



ANIELLO FORMISANO\*

## LA TENDENZIALE CONVERGENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE E DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NELLE SITUAZIONI DI EMERGENZA \*\*

**Abstract [It]:** Il contributo analizza come nei momenti di vuoto politico e legislativo tende sempre più ad affermarsi una espansione non solo dal Presidente della Repubblica ma anche della Corte costituzionale. L'analisi sarà diretta ad evidenziare una certa comunanza definitoria sulla natura di questi due organi e di come certi problemi, specialmente nelle situazioni di emergenza, siano comuni ad entrambi. Particolare attenzione sarà rivolta sulla progressiva espansione del ruolo dei due organi di garanzia a causa dell'impiego comunicazione e dei social media nell'era digitale.

**Abstract [En]:** The paper will analyze how in times of political and legislative vacuums there tends to be more and more expansion not only from the President of the Republic but also from the Constitutional Court. The analysis will be directed at highlighting a certain definitional commonality on the part of doctrine regarding the nature of these two bodies and how certain problems, especially in emergency situations, are common to both. Special attention will concern the gradual expansion of the guaranteed role of the two constitutional bodies due to the use of communication and social media in the digital age.

**Parole chiave:** Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, Internet e opinione pubblica, Emergenze, Regionalismo.

**Keywords:** President of the Republic, Constitutional Court, Internet and Public Opinion, Emergencies, Regionalism.

**SOMMARIO:** 1. Brevi considerazioni introduttive e scopo dell'indagine. – 2. I vari tentativi ricostruttivi del ruolo Presidente della Repubblica a partire dall'Assemblea costituente. – 2.1. Il ruolo del capo dello Stato secondo la Corte costituzionale. – 2.2. La fisarmonica del Quirinale nella formazione del Governo Draghi e qualche suggerimento per contrarne l'espansione rileggendo Philippe Lauvaux e di Armel Le Divellec. – 3. Gli aspetti di prossimità e differenza del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale nelle emergenze. – 4. Trasparenza e responsabilità: il ruolo della comunicazione del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale nell'era digitale. – 5. Brevi accenni sulle principali cause dell'anima politica della Corte. – 5.1. L'argomento della crisi nella *governance* europea e la sua evoluzione come *case of study* per l'affermazione dell'anima politica della Corte costituzionale nei periodi emergenziali. – 6. L'incertezza della giurisprudenza costituzionale in materia regionale: cause e considerazioni. – 6.1. Introduzione di una clausola di supremazia come rimedio all'incertezza giurisprudenziale nei rapporti Stato-Regioni. – 6.2.

\* Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico - Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

Istruzioni utili su come costruire una clausola di supremazia in grado di funzionare. – 7  
Considerazioni conclusive.

## 1. *Brevi considerazioni introduttive e scopo dell'indagine*

Il presente lavoro analizza come, nei momenti di crisi, tende ad affermarsi una espansione sempre più ampia del ruolo svolto dalla Corte costituzionale e dal Presidente della Repubblica. Nei momenti di “vuoto”<sup>1</sup> politico e legislativo, infatti, non solo il Presidente della Repubblica ma anche la Corte costituzionale vede una espansione del suo ruolo secondo un moto a fisarmonica<sup>2</sup>.

L'espansione degli organi di garanzia nei momenti di crisi politica e di inerzia legislativa emergeva già nelle parole di Carlo Mezzanotte, il quale rilevò come «in un sistema politico in cui gli strumenti di selezione e di sintesi degli interessi stentano a funzionare, dinanzi a un modo di legiferare quanto mai disarticolato e frammentario, il groviglio degli

\* Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico, Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

\*\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

<sup>1</sup> Di “vuoto della politica” parla G. AZZARITI, *Aspetti di potere nella trasformazione della nostra forma di governo: le istituzioni di garanzia nel vuoto della politica*, in *Costituzionalismo*, 2013, 1-2, segnalando che in una tal situazione «le istituzioni di garanzia tendano ad assumere poteri governanti, supplendo alle mancanze dei soggetti titolari» e, con riferimento specifico al Presidente della Repubblica, che una «unica istituzione garante occupa il vuoto lasciato dai poteri governanti»; con riferimento alla Corte costituzionale e della sua funzione suppletiva in caso di vuoto di potere, si v. A. RUGGERI, *Il non normato costituzionale e le sue specie*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2022; Q. CAMERLENGO, *Nel silenzio della Costituzione*, in *Diritto e società*, n. 2/2014, 267 ss.

<sup>2</sup> Espressione come noto utilizzata da G. AMATO, *Dal garantismo alla democrazia governante*, in *Mondoperaio*, n. 6/1981, 17 ss.; ne discorre nei termini G. PASQUINO, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, 111, che ben sintetizza il funzionamento della fisarmonica parlamentare: «L'esercizio dei poteri del Presidente è assimilabile al modo con il quale viene suonata la fisarmonica. Quando i partiti sono politicamente forti e autorevoli, il Presidente non ha la possibilità di aprire la fisarmonica fino alla sua massima estensione. Se i partiti sono deboli, il Presidente suona la fisarmonica a suo piacimento, modulandola secondo le circostanze, i problemi, le sue capacità e i suoi obiettivi»; R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, 9, paragonando il governo parlamentare ad un triangolo che ha ai suoi vertici capo dello Stato, parlamento e governo, sostiene che «il ruolo effettivo del Presidente è una variabile dipendente dal ruolo effettivo del Governo e del Parlamento», che si allarga o si restringe in ragione del comportamento degli altri due poteri costituzionali, siccome continuamente plasmato dal giuoco delle forze partitiche. Conformemente si v. A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, Milano, Giuffrè, 2015, 263 ss., part. 313: «il ruolo del capo dello Stato si allarga e si restringe in ragione del comportamento degli altri due poteri costituzionali, il Parlamento e il Governo, vale a dire, aggiungiamo, in ragione della forza o della fragilità del sistema partitico». Da ultimo si vedano anche le critiche sulla fisarmonica parlamentare, in particolare il contributo di A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi*, n. 12/2018, 9, il quale, in relazione alla dichiarazione del Presidente Mattarella rese il 27 maggio 2018, critica la tenuta della *teoria della fisarmonica* evidenziando il ruolo ‘iper-politico’ del Presidente della Repubblica come organo al di sopra della politica, della maggioranza parlamentare e del governo. Di recente si ricorda la critica nei confronti della fisarmonica presidenziale di G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, Modena, Mucchi, 2015, 146 ss., il quale mette in dubbio l'idea che la “fisarmonica presidenziale” si richiuda nel momento in cui viene meno la situazione di necessità che ne ha legittimato l'estensione: «Lo sconfinamento dei poteri presidenziali di influenza e consiglio nella diretta funzione decidente [...] è peraltro il segno di una tensione più profonda, che non pare destinata a riassorbirsi con il mutare delle condizioni politiche eccezionali che hanno caratterizzato questa Presidenza e che sta logorando lo schema teorico finora dimostratosi più adatto a definire la posizione costituzionale del capo dello Stato». Parlano di fisarmonica anche con riferimento alla Corte costituzionale A. RUGGERI, *Tutela dei diritti fondamentali e ruolo “a fisarmonica” dei giudici, dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale*, in *Diritti Fondamentali*, n. 2/2018; ID., *Il non normato costituzionale e la sua specie*, cit.; GIU. SERGES, *Il “potere neutro” del giudice delle leggi e la sua (inevitabile?) “responsabilizzazione” politico-istituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima politica e quella giurisdizionale*, Torino, Giappichelli, 2016, 351 ss.; D. SCOPELLITI, *Il canale giurisdizionale per il riconoscimento dei diritti: tra crisi della rappresentanza e supplenza nei confronti della politica*, in *Diritti fondamentali*, n. 2/2022.

antagonismi diffusi nella comunità tende ad infittirsi, e le molteplici e contraddittorie istanze che non trovano un momento di mediazione politica finiscono con l'indirizzarsi disordinatamente verso organi imparziali»<sup>3</sup>.

Leggendo la nostra Costituzione si avverte questo stretto collegamento: solo il Presidente della Repubblica ha il potere di nominare i giudici costituzionali<sup>4</sup>; solo la Corte ha il potere

<sup>3</sup> C. MEZZANOTTE, *La Corte costituzionale: attività e prospettive*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 1979, 149 ss., in part. 170-171. Definita da qualcuno anche nei termini di una sorta di “convergenza parallela”, al riguardo si v. D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 313; in termini di prossimità si esprime GIU. SERGES, *Il “potere neutro” del giudice delle leggi e la sua (inevitabile?) “responsabilizzazione” politico-istituzionale*, cit., 357 ss.; R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997, 333 ss., il quale qualifica entrambi “custodi” o “garanti”, della Costituzione registrando delle profondissime diversità dei presupposti, degli strumenti e degli effetti della loro azione; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, spec. 213; A. MORRONE, *Il presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, 5 ss.; G. D'ORAZIO, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale: i rapporti nel sistema e nella prassi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, 1925 ss.; *contra* si v. la ricostruzione del ruolo del Presidente della Repubblica svolta di recente da Luciani il quale contesta come la funzione di garanzia risulterebbe condivisa tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica. Sul punto si v. M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale Il presidente della repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della costituzione)*, in *Nomos*, n. 1/2017, spec. 25 ss. Questo stretto collegamento tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica era messa in rilievo anche da Baldassare e Mezzanotte, i quali affermavano come «il Presidente sarebbe un “garante” la cui attività di garanzia sarebbe sottoposta al controllo di un altro garante (Parlamento – Corte costituzionale) il quale a sua volta risulta prevalentemente da uno degli organi sottoposti al controllo di garanzia del Presidente, cioè del Parlamento» (A. BALDASSARE - C. MEZZANOTTE, *gli uomini del Quirinale*, cit., 294-295).

<sup>4</sup> Sul punto occorre osservare come il decreto di nomina dei giudici della Corte costituzionale da parte del Presidente della Repubblica deve essere controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri. Occorre osservare come con riferimento al potere di controfirma, l'art. 89 della nostra Costituzione non distingue tra atti presidenziali assoggettati a controfirma dei ministri e atti controfirmati dai ministri, lasciando, pertanto, indefinita la questione della titolarità giuridica sostanziale dei singoli atti presidenziali. Non è stato un caso che sull'art. 89 della Costituzione si sono formulate una serie di ricostruzioni tra di loro divergenti. Con riferimento alla nomina dei giudici della Corte costituzionale, l'art. 4, comma 2 della l. costituzionale 1953 n. 87 prevede che i decreti di nomina dei giudici della Corte costituzionali siano controfirmato dal Presidente del Consiglio, realizzando una sorta di condivisione di “scelte” tra Presidente della Repubblica e Governo. Da ciò ne discende una ricostruzione secondo alcuni del potere presidenziale di nomina dei giudici della Corte costituzionale come “atto complesso” (cfr. E. BETTINELLI, *Il ruolo di garanzia effettiva del Presidente della Repubblica (in un sistema politico che deraglia...)*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 21 del seminario 2010, Torino, Giappichelli, 2012; L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal testo al contesto*, in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, Tomo I, Torino, Giappichelli, 2008, 879; si veda il dibattito in particolare la posizione di Aldo Moro che sostiene come la controfirma non potesse assurgere a un ruolo di *mero atto notarile*. Per una ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente con speciale riferimento al valore della controfirma per la nomina dei giudici della Corte costituzionale da parte del Presidente della Repubblica, si v. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, Mulino, 2004, 87 ss.; D. GALLIANI, *Il capo dello Stato e le leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, 364 ss.; F. PASTORE, *Art. 89 Cost. - La controfirma ministeriale nel quadro delineato dalla proposta di revisione costituzionale Renzi-Boschi*, in *Diritti Fondamentali*, n. 2/2016; più in generale sulla ricostruzione più in generale della categoria degli atti complessi del Presidente della Repubblica, si v. D. DONATI, *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in *Archivio giuridico F. Serafini*, LXXI, 1903, 6 ss.; A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Rivista di diritto amministrativo*, 1950, 149, specie 161 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1991, 662- 663; L. ELIA, *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, 1170 ss., specie 1178 ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 471; A. RUGGERI, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di L. Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, 711; O. CHESSA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale fino al 2013*, in L. VIOLINI (a cura di), *Atti del Seminario Annuale del Gruppo di Pisa*, Milano, Giuffrè, 14 novembre 2014, 31, ss.; ID., *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiano*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010, 176 ss.). Viceversa secondo altri commentatori il contenuto dell'art. 135 della Costituzione deporrebbe in senso contrario ad una interpretazione del potere del Presidente della Repubblica come atto complesso richiedendo un mero accertamento del Governo sulla sussistenza dei requisiti di nomina prescritti dall'art. 135, comma 2 Cost (sul punto si v. A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2010, 9; R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2022, 287 ss., i quali aderiscono sostanzialmente alla classificazione di Martines (cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 444) che considera la nomina

di giudicare l'operato del capo dello Stato (nelle sedi del conflitto di attribuzione, del processo per messa in stato d'accusa o anche nel caso di giudizio di legittimità costituzionale, in cui la Corte si trovasse a giudicare una legge del Presidente della Repubblica che fosse stata inizialmente rinviata al Parlamento). Con riguardo alla Corte si cercherà di dimostrare come questo moto a fisarmonica si manifesta specialmente per il vuoto ingenerato dall'ambiguo linguaggio usato dal legislatore che le consente, tramite la sua attività interpretativa, di fare chiarezza sul significato dei principi presenti nella nostra Costituzione.

Partendo dai tentativi ricostruttivi offerti dalla dottrina sulla figura del capo dello Stato<sup>5</sup>, l'analisi individuerà i tratti di comunanza di questi due organi di garanzia per poi soffermarsi sulla espansione dell'impiego della comunicazione e dei media da parte di entrambi e dei problemi comuni che questi portano<sup>6</sup>.

---

dei giudici della Corte costituzionale come atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, rilevando come la nostra Costituzione sarebbe carente nella individuazione del soggetto titolato alla controfirma nel caso di atti sostanzialmente presidenziali. Infatti, l'art. 89 fa riferimento al "ministro proponente", dettando una formula adeguata a descrivere vicende relative ad atti sostanzialmente governativi. Ne discenderebbe che la risoluzione del problema sarebbe rimessa totalmente alla consuetudine che si formerà. Per uno studio dello studio dell'istituto della controfirma si v. almeno L. CARLISSARE - E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica*, Tomo II, Art. 88-91, in *Commentario della Costituzione italiana*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1983; S. BARTOLE - R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione. Artt. 83-91*, Padova, Cedam, 2008; L.R. LETTIERI, *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, Roma, La Scienza, 1951; V. SICA, *La controfirma*, Napoli, Jovene, 1953. Nei primi anni sessanta risale, invece, il noto studio sulla controfirma ministeriale di Carlo Esposito: C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, 285 ss. (voce poi riprodotta, con integrazioni, in C. ESPOSITO, *Saggio sulla controfirma ministeriale*, in ID (a cura di), *Capo dello Stato-Controfirma ministeriale*, Milano, Giuffrè, 1962, 59 ss.; M. MIDIRI, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo*, Padova, Cedam, 1988; di recente anche M. TERZI, *Contributo allo studio della controfirma governativa all'atto presidenziale di promulgazione della legge*, in *Nomos*, n. 1/2020). Questa ambiguità poteva essere eliminata, come è noto, con il disegno di legge costituzionale "Atti Parlamentari – Camera dei deputati, XIV Legislatura, Disegno di legge costituzionale n. 4862, approvato dal Senato della Repubblica il 25 marzo 2004 (stampato Senato n. 2544) e trasmesso dal Presidente del Senato il 30 marzo 2004", che all'art. 89 prevedeva "Non sono proposti né controfirmati dal Primo ministro o dai ministri i seguenti atti del Presidente della Repubblica: la richiesta di una nuova deliberazione alle Camere ai sensi dell'articolo 74, i messaggi alle Camere, la concessione della grazia, la nomina dei senatori a vita, la nomina dei giudici della Corte costituzionale di sua competenza, lo scioglimento della Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 88, la nomina del Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura nonché le nomine dei presidenti delle Autorità amministrative indipendenti e le altre nomine che la legge attribuisce alla sua esclusiva competenza». Al riguardo si v. il commento sul punto di M. SICLARI, *Concessione della grazia e controfirma ministeriale (a proposito di due recenti proposte di riforma)*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli, Torino, Giappichelli, 2005, 585 ss., che sostiene come questa competenza esclusiva di nomina dei giudici al Presidente della Repubblica in quanto «s'introdurrebbe una categoria di atti presidenziali per i quali è difficile scorgere l'imputazione della responsabilità».

<sup>5</sup> In questo lavoro "capo di stato" si scriverà con la "c" di capo minuscola e "S" di Stato maiuscola in linea con quanto previsto dall'art. 87 della nostra Costituzione che adopera questa scelta lessicale. Come osserva attenta dottrina si tratta di una scelta non causale ma indica la diffidenza che in Assemblea costituente si aveva nei confronti dei Capi con la c maiuscola (M. LUCIANI, *Il giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, 18). Tuttavia, non mancano autori che non condividono questa scelta adoperando la "C" in maiuscolo, si v. M. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 1960, che per la ricostruzione che ne da mi sembra una scelta tutt'altro che casuale.

<sup>6</sup> Per una disamina generale delle esternazioni presidenziali si v. M. DOGLIANI, *"Il potere di esternazione" del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997, 221 ss.; M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2005, 261 ss.; M. BUQUICCHIO, *Esternazioni e responsabilità giuridica del Presidente della Repubblica*, in *Archivio di diritto costituzionale*, 1997, 72 ss.; T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1985, 135; V. G. ZAGREBELSKY, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Il Corriere giuridico*, 1991, 709. Con riferimento agli strumenti informali di esternazione del Presidente della Repubblica caratterizzato dall'utilizzo di internet e i suoi effetti si v. V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente*, Bologna, Il Mulino, 2013, 64, che lo definiscono come un *soft power* in grado di attrarre e persuadere; M. C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011;

L'attenzione sarà, altresì, rivolta sulla Corte costituzionale e sulle cause della sua anima politica, analizzando la giurisprudenza in cui la Corte adotta l'“argomento della crisi”<sup>7</sup>, concetto di incerta identificazione<sup>8</sup>, utilizzato per fornire una giustificazione alle proprie decisioni.

L'emergenza rappresenta il terreno in cui si realizza un rischio di degenerazione politica della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica nella quale entrambi hanno assunto dei ruoli di protagonista e di supplenza, la prima nei confronti del caos<sup>9</sup> a cui

---

A. PIROZZOLI, *il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit.; A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit.; C. NEGRI, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 2018; A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2010, 63 ss.; D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 1921.

<sup>7</sup> Tra i lavori più recenti che si sono occupati del tema, meritano di essere ricordati recente si v. I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2012; M. TRAPANI, *La Corte costituzionale tra crisi economica e coordinamento di finanza pubblica*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima “politica” e quella “giurisdizionale*, cit., 2018; E. CHELI, *Prefazione*, in G. D'ORAZIO (a cura di), *La genesi della Corte costituzionale*, cit., 15 afferma che proprio durante una crisi economica la Corte costituzionale «sviluppa il proprio ruolo e la propria vocazione [...] come sede di compensazione di conflitti sociali non mediabili e non risolvibili attraverso i normali congegni di formazione della volontà politica», mentre per M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, Cedam, 1984, 176, i limiti delle «capacità di supplenza del giudiziario» si manifestano «proprio nei momenti di crisi»; M. MASSA (a cura di), *La corte costituzionale e l'economia. Atti del ciclo di incontri tra giudici costituzionali, economisti, giuristi*, Milano, Vita e pensiero, 2019; B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le corti costituzionali*, Pisa, Franco Angeli, 2019; S. BARBARESCHI - C. COLAPIETRO, *Motivazione, tempo e strumentalità del bilancio: le coordinate giurisprudenziali sul rapporto tra diritti fondamentali e risorse finanziarie alla luce della sentenza n. 152 del 2020. Rischiose variazioni ritmiche in una straordinaria composizione*, in *Nomos*, n. 1/2021; sull'impatto della crisi economica anche sulle tecniche decisorie adottate dalla corte si v. M. TROISI, *Le pronunce che costano. Poteri istruttorie della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020; M. CARREDA, *Giudizio incidentali e vincoli di finanza pubblica*, Torino, Giappichelli, 2019.

<sup>8</sup> Con riferimento a una definizione generale della nozione di emergenza, si vedano i tanti interventi oggetto del convegno annuale del Gruppo di Pisa tenutosi a Firenze a giugno 2022 (cfr. A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Osservatorio delle Fonti*, 2/2022; A. LO CALZO, *Interazioni tra dimensione sovranazionale e dimensione nazionale nella produzione normativa: tra crisi “endemiche” e nuove emergenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022; S. LIETO, *L'impatto dell'emergenza sanitaria ed economica da Covid-19 sul sistema delle fonti tra livello statale, regionale e locale*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2022; GIU. SERGES, *L'«emergenza»: fattore esogeno di condizionamento della produzione normativa in tempo di crisi?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, in corso di pubblicazione, accessibile al seguente link [https://www.gruppodipisa.it/images/convegni/2022\\_Convegno\\_Firenze/Giuliano\\_Serges\\_-\\_L\\_emergenza\\_fattore\\_esogeno\\_di\\_condizionamento\\_della\\_produzione\\_normativa\\_in\\_tempo\\_di\\_crisi.pdf](https://www.gruppodipisa.it/images/convegni/2022_Convegno_Firenze/Giuliano_Serges_-_L_emergenza_fattore_esogeno_di_condizionamento_della_produzione_normativa_in_tempo_di_crisi.pdf)). Di recente si v. GIU. SERGES, *La dimensione costituzionale dell'emergenza. Sulla difficoltà di una definizione di emergenza economica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, Cedam, 2011; G. GUARINO, *Diritto ed economia. L'Italia, l'Europa, il mondo*, in *Quaderni di Economia italiana*, 2011, 225 ss.; C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2012; S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013. Connesso alla definizione del concetto di emergenza è anche quel fenomeno indicato dalla dottrina nei termini di “stabilizzazione” o “normalizzazione della emergenza” che di fatto è in grado anche di incidere ed espandere il ruolo politico assunto dalla Corte. Per una analisi generale del fenomeno si v. S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in ID (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2006, 649 ss.; U. RONGA, *L'emergenza in parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

<sup>9</sup> L'aspetto caotico sul versante dei rapporti Stato-Regione durante la pandemia è denunciato da buona parte della dottrina che ha focalizzato l'attenzione sul contrasto Stato-regione a cui abbiamo assistito. Si v. ex multis U. ALLEGRETTI - E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2020, 537 ss.; M. BETZU - P. CIARLO, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 201 ss.; F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, 2020, 333 ss.; G. BOGGERO, *Le “more” dell'adozione dei dpcm sono “ghiotte” per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, 361 ss.; L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, 406 ss.; E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle*

---

*Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 502 ss.; M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, 79 ss.; V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *Federalismi*, Osservatorio Emergenza Covid-19; G. DI COSIMO - E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, 377 ss.; G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 183 ss.; T.E. FROSINI, *Insularità e Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2020, 497 ss.

abbiamo assistito durante l'emergenza pandemica nei rapporti Stato-Regione<sup>10</sup> o anche di recente nei confronti dell'inerzia da parte del legislatore nazionale, ad esempio, riguardo al fine vita<sup>11</sup>; il secondo nei momenti di crisi del sistema politico.

<sup>10</sup> Sul punto si pensi ad esempio alla sentenza n. 37/2021 con cui la Corte costituzionale ha ricondotto ogni competenza statale della gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 alla "profilassi internazionale", non richiamando la propria giurisprudenza sugli intrecci di materie che avrebbe portato la Corte a confrontarsi con la sua giurisprudenza in materia di chiamata in sussidiarietà e a ricorrere allo strumento dell'intesa nella conferenza stato-regioni. La dottrina ha avuto modo di affermare come con questa sentenza la Corte ha, ha disatteso tutta la sua giurisprudenza in materia di competenza trasversali (cfr. C. CARUSO, *Il regionalismo autocratico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione Giustizia*, 13 aprile 2021, 5) per approdare a una nuova frontiera di trasversalità 2.0 (cfr. A. MITROTTI, *Interesse nazionale italiano ed emergenza pandemica: nihil sub sole novum*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, 640). Il criterio applicato dalla Corte è stato definito in più modi dalla dottrina: assorbimento funzionale (G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al «regionalismo della separazione*, in *Le Regioni*, n. 4/2021; D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 2/2021), un criterio di prevalenza "tacito" o "una clausola di supremazia implicita" (cfr. C. CARUSO, *Il regionalismo autocratico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, cit.). Sulla natura prettamente politica di detta decisione si v. V. BALDINI, *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale?* in *Diritti Fondamentali*, n. 1/2021. Tra altri commentatori che hanno analizzato questa sentenza vale la pena richiamare v. M. TROISI, *Processo costituzionale ed emergenza pandemia*, in L. BARTOLUCCI - L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in Pandemia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, 275 ss.; C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione giustizia*, 2021; A. LO CALZO, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nell'emergenza da covid-19. Riflessioni in tema di fondamento e prassi del potere di sospensiva nel giudizio in via principale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2021, 119 ss. Altresi durante la pandemia abbiamo assistito ad un'altra forma di "caos" che ha riguardato il sistema delle fonti ingenerato da una proliferazione del numero di atti. Anche in questo ambito la Corte, con sentenza n. 2021, n. 198 è intervenuta al fine di rendere chiarezza in un clima di incertezza caratterizzata come è noto diade decreto-legge – dPCM in luogo che al solo atto di decretazione d'urgenza. Tra i vari commentatori si v. M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi*, n. 25/2021, 81 ss.; M. RUBECCHI, *I d.P.C.M. nella pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare*, in *Federalismi*, n. 27/2021, 176 ss.; A. SAITTA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. Cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta Online*, n. 3/2021, 841 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *Il sistema dei D.P.C.M. al vaglio della Corte costituzionale. Impressioni a prima lettura di Corte Cost., sent. 198/2021*, in *Diritti comparati*, 10 gennaio 2022; A. ARCURI, *La Corte costituzionale salva i dpcm e la gestione della pandemia. Riflessioni e interrogativi a margine della sent. 198/2021*, in *Giustizia Insieme*, 19 gennaio 2022. Sul clima di caos sul sistema delle fonti durante l'emergenza si v. M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2020, 189: «Il difetto di tassatività dei casi enucleati dal d.l. n. 6 del 2020 fa apparire come estremamente debole e vacillante la base legale dei Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Il che viene reso ancora più grave per il fatto che non solo con quei Dpcm si limitano libertà costituzionalmente garantite, ma la violazione di quelle previsioni limitative è accompagnata (...) da una sanzione penale, che esige invece tassatività e tipicità delle fattispecie sanzionatorie incriminatrici, che solo la legge può assicurare. Tassatività che peraltro viene scalfita anche dalle innumerevoli incertezze, dubbi interpretativi, incongruenze, difetti di coordinamento tra discipline, in sostanza, dai difetti di certezza del diritto sopra enucleati, che minano la consapevolezza di chiunque di svolgere un'attività lecita o illecita»; P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistematico*, in *Corti Supreme e salute*, n. 1/2021, 49: «Più che la continuità è la continua discontinuità a rilevare, giacché il fenomeno pandemico, pur essendo ahimè perdurante, è soprattutto incessantemente cangiante». Si tratta di un fenomeno quello della precarizzazione delle fonti del diritto ossia rapido e continuo mutamento delle norme giuridiche in grado di instaurare una instabilità e caos all'interno dell'ordinamento giuridico non nuovo da tempo denunciato. Sul punto si v. ex multis E. LONGO, *La legge precaria. La trasformazione della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2018; S. STAIANO, *Normatività e dintorni. Riflessioni sull'incertezza delle regole dal punto di vista costituzionale*, in *Diritto e società*, n. 4/2015, 683 ss.; R. LUCIFREDI, *Inflazione legislativa o caos nella legislazione*, in *Civitas*, n. 2/1951, 15 ss.; L. STURZO, *La macchina legislativa*, in *La via*, 1951, 6 ss.; M. RUINI, *La funzione legislativa tecnica delle leggi e lavori parlamentari*, I quaderni della Costituzione, Milano, Giuffrè, 1953, 15 ss.; M.S. GIANNINI, *Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell'amministrazione*, in *Rivista trimestrale scienza dell'amministrazione*, n. 4/1955, 285 ss.; G. GROSSO, *Patologia della legge*, in *Jus*, 1960, 1 ss.; A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, in *Il Parlamento italiano*, in G. SARTORI - S. SOMOGYI - L. LOTTI - A. PREDIERI (a cura di), Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1963, 205 ss.; M. LONGO, *Per la fondazione di una "scienza della legislazione"*, in *Il diritto dell'economia*, 1960, 583 ss. Per la situazione antecedente alla entrata in vigore della Costituzione v. soprattutto F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, in *Rivista di diritto pubblico*, n. 1/1930, 424 ss.; A.C. JEMOLO, *Il nostro tempo e il diritto*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, 1932, 152 ss.; W. CESARINI SFORZA, *La crisi delle fonti*, in

Il prevalere dell'anima politica della Corte emerge, infatti, dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sull'elenco delle materie<sup>12</sup>. Si tratta di materie caratterizzate da enunciati che si presentano piuttosto vaghi e di difficile definizione. Tanto più il linguaggio costituzionale si presenta a maglie larghe o larghissime, tanto più si è assistito ad un ruolo di progressiva supplenza della Corte<sup>13</sup>. Addebitare, tuttavia, la colpa alla Corte del

---

*Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, n. 1/1936, 18ss.; J. BENTHAM, *Of laws in general, The collected works of Jeremy Bentham*, H.L.A. HART (edited by), London, The Athlone press: University of London, 1970; N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, n. 2/1951, 146 ss.; E. ALLORIO, *La certezza del diritto dell'economia*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/1956, 1198 ss.; G. CARCATERA, *Certezza, scienza, diritto*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, n. 2/1962, 377 ss.; A. D'AMATO, *Legal Uncertainty*, in *California Law Review*, 1983, 1 ss.; M. CORSALE, *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, II ed., Milano, Giuffrè, 1979; E. RESTA, *La forma moderna del diritto*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/1987, 102; L. GIANFORMAGGIO, *Certezza del diritto*, in *Digesto delle discipline privatistiche sezione civile*, II, Torino, Utet, 1988; A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto (profili pratici)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. VI, Roma, Treccani, 1988; F. BILANCIA, *Emergenza, interpretazione per valori e certezza del diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1993, 3007 ss.; C. FARALLI, *Certezza del diritto o diritto alla certezza?*, in *Materiali per uno studio della cultura giuridica*, n. 1/1997, 89 ss.; M. CAVINO, *Corte costituzionale e certezza del diritto*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12/1999, 2359 ss.; F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, in F. MODUGNO (a cura di), Milano, Giuffrè, 2000, 73 ss.; S. BERTEA, *La certezza del diritto nel dibattito teorico-giuridico contemporaneo*, in *Materiali per uno studio della cultura giuridica*, n. 1/2001, 131 ss.; G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, in *Rassegna forense*, n. 1/2006, 307 ss.; G. PALOMBELLA, *Dopo la certezza: il diritto in equilibrio tra giustizia e democrazia*, Bari, Dedalo, 2006; A. RUGGERI, *La certezza del diritto al crocevia tra dinamiche della normazione ed esperienze di giustizia costituzionale*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2006; P. GROSSI, *Sulla odierna "incertezza" del diritto*, in *Giustizia civile*, n. 4/2014, 921 ss.

<sup>11</sup> Si tratta della stagione delle ordinanze c.d. monitorie. La decisione, che ha inaugurato la recente «saga», ha preso avvio dal procedimento nei confronti di Marco Cappato da cui è scaturita l'ordinanza n. 207 del 2018 conclusasi con la sentenza n. 242 del 2019 avente ad oggetto la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 580 del Codice penale. Il carattere innovativo di tale *escamotage* processuale consiste in un monito che non è più sine die, ma ha una specifica data di scadenza, oltre la quale interviene una sentenza di natura additiva. Così, questo schema assume i contorni di un'invasione di campo condizionata al verificarsi del mancato intervento legislativo: la Corte mette in mora il Parlamento, prefigurando le conseguenze di un mancato esercizio delle sue proprie prerogative. In tali casi, lo strumento processuale dell'ordinanza di rinvio diventa un formidabile mezzo di dialogo con i principali interlocutori del giudice costituzionale. Sul punto come è noto buona parte della dottrina ha accolto in vario modo questa innovazione in modo anche particolarmente critico sul punto si v. di recente ex *multis* A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi*, n. 12/2022, 198, il quale osserva come «L'ordinanza interlocutoria conteneva integralmente il contenuto dell'illegittimità costituzionale che, poi, è stata ripetuta, con qualche ritocco, nella sentenza pronunciata allo scadere del termine. Delimitato il campo in maniera così puntuale nell'ordinanza, quale spazio residuava agli organi elettivi? Era l'unica soluzione l'annullamento additivo, peraltro ancora una volta senza "rime obbligate", la scelta più invasiva della libertà degli organi elettivi di bilanciare i valori in gioco?»; A. RUGGERI, *La giustizia costituzionale in navigazione verso l'ignoto*, in *Rivista di Diritti comparati*, n. 2/2022, 13, laddove afferma come «Non si ha ormai più – a quanto pare – una tipizzazione dei casi idonei a sfociare in una pronuncia d'inammissibilità (talvolta, persino *manifesta*) rispetto a quelli che invece spianano la via alla trattazione nel merito delle questioni portate alla cognizione della Corte. Ed è chiaro che tutto ciò non è, poi, senza conseguenze anche sul versante dei rapporti con i giudici comuni, incoraggiati dalle inusuali aperture connesse al *trend* del "riaccentramento"»; ID, *La Corte costituzionale e il processo incidentale, tra regole e regolarità*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 2; M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'ordinanza n. 207 del 2018 in nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 645 e ss.; M. CECCHETTI, *Appunti diagnostici e prognostici in vista della definizione del giudizio costituzionale sul "caso Cappato"*, in *Federalismi*, n. 17/2019; R. DICKMANN, *Considerazioni sui profili funzionali processuali e "politici" delle ordinanze monitorie di rinvio della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 22/2021. A partire dall'anno 2018, dal Servizio Studi della Corte costituzionale sul tema del "Dialogo con il legislatore e gli organi di governo: moniti, auspici, inviti e richiami nella giurisprudenza costituzionale" dimostrano il ricorso crescente ai moniti rivolti al legislatore da parte della Consulta, i quali sono passati dai 10 del 2018 ai 20 del 2019 e dai 25 del 2020 ai 29 del 2021. Rispetto al 2018, dunque, il numero di decisioni in tal senso è pressoché triplicato. I dati sono liberamente consultabili all'indirizzo [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), sezione Studi e ricerche.

