembra che un minimo di accordo politico si sia stabilito, pur restando estremamente dilatati i tempi con cui il Parlamento riesce a venire a capo delle nomine che gli spettano.

L'impressione che sembra potersi trarre dalle vicende riassunte è che l'elezione dei giudici della Corte risente in modo diretto delle tensioni che turbano il quadro politico, pur non essendone mai la causa. L'esigenza di un accordo *bipartisan* comporta senz'altro l'effetto (decisamente benefico) di un veto sistematico nei confronti di candidati dal profilo politico troppo accentuato, ma il braccio di ferro è estenuante perché spesso i partiti optano per candidature che lasciano sperare in una certa «fedeltà» dei prescelti. Insomma, a cinquant'anni dall'insediamento della Corte costituzionale, le forze parlamentari non sembrano affatto aver colto la importanza e la delicatezza del ruolo della Corte, e solo l'elevato quorum per l'elezione dei giudici ha sinora consentito che il gioco dei veti incrociati apra spesso la strada a candidati di buon livello.

3. Il seguito delle sentenze della Corte nei lavori parlamentari

Se dalla fase genetica della Corte si passa ad analizzare il grado di attenzione di cui essa – o, meglio, la sua attività – gode all'interno delle Camere, si nota come l'uso che i parlamentari fanno della giurisprudenza costituzionale si riparte in due grandi filoni, distinti per le finalità cui assolvono le sentenze del giudice delle leggi: da un lato, i casi in cui i membri delle Camere prendono spunto dalle sentenze della Corte nell'esercizio del proprio potere di impulso procedurale (ed in particolare nell'ambito della funzione di controllo parlamentare); dall'altro, quelli in cui le decisioni della Corte vengono utilizzate per la loro funzione «tecnica» di stabilire la legittimità costituzionale di determinate tendenze legislative, soprattutto al fine di impedire il proseguimento di particolari *itinerari* che un parlamentare (o il suo gruppo) ritengano *ab initio* contrari ai contenuti delle decisioni stesse o, più in generale, al disposto costituzionale.

Nel primo caso, i parlamentari ricorrono a quelli che vengono tradizionalmente definiti strumenti di sindacato ispettivo; nel secondo, invece, si fa riferimento ad una fase incidentale del procedimento legislativo, ovvero la presentazione di questioni pregiudiziali di costituzionalità. Il dato comune alle due diverse ipotesi è la possibilità – almeno in astratto - di creare un rapporto di continuo scambio tra l'attività dei due organi.

I regolamenti parlamentari, del resto, predispongono sia le condizioni formali perché tale rapporto si realizzi, sia le procedure da seguire per «dare seguito» alle sentenze, essenzialmente sul piano legislativo.

L'art. 139 del regolamento del Senato¹¹⁴ prevede infatti, al primo comma, che «Nell'ipotesi in cui sia dichiarata, a norma dell'art. 136 della Costituzione, l'illegittimità di una legge o di un atto con forza di legge dello Stato, il Presidente comunica al Senato la decisione della Corte costituzionale non appena pervenutagli la relativa sentenza. Questa è stampata e trasmessa alla Commissione competente», mentre il secondo comma aggiunge che «Sono parimenti trasmesse alle Commissioni tutte le altre sentenze della Corte che il Presidente del Senato giudichi opportuno sottoporre al loro esame». Analogamente, alla Camera, l'art. 108, c. 1 dispone che «Le sentenze della Corte costituzionale sono stampate, distribuite ed inviate contemporaneamente alla Commissione competente per materia e alla Commissione affari costituzionali».

Leggermente diverse sono le conseguenze regolamentari di tale comunicazione: alla Camera sembra, stando alla lettera della disposizione, che la Commissione debba necessariamente procedere all'esame della sentenza trasmessa, in modo da poter esprimere «in un documento finale il proprio avviso sulla necessità di iniziative legislative, indicandone i criteri informativi»¹¹⁵; al Senato, tale attività di «seguito» rientra nella discrezionalità della Commissione, che «adotta una risoluzione con la quale invita il Governo a provvedere»¹¹⁶ solo «allorquando ritenga che le norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale debbano essere sostituite da nuove disposizioni, e non sia già stata assunta al riguardo

un'iniziativa legislativa»^[17], oppure «quando ravvisi l'opportunità che il Governo assuma particolari iniziative in relazione ai pronunciati della Corte»^[18].

Ebbene, se l'attività informativa è stata regolarmente compiuta, altrettanto non si può dire per i procedimenti di «seguito» delle sentenze: dai dati forniti dalle Camere emerge infatti che, nelle ultime legislature, le procedure descritte non sono mai state attivate. Risulta soltanto un caso di esame congiunto della sentenza n. 466 del 2002 e delle proposte di legge n. 310 e abbinata, concernenti il rilevantisimo tema del riassetto del sistema radiotelevisivo, cui hanno dato luogo, alla Camera, le Commissioni riunite VII (Cultura) e IX (Trasporti)^[19].

I primi dati che si possono trarre dall'osservazione dell'attività parlamentare forniscono quindi due elementi; innanzitutto, eventuali problematiche relative al raccordo Parlamento-Corte non possono essere attribuite a carenze informative: come emerge anche dalla lettura degli atti parlamentari, i membri delle Camere sono costantemente aggiornati in tema di giurisprudenza costituzionale; d'altra parte bisogna rilevare che, invece di impiegare gli strumenti specifici predisposti dai loro regolamenti, le Camere sembrano aver preferito affrontare la discussione di determinate decisioni della Corte nel corso delle loro normali attività.

Tale situazione – piuttosto consueta, del resto, in ambito parlamentare – conferma la fondatezza della suddivisione poco sopra illustrata, e consente di tornare a rivolgere l'attenzione ai due filoni di indagine individuati in precedenza; e andando a curiosare, per primi, tra gli atti di

ispezione politica, si ottengono risultati allo stesso tempo notevoli e contraddittori.

a) Gli atti di sindacato ispettivo

I dati numerici estraibili dagli archivi informatici del Parlamento sembrano infatti smentire, almeno a prima vista, quello che è ormai un luogo comune, ossia che l'organo rappresentativo sia piuttosto inerte rispetto ai moniti, alle esortazioni, talvolta alle vere e proprie minacce che spesso appaiono nelle sentenze della Corte: al contrario, nella XIV legislatura il totale degli atti di sindacato ispettivo in cui è stata citata una sentenza della Corte sfiora, tra Camera e Senato, le 600 iniziative^[20].