<sup>12</sup> A. RUGGERI, *Le Corti e le sirene della politica*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, cit., 691.

<sup>13</sup> Sul punto si v. L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro Amministrativo*, 1971, III, 8-16, dove definisce il titolo V come un "caos verbale" nel senso di una «formulazione tanto eterogenea e spesso così poco razionali e coordinate, da porre in aperto conflitto l'interpretazione testuale e

rischio di una sua supplenza e sostituzione al legislatore appare errato. Infatti, l'ambiguità semantica di certe disposizioni costituzionali genera questo ruolo di supplenza della Corte<sup>14</sup> e su questo il legislatore dovrebbe intervenire.

## **2. I vari tentativi ricostruttivi del ruolo Presidente della Repubblica a partire dall'Assemblea costituente**

---

l'interpretazione sistematica di essi». In realtà, Paladin non riteneva che queste pagine dovessero essere scritte dalla Corte ma dal legislatore (cfr. L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, cit., 35) né in realtà il suo pensiero poteva essere considerato come invece da molti ritenuto, l'idea di un anti-regionalista (cfr. S. MANGIAMELI, *Il titolo V della costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, 11, nota 33). Che la pagine di Paladin siano state scritte dalla Corte costituzionale è una convinzione ripetutamente rilevata del tempo (A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973; A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia in Europa*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2021, 42-48, al quale si rinvia alla giurisprudenza richiamata a fondamento della tesi; S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, spec. 75 ss. il quale, a proposito del Titolo V novellato nel 2001, discorre di un regionalismo «immaginario», contrapponendolo al regionalismo reale, emergente dalla prassi e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale).

<sup>14</sup> Il tema della necessità di un ripudio del linguaggio fatto di principi e sulla necessità di utilizzare un linguaggio quanto più dettagliato per evitare il rischio di arbitrarietà era già chiaro a H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1981, 255-256, nota 9.

L'incertezza definitoria del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale<sup>15</sup> rappresenta una tra le questioni più problematiche che ha interessato la dottrina costituzionalistica<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Come è noto le principali difficoltà emerse in assemblea costituente riguardò la definizione della Corte costituzionale, alcuni come Calamandrei ne sottolineò il carattere para-legislativo evidenziando l'estraneità di tale organo rispetto a quello giudiziario e riconoscendo funzioni non solo di legislatore negativo ma altresì positivo (cfr. P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padova, Cedam, 1950); altra dottrina si espresse, invece, a favore della natura giurisdizionale dell'organo che non poteva venire meno né per a seguito del controllo accentrato né per le connotazioni politiche (G. AZZARITI, *Considerazioni sulla nuova disciplina del sindacato sulla costituzionalità delle leggi* (1948) e *Gli effetti delle pronunzie sulla costituzionalità delle leggi* (1950), in *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1951, 127 ss. e 136 ss.; C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia* (1950), in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 269 ss.; E. GARBAGNATI, *Sull'efficacia delle decisioni della Corte costituzionale*, in *Jus*, 1950, 232 ss.; P. PIERANDREI, *Le decisioni degli organi della giustizia costituzionale (natura-efficacia-esecuzione)* (1954), in *Scritti di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1964, III, 85 ss.). Oppure va ricordato anche come altri intesero il concetto di giurisdizione non come giurisdizione di tipo contenzioso ma come volontaria giurisdizione per mancanza di una lite in senso proprio (cfr. M. CAPPELLETTI, *Pronunce di rigetto nel processo costituzionale delle libertà e cosa giudicata*, in *Rivista di diritto processuale*, 1956, 135 ss. e *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano, Giuffrè, 1957). Il dibattito sulla natura della Corte costituzionale in realtà non si è mai sopito continua anche oggi, si vedano vari scritti relativi ai tanti convegni che sono stati organizzati dall'Associazione del Gruppo di Pisa che hanno definitivamente portato allo scoperto la dimensione *politica* dell'attività della Corte costituzionale, rimasta fino a quel momento sottotraccia. Ad esempio, il volume curato da Romboli, intitolato a «*La giustizia costituzionale a una svolta*», presupposto per una altrettanto decisa accentuazione programmatica (almeno in una parte degli autori intervenuti) delle ragioni del processo come antidoto alla politicizzazione della Corte, come forma-limite della sua stessa legittimazione *così come Ex plurimis*, R. ROMBOLI (a cura di), *Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Torino, Giappichelli, 2017; V. TONDI DELLA MURA - M. CARDUCCI - R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica, svoltosi ad Otranto il 4 e 5 giugno 2004*, Torino, Giappichelli, 2005; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi*, n. 12/2021; M. TROISI, *Le Pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, cit., 15 ss.; A. RUGGERI, *Il giudice-camaleonte e la salvaguardia dei diritti fondamentali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2022, 25 ss.; ID., *La giustizia costituzionale in navigazione verso l'ignoto*, in *Diritti comparati*, n. 2/2022, 9 giugno 2022; R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2017; G. BISOGNI, *La 'politicità' del giudizio sulle leggi. Tra le origini costituenti e il dibattito giuristico contemporaneo*, Torino, Giappichelli, 2017; M. RAVERAIRA, *Il giudizio sulle leggi: la Corte costituzionale sempre più in bilico tra giurisdizione e politica*, in *Lo Stato*, n. 11/2018, 123 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, 251 ss. (sul cui pensiero, criticamente, R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019, 757 ss. E. CHELLI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, 777 ss.); C. PADULA (a cura di), *Una nuova stagione creativa della Corte costituzionale?* Napoli, Editoriale Scientifica, 2020. In prospettiva comparata, v., poi, utilmente, L. MEZZETTI - E. FERIOLI (a cura di), *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, Bologna, Bonomo, 2018.

<sup>16</sup> L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, 236: «da Presidenza della Repubblica si mostra la più difficile e la più sfuggente fra le cariche pubbliche previste dal vigente ordinamento costituzionale (...), mentre i lavori preparatori della Costituente evidenziano ancor meglio, a loro volta, la scarsa chiarezza delle idee, l'incapacità di prevedere i veri problemi (...), la deliberata volontà di non condizionare i possibili sviluppi della prassi e di non determinare con troppa precisione le caratteristiche dell'ufficio presidenziale, limitandosi invece a tracciare uno schema molto aperto e molto elastico». Parla di «agnosticismo costituzionale», invece che di generale ambiguità del testo costituzionale, C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica. Il tutore di cui non riusciamo fare a meno*, Bologna, il Mulino, 2003, 74, in quanto «l'Assemblea costituente delineò, nel quadro di una forma di governo appena abbozzata e certamente poco razionalizzata, una figura presidenziale suscettibile di evolvere sia verso funzioni meramente rappresentative e rigorosamente rispettose del circuito governo-Parlamento sia verso funzioni politiche autonome più attive e incisive». Per alcuni contributi che tendono ad effettuare una ricostruzione in assemblea costituente del capo dello Stato si v. A. MASTROPAOLO, *Il Presidente della Repubblica e il regime parlamentare in Italia: una coabitazione problematica*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2022, 137 ss.; ID., *Il dualismo rimosso. La funzione del presidente della repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013; E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 14 ss.; S. SEPE, *Il Presidente della Repubblica tra i poteri*, in G. ACOCELLA (a cura di), *Per una cultura della legalità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 114 ss. In particolare si ricorda in questa sede la definizione di Capo dello Stato del Presidente della Repubblica quale grande regolatore del gioco costituzionale (cfr. E. TOSATO, in sede di discussione nell'Assemblea costituente, seduta del 19 settembre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, Camera dei Deputati - Segretariato, Roma, 1970, 2946);

Con riferimento al Presidente della Repubblica si ricorderanno le varie definizioni fornite in Assemblea costituente<sup>17</sup> volte a mettere in risalto il carattere garantista del capo dello Stato quale organo neutrale all'attività di indirizzo di indirizzo politico: «grande regolatore del gioco costituzionale»<sup>18</sup>; «il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica»<sup>19</sup>; «garante o tutore della Costituzione» in quanto titolare di un controllo esclusivamente giuridico sulle decisioni adottate dal circuito governo-parlamento<sup>20</sup>; «*guardien de la Constitution*»<sup>21</sup>, inteso come mero controllore negativo e privo di indirizzo politico.

A siffatte definizioni si iniziarono a frapporre ricostruzioni, a partire da quella di Carlo Esposito, volte a sottolineare il suo attivismo politico. In particolare, quest'ultimo metteva in evidenza l'intrinseca politicità della figura presidenziale e quindi un ruolo non *negativo* ma politicamente *attivo*. In parole povere «la tesi del capo dello Stato come organo politico imparziale e *super partes* apparterebbe al mondo delle ricostruzioni *mistiche* e non a quello delle definizioni *realistiche*»<sup>22</sup>. Pertanto, il Presidente della Repubblica risultava contitolare,

---

la definizione di Ruini di Presidente della Repubblica come capo spirituale più che ancora temporale della Repubblica (M. RUINI, *Relatore sul progetto varato dalla «Commissione dei settantacinque», di cui era presidente*, in V. FALZONE - F. PALERMO - F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata di note e riferimenti*, Roma, Colombo, 1950, 148-149; la critica di questa raffigurazione che ne dà, invece V.E. Orlando definendo il Presidente della Repubblica nei termini di re travicello (V.E. ORLANDO, *Atti costituenti 23 ottobre 1947*).

<sup>17</sup> Per una ricostruzione del dibattito in costituente sulle varie vesti assunte dal Presidente della Repubblica, si v. il recentissimo contributo di A. MASTROPAOLO, *Il Presidente della Repubblica e il regime parlamentare in Italia: una coabitazione problematica*, cit.

<sup>18</sup> E. Tosato, in sede di discussione nell'Assemblea costituente, seduta del 19 settembre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, vol. IV, Roma, Camera dei deputati - Segretariato Generale, 1970, 2946. Tali parole sono richiamate da G. AZZARITI, *Osservazioni sul Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, in ID. (a cura di), *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000, 419, nota 8, che sottolinea il contributo decisivo di questo autore nell'Assemblea costituente.

<sup>19</sup> M. Ruini, relatore sul progetto varato dalla «Commissione dei settantacinque», di cui era presidente, in V. FALZONE - F. PALERMO - F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata di note e riferimenti*, Roma, Colombo, 1950, 148-149.

<sup>20</sup> S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, *Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984*, Milano, Giuffrè, 1985, 17 ss., nonché ID., *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1949, 23 ss., ora in ID., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Milano, Giuffrè, 1992, 241 ss.; ID. - B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto discipline pubbliche.*, vol. XI, Torino, Giappichelli, 1996, 417-427, specie 422 ss.

<sup>21</sup> F. ARDANT, *L'article 5 et la fonction présidentielle Pouvoir*, 1987, 37-62; R. ROMI, *Le président de la république, interprète de la Constitution*, in *Révue de droit public et de science politique*, 1987, 1268 ss.; I. RICHIR, *Le chef de l'État et le juge constitutionnel, gardiens de la Constitution*, in *Révue de droit public et de science politique*, 1999, 1054 ss.; in Italia per una simile definizione del Presidente della Repubblica si v. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1976, 683; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIII ed. riveduta e corretta da G. Silvestri, Milano, Giuffrè, 2013, 472, nonché ID., *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXI, Milano, Giuffrè, 1971, 134 ss., in part. 162 ss.; per G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governo della crisi*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1985, 457 ss., in part. 462 già dai lavori in assemblea costituente emergeva una simile definizione del Presidente della Repubblica, in particolare si v. E. Tosato in sede di discussione nell'Assemblea costituente, seduta del 22 e 23 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, Roma, Camera dei Deputati - Segretariato Generale, 1970, dove sosteneva come al Presidente della Repubblica spetta «una funzione fondamentale di tutore e di guardiano della Costituzione» (22 ottobre 1947) e gli attribuiva il compito assieme alla Corte costituzionale «di salvaguardare e di tutelare l'osservanza della Costituzione nello svolgimento dell'attività degli organi costituzionali» (23 ottobre 1947).

<sup>22</sup> C. ESPOSITO, *Capo dello Stato (1960)*, in *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1992, 34; S. TRAVERSA, *Il Capo dello Stato parlamentare come reggitore dello Stato nelle crisi del sistema*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2011, 229 ss.

insieme agli altri organi costituzionali, di una funzione di indirizzo politico-costituzionale, che si poneva in contrapposizione all'indirizzo politico contingente della maggioranza<sup>23</sup>.

Compito del capo dello Stato era, per Barile, controllare l'indirizzo di maggioranza e di «correggerlo per allinearlo all'attuazione dei fini costituzionali»<sup>24</sup>. Questa idea, che mostrava una stretta connessione tra potere neutro e politico<sup>25</sup>, comportava che i poteri del Presidente della Repubblica dovevano essere esercitati pur sempre in modo non creativo e introduttivo di un indirizzo personale, svincolati da qualsiasi correlazione con il perseguimento dei fini costituzionali. Quindi, il Presidente doveva esercitare il suo potere per così dire a *rime obbligate*. Solo a fronte di una azione di negligente o impropria della maggioranza, poteva esercitare i propri poteri in costanza di un interesse costituzionale da privilegiare<sup>26</sup>.

La posizione che assume il Presidente della Repubblica fu definita di *equilibrio* da Enzo Cheli, diretta a rilevare le «crescenti difficoltà... nell'esercizio delle funzioni di direzione e

<sup>23</sup> Sul punto si v. G. MARANINI, *La posizione della Corte e dell'autorità giudiziaria in confronto all'indirizzo politico di regime (o costituzionale) e all'indirizzo politico di maggioranza*, in ID. (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1966; ID., *Le istituzioni costituzionali*, in AA.VV., *Aspetti di vita italiana contemporanea*, Bologna, il Mulino, 1957, 36-41, il quale osservava come il complesso dei poteri del Presidente si prestava ad una attività anche positiva e non solo negativa. Maranini rilevava come il Presidente della Repubblica era contitolare di una funzione di indirizzo politico. Critico fortemente nei confronti della ricostruzione data allora dal Presidente della Sezione della Corte di Cassazione G. COLLI, *Parlamento e Corte costituzionale*, in *L'eco della Stampa*, 1965, 69 ss.; S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, Società Editrice Vita e Pensiero, 1949, 45 ss., il quale già rilevava come il Presidente sarebbe strutturalmente sottratto alla logica dell'indirizzo politico e quindi si configurerebbe come un organo "esterno" di garanzia passiva del sistema costituzionale. Successivamente l'A. tende a superare l'identificazione del Presidente della Repubblica come garante passivo sostenendone il valore anche di garante attivo, seppure scevro da un vero e proprio indirizzo politico. Al riguardo si v. S. GALEOTTI - B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella costituzione italiana*, in *Digesto discipline giuridica*, vol. XI, Torino, Giappichelli, 1996, 422 ss.; sul ruolo attivo e non solo passivo del Presidente della Repubblica si v. anche ex multis E. BETTINELLI, *Il ruolo di garanzia elettiva del Presidente della Repubblica (in un sistema politico che deraglia)*, in *Quaderni del Seminario Studi e ricerche parlamentari Tosi*, n. 21/2010.

<sup>24</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1957, 307 ss., il quale argomentava in dettaglio, alcuni elementi di rilievo in tema dell'equilibrio dei poteri. «Esistono, infatti, a mio modo di vedere, due aspetti dell'indirizzo politico: un indirizzo generale o costituzionale, tendente all'attuazione della Costituzione, poggiante sulla costituzione materiale e sulla risultante delle forze politiche sottostanti e tendente all'attuazione della Costituzione, poggiante sulla costituzione materiale e sulla risultante delle forze politiche sottostanti e tendente ad attuare i fini costituzionali permanenti; ed un indirizzo politico contingente, di maggioranza che è anch'esso condizionato e vincolato nei fini della Costituzione ma [...] che comprende poi tutta la gamma dei fini secondari, privi di qualsiasi rilievo costituzionale». Tuttavia, occorre precisare che Barile riconosce, quindi, una contitolarità di indirizzo politico costituzionale che differisce rispetto a quella politica in quanto «non [era] libera nella scelta del fine, ma espressamente vincolata dalla costituzione» (op. cit., 309); Sul punto si v. anche ID., *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 356-357, laddove con riferimento alla ricostruzione da lui fornita dell'indirizzo politico costituzionale ravvisa come «L'effettività dei poteri presidenziali, come credo di aver dimostrato, nasce dalla breccia fatta nel principio dell'irresponsabilità del Capo dello Stato: introdotta una sua responsabilità penale e una sua responsabilità politica, non gli si poteva negare la libertà nell'esercizio dei suoi poteri, che in tal modo diventavano, appunto, effettivi». Oggi, la figura del capo dello Stato si erge dunque con tutto «il peso di una forza politica nuova ed autorevole fra gli organi politico-costituzionali tradizionali: e, accanto ed insieme alla Corte costituzionale, caratterizza la fisionomia di questa nostra Repubblica». In un momento successivo del suo pensiero, Paolo Barile modifica la sua idea di Capo dello Stato titolare di un vero e proprio potere di indirizzo politico sostenendo che era titolare di un potere politico indicando i possibili momenti di conflitto tra potere presidenziale e indirizzo politico quali: controfirma, scioglimento anticipato e nomine presidenziali. Al riguardo si v. P. Barile, *Relazione di sintesi*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Atti di un convegno (Messina - Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984)*, cit.

<sup>25</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 308-309.

<sup>26</sup> Sull'utilizzo della metafora delle rime obbligate non solo con riferimento alla Corte costituzionale ma anche riguardo all'attività del Presidente della Repubblica si v. P. STANCATI, *Della "neutralità" del Capo dello Stato in tempo di crisi: sulla (presunta) "deriva presidenzialista" nella più recente evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia, con precipuo raffronto all'esperienza weimariana*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2013, 14 ss.

di selezione delle scelte affidate al sistema dei partiti» oltre che la «pressione delle diverse domande sociali ... non filtrate e non filtrabili attraverso i canali della rappresentanza politica». L'intervento di Cheli confermava l'idea della flessibilità e della elasticità dei poteri del Presidente e riproponeva la tesi secondo cui la situazione di crisi poteva «orientare l'azione del capo dello Stato verso lo svolgimento di un ruolo peculiare di mediazione e sutura tra le varie componenti, sociali ed istituzionali, la cui divaricazione si è andata aggravando»<sup>27</sup>. In questo modo Cheli arrivava a definirlo come titolare di un proprio indirizzo politico, distinto e talvolta contrapposto all'indirizzo politico della maggioranza<sup>28</sup>. Un ruolo quello del Presidente della Repubblica «dotato di una propria specifica politicità consistente essenzialmente nel fatto che è diretto a porre le condizioni ed i confini perché gli attori del processo di decisione politica agiscono nel modo più efficace e conforme ai valori che presiedono alla convivenza costituzionale»<sup>29</sup>.

Idealisticamente, mettendo in evidenza questo ruolo di mediazione del capo dello Stato<sup>30</sup>, si è posta la domanda se detta mediazione fosse o meno compatibile con

<sup>27</sup> E. CHELI, *Poteri autonomi del Capo dello Stato e controfirma ministeriale*, in *Quaderni costituzionali*, 1983, 361 e ss. In altro scritto dello stesso periodo l'autore trae la conclusione che necessitano di controfirma i soli atti presidenziali che scaturiscono da una proposta ministeriale ID, *Sub Art. 89*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, cit., 146.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Oltre a Cheli, sul ruolo del Presidente della Repubblica come moderatore dei poteri politici attivi si v. già la ricostruzione tradizionalmente data da Constant del Presidente della Repubblica come *pouvoir modérateur et intermédiaire*, manifestazione di un *pouvoir préservateur*, che, nell'ottica della divisione dei poteri, impedisce la prevaricazione di un potere sull'altro, nel senso bene espresso qualche anno più tardi (1830) da A. Thiers con la celebre formula «le Roi règne et ne gouverne pas». Un potere che non governa, ma rappresenta l'unità e l'imparzialità dello Stato contro la divisione e la parzialità delle forze politiche. Secondo Constant, il capo dello Stato (parlamentare) si pone al di fuori dei tre poteri tradizionali, per svolgere funzioni di risoluzione delle crisi: un soggetto che diventa protagonista solo quando il sistema si inceppa per crisi o conflitti che ne determinano lo stallo. Già in Assemblea costituente si vedano le dichiarazioni rese dall'on. Dominedò. 21 ottobre 1947 il quale identificava il Capo dello Stato come «il supremo moderatore dell'indirizzo politico del paese, il tutore e custode della Costituzione». In questo senso G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana. (Note preliminari)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, 903 ss., ora ripubblicato in ID., *Dalla Costituzione all'Unione europea (del fare diritto per cinquant'anni)*, vol. I, Napoli, Jovene, 1994, 309 ss.; A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Presidente della repubblica e maggioranza di governo*, in AA. VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., 92, che riconoscono al capo dello Stato «un ruolo dotato di una propria specifica politicità, consistente essenzialmente nel fatto che è diretto a porre le condizioni e i confini perché gli attori del processo di decisione politica agiscano nel modo più efficace e più conforme ai valori che presiedono alla convivenza costituzionale»; v. anche ID., *Il Capo dello Stato come rappresentante dell'unità nazionale*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Lezioni magistrali di Diritto Costituzionale*, Modena, Mucchi, 2012, 29 ss., specie 37-38; M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari, Carocci, 2002, 139 ss., secondo cui «in tal modo le funzioni presidenziali di garante della Costituzione e di rappresentante dell'unità nazionale possono completarsi in modo circolare, viaggiando insieme»; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, 172 ss., ora in ID., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 147 ss., che ribadisce l'estraneità presidenziale al circuito dell'indirizzo politico; G. D'ORAZIO, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale: I rapporti nel sistema e nella prassi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, 1939 ss.; G.M. SALERNO, *Presidente della Repubblica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, 4451-4452; G. AZZARITI, *Uno schiaffo inquietante al Presidente della Repubblica*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2009, 1; A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni delle prassi*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1997, 174, nella parte in cui afferma che «Presidente ora si accosta ai processi politico-decisionali, rimanendovi ad ogni modo estranee, ora persino si inserisce al loro interno, ma sempre e solo per correggere, stimolare, far convergere e, dunque, moderare e (latamente) «controllare». In contrapposizione alla ricostruzione del potere neutro e moderatore è la ricostruzione offerta da C. ESPOSITO, *Capo dello Stato (1960)*, in *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1992, 34, il quale lo considera e come suddetta ricostruzione di moderatore data al Capo dello Stato sarebbe servita invece «per accrescere il numero e la portata dei poteri personali del Presidente della Repubblica».

<sup>30</sup> Ex multis M. C. GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in *Rivista AIC*, 2009; S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica da garante ad arbitro? (Qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)*, in *Scritti in memoria di L. Paladin*, vol. III, Napoli, Jovene, 2004, 1213 ss., rinviene nel capo dello Stato un organo

quell'attivismo che emerge con particolare riferimento: al procedimento di formazione del Governo; alla capacità di scioglimento delle camere; al potere di utilizzare forme di esternazione formali e soprattutto informali<sup>31</sup>. In realtà occorre precisare come spesso vige una grossa confusione in merito alla possibile dicotomia tra attivismo e neutralità del Presidente della Repubblica. Invero affermarne l'attivismo non significa negarne la neutralità e imparzialità<sup>32</sup>.

---

di «mediazione» e di «arbitraggio politico» tra governo e maggioranza, da un lato, ed opposizione, dall'altro, nonché C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in A. BARBERA - T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, BUP, 2008, 23 ss., specie 43, e C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/2002, 171 ss.; M.C. GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di L. Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. II, *Dell'organizzazione costituzionale*, Napoli, Jovene, 2009, 569 ss.; G.C. DE MARTIN, *Il (crescente) ruolo di mediazione del Presidente della Repubblica*, in *Amministrazione in Cammino*, 2 maggio 2022, 5.

<sup>31</sup> Per una ricostruzione dell'esternazione presidenziale in termini di "potere", si v. a ricostruzione del potere (o della facoltà) di esternazione del Presidente della Repubblica si vedano, tra i numerosi studi, A. I. ARENA, *L'esternazione del pubblico potere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; G. DELLEDONNE - L. GORI, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2021, 321-353; G. D'ORAZIO, *Sul nuovo corso delle esternazioni presidenziali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983; M. DOGLIANI, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997; G. FILIPPETTA, *Le esternazioni del Capo dello Stato tra controfirma ministeriale e "sindacato" parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 3218-3243; M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Milano, Giuffrè, 2012; M. C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011; ID., *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, Giuffrè, 1986; T. MARTINES, *Il potere di esternazione del presidente della Repubblica*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1985; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Note sul cosiddetto potere di esternazione del Capo dello Stato*, in *Studi in onore di Ignazio Scotto*, Roma, Edizioni Italiane, 1992; G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (appunti)*, in *Archivio giuridico*, 1957, 19 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Il Corriere giuridico*, n. 7/1991.

<sup>32</sup> La dottrina del potere neutro è sviluppata da Benjamin Constant. Nella fase più avanzata della sua riflessione Constant individua cinque poteri pubblici: il potere esecutivo, il potere dell'assemblea ereditaria, il potere rappresentativo dell'assemblea elettiva, il potere giudiziario e il potere regale. Cfr. B. CONSTANT, *Riflessioni sulle costituzioni e sulle garanzie (1814)*, Roma, Ideazione, 1999, 47 ss. Il re smette però di essere il vertice del potere esecutivo, e rimane estraneo sia alla funzione legislativa sia alla funzione giurisdizionale per collocarsi al di sopra del poter politico con una funzione regolatrice in quanto fattore di moderazione tra gli altri poteri con un compito di rappresentanza "della stabilità e della qualità". Così nella lettura di C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione (1928)*, Milano, Giuffrè, 1984, 387. Si tratta di un passaggio nevralgico della storia delle idee che segna il definitivo abbandono delle dottrine del governo misto, sul punto J. C. VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, Clarendon Press, 1967, 204-205. La dottrina del potere neutro è ripresa da Carl Schmitt in C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1981, il quale tuttavia attribuisce ad esso una funzione attiva come terzo in grado di imporre la sua volontà, nei momenti in cui lo Stato sembra dissolversi, e ricreare così l'unità dello Stato. Essa è aspramente criticata da Hans Kelsen il quale ne rileva il carattere di finzione legata alla dottrina costituzionalistica del XIX secolo. Egli così riconosce più in generale che «Poiché la monarchia costituzionale deriva dalla monarchia assoluta, la dottrina che la riguarda è conseguentemente guidata, sotto molti rispetti, dal desiderio di far apparire la diminuzione di potere che il monarca, già assoluto, ha subito, più piccola e insignificante possibile, o anche dissimularla del tutto». E conclude rilevando che le idee della dottrina della monarchia costituzionale «hanno influito in modo più o meno cosciente, sulla organizzazione delle moderne democrazie». Cfr. H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1981, 149 e 152. Anche altri hanno sostenuto il carattere di potere neutro in maggiore continuità con Constant: «Il est la force génératrice du mécanisme, il donne l'impulsion au rouage savant, qui fait jouer la volonté nationale par l'intermédiaire des ministres et du parlement». Cfr. R. REDSLOB, *Le régime parlementaire. Étude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France de Tchécoslovaquie, de L'Empire Allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Paris, Marcel Giard, 1924, 6: « nella terza Repubblica ... al Capo dello Stato fu attribuita solamente la posizione di un elemento neutrale, che sta al di sopra dei fattori di forza statali, ma che per ciò appunto è privato di una reale partecipazione alla direzione degli affari»; G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato (1900)*, Milano, Giuffrè, 1949, 257-258. Per una rivisitazione della teoria del potere neutro di costantiniana memoria e per una sua estensione anche alla Corte costituzionale si v. GIU. SERGES, *Il potere neutro del giudice delle leggi e la sua (inevitabile?) "responsabilizzazione" politico-istituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, cit., 357-358; P. PINNA, *La*

Il potere neutro, infatti, non esprime alcun significato politico e non può sostituirsi mai a un potere politico attivo<sup>33</sup>. È vero che il capo dello Stato per operare deve entrare «direttamente nei meccanismi più delicati del circuito politico istituzionale sia con poteri particolarmente incisivi (nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, scioglimento anticipato delle Camere), sia con vasto potere di controllo, di vigilanza, di denuncia e di suggerimento che lo porta a raccordarsi direttamente con l'opinione pubblica»<sup>34</sup>. Tuttavia, tale attivismo è pur sempre rivolto a conservare la stabilità e a mantenere ciò che esiste mentre solo il potere ministeriale ha «il diritto di proporre l'istituzione di quel che non esiste ancora»<sup>35</sup>. Quindi, il Presidente della Repubblica è sempre tenuto ad operare nel contesto politico in cui si trova senza tuttavia assumere posizione di parte nel processo attuativo dei principi costituzionali<sup>36</sup>. Se volessimo riconoscere una “politicalità” nel ruolo del capo dello Stato, questa andrebbe intesa come «un potere politico non nel senso che prenda le decisioni fondamentali ma in quanto è in grado di influenzarle; non formula indirizzi ma mantiene quelli esistenti o favorisce i nuovi che stanno emergendo; non controlla le decisioni attraverso poteri di annullamento ma facendo riflettere chi decide; non lancia crociate o dà spallate, ma consiglia ed auspica»<sup>37</sup>. Egli svolge la sua funzione agendo e

---

*costituzione e la giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1999, 159 ss.; D. SCOPELLETTI, *Il canale giurisdizionale per il riconoscimento dei diritti: tra crisi della rappresentanza e supplenza nei confronti della politica*, cit., per una critica di detta teoria si v. ex multis M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente in Rivista AIC*, n. 1/2013, 513-530. Il potere neutro assume quale presupposto speculativo la “purezza” del ruolo presidenziale, dalla quale discenderebbero, non solo i poteri di «persuasione e di influenza» (cfr. T. MARCHI, *Il Capo dello Stato*, in A. LEVI - P. CALAMANDREI (a cura di), *Commentario della Costituzione italiana*, vol. II, Firenze, Barbera editore, 1950, 106; P. VIRGA *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1979, 220 del Capo dello Stato, ma soprattutto le sue cd. virtù taumaturgiche. In primis, la capacità presidenziale di “sterilizzare” i conflitti istituzionali e ristabilire la concordia tra tutte le forze politiche: come avviene generalmente in occasione della formazione dei governi tecnocratici (cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, Jovene, 1985, 49 ss.

<sup>33</sup> Sul punto si v. A. MORRONE, *Il presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Federalismi*, n. 2/2013, il quale in relazione al ruolo del Presidente della Repubblica nel contesto politico o più in generale il concetto di politicalità da attribuire al capo dello Stato, riprende la nota formula che impiega Zagrebelsky per definire la Corte costituzionale come organo “in-politico” nel senso nel duplice senso che è al contempo “dentro” la politica contingente, e “non” politica”; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Milano, Giuffrè, 2010, 538 ss., spec. 569, dove parla di un Presidente della Repubblica che non può essere “parte”, ma può “prendere parte” alle vicende politiche «o perché lo impone il buon funzionamento delle istituzioni o perché lo impone il mantenimento dell'unità nazionale»; A. BALDASSARE, *il Capo dello Stato*, cit., 235-236, il quale afferma «ma non significa affatto che il Presidente sia o debba essere una sorta di isola del sublime che emerge miracolosamente dal mare burrascoso della politica».

<sup>34</sup> L'impiego esponenziale delle esternazioni informali da parte del capo dello Stato si ricollega anche al tema dell'aumento della responsabilità politica diffusa dello stesso da parte dell'opinione pubblica. Sul punto si v. G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica. La prassi recente*, in *Studi parlamentari politici e costituzionali*, 1980, 11; ID. *Responsabilità (dir. Cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 1348 ss.; F. DIMORA, *Alla ricerca della responsabilità del capo dello stato*, Milano, Giuffrè, 1990, 165 ss.

<sup>35</sup> B. CONSTANT, *Réflexions sur les Constitutions, la distribution de pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, Nicolle-Gide, 1814, 2

<sup>36</sup> G. SILVESTRI, *Prefazione*, in A. BALDASSARE - G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, *Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Roma, Aracne, 2011, 10.

<sup>37</sup> A. BALDASSARE, *Il capo dello Stato*, cit., 236. Emerge una definizione del capo dello Stato come una sorta di magistratura dell'influenza è stato particolarmente ricco, sul punto si v. le definizioni in questo senso fornita in primis dal Giudice delle Leggi con sentenza n. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto dove ricorda come il capo dello Stato proprio per svolgere il proprio ruolo di “garante dell'equilibrio costituzionale e di “magistratura dell'influenza” necessita di «tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicando ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono»; già in assemblea costituente veniva definito in questo modo sul punto si v. M. RUINI, *Presidente della Commissione dei settantacinque, del 6 febbraio 1947*, in V. FALZONE - F. PALERMO - F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori*

servendosi di poteri di moderazione, di relativizzazione delle contrapposizioni politiche nonché di superamento dei conflitti politici che potrebbero impedire il buon funzionamento del sistema costituzionale. Suo compito è ricercare una sintesi tra la molteplicità delle forze politiche (partiti, movimenti, gruppi diffusi, ecc.) per garantire la solidarietà delle parti contrapposte, non solo nell'ambito dello Stato persona ma anche e soprattutto in quello più ampio della comunità nazionale<sup>38</sup>.

Di fronte alla consapevolezza da parte del capo dello Stato di provocare la ricostituzione del circuito politico e degli equilibri ordinari, abbiamo assistito «gradualmente ad [un] amplia[mento] [de]gli spazi concessi ai «custodi della costituzione», alle sedi di controllo, garanzia, arbitraggio situate in posizione di relativo distacco dal sistema dei partiti... Nella congiuntura che si è andata così sviluppando i «custodi della costituzione» sono stati, pertanto, investiti di tensioni nuove, che hanno finito per rafforzare non soltanto le tradizionali funzioni di garanzia proprie di questi organi, ma anche una loro presenza attiva, per certi aspetti, concorrenziale rispetto ai centri ordinari di formazione delle scelte di indirizzo politico»<sup>39</sup>.

Siffatta ricostruzione, respinge sia l'idea di un Presidente-notaio, cioè una sorta di una *quasi magistratura* posta come garanzia impersonale dei principi costituzionali, sia l'idea opposta di un Presidente immesso nel processo di decisione politica o addirittura portatore di una

---

*preparatori*, Roma, Colombo, 1948, 148 ss.; G. BURDEAU, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Paris, 1932, trad. it. di S. Cotta, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, Giuffrè, 1950, 124; G. SCACCIA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013*, in AA.VV., *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 39 ss., in part. 50; U. ALLEGRETTI, *Il Presidente della Repubblica tra diritto e storia*, in *Rivista AIC*, 2007, cit., 1, il quale afferma come il Presidente della Repubblica sia una figura «adeguata a un quadro democratico, in cui il capo dello stato si inserisse in una trama di istituzioni nelle quali [...] non si presentasse come decisore definitivo e supremo, ma come “magistrato di persuasione e di influenza”, “tutore e guardiano della Costituzione” dotato di un ruolo di “imparzialità” e magari neutralità” mai di titolarità all'indirizzo politico»; M. OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del Presidente*, in *Il Mulino*, n. 2/2012, 236; T. MARCHI, *Il Capo dello Stato*, in P. CALAMANDREI - A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, cit., 106. Sul punto si v. anche V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica a settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., 913. In precedenza già C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., II, 699, e T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXI, Milano, Treccani, 1971, 134 ss.; ID., *Il potere di esternazione*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., 138-139, nella parte in cui sostiene come le attribuzioni costituzionali proprie dell'organo gli conferiscono una notevole «forza politica» che il Presidente può far valere nei confronti del Governo e delle Camere nell'esercizio, oltre che dei poteri di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, dei poteri di controllo, di iniziativa e di impulso che gli sono stati affidati. Il Presidente della Repubblica si pone in tal modo, come «garante politico» della Costituzione e come rappresentante (non soltanto simbolico) dell'unità nazionale (con tutte le reciproche implicazioni che in tali posizioni possono essere rinvenute». Secondo Martines, che, proprio a partire dalle funzioni presidenziali di controllo e spinta, elabora la teoria del capo dello Stato come forza politica, in quanto capace di incidere sulla fissazione e sulla realizzazione dell'«indirizzo politico od amministrativo del Governo». Così nel suo contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche (T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957, ora in *Opere*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 2000, 181) nonché, ID., *Indirizzo politico (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XXI, 1971, 459, dove l'A. precisa che il potere presidenziale di influenza sull'attuazione dell'indirizzo dell'Esecutivo consiste nella verifica della armonia di questa fase con la Costituzione.

<sup>38</sup> A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in *Manuale di diritto pubblico*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), Bologna, Zanichelli 1985, 533 ss.

<sup>39</sup> E. CHELI, Introduzione, in P. BARILE - E. CHELI - S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Milano, Giuffrè, 1982, 17.

quota di indirizzo politico<sup>40</sup>. La stretta connessione tra potere neutro e politico<sup>41</sup> comporta che i poteri del Presidente della Repubblica dovranno essere esercitati pur sempre in modo non creativo e introduttivo di un indirizzo personale, non potendo essere svincolati da qualsiasi correlazione con il perseguimento dei fini costituzionali.

## 2.1. Il ruolo del capo dello Stato secondo la Corte costituzionale

La ricostruzione fin qui svolta del Presidente della Repubblica è in linea anche con quella fornita dalla Corte costituzionale in occasione del conflitto di attribuzione definito con sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013<sup>42</sup> tra Presidente della Repubblica nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo a seguito di intercettazioni indirette svolte nei confronti del capo dello Stato. In questa pronuncia, in particolare, la Corte definisce il Presidente della Repubblica come un potere collocato «al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e (...) al di sopra di tutte le parti politiche», che «dispone (...) di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri (...), che non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito».

In particolare, la Corte evidenzia il ruolo di mediatore del Presidente della Repubblica rispetto agli altri organi di potere, definendolo come «organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia»<sup>43</sup> e, come tale, teso a garantire prestazioni di unità al sistema<sup>44</sup>, vero e proprio simbolo strutturale di unità. Quindi anche la definizione del Presidente della Repubblica che dà la Corte,

---

<sup>40</sup> Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, Relazione del Presidente della Commissione, Presentata alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947, Roma, 1948, 11-12.; M. LUCIANI, *La funzione di garanzia politica del Presidente della Repubblica*, in C. DE FIORES (a cura di), *Lo stato della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2003; 132; E. BINDI - M. PERINI, *Il Capo dello stato: notaio o sovrano?*, Torino, Giappichelli, 2015; A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte. La saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, cit., 12; L. ELIA, *Alla ricerca di un notaio o di un custode della Repubblica? Testimonianza*, 1946, 193-196.

<sup>41</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 308-309.

<sup>42</sup> S. CECCANTI, *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013: il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l'equilibrio tra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 16 gennaio 2013; S. GIANNELLO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013: l'occasione per riflettere sulla responsabilità e sul ruolo del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013; E. FURNO, *La responsabilità del Presidente della Repubblica dopo la sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014; F. FERRARI, *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, in *Federalismi*, 19 giugno 2013; M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 5 febbraio 2013; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 22 febbraio 2013; G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, cit., 39-40; O. CHESSA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale fino al 2013*, in AA.VV., *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, *Atti del Seminario Annuale del Gruppo di Pisa*, in L. VIOLINI (a cura di), Milano, Giuffrè, 4 novembre 2014, 3; L. CARLASSARE, *La riservatezza del Presidente fra ragioni del caso e salvaguardia dei principi*, cit., 59.

<sup>43</sup> Punto 8.2 del Cons. dir.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

sostanzialmente legato alla concezione costantiniana di potere neutro, mette in luce la differenza tra attivismo e politicità del suo intervento. Infatti, questo aspetto si coglie quando il Giudice delle Leggi evidenzia come i poteri presidenziali hanno «lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali»<sup>45</sup>.

## ***2.2. La fisarmonica del Quirinale nella formazione del Governo Draghi e qualche suggerimento per contrarne l'espansione rileggendo Philippe Lauvaux e di Armel Le Divellec***

Sul punto si può pensare da ultimo alla formazione del governo Draghi<sup>46</sup>, che si è venuto a realizzare a ridosso del 2021 tra impasse politico, emergenza (sanitaria) e *pressing* Ue.

Infatti anche in questa situazione di crisi e emergenza non solo istituzionale ma anche di carattere economico, il Presidente della Repubblica, preso atto del fallimento del mandato esplorativo affidato al Presidente della Camera Fico, ha illustrato in un comunicato l'inopportunità di uno scioglimento anticipato delle camere per indire nuove elezioni, per

---

<sup>45</sup> Ibidem. La Corte al riguardo fa riferimento ad esempio emblematici dove emergerebbe questo ruolo del Presidente della Repubblica in grado di superare i momenti di stasi del sistema («per consentire al corpo elettorale di indicare la soluzione politica di uno stato di crisi, che non permette la formazione di un governo o incide in modo grave sulla rappresentatività del Parlamento»). Altresì al punto 9 la Corte fa riferimento anche come un atto formale quale lo scioglimento delle camere debba essere caratterizzato da alcune iniziative presidenziali informali. Al riguardo sul potere di scioglimento delle camere del presidente della repubblica, si v. C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare*, cit., 47 ss., e di M. TIMIANI, *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento anticipato delle Camere*, cit. In dottrina, sulla natura del potere di scioglimento anticipato delle Camere, si v. per tutti, P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari, vol. I, Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Milano, 1984, e vol. II, *Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, Milano, Giuffrè, 1988; ID., *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2011, 111 ss.

<sup>46</sup> Tra i recenti contributi che si sono interessati ad analizzare il ruolo assunto dal Presidente della Repubblica nella formazione del Governo Draghi si v. A. POGGI, *Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata*, in *Federalismi*, n. 19/2022; C. FUSARO, *Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sotto tutela?* in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2021, 3 ss.; A. RUGGERI, *Editoriale. La nascita del Governo Draghi, la resa senza condizioni della politica dei partiti alla politica del Presidente del Consiglio e i nuovi scenari che si prefigurano per i rapporti tra quest'ultimo e i Ministri*, in *Consulta Online*, 15 febbraio 2021; S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2021, parte III, 23 ss.; F. SEVERA, *La "formula Mattarella"*, in *Iacostituzione.info*, 17 febbraio 2021; M. AINIS, *La rivincita della Costituzione*, *La Repubblica*, 12 febbraio 2021; G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto*, in *La Repubblica*, 25 febbraio 2021; M. REVELLI, *Un altro deus ex machina sul piano inclinato della crisi*, in *Il Manifesto*, 16 febbraio 2021; G. SCICHLONE, *Il «Governo dei migliori»*, in *Il Mulino*, 9 febbraio 2021; S. FABBRINI, *Draghi e l'impatto sul futuro dei partiti*, in *Il Sole24ore*, 14 marzo 2021; N. LUPO, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi*, n. 8/2021, 138 ss.; A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta Online*, n. 2/2021, 379 ss.; A. ARCURI, *Dal Conte I a Draghi. Studio sulle novità nei procedimenti di formazione dei Governi della XVIII legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, spec. 22, 24-32; A. LUCARELLI, *Editoriale. Il modello dualista dei "presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *DPER online*, n. 1/2021; G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi*, n. 13/2021; M. DOGLIANI, *"Tacete filosofi nei compiti altrui": a proposito di Governo Draghi, emarginazione dei partiti, avvento di un mandarinato, di un'autocrazia*, in *Democrazia e Diritto*, n. 2/2021, 51-58; C. DE FIORES, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria politica*, n. 11/2021, 25 ss.

evitare che le procedure elettorali comportassero “un grave aumento dei contagi”, essendo necessario contrastare la pandemia COVID19 e presentare alla Commissione europea il piano per l'utilizzo dei fondi stanziati nell'ambito del programma *Next Generation EU*<sup>47</sup>. Il Presidente della Repubblica ha, quindi, convocato al Quirinale, per il giorno successivo, Mario Draghi, a cui ha conferito l'incarico di formare il Governo, che veniva accettato con riserva.

La vicenda della formazione del Governo Draghi conferma la natura a fisarmonica delle prerogative del Presidente della Repubblica, un Presidente che nei momenti di crisi interviene a garanzia dell'unità nazionale e correggendo le derive del sistema partitico nei momenti di emergenza<sup>48</sup>.

Sostanzialmente, le varie vicende politiche, da ultimo quella della formazione del Governo Draghi, hanno portato ad un allargamento sempre più ampio della fisarmonica presidenziale, portandola ad assumere certe scelte che paiono porsi oltre i limiti consentiti<sup>49</sup>. Questa situazione fu già avvertita da parte di Lauvaux e Le Divillec nel capitolo dedicato all'Italia del loro manuale di diritto comparato<sup>50</sup>. Per gli Autori due sono i pilastri su cui fondare l'interpretazione delle vicende istituzionali italiane, i partiti e il capo dello Stato italiano, che indiscutibilmente dispone di diritto e di fatto «des pouvoirs les plus larges et les moins contestés»<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Per una ricostruzione si v. M. MANDATO - G.S. STEGHER, *La nascita del Governo Draghi tra ruolo tutorio del Capo dello Stato e dinamiche partitiche*, in *Nomos*, n. 1/2021.

<sup>48</sup> In tal senso si v. G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*, cit., 54.

<sup>49</sup> In tal senso che la fisarmonica si sia aperta al massimo grado e forse anche i limiti costituzionalmente consentiti si v. M. PODETTA, *La sovraesposizione del Presidente Mattarella nella gestione delle crisi di governo durante il suo primo mandato*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2022; P. AMAROLI (a cura di), *Mattarella 1 & 2. L'ombrello di Draghi. Ritratti a matita dei 12 Presidenti*, Lucca, Edizioni La Vela, 2022, 22 ss.; *contra* nel senso che, di fatto, la fisarmonica parlamentare abbia retto e non si siano oltrepassati i limiti consentiti si v. N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi*, n. 8/2021, 147.

<sup>50</sup> P. LAUVAUX - A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2015, 823 - 837 (ripresa in Italia soprattutto da S. CECCANTI, *La Transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016, XIII-XV; S. CECCANTI - C. FUSARO - F. CLEMENTI, *L'Italie aujourd'hui. Contribution à la mise à jour du chapitre sur l'Italie du manuel par Philippe Lauvaux et Armel Le Divillec*, in T. PASQUIET - T. BRIAND (a cura di), *Spicilegium Juris Politici, Mélanges offerts à Philippe Lauvaux*, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2021; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni Costituzionali*, n.1/2013) secondo i quali il Presidente della Repubblica italiano è, tra i capi di Stato di regimi parlamentari, quello che dispone, in diritto e di fatto, dei più larghi e meno contestati poteri (*ibidem*, 852).

<sup>51</sup> P. LAUVAUX - A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, cit., 823. Infatti, seppure da un punto di vista formale i poteri del presidente della Repubblica sono esercitati con controfirma ministeriale siano proprie di un Capo dello stato in un parlamentarismo monista (al riguardo gli Autori riportano gli esempi delle due figure presidenziali delineate dalla Carta della IV Repubblica francese 1946 e la legge fondamentale di Bonn del 1949), sotto il profilo sostanziale gli atti del presidente della Repubblica sono espressione di un *pouvoir propre*. In particolare, gli Autori evidenziano come, rifacendosi all'esperienza tedesca del Presidente del Reich nella Repubblica di Weimar, il potere proprio capo dello Stato non deriva dall'assenza della controfirma essendovi stati casi in cui l'esercizio dei poteri presidenziali propri del capo dello stato sia stato accompagnato dalla controfirma ministeriale. Per gli Autori il potere proprio dipende dal fatto che la controfirma, qualora richiesta, sia dovuta, al netto di un utilizzo illegale o manifestamente abusivo. Ne deriva che quindi il “potere proprio” malgrado sia ancorato alla regola della controfirma non induce una competenza condivisa/concorrente. Al riguardo per la classificazione dei poteri propri del Presidente della Repubblica italiano secondo la ricostruzione di Lauvaux e Le Divillec si rinvia a C. SPINIELLO, *Formazione (e crisi) dei governi: il ruolo del Presidente della Repubblica verso un correttivo presidenziale della forma di governo parlamentare italiana*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 137, nota 8.

Gli Autori osservano come il secondo pilastro, ossia il capo dello Stato, sia rimasto adombrato dalla forza del primo<sup>52</sup>. Solo nel momento in cui il primo pilastro ha iniziato a mostrare i primi segni di cedimento si è avuto un sistema in cui il dualismo, costituito dai due pilastri individuati da Lauvaux e Le Divellec, si è affermato. Più precisamente a partire dalla Presidenza Scalfaro<sup>53</sup> e con la crisi dei partiti «le virtualità dualiste del sistema costituzionale si sono largamente rivelate a causa della crisi stessa che lo colpisce»<sup>54</sup>. È emersa, infatti, la fisionomia di un Presidente della Repubblica che assume le vesti di “grande regolatore del gioco costituzionale”<sup>55</sup>, che lo ha portato ad essere non più un semplice “regista” ma “protagonista” del copione per l’assenza di indirizzo politico nazionale<sup>56</sup>.

Dal 1989 in poi con l’indebolimento del sistema dei partiti, questo dualismo si è manifestato, come rivela anche Duverger<sup>57</sup>, a tal punto da portare ad un mutamento di fatto della forma di governo italiana definita dagli Autori nei termini di una “forma di governo parlamentare a correttivo presidenziale”<sup>58</sup>. Quanto detto emerge con il Governo Draghi in cui, in linea con la designazione dei governanti nelle precedenti legislature<sup>59</sup>, troviamo una continua espansione della fisarmonica presidenziale che, a causa del costante *impasse*

<sup>52</sup> Al riguardo si v. S. CECCANTI, *La Transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale*, cit., XIV.

<sup>53</sup> Sul punto si v. il recente studio di S. CECCANTI, *La Presidenza forte tra “gronchismo” e gollismo. Gronchi per una pratica “gollista” delle istituzioni con l’intento di aprire al centro-sinistra? Tra legittimità costituzionale sostanzialmente rispettata e fallimento politico*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, 165-166 il quale evidenzia come già prima una forma di “scricchiolio” delle virtualità dualiste, a cui facevano riferimento P. Lauvaux e Le Divellec, era emersa durante la Presidenza Gronchi.

<sup>54</sup> P. LAUVAUX - A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, cit., 837; una lettura delle virtualità dualiste con riferimento alla Presidenza Mattarella ci viene offerta da C. SPINIELLO, *Formazione (e crisi) dei governi: il ruolo del Presidente della Repubblica. Verso un correttivo presidenziale della forma di governo parlamentare italiana*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, cit., spec. 146 ss.

<sup>55</sup> E. Tosato, in sede di discussione nell’Assemblea costituente, seduta del 19 settembre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, cit.

<sup>56</sup> Assenza di indirizzo politico che lo porta inevitabilmente a svolgere un ruolo di supplenza. La metafora del passaggio del Presidente della Repubblica da regista a protagonista del copione è utilizzata da Zagrebelsky, *La democrazia dall’alto*, cit.,

<sup>57</sup> Sul punto si ricorda che il merito di Duverger è l’utilizzo del metodo combinatorio che considera necessaria per spiegare il funzionamento delle istituzioni, la stretta combinazione tra commento giuridico e analisi di scienza politica. Il suo metodo viene sintetizzato in varie occasioni ma specialmente in uno dei suoi ultimi scritti M. DUVERGER, *Le système politique français*, Paris, Puf, 1996, XXI edizione; per una rilettura attuale di detto metodo si v. S. CECCANTI, *Da Presutti al rilancio del metodo combinatorio*, in *Nomos*, n. 1/2022.

<sup>58</sup> Al riguardo si v. P. LAUVAUX - A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, cit., 942. Va evidenziato come le ricostruzioni di Lauvaux sono del resto fedeli all’impostazione che è emersa in Assemblea costituente del relatore Egido Tosato che sottolineava come il Presidente della Repubblica fosse il “grande regolatore del gioco costituzionale” che ricorda quello weimerano. Per la ricostruzione del pensiero di Egido Tosato si v. F. BRUNO, *Egido Tosato*, in *Nomos*, 2014.

<sup>59</sup> S. CECCANTI - S. CURRERI - G. PASSARELLI, *La designazione dei governanti*, in *Federalismi*, n. 19/2017.

politico, da eccezionale diventa ordinaria<sup>60</sup>. Infatti, il Presidente della Repubblica<sup>61</sup>, dopo il fallimento dell'esplorazione a termine semi-vincolata affidata al Presidente della Camera, è passato direttamente all'azione, nominando come Presidente del Consiglio un tecnico, Mario Draghi, persona di sua fiducia. Abbiamo avuto, quindi, un esecutivo che si è sorretto sulla designazione e sulla fiducia riposta da parte del capo dello Stato<sup>62</sup>. Malgrado le note divergenti tra coloro che hanno considerato la formazione del Governo Draghi come espressione di quella forma di governo parlamentare a correttivo presidenziale<sup>63</sup> e chi, invece, ne ha sottolineato il rispetto nei confronti della forma di governo parlamentare, diventa necessario svolgere una seria riflessione su quali possono essere le soluzioni possibili per evitare una espansione costante della fisarmonica presidenziale<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> In tal senso si v. G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto*, in La Repubblica, 25 febbraio 2021, spec. 27, laddove evidenzia come il passare ad un esercizio non più eccezionale una *tantum* indurrebbe a “un cambio di paradigma costituzionale” con un governo dall'alto che nasce con la fiducia del Capo dello Stato. Questo stato di cose, secondo l'A., «non è cosa buona per la democrazia, ma è ottima per l'oligarchia»; A. MANZELLA, *Il senso di una rielezione*, in Il Corriere della sera, 7 febbraio 2022: «negli ultimi decenni, i presidenti della Repubblica hanno ‘governato’: sorreggendo, correggendo e persino creando governi»; G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., laddove afferma come il correttivo presidenziale trova evidenti riscontri nel «coinvolgimento costante del Presidente della Repubblica in questioni che lambiscono (se non addirittura invadono) attività tipicamente espressive dell'indirizzo politico di governo»; S. CECCANTI, *L'Italie*, intervento programmato in occasione del *Forum International sur la Constitution et les Institutions* del 2022 sul tema della *démocratie exécutive*, Università di Lille, 17-19 marzo 2022, i cui atti del convegno saranno a breve disponibili; ID., *La forma di governo: la scelta semi-presidenziale senza alternative praticabili, come e perché*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 30 maggio 2013, il quale già nel 2013 durante la Presidenza Napolitano e la formazione del Governo Monti evidenziava come la fisarmonica restava costantemente aperta; di recente A. RUSSO, *I poteri di nomina del Presidente della Repubblica*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi Presidenziale tra continuità ed evoluzione*, cit., 133, il quale condivide la ricostruzione di Lauvaux e Le Divellec, sottolineando, tuttavia, che il correttivo presidenziale ritrae la situazione esistente dove la patologia della fisarmonica presidenziale diventa ordinarietà.

<sup>61</sup> Lo stesso N. LUPO *Un (primo) settennato intenso, nello snodo tra Italia e Unione europea*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi Presidenziale tra continuità ed evoluzione*, cit., 185, evidenzia come la stessa rielezione del Presidente della Repubblica Mattarella possa accentuare le tendenze ad una forma di governo a “correttivo presidenziale”. Secondo l'A. la rielezione del Presidente della Repubblica Napolitano renderebbe questa prassi non più eccezionale. Tuttavia, persistono differenze tra la rielezione del Presidente della Repubblica Napolitano e Mattarella come evidenziato recentemente da S. CECCANTI, *Perché la rielezione di Mattarella è stata una vittoria del Parlamento*, in Il Riformista, 1° febbraio 2023.

<sup>62</sup> Sul punto si v. A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., il quale con riferimento ai governi “del Presidente” sottolinea come la dottrina «declina il tipo talora riferendosi a governi scelti dal Presidente, talora a governi che godono di una doppia fiducia, talora a esecutivi che hanno soprattutto la fiducia del Capo dello Stato»; più di recente M. PODETTA, *La sovraesposizione del Presidente Mattarella nella gestione delle crisi di governo durante il suo primo mandato*, cit., spec. 91 ss.

<sup>63</sup> M. VOLPI, *La formazione del Governo segnata dall'oscuramento della Costituzione*, in Il Manifesto, 13 febbraio 2021; M. DOGLIANI, “*Tacetate filosofi nei compiti altrui*”: a proposito di Governo Draghi, emarginazione dei partiti, avvento di un mandarino, di un'autocrazia, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2021, 51-58; G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*, cit.; M. PODETTA, *La sovraesposizione del Presidente Mattarella nella gestione delle crisi di governo durante il suo primo mandato*, cit.; M. MANDATO - G.S. STEGHER, *La nascita del Governo Draghi tra ruolo tutorio del Capo dello Stato e dinamiche partitiche*, cit., 1.

<sup>64</sup> Di recente S. CECCANTI, *Presidenzialismo sì o no?*, in *Quotidiano nazionale*, 8 gennaio 2023; ID., *Il premierato alternativa al presidenzialismo*, in Il Quotidiano del Sud, 15 gennaio 2023; a favore invece di una scelta semi-presidenziale come è noto era M. DUVERGER, *La forma di governo semipresidenziale: Francia, Italia ed Europa*, in *Diritto e società*, n. 2/1997, spec. 151 ss.; per una definizione dei 3 elementi che secondo Duverger dovrebbe caratterizzare il semi-presidenzialismo si v. M. DUVERGER, *A new political system model: semi-presidential government*, in *European Journal of Political Research*, n. 8/1980, 165 ss. secondo cui: « (1) the president of the republic is elected by universal suffrage; (2) he possesses quite considerable powers; (3) he has opposite him, however, a prime minister and ministers who possess executive and governmental power and can stay in office only if the parliament does not show its opposition to them». Come si vede, il secondo requisito è decisamente il più opinabile dei tre, tant'è che com'è stato notato (E. ELGIE, *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, OUP, 1999, 22), è stato applicato in modo non sempre coerente. Altresì favorevole per una soluzione

Le strade possibili da seguire sembrano due<sup>65</sup>: la prima è adottare una legge elettorale che sia caratterizzata da norme dissuasive in grado di far emergere un vincitore. Questa è una formula definita nei termini di premierato flessibile, di cui si discusse già in occasione dal rapporto finale della commissione Letta<sup>66</sup>, vale a dire un sistema elettorale che sia in grado di far emergere da una sola consultazione elettorale la maggioranza parlamentare e l'indicazione del Presidente del Consiglio, in modo da incorporare la scelta del leader nella scelta della maggioranza<sup>67</sup>.

La seconda soluzione, invece, potrebbe essere quella di un premierato forte che riprodurrebbe sostanzialmente il sistema *simul stabunt simul cadent* con riguardo alle Regioni ed enti locali a livello nazionale. Tuttavia, tra le due opzioni forse quella da prediligere è la prima, perché un premierato forte apparirebbe troppo rigido in quanto potrebbero esservi delle situazioni in cui anziché tornare a votare sia più opportuno dare vita a un nuovo esecutivo in presenza di situazioni contingenti o eccezionali<sup>68</sup>.

### 3. Gli aspetti di prossimità e differenza del Presidente della Repubblica e Corte costituzionale in particolare nelle emergenze

Come già detto, nei periodi di crisi e in generale di emergenza, il ruolo dei nostri custodi della costituzione, Corte costituzionale e Presidente della Repubblica, si espande quando viene meno la capacità del sistema politico di garantire la realizzazione dell'indirizzo politico attraverso il circuito governo-parlamento. La breve ricostruzione fin qui svolta sulle varie sfumature assunte dal Presidente della Repubblica ci pone inevitabilmente a sottolineare gli aspetti di comunanza rispetto alla Corte costituzionale.

---

volta al presidenzialismo si v. di recente M. OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del Presidente*, in Il Mulino, n. 2/2012, 236; T.E. FROSINI, *Prefazione* in C. BASSU - F. CLEMENTI - G.E. VIGEVANI (a cura di), *Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

<sup>65</sup> S. CECCANTI - S. CURRERI - G. PASSARELLI, *La designazione dei governanti*, cit.

<sup>66</sup> Sul punto si v. S. CECCANTI, *Presidenzialismo sì o no?*, cit., dove evidenzia come la via maestra potrebbe essere quella indicata dalla relazione finale della commissione Letta ossia un sistema elettorale che faccia emergere già un vincitore in seguito al voto e non con una elezione diretta separata. La relazione finale del 17 settembre 2013 della Commissione per le riforme costituzionali, annunciava, infatti le seguenti opzioni: una forma di governo parlamentare "a razionalizzazione forte" ovvero un semipresidenzialismo sull'esempio francese). Il testo della relazione è accessibile su Consulta Online al seguente link <https://www.giurcost.org/contents/giurcost/cronache/commissioneriforme.pdf>, in particolare il capitolo IV, pagine 16 ss.

<sup>67</sup> S. CECCANTI, *Italia, meglio un nuovo premierato in alternativo al presidenzialismo*, cit., il quale individua che il sistema elettorale in grado di raggiungere un simile obiettivo dovrebbe essere caratterizzato da premio di maggioranza «che porti al 54% dei voti qualora si ottenga almeno il 40% dei voti». È giusto evidenziare come fa G. PISICCHIO, *Forma di governo e sistemi elettorali: verso il governo tecnico*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 17 giugno 2012, come il sistema elettorale rappresenta uno dei fattori principali condizionanti la forma di governo. Si legge, infatti, che «fra i fattori che condizionano la forma di Governo nell'ordinamento costituzionale italiano, il sistema elettorale, inteso *lato sensu* rappresenta un elemento di decisiva rilevanza, tale da impregnare di sé la stessa modalità espressiva dell'Esecutivo in rapporto ai poteri del Capo dello Stato, al Parlamento alle forze politiche». Sul rapporto tra legge elettorale e forma di Governo, si vedano tra gli altri F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di Governo*, Bologna, Il Mulino, 1981; T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 2008; M. PALMA, *Dal sistema elettorale alla forma di Governo*, Bari, Cacucci, 2011.

<sup>68</sup> In tal senso si v. S. CECCANTI, *Audizione sul progetto di riforma costituzionale AC 4862 del 18 maggio 2004 presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati*, in *Federalismi*, n. 12/2004.

Comuni sono stati i tentativi definitivi, ad esempio la ricostruzione di entrambi attraverso il ricorso alla teoria del potere neutro<sup>69</sup> e comuni sono state le perplessità sollevate sul rischio di un possibile scivolamento politico<sup>70</sup>. Per entrambi organi di garanzia vige, infatti, il rischio di poter assumere un ruolo prettamente politico seppure, come osserva Antonio Ruggeri, riguardo al Presidente della Repubblica un simile scivolamento è incoraggiato «dal suo essere organo di “garanzia politica” della Costituzione, non così è (o, meglio, dovrebbe essere) per altri organi di garanzia, in ispecie – per ciò che qui importa – per i giudici»<sup>71</sup>.

In particolare, con riferimento alla Corte pensiamo che oggetto di giudizio sono in base all'art. 134 Cost., le leggi o atti aventi forza di legge approvati da un Parlamento o da un governo ancora in carica oppure a quando la Consulta annulla una legge, potendosi porre in contrasto con l'assemblea elettiva o ancora a quando supplisce tramite pronunce additive all'inerzia del legislatore, riempiendo quei vuoti o quei principi generalissimi che sono

---

<sup>69</sup> Con riferimento alla legittimazione del Presidente della Repubblica si v. M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, cit., 10, dove afferma come «La sua legittimazione non è meno democratica di quella delle Camere (che, del resto, lo eleggono) e conseguentemente non può essere spesa per contrapporla alle assemblee rappresentative come se fosse radicalmente alternativa. Non v'è, dunque, alcun possibile dualismo, almeno se a questo termine si vuole dare il senso che è corretto attribuirgli, per la sua storia e per la sua logica»; di recente si v. anche F. BLANDO, *Rieleggere il Presidente. Il Parlamentarismo italiano alla prova della vicenda Mattarella*, in *Federalismi*, n. 27/2022, 47 ss.; un aspetto di particolare interesse riguarda il dibattito sull'elezione diretta popolare del Presidente della Repubblica, si vedano sia le opinioni favorevoli come quella di E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in ID. (a cura di), *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Bologna, il Mulino, 2000, 71, il quale osserva come una elezione popolare del Presidente della Repubblica dovrebbe soltanto ad aumentare il peso della garanzia. *Contra* si v. M. VOLPI, *Forma di governo e revisione della costituzione*, Torino, Giappichelli, 1998, 140 ss., il quale evidenziava come l'elezione diretta in considerazione dello «squilibrio nei rapporti tra poteri» che determinerebbe, farebbe del Presidente eletto «il perno del sistema di governo», in quanto interprete «autentico» della volontà popolare; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, 172-173; A. MASTROPAOLO, *Il dualismo rimosso. la funzione del presidente della repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, cit., 9, nota 52., per una ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente in merito all'opportunità o meno di un Capo dello Stato eletto diretto dal popolo si v. F. BLANDO, op., cit., 51 ss. Per una rivisitazione della teoria del potere neutro di costantiniana memoria e per una sua estensione anche alla Corte costituzionale si v. GIU. SERGES, *Il potere neutro del giudice delle leggi e la sua (inevitabile?) "responsabilizzazione" politico-istituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, cit.; P. PINNA, *La costituzione e la giustizia costituzionale*, cit., 159 ss.; sui parallelismi definitivi si pensi anche alla nota ricostruzione della Corte in-politica di Zagrebelsky (cfr. G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica* Intervento del Prof. Gustavo Zagrebelsky XXIII Premio Giuseppe Chiarelli 20 Ottobre 2004) che è stata estesa anche con riferimento al Presidente della Repubblica (A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, 6).