TIPOLOGIA DELL'ATTO	CAMERA	SENATO
MOZIONE	7	8
INTERPELLANZA	12	8
INTERPELLANZA URGENTE	12	
INTERROGAZIONE A RISPOSTA IMMEDIATA IN ASSEMBLEA	7	
INTERROGAZIONE A RISPOSTA ORALE	17	23
INTERROGAZIONE A RISPOSTA SCRITTA	139	120
INTERROGAZIONE A RISPOSTA IMMEDIATA IN COMMISSIONE	18	
INTERROGAZIONE A RISPOSTA IN COMMISSIONE	12	
RISOLUZIONE IN COMMISSIONE	13	3
RISOLUZIONE IN COMMISSIONE CONCLUSIVE DI DIBATTITO	3	
ODG IN ASSEMBLEA SU BILANCIO INTERNO	1	

ODG IN ASSEMBLEA SU MOZIONI ABBINATE		1
ODG IN ASSEMBLEA SU P.D.L.	159	23
ODG IN ASSEMBLEA SU P.D.L. DI BILANCIO	5	2
ODG IN COMMISSIONE		3
ODG SU P.D.L. DI BILANCIO IN COMMISSIONE	1	2
Totale atti per ramo =		
	406	193

Ma se si scende nel merito si può notare come dietro a numeri così imponenti si celi, nella gran parte dei casi, una semplice citazione «a supporto» (*«come ha osservato la Corte Costituzionale...»*), un rafforzativo dell'argomentazione o un suo abbellimento; tutte ipotesi, insomma, in cui la decisione del giudice delle leggi svolge una funzione meramente strumentale alla «risonanza politica» dell'atto promosso dal singolo parlamentare, senza però produrre risultati di alcun tipo nell'attività delle Assemblee²¹¹.

Negli altri casi, un particolare rilievo hanno avuto le pronunce della Corte costituzionale in materia regionale, anche perché è attraverso di esse che ha cominciato a prendere forma il nuovo assetto dei poteri regionali popola riforma del Titolo V della Costituzione. La delicata questione del condono edilizio, ad esempio, ha provocato un'audizione del Viceministro delle infrastrutture e dei trasporti, Ugo Martinat, «su questioni connesse all'esecuzione delle recenti sentenze della Corte costituzionale in materia di definizione di illeciti edilizi», promossa dalla Commissione competente alla Camera. Ma l'audizione non ha poi portato né ad un atto di indirizzo né ad un provvedimento legislativo, poiché il rappresentante del Governo si è limitato a riferire che «il nostro ufficio legislativo ritiene che la Corte

abbia semplicemente sanzionato alcuni aspetti della normativa, i quali verranno modificati». Anche per quanto riguarda le interrogazioni particolare attenzione viene prestata all'esecuzione della giurisprudenza sul Titolo V: le sentenze della Corte costituzionale che hanno riguardato la nomina degli organi di enti pubblici, oppure i contributi a sostegno delle famiglie che iscrivono i propri figli alle scuole paritarie, le esigenze di leale collaborazione nel piano delle opere pubbliche, il finanziamento degli asili nido, sono state tutte seguite da interrogazioni che sollecitavano il Governo a dare attuazione alla decisione. Né sono mancati atti parlamentari *contro* le Regioni, con cui si sollecitava il Governo ad impugnare una determinata legge regionale o ad esercitare il potere sostitutivo apprestato dall'art. 120 Cost.

Insomma, sia *pro* che *contra* la Regione di riferimento, il potere ispettivo delle Camere è stato assai spesso impiegato per portare in Parlamento questioni locali, sollecitando il Governo ad intervenire per dare esecuzione *in loco* alle pronunce della Corte^[22].

Un capitolo a parte potrebbe poi essere scritto per gli atti di ispezione politica diretti non a sanzionare o a indirizzare il Governo ma a «sanzionare» o «indirizzare» la magistratura, usando la giurisprudenza costituzionale come punto di appoggio^[23]. Vicende come il conflitto di attribuzione sollevato dalla Camera e dall'on. Previti contro i magistrati milanesi o la sentenza sulla legge sulle rogatorie internazionali hanno avuto un'eco parlamentare «a sostegno» del Governo e contro i suoi critici: esemplare è, tra tante, l'interrogazione dell'on. Delmastro Delle Vedove che si è rivolto al Governo per chiedergli «*se non ritenga di dover*

individuare i più idonei strumenti di informazione di massima per portare a conoscenza dei cittadini che la legge sulle rogatorie internazionali è costituzionalmente legittima, e se non ritenga altrettanto opportuno redigere una didascalica antologia delle più clamorose amenità giuridiche esposte da illustri esperti di diritto»^[24]. Ne esce talvolta anche un quadro sconcertante delle convinzioni che nutrono i parlamentari italiani circa il sistema giudiziario italiano e il ruolo della stessa Corte costituzionale: come commentare, per esempio, un o.d.g. presentato alla Camera dall'on. Merlo in cui, traendo spunto dalla sent. n. 353/1996 - con cui la Corte costituzionale ha affrontato il problema del divieto al giudice di pronunciare la sentenza fino a che non sia intervenuta l'ordinanza che dichiara inammissibile o rigettata la richiesta di rimessione del processo ad altro giudice - si «ribadisce che la sentenza sopra citata costituisce criterio interpretativo per la suprema Corte di cassazione della norma in discussione»^[25]?

Come si vede la casistica è ampia e complessa, ma il dato significativo che sembra trarsi è di un uso poco sistematico della giurisprudenza costituzionale, e certe volte anche piuttosto disinvolto, poco consapevole del ruolo che la Corte svolge.

b) Le questioni pregiudiziali di costituzionalità

Tale impressione risulta ulteriormente confermata se si prende in esame il particolare ambito delle questioni pregiudiziali di costituzionalità^[26], le quali, strutturate come «incidenti» nel corso dell'*iter*

legis, impediscono che la discussione sul testo cui sono riferite prosegua fino a che l'Assemblea si sia pronunciata su di esse e, se sono approvate, determinano la chiusura dell'*iter* stesso. Chiusura che può avvenire, si noti, nella fase introduttiva del procedimento, dato che, per espressa previsione regolamentare^[27], le questioni pregiudiziali devono essere discusse e poste in votazione, salvo alcuni casi particolari, prima dell'inizio della discussione generale.