<sup>70</sup> A. RUGGERI, *Il giudice camaleonte e la salvaguardia dei diritti fondamentali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2022, 26-27

<sup>71</sup> A. RUGGERI, *Il giudice camaleonte e la salvaguardia dei diritti fondamentali*, cit., 26-27.

presenti nella nostra Costituzione<sup>72</sup>. Ne è conseguito<sup>73</sup> che la Consulta ha visto progressivamente aumentare il tasso di politicità dei giudizi portando una inevitabile evoluzione dalla sua figurazione di ‘legislatore negativo’<sup>74</sup>, secondo cui il Tribunale costituzionale dovrebbe limitarsi ad applicare soltanto la costituzione formale. Un simile rischio noto come “rischio antimaggioritario”<sup>75</sup> emerge non solo con riguardo alla Corte

<sup>72</sup> In proposito Kelsen scrive infatti che è «la stessa costituzione a contenere un rinvio a tali principi e a richiamare gli ideali della “giustizia”, della “libertà”, dell’ “uguaglianza”, dell’ “equità”, della “moralità”, etc., senza indicare meglio di cosa si tratti» e che «in mancanza di una precisazione di questi valori, significa che solo che tanto il legislatore quanto l’esecutore della legge sono autorizzati a riempire con la discrezionalità lo spazio lasciato libero dalla costituzione e dalle leggi. [...] È evidente che il senso della costituzione non può essere quello di far dipendere ogni legge votata dal parlamento dalla discrezionalità di un collegio la cui composizione politica è più o meno arbitraria, com’è il caso del tribunale costituzionale, mediante l’impiego di termini non meglio precisati ed equivoci come “giustizia” o simili. Se quindi si deve evitare tale spostamento di potere - certo non voluto dalla costituzione e politicamente assai inopportuno - dal parlamento ad un organo che ne sta al di fuori e che può diventare espressione di forze politiche del tutto diverse da quelle che si esprimono nel parlamento, la costituzione, quando istituisce un tribunale costituzionale, deve astenersi da una simile fraseologia e, se vuole stabilire principi, direttive e limiti al contenuto delle leggi da emanare, deve definirli nel modo più preciso possibile». H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, cit., 255-256, nota 9.

<sup>73</sup> A. RUGGERI, *La Corte e le sirene della politica (frammenti di uno studio su esperienze e tendenze della normazione e politicizzazione dei giudizi di costituzionalità)*, in V. TONDI DELLA MURA - M. CARDUCCI - R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, cit., 664 ss.

<sup>74</sup> Espressione di H. KELSEN, *On the Nature and Development of Constitutional Adjudication*, in L. VIX (edited by), *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law*, cit., 45-46; al riguardo si v. G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in P. BARILE - E. CHELI - S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cit., 121, laddove l’Autore manifesta una certa avversione nei confronti della pratica delle sentenze-legge, le quali «sanciscono una dislocazione impropria di potere normativo, favorendo il disimpegno del legislatore, per di più con palliativi spesso infelici, data l’obiettivo limitatezza degli strumenti di cui dispone la Corte». In senso contrario si v. F. MODUGNO, *La Corte costituzionale italiana oggi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, I, cit., 571, secondo il quale il principio di costituzionalità non è solo *limite negativo*, ma anche *positivo*, ossia indicativo degli scopi, degli obiettivi e dei programmi che la Costituzione delinea per gli organi costituzionali in genere; in particolare occorre già evidenziare come la trasformazione del ruolo della Corte non più come legislatore *negativo* ma anche *positivo* viene ancora oggi più affermata dalla dottrina. E. CHELI, *Intervento conclusivo*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il Diritto costituzionale a duecento anni dall’istituzione della prima cattedra in Europa*, Padova, Cedam, 1998, 221, nella parte in cui come «occorre riconoscere che il nostro sistema di giustizia costituzionale, sul terreno della tutela dei diritti fondamentali, si è molto evoluto, specialmente nell’arco degli ultimi dieci anni. La Corte è stata sempre meno un giudice delle norme e sempre più divenuta un giudice dei diritti». La nuova veste della Corte come giudice dei diritti è quasi costantemente affermata dalla dottrina, seppure qualche commentatore ritiene che il giudice comune è realmente il giudice dei diritti (cfr. R. BIN, *Chi è il responsabile delle “zone franche”?*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima politica e quella giurisdizionale*, cit., 147 ss.). Per rintracciare le cause profonde di questo stato, è stata la diffusione del sindacato accentrato di costituzionalità al posto del diffuso, scrive infatti V. ONIDA, *La Corte e i diritti*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall’istituzione della prima cattedra in Europa*, cit., 179, dove afferma come «Non c’è bisogno di ricordare il livello estremamente più ridotto di invero delle norme costituzionali in materia di diritti che aveva potuto realizzarsi prima della nascita della Corte, quando pure l’ordinamento affidava ai giudici comuni, attraverso il secondo comma della VII disposizione transitoria e finale, il compito di decidere le controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi».

<sup>75</sup> E’ un aspetto messo in rilievo in particolare dalla dottrina americana riguardo la Corte Suprema Americana, sul punto si v. ex multis, B. FRIEDMAN, *The History of the Countermajoritarian Difficulty, Part One: The Road to Judicial Supremacy*, cit., 73 N.Y.U.L. Rev. 333, 1988; ID., *The History of the Countermajoritarian Difficulty, Part Two: Reconstruction’s Political Court*, 91 Geo. L.J. 2002; ID., *The History of the Countermajoritarian Difficulty, Part Three: The Lesson of Lochner*, 76 N.Y.U.L. Rev. 1383, 2001; ID., *The History of the Countermajoritarian Difficulty, Part Four, Law’s Politics*, 148 U. Pa. L. Rev. 971, 2000; ID., *The History of the Countermajoritarian Difficulty, Part Five: The Birth of an Academic Obsession*, 112 Y.L.J. 153, 2002. Nella letteratura più risalente si vedano, altresì, E. ROSTOW, *The Democratic Character of Judicial Review*, 66 Harv. L. Rev. 193, 1952; in particolare si v. A. BICKEL, *The Least Dangerous Branch*, New York, 1962; J.H. ELY, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, Cambridge (Mass.), 1980; A. SCALIA, *Originalism. The Lesser Evil*, in *Univ. Cincinnati Law Rev.*, 57, 1989; R. BORK, *The Tempting of America. The Political Seduction of the Law*, New York, 1990. In particolare, il primo ascrive alla Corte Suprema americana una «difficoltà contromaggioritaria», da cui deriva, se non la necessità di abolire il *judicial review*, almeno quella di circoscriverne il ruolo, onde evitare gli errori compiuti durante la c.d. «era Lochner», quando la Corte Suprema si contrappose sistematicamente al legittimo tentativo rooseveltiano di introdurre una legislazione sociale. Il secondo attribuisce alla Corte Suprema il compito di proteggere le procedure della democrazia e non di

ma anche dall'analisi dei poteri del Presidente della Repubblica, soprattutto nei momenti di crisi<sup>76</sup>.

Il riconoscere un indirizzo politico, quindi, non è un aspetto dibattuto solo con riferimento alla figura del Presidente della Repubblica ma anche a quello della Corte costituzionale. Si ricorderà la nota polemica tra Zagrebelsky e Modugno sulla esistenza di un indirizzo politico della Corte costituzionale al convegno fiorentino del 1981, nel quale quest'ultimo<sup>77</sup> attribuì alla Corte un ruolo di co-determinazione dell'indirizzo politico<sup>78</sup>, unitamente al potere legislativo, più che un ruolo di controllo sanzionatorio successivo. Infatti, le funzioni del Giudice delle leggi sarebbero da ritenere, nella situazione politica del momento, non “sostitutive”, bensì “collaterali”<sup>79</sup> a quelle del Parlamento, in ragione del particolare ruolo politico assunta di mediatrice degli interessi sostanziali e di moderatrice

---

controllare le decisioni sostanziali prese attraverso quelle procedure. Gli altri due, infine, ritengono che il significato delle disposizioni costituzionali relative ai diritti debba essere «pietrificato» in regole certe attraverso il canone interpretativo dell'*original intent*, onde evitare che le pronunce della Corte Suprema si discostino dalla originaria volontà dei costituenti e, così facendo, invadano il campo riservato alle scelte politiche del legislatore R. A. DAHL, *Decision-making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker*, 6 *Journal of Public Law* 279, 1957; nella letteratura italiana: O. CHESSA, *I giudici e il diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Milano, Franco Angeli, spec. 103 ss.; ID, *Corte costituzionale e trasformazione della democrazia pluralista*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2004, spec. 866 ss., dove l'A. fornisce la ricostruzione del modello kelseniano del sindacato di costituzionalità rilevandone la sua compatibilità con il principio “contra-maggioritario”; O. E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, Giuffrè, 2001, 254, il quale analizza in particolare il conflitto di attribuzione definendolo come «un efficace strumento di reazione contro una prevaricazione della maggioranza».

<sup>76</sup> Il rischio della prevalenza dell'anima politica del ruolo del Presidente della Repubblica è presente nella ricostruzione C. ESPOSITO, *Capo dello Stato (1960)*, in *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1992.

<sup>77</sup> F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. BARILE - E. CHELI - S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1982, 19.

<sup>78</sup> Ibidem.

<sup>79</sup> Al riguardo non si può non richiamare il dibattito che coinvolse Elia e Modugno. Infatti, Modugno riteneva che all'inizio degli anni 70, La corte si era tenuta molto vicina alla concezione di legislatore negativo di kelseniana memoria, si era comparata come custode razionale delle esigenze del diritto senza lasciarsi condizionare dalla politica. La Corte successivamente modifica la sua veste, assumendo la funzione di interlocutore politica viceversa Elia riteneva la Corte costituzionale come “l'isola dell'opinione più ragionevole” in quanto le questioni costituzionali sono valutate con una discrezionalità molto vicino a quella politica. Sul punto si v. L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in N. OCCHIOLOPUO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, cit., 68, il quale rilevava che « forse la Corte non è, come simpateticamente voleva Modugno, l'isola della ragione nel caos delle opinioni, probabilmente essa tende ad essere l'isola della opinione più ragionevole nel caos o nella pluralità delle opinioni, quella più ragionevole - nel senso praticamente verificabile - perché si collega ad un deposito storico di valori che hanno sede nel profondo della coscienza collettiva e sono in gran parte riflessi nel documento costituzionale»; mentre si veda F. MODUGNO, *Prefazione a l'invalidità della legge, vol. I, Teoria della Costituzione e parametro del giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1970: «Un'aristocrazia del sapere», e, in particolare, del 'sapere giuridico costituzionale', rappresentata dalla Corte, può ben costituirsi, più che soltanto un freno al dilagare di ogni demagogia, un punto fermo per il razionale sviluppo della società statale, un “isola della ragione nel caos delle opinioni».

dei conflitti<sup>80</sup>. A differenza di Modugno, Zagrebelsky<sup>81</sup> sottolineò la grande importanza della netta distinzione di ruoli tra Corte e legislatore, sostenendo come la politicità della Corte<sup>82</sup> sia cosa assai diversa da quella del Parlamento e come solo l'attività della prima abbia essenzialmente natura giurisdizionale<sup>83</sup>. Con riferimento al modo di intendere questo indirizzo politico parrebbe esservi una certa assonanza<sup>84</sup> tra i due organi. Si ricorderà anche al ruolo di in(m)-politica assunto dalla Corte, nel senso che questa sarebbe al tempo stesso “dentro” (“in”) la politica ma estranea alla stessa in quanto svolgerebbe un ruolo di mera mediazione dei conflitti politici<sup>85</sup>. Secondo questa impostazione, alla funzione di indirizzo politico costituzionale sarebbero chiamati sia la Corte costituzionale che il legislatore: si tratta di una argomentazione non esente da osservazioni critiche formulate da diverso angolo visuale<sup>86</sup>. Ad esempio, si può rammentare la ricostruzione svolta da Martines, refrattario nel considerare un indirizzo “politico” della Corte, riconoscendo, tuttavia, una sua “forza politica” per la sua collocazione nel sistema<sup>87</sup>. La “forza politica” delle Corti è,

<sup>80</sup> Sul ruolo della Corte costituzionale di mediazione tra politica e giurisdizione si v. C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, ristampa a cura di M. Ruotolo, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 43 ss.; F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. BARILE - E. CHELI - S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cit., 19 ss.; M. RUOTOLO, *Corte, giustizia e politica*, in V. TONDI DELLA MURA - M. CARDUCCI - R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, cit., 376 ss.; F. SORRENTINO, *L'equilibrio istituzionale*, cit., 63, dove afferma come l'equilibrio dei poteri «si realizza attraverso la composizione politica dei contrasti piuttosto che con la decisione giurisdizionale dei conflitti» e pertanto «la Corte costituzionale (...) può arginare esuberanze e invadenze di alcuni poteri a danno di altri, ma non è in grado di riavviare rapporti di collaborazione tra i poteri del tutto venuti meno».

<sup>81</sup> G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in P. BARILE - E. CHELI - S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cit., 103 ss.

<sup>82</sup> Sul punto si veda anche l'analisi dell'ambigua nozione di politica riferita alla Corte costituzionale intesa come *pactum societatis* e *pactum subiectionis* nella quale elabora questa ambiguità anche con riferimento al ruolo assunto dal Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale. Sul punto A. SPERTI, *La Corte costituzionale tra “politica” e “giurisdizione”: alcune riflessioni traendo spunto dagli scritti di Alessandro Pizzorusso*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima “politica” e quella “giurisdizionale”*, cit., 133 ss. Come osservava già Leopoldo Elia, a margine della celebre polemica Modugno-Zagrebelsky - in occasione del Convegno di Firenze del 1981, esiste una politicità “buona” - quando la Corte si trova a dover «coordinare esigenze e necessità che tutte hanno un fondamento nel campo del diritto» - e una politicità “cattiva”, quando il contrasto si ponga tra «esigenze giuridiche da una parte e mere esigenze di fatto dall'altra» (L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. BARILE - E. CHELI - S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cit., 526; altresì nel medesimo volume, 19 ss. e 103 ss., per i succitati interventi di F. Modugno e G. Zagrebelsky intitolati, rispettivamente, *Corte costituzionale e potere legislativo* e *La Corte costituzionale e il legislatore*).

<sup>83</sup> F. FERRARI, *Tra poteri e responsabilità. Prerogative presidenziale e controfirma ministeriale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, 396, dove evidenzia in tale aspetto la principale differenza tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica, pur rilevando una serie di possibili rischi di sovraesposizione. L'A. afferma come «il Presidente della Repubblica non è un giudice, non risponde alle regole del processo costituzionale, non agisce in via eventuale e successiva rispetto all'approvazione delle fonti, non si esprime con atti non impugnabili; è un «garante politico della Costituzione», non giuridico. Un organo di garanzia endogeno al circuito tutto politico della politica, non esogeno alla stessa (e giurisdizionale) come la Corte»; G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, 4-5, il quale nel rilevare le differenze tra il controllo della Corte costituzionale di tipo “giurisdizionale” e quello “politico” del Presidente della Repubblica, evidenzia come un aspetto essenziale è interrogarsi sull'accezione da attribuire alla parola “politico”.

<sup>84</sup> Rilevata anche da A. MORRONE, *Il presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 6.

<sup>85</sup> Sul punto G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica Intervento del Prof. Gustavo Zagrebelsky XXIII Premio Giuseppe Chiarelli 20 Ottobre 2004*, accessibile al seguente link [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/materiali/speciali/premio\\_chiarelli\\_XXIII/zagrebelsky.pdf](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/speciali/premio_chiarelli_XXIII/zagrebelsky.pdf)

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 456-457, dove afferma come «La forza politica delle Corti è, pertanto, un effetto riflesso derivante dalla natura delle controversie la cui risoluzione è ad essa demandata e nelle quali uno dei due termini del sillogismo applicato nel giudizio è sempre rappresentato da una norma costituzionale che va interpretata al

pertanto, un effetto riflesso derivante dalla natura delle controversie, la cui risoluzione è ad essa demandata e nelle quali uno dei due termini del sillogismo applicato nel giudizio è sempre rappresentato da una norma costituzionale che va interpretata al fine di accertare se l'atto del quale si presume l'illegittimità sia o no conforme alla norma stessa.

La doppia anima che caratterizza la Corte “politica” e giurisdizionale<sup>88</sup> pone inevitabilmente, quindi, un aspetto di comunanza rispetto al Presidente della Repubblica in merito alla possibile degenerazione politica che questi potrebbero assumere.

#### 4. Trasparenza e responsabilità: il ruolo della comunicazione della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica nell'era digitale

Pur non essendo questa la sede per affrontare minuziosamente il tema della doppia anima giurisdizionale e politica che ha assunto la Corte nella sua storia<sup>89</sup>, ci limitiamo ad evidenziare che la dimensione politica e giurisdizionale della Corte sia stato un tema avvertito già durante i lavori in costituente<sup>90</sup>. Dalla sua composizione già emergerebbe questa “doppia anima” in quanto la scelta di 1/3 dei giudici avviene da parte della maggioranza qualificata del Parlamento in seduta comune, espressione esclusivamente della maggioranza politica del momento<sup>91</sup>, e 1/3 dalle supreme corti, garantendo la presenza della componente “giurisdizionale”.

---

fine di accertare se l'atto del quale si presume l'illegittimità sia o no conforme alla norma stessa». Sui rapporti tra indirizzo politico e Corte costituzionale nella prospettiva martinesiana si veda l'interessante e approfondita ricostruzione di A. RUGGERI, *Indirizzo politico e giustizia costituzionale nel pensiero di T. Martines*, in M. ANIS - A. RUGGERI - G. SILVESTRI - L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e costituzione, A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, Giuffrè, 1998, 259 ss.; più di recente Ruggeri nei suoi vari recenti scritti in cui dall'analisi del recente formante giurisprudenziale mette in evidenza l'anima politica della Corte costituzionale tende a richiamare continuamente la concezione del suo maestro di cui ne condivide l'impostazione (cfr. ex multis A. RUGGERI, *Il Giudice-camaleonte e la salvaguardia dei diritti fondamentali*, cit., 26, nota 3). In particolare la ricostruzione di Martines è stata, come è noto osteggiata da quella parte di dottrina che riconosce alla Corte costituzionale un vero e proprio indirizzo politico, ex multis N. OCCHIOLUPO, *La corte costituzionale e come giudice di "opportunità" delle leggi*, in ID. (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, il Mulino, 1978, 59 che colloca la Corte all'interno del "circuito dell'indirizzo politico"; L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento*, Padova, Cedam, 1987, 333 per il quale «mediante gli indirizzi rivolti al legislatore, la Corte costituzionale ... opera di volta in volta quale freno o impulso dell'indirizzo politico sviluppato dagli altri organi costituzionali, partecipa essa stessa elaborazione dell'indirizzo, spiega ampia influenza nella fase formativa della legge». Sul punto si veda altresì E. CHELI, *Il giudice delle leggi. la Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, il Mulino, 1996, 31, che a ragione evidenzia, invece, come "un buon sistema di giustizia costituzionale" è solo quello che «riesce a individuare un giusto punto di equilibrio in grado di evitare ... tanto la politicizzazione».

<sup>88</sup> Definita da E. CHELI, *Introduzione*, in P. BARILE - E. CHELI - S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cit., 12, come «organo bifronte, con una faccia rivolta alla politica e l'altra alla sfera giurisdizionale».

<sup>89</sup> Si veda *supra* nota 15.

<sup>90</sup> Su cui si richiama la disamina svolta da R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza recente*, in *Rivista AIC*, 19 settembre 2007.

<sup>91</sup> L. COSTANZO, *In che cosa consiste la politicità delle decisioni della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, cit., 63-64; O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralistica*, in V. TONDI DELLA MURA - M. CARDUCCI - R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, cit., 89; C. TOMBA, *Brevi considerazioni sulle redazioni delle decisioni della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, cit. 246-248; P. PASSAGLIA, *La disciplina della composizione come primo cardine dell'indipendenza e della legittimazione dell'organo: il caso della Corte costituzionale italiana*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *Le Corti costituzionali. Composizione, indipendenza, legittimazione*, Torino, Giappichelli, 2011, 203 ss.; *contra* V. ANGIOLINI, *La corte senza il 'processo'*,

Sul versante della nomina e più in generale della legittimazione emergerebbe un ulteriore aspetto di differenza tra il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale. Infatti, la legittimazione del Presidente della Repubblica non può essere messa sullo stesso piano con quella della Corte, in quanto il primo risulta titolare di una legittimazione democratica maggiore di quella dello stesso Governo in ragione delle modalità di elezione parlamentare<sup>92</sup> ed è legato al Parlamento e al Governo da una relazione paritaria<sup>93</sup>, quale organo di indirizzo<sup>94</sup>.

Con riferimento alla Corte costituzionale, invece, è superfluo ricordare come sia storicamente dibattuta la carenza di una legittimazione democratica<sup>95</sup> a fronte di un suo attivismo in grado di porre rimedio all'inerzia del legislatore e quasi di sostituirlo, fenomeno

---

o il 'processo' costituzionale senza processualisti?, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, cit., 25, il quale pur non escludendo che il tasso di politicità possa ricollegarsi anche alla sua composizione, individua quale fattore determinante della politicità della corte nella crisi dei partiti politici e della loro evidente «inettitudine alla piena realizzazione della sovranità popolare».

<sup>92</sup> O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2010, 52; M. LUCIANI, *La gabbia del presidente*, cit., 10; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, 32.

<sup>93</sup> Sui rischi di una legittimazione popolare del Presidente della Repubblica e del venire meno del suo ruolo di garanzia si v. G. AZZARITI, *Appunti per lezioni. Parlamento, Presidente della Repubblica Corte costituzionale*, Milano, Giappichelli, 2014, 143 ss.; o anche il dibattito in Assemblea costituente sui rischi di una investitura popolare del Presidente della Repubblica, ben sintetizzati da A. MASTROPAOLO, *il dualismo rimosso. la funzione del presidente della repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, cit., 9, nota 52.

<sup>94</sup> O. CHESSA, op. cit., 53.

<sup>95</sup> Il dibattuto tema della legittimità della Corte costituzionale può essere solo accennato. In argomento si v. C. MEZZANOTTE, *Corte Costituzionale e legittimazione politica*, cit.; V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in N. OCCHIOLUPO (a cura di), *la Corte costituzionale fra norma giuridica e realtà sociale*, cit., 73 ss.; F. MODUGNO, *La Corte costituzionale oggi*, cit., 570, nota 69; L. PEGORARO, *la. Corte e il parlamento. Sentenze indirizzo e attività legislativa*, Padova, Cedam, 1987, 33 1, nota 154; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 97. Elia scriveva che la Corte si legittima per la sua diretta derivazione dalla Costituzione e, in particolare, dalla scelta del Costituente a favore di una costituzione rigida e soprastante le altre fonti, cfr. L. ELIA., *L'esperienza italiana della giustizia costituzionale. Alcuni nodi critici*, in M. OLIVETTI - T. GROPPI (a cura di), *La giustizia costituzionale in Europa*, Milano, Giuffrè, 2003, 37 ss., in part. 138; nello stesso senso si v. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., 443, secondo cui «La tenuta della corte, sulla cui crescita probabilmente non tutti avrebbero scommesso all'atto del decollo dell'esperienza repubblicana, concorre alla tenuta della Costituzione, da cui, del resto, trae vantaggio nella misura in cui sulla carta si fonda e perpetua il suo stesso potere»; M. LUCIANI, *Giurisdizione e legittimazione nello stato costituzionale di diritto (ovvero: di un aspetto spesso dimenticato del rapporto tra giurisdizione e democrazia)*, cit., 887, individua nelle forme del processo «la fonte più profonda della legittimazione dei giudici»; da ultimo in senso critico i commenti di chi parla di auto-legittimazione dell'attività della Corte costituzionale; P. CIARLO, *Mitologia dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori Editore, 1988, 172, che individua il fondamento della politicità della Corte nelle sue stesse funzioni, a cominciare dal controllo di legittimità delle leggi. La ragione è - secondo l'Autore - del tutto evidente: «la legislazione è considerata generalmente espressione significativa della funzione di indirizzo politico perché determinazione ed attuazione giuridiche dei fini perseguiti dalla maggioranza trovano - si ritiene - la loro principale concretizzazione proprio nella legislazione». Sul punto si v. A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, cit., 175. Mezzanotte ricordava come Elia evidenziasse l'importanza della Corte di rispettare i propri precedenti per poter ottenere una maggiore forma di legittimazione. Sul punto lo stesso ricordava, in particolare, la metafora utilizzata da Elia sulle grandi maree e delle onde brevi. In particolare, la Corte deve resistere a riprodurre nelle proprie decisioni oscillazioni minime dalle vicende politiche seppure non possa restare insensibile alle maree che rappresentano quei mutamenti profondi del quadro sociale e politico. Solo così la Corte può acquisire una legittimazione nei confronti dei cittadini. Al riguardo si v. C. MEZZANOTTE, *Elia a Roma, in Omaggio a Leopoldo Elia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/1999, 1472 ss.; A. SANDULLI, *Scritti giuridici*, cit., 449, dove afferma come «Il sostegno che la Corte trova nel consenso del corpo sociale - del quale si sente ed è carne e sangue - fa, a propria volta, della sua giurisprudenza una valida forza nel contesto della società nazionale». I rapporti con l'opinione pubblica potrebbero essere corroborati anche da un rinnovato sforzo comunicativo, cfr. la M. CARTABIA, *Relazione della Presidente Cartabia, L'Attività della Corte costituzionale nel 2019*, cit., 2; G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta: i comunicati stampa e le «voci di dentro» tra tradizione e innovazione*, in *Diritto e società*, n. 2/2018, 237 ss.

denunciato di recente in vari modi come “suprematismo giudiziario”<sup>96</sup> o “normativismo giudiziario”<sup>97</sup>.

Come accennato, un aspetto fondamentale posto in rilievo dai commentatori che analizzano il ruolo politico della Corte costituzionale è quello di rinvenire la sua espansione nella inefficienza del sistema politico<sup>98</sup>. Ciò realizza uno scenario in cui laddove il legislatore non arriva, arriva la Corte con le sue pronunce, facendole acquisire una maggiore autorevolezza davanti ai cittadini<sup>99</sup>.

Oltre all’attività giurisdizionale anche quella che possiamo definire a carattere extra-istituzionale consente alla Corte di riuscire ad ottenere questa maggiore fiducia. Mi riferisco al ruolo mediatico che svolge<sup>100</sup> e su cui la dottrina ha rivolto e sta tutt’ora rivolgendo particolare attenzione, distinguendola in attività istituzionali *stricto sensu* e attività istituzionali *lato sensu* ossia attività libere che ciascun giudice può fare o non fare (partecipazione a convegni, i podcast della Corte, le dichiarazioni rese alla stampa, i viaggi nelle carceri o nelle

<sup>96</sup> In tal senso si v. A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2019, 251 ss.; ID., *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, cit.

<sup>97</sup> Sul punto si v. G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, 1684 ss., spec.1715-1716, sottolinea come la Corte costituzionale segua «la linea di inoltrarsi nel processo di attuazione della Costituzione, abbandonando la sua originaria funzione di controllo della legislazione» (concorrendo con il legislatore nell’*interpositio* irrelata a una costituzione di principi). Silvestri parla di fonte “autocratica”, posta in essere senza responsabilità politica, nel caso delle sentenze che intervengono a colmare omissioni del legislatore contenenti «una scelta politica nuova (...) presentata come inevitabile conseguenza di una direttiva costituzionale». Se, come si sostiene nel testo, scompare anche la necessità di attuare la Costituzione, perché il parametro si dissolve in concreto, la fonte è autocratica *a fortiori* e in assoluto, perché senza riferimento positivo alcuno; salvo il caso da decidere.

<sup>98</sup> Di recente sul punto si v. M. DOGLIANI, *La sovranità (perduta?) del Parlamento e la sovranità (usurpata?) della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI, (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorosso. Il pendolo della Corte*, cit., 75 ss.

<sup>99</sup> Il dibattito sul collegamento tra legittimazione democratica e giustizia costituzionale ha avuto una fiorente evoluzione nella letteratura americana. Ex multis: A. BICKEL, *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, cit., p. 1 ss.; M. SHAPIRO, *Law and Politics in the Supreme Court*, New York, The Free Press, 1964; nonché, più recentemente R.A. POSNER, *Reflection on Judging*, Cambridge, Harvard University Press, 2013; M.J. GERHARDT, S.M. GRIFFIN, T.D. ROWE JR, *Constitutional Theory: Arguments and Perspectives*, U.S., Lexis Nexis, 2007; K.E. WHITTINGTON, *Political Foundations of Judicial Supremacy*, cit., 82 ss.; A. BARAK, *The Judge in a Democracy*, cit., 1 ss.; C. FRIED, *Saying What the Law Is: the Constitution in the Supreme Court*, Cambridge, Harvard University Press, 2004; R. SILBERMAN ABELLA, *The Judicial Role in a Democratic State*, 26 Queen’s L.J. 573, 2001; K.L. HALL, *Judicial Review and Judicial Power in the Supreme Court*, New York, Routledge, 2000. Sul dibattito a livello nazionale si v. V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent’anni*, in N. OCCHIOLUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent’anni di attività*, Bologna, Il Mulino, 1978, ss., part. 74; L. MEZZETTI, *Legittimazione democratica e tecniche interpretative della Corte costituzionale italiana*, cit.; C. DORIGO, *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, cit., 84 ss.; D. TEGA, *La Corte nel contesto. Pervorsi di riaccentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, BUP, 2020.

<sup>100</sup> S. PAJNO, *La Corte “mediatica”: aspetti positivi e profili problematici di una trasformazione in atto*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2020; A. SPERTI, *Corte costituzionale e opinione pubblica*, in *Diritto e società*, 4/2019; P. CARNEVALE - D. CHINNI, *To be or not to be (online)? Qualche considerazione sul rapporto fra web e organi costituzionali*, in *Consulta on line, Liber amicorum per Pasquale Stanzone*, 25 novembre 2019, spec. 9 ss.; G. D’AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta: i comunicati stampa e le «voci di dentro» tra tradizione e innovazione*, cit., 237 ss.; P. PASSAGLIA, *Qualche osservazione sulla comunicazione pubblica della Corte costituzionale*, in G. CONTI - P. MILAZZO (a cura di), *La crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione*, Pisa, Pisa University Press, 2017, 109 ss.; nonché ancora (nella prospettiva fortemente critica già segnalata) A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, cit.

scuole<sup>101</sup> ma anche le c.d. esternazioni dei Presidenti della Corte<sup>102</sup> rese alla stampa o ai convegni che rappresentano il collegio di cui fanno parte).

Tuttavia, accanto alla ricostruzione pessimista e in certi sensi degenerativa<sup>103</sup> che se ne è data, si deve comunque ravvisare come molteplici sono gli aspetti positivi<sup>104</sup> che la nostra Corte, calata nel contesto mediatico<sup>105</sup>, produce. Questi vengono ben indicati dalla nostra Presidente della Corte costituzionale, Silvana Sciarra<sup>106</sup>, la quale, nella relazione della Conferenza Mondiale sulla Giustizia Costituzionale (WCCJ), tenutasi a Bali ad ottobre 2022, si è soffermata sull'importanza crescente della trasparenza nella Corte costituzionale, sugli strumenti in grado di garantirla e sull'intricato legame tra trasparenza e indipendenza della magistratura.

In particolare, tre sono gli strumenti per realizzare un clima di indipendenza della magistratura: rispetto, trasparenza e fiducia<sup>107</sup>.

<sup>101</sup> Sul punto si v. di recente F. COVINO, *La comunicazione della Corte attraverso il viaggio nelle carceri tra esigenze di "publicness" e confronto con il Legislatore*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 11 febbraio 2023. Come ricorda V. STELLA, *Dalla Corte costituzionale sempre più trasparenza ma nessun "Viaggio" tra i familiari delle vittime*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2 febbraio 2023, 10, è stato Valerio Onida il primo di visitare le carceri. Altresì, P.A. citando la relazione di Romboli (R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2023) in occasione del convegno annuale Quaderni Costituzionali tenutosi il 25 novembre 2022 sostiene che forse sia il caso di estendere la visita anche in altri luoghi come esempio i centri dove sono gli immigranti.

<sup>102</sup> M. BUQUICCHIO, *Contributo allo studio delle esternazioni del presidente della Corte costituzionale*, Bari, Cacucci, 2000; P. PASSAGLIA, *Qualche osservazione sulla comunicazione pubblica della Corte costituzionale*, cit., 109; M. FIORILLO, *Corte costituzionale e opinione pubblica*, in V. TONDI DELLA MURA - M. CARDUCCI - R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica, Atti del seminario di Otranto – Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004*, cit., 138 ss.; S. ALOISIO, *Alcuni cenni sulla evoluzione delle esternazioni del Presidente della Corte costituzionale e sulle prospettive del fenomeno*, in *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, cit., 171 ss.; ID., *Materiale per uno studio della prassi delle esternazioni del Presidente della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, 3169 ss.; L. D'ANDREA, *La Corte commenta se stessa (attraverso le conferenze stampa del suo Presidente)*, in *La motivazione delle decisioni*, cit., 377 ss.

<sup>103</sup> Sul punto sono state varie le affermazioni critiche della dottrina, la quale ha messo in particolare evidenza come in questo ambito ha insistito e ha intravisto nella comunicazione della Corte una nuova forma di legittimazione politica della stessa. Secondo quest'ordine di idee la comunicazione attiene, cioè, al *processo di legittimazione* sia della Corte costituzionale sia della sua attività, di tutta la sua attività, funzionale e istituzionale (A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, cit., 275; in questi termini anche M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 408 ss.; rischio paventato anche da D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale: risvolti giuridici e legittimazione politica*, in *Diritto e società*, n. 2/2018, 255 ss.; G. SOBRINO, *«Uscire dal Palazzo della Consulta»: ma a che scopo? E in che modo? La "rivoluzione comunicativa" della Corte nell'attuale fase della giustizia costituzionale*, in *Federalismi*, n. 15/2020, 206 ss.).

<sup>104</sup> In particolare si ricordi la conferenza di G. AMATO, *Conferenza stampa del Presidente della Corte costituzionale Giuliano Amato sul giudizio di ammissibilità degli 8 referendum*, 16 febbraio 2022, disponibile all'indirizzo [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), dove afferma come «Abbiamo ritenuto giusto ripristinare un'usanza che c'era stata in anni molto lontani che prevede, dopo impegni di questo tipo che hanno un risultato plurimo che desta forte interesse nell'opinione pubblica e quindi in voi [giornalisti] che dovete informare, di fare una conferenza stampa nella quale spieghiamo quello che abbiamo fatto, cosa che secondo me è sempre utile quella, dopo decisioni importanti o meno importante, di spiegare»; gli aspetti positivi sono messi ben in risalto da D. STASIO, *Il senso della Corte per la comunicazione*, in *Questione giustizia*, n. 4/2020, 156 ss.; G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a palazzo della Consulta: i comunicati stampa e le «voci di dentro» tra tradizione e innovazione*, cit., 237 ss.

<sup>105</sup> P. COSTANZO, *con l'emergenza, decolla la Corte 2.0*, in *Consulta Online*, 25 marzo 2020.

<sup>106</sup> S. SCIARRA, *Key-note Speech 5 th Congress of the World Conference on Constitutional Justice Session E Stocktaking on the independence of the Member Courts*, visionabile al seguente link [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC\\_CS\\_20221007090409.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20221007090409.pdf)

<sup>107</sup> Trasparenza avvertita anche dalla dottrina con riferimento alla modifica delle norme integrative e l'introduzione dell'istituto dell'amici curiae. Sul punto si v. P. RIDOLA, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, in *Federalismi*, 22 gennaio 2020; A. LECIS COCCO - ORTU, *La svolta del processo costituzionale sotto il segno della trasparenza e del dialogo: la Corte finalmente pronta ad accogliere esperti amici curia dalla porta principale*, in *Diritti Comparati*, 23 gennaio 2020; A. RUGGERI, *La "democratizzazione" del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *Giustizia insieme*, 24 gennaio 2020;

La trasparenza e l'utilizzo dei comunicati stampa deve essere proiettata per risolvere il problema delle fughe delle notizie<sup>108</sup>, essendo il Giudice costituzionale «portato a spiegare le ragioni delle decisioni attraverso un'opera di semplificazione e di chiarificazione dei “tecnicismi” delle pronunzie, che rende comprensibile anche ai non giuristi la portata dei propri decisa; per altro verso, però, non può prescindere dagli stessi “tecnicismi”, quanto meno nella misura in cui questi sono necessari per la stesura della motivazione»<sup>109</sup>.

L'utilizzo della comunicazione politica informale nell'era digitale è un fenomeno che riguarda non solo la Corte costituzionale ma come accennato anche il Presidente della Repubblica<sup>110</sup>. Accanto agli strumenti formali prescritti dalla nostra Carta costituzionale di comunicazione, come previsti dall'art. 74, comma 1 Cost., in sede di promulgazione delle legge, e i messaggi formali alle Camere ex art. 87, comma 2 Cost., si sono accresciuti progressivamente quelle tipologie di attività informali del Presidente della Repubblica<sup>111</sup> che si estrinsecano in incontri, comunicazioni e raffronti dialettici, la cui legittimità è stata riconosciuta anche dalla Corte costituzionale e di cui non vi è traccia nella nostra Carta costituzionale. Attività informali, che si manifestano attraverso dichiarazioni, lettere, tweet, comunicati e note ufficiali così come avviene anche con la Corte costituzionale, una prassi che è stata inaugurata durante il mandato di Gronchi e sviluppata dalla Presidenza Pertini in poi.

Il Presidente della Repubblica realizza così una forte persuasione nei confronti degli organi destinatari dell'indirizzo politico come Camere e Governo ma anche nei confronti dell'opinione pubblica e della stessa Corte costituzionale<sup>112</sup>. In particolare, l'opera di *moral*

---

C. TANI, *La svolta Cartabia. Il problematico ingresso della società civile nei giudizi dinnanzi alla Corte costituzionale*, in *LaCostituzione.info*, 2020; P. COSTANZO, *Brevi osservazioni sull'amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *Consulta on line*, n. 1/2019, 120 ss.; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sull'apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle Norme integrative*, in *Consulta on line*, 23 marzo 2020.

<sup>108</sup> Sul ruolo della trasparenza assunto dai comunicati stampa si v. A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul complesso rapporto tra corti, media ed opinione pubblica*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 11 febbraio 2023, 127 ss.

<sup>109</sup> S. PAJNO, *La Corte “mediatica”: aspetti positivi e profili problematici di una trasformazione in atto*, cit.

<sup>110</sup> Di recente si v. M.C. GRISOLIA, *Corte costituzionale ed opinione pubblica: un “cambio di passo” ormai necessario?*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 3 febbraio 2023, 48 ss.

<sup>111</sup> Per A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 260, il «potere di esternazione» consiste nella possibilità del Capo dello Stato di rendere pubblica la sua opinione attraverso qualsiasi forma egli ritenga opportuna (interviste, lettere, telegrammi, discorsi non ufficiali, ecc.); L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 221, considera le esternazioni in termini di “facoltà”, prive di effetti giuridici, ma con «una incidenza nei rapporti politico costituzionali spesso superiore a quella degli stessi poteri formali». In argomento, M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., 177 ss., specie 193, per la quale «la dichiarata elasticità e fluidità che da sempre caratterizza la figura presidenziale le hanno così permesso di adattarsi a nuove prassi e convenzioni che hanno dilatato il ruolo presidenziale, investendo, per le inevitabili e già denunciate contaminazioni, anche il potere in esame, il quale, per giudizio unanime, si è spinto ben oltre i limiti segnati in passato, assumendo, per frequenza ed intensità, caratteristiche del tutto particolari». Cfr. altresì G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (Appunti)*, in *Archivio giuridico F. Serafini*, n. 1-2/1957, 19 ss., nonché ID., *Messaggio*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, 146 ss.

<sup>112</sup> Con riferimento all'influenza presidenziale sulla Corte costituzionale, le valutazioni del capo dello Stato scaturite da un sommario esame del testo normativo si collocano sul piano dei rapporti politici tra Camera e Governo, non precludendo il successivo controllo di costituzionalità che spetterebbe in via esclusiva alla Corte costituzionale. Si v. G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. BALDASSARRE - G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo. Atti di convegno di Roma del 26 novembre 2010*, Roma, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche Luiss Guido Carli, 2012, 133. In tal senso si può rinvenire una conferma di questa tendenza dall'analisi della sentenza della Corte costituzionale n. 262/2009, che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme della legge n. 124/2008 sulla sospensione dei processi penale verso le più alte cariche dello Stato (il

*suasion* del Presidente è andata ben oltre questa forma di dialogo istituzionale, rivolgendosi direttamente all'opinione e intervenendo su vicende e fatti al centro del dibattito costituzionale o attraverso un dialogo diretto con soggetti o esponenti della società civile<sup>113</sup>. Un dialogo grazie al quale cerca di colmare la distanza tra Costituzione e politica oltre a rinsaldare la fiducia tra istituzione e cittadini<sup>114</sup>. Ovviamente questa maggiore responsabilità implica un duplice rischio: il primo è che il capo dello Stato risulta in qualche modo più esposto all'opinione pubblica e che la critica e l'influenza che questa esercita possa trasformarsi in uno strumento coercitivo indiretto per delegittimarlo e sanzionarlo<sup>115</sup>; il secondo è che questo potere di *moral suasion* del Presidente della Repubblica possa in qualche modo realizzare un canale di legittimazione ulteriore rispetto al dettato costituzionale<sup>116</sup>. Un uso che quindi varia da Presidente a Presidente e in questo risulta particolarmente enfatizzata la *personalizzazione* della figura del Presidente della Repubblica, dipendendo appunto dall'uso che ne fanno i vari Presidenti che si susseguono<sup>117</sup>.

---

c.d. Lodo Alfano), nei confronti del quale il capo dello Stato in sede di promulgazione con i comunicati rispettivamente del 2 e 23 luglio 2018. I comunicati sono consultabili sul sito ufficiale del Quirinale. In merito ai commenti relativi a questo comunicato si v. A. SPERTI, *Sul comunicato della Presidenza della Repubblica che ribadisce le ragioni della promulgazione del "lodo Alfano"*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 22 maggio 2009; in particolare abbiamo assistito a questa influenza indiretta con riferimento alle esternazioni presidenziali riguardante la promulgazione della legge di conversioni dei decreti legge e la questione dell'emendabilità dei decreti legge in sede di conversione. Complessivamente le esternazioni del Presidente della Repubblica rivelano un orientamento particolarmente restrittivo su questa prassi, è risultata anticipatoria rispetto all'orientamento giurisprudenziale che la Corte avrebbe poi assunto (es. sentenza Corte cost. n. 22/2012). In dottrina sul punto si v. le considerazioni di V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente*, cit., 95 ss.; I. PELLIZZONE, *Controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e giudizio di legittimità costituzionale: nuovi punti di contatto alla luce della prassi delle promulgazioni motivate*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 125-126.

<sup>113</sup> Sul punto si v. M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2012; D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei New Media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2010, 1921 ss.; G. DELEDDONNE - L. GORI, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, 323 ss., che sottolineano come la tecnica del richiamo ai predecessori costituisca il modo di cui l'attuale capo dello Stato si serve per veicolare indirettamente all'opinione pubblica la propria posizione rispetto a temi di stringente attualità istituzionale; G. BOGGERO, *La difesa della libertà di espressione e i riflessi sulla comunicazione istituzionale del Presidente della Repubblica nel primo mandato di Sergio Mattarella*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., spec. 344 ss.; M. FERRARA, *Una road map internazionale per l'uscita dal conflitto russo-ucraino: la geopolitica del Quirinale nei discorsi del secondo mandato Mattarella*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2022; P. FARAGUNA, *Il Presidente della Repubblica. Un'istituzione pesante alle prese con la leggerezza del web*, in D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 59 e ss. e M. MALVICINI - G. LAURI, *Basta un "tweet"? Il potere informativo-conoscitivo della Presidenza della Repubblica tra comunicazione istituzionale e nuovi media*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 3 luglio 2019; L. CONTE, *Questioni costituzionali in tema di opinione pubblica*, in *Federalismi*, n. 11/2020, 306 ss.; M. C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011; A. I. ARENA, *L'esternazione del pubblico potere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

<sup>114</sup> A. RUGGERI, *Notazioni introduttive*, in ID. (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., 35-36; V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., 179-180; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 8.

<sup>115</sup> M. VOLPI, *Intervento al seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali"*, cit., 3 ss.; *contra* si v. C. NEGRI, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 2018.

<sup>116</sup> G. SCACCIA, *Il settennato Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, cit., part. 10 nella quale discorre di una sorta di legittimazione "plebiscitario-carismatica".

<sup>117</sup> Personalizzazione già rilevata da E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in ID. (a cura di), *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, cit., 63; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 240, per il quale «eterogenea natura e la grande complessità delle funzioni presidenziali concorrono inoltre a far comprendere il noto fenomeno della "personalizzazione" del potere, che non ha mancato di differenziare le une dalle altre Presidenze del periodo repubblicano: nel senso che ogni Presidente si è ritagliato il suo ruolo – entro le generiche previsioni costituzionali – secondo le caratteristiche umane e politiche della propria personalità». Anche S. BARTOLE,

Quindi nell'era mediatica la doppia anima del capo dello Stato<sup>118</sup>, con un certo parallelismo con la doppia anima giurisdizionale e politica della Corte<sup>119</sup>, può essere influenzata non solo dal contesto di crisi del sistema istituzionale ma anche dall'uso dell'esternazione e dal suo grado di esposizione agli occhi dei cittadini<sup>120</sup>. Allora cosa fare per evitare i possibili rischi di una politicizzazione eccessiva degli organi di garanzia che utilizzano forme di comunicazioni informali all'opinione pubblica?

Con riferimento alla Corte costituzionale mi sembra eccessivo tornare all'idea secondo cui la Consulta “parla solo con le proprie sentenze”, si tratta di uno scenario certamente poco auspicabile in quanto significherebbe vanificare tutti gli aspetti positivi che sono stati individuati<sup>121</sup>. Quello che andrebbe fatto è evitare l'eccesso, risultando necessario, per utilizzare le parole della Consulta, un uso morigerato, prudente, ragionevole ed equilibrato delle esternazioni<sup>122</sup>.

La moderazione e la discretezza, come afferma la stessa Corte con riferimento al Presidente della Repubblica<sup>123</sup>, sono le parole d'ordine che anche la Corte deve seguire nella propria comunicazione mediatica al fine di rafforzare quel (pienamente legittimo) sostegno

---

*La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, Mucchi, 2018, 20, sottolinea la peculiarità della posizione del Presidente della Repubblica, «che si vuole garante neutrale dell'osservanza dell'ordine costituzionale pur a fronte della indiscutibile politicità dei suoi interventi, cui si aggiunge la sua personale, costante provenienza da una precedente carriera politica, che di norma ne ha comportato l'identificazione con questo o quell'indirizzo politico».

<sup>118</sup> P. CARETTI, *Relazione di sintesi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., 364.

<sup>119</sup> Questo parallelismo viene evidenziato recentemente da A. LIGUSTRO - G.F. CASSANO, *I “poteri internazionali” del Presidente della Repubblica in Costituzione e nella prassi e la “politica estera” del Presidente Mattarella*, in D. PARIS (a cura di), *Il Primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, cit., 301.

<sup>120</sup> L'attenzione è stata rivolta anche da A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, cit., 7 ss.; A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso Savona*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018; M. SICLARI, *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte. Intervento al seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali*, cit., 2.

<sup>121</sup> Di questo avviso sono i vari studiosi che sono intervenuti in occasione del recente convegno annuale di Quaderni Costituzionali “*Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità*” che si è tenuto il 25 novembre 2022. La registrazione del seminario è disponibile al seguente link <https://www.radioradicale.it/scheda/683225/corte-costituzionale-e-opinione-pubblica-genesi-forme-finalita>. Gli atti del convegno sono stati pubblicati sul n. 1/2023 delle riviste Forum Quaderni Costituzionali e Quaderni costituzionali. Tra vari commentatori che sottolineano l'esigenza che non si può tornare più indietro e che la Corte deve parlare non solo con le proprie sentenze si v. P. FARAGUNA, *Corte costituzionale e sistema mediatico: 50 anni dopo Vezio Crisafulli*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 10 febbraio 2023, il quale evidenzia che tornare al vecchio paradigma secondo cui la Corte parla solo con le proprie sentenze, significa accettare quanto aveva sostenuto Vezio Crisafulli nel 1973 che dovrebbero essere solo i singoli giudici a spiegare al grande pubblico il significato delle sentenze; M.C. GRISOLIA, *Corte costituzionale ed opinione pubblica: un “cambio di passo” oramai necessario?*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 3 febbraio 2023; N. LUPO, *Qualche ipotesi alla base della nuova stagione comunicativa della Corte costituzionale*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 3 febbraio 2023; A. SAIITA, *La comunicazione istituzionale del giudice delle leggi come pedagogia costituzionale*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, febbraio 2023. In quella sede per intuibili ragioni una simile necessità viene posta in essere da parte dei giornalisti intervenuti D. STASIO, *Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2 febbraio 2023; L. MILELLA, *La Consulta sceglie il silenzio stampa. Proprio mentre arriva il governo Meloni*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2 febbraio 2023.

<sup>122</sup> Corte nella sentenza n. 1/2013; ma sul punto si v. M. CARTABIA *Consulta aperta*, in *Prima comunicazione*, marzo 2020.

<sup>123</sup> Come sottolineato dalla Corte nella sentenza n. 1/2013, punto 8.3 del considerato in diritto.

da parte dell'opinione pubblica<sup>124</sup> mediante una migliore conoscenza sull'attività svolta<sup>125</sup>. Si tratta, quindi, di un'opera di «mediatizzazione» ben commisurata alla natura propria di un organo costituzionale, chiamato ad operare in condizioni di trasparenza e che si realizza attraverso un flusso di conoscenze dall'interno verso l'esterno ma anche (si veda la riforma delle norme integrative del 2020) dall'esterno verso l'interno<sup>126</sup>.

La Corte insomma deve cercare di far capire ai cittadini che cosa materialmente fa, quali sono i suoi compiti e quali sono le decisioni che prende. E sembra appunto che stia procedendo in questa direzione, come lo dimostra la duplice modifica delle norme integrative sia con riferimento all'introduzione degli amici curiae<sup>127</sup> sia con riferimento alla modalità di svolgimento dell'udienza pubblica con la possibilità di estendere il contraddittorio a seguito dal decreto del 30 maggio 2022 del Presidente Amato<sup>128</sup>: un rito,

<sup>124</sup> Sul punto si v. le considerazioni espresse da Fulco Lanchester in occasione del convegno annuale di Quaderni costituzionali "Corte Costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità", il quale invita i relatori a porre attenzione su cosa sia l'opinione pubblica. Su questo aspetto puntuale è stata l'attenzione del Prof. Andrea Pugiotto nella sua relazione che nel rispondere alla domanda del Prof. Lanchester evidenzia come l'opinione pubblica sia una categoria ambigua, in quanto essendo "opinione" è sempre opinabile ed essendo pubblica andrebbe rivolta al plurale e che anche sul piano fenomenico emerge una categoria di "opinione pubblica" corruttibile. La registrazione del convegno è disponibile al seguente link <https://www.radioradicale.it/scheda/683225>

<sup>125</sup> Sul punto si v. S. FILIPPI, *La giurisprudenza costituzionale tra congiuntura economica ed evoluzione del sistema delle fonti: verso l'affermazione dell' "argomento della crisi"?*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2020, 1590 ss.

<sup>126</sup> D. STASIO, *Il senso della Corte per la comunicazione*, cit., 160 ss.; si v. altresì la valutazione positiva che, al termine della sua attività di collaborazione, la Corte costituzionale ha dato all'attività della dott.ssa Donatella Stasio, si v. [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC\\_CS\\_20221027083633.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20221027083633.pdf)

<sup>127</sup> Con riferimento alla modifica delle norme integrative sull'ammissione degli amici curiae e sull'apertura della Corte costituzionale alla società civile, varie sono state le posizioni in dottrina favorevoli e contrarie a questa modifica. Sulle opinioni in n senso critico cfr. M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 402 ss. Sul tema cfr. anche A. PUGIOTTO, *Le nuove norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, ivi, 426 ss.; T. GROPI, *Nuovo corso della Consulta sotto il segno della trasparenza*, in *Lavoce.info*, 17 gennaio 2020; A. RUGGERI, *La "democratizzazione" del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *Giustizia insieme*, 24 gennaio 2020; M.C. GRISOLIA, *Le modifiche alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, 5 ss.; A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *Federalismi*, n. 16/2020, 407 ss.; P. RIDOLA, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, ivi, 2/2020; A. D'ATENA, *Sul radicamento della Corte costituzionale e sull'apertura agli "amici curiae"*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online*, 2 luglio 2020, 1 ss.; S. FINOCCHIARO, *Verso una giustizia costituzionale più "aperta": la Consulta ammette le opinioni scritte degli "amici curiae" e l'audizione di esperti di chiara fama*, in *Sistema Penale*, 23 gennaio 2020; C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020; A.M. LECIS COCCO - ORTU, *La svolta del processo costituzionale sotto il segno della trasparenza e del dialogo: la Corte finalmente pronta ad accogliere amicus curiae e esperti dalla porta principale*, cit. Si esprimono positivamente su tale apertura, ex multis, V. ONIDA, *La Corte si apre alle "voci" della società*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2020, 511 ss.; L. VIOLINI, *Accesso alla Corte costituzionale: quale ruolo per gli enti del Terzo settore*, in *Vita.it*, 5 febbraio 2020; A. RUGGERI, *La "democratizzazione" del processo costituzionale*, cit.; A. MOSCARINI, *Amicus curiae e giudizio incidentale nelle norme integrative sui giudizi dinanzi la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2020, 508 parla di istituto tipicamente discorsivo-partecipativo; per S. BARBARESCHI, *La Corte costituzionale si apre all'ascolto della società civile, ovvero del rischio della legittimazione di sé attraverso gli altri*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 387 e 391, tale apertura potrebbe mutare la fisonomia del processo costituzionale. Sulle aperture della Corte all'opinione pubblica esprime criticità A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, cit., 271-272. *Contra* R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2019, 759; E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, ivi, 4/2019, spec. 785.

<sup>128</sup> Si fa riferimento oltre alla modifica delle norme integrative riguardanti l'ammissione degli amici curiae, anche al decreto 30 maggio 2022 con il quale il Presidente della Corte costituzionale è intervenuto sullo svolgimento della discussione orale avanti al giudice delle leggi, inserendo, prevedendo una un'estensione delle facoltà del Giudice relatore. Questo potrà formulare specifici quesiti, ai quali i difensori rispondono oralmente nell'udienza pubblica. Stante un tempo complessivo normalmente di quindici minuti, ai sensi dell'art. 10, comma 3 delle Norme integrative, la produzione di un numero sensibile di quesiti scritti potrebbe indirizzare non poco gli interventi degli avvocati. Si v. il

più snello e più orale, come quello introdotto, può indubbiamente contribuire ad impostare, fin dall'inizio, una formula meno paludata di dialogo tra i difensori delle parti e la Corte<sup>129</sup>.

Il sistema per farlo è cercare di essere quanto più neutrale nella informazione<sup>130</sup>. L'obiettivo non semplice è riuscire a garantire quella neutralità informativa sulla propria attività nello spiegare ai non addetti ai lavori il contenuto delle proprie pronunce. La Corte ha cercato di farlo, come si è detto, sia attraverso i comunicati stampa sia con le note concernenti l'agenda dei lavori sia tramite quella attività che va sotto il nome di "pedagogia costituzionale"<sup>131</sup>. Al fine di garantire una comunicazione quanto più moderata e discreta, con la nomina della nuova Presidente della Corte costituzionale sembrano esservi già alcuni segnali che indicano un "cambio di passo"<sup>132</sup> rispetto alla precedente comunicazione della Corte costituzionale che, malgrado i buoni propositi<sup>133</sup>, a causa di una talvolta eccessiva sovraesposizione mediatica, è stata particolarmente criticata per i possibili rischi degenerativi<sup>134</sup>. In particolare, simili rischi sono stati evidenziati in occasione di un recente convegno tenutosi a Bologna a novembre 2022. I vari relatori hanno sottolineato come un eccessivo attivismo della Corte sul versante della comunicazione si intreccia sul piano della legittimazione della Corte che può ottenere non più solo *nel* processo, quindi con le sue

---

commento di A. DE CARO, *Dal presidente della Corte costituzionale giunge un segnale di rivitalizzazione del contraddittorio*, in *Archivio penale*, n. 2/2022.

<sup>129</sup> Al riguardo si v. F. VIGANÒ, *La Corte costituzionale e la sua comunicazione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2023, 18 ss.

<sup>130</sup> Di neutralità informativa ne parla S. PAJNO, *La Corte "mediatica": aspetti positivi e profili problematici di una trasformazione in atto*, cit., 189; la neutralità della comunicazione della Corte è affermata da D. STASIO, *Il senso della Corte per la comunicazione*, cit., 162; negativo al riguardo è A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, cit., 270 ss., sia con riferimento al comunicato stampa, sostenendo «come un ricercatore esperto saprebbe, nonostante il contenuto del comunicato stampa o dell'agenda dei lavori, come arricchire i dati conoscitivi e, quindi, come portare allo scoperto ciò che un comunicato nasconde» e sia con riferimento alle esternazioni dei pensieri dei giudici della Corte.

<sup>131</sup> In particolare, si pensi a tutte quelle occasioni come la libreria dei *podcast* della Corte presente sul sito ufficiale della Corte costituzionale e alle occasioni di studio durante i quali i giudici parlano delle proprie decisioni. Del tema della pedagogia costituzionale ne parla S. PAJNO, *La Corte "mediatica": aspetti positivi e profili problematici di una trasformazione in atto*, cit., 150 ss.; A. SAITTA, *La comunicazione istituzionale del giudice delle leggi come pedagogia costituzionale*, cit.

<sup>132</sup> Al riguardo si v. L. MILELLA, *La Consulta sceglie il silenzio stampa. Proprio mentre arriva il governo Meloni*, cit., spec. 17, che nel sottolineare la fine della collaborazione di Donatella Stasio evidenzia come, partendo dal silenzio serbato dalla Corte nei confronti dell'elezione della Meloni, tende ad affermarsi «l'idea che si debba "tornare indietro", tornare al silenzio degli anni in cui alle conferenze stampa della Corte partecipava un pugno di giornalisti, e non vi erano né domande, né tantomeno risposte».

<sup>133</sup> Di cui è consapevole anche la stessa ex responsabile della comunicazione della Corte D. STASIO, *Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità*, cit., 22, la quale ben evidenzia come sussistono degli effettivi rischi della comunicazione della Corte che può guardare al consenso popolare che alla fiducia dei cittadini. Secondo l'A., «bene fa la dottrina, dunque, a tenere alta l'attenzione, sempre».

<sup>134</sup> In particolare interessanti appaiono alcuni dati forniti in occasione del convegno sui rischi degenerativi messi in luce G. SOBRINO, *Genesi, forme e finalità dell'attuale rapporto tra la Corte Costituzionale e l'opinione pubblica: contributo alla discussione*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, 93 ss., il quale specialmente con riferimento ai numeri di comunicati stampa evidenzia come «si è passati da una media di 1/2 all'anno nel periodo 2003-2017 a 40/50 all'anno dal 2018 ad oggi»; V. STELLA, *Dalla Corte costituzionale sempre più trasparenza ma nessun "Viaggio" tra i familiari delle vittime*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2 febbraio 2023, spec. 8, nella parte in cui scrive «Voglio ricordare che a noi giornalisti, sotto la conduzione di Donatella Stasio, in questi ultimi anni è stata data la possibilità di rivolgere al Presidente anche trenta domande in conferenze che sfioravano le due ore»; C. SALAZAR, *La Corte costituzionale tra le maglie della Rete: qualche considerazione*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 10 febbraio 2023, che analizza i rischi dei comunicati anticipatori di frequenza impiegati porterebbero a una sorta di "auto-vincolo" per la Corte che difficilmente se ne può discostare; S. PANIZZA, *La (disomogenea) prassi dei comunicati stampa relativi all'avvenuta elezione del Presidente della Corte costituzionale italiana*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 3 febbraio 2023, che evidenzia la prassi degli ultimi nella quale, a partire dal 2016, nei comunicati stampa di elezione della Presidente della Corte si riporta anche l'esito del voto del giudice eletto.

pronunce, ma soprattutto *fuori* dal processo, rischiando di passare dal terreno della “fiducia”<sup>135</sup> a quello della “legittimazione”<sup>136</sup> del proprio operato ma anche della “delegittimazione” laddove compia qualche passo falso<sup>137</sup>.

La necessità della discretezza e moderazione<sup>138</sup>, come è emerso dal già citato discorso della Presidente della Corte, ci porta a riflettere che non è auspicabile né l'eccesso di attivismo<sup>139</sup> né l'eccessiva astensione nell'esplicazione pubblica<sup>140</sup>. Con riferimento al primo se ne è detto, discorrendo della criticità ricostruita dalla dottrina più critica nei termini di “suprematismo giudiziario”<sup>141</sup>; con riferimento al secondo una eccessiva astensione non sembra auspicabile in quanto nell'arroccarsi nella propria torre d'avorio<sup>142</sup>, la Corte apparirebbe troppo distante e lontana dai cittadini mentre ricercare un collegamento con l'opinione pubblica<sup>143</sup> nello spiegare il significato delle proprie decisioni, realizzerebbe una quotidiana forma di rilegittimazione della propria attività nei confronti dell'opinione pubblica<sup>144</sup>.

Non è, pertanto, auspicabile tornare al paradigma concettuale secondo cui “la Corte può parlare solo attraverso le sentenze” visto che la rivoluzione digitale, la diffusione dei tanti mezzi di comunicazione pone la necessità di un dialogo con la società civile. Tuttavia, forse

<sup>135</sup> Il rapporto tra comunicazione e fiducia è stato ben sottolineato negli atti del convegno D. STASIO, *Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità*, cit., 21-22; A. SAIITA, *La comunicazione istituzionale del giudice delle leggi come pedagogia costituzionale*, cit., 53, il quale osserva come il consenso vada inteso come espressione di mera legittimazione giuridica e non della società; N. LUPO, *Qualche ipotesi alla base della nuova stagione comunicativa della Corte costituzionale*, cit., 43 ss.; M.C. GRISOLIA, *Corte costituzionale ed opinione pubblica: un “cambio di passo” oramai necessario?*, cit., 48; G. SOBRINO, *Genesi, forme e finalità dell'attuale rapporto tra la Corte costituzionale e l'opinione pubblica: contributo alla discussione*, cit., 95.

<sup>136</sup> I rischi di una possibile degenerazione della comunicazione della Corte, che porterebbe la “fiducia” a trasformarsi in una legittimazione al di fuori e democratica è ben messo in evidenza in occasione del convegno da Roberto Romboli (R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità*, cit., il quale osserva che se un organo giurisdizionale – sia pure sui *generis* come la Corte – cerca la sua legittimazione al di fuori del processo, snatura sé stesso e si avvicina “pericolosamente” alla fisionomia degli organi politici. Dello stesso avviso è anche A. RUGGERI, *Corte costituzionale e pubblica opinione (note minime su una questione di cruciale rilievo ad oggi insoddisfacentemente risolta)*, cit., 33, che evidenzia come il rischio si è concretizzato già in realtà e come l'*iperpolitizzazione* della Corte va spezzato senza alcun indugio prima che sia troppo tardi.

<sup>137</sup> A. RUGGERI, *Corte costituzionale e pubblica opinione (note minime su una questione di cruciale rilievo ad oggi insoddisfacentemente risolta)*, cit., 31; S. AGOSTA, *La conferenza stampa sull'inammissibilità del referendum abrogativo in tema di omicidio del consenziente: un terrarium di studio per i futuri rapporti tra Corte ed opinione pubblica*, cit., 60.

<sup>138</sup> La ricerca del giusto equilibrio tra parola e silenzio è uno degli aspetti, condivisibili, che è stato posto all'attenzione durante il convegno da parte dei relatori. Al riguardo in particolare si v. G. TIEGHI, *Corte costituzionale e dovere di sperimentazione comunicativa in udienza. Riflessioni aggiornate sul dialogo con i Giudici*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 10 febbraio 2023, spec. 113; S. AGOSTA, *La conferenza stampa sull'inammissibilità del referendum abrogativo in tema di omicidio del consenziente: un terrarium di studio per i futuri rapporti tra Corte ed opinione pubblica*, cit.; in termini di discrezione della comunicazione A. RUGGERI, *Corte costituzionale e pubblica opinione (note minime su una questione di cruciale rilievo ad oggi insoddisfacentemente risolta)*, cit., 32.

<sup>139</sup> Al riguardo si v. G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? Comunicazione partecipazione contraddittorio*, Napoli, Jovene, 285 ss.

<sup>140</sup> I rischi sono ben evidenziati da S. AGOSTA, *La conferenza stampa sull'inammissibilità del referendum abrogativo in tema di omicidio del consenziente: un terrarium di studio per i futuri rapporti tra Corte ed opinione pubblica*, cit., 61.

<sup>141</sup> A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, cit., 251 ss.

<sup>142</sup> O anche ad una casa di riposo (“Villa Arzilla”) come afferma l'allora Ministro Carlo Padoan. Al riguardo si v. N. LUPO, *Qualche ipotesi alla base della nuova stagione comunicativa della Corte costituzionale*, cit., 45, il quale ricorda detta definizione data in occasione della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015 dall'allora Ministro Per Carlo Padoan apparse su Corriere della Sera e su La Repubblica in data 15 2 23 maggio 2015 il quale affermava, tra l'altro, che il «Presidente della Corte costituzionale è introdotto come uno “tra i più potenti d'Italia, ma non lo conosce nessuno».

<sup>143</sup> A. SAIITA, *La comunicazione istituzionale del giudice delle leggi come pedagogia costituzionale*, cit., 54.

<sup>144</sup> L. ELIA, *Intervento*, in P. PASQUINO - B. RANDAZZO (a cura di), *Come decidono le Corti Costituzionali (e altre Corti)*, Milano, Giuffrè, 2009, 125 ss., in part. 130.

proprio il cambio di paradigma in base al quale “la Corte non parla solo attraverso le proprie sentenze”, ci porta a svolgere una riflessione, sulla quale vale la pena svolgere qualche considerazione. Rifiutare che la Corte parli solo con le proprie sentenze deriva dal fatto che forse questa non riescano ad essere intelligibile ai cittadini?<sup>145</sup> Forse la Corte deve interessarsi a parlare in modo chiaro con le proprie sentenze? Se pensiamo alla *ratio* dei comunicati stampa, lo strumento più emblematico della comunicazione della Corte, questi vengono adottati per rendere intellegibili le decisioni ai cittadini, a causa di un linguaggio decisamente tecnico e spesso di difficile comprensione anche per gli addetti ai lavori<sup>146</sup>.

Pertanto, la domanda sorge spontanea: non potrebbe forse la Corte, al fine di evitare tutti i rischi indicati dalla dottrina sull’uso dei comunicati stampa<sup>147</sup>, lavorare sul linguaggio delle proprie decisioni<sup>148</sup>? Sicuramente non si tratta di un compito semplice ma forse questa potrebbe essere la strada su cui andrebbe svolta una adeguata riflessione<sup>149</sup>.

Stare a passo con i tempi significa anche questo, cercare di svolgere uno sforzo di utilizzare un linguaggio in grado di coniugare la chiarezza e precisione tecnica con quello di semplicità e sinteticità al fine di rendere maggiormente intelligibile il proprio operato non solo per il tramite strumenti indiretti (comunicati, interviste e conferenze stampe) ma fondamentalmente tramite le sue stesse pronunce che rappresentano e devono restare il principale veicolo utilizzato dalla Corte per parlare e dialogare con la società<sup>150</sup>. In tal senso uno studio serio sul linguaggio potrebbe garantire che le sentenze diventino e restino lo strumento cardine che la Corte usa per parlare ai cittadini<sup>151</sup>.