Si tratta perciò di strumenti che potrebbero costituire, in linea teorica, un prezioso meccanismo di raccordo tra le decisioni della Corte e l'attività parlamentare, dando piena attuazione alle prime già nella fase di elaborazione dei testi legislativi.

Dall'indagine sull'uso della giurisprudenza della Corte nelle pregiudiziali di costituzionalità^[28] emerge, innanzitutto, il rovesciamento delle percentuali rispetto al settore degli atti di sindacato ispettivo: nel senso che, in questo ambito, sono rare le citazioni «generiche» o «a supporto»^[29]; al contrario, nella maggior parte dei casi le pronunce della Corte vengono richiamate in modo estremamente puntuale e costituiscono spesso il cardine dell'intera questione presentata.

Solo per fare alcuni esempi, nel corso della discussione dell'A.S. 1052 e abbinati (riordino della dirigenza statale), per tentare di contrastare l'introduzione dello *spoil system* per i dirigenti pubblici viene citata l'ordinanza della Corte n. 11 del 2005^[30], in cui è precisata la necessità che il rapporto di lavoro dei dirigenti stessi mantenga caratteristiche tali da non contrastare con i principi sanciti dall'art. 97 Cost.; prima del dibattito sulla delega al Governo per la definizione delle norme generali

sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale (A.S. 1306-B e abbinati), si rievoca la sent. n. 226 del 1976, che ha chiarito l'estensione dell'obbligo di darsi carico della copertura finanziaria delle leggi anche al legislatore delegante^[31]. Ancora, l'inevitabile richiamo delle sentenze n. 10 e 11 del 2000 per precludere l'apertura del dibattito sul d.d.l. di «attuazione» dell'art. 68 Cost.^[32]; o quello alla sentenza della Corte che ha espunto dall'ordinamento il reato di plagio (sent. n. 96 del 1981), a fronte della proposta di legge volta all'introduzione del reato di «manipolazione mentale»^[33]. In alcuni casi, ad essere citate non sono singole decisioni, ma interi filoni giurisprudenziali, sui quali i proponenti incardinano articolate questioni motivate dalla cd. «incostituzionalità di impianto»^[34].

Speciale attenzione merita, inoltre, il caso dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, su cui si è concentrata, nella XIV legislatura, quasi la metà del totale delle pregiudiziali in esame (34 su 79). Al di là del dato numerico^[35], tali questioni appaiono particolarmente rilevanti perché si inseriscono in un settore in cui la Corte costituzionale è intervenuta in modo non fraintendibile e, soprattutto, definitivo: le decisioni del giudice delle leggi in materia di abuso della decretazione d'urgenza costituiscono infatti un esempio cristallino di limite netto – almeno sul piano tecnico – all'attività parlamentare.

Per quanto è stato possibile rilevare, per diciassette volte nel corso della legislatura^[36] sono state sollevate pregiudiziali di costituzionalità riferite alla violazione dell'art. 77 Cost.^[37], per carenza dei requisiti essenziali, per eterogeneità dei contenuti o per la sostanziale riproduzione

di testi non convertiti. Ma simili argomentazioni, che dal punto di vista giuridico parrebbero essere determinanti, non hanno portato ad alcuna conseguenza sul voto dell'Assemblea, che è sempre stato di rigetto della questione. Il che, peraltro, sembra essere in linea con quanto avveniva nel corso della legislatura precedente, se si considera che nel 2000, durante di un intervento dello stesso tipo, il sen. Rotelli sottolineava: «L'articolo 77 della Costituzione prevede che debbano ricorrere presupposti di straordinaria necessità e di urgenza per emanare un decreto-legge; già da tempo però [...] i motivi di necessità e di urgenza sono diventati una clausola di stile: l'opinione del Governo sulla necessità di adottare un decreto-legge si identifica con la necessità e l'urgenza del decreto-legge medesimo»^[38], aggiungendo anche che «da quando la Corte costituzionale non ha più ammesso la reiterazione dei decreti-legge la semplice opinione del Governo è il motivo di necessità e di urgenza».

Tale risultato non deve stupire, perché le pregiudiziali riferite ai progetti di legge di conversione dei decreti-legge condividono la stessa sorte di tutte le altre: il dato che emerge chiaramente dall'indagine svolta – e che accomuna gli episodi di questo tipo, siano essi originati da profili di merito o da violazioni della procedura – è, infatti, l'esito negativo della votazione: la formula presidenziale «*Non è approvata*» chiude sistematicamente lo svolgimento delle questioni incidentali.

Sul piano dei lavori parlamentari, quindi, il quadro che emerge è di una sostanziale indifferenza dei membri delle Assemblee nei confronti dei limiti posti dalla Costituzione e progressivamente specificati dalla Corte, tanto che i meccanismi procedurali attraverso cui sarebbe possibili renderli

operativi sono stati recentemente definiti come «uno stanco rito» dell'Assemblea «secondo cui si interviene sempre contro e nel peggior modo possibile»³⁹¹. A ciò si aggiunga che le cronache parlamentari anche recenti hanno registrato un uso abitualmente ostruzionistico delle questioni incidentali, che ha indotto la Camera dei deputati, nel 1997, a modificare il proprio regolamento (art. 40) introducendo disposizioni volte proprio ad evitare l'uso delle questioni in esame a scopi meramente dilatori dell'inizio della discussione generale⁴⁰¹.

La lettura che i parlamentari danno dell'attività della Corte, in definitiva, sembra essere in ogni caso filtrata attraverso considerazioni di ordine politico, per cui determinati strumenti come le questioni pregiudiziali (o le incidentali in genere) valgono più come occasioni di «vetrina elettorale» o, come si è visto, di manovre ostruzionistiche, che come reali momenti di verifica dell'operato delle Assemblee. Paradigmatica, in proposito, una considerazione del sen. D'Onofrio, risalente alla XIII legislatura: «Comprendo che le questioni di costituzionalità finiscono per essere votate esclusivamente per ragioni politiche, che non è questa la sede di valutazione tecnico-costituzionale di tali aspetti, però è opportuno che resti traccia, anche ai fini degli ulteriori strumenti di tutela nei confronti di leggi ritenute incostituzionali, delle opinioni che si esprimono in questo momento»⁴¹¹.

4. Il Parlamento legislatore (e vendicatore) in materia di giustizia costituzionale

Il Parlamento «diviso», dominato dalla logica della contrapposizione tra schieramenti, non mostra dunque di aver sviluppato un'attenzione maggiore per la giurisprudenza costituzionale di quanto emergesse dal comportamento del Parlamento «consociativo»^[42]. Gli accenni alle sentenze della Corte sono in massima parte occasione per confronto polemico circa l'operato del Governo (o talvolta della magistratura): e spesso sono conditi da spunti polemici nei confronti della Corte stessa, le cui decisioni di accoglimento sono guardate con disappunto e preoccupazione per le conseguenze provocate.

Questa impressione è confermata dall'esame delle proposte di riforma della disciplina costituzionale del sindacato di legittimità sulle leggi. Anche su questo versante il Parlamento «diviso» opera in continuità con il passato. I parlamentari hanno infatti reagito spesso a sentenze della Corte particolarmente sgradite con iniziative legislative di riforma costituzionale degli art. 134 e 135 Cost. Un esempio significativo era occorso nel 1976, a seguito della sent. 226/1976 con cui la Corte aveva legittimato la sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare la questione di legittimità degli atti con forza di legge sottoposti a registrazione. L'immediata reazione parlamentare si era concretizzata in tre proposte di revisione costituzionale di cui una rivolta a introdurre uno specifico divieto a sollevare questione incidentale in alcuni procedimenti^[43]. Una reazione che era sembrata eccessiva, allora, ma che non è paragonabile con quanto è

avvenuto nella XIII legislatura, quando i parlamentari hanno reagito con inconsueta durezza contro la sent. 361/1998, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme del codice di procedura penale relativa alla disciplina della formazione della prova in dibattimento e, in specifico, dell'acquisizione probatoria di dichiarazioni rese in precedenza da imputati non presenti in dibattimento, che rifiutino di sottoporsi all'esame o si avvalgano della facoltà di non rispondere.

Una questione – come si vede – di elevata tecnicità giuridica, ma che ha suscitato vibranti proteste del «partito degli avvocati» che aveva già iniziato a far valere il suo peso in Parlamento. L'esito è stata la presentazione di numerose iniziative legislative che mal celavano, o non celavano affatto, intenti punitivi – ma dimostravano altresì la diffusa inconsapevolezza dei loro promotori rispetto alle logiche del sindacato di legittimità costituzionale, alla prassi e al ruolo esercitato dalla Corte in quarant'anni di attività.

Per fare alcuni esempi, si può iniziare dalla proposta di legge costituzionale presentata da deputati appartenenti ad un gruppo politico che di solito fa della moderazione il proprio emblema⁴⁴⁴, ma la cui relazione esordisce denunciando che «il problema degli effetti del giudicato della Corte costituzionale ha ormai raggiunto, con il sempre più frequente ricorso alle sentenze cosiddette “interpretative di accoglimento e di rigetto” dimensioni che non è eccessivo definire degenerative». Quale il rimedio proposto? Che «nel pronunciarsi sulla incostituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge la Corte non può discostarsi dai termini e dai motivi dell'istanza con cui è stata sollevata la questione»; ed

inoltre che «la Corte può dichiarare l'illegittimità o la legittimità costituzionale della disposizione sottoposta al vaglio solo nel suo insieme e non può procedere alla sua frammentazione in relazione a precetti desumibili in via interpretativa»^[45]. Di tono non diverso le proposte avanzate da altre parti politiche: per esempio, per la sen. Scopelliti (Forza Italia)^[46], se colpita da dichiarazione di illegittimità, «la norma cessa di avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione dalla quale non può derivare altro effetto giuridico», fermo restando che essa «non può avere l'effetto di introdurre nuove norme o disposizioni». Ma l'obiettivo è condiviso anche da deputati dell'altra sponda politica, tant'è che l'on. Soda, assieme ad altri deputati DS, presenta una proposta di legge costituzionale^[47] dalle analoghe velleità, dato che si vuole porre rimedio all'usurpazione di poteri legislativi da parte della Corte costituzionale, la quale, «utilizzando il potere di controllo della legittimità delle leggi votate dal Parlamento, ha sostituito le proprie scelte di politica del diritto a quelle del legislatore»; ecco che la tipologia delle sentenze manipolative «non può più sottrarsi ad una severa e radicale critica: esse ormai eccedono l'ambito della giurisdizione costituzionale, attuando una funzione sostanzialmente legislativa». Ma come impedirlo? Non si trova di meglio che proporre di scrivere in Costituzione una norma che precisi che «le decisioni della Corte costituzionale sono di accoglimento, di rigetto e di inammissibilità. Le sentenze di accoglimento sono decisioni di mero accertamento della illegittimità».

Basterebbe? No, di certo. Le proposte parlamentari volte a sbarrare la strada alle sentenze «interpretative di accoglimento» non solo falliscono

l'obiettivo, non essendo per nulla facile formulare una disposizione che vieti alla Corte di individuare la «norma» da colpire: ma se anche potessero avere successo rischierebbero – ragionando dal punto di vista dei promotori – di segnare un autogol. Infatti, se davvero si potesse costringere la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità soltanto di intere leggi o di singole disposizioni legislative – «la Corte può dichiarare l'illegittimità o la legittimità costituzionale (sic!) della disposizione sottoposta al vaglio solo nel suo insieme e non può procedere alla sua frammentazione in relazione a precetti desumibili in via interpretativa» propone una riforma avanzata nella XIV legislatura da un gruppo di deputati dell'UDC^[48] - l'effetto sarebbe proprio quello di cancellare interi segmenti dell'ordinamento legislativo, senza poter delimitare l'effetto demolitorio a singoli specifici significati normativi derivabili dalla disposizione.