Una simile attenzione del linguaggio, che valorizza la chiarezza e la intelligibilità, rappresenta, invero, un problema generale che si pone non solo con riguardo ai giudici costituzionali ma in generale con tutti i giudici. La chiarezza e sinteticità può divenire un

<sup>145</sup> La complessità del linguaggio adoperato dalla Corte viene particolarmente messo in evidenza N. LUPO, *Qualche ipotesi alla base della nuova stagione comunicativa della Corte costituzionale*, cit., 44; G. TIECHI, *Corte costituzionale e dovere di sperimentazione comunicativa in udienza. Riflessioni aggiornate sul dialogo con i Giudici*, cit., 106 ss.; M.C. GRISOLIA, *Corte costituzionale ed opinione pubblica: un cambio di passo? ormai necessario?*, cit., 84-85.

<sup>146</sup> Come sottolinea anche la giornalista G. MERLO, *La comunicazione della Consulta: tra opportunità per il futuro e ipotesi di riforma*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2 febbraio 2023, 13, dove afferma come «per tecnicità e approfondimento, una sentenza della Corte costituzionale non è facilmente comprensibile nemmeno al giornalista più formato»; F. VIGANÒ, *La Corte costituzionale e la sua comunicazione*, cit., 28.

<sup>147</sup> Di cui uno in particolare posto in rilievo da A. RUGGERI, *Corte costituzionale e pubblica opinione (note minime su una questione di cruciale rilievo ad oggi insoddisfacentemente risolta)*, cit., 31, dove afferma un rischio di scollamento tra comunicato e decisione; C. SALAZAR, *La Corte costituzionale tra le maglie della rete: qualche considerazione*, cit.

<sup>148</sup> Questo aspetto è stato già evidenziato e sottolineato nelle Alte Corti, l’adozione delle c.d. tecniche del *Plain language approach* applicato all’attività delle Supreme Corti. Sul punto si v. D.A. STRAUSS, *The Plain Language Court*, *Cardozo Law Review* 651, 2016; B.A. GARNER, *Judges on Effective Writing: The Importance of Plain Language*, in *Michigan Bar Journal*, 1994; L. TUCKER, *This week at the Court: in Plain Language*, in <https://www.scotusblog.com/author/lisa-mcelroy/>.

<sup>149</sup> In tal senso si v. di recente R. ZACCARIA, *Il linguaggio del legislatore e della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2023, 151 ss.; simile aspetto riguardante la complessità delle sentenze della Corte costituzionale veniva già messo in evidenza da R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità*, cit., 68; U. DE SIERVO, *Relazione del Presidente Ugo De Siervo sulla giurisprudenza costituzionale nel 2010*, in [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_annuali/IncontroStampa\\_DeSiervo.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/IncontroStampa_DeSiervo.pdf), 2011, nella parte in cui afferma con riferimento alle decisioni della Corte come «occorre riconoscere che il linguaggio giuridico con cui di necessità esse sono scritte non rende sempre agevole la loro esatta comprensione».

<sup>150</sup> In tal senso si veda A. RUGGERI, *Corte costituzionale e pubblica opinione (note minime su una questione di cruciale rilievo ad oggi insoddisfacentemente risolta)*, cit., 30.

<sup>151</sup> In tal senso M. C. GRISOLIA, *Corte costituzionale ed opinione pubblica: un “cambio di passo” ormai necessario?*, cit., 50-51.

mezzo che riesce a garantire una maggiore forma di legittimazione della Corte e dei giudici<sup>152</sup>.

Anche perché affermare che la giustizia è amministrata in nome del popolo italiano non vuol dire anche questo?<sup>153</sup> Non significa forse che la giustizia si rivolge al popolo e non solo agli operatori di diritto ed è nel popolo che vede i suoi principali destinatari?<sup>154</sup>

## 5. Brevi accenni sulle principali cause dell'anima politica della Corte

Come è noto, l'evoluzione delle tecniche decisorie sono in grado di realizzare una certa supplenza nei confronti del legislatore, tanto da aver portato già da tempo tanti studiosi ad interrogarsi se le sentenze della Corte costituzionale possano divenire vere e proprie fonti del diritto<sup>155</sup> sia per la loro incidenza sull'efficacia della legge sia per il ruolo innovativo assunto<sup>156</sup>.

Oltre alla progressiva evoluzione della giurisprudenza dovuta all'invenzione di tipi e sottotipi di decisioni e al superamento della teoria delle rime obbligate, considerata fino a pochi anni indietro come limite obbligatorio<sup>157</sup>, ulteriore aspetto da cui emerge questa sua

---

<sup>152</sup> In particolare, si vedano i lavori svolti dal gruppo di lavoro sulla chiarezza e la sinteticità degli atti processuale del Ministero di giustizia (MINISTERO DI GIUSTIZIA, *Breviario per una buona scrittura*, 2018, accessibile al seguente link [https://www.federnotizie.it/wp-content/uploads/2018/10/BREVIARIO\\_ATTI\\_PROCESSUALI.pdf](https://www.federnotizie.it/wp-content/uploads/2018/10/BREVIARIO_ATTI_PROCESSUALI.pdf)). L'importanza del linguaggio giuridico che deve caratterizzare le decisioni veniva già messo in rilievo da P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Firenze, Le Monnier, 1959 (1a ed. 1935); V. SCIALOJA, *Diritto pratico e diritto teorico*, in *Rivista del diritto commerciale*, n. 1/1911, 942, dove affermava che «il diritto è arte di tracciare limiti, e un limite non esiste se non in quanto sia chiaro», mentre «tutto ciò che è oscuro può appartenere forse ad altre scienze, ma non al diritto» ma anche dalla stessa giurisprudenza di cassazione civile (Corte di cassazione, II sez. civile, 20 ottobre 2016, n. 21297).

<sup>153</sup> F. BIONDI, *Art. 101 Cost.*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, 914 ss.

<sup>154</sup> In tal senso si veda F. VIGANÒ, *La Corte costituzionale e la sua comunicazione*, cit., spec. 28, il quale evidenzia come i destinatari della Corte nelle sue decisioni sono prevalentemente i cittadini, evidenziando come spesso la complessità delle sentenze frustra il raggiungimento di un simile obiettivo.

<sup>155</sup> A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2009; ID. *Commentario del Codice civile. Art. 1-9. Fonti del diritto. Disposizioni preliminari*, Bologna, Zanichelli, 2011.

<sup>156</sup> Al riguardo la dottrina si è occupata particolarmente di questo fenomeno di supplenza, per questioni di economicità si ravvisa un riconoscimento di questa attività di supplenza da parte dell'allora presidente della Corte costituzionale Gustavo Zagrebelsky il quale in questi termini si espresse il Presidente della Corte costituzionale Gustavo Zagrebelsky nella conferenza stampa del 2004, per giustificare la posizione della sua Consulta negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V, Parte II, della Costituzione (<http://www.regioni.it/news/2004/04/05/0204-consulta-zagrebelsky-su-riforme-supplenza-non-graditaansa-e-su-accuse-politicizzazione-replica-la-corte-ha-altri-canoni-78814/>); si v. sul punto anche la ricostruzione di A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, 124, il quale osservava come possa parlarsi di "supplenza" in senso tecnico-giuridico solo quando vi sia una «esorbitanza del soggetto in questione dall'ambito dei propri poteri e talora anche un'«interferenza» nella sfera di competenza propria di un altro soggetto» (p. 117). Dal momento che la Corte costituzionale, quando interviene (ad esempio con sentenze manipolative o interpretative) per rimediare a «una carenza del Parlamento o dei giudici comuni», lo fa comunque restando nell'ambito dei propri poteri, sarebbe scorretto – continuava l'Autore – attribuirle una funzione suppletiva in senso tecnico, potendosi al più parlare di una «supplenza – del tutto fisiologica – che si determina quando un organo non svolge talune funzioni inducendo così un altro organo ad espandere il campo della propria azione, senza che ciò determini un trasferimento di competenza che possa ritenersi *extra ordinem*» (p. 124).

<sup>157</sup> Sul passaggio dalle rime obbligati ai versi sciolti si v. specificamente D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di riaccostamento della giustizia costituzionale in Italia*, cit., spec. 101 ss. Per una analisi delle tecniche decisorie adottate dalla Corte costituzionale nel periodo della crisi si v. M. TROISI, *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, cit.

politicità è la tendenza creativa delle sue sentenze<sup>158</sup>. La Corte, infatti, tramite la sua interpretazione “creativa” cerca di riempire di significato i principi ambigui contenuti nella nostra Costituzione.

Questa sua vocazione politica e creativa<sup>159</sup> deriva dal fatto che, essendo la nostra Costituzione per definizione politica, i destinatari verso cui si rivolge sono il legislatore e la Corte costituzionale<sup>160</sup>. In particolare, come ebbe modo di osservare Kelsen, la genericità e l'intrinseco valore politico di certe clausole contenute nella nostra Costituzione porta un simile rischio che si avverte specialmente con riguardo a quell'insieme di categorie generali che non possono essere ridotte in alcun modo a diritto (sollen) e quindi in giurisdizione (Richterecht)<sup>161</sup>. Proprio in una simile situazione, la nozione di emergenza spinge all'incertezza del ruolo degli organi di indirizzo politico e di garanzia. Kelsen, infatti, avvertiva il rischio che «lo spostamento di potere – non previsto dalla costituzione e politicamente inopportuno – dal Parlamento ad un organo esterno ad esso che può essere espressione di forze politiche del tutto diverse da quelle rappresentate in parlamento»<sup>162</sup>.

Pur non potendosi disconoscere un simile ruolo politico alla Corte costituzionale non è possibile sostenere che le funzioni del Giudice costituzionale siano in qualche modo sostitutive al Parlamento<sup>163</sup> e questo perché il potere legislativo spetta sempre alle Camere<sup>164</sup>

<sup>158</sup> Ex multis P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, Carocci, 2017; S. BARTOLE, *Il potere giudiziario*, Bologna, Il Mulino, 2008, 91; M. VOLPI, *Il ruolo del giudice nello stato democratico e nell'ordinamento istituzionale italiano*, cit., 342; A. RUGGERI, *La giustizia costituzionale in navigazione verso l'ignoto*, cit.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, cit.; con riferimento al tema dei nuovi diritti in specie in ambito del bio-diritto si veda tra i molti lavori il recente fascicolo monografico curato da questa rivista (cfr. M. D'AMICO - B. LIBERALI (a cura di), *Il referendum sull'art. 579 c.p.: aspettando la Corte costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fasc. spec., 25 gennaio 2022).

<sup>159</sup> A. RUGGERI, *La Corte e le sirene della politica (frammenti di uno studio su esperienze e tendenze della normazione e politica dei giudizi di costituzionalità)*, in V. TONDI DELLA MURA - M. CARDUCCI - R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, cit., 664 ss.

<sup>160</sup> Ex multis F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in AA.VV., *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Padova, Cedam, 1982, 29.

<sup>161</sup> Sul punto si v. A. SPADARO, *Sulla intrinseca “politicità” delle decisioni “giudiziarie” dei tribunali*, cit. 120.

<sup>162</sup> H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione* (1928), trad. it., in Id., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1981, 253-254.

<sup>163</sup> In tal senso si v. F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo e la Corte costituzionale*, cit., 5.

<sup>164</sup> Un simile aspetto veniva messo in luce già da Kelsen il quale riteneva come per evitare un rischio di una deriva della giustizia costituzionale che andasse a sostituirsi al Parlamento, andrebbe svolta una riflessione in merito al fatto che la Corte costituzionale non richiami come parametro nei suoi giudizi di costituzionali principi e valori controversi (cfr. H. KELSEN, *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?*, in *Die Justiz, 1930-1931, traduz. ital. Chi deve essere il custode della costituzione?*, in ID. (a cura di C. Geraci), *La giustizia costituzionale*, cit., 253). Una simile soluzione risulta necessaria affinché non si verifichi il «pericolo di uno spostamento di potere – non previsto dalla costituzione e politicamente assai inopportuno – dal Parlamento ad un organo esterno ad esso che può essere espressione di forze politiche del tutto diverse da quelle rappresentate in Parlamento» (cfr. H. KELSEN, *Chi deve essere il custode della costituzione?* cit., 254). Lo stesso Schmitt nella nota polemica con Kelsen ravvisava l'impossibilità di un modello di giustizia costituzionale giurisdizionale facendo leva proprio sull'aspetto della indeterminatezza dei principi assunti come parametro nei giudizi della Corte (cfr. K. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, cit., 128 ss.). In tal senso sulla indeterminatezza dei principi connotati da una ampia eccezione semantica in grado di essere soggetti alla continua trasformazione da parte della Corte costituzionale sono in grado di liberare la forza creativa della Corte costituzionale si v. O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralista*, in *Diritto Pubblico*, 2014, 912 ss. il quale con riferimento alla riforma del Titolo V ragiona nei termini di atti e processi il quale rileva le continue trasformazioni nella nostra costituzione sono scandite da atti, cioè leggi costituzionali, e processi, ossia interpretazioni costituzionali.

mentre la funzione di mediazione dei conflitti sociali<sup>165</sup> assunta nel tempo dalla Corte riflette il carattere compromissorio della nostra democrazia<sup>166</sup>.

Non essendo questa la sede per svolgere una trattazione esaustiva, mi soffermerò su due filoni di decisioni in cui è emerso in modo particolarmente chiaro il ruolo politico della Corte. Mi riferisco alle decisioni adottate dalla Corte riguardanti il c.d. “argomento della crisi”<sup>167</sup> e l’evoluzione della giurisprudenza riguardante il carattere ambiguo e vago di norme costituzionali interpretate dalla Corte costituzionale che assume un carattere creativo. Con riferimento a quest’ultimo aspetto mi focalizzerò sul rapporto Stato-Regioni in cui la Corte

---

<sup>165</sup> Una visione della Corte costituzionale come mediatrice dei conflitti sociali emergerebbe in particolare nei periodi emergenziali e di crisi economica dove la Corte in un simile contesto di crisi ha realizzato una progressiva dialettica tra legislatore e Corte costituzionale tanto da far assurgere alla stessa un ruolo di mediazione non solo rispetto all’indirizzo politico nazionale ma tra l’indirizzo politico nazionale e quello comunitario. Al riguardo si v. C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., 194. Un simile aspetto ossia del ruolo di mediatore non solo più nazionale ma anche sovranazionale svolto dalla Corte è un fenomeno strettamente legato alla già da tempo con la crisi della sovranità connesso all’indirizzo politico europeo. Al riguardo si v. G. GRASSO, *Crisi dei mercati e sovranità dello Stato: qualche elemento di discussione*, in *Il diritto dell’economia*, 2012, 143 ss.; R. A. DAHL, *Efficienza dell’ordinamento "versus" effettività della cittadinanza: un dilemma della democrazia*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, Carocci, 1994, 20, «le decisioni cruciali non sono nemmeno compiute dalle organizzazioni internazionali ufficiali, ma da attori, ufficiali e non, in gran parte e del tutto esterni alla portata delle organizzazioni internazionali ufficiali -banche, imprese multinazionali, investitori, autorità amministrative indipendenti, e così via». Si affaccia all’orizzonte quello che è stato efficacemente definito come l’anti-sovrano, «un *quid* che tutto e per tutto si contrappone al sovrano da noi conosciuti», che «non è un soggetto ( semmai una pluralità di soggetti) [ e non pretende di ordinare un gruppo sociale dotato almeno un minimum d’omogeneità (il popolo di una nazione) ma una pluralità indistinta anzi la totalità dei gruppi sociali]» (M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, 165). Il potere che l’anti-sovrano si arroga -senza averne il titolo -"presuppone proprio che il sovrano sia annichilito" (M. LUCIANI, op. cit., 66). Sul punto si v. G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica, discorso tenuto al Palazzo della Consulta il 20 ottobre 2004. Intorno alla legge. Il Diritto come dimensione del vivere comune*, cit., dove nel rievocare le diverse nozioni di “politica” osserva come politica può essere intesa nel senso di cooperazione convivenza e inclusione sociale o anche come conflitto e competizione per la conquista del potere politico. La prima concezione di politica si riallaccia come politica nel senso di *pactum socialis*, la seconda, invece, connesso l’idea di costituzione come *pactum subiectionis*. La Corte dovrebbe assumere le condizioni d’insieme minime della vita collettiva; C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit.

<sup>166</sup> Al riguardo si v. G. ZAGREBELSKY, *Intervento al forum della Rivista di diritto costituzionale, su «I quarant’anni della giustizia costituzionale»*, Torino, Giappichelli 1998, 199-200, il quale nel definire la nostra costituzione come espressione di un compromesso pratico che caratterizza la nostra democrazia pluralistica, intravede una simmetria tra il metodo adottato dalla Corte con una simile dottrina. L’A. sostiene infatti come nel giudizio costituzionale «Le posizioni estreme tendono a ridursi al centro in modo che la proposta finale scontenti ma contemporaneamente accontenti un poco tutti. Questa è la ‘dottrina’ della Costituzione che, in fondo, corrisponde alla visione della Costituzione come compromesso pratico che si rinnova sulle grandi questioni». Che alla base della Costituzione italiana, e della sua validità, vi sia un compromesso tra forze politiche è affermato inoltre da P. BARILE, *La costituzione come norma giuridica*, Firenze, Barbera, 1951, 58 ss.; G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Napoli, Jovene, 1948, 149 ss.; P. VIRGA, *Il partito nell’ordinamento giuridico italiano*, Milano, Giuffrè, 1948, 66; M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1950, 24 ss.; G. MARANINI, *Politica costituzionale*, in *Rassegna di diritto parlamentare*, 1959, 2 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione d’indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, 105 ss.; M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, cit., 5.

<sup>167</sup> S. FILIPPI, *La giurisprudenza costituzionale tra congiuntura economica ed evoluzione del sistema delle fonti: verso l’affermazione dell’“argomento della crisi”?*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2020, 1590 ss.

ha apportato delle “modifiche tacite”<sup>168</sup>, riscrivendo in buona sostanza la legge fondamentale della Repubblica quasi come si fa «con gesso e spugnetta alla lavagna»<sup>169</sup>.

### 5.1. L’argomento della crisi economica nella governance e la sua evoluzione come case study per l’affermazione dell’anima politica della Corte costituzionale nei periodi emergenziali

Con riferimento al tema delle emergenze c’è da rilevare come l’anima politica della Corte è emersa nelle stagioni delle crisi dove<sup>170</sup> utilizza l’argomento della straordinarietà e della emergenza economica per limitare i diritti fondamentali<sup>171</sup>.

Quanto sostenuto finora si può ben comprendere, se pensiamo all’evoluzione della giurisprudenza costituzionale nel periodo della crisi economica e dell’avvento della *governance europea*<sup>172</sup>. In particolare, il potere politico viene inquadrato oramai in una dimensione propriamente sovranazionale che tiene conto primariamente delle crescenti attribuzioni dell’Unione europea e della progressiva erosione dei confini pubblici e privati a seguito della globalizzazione. In un simile scenario la Corte aveva avuto un atteggiamento “prudente” nei confronti delle esigenze di bilancio dettate dall’art 81 Cost. e delle sue limitazioni nei confronti dei diritti sociali<sup>173</sup>. Successivamente con l’avvento della crisi economica muta progressivamente il suo orientamento, cercando di assumere un

<sup>168</sup> Ex multis A. RUGGERI, *Le modifiche tacite della Costituzione, settant’anni dopo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2018, 1-26; P. MAZZINA, *L’autonomia politica regionale. Modelli costituzionali e sistema politico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 29 ss.; F. PIERANDREI, *La Corte costituzionale e le “modifiche tacite” della Costituzione*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1965, I, 83 ss.; S. BARTOLE, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e Costituzione vivente*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, 23 marzo 2019, 335 ss.; M.P. IADICICCO, *Dinamiche costituzionali. Spunti di riflessione sull’esperienza italiana*, in *Costituzionalismo*, n. 3/2019, e, della stessa, *Il limite del testo fra modifiche tacite ed interpretazioni creative*, in U. ADAMO - R. CARIDÀ - A. LOLLO - A. MORELLI - V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 231 ss.; A. MANGIA - R. BIN (a cura di), *Mutamenti costituzionali*, in *Diritto costituzionale*, n. 1/2020; Y.M. CITINO, *I materiali fattuali costituzionali nella forma di governo italiana tra vecchie e nuove tendenze*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 2/2021, 21 maggio 2021, 40 ss.; A. RUGGERI, *Le modifiche tacite della Costituzione, settant’anni dopo*, in *Rivista del Gruppo Di Pisa*, 2018, 1-26.

<sup>169</sup> A. RUGGERI, *Il giudice-camaleonte e la salvaguardia dei diritti fondamentali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2022, 28.

<sup>170</sup> Espressione utilizzata da M. TRAPANI, *La Corte costituzionale tra crisi economica e coordinamento di finanza pubblica. Brevi appunti dei recenti orientamenti*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima ‘politica’ e quella ‘giurisdizionale’*, cit.

<sup>171</sup> Con riferimento a una definizione generale della nozione di emergenza si v. *supra* nota 8.

<sup>172</sup> I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, cit.; E. CHELI, *Prefazione*, in G. D’ORAZIO (a cura di), *La genesi della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1981, 15 afferma che proprio durante una crisi economica la Corte costituzionale «sviluppa il proprio ruolo e la propria vocazione [...] come sede di compensazione di conflitti sociali non mediabili e non risolvibili attraverso i normali congegni di formazione della volontà politica», mentre per M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, Cedam, 1984, 176, i limiti delle «capacità di supplenza del giudiziario» si manifestano «proprio nei momenti di crisi».

<sup>173</sup> Espressioni di una simile tendenza sono varie pronunce della Corte in cui viene assicurata in via prevalente alle istanze sociali rispetto al limite delle risorse pubbliche. Al riguardo si v. Corte cost. nn. 1/1966; 22/1968; 5/1980; 102/1982; 497/1988; 510/1988. Al riguardo si v. anche il commento di C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, Cedam, 1996, che tende ad evidenziare il ruolo centrale assunto dalla Corte costituzionale nella realizzazione dello Stato sociale; V. ONIDA, *Giudizio di ammissibilità e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l’art. 81, u.c. della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1993; M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, cit., 379-380; G. REPETTO, *La civilizzazione. L’espansione dei diritti negli anni ‘60 e ‘70*, in *Il Politico*, n. 2/2019, 52 ss.

atteggiamento sempre più tendente a salvaguardare il risanamento economico<sup>174</sup>. Infatti, la Corte in molte sue pronunce si è posta spesso in modo avverso all'indirizzo politico del legislatore invocando talvolta il “carattere straordinario e urgente della situazione economica” per salvaguardare i tagli della spesa pubblica; altre volte si limita a invocare genericamente l'argomento dell'emergenza per comprimere i diritti sociali<sup>175</sup>; in altre occasioni, ancora, nega simile scelte in considerazione del nucleo incompressibile dei diritti sociali in base al quale è «la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>176</sup>. Pertanto, proprio a fronte dell'emergente indirizzo politico europeo, il Parlamento si è trovato a dover realizzare quell'indirizzo politico comunitario, perdendo parte della propria sovranità e la Corte in un simile contesto, ha visto espandere il proprio ruolo assumendo quasi le vesti di garante dell'indirizzo politico comunitario<sup>177</sup>.

<sup>174</sup> Per una evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul tema della c.d. giustiziabilità del principio di equilibrio di bilancio a seguito della legge costituzionale n. 1/2012 di modifica dell'art 81 della Costituzione, si v. M. LUCIANI, *Laterna magika. I diritti “finanziariamente condizionati”*, in M. LUCIANI - N. LUPO - C. BERGONZINI (a cura di), *Il Bilancio dello Stato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 31 ss.; ID., *La giurisprudenza costituzionale nel tempo della crisi*, in M. D'AMICO - F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, FrancoAngeli, 2017, 15; G. RIVOCSECCI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos*, n. 1/2021, 3 ss.; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012; ID., *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016; C. MASSA, *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, 3. C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., 194, che definisce la Corte come il custode delle politiche del risanamento economico.

<sup>175</sup> Secondo la Corte costituzionale tutti gli interventi più invasivi tesi al riequilibrio della finanza pubblica debbano avere natura necessariamente provvisoria. In tal senso, ex *multis*, sentt. nn. 154 e 145 del 2017; nn. 141 e 65 del 2016; nn. 218 e 189 del 2015; n. 44 del 2014, nn. 236 e 229 del 2013, nn. 217, 193 e 148 del 2012, n. 182 del 2011.<sup>38</sup>In tal senso già Corte cost., Sent. n. 289 del 2008. In senso conforme si v., ex *multis*, sentt. nn. 139, 237, 297 del 2009, n. 326 del 2010, nn.182, 231 del 2011, nn. 139, 147, 148, 193, 311 del 2012, nn. 229, 236 del 2013, nn. 189, 218 del 2015, nn. 154,191 del 2017, 1 del 2018. I giudici delle leggi, in particolare, censurano con lo stigma dell'incostituzionalità la normativa statale ogniqualvolta questa presenti profili di indeterminatezza temporale (v. Sent. n. 79 del 2014) o quando provveda a reiterare nel tempo le misure (asseritamente eccezionali) adottate, di tal ché si determini il sostanziale venir meno del requisito della temporaneità delle stesse (esempi emblematici paiono esser quelli della normativa in materia pensionistica -v. Sent. n. 70 del 2015 - o della normativa inerente al blocco della contrattazione collettiva - v. Sent. n. 173 del 2015) Corte cost., sentt. nn. 245/1997, 299/1999, 223/2012, 310/2012, 304/2013, 178/2015

<sup>176</sup> Corte cost. n. 275/2016; Corte cost. n. 152/2020. Con riferimento ad alcuni validi contributi recente che analizzano dette sentenze si v. rispettivamente C. COLAPIETRO - S. BARBARESCHI, *Motivazione, tempo e strumentalità del bilancio: le coordinate giurisprudenziali sul rapporto tra diritti fondamentali e risorse finanziarie alla luce della sentenza n. 152 del 2020. Rischiose variazioni ritmiche in una straordinaria composizione*, in *Nomos*, 1/2021; analisi della prima sentenze si v. ex *multis* S. SCIARRA, *Lenti bifocali e parole comuni: antidoti all'accentramento nel giudizio di costituzionalità*, in *Federalismi*, n. 3/2021, 45 ss. Per una analisi del rapporto tra diritti sociali, crisi economica e ruolo delle Corte costituzionali si v. alcuni lavori monografici recenti particolarmente rilevanti B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le Corti costituzionali*, Pisa, Pisa University press, 2018; M. D'AMICO - F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, Giuffrè, 2017; S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2015; M. MASSA (a cura di), *La Corte costituzionale e l'economia. Atti del ciclo di incontri tra giudici costituzionali, economisti, giuristi*, Milano, Giuffrè, 2019. In particolare, una simile tendenza di un mutamento giurisprudenziale si ravvisa con il superamento dell'orientamento dei diritti finanziariamente condizionati nel riconoscere un nucleo incompressibile di tali diritti. Sul punto si v. da ultimo la ricostruzione fornita alla sentenza nn. 197/2020 e 62/2020 da A. MORRONE, *La “visione trascendente” dei Lea e la realtà del Ssn. Critica su processo e merito nelle sentt. nn. 197/2019 e 62/2020 della Corte costituzionale*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1/2020, 9 ss.

<sup>177</sup> Sull'atteggiamento politico assunto della Corte a fronte della emergenza economica realizzata con l'adozione dei parametri di Maastricht si v. F. SALMONI, *Legalità (costituzionale) e forma di Stato: aspetti teorici e profili pratici di due concetti apparentemente in crisi*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2004 che evidenzia come la Corte ha «assunto un atteggiamento di adesione agli obiettivi comunitari di contenimento a tutti i costi della spesa pubblica, che mal si concilia con tutta quella parte della Costituzione che si indirizza alle attività statali a fini redistributivi e di garanzia dei diritti fondamentali»; R. BIN, *La sovranità nazionale e la sua erosione*, in A. PUGIOTTO, (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni*

## 6. L'incertezza della giurisprudenza costituzionale in materia regionale: cause e considerazioni

Una simile tendenza espansiva è causata anche da una eccedenza semantica di principi costituzionali generali che sono stati riempiti con il tempo dalla giurisprudenza della Corte<sup>178</sup>.

---

*magistrali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013; S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo stato sociale?*, in *Rivista elettronica del Centro di Documentazione europea dell'Università Kore di Enna*, in [www.koreuropa.it](http://www.koreuropa.it), n. 6/2015, 16, il quale tratteggia i dati caratterizzanti della crisi della statualità riferita al fenomeno della crisi finanziaria che consistono nella crisi della sovranità statale, nella decadenza del Welfare, nella *débauché* del *Parteienstaat*: vi è quindi un'alterazione dei tratti della forma dello Stato democratico sociale «con ovvie ed evidenti conseguenze per il positivo perseguimento delle finalità statali, per il reale funzionamento delle istituzioni, per la garanzia delle libertà individuali e collettive, in breve, per l'effettività dell'esercizio delle funzioni (garantistiche, regolative e redistributive) dello Stato costituzionale». Interessante sarebbe anche una lettura tesa a individuare i nessi fra l'esistenza di una governance europea della crisi non rigidamente delimitata da norme e il fenomeno più generale della globalizzazione (C. PINELLI, *Oligarchie finanziarie globali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2016, 6, il quale individua «tra i fattori di erosione della statualità non solo la crescente indistinzione dei confini fra esterno e interno, dovuta in particolare all'asimmetria territoriale dei mercati globali rispetto alla dimensione nazionale storicamente inerente alle democrazie, ma anche quella fra pubblico e privato, a partire dalla dicotomia fra democrazia e mercato». Per gli studi sulla globalizzazione e sulla problematica relazione fra quest'ultima e il regime democratico costituzionale cfr. A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Carocci, 2002, 40, il quale ricorda come la globalizzazione abbia prodotto «nella politica trasformazioni, anche profonde, che si manifestano prevalentemente per vie extra-istituzionali». Una delle cifre di tale processo è riscontrata dall'Autore nella «sostanziale deistituzionalizzazione della politica, cioè in un inesorabile impoverimento della politica istituzionalizzata a favore della politica non-istituzionalizzata». L'Autore, a pagina 41, parla di «politica senza politica ... di una forma di 'politica conseguente a scelte di soggetti non-politici'». I. DOMINIJANNI, *Il Virus sovrano*, in [www.centroriformastato.it](http://www.centroriformastato.it), 14 marzo 2020; T. GROPPI, *Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consulta Online*, 1/2020; G. SOBRINO, «Uscire dal Palazzo della Consulta»: ma a che scopo? E in che modo? La «rivoluzione comunicativa» della Corte nell'attuale fase della giustizia costituzionale, in *Federalismi*, n. 15/2020, 172 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione* cit., 174 ss.; S. PAJNO, *La Corte "mediatica": aspetti positivi e profili problematici di una trasformazione in atto*, cit., 137 ss.; A. SPERTI (a cura di), *I comunicati stampa della Corte costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, 358 ss.; ID., *La Corte costituzionale e la comunicazione pubblica*, in *Rileggendo gli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-2019)*. A Roberto Romboli dai suoi allievi, Torino, Giappichelli, 2020, 37 ss.; D. CHINNI, *Prime considerazioni su Corte costituzionale e opinione pubblica*, cit.; G. D'AMICO, *La Corte e le «voci di dentro»: strategie comunicative e capacità persuasiva del giudice nelle suoi comunicati stampa*, entrambi in P. CARROZZA - V. MESSERINI - R. ROMBOLI - E. ROSSI - A. SPERTI - R. TARCHI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro*, cit.; A. LO CALZO, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale*, cit., 118 ss.; A. RUGGERI, *La "democratizzazione" del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in cit.; L. RULLO, *Corti costituzionali e social media. Una panoramica europea*, nel *Quaderno monografico n. 3 della Rivista del Gruppo di Pisa, Fascicolo speciale monografico Diritto e nuove tecnologie tra comparazione e interdisciplinarietà*, 607 ss.

<sup>178</sup> Cfr. R. BIN, «Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale». *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, 312 ss.; F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006; S. MANGIAMELLI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2020, 38 ss.; F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006; R. BIN, «Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale». *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V* cit., I, 297 ss. Uno sguardo ai settori materiali: dalle materie agli spazi per le politiche; F. CINTIOLI, *Il problema delle incerte materie nel Titolo V della Costituzione*, in P. CALDERISI - F. CINTIOLI - G. PITRUZZELLA (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, 47-48; A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, cit.; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR - A. MORELLI (a cura di), *Lineamenti di diritto regionale*, XI ed., Milano, Giuffrè, 2022, 176; G. PASTORI, *Le autonomie territoriali nell'ordinamento repubblicano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1/2014; F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, cit., 75 ss.; A. BORZÌ, *Significato e funzione dei "nomina" delle materie nel riparto della potestà legislativa tra stato e regioni: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi* n. 13/2008.

<sup>178</sup> F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, cit., 263.

Alcune chiare indicazioni di quanto detto emergono dalla lettura delle materie contenute nell'art. 117, comma 2 della Costituzione. Molte di queste sembrano davvero riferirsi a settori materiali di attività altre, invece, «non alludono solo ai diversi campi o ambiti di disciplina, governati da principi unitari o almeno da regole specifiche (come l'urbanistica, la sanità, l'agricoltura), ma si riferiscono anche e piuttosto a compiti propri dello Stato, di natura tale che possono essere soddisfatti soltanto mediante interventi legislativi all'interno di discipline appartenenti alle 'materie' più diverse»<sup>179</sup>. Ne deriva che, quindi, nelle norme in oggetto i contenuti non possono essere considerati in alcun modo omogenei anche in considerazione del fatto che gli ambiti di intervento statale esclusivo rappresentano titoli di natura tra loro diversificata<sup>180</sup>. Per questo si spiega anche il tendenziale eclettismo interpretativo che potrebbe ravvisarsi leggendo le varie pronunce della Corte. Infatti, se l'elenco è eterogeneo, come avviene nel caso della norma in commento, il criterio interpretativo per dare contenuti alle scarse indicazioni delle etichette costituzionali non può essere unico: si tratta di due realtà normative (materie in senso proprio e materie trasversali) che richiedono eterogenee modalità interpretative. Da un esame complessivo della giurisprudenza costituzionale sulle materie sembra emergere che il terreno d'elezione della sua spinta interpretativa sia rappresentato dalle materie che questa ha diversamente qualificato come “materie-valore” (la tutela dell'ambiente)<sup>181</sup> o “materie-funzione” (la tutela della concorrenza<sup>182</sup>, il coordinamento della finanza pubblica<sup>183</sup>). L'ultimo titolo richiamato viene considerato «più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato»<sup>184</sup> dove i confini oggettivi della materia non sono predeterminabili e possono coincidere con la disciplina di diversi aspetti che attengono all'organizzazione degli enti quali a titolo esemplificativo: l'acquisto di beni e servizi<sup>185</sup>, l'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti territoriali<sup>186</sup>, l'assunzione del personale<sup>187</sup>, la riscossione di crediti di modesto ammontare<sup>188</sup>.

<sup>179</sup> G. FALCON, *Modello e "transizione" nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1251.

<sup>180</sup> Tanto che sono state definite come “pseudo enumerazioni materiali” (cfr. P. CARROZZA, *Le materie: uso delle tecniche di enumerazione materiale e modelli di riferimento del regionalismo di esecuzione previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione*, in G.F. FERRARI - G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, Cedam, 2003, 88).

<sup>181</sup> Definita così a partire dalla sentenza n. 407 del 2002. Tra i recenti contributi che hanno offerto una valida ricostruzione dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla materia ambiente si v. A. VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, 2/2021; P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *Federalismi*, n. 20/2020, 123 ss.; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3/2017; R. BIFULCO - A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.

<sup>182</sup> Per una ricostruzione della giurisprudenza più recente si v. M. AINIS - G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Torino, Giappichelli, 2019; più di recente M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, in *Federalismi*, n. 20/2022, 28 ss.

<sup>183</sup> M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, Giappichelli, 2016; per una analisi della giurisprudenza più recente si v. G. RIVOSECCHI, *A vent'anni dalla riforma del Titolo V: finanza e tributi nella Repubblica delle autonomie*, in *Federalismi*, n. 20/2022, 374 ss.

<sup>184</sup> Corte cost., n. 414 del 2004.

<sup>185</sup> Corte cost., nn. 162 del 2007; 417 del 2005; 17 e 36 del 2004.

<sup>186</sup> Corte cost. n. 376 del 2003.

<sup>187</sup> Corte cost., nn. 149 del 2017; 412 del 2007; 4 e 412 del 2004.

<sup>188</sup> Corte cost., n. 30 del 2005.

Riguardo al “coordinamento della finanza pubblica”<sup>189</sup>, emerge siffatta opera creatrice della Corte. La Corte, partendo da principi e formule generali indicate nel nostro Titolo V, realizza, tramite la propria opera interpretativa, una trasformazione progressiva del suo contenuto, producendo significati ulteriori e talvolta inediti<sup>190</sup>. Infatti, a seguito degli interventi della Consulta nella materia del coordinamento, che «semanticamente pare arrestarsi ad una disciplina di principio»<sup>191</sup>, sono stati assegnati al potere statale notevoli spazi di limitazione dell'autonomia di spesa regionale. Si può affermare che l'argomento della crisi è divenuto uno strumento capace di spostare in modo incontrovertibile l'asse delle competenze verso lo Stato<sup>192</sup>. Guardando al formante giurisprudenziale “della crisi”, si ha l'impressione di uno svuotamento della competenza regionale concorrente e residuale nelle materie in cui lo Stato abbia ritenuto di intervenire per contenere la spesa pubblica<sup>193</sup>, tramutando la crisi economica nell'argomento principale per la definizione dei casi che si presentano alla Corte. Va comunque osservato come la Corte ha avuto modo di fissare una serie di condizioni e garanzie a favore dell'autonomia delle Regioni, affermando come i principi fondamentali di coordinamento devono attenersi alle seguenti indicazioni: «in primo luogo, [devono limitarsi] porre *obiettivi* di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in

<sup>189</sup> Una siffatta indeterminatezza della materia del coordinamento della finanza pubblica, le è valsa l'appellativo di “clausola vampiro” adoperata da A. D'ATENA, *Intervento conclusivo al Convegno su Il regionalismo tra crisi e riforma costituzionale*, Bari 2-3 ottobre 2014; poi ripresa anche da L. ANTONINI, *Il coordinamento della finanza pubblica nella riforma costituzionale: la materia diventa competenza esclusiva statale, ma restano fuori le autonomie speciali. Un gap difficile da colmare*, in *Federalismi*, n. 5/2016, 10; o anche la definizione come una super-materia in grado di incidere sulle altre materie sia di competenza concorrente e residuale (ex multis F. CALZAVARA, *Prime osservazioni sulla sentenza 326 del 2010: una sentenza quasi additiva?*, in *Federalismi*, n. 24/2010, 6; A. M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2018, 374; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione regionale nell'epoca della crisi. Osservazioni a margine del rapporto sulla legislazione toscana dell'anno 2014*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2015, 10; T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, in *Federalismi*, n. 20/2013, 29).

<sup>190</sup> Sulla indeterminatezza dei principi connotati da una ampia eccedenza semantica in grado di essere soggetti alla continua trasformazione da parte della Corte costituzionale e di liberare la forza creativa della Corte costituzionale si v. O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralista*, in V. TONDI DELLA MURA - M. CARDUCCI - R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale*, cit., 77, il quale con riferimento alla riforma del Titolo V, ragiona come le continue trasformazioni nella nostra Costituzione siano scandite da “atti”, cioè “leggi costituzionali”, e “processi”, ossia “interpretazioni costituzionali”.

<sup>191</sup> F. SAITTO, “*Costituzione finanziaria*” ed *effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore»*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, 26.

<sup>192</sup> M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, Aracne, 2012. Per una analisi dell'impatto della crisi economica sui diritti sociali si v. di recente S. SCIARRA, *Sovranità del limite e solidarietà dell'emergenza*, in C. COLAPIETRO - S. BARBARESCHI - A. GIUBILEI (a cura di), *La solidarietà al tempo della pandemia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 3 ss.; V. DE SANTIS, *Il ricalcolo dei vitalizi in Sicilia e quello che il thema decidendum non consente di dire: considerazioni sulla sent. n. 44 del 2021*, in *Le Regioni*, n. 4/2021, 947 ss.; G. RIVOSECCHI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117.3.)*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2011. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenza fra Stato e Regioni 2001-2014*, cit., 381; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2017, 220 ss.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 130-132.

<sup>193</sup> Sul punto M. TROISI, *La categoria delle leggi di spesa dopo l'introduzione del nuovo art. 81, c. 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2020, 1634 ss.

secondo luogo, [non devono prevedere] in modo esaustivo strumenti o modalità»<sup>194</sup> (corsivo mio).

Tuttavia, malgrado simili tutele apprestate sul versante dell'autonomia regionale, l'approccio adottato la Corte si presenta *ondivago*<sup>195</sup>, visto che non sono mancate occasioni in cui questa ha cercato di adottare un atteggiamento “giustificazionista” verso la Stato, sostenendo come si potesse derogare il principio di leale collaborazione in nome dell'emergenza<sup>196</sup>.

Dall'analisi della giurisprudenza della crisi formatasi sul coordinamento della finanza pubblica ma anche sulle altre materie trasversali<sup>197</sup> quali il “diritto della concorrenza” e la

<sup>194</sup> In tal senso Corte cost. nn. 189, 217 del 2015. In senso conforme si v., ex *multis*, sentt. nn.: 154,191 del 2017; 189, 218 del 2015; 229, 236 del 2013; 139, 147, 148, 193, 311 del 2012; 182, 231 del 2011; 326 del 2010; 139, 237, 297 del 2009. La Corte, in particolare, dichiara l'incostituzionalità della normativa statale ogniqualvolta questa presenti profili di indeterminatezza temporale (cfr. Corte cost., n. 79 del 2014) o quando provveda a reiterare nel tempo le misure (asseritamente eccezionali) adottate, di tal ché si determini il sostanziale venir meno del requisito della temporaneità delle stesse (sul punto paiono esser quelli della normativa in materia pensionistica – Corte cost. n. 70 del 2015 – o della normativa inerente al blocco della contrattazione collettiva – Corte cost. n. 173 del 2015). Al riguardo si v. G. FALCON, *Le autonomie della repubblica: la realizzazione concreta*, Milano, Giuffrè, 2012, 71, il quale afferma come «con riferimento all'argomento della crisi come giustificativo della limitazione dell'autonomia regionale rileva che questo non è argomento che possa essere accettato da una Corte costituzionale». Se così fosse, «non vi sarebbe più ragione né possibilità di discutere di vera legittimità costituzionale, tutto si tradurrebbe in una mera valutazione del grado della necessità e della sua forza legittimante». Per una concezione dell'emergenza nel senso di alibi per la compressione dell'autonomia e in genere della sovranità si v. A. RUGGERI, *Sovranità e autonomia regionale*, in *Nuove autonomie*, n. 1/2021, 133.

<sup>195</sup> In tal senso M. TROISI, *pronunce che costano. Poteri istruttorie della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, cit., 56. Orientamento *ondivago* visto che in molte pronunce la Corte “salva” disposizioni statali che impongono alle Regioni vincoli finanziari inerenti a voci di bilancio anche molto specifiche (Corte cost., sentt. nn.: 1 del 2018; 14, 191 del 2017; 153 del 2015; 27, 23 e 35 del 2014; 3, 18, 28, 63, 77, 130, 205, 221, 277, 287, 289 del 2013; 151, 211, 262 del 2012; 16 del 2010). Emblematica di una simile evoluzione giurisprudenziale riguarda la normativa sulla riduzione del numero dei consiglieri regionali dove il sistema “premiante” adottato dallo Stato per aggirare l'ostacolo della lesione dell'autonomia regionale ha subito un *revirement* da parte della stesso con riferimento alle Regioni speciali stesse (Corte cost., nn. 23/2014 e 198/2012). Sul punto di recente si v. V. DE SANTIS, *Il ricalcolo dei vitalizi in Sicilia e quello che il thema decidendum non consente di dire: considerazioni sulla sent. n. 44 del 2021*, in *Le Regioni*, n. 4/2021, 945, spec. nt. 9.

<sup>196</sup> Secondo la Corte costituzionale tutti gli interventi più invasivi tesi al riequilibrio della finanza pubblica debbano avere natura necessariamente provvisoria. In tal senso, ex *multis* Corte cost. nn. 154, 145 del 2017; 141 e 65 del 2016; 218 e 189 del 2015; 44 del 2014; 236 e 229 del 2013; 217, 193 e 148 del 2012, 182 del 2011. Al riguardo si v. già G. FALCON, *Le autonomie della Repubblica. La realizzazione concreta nella giurisprudenza costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta: atti del Seminario, Roma, 11 giugno 2012*, Milano, Giuffrè, 2013, 71 ss. il quale, con riferimento all'argomento della crisi come giustificativo della limitazione dell'autonomia regionale, rileva come questo non sia un argomento che possa essere accettato da una Corte costituzionale. Se così fosse, «non vi sarebbe più ragione né possibilità di discutere di vera legittimità costituzionale, tutto si tradurrebbe in una mera valutazione del grado della necessità e della sua forza legittimante». Per una analisi di questi profili giurisprudenziali si v. G. RIVOSCECHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, n. 17/2016.

<sup>197</sup> Per i contributi recente che svolgono una disamina delle materie trasversali si v. G. FERRAIUOLO, *Materie trasversali e leale collaborazione*, in *Federalismi*, n. 25/2022; A. M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, in *Federalismi*, n. 20/2022; A. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. ZANON - A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005, 181 ss., il quale rileva che le materie trasversali rompono la rigidità del nuovo riparto di competenze, introducendo una certa flessibilità e una “dinamicità necessaria” ad un sistema di autonomie territoriali, costituendo comunque un altrettanto necessario elemento unificante. Al riguardo si v. anche F. CINTIOLI, *Il problema delle incerte materie nel Titolo V della Costituzione*, in *La Costituzione promessa*, 2004, 47 ss., il quale rileva la mancanza di un'evoluzione storica dietro al riparto per materie, precisando che «quando si parla di materia non si usa un concetto giuridico che possa davvero imprigionare dentro di sé la varietà di interessi e problemi che la legge, statale o regionale (...) deve curare e risolvere». Il giusto equilibrio tra istanze autonomistiche e istanze unitarie viene dunque rimesso alla Corte costituzionale, che come si avrà cura di evidenziare

“tutela dell’ambiente”<sup>198</sup> emerge che la Consulta, malgrado le esortazioni che di volta in volta rivolge al legislatore a fornire una definizione esaustiva delle materie, diviene il punto di snodo del sistema delle autonomie<sup>199</sup> tanto che molti commentatori discorrono dell’elenco del 117, comma 2 Cost. nei termini di “smaterializzazione delle materie”<sup>200</sup> o “polverizzazione delle materie”<sup>201</sup>.

Un simile ruolo assunto dalla Corte determina un clima di grande incertezza giuridica in quanto durante i periodi di crisi e di emergenza istituzionale tende talvolta a mutare il proprio orientamento rispetto al passato. Da ultimo si pensi alla sentenza n. 37/2021. È una sentenza che fa riflettere sul concetto di emergenza, in questo caso pandemica, visto che in situazioni del genere troviamo una giurisprudenza tendente non solo ad accentrare materie e funzioni ma che appare instabile e del tutto imprevedibile<sup>202</sup>. In particolare, la citata sentenza appare recessiva verso l’autonomia regionale in quanto incardinando la gestione della pandemia nella “profilassi internazionale”, la Corte tende ad estromettere totalmente le Regioni dalla gestione dell’emergenza Covid-19 senza apprestare alcuna forma di leale collaborazione tra Stato e Regioni<sup>203</sup>. Va tuttavia rilevato come alla Corte un simile ruolo non le appartiene in quanto l’articolo 5 della nostra Carta costituzionale afferma che «*la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento*» (corsivo mio). Nella nostra Costituzione ritroviamo un ruolo fondamentale assunto dalla Repubblica<sup>204</sup> nella

---

nel contributo, modula talvolta la sua giurisprudenza a seconda delle specifiche situazioni concrete e alla luce delle dinamiche sistemiche.

<sup>198</sup> Definita come materia valore a partire dalla sent. n. 407 del 2002. Tra i recenti contributi che hanno offerto una valida ricostruzione dell’evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla materia ambiente meritano di essere segnalati A. VUOLO, *L’ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, n. 2/2021; M. DI FOLCO, *Dalla Corte costituzionale una significativa valorizzazione dell’autonomia politico-legislativa delle regioni in materia ambientale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, n. 3/2017; M. MICHETTI, *La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Milano, Giuffrè, 2015, 1895; P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *Federalismi*, n. 20/2020.

<sup>199</sup> V. ONIDA, *Do constitutional judges make federalism (in Italy)?*, in *Federalismi*, n. 19/2005.

<sup>200</sup> F. BENELLI, *La «smaterializzazione delle materie». Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006.

<sup>201</sup> A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2011, 557 ss.

<sup>202</sup> Tanto da aver portato la dottrina ad affermare che con questa sentenza la Corte ha applicato, di fatto, ha disatteso tutta la sua giurisprudenza in materia di competenza trasversali, al fine di evitare di confrontarsi con la sua costante giurisprudenza in materia di leale collaborazione (cfr. C. CARUSO, *Il regionalismo autocratico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, cit., 5) per approdare a una nuova frontiera di trasversalità 2.0 (cfr. A. MITROTTI, *Interesse nazionale italiano*, cit., 640), con applicazione di criterio definito da molti in vari termini: assorbimento funzionale (cfr. G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al «regionalismo della separazione*, cit.; D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all’emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, cit.), un criterio di prevalenza “tacito” o “una clausola di supremazia implicita” (cfr. C. CARUSO op. cit.). Sulla natura prettamente politica di detta decisione si v. V. BALDINI, *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale?* in *Diritti fondamentali*, n. 1/2021.

<sup>203</sup> A. RUGGERI, *Sovranità e autonomia regionale*, cit., 130, nt. 31.

<sup>204</sup> Sul punto come è noto a seguito della riforma del Titolo V ai sensi dell’art. 114 Cost. per Repubblica, oltre allo Stato, si intende includere anche Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni in una situazione di equiparazione. Simile equiparazione di recente è stata contestata da dottrina ex multis E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi*

realizzazione di quella tensione tra centro e periferia e si fa quindi riferimento non alla “Corte costituzionale” ma alla “Repubblica”.

### 6.1. Introdurre una clausola di supremazia come rimedio all'incertezza nei rapporti Stato-Regioni?

Analizzate quindi alcune criticità della costante e ancora attuale opera di riscrittura della Corte dei rapporti tra Stato e Regioni, interrogiamoci allora se, a fronte di questa inerzia del legislatore che ha provocato un simile attivismo della Corte nei periodi emergenziali e di crisi, sia necessaria una disciplina costituzionale dell'emergenza al fine di mettere nero su bianco come si debba provvedere in simili situazioni, al fine di arginare l'ormai endemico disordine al quale abbiamo avuto riscontro durante l'emergenza Covid-19.

In primo luogo, mi soffermo sulla proposta di costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze per poi analizzare quella volta all'introduzione di una clausola di supremazia<sup>205</sup>. Una simile tendenza a rivalorizzare la nozione di “interesse nazionale” emergerebbe oltre che dai disegni di legge di riforma costituzionale anche dall'art. 1 d.l. n. 77/2021 nell'ambito della *governance* del PNRR dove ritroviamo uno specifico richiamo all'interesse nazionale il quale «assume preminente valore alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1[...]». Il tema di sicuro non è nuovo essendoci già stati varie proposte di riforma costituzionale poi naufragate come ad esempio la riforma Renzi-Boschi<sup>206</sup> in cui ne era stata richiesta l'introduzione unitamente all'inserimento di una

---

della Repubblica in cerca di ruolo: il “nuovo” articolo 114, vent'anni dopo, n. 1/2021, n. 1/2021, 159 ss.; F. FABRIZZI, *Il ritaglio territoriale ed il legislatore “inefficace”*, in *Federalismi*, n. 20/2022; S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, cit.

<sup>205</sup> Si riporta il testo dell'A.C. 2422 di iniziativa di Stefano Ceccanti: Art. 116-bis. “La legge statale istituisce la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le città e le autonomie locali per realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese. Le Conferenze si riuniscono in sede unificata qualora siano chiamate a esprimersi su un medesimo oggetto». All'articolo 117 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma «Su proposta del Governo e previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la legge statale può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale». Per un commento a tale disegno di legge costituzionale sia consentito rinviare a A. FORMISANO, *La gestione dell'emergenza durante il Covid-19 tra uniformismo e decentralismo. Considerazioni sull' A.S. 1825 e effetti sul regionalismo differenziato*, in *Nomos*, n. 2/2020.

<sup>206</sup> Ex multis P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione*, cit., 4; E. GIANFRANCESCO, *La ‘scomparsa’ della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *ISSIRFA (Studi ed Interventi)*, settembre 2014, 6; A. FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul Ddl costituzionale Renzi-Boschi*, in *Federalismi*, n. 8/2014, 6; E. PALICI DI SUNI, *Note a prima lettura – Il nuovo art. 117 Cost.*, in *Astrid-online*, n. 8/2014, 2, sarebbe stato preferibile assegnare un ruolo preminente alla Corte costituzionale al fine di «assicurare una maggiore chiarezza nei rapporti di competenza e nelle rispettive responsabilità e garantire un utilizzo non arbitrario delle competenze statali nei settori di competenza regionale». F. S. MARINI, *Commento a prima lettura del ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto tra Stato e Regioni*, in *Astrid-online*, n. 8/2014, 4, con una clausola di supremazia così formulata «vengono meno i limiti sostanziali e procedurali all'intervento statale, sindacabili dalla Corte costituzionale»; A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, 14-15 che richiamando l'esperienza della analoga clausola contenuta nell'art. 72 del Grundgesetz tedesco, sottolinea che «in considerazione dell'oggettiva imponibilità di condizioni come la tutela dell'unità giuridica ed economica e la tutela dell'interesse nazionale, non è dato prevedere come si regolerebbe la Corte costituzionale» ma che «qualora si affermasse la linea dell'insindacabilità degli atti adottati sulla sua base, essa assumerebbe i caratteri di un «apriti Sesamo» universale, condannando alla cedevolezza l'intero riparto delle competenze legislative.

Camera delle Regioni senza però prevedere la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze.

Sicuramente una simile riforma ha il merito di realizzare, o almeno si spera, un clima di certezza giuridica in quanto non di rado la Corte costituzionale ha ritenuto talvolta sufficiente una intesa forte, altre volte una intesa debole con le Regioni, in altre occasioni ha ritenuto sufficiente che le Regioni fossero semplicemente “sentite” e da ultimo, con la sentenza della Corte costituzionale n. 37/2021 assistiamo all’obliterazione del principio di leale collaborazione<sup>207</sup>. In considerazione dell’assenza nella riforma del Titolo V di disposizioni riguardanti le sedi in cui esplicarsi il principio di leale collaborazione, la giurisprudenza costituzionale ha cercato di fornire le linee guida su come dovesse essere inteso, sul modo in cui doveva essere esercitato e sul ruolo che doveva essere assunto dal sistema delle Conferenze<sup>208</sup>.

Mancando, infatti, in Costituzione la previsione di strumenti adeguati e delle sedi in questo principio possa pienamente esplicarsi, nella prassi si è progressivamente assistito alla proliferazione, confortata dalla Corte, di raccordi di tipo procedimentale e organizzativo, senza che si sia mai pervenuti ad una disciplina organica della materia. Come è stato osservato nella storia del nostro regionalismo «la Corte si è, dunque, sentita autorizzata a trattare la Costituzione come un documento aperto ad integrazioni giudiziali, e come un

<sup>207</sup> Tra i recenti contributi che hanno analizzato questo profilo vale la pena segnalare quelli che analizzano il formante giurisprudenziale più recente C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2021, 294, che definisce la leale collaborazione un principio “dai piedi di argilla”; C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent’anni dalla riforma del titolo V*, in *Federalismi*, n. 19/2022, 56 ss. Incertezza che emerge particolarmente a seguito di Corte cost., sent. n. 1 del 2016, in cui la Consulta – richiamando una giurisprudenza già affermata in altre sentenze, quali la n. 165 del 2011 e la 121 del 2010 – ha ritenuto superabile anche la c.d. intesa “forte” facendo riferimento alla facoltà in capo al Governo di ricorrere ad altre procedure collaborative A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contraddizione sbiadita*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2016, 19 ss.; non è mancato per la Corte costituzionale ritenere sufficiente in alcuni casi che le Regioni fossero semplicemente “sentite” dallo Stato. Sul punto si v. Corte cost., n. 246 del 2019 sul terremoto dell’Aquila (si v. il commento di P. TORRETTA, *Chi governa la ricostruzione postsisma? La Corte costituzionale ripristina l’intesa (e la leale collaborazione) tra Stato e Regioni*, in *Federalismi*, n. 24/2020 ss.).

<sup>208</sup> C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, cit., 286 ss.; R. BIFULCO, *Il sistema italiano delle Conferenze, relazione al convegno “Il mondo delle seconde camere”*, Torino, Giappichelli, 31 marzo-1 aprile 2005; E. GIANFRANCESCO, *La partecipazione delle Regioni alla vita dello stato (e della repubblica): bicameralismo, camera delle regioni e conferenze*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU - S. PAJNO - G. RIVOSECCHI (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; L. VANDELLI, *Prospettive e ipotesi di riordino della Conferenza Stato-Regioni*, in AA.VV., *Il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Torino, Giappichelli, 2018; P. CARETTI, *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000; R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2006; F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, nn. 3-4/2000, 547 ss.; A. PAIANO, *Forme di raccordo fra Stato e Autonomie territoriali: il principio di leale collaborazione e il Sistema delle conferenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, 239 ss.; G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi ‘verticali’ ed ‘orizzontali’*, in *Federalismi*, n. 20/2019, 8 ss.; F. DEL PRETE, *L’attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2020, 75, nota 13; M. CARLI, *La Conferenza Stato-Regioni*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/1984, 173 ss.; A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali (ad vocem)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1999, 415 ss.; F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *Federalismi*, n. 28/2020 con riferimento invece alla valorizzazione del sistema delle conferenze nell’ambito della governance del Pnrr si v. C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle conferenze*, in *Le Regioni*, n. 2/2021, 679 ss.; M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021; C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent’anni dalla riforma del titolo V*, in *Federalismi*, n. 19/2022, 56 ss.

documento aperto oggi la Costituzione si presenta [ancora] all'interprete [...] giacché il giudice delle leggi assume di essere [inevitabilmente] di fronte ad una normativa bisognosa di integrazioni in quanto egli stesso è convinto di non poter corrispondere su basi esclusivamente testuali alla necessità di soddisfare la domanda di giustizia che gli viene di volta in volta indirizzata [...] in presenza di controversie fra Stato e Regioni sulla delimitazione delle rispettive competenze»<sup>209</sup>. Ebbene, come abbiamo avuto modo di dire, la supplenza della Corte si pone in qualche modo per cercare di superare le lacune normative e quindi ha un chiaro «tentativo di razionalizzare alcune contraddizioni del nuovo Titolo V, indicando al legislatore – e, più in generale, agli attori istituzionali in campo – una possibile via da seguire per delineare i contorni di un nuovo regionalismo»<sup>210</sup>.

Il problema resta in che modo costruire una clausola di supremazia efficace che sia in grado di tenere a bada l'attivismo della Corte costituzionale. Per realizzare un simile obiettivo è necessario seguire l'insegnamento kelseniano in modo da evitare che la Corte costituzionale possa assumere connotati prettamente politici. Secondo Kelsen, infatti, al fine di evitare un simile stato di cose è necessario che il Giudice delle leggi non usi come parametro norme indeterminate che richiamano valori controversi come libertà, eguaglianza, giustizia, etc...<sup>211</sup>. Quindi ciò che andrebbe fatto è realizzare una maggiore precisione e chiarezza nel linguaggio. Ripudiare, quindi, un linguaggio ambiguo e incerto ed evitare in questo modo che la Corte possa tramite la sua attività interpretativa fare chiarezza sul significato di principi astratti e ambigui contenuti nelle leggi<sup>212</sup>. In parole povere l'opera

<sup>209</sup> S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, 426-427.

<sup>210</sup> Sul punto si v. C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, 142-143.

<sup>211</sup> H. KELSEN, *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?*, cit. 253.

<sup>212</sup> Al riguardo si v. R. ZACCARIA, *Il linguaggio del legislatore e della Corte costituzionale*, cit. 144 ss.; al riguardo si v. altresì la Proposta di legge Camera n. 2731 d'iniziativa dei deputati Dori-Ceccanti "Modifica all'articolo 10 del testo unico di cui al dpr 28 dicembre 1985, n. 1092, in materia di pubblicazione di una nota illustrativa per agevolare la comprensione del contenuto delle leggi e degli altri atti aventi forza di legge. Presentata il 22 ottobre 2020" volta a ridurre il clima incertezza e ambiguità del contenuto delle disposizioni legislative attraverso una nota illustrativa e divulgativa predisposta sul loro contenuto al fine di realizzare una maggiore chiarezza sia nei confronti degli operatori del diritto che nei confronti degli stessi cittadini. Il tema della scarsa qualità della legislazione, caratterizzato da un linguaggio ambiguo, vago è stato un aspetto particolarmente avvertito da vari commentatori durante il periodo della pandemia, complice anche l'ipertrofia legislativa che ha alimentato uno stato di confusione nel sistema delle fonti. Sul punto si v. ex multis L. DI MAJO, *La tecnica normativa nel contesto della crisi epidemiologica da Covid-19*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, 141 ss.; M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Astrid-Rassegna*, n. 5/2020; E. FURNO, *Costituzione, fonti del diritto ed ordinanze emergenziali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, 287; o, come significativamente affermato da E. CHELI, *Rischi da evitare nel governo dell'emergenza*, in *Rivista Il Mulino*, 28 ottobre 2020, tale da condurre al rischio di una "bulimia normativa" replicante «l'esperienza delle "grida" manzoniane che cercavano di fermare la peste con ordini che nessuno era poi in grado di rispettare»; M.C. SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "COVID-19"*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020; A. D'ANDREA, *Protezione della salute pubblica, restrizioni della libertà personale e caos normativo*, in *Giustizia Insieme*, 24 marzo 2020. Per una analisi generale della necessità di adottare una tecnica di normazione chiara in modo da adottare delle leggi scritte bene per contrastare il fenomeno di una normazione caotica e ambigua si v. di recente R. ZACCARIA (a cura di), *La buona scrittura delle leggi, Camera dei deputati*, Roma, 2012, accessibile al seguente link [https://www.camera.it/temiap/temi16/La\\_buona\\_scrittura\\_delle\\_leggi.pdf](https://www.camera.it/temiap/temi16/La_buona_scrittura_delle_leggi.pdf); L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013; M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Carocci, 2012; R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo edizioni, 2011; S. BARTOLE, *Introduzione allo studio della tecnica di redazione dei testi legislativi*, in ID. (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988; P. CARETTI (a cura di), *La qualità della regolazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009; P. CARNEVALE, *Le cabale della legge. Raccolta*

di «metamorfosi dei principi in regole»<sup>213</sup> non deve spettare alla Corte costituzionale tramite l'opera interpretativa ma al legislatore. Quest'ultimo dovrebbe cercare in qualche modo di fornire un grado di maggiore dettaglio al contenuto dei principi al fine di evitare che si possano in qualche modo prestare a una forma quanto più accentuata di duttilità interpretativa<sup>214</sup>.

## 6.2. Istruzioni utili su come costruire una clausola di supremazia in grado di funzionare

Per comprendere, quindi, come introdurre una clausola di supremazia chiara, efficace e in linea all'insegnamento kelseniano, occorre soffermarsi sull'evoluzione della nozione di interesse nazionale prima della riforma del Titolo V e poi sui presupposti individuati dal testo del disegno di legge di riforma costituzionale dell'art. 117 Cost.

Con riferimento al primo aspetto, pur non essendo questa la sede per ripercorrere la lunga e travagliata evoluzione giurisprudenziale della nozione di interesse nazionale prima della riforma del Titolo V, pare comunque opportuno evidenziare due aspetti di criticità<sup>215</sup>.

In primo luogo, nella visione del Costituente, l'interesse nazionale prescritto dall'art. 127 Cost. doveva essere prefigurato quale «limite negativo di carattere politico per le Regioni», e di conseguenza più come un «ostacolo da non superare che come fine da perseguire»<sup>216</sup>.

Infatti, l'interesse nazionale operava come limite negativo ossia valevole *ex post*. All'art. 127 Cost. veniva previsto, infatti, che il Governo, qualora ritenesse una legge regionale in contrasto con l'interesse nazionale, avrebbe potuto promuovere la questione di merito davanti al Parlamento e quindi dalla lettura delle norme emergeva che l'interesse nazionale «doveva essere fatto valere *a posteriori* contro leggi regionali in ipotesi legittime sotto il

---

*di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra "taglia leggi"*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011; S. CASSESE, *L'Italia da semplificare*, Bologna, il Mulino, 1998; S. CECCANTI, *Decreti-legge e decreti legislativi in Italia*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 29 aprile 2014; ID., *Decreti obesi e crisi economica, ovvero la vittoria strisciante dell'assemblearismo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, 109 ss.

<sup>213</sup> A. RUGGERI, *Il non normato costituzionale e le sue specie*, cit., 49.

<sup>214</sup> A. RUGGERI, *La giustizia costituzionale in navigazione verso l'ignoto*, cit., 582, dove afferma come «potrebbe sentirsi incoraggiato a seguire nella sua annosa inerzia e sordità nei riguardi delle domande che le sono poste di regolazione di bisogni largamente avvertiti in seno al corpo sociale».

<sup>215</sup> Una analisi dettagliata e completa si rinvia ai seguenti lavori monografici, anche recenti, v. S. BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 1967; A; F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, cit.; A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

<sup>216</sup> A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003, 96; A. RUGGERI, *L' "interesse di altre Regioni" come limite di merito alla potestà legislativa regionale*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, nn. 2-3/1972, 392; G. TARANTINI, *Problemi e prospettive del controllo di merito delle leggi regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1983, 1609 ss.; S. BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 18; V. ONIDA, *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, 1504 ss.; P. RIDOLA, *Competenze costituzionali del Governo e impugnativa delle leggi regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, 1530 ss.; L. PALADIN, *Il limite di merito delle leggi regionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957.

profilo della competenza, ma tali da esprimere un orientamento politico contrastante con quello prevalente in sede nazionale»<sup>217</sup>.

I motivi per cui si è assistito sostanzialmente a questa trasformazione da limite di merito a quello di legittimità è dovuto al fatto che il legislatore non ha utilizzato un simile strumento in via preventiva impiegandolo come mezzo di contrattazione politica nei confronti delle Regioni, trasformandolo in un strumento di ricatto in grado di condizionare e tenere a freno l'indirizzo politico regionale e mettere in qualche modo in discussione la concezione di Regione quale ente dotato di autonomia politica<sup>218</sup>.