È la più chiara dimostrazione di quanto poco i parlamentari italiani conoscano della giurisprudenza costituzionale: le sentenze c.d. «manipolative» rappresentano proprio lo stratagemma che la Corte ha escogitato per rimediare alla scarsa attenzione che il legislatore presta alle sue decisioni; se il legislatore fosse reattivo e consapevole delle implicazioni del controllo di costituzionalità delle leggi, allora i «moniti» che tante volte la Corte ha rivolto al legislatore nelle sue sentenze non cadrebbero nel vuoto e la Corte potrebbe limitarsi a dichiarazioni di illegittimità «di principio», senza doversi preoccupare di assicurare ai giudici ordinari la produzione di una norma nuova, compatibile con la costituzione, e ricavabile in via di interpretazione della disposizione

incostituzionale. Le sentenze manipolative sono la risposta di un giudice costituzionale costretto ad assicurare la supplenza nei confronti di un legislatore inerte, così inerte da non esser stato neppure capace di introdurre – come ha fatto invece il legislatore tedesco – strumenti decisori ulteriori rispetto a quelli previsti nella Costituzione del 1948, che consentano alla Corte di dichiarare la incompatibilità di una disposizione di legge senza che la sentenza produca conseguenze immediate, a cui sarà invece il legislatore a provvedere tempestivamente. Un'inerzia, dunque, che danneggia anzitutto il legislatore stesso.

Le proposte di riforma costituzionale sono invece espressione del malcelato fastidio che i parlamentari italiani nutrono per il ruolo e l'attività della Corte costituzionale. Esse hanno un intento essenzialmente punitivo: lo dimostrano del resto anche altri progetti di legge costituzionale presentati alle Camere. Che dire per esempio, limitando per il momento l'attenzione ancora alla XIII legislatura, delle proposta presentata da Cossiga (già citata) che prevedere di inserire in Costituzione una norma di questo tenore: «i giudici della Corte... possono essere revocati singolarmente per cattiva condotta e parimenti può essere revocata anche l'intera Corte, per grave violazione della Costituzione o grave eccesso di potere, con delibera adottata da ciascuna Camera a maggioranza di quattro quinti dei votanti e con la sanzione del Presidente della Repubblica»? E del divieto di nominare giudici della Corte «coloro che siano iscritti o siano stati iscritti a partiti politici»^[49]? E della fantasiosa ipotesi avanzata dal presidente dei senatori della Lega per cui «contro le decisioni della Corte costituzionale è ammessa impugnazione presso la Corte europea dei diritti

dell'uomo, qualora dalle pronunce della Corte costituzionale possano discendere, anche implicitamente, violazioni dei diritti fondamentali del cittadino»^[50]? Chi avrebbe avuto il coraggio di comunicare questa bella novità alla Corte di Strasburgo?^[51]

Persino la proposta di introdurre la *dissenting opinion* è stata avanzata con palese intento punitivo. Così, nel progetto presentato dai deputati DS, l'introduzione di questa nuova regola è motivata dall'esigenza di eliminare il «consociativismo delle motivazioni» che consente di «sfuggire a qualsiasi responsabilità di motivazione», perché «l'inappellabilità delle singole sentenze della Corte costituzionale non può infatti significare separatezza, oscurità, stigmatizzazione del dissenso del corpo sociale». È fuori discussione che in un sistema costituzionale maturo è bene che le motivazioni delle sentenze costituzionali siano chiare e trasparenti, e indubbiamente l'introduzione delle *dissenting* e della *concurring opinion* favoriscono la redazione di motivazioni più lineari^[52]. Ma un paese in cui i parlamentari (e i ministri) si mostrano incapaci di comprendere e accettare il ruolo della Corte costituzionale può considerarsi un paese maturo?

Anche nella XIV legislatura non sono mancati progetti di legge costituzionale specificatamente diretti a riformare la disciplina della Corte costituzionale, ma il clima è decisamente mutato: lo scontro politico tra maggioranza e opposizione monopolizza l'attenzione dei parlamentari e sembra far riscoprire il ruolo di garanzia della Corte. Così compare la proposta, avanzata da un folto gruppo di senatori dell'opposizione^[53], di introdurre l'impugnazione diretta delle leggi da parte delle minoranze politiche, quale conseguenza del passaggio dal sistema elettorale

proporzionale al sistema elettorale maggioritario^[54]; nonché la proposta – del tutto condivisibile – di introdurre un ricorso diretto alla Corte costituzionale contro la delibera con cui le Camere decidono in caso di elezioni contestate^[55]; e, infine, di riportare interamente alla Corte costituzionale il giudizio sull'insindacabilità parlamentare^[56]. Ci si preoccupa persino, finalmente, di affrontare il problema del grave ritardo con cui il Parlamento procedere all'elezione dei giudici costituzionali, proponendo di introdurre termini temporali tassativi e di prevedere la supplenza del Presidente della Repubblica nei confronti di un Parlamento inadempiente^[57].

Ma, di fatto, lo scontro politico tra maggioranza e opposizione, che tanto spesso in questa legislatura ha avuto ad oggetto il rispetto delle garanzie che i regolamenti parlamentari assicurano alle minoranze, non esce mai dal terreno della politica. Anche di fronte agli episodi più gravi e più contestati in cui le procedure legislative sono state vistosamente «forzate» dal Governo e dai Presidenti delle Camere, il conflitto è rimasto interno alle Camere o, al più, si è affacciato al Quirinale, nel tentativo di chiamare in soccorso il Presidente della Repubblica: mai invece si è voluto uscire dal circuito della politica per investire il giudice costituzionale attraverso gli strumenti che già la Costituzione predispone (il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato). È un esempio eloquente di come, in fondo, i politici italiani esitino a riconoscere il ruolo della Corte costituzionale.

Non stupisce allora che la proposta di revisione costituzionale della seconda parte della Costituzione, avanzata dal Governo e approvata dal

Parlamento alla fine della legislatura, suoni ancora una volta ostile al giudice delle leggi. Da un lato si modifica la composizione della Corte costituzionale, aumentando a sette i giudici di nomina parlamentare; dall'altro si estende a dismisura l'accesso alla Corte, legittimando al ricorso diretto contro le leggi statali e regioni i Comuni e le Province. La prima modifica avrebbe un'incidenza evidente sulla «terzietà» della Corte, condizionata dalla componente di nomina politica: la maggioranza politica da sola – esprimendo ben quattro giudici su quindici – si trova ad un solo passo dalla possibilità di paralizzare i lavori della Corte facendole mancare il quorum necessario (un passo che può essere colmato, per esempio, impedendo l'elezione parlamentare di un giudice designato dall'opposizione o trovando «complicità» in un giudice di estrazione non parlamentare). La seconda modifica rischierebbe invece di intasare la Corte di una quantità incalcolabile di questioni di legittimità espressione della microconflittualità politica di cui potrebbero essere protagonisti gli enti locali governati da maggioranze ostili rispetto a quelle insediate al governo delle Regioni e dello Stato.

A distanza di cinquant'anni, insomma, la Corte non incontra ancora nel Parlamento un interlocutore disposto a comprenderne fino in fondo il ruolo e la funzione di giudice delle leggi. Nulla di nuovo: come la storia ci insegna, il potere politico ha manifestato sin dagli albori del *judicial review* una forte resistenza a riconoscere ai giudici il potere di decidere in via esclusiva della legittimità delle leggi, poiché rivendicava l'autonomia di ogni potere dello Stato nell'interpretazione della Costituzione, riservando al popolo sovrano il compito di dirimere in ultima istanza i possibili

conflitti di opinione tra gli organi costituzionali^[58]. Del resto, serpeggia spesso anche nel dibattito parlamentare italiano attuale la convinzione che sia il giudizio degli elettori il «vero» arbitro della legittimità degli atti e dei comportamenti dei poteri politici. Naturalmente, essendo il Parlamento il più stretto rappresentante della volontà degli elettori, ciò induce al cortocircuito: un cortocircuito che fulmina però il senso stesso della «rigidità» della Costituzione italiana.

* I §§ 2 e 4 sono di Roberto Bin, il § 3 di Chiara Bergonzini,

^[1] Vedi poi, nota 42.

^[2] Anche se in Assemblea costituente fu avanzato un emendamento che prevedeva l'elezione dei giudici costituzionali, per quote eguali, dalla Camera, dal Senato e dalle Assemblee regionali: emendamento Laconi, Togliatti ed altri, AC, seduta a.m. di Sabato 29 novembre 1947.

^[3] Cfr. in particolare Bozzi, AC, seduta p.m. di Giovedì 6 novembre 1947.

^[4] Perassi, AC seduta a.m. di Venerdì 28 novembre 1947.

^[5] Così il sen. Persico nel suo intervento nel dibattito parlamentare sulla legge 87/1953, citato da S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, p. 90.

^[6] La Pira, AC seduta p.m. di Venerdì 28 novembre 1947. Sul dibattito svoltosi in Assemblea Costituente a proposito della Corte costituzionale cfr. G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale*, Milano 1981.

^[7] La legge 87/1953 prevedeva (art. 3) che la maggioranza richiesta fosse inizialmente dei 3/5 degli aventi diritto al voto e, dopo il secondo scrutinio, dei 3/5 dei votanti. Tale disposizione venne sostituita dalla legge cost. 1/1967, che elevò la maggioranza richiesta a 2/3 degli aventi diritto nelle prime votazioni, e a 3/5. ma sempre degli aventi diritto, dopo il terzo scrutinio.

^[8] In questa occasione si è ritenuto di riprendere dalla quarta votazione, benché fosse mutata la legislatura; al contrario, nella IX, nella XIII e nella XIV legislatura si è ripreso a votare ricominciando dalla prima votazione, ritenendo mutato il corpo elettorale.

^[9] Sono state effettuate senza esito 6 votazioni con candidatura F. Mancini.

^[10] Per disposto dell'art. 16.2, della legge 87/1953, la Corte costituzionale non può operare al disotto di undici giudici.

^[11] *La Giustizia costituzionale nel 2001*, in *Giur.cost.* 2002, 1217 ss., 1218.

^[12] Cfr. <http://www.quirinale.it/Comunicati/Comunicato.asp?id=16956>

^[13] Il termine è utilizzato in questa sede in modo volutamente generico, per indicare – come si vedrà nel prosieguo – sia gli indirizzi legislativi che le prassi procedurali.

^[14] Rubricato: «Sentenze della Corte Costituzionale – Invio alle Commissioni e decisioni consequenziali delle Commissioni stesse».

^[15] Regolamento della Camera, art. 108, c. 3. L'articolo in esame prosegue disponendo la massima diffusione del documento elaborato dalla Commissione, il quale (c. 4) «è stampato e distribuito e viene comunicato dal Presidente della Camera al Presidente del Senato, al Presidente del Consiglio e al Presidente della Corte Costituzionale» e prevedendo inoltre che (c. 5) «Se all'ordine del giorno della Commissione si trovi già un progetto di legge sull'argomento, o questo sia presentato nel frattempo, l'esame dovrà essere congiunto e non si applicano i commi 3 e 4».

^[16] Regolamento del Senato, art. 139, c. 3.

^[17] *Ibidem.*

^[18] *Ivi*, c. 4. Nei casi citati, (c. 5) «Il Presidente del Senato trasmette al Presidente del Consiglio la risoluzione approvata, dandone comunicazione al Presidente della Camera dei deputati».

[19] Un importante precedente risale al 1994, quando, a seguito di alcune note sentenze della Corte in materia previdenziale, la Commissione XI (Lavoro e previdenza sociale) della Camera aveva aperto un'indagine conoscitiva sulla situazione finanziaria dell'INPS, nel corso della quale si sono tenute numerose audizioni.

[20] I dati sono stati ricavati dagli archivi informatici del Parlamento e, in particolare, dalla banca dati degli atti di sindacato ispettivo presente sul sito della Camera dei deputati, www.camera.it.

[21] Le citazioni di sentenze della Corte sembrano diventare molto puntuali solo quando le decisioni stesse intervengono su temi molto dibattuti – l'immigrazione, o la concentrazione monopolistica delle frequenze radiotelevisive – oppure su questioni seguite con particolare attenzione da alcuni parlamentari (come, ad esempio, l'inquadramento del personale delle amministrazioni pubbliche). In questi casi la giurisprudenza costituzionale ottiene immediata eco nei lavori parlamentari, con accenni talvolta anche critici nei confronti della Corte stessa, accusata per esempio, nel corso di un'interrogazione in Assemblea alla Camera (primo firmatario Alessandro C ), di avere «privato nei fatti lo Stato italiano della sua sovranit  territoriale», avendo ostacolato la politica di controllo dei flussi immigratori: v. Camera, interrogazione a risposta immediata in Assemblea n. 3/03597, in riferimento alla sent. n. 223 del 15 luglio 2004 della Corte costituzionale.