Un altro elemento che ha compromesso il funzionamento di questo principio è legato alla polisemia semantica della nozione di interesse nazionale<sup>219</sup>, un concetto difficilmente identificabile come risulta anche dalla giurisprudenza costituzionale<sup>220</sup>. Proprio in relazione a questa polisemia semantica, allora è necessario capire cosa sia l'interesse nazionale o meglio questo è ciò che il legislatore in sede di riforma dovrebbe fare. Come si vedrà, una simile difficoltà emerge oltre che dalla dottrina, anche dallo stesso Giudice delle leggi, il quale nutre serie difficoltà nel darne una definizione definita trattandosi di una nozione che «non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale. Al contrario, si tratta di un concetto dal contenuto elastico, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari<sup>221</sup>». Pertanto, «come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, l'interesse nazionale può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto»<sup>222</sup>. La ragione di ciò è rinvenibile nel fatto che, «per raggiungere lo scopo che si prefiggono, le leggi deputate a soddisfare l'interesse nazionale nelle sue mutevoli valenze non possono non seguirne sino in fondo i molteplici e vari percorsi, i quali, in taluni casi, pongono in evidenza problemi la cui risoluzione può avvenire soltanto mediante una disciplina dettagliata e puntuale». Sul punto ha ulteriormente soggiunto la Corte, proprio per evitare che per il suo carattere sfuggente potesse essere «brandito dal legislatore statale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco», risultava necessario che lo stesso fosse «sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalità, ad un controllo particolarmente severo»<sup>223</sup>.

---

<sup>217</sup> A. ANZON, op. cit., 96; nello stesso senso R. TOSI, *Distinzioni e interferenze tra censure di legittimità e censure di merito*, in *Le Regioni*, n. 6/1989, 1907-1922, dove evidenzia le interferenze maturate nella prassi tra le censure di merito e quelle di legittimità; C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/1988, 631-633; F. TRIMARCHI BANFI, *Nuovi "risvolti positivi" per l'interesse nazionale?*, in *Le Regioni*, n. 3/1988, 729-759; C. PINELLI, *Criteri e tecniche nei giudizi sull'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 2/1989, 454-472.

<sup>218</sup> Sul punto si v. P. MAZZINA, *L'autonomia politica regionale. Modelli costituzionali e sistema politico*, cit., 25 ss.

<sup>219</sup> Al riguardo Q. CAMERLENGO, *L'ineluttabile destino di un concetto evanescente: l'interesse nazionale e la riforma costituzionale*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, 329.

<sup>220</sup> Corte costituzionale n. 177 del 1988 e il commento di C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, cit., 31 ss.

<sup>221</sup> Corte cost., n. 177 del 1988, punto 2.4.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>222</sup> Ibidem.

<sup>223</sup> Ibidem.

Successivamente con la riforma del Titolo V e con la eliminazione della nozione di interesse nazionale, la Corte ha di fatto provveduto a farsi custode dell'interesse nazionale<sup>224</sup> e in generale delle istanze unitarie. Ciò è avvenuto grazie alla creazione giurisprudenziale di istituti quali le materie trasversali, la chiamata in sussidiarietà e i poteri sostitutivi che di fatto hanno permesso all'interesse nazionale di «uscire dalla porta e di rientrare dalla finestra»<sup>225</sup> tramite la sua giurisprudenza pretoria<sup>226</sup>.

Tuttavia, a differenza di quanto avveniva prima della riforma del Titolo V, la Corte ha cercato di contemperare l'esigenza di tenuta unitaria del sistema con il principio di leale collaborazione<sup>227</sup>, prescrivendo, di volta in volta, una diversa gradualità del principio di intesa, istituto connotato da un ampio margine di ambiguità e graduando caso per caso la tipologia di intesa richiesta se forte, debole o anche in certi casi non richiedendola proprio<sup>228</sup>.

Riguardo alla scomparsa dell'intesa in certe sentenze della Corte, è esemplare pensare all'applicazione, con riferimento alle materie trasversali, del criterio di prevalenza<sup>229</sup> in luogo

---

<sup>224</sup> A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?* in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2001, 345; rientrato dalla finestra anche grazie alla giurisprudenza pretoria elaborata sulla chiamata in sussidiarietà a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003. Sull'evoluzione del principio di sussidiarietà si v. C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007, spec. 157-161; ID, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, in *Federalismi*, n. 20/2022, 42 ss.; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008, spec. 208-230; che la chiamata in sussidiarietà e *supremacy clause* non siano la stessa cosa, un aspetto messo in evidenza da buona parte della dottrina anche recentemente Al riguardo si v. G. DEMURO, *Audizione del Prof. Demuro in merito all'A.S. 1825 – Disegno di legge costituzionale recante “Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione”* (Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica – 18 giugno 2020), in [www.senato.it](http://www.senato.it); M. VILLONE, *Della introduzione di una supremacy clause nell'art. 117 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 11/2020; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, 2791 ss., che svolge una disamina commentando la sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003 mettendo in evidenza i tratti distintivi tra chiamata in sussidiarietà e *supremacy clause*. Di particolare interesse è quanto viene osservato dall'Autore a pagina 2800 il quale, dopo aver analizzato le differenze dei due istituti sul terreno delle competenze (principio di competenza dinamico e non statico mentre nel sistema tedesco «presuppone livelli di potere tutti competenti»), osserva «Anche l'assimilazione tra principio di sussidiarietà e *supremacy clause* suscita qualche dubbio perché, mentre il principio di sussidiarietà è prescrittivamente orientato alla preferenza dei livelli di potere più vicini ai cittadini, la *supremacy clause*, pur presupponendo un sistema, anche solo in parte, caratterizzato da competenze concorrenti tra Federazione e Stati federali, consente alla Federazione, in ogni caso in cui vengano in gioco interessi unitari, di attrarre a sé la competenza. Il principio di sussidiarietà, in altri termini, non può essere invocato per legittimare una lettura centralistica, di recupero di istanze unitarie, se almeno nel suo significato originario, esso funziona o dovrebbe funzionare proprio nel senso opposto, cioè quale criterio di preferenza per il livello più vicino agli interessi rappresentati»; C. BERTOLINO, *Stato e Regioni tra potere sostitutivo, chiamata in sussidiarietà e clausola di supremazia nella prospettiva del progetto di riforma costituzionale “Renzi-Boschi”*, cit., 20-21, la quale osserva che «Non tuttavia solo in ragione di questa motivazione ritengo non possa più aversi chiamata in sussidiarietà; la clausola di supremazia consente infatti di ‘ridare ordine’ alle funzioni, rimettendo sempre nel rispetto del principio di legalità – nella ‘giusta sequenza’ sia la funzione legislativa che quella amministrativa».

<sup>225</sup> A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, cit., 559.

<sup>226</sup> F. BENELLI, *La «smaterializzazione delle materie». Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 5 ss.

<sup>227</sup> A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi*, n. 12/2021, 202-203.

<sup>228</sup> Si rinvia alla nota n. 207.

<sup>229</sup> Tanto che parte della dottrina ha affermato come il criterio della prevalenza altro non è che la riedizione post-riforma dell'interesse nazionale» (cfr. R. BIN, *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, in *Le Regioni*, 2009, 620).

di quello dei punti di equilibrio<sup>230</sup> con cui il Giudice delle leggi ha riconosciuto la competenza in una materia trasversale spettante allo Stato e non alle Regioni senza dare applicazione al principio di leale collaborazione<sup>231</sup>.

La differenza fondamentale tra criterio di prevalenza e quello dei punti di equilibrio viene rappresentato dal fatto che nel primo è attribuito allo Stato il compito, volta per volta, di stabilire il punto di equilibrio tra interessi costituzionalmente tutelati, residuando alle Regioni la possibilità di intervenire in armonia con i principi stabiliti a livello statale e per farlo deve seguire un approccio volto alla leale collaborazione mediante il coinvolgimento dei livelli di governo statale e regionale e il necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale mentre «l'applicazione del criterio della prevalenza per la risoluzione dell'interferenza tra la norma censurata e le competenze legislative provinciali, [...], esclude l'operatività del principio di leale collaborazione»<sup>232</sup>. Con la sentenza n. 37/2021 si realizza una sorta di rivoluzione in quanto ai criteri di prevalenza e punti di equilibrio la Corte introduce un nuovo criterio quello “dell'assorbimento funzionale”, alimentando in misura ancora maggiore il clima di incertezza giuridica.

Risulta, quindi, necessario comprendere che veste bisogna dare alla clausola di supremazia. La nozione di interesse nazionale, infatti, emergente prima della riforma del Titolo V era quella di un principio legato alla volontà politica della contingente maggioranza parlamentare<sup>233</sup> e, quindi, strettamente connesso alle dinamiche che sottendono il rapporto tra Governo e Parlamento.

<sup>230</sup> Secondo cui spetta allo Stato individuare l'equilibrio tra interessi costituzionalmente protetti, residuando alla Regione la possibilità di intervenire nel rispetto di quegli stessi principi (cfr. R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2019, 165).

<sup>231</sup> Quanto sostenuto viene ribadito ancora di recente dalla dottrina, tra le molte voci si v. C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, 148 ss.; S. STAIANO, *Articolo 5 Costituzione italiana*, Roma-Bari, Carocci, 2017, 145; A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2021, 45; M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in AA.VV., *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V. Atti del Convegno*, Milano, Giuffrè, 2005, 576.

<sup>232</sup> Corte costituzionale, n. 234 del 2005, punto 9 del *Considerato in diritto*.

<sup>233</sup> A. D'ATENA, *Autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, Bulzoni, 1974, 117 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1961, 201 ss.; C. MORTATI, *L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano, Giuffrè, 1960, vol. II, 1282 ss.; altresì si veda G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009, 175; F. PALAZZI, *Voce "Interesse nazionale (nella Costituzione del 1948)"*, in *Enciclopedia del Diritto*, Tomo II, 730 ss. Con riferimento a questo primo orientamento si richiama la dottrina S. BARTOLINI, *Rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, Cedam, 1961, 348 ss.; ID., *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 1967, 1 ss.; A. D'ATENA, *Autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, Roma 1974, 117 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1961, 201 ss.; C. MORTATI, *L'interesse nazionale come limite delle legislazioni regionali esclusive*, in *Studi in onore di E. Crosa*, Milano, Giuffrè, 1960, tomo II, 1282 ss. e ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, 944 ss.; altresì si veda G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, 175, il quale afferma che ciò che costituisce un interesse come 'nazionale' è «da valutazione che porta la rappresentanza politico-parlamentare ad essere espressiva delle singole frazioni territoriali della Repubblica e, al contempo, rappresentanza unitaria degli interessi della Nazione»; S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, 62, secondo cui è possibile «assegnare all'interesse nazionale significati che vanno al di là della tutela dell'unità giuridica ed economica, cui verrebbe spontaneo fare richiamo nella individuazione dei suoi meno arzigogolati contenuti. Il che finisce per allargarne le potenzialità di utilizzo, e sembra lasciare ancora una volta spazio alle oscillazioni e variazioni dell'indirizzo politico governativo».

Per questo motivo, nel momento in cui si costituzionalizzerà una clausola di supremazia sarà necessario fornire una definizione chiara di interesse nazionale e intenderlo non come “indirizzo politico governativo” ma come “indirizzo politico costituzionale”<sup>234</sup>.

Concepire, invece, un interesse nazionale quale espressione di indirizzo politico-costituzionale porterebbe a una nozione di interesse nazionale trascendente dalla mera contingenza politico-parlamentare essendo da ricondurre «a quei supremi valori [...] che valgono ad identificare la nazione italiana e ad unire tutti gli italiani a un comune patrimonio spirituale»<sup>235</sup>, quale espressione di un principio strettamente legato all'art. 5 della Costituzione e quindi come uno strumento in grado di garantire il principio di unità e una tutela effettiva di tutti quei principi da esso desumibili come la tutela dei livelli essenziali di prestazione. L'inserimento nella nostra Costituzione una simile clausola unitamente ai giusti sistemi di raccordo per realizzare una nozione di interesse nazionale connessa all'art. 5 della Costituzione e ai principi di adeguatezza, proporzionalità, i quali fungono da adeguato contrappeso all'azione del legislatore statale per garantire che la tutela degli interessi nazionali, non necessariamente porterà a un sacrificio dell'autonomia regionale.

Infatti, una nozione non generica di interesse nazionale permetterebbe di evitare certi errori del passato. Consentirebbe alla Corte costituzionale di svolgere un sindacato di

---

<sup>234</sup> In questa sede ci si è soffermati sulla nozione di interesse nazionale ma nelle varie proposte di revisione costituzionale volte all'introduzione di una clausola di supremazia troviamo un'altra nozione che non viene particolarmente esplicitata, ossia quella di unità giuridica ed economica prevista anche nell'art. 120 Cost. Non è possibile svolgere una attenta disamina sul punto, sui rischi di una sovrapposizione tra una possibile introduzione di una clausola di supremazia e potere sostitutivo si v. F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2015, 7, il quale osserva che «non è dato di riscontrare un ordinamento composto in cui la stessa clausola di supremazia sia presente due volte». Inoltre, prosegue l'Autore, «ciò che il nuovo art. 117, c. 4, aggiunge rispetto all'art. 120, c. 2, è la reintroduzione della categoria politica dell'interesse nazionale quale criterio derogatorio del riparto giuridico di competenze costituzionalmente garantite»; S. PARISI, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un falso movimento?*, cit., 201. Sul punto occorre comunque precisare l'incertezza definitoria in merito alla nozione di “unità giuridica ed economica”, la dottrina ha identificato questo concetto in modo diverso. Per alcuni si riferisce «ad ipotesi di gravi violazioni della Costituzione da parte di specifiche Regioni, rispetto al riparto di poteri stabilito dall'art. 117» (G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, 1262); per altri è possibile scinderli in due concetti e quindi risulta necessario la «non contraddittorietà tra i suoi elementi costitutivi» (Q. CAMERLENGO, voce “Potere sostitutivo” (*Diritto Costituzionale*), in *Digesto Disciplina Pubblico*, III, Tomo II, Milano, Utet, 2008, 657). Seguendo l'approccio teso a distinguere i due concetti, il quadro si complicherebbe ulteriormente in quanto la nozione di “unità economica” appare particolarmente discussa in dottrina. Per alcuni rappresenta il fondamento di un intervento diretto «colpire le inerzie in grado di alterare le potenzialità del sistema economico nazionale, a cominciare dai rapporti con i sistemi economici di altri Paesi» (in tal senso Q. CAMERLENGO, voce “Potere sostitutivo” (*Diritto Costituzionale*), cit., 657); mentre altri la hanno considerata quale funzione «guida della politica economica e finanziaria del Paese dalla quale la Repubblica «non può in nessun modo abdicare» (in tal senso F. CINTOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2002, 89). Altri ancora hanno cercato di sciogliere il nodo agganciando la nozione di unità giuridica «ai principi generali dell'ordinamento mentre la nozione di “unità economica” alle norme delle riforme economico sociali» (C. MAINARDIS, *Il nuovo regionalismo italiano e i poteri sostitutivi: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2001, 3).

<sup>235</sup> T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in G. MARANINI (a cura di), *La Regione e il governo locale*, Milano, Giuffrè, 1965, vol. III, 183 ss.; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, 18 ss.; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958, 18 ss.; in tal senso si v. anche F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979, 381, nella parte in cui afferma che «non è ammissibile nel nostro sistema costituzionale (quanto meno sul piano teorico) configurare l'interesse nazionale come ogni interesse genericamente fatto proprio dalla comunità nazionale ma che l'interesse nazionale fatto valere dal complesso Parlamento-Governo in tanto può essere limite all'attività delle Regioni in quanto esprime un interesse qualificato dalla comunità nazionale».

legittimità diretto a salvaguardare il “valore dell’autonomia”<sup>236</sup> e “dell’unità nazionale”, difendendo anche in occasione della possibile attuazione del regionalismo differenziato il ruolo delle Regioni del Sud da un eventuale attuazione distorta del regionalismo basato sul tema del c.d. residuo fiscale<sup>237</sup>.

## 7. Considerazioni conclusive

Dall’analisi svolta, è emerso come il fattore che ha portato ad una progressiva espansione dei garanti della nostra Costituzione viene rappresentato dai vuoti politici, generati dalla progressiva crisi del sistema dei partiti. Se pensiamo alla Corte, ad esempio alla saga Cappato<sup>238</sup>, notiamo come a questa espansione non è corrisposto un progressivo

<sup>236</sup> Il valore dell’autonomia è il titolo di un noto convegno del Gruppo di Pisa i cui atti sono accessibili nel volume di B. PEZZINI - S. TROILO (a cura di), *Il valore della Autonomie: territorio, potere, democrazia – atti del Convegno annuale del “Gruppo di Pisa”, Bergamo, 6-7 giugno 2014*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.

<sup>237</sup> Il concetto di residuo fiscale è da attribuire a J. M. BUCHANAN, *Federalism and fiscal equity*, in *American Economic Review*, vol. 40, 1950, 583 ss., impiegato nella sua versione pura come parametro di valutazione dell’adeguatezza dell’attività redistributiva da parte del decisore pubblico. Nel dibattito sul regionalismo differenziato la distorsione del concetto di residuo fiscale è stata messa in luce da S. STAIANO, *Coordinate per la ricostruzione di un modello*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Convegno Annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Napoli, Editoriale scientifica, 2021, 258-259*, il quale osserva come «il residuo fiscale (ovvero la differenza tra quanto in un determinato territorio si paga in termini di imposte alla fiscalità generale e quanto si riceve in termini di servizi) è stato inteso, nel processo italiano di differenziazione, come la misura di quanto le Regioni del Sud dovrebbero “restituire” a quelle del Nord». Di tale avviso è anche la Corte costituzionale che con la sentenza n. 118 del 29 aprile 2015 afferma come l’obiettivo di assicurare uniformità di trattenimento costituisce un insuperabile limite a qualunque richiesta avanzata da una Regione di pervenire a una diversa «destinazione del gettito derivante dai tributi esistenti» che si proponga di prospettare una «distrazione di una cospicua percentuale della finanza regionale pubblica generale, per indirizzarla» a suo «esclusivo vantaggio» e degli stessi suoi abitanti. Anche nella sentenza n. 69 del 10 febbraio 2016 la Corte sostiene come l’«esigenza di aggregare dati eterogenei secondo metodologie non univocamente accettate» avrebbe dovuto indurre a impiegare il concetto di residuo fiscale «piuttosto come ipotesi di studio» che, secondo quanto preteso inizialmente dalla Regione Veneto, «come parametro di correttezza legale dell’allocazione territoriale delle risorse».

<sup>238</sup> A. RUGGERI, *Rimosso senza indugio il limite della discrezionalità del legislatore, la Consulta dà alla luce la preannunziata regolazione del suicidio assistito (a prima lettura di Corte cost. n. 242 del 2019)*, in *Giustizia Insieme*, 27 novembre 2019; P. CARETTI, *La Corte costituzionale chiude il caso Cappato ma sottolinea ancora una volta l’esigenza di un intervento legislativo in materia di “fine vita”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020; M. D’AMICO, *Il “fine vita” davanti alla Corte costituzionale fra profili processuali, principi penali e dilemmi etici (Considerazioni a margine della sent. n. 242 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2020; E. FURNO, *Il “caso Cappato” ovvero dell’attivismo giudiziario*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2020; C. MASCIOTTA, *La Corte costituzionale riconosce il diritto, preannunciato, a morire rapidamente e con dignità con una tecnica decisoria dalle dirimenti implicazioni*, in *Consulta Online*, n. 1/2020, 64 ss.; A. PATANÉ, *Sentenza Cappato-Antoniani e diritto alla vita: un “testamento costituzionale” al legislatore che non ha ancora trovato un esecutore*, in *Federalismi*, n. 36/2020; F. PATERNITI, *La Corte “pedagogista” di un legislatore colpevolmente inerte. Riflessioni critiche su una svolta problematica di recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, n. 34/2020; B. LIBERALI, *L’aiuto al suicidio “a una svolta”, tra le condizioni poste dalla Corte costituzionale e i tempi di reazione del legislatore?*, in *Diritti comparati*, 9 dicembre 2019; C. CUPELLI, *Il Parlamento decide di non decidere e la Corte risponde a se stessa*, in *Sistema penale*, n. 12/2019, 33 ss.; M. D’AMICO, *Il fine vita davanti alla Corte costituzionale fra profili processuali, principi penali e dilemmi etici (Considerazioni a margine della sent. n. 242 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2020, 286 ss.; A. MORELLI, *La voce del silenzio. La decisione della Corte sull’aiuto al suicidio e il «perdurare dell’inerzia legislativa»*, in *Diritti Fondamentali*, n. 1/2020, 746 ss.; F. POLITI, *La sentenza 242 del 2019 ovvero della rarefazione del parametro costituzionale e la fine delle “rime obbligate”? Un giudizio di ragionevolezza in una questione di costituzionalità eticamente (molto) sensibile*, ivi, 661 ss.; A. NICOLUSSI, *Lo sconfinamento della Corte costituzionale: dal caso limite della rinuncia a trattamenti salva-vita alla eccezionale non punibilità del suicidio medicalmente assistito*, in *Corti supreme e salute*, n. 2/2019, 201 ss. e nonché G. RAZZANO, *La proposta di legge sulle «Disposizioni in materia di morte volontaria medicalmente assistita»: una valutazione nella prospettiva costituzionale anche alla luce della sent. n. 50/2022*, in *Federalismi*, n. 9/2022, 53 ss.; S. PENASA, *Una disposizione costituzionalmente necessaria ma un bilanciamento non costituzionalmente vincolato? Prime note alla sentenza n. 50 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Diritti comparati*, 17 marzo 2022; A. RUGGERI,

atteggiamento conflittuale da parte della Corte anzi tutt'altro<sup>239</sup>. Come ricorda Zagrebelsky l'attività di supplenza svolta dalla Corte è stata da sempre ritenuta “non richiesta e non gradita”<sup>240</sup> ed infatti la Corte ha provato nei limiti del possibile di non sostituirsi al Parlamento cercando, invece, di sollecitarlo ad intervenire, seguendo la strada della leale collaborazione istituzionale e del dialogo nella «prospettiva della ricerca di un punto di equilibrio tra gli spazi della politica e quelli della giustizia costituzionale e del pieno sviluppo del principio di leale cooperazione istituzionale»<sup>241</sup>. Tuttavia, l'incapacità del Parlamento di fornire risposte celeri nel termine assegnato dalla Consulta nell'ordinanza n. 207/2018<sup>242</sup>, ha portato il Giudice delle leggi a svolgere un ruolo di supplenza attraendo a sé una serie di competenze trascendenti le sue funzioni a causa “dell'abulia del legislatore”<sup>243</sup>. La Corte è, infatti, intervenuta dopo circa un anno allo scadere del termine assegnato nell'ordinanza, pronunciando una sentenza molto discussa, considerata da alcuni come una semplice additiva<sup>244</sup> mentre da altri una sentenza a contento per un verso additivo e per l'altro

---

*Autodeterminazione versus vita, a proposito della disciplina penale dell'omicidio del consenziente e della sua giusta sottrazione ad abrogazione popolare parziale (traendo spunto da Corte cost. n. 50 del 2022)*, in *Diritti Fondamentali*, n. 1/2022; F. A. SANTULLI, «Quando il mio ultimo giorno verrà»: brevi riflessioni a margine di Corte cost. n. 50/2022 in materia di omicidio del consenziente, in *Consulta Online*, n. 2/2022; S. AGOSTA, *Linguaggio della Corte costituzionale e consenso (a margine di una recente tendenza in tema di comunicazione con l'opinione pubblica)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2023; M. D'AMICO - B. LIBERALI (a cura di), *Il referendum sull'art. 579 c.p.: aspettando la Corte costituzionale*, cit.; U. ADAMO, *È (resterà) due senza tre? Sull'“incostituzionalità prospettata”:* criticità ulteriori di una tecnica decisoria già di per sé problematica, in *Consulta Online*, 28 giugno 2022.

<sup>239</sup> M. PICCHI, *Un nuovo richiamo allo spirito di leale collaborazione istituzionale nel rispetto dei limiti delle reciproche attribuzioni: brevi riflessioni a margine dell'ordinanza n. 132/2020 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020; S. PENASA, *Il “seguito” dell'ordinanza 207: mutamento (nella continuità) di paradigma costituzionale e (necessaria) leale collaborazioni tra poteri*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 30 giugno 2019, 2-3.

<sup>240</sup> In questi termini si espresse il Presidente della Corte costituzionale Gustavo Zagrebelsky nella conferenza stampa del 2004, per giustificare la posizione della sua Consulta negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V, Parte II, della Costituzione (<http://www.regioni.it/news/2004/04/05/0204-consulta-zagrebelsky-su-riforme-supplenza-non-graditaansa-e-su-accuse-politicizzazione-replica-la-corte-ha-altri-canoni-78814/>).

<sup>241</sup> M. CARTABIA, *Relazione del Presidente sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 28 aprile 2020, 10, la quale ribadisce che la Corte ha sperimentato una nuova via processuale allo «scopo di contemperare il rispetto della discrezionalità del legislatore e la necessaria garanzia dei principi costituzionali». Vi era, cioè, la necessità di ricordare una duplice esigenza: per un verso, rimuovere un vizio di incostituzionalità e, per un altro verso, «e questo è il punto che mi preme sottolineare, lasciare in prima battuta al legislatore lo spazio per intervenire in una materia altamente sensibile, oggetto di profondi dibattiti nell'opinione pubblica, che esige che le dinamiche politiche e culturali trovino modo di ricomporsi anzitutto nelle sedi politiche» (p. 11). In particolare, dalla Relazione – attraverso un'ampia argomentazione che richiama anche esperienze di altri Paesi – sembra possibile ricavare che la nuova modalità processuale sia uno strumento che potrà essere ripetuto ogni qualvolta la Corte valuti la sussistenza delle medesime ragioni poc'anzi richiamate.

<sup>242</sup> Ordinanza n. 207/2018 e sent. n. 242/2019. Per R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, cit., 107, «se il nuovo tipo di decisione tendeva ad instaurare un dialogo con il legislatore, dobbiamo prendere atto che la finalità non è stata raggiunta».

<sup>243</sup> R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, cit., 760; E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, cit., 785; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, cit.; L. FERRARELLA, *Prove di comunicazione della Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. 4/2020.

<sup>244</sup> Sul punto S. CATALANI, *La sentenza 242 del 2019: una pronuncia additiva molto particolare senza ‘rime obbligate’*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2/2020; parla di “un'inedita additiva di principio”, invece, E. FURNO, *Il “caso Cappato” ovvero dell'attivismo giudiziale*, cit., 309, il quale giunge a questa conclusione richiamando l'insegnamento del Presidente emerito della Corte costituzionale Renato Granata (cfr. R. GRANATA, nella Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 1999, additive di principio sono le sentenze con cui «si dichiara l'illegittimità costituzionale della mancata previsione di un meccanismo idoneo a rendere effettivi i diritti in parola, lasciando però al legislatore il potere di individuare tale meccanismo in linea astratta ed abilitando intanto il giudice comune a reperire la regola del caso concreto nel principio espresso dalla Corte»). Si veda anche la ricostruzione delle varie tesi riguardanti la natura della pronuncia G.

additivo di principio<sup>245</sup>. La parte additiva, invero, la troviamo quando la sentenza restringe il campo di applicazione dell'art. 580 c.p., rimodulando in tal modo l'assolutezza del divieto al suicidio. La parte additiva di principio, invece, riguarda i fatti pregressi in quanto la delimitazione del campo di applicazione della fattispecie penale si riferisce solo ai fatti successivi a detta sentenza mentre per quelli pregressi la Corte sancisce la non punibilità dell'agevolazione al suicidio, purché sia stata prestata «con modalità anche diverse da quelle indicate, ma idonee comunque ad offrire garanzie sostanzialmente equivalenti»<sup>246</sup>. Ne consegue, quindi, che viene introdotta una vera clausola di equipollenza la cui messa a punto spetta ai giudici comuni. Lo schema è quello di un tendenziale accentramento del giudizio di costituzionalità in cui la Corte detta una sentenza con cui delega, nelle more di un intervento del legislatore, i giudici comuni nell'opera di individuare una regola che si adegui al caso concreto<sup>247</sup>.

In sintesi l'inefficienza del potere politico porta la Corte a diventare un vero e proprio attore accentuando due aspetti rilevati dalla dottrina su cui vale la pena soffermarci: a) una Corte sempre più posta sotto i riflettori dell'opinione pubblica la induce sempre più ad ottenere una forma di consenso popolare<sup>248</sup>; b) una forma sempre maggiore di accentramento del sindacato di costituzionalità produce una serie di effetti di condizionamento sui giudici comuni<sup>249</sup>.

Quanto al primo aspetto sembra errato affermare che la Corte tenda ad espandere la propria legittimazione anche fuori dal processo e che sia sempre in cerca di consenso popolare. Trattandosi di pronunce che «hanno necessariamente un impatto più o meno

BATTISTELLA, *La nuova tecnica decisoria sul "Caso Cappato" tra diritto processuale e sostanziale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2020, 138 ss.

<sup>245</sup> In tal senso si v. S. STAIANO, *Corte costituzionale e giudici comuni. La congettura del riaccentramento*, in *Federalismi*, n. 3/2021, 120.

<sup>246</sup> Sul punto si v. Corte cost. n. 242/2019, punto 7 del Cons. dir. nella parte in cui afferma che «Riguardo ai fatti anteriori la non punibilità dell'aiuto al suicidio rimarrà subordinata, in specie, al fatto che l'agevolazione è stata prestata con modalità anche diverse da quelle indicate, ma idonee comunque sia a offrire garanzie sostanzialmente equivalenti. Occorrerà dunque che le condizioni del richiedente che valgono a rendere lecita la prestazione dell'aiuto – patologia irreversibile, grave sofferenza fisica o psicologica, dipendenza da trattamenti di sostegno vitale e capacità di prendere decisioni libere e consapevoli – abbiano formato oggetto di verifica in ambito medico; che la volontà dell'interessato sia stata manifestata in modo chiaro e univoco, compatibilmente con quanto è consentito dalle sue condizioni; che il paziente sia stato adeguatamente informato sia in ordine a queste ultime, sia in ordine alle possibili soluzioni alternative, segnatamente con riguardo all'accesso alle cure palliative ed, eventualmente, alla sedazione profonda continua. Requisiti tutti la cui sussistenza dovrà essere verificata dal giudice nel caso concreto». Al riguardo si v. E. FURNO, *Il "caso Cappato" ovvero dell'attivismo giudiziario*, cit., 314.

<sup>247</sup> Richiamando R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, finalità*, cit., 64-65, che parla di sentenze-legge delega nel quale il ruolo del Parlamento è darne attuazione mediante una legislazione di dettaglio. Il problema appunto si pone, a mio parere, quando il Parlamento non interviene in questo caso la delega del contenuto delle sentenze si rivolge non tanto al Parlamento ma agli stessi giudici.

<sup>248</sup> A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica*, cit.; L. D'ANDREA, *La Corte commenta... se stessa (attraverso le conferenze-stampa del suo presidente)*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1994, 380.

<sup>249</sup> S. STAIANO, *La Corte costituzionale e giudici comuni. La congettura del riaccentramento*, cit., 100 ss.; D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, cit.; G. CAMPANELLI - G. FAMIGLIETTI - R. ROMBOLI (a cura di), *Il sistema "accentrato" di costituzionalità*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020; E. MALFATTI, *La tendenza a un nuovo accentramento*, in AA.VV., *Rileggendo gli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-2019). A Roberto Romboli dai suoi allievi*, Torino, Giappichelli, 2020, 243 ss.; pure ivi, G. CAMPANELLI - A. LO CALZO, *La Corte e i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale*, cit., 328 ss.; E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana. Nuova stagione, altri episodi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

importante sulla vita della polis (la società)», nel supplire il legislatore è ovvio che questa debba dare conto e rendere edotta la collettività del contenuto delle proprie decisioni «per evitare che questo sfugga alla generalità dei cittadini o sia manipolato oppure strumentalizzato»<sup>250</sup>. È palese, quindi, che più di legittimazione nello svolgere questo compito che sconfinava dal suo ruolo, la Corte necessita non tanto di una ulteriore forma di legittimazione ma di una sempre maggiore fiducia da parte della società in cui opera<sup>251</sup>. Proprio il rendere e dare conto ai cittadini delle proprie scelte ha spinto la Consulta a fare la tanto discussa conferenza stampa sull'inammissibilità del referendum dell'omicidio del consenziente allo scopo di rendere comprensibile a tutti le proprie scelte anche a causa del linguaggio "esoterico"<sup>252</sup> adoperato molto spesso nelle proprie decisioni.

Con riguardo al punto b), va detto che il rischio di un governo dei giudici a mio parere tende sempre più a farsi concreto<sup>253</sup>. Non è un caso che le analisi svolte dalla dottrina sul tema del ri-accentramento del sindacato costituzionale, mettono in evidenza come nelle pronunce ad alto tasso di politicità, quali quelle che impattano sulle politiche di bilancio oppure in materia elettorale<sup>254</sup>, la Corte abbia attratto a sé la produzione legislativa dettando una serie di principi ai quali i giudici comuni devono attenersi<sup>255</sup>. A fronte di una situazione di dormienza del legislatore, tuttavia, la Corte non riesce a far rispettare le proprie coordinate. Prova lampante della ribellione dei giudici comuni è rappresentata sia dal formante giurisprudenziale emerso successivamente alla sentenza n. 10/2015 sulla Robin Tax<sup>256</sup> sia dal possibile filone giurisprudenziale che potrà svilupparsi sulla concreta applicazione da parte dei giudici comuni della clausola di equivalenza sul fine vita. Una situazione del genere