[22] Tale circostanza sembra, del resto, costituire un limite per tutta l'attivit  ispettiva del Parlamento italiano, che ovviamente si ripete anche quando l'argomentazione si fonda sulla giurisprudenza costituzionale. In proposito si veda quanto ha rilevato un osservatore «privilegiato» dell'attivit  parlamentare come Carlo Lomaglio, secondo il quale «la maggioranza degli atti di sindacato ispettivo riguardano settori particolari dell'attivit  amministrativa e sono volti a portare all'attenzione del Governo elementi eterogenei colti da realt  locali e spesso individuali»: v. C. LOMAGLIO, *Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, funzioni, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, 1998, pp. 347 ss., p. 349.

[23] ...se non addirittura chiedendo al Governo di agire presso la Corte costituzionale per «bloccare» provvedimenti del giudice: l'interpellanza 2-00946 presentata da Gerardo Bianco lunedì 27 ottobre 2003 nella seduta n. 379, reagendo all'ordinanza del Tribunale

dell'Aquila con cui si ordinava la rimozione del crocifisso dalle aule scolastiche, chiedeva al Ministro della pubblica istruzione «se il Governo intenda ricorrere contro l'ordinanza del giudice e porre in atto tutti i rimedi giurisdizionali previsti dall'ordinamento, ivi compresa l'istanza di sollevare la questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale da parte degli stessi organi giudiziari, e se non intenda verificare la possibilità da parte del Governo di sollevare «conflitto di attribuzione» dinanzi alla stessa Corte, per un definitivo chiarimento della questione».

[24] Interrogazione a risposta orale 3-01255 presentata venerdì 19 luglio 2002 nella seduta n. 180.

[25] Ordine del Giorno 9/3102/34 presentato da Giorgio Merlo giovedì 10 ottobre 2002 nella seduta n. 202.

[26] Com'è noto, le pregiudiziali di costituzionalità rientrano nella più ampia categoria delle cd. «questioni incidentali», e specificamente, insieme alle questioni sospensive, tra le cd. questioni incidentali «sostanziali»: quelle cioè, che vengono sollevate in riferimento al merito dell'atto all'esame dell'Assemblea, e che si distinguono dalle questioni cd. «formali», proposte per ragioni esclusivamente procedurali, come ad esempio il rinvio a breve termine o l'inversione dell'ordine del giorno. V. in proposito L. DI CIOLO- V. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, IV ed. 2003, pp. 415 e 416.

[27] Regolamento della Camera, art. 40, c. 1: «La questione pregiudiziale, quella cioè che un dato argomento non debba discutersi, e la questione sospensiva, quella cioè che la discussione debba rinviarsi al verificarsi di scadenze determinate, possono essere proposte da un singolo deputato prima che abbia inizio la discussione stessa. Quando, però, questa sia già iniziata, le proposte devono essere sottoscritte da dieci deputati in Assemblea e da tre in Commissione in sede legislativa». Analoga la disposizione del regolamento del Senato (art. 93), con l'unica differenza che, se la discussione generale è già iniziata, la decisione sull'ammissibilità spetta al Presidente, che ha «facoltà di ammetterle [...] qualora la presentazione sia giustificata da nuovi elementi emersi dopo l'inizio del dibattito».

[28] Per motivi tecnici, relativi alla struttura delle banche dati informatiche delle Camere, è stato possibile condurre una ricerca analitica solamente in riferimento all'attività del Senato nelle ultime due legislature; l'osservazione «empirica», però, consente di ipotizzare

con un certo grado di sicurezza che le tendenze riscontrabili in quell'ambito non divergano di molto, a parte gli aspetti squisitamente regolamentari, da quelle attribuibili all'intero Parlamento.

^[29] Si vedano, ad esempio, la questione presentata dal sen. Zancan il 19/02/2002 nel corso della seduta n. 124, in riferimento all'A.S. 55 e abbinati in materia di immigrazione ed asilo, o quella presentata dal sen. Turroni il 29/09/2004 (sed. n. 661), relativa all'A.S. 1753-B, «Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione».

^[30] Senato, Assemblea, sed. n. 152 del 09/04/2002, questione presentata dal sen. Bassanini.

^[31] Senato, Assemblea, sed. n. 348 del 05/03/2003, questione presentata dal sen. Ripamonti.

^[32] Senato, Assemblea, sed. n. 404 del 29/05/2003, questione presentata dal sen. Mancino.

^[33] Senato, Assemblea, sed. n. 820 del 16/06/2005, questione presentata dal sen. Zancan.

^[34] Si veda ad esempio la discussione sulle questioni pregiudiziali presentate in relazione al d.d.l. di delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario (A.S. 1296-B e abbinati), soprattutto in riferimento al rapporto tra CSM e Guardasigilli: Senato, Assemblea, sed. n. 678 del 20/10/2004. V. inoltre Senato, Assemblea, sed. n. 906 del 42/11/2005, questione presentata dal sen. Calvi e sed. n. 929 del 22/12/2005, questione presentata dal sen. Fassone: in entrambi i casi la giurisprudenza della Corte è stata utilizzata per costruire il presupposto delle pregiudiziali, rispettivamente in materia di prescrizione (A.S. 3247-B, cd. «ex-Cirielli») e di impugnabilità delle sentenze di proscioglimento (A.S. 3600, sull'inappellabilità delle sentenze di primo grado).

^[35] Che rimane di per sé significativo, se non altro come indice del tendenziale ritorno ad un uso «distorto» della decretazione d'urgenza, a dieci anni dalla sentenza che ne ha sancito l'incostituzionalità.

^[36] Nello specifico, ciò è avvenuto nel corso delle sedute: n. 73 del 20/11/2001; n. 135 del 13/03/2002; n. 226 del 30/07/2002; n. 264 del 22/10/2002; n. 374 del 03/04/2003; n.

442 del 16/07/2003; n. 463 del 25/09/2003; n. 522 del 27/01/2004; n. 624 del 30/06/2004; n. 625 del 01/07/2004; n. 665 del 05/10/2004; n. 668 del 06/10/2004; n. 669 del 18/11/2004; n. 748 del 24/02/2005; n. 867 del 22/09/2005; n. 941 del 19/01/2006; n. 949 del 31/01/2006.

^[37] Anche se, bisogna sottolineare, solo in un terzo dei casi sono state citate espressamente decisioni della Corte e, quando ciò è avvenuto, il riferimento è stato sempre la sent. n. 360 del 1996.

^[38] Senato, Assemblea, discussione dell'A.S. 4462 «Conversione in legge del decreto-legge 17 dicembre 1999, n. 481, recante misure urgenti per il servizio di traduzione dei detenuti», sed. n. 481 del 08/02/2000.

^[39] V. le considerazioni espresse dal sen. Giovannelli nel corso della discussione sull'A.S. 1753-B (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione): Senato, Assemblea, sed. n. 661 del 29/09/2004.

^[40] V. in proposito A. MENÉ, *Fenomeni ostruzionistici nella XIII legislatura tra garanzia dei diritti delle opposizioni e salvaguardia della funzione decisionale del Parlamento*, in *Il Parlamento della Repubblica* cit., pp. 369 ss., il quale sottolinea come l'introduzione della regola prevista dal c. 1 dell'art. 40 (per cui le questioni incidentali presentate dopo l'inizio della discussione generale sono poste in votazione solo alla fine di essa) implichi che «la fissazione di sedute non destinate alla votazione per lo svolgimento di discussioni generali non possa più essere vanificata dall'attivazione di tali strumenti» (418). Ciò al fine di evitare episodi come quello che si era verificato all'inizio della stessa legislatura (in occasione dell'esame dell'A.C. 3131, poi divenuto il d.l. n. 11/97), puntualmente ricordato dall'autore: «mentre la Lega, in una seduta notturna dove non erano previste votazioni, preannunciava una pregiudiziale di costituzionalità, con l'intesa di presentarla prima della fine della discussione generale, così da consentire intanto lo svolgimento della discussione, il gruppo di Alleanza Nazionale nel presentava un'altra, richiedendone l'illustrazione, determinando così il rinvio della seduta» (390-391).

^[41] Senato, Assemblea, sed. n. 770 del 15/02/2000, nell'ambito della discussione sull'A.S. 4197-B e abbinati (d.d.l. sulla cd. *par condicio*)

^[42] Cfr. G. D'ORAZIO, *Prime osservazioni sull'esercizio della funzione legislativa «conseguenziale» alle decisioni della Corte costituzionale*, in *Arch. Giur.* 1967, pp. 92 ss.; F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna 1982, pp. 19 ss., 54 -97; G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, ivi, pp. 103 ss., 133-148; L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento*, Padova 1987, pp. 117 ss.; A. RUGGERI, *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore*, Milano 1988; N. ASSINI, *Il seguito (legislativo) delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento*, in *Scritti sulla Giustizia costituzionale in onore di V. Crisafulli*, I, Padova 1985, pp. 21 ss.

^[43] La proposta era a firma di Branca e altri. Le altre due proposte di legge costituzionale erano una tesa a precisare il carattere «esecutivo» delle attività di controllo della Corte dei conti (a firma di Ferri e altri parlamentari socialisti), e l'altra (a firma di alcuni deputati comunisti) ad escludere la registrazione degli atti con forza di legge, soluzione poi accolta dalla legge (ordinaria) 400/1988 (art. 16).

^[44] Mi riferisco alla proposta C- 6291, presentata da tre deputati dell'UDC (Lucchese, Peretti, Baccini).

^[45] Più interessante è l'ultimo comma dell'art. 137 bis che si vorrebbe introdurre in Costituzione: esso affronta il problema della c.d. «copertura finanziaria» delle sentenze costituzionali, disponendo che «qualora la decisione della Corte comporti gravi conseguenze, dirette o indirette, per il bilancio dello Stato o delle regioni, la Corte, acquisito il parere obbligatorio ma non vincolante della Corte dei conti, decide se limitare nel tempo l'efficacia retroattiva della sentenza». Allo stesso problema vorrebbe porre rimedio la proposta S-2042, sottoscritta da diversi senatori (primo firmatario Lavagnini), che vorrebbe introdurre una nuova disposizione costituzionale di questo tenore: «Nei casi in cui la dichiarazione della Corte comporti nuove o maggiori spese, il Presidente della Repubblica può, su proposta del Ministro interessato e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, prorogare l'efficacia della norma per un periodo non superiore a 365 giorni. Le Camere possono regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base della norma dichiarata illegittima». Una proposta forse non molto utile, ma sicuramente meno originale di quella presentata dall'ex Presidente della Repubblica Cossiga (S-1933): «La decisione

della Corte che implichi conseguenze, dirette o indirette, per il bilancio dello Stato o delle Regioni, al di fuori di specifiche previsioni di essi, e che come tale sia certificata dal Presidente della Repubblica su richiesta del Governo della Repubblica o dei Consigli regionali, non ha effetto finanziario se non venga convalidata con legge dello Stato o della Regione». Sentenze convalidate per legge: interessante!

[\[46\]](#) S-3677.

[\[47\]](#) C-5371.

[\[48\]](#) C-653, primo firmatario Lucchese.

[\[49\]](#) C-5390, a firma di Cova, Pecorella e Gazzilli.

[\[50\]](#) S-3622, presentato dal sen. Gasparini.

[\[51\]](#) C-5416, primo firmatario Soda.

[\[52\]](#) In questo senso anche S-1996, a firma del sen. Passigli.

[\[53\]](#) S-1888, primo firmatario Mancino.

[\[54\]](#) «Entro trenta giorni dalla data di promulgazione delle leggi è consentito il ricorso diretto alla Corte costituzionale qualora ne faccia richiesta un quinto dei componenti di una Camera».

[\[55\]](#) «Sulle elezioni contestate ciascuna Camera delibera entro i termini stabiliti dal proprio Regolamento. Contro la deliberazione o nel caso di decorso del termine l'interessato può proporre ricorso alla Corte costituzionale entro quindici giorni»: C-2941, a firma di Boato.

[\[56\]](#) «La Corte costituzionale giudica altresì sulla sussistenza dell'insindacabilità prevista dal primo comma dell'articolo 68»: C-723, a firma di Pisapia

[\[57\]](#) S-1350, firmatario D'Amico.

[\[58\]](#) Sulla «*departmental theory*», condivisa – tra gli altri – da Madison e Jefferson, cfr. ora L. D. KRAMER, *The People Themselves - Popular Constitutionalism and Judicial Review*, New York 2004, spec. pp. 98 – 114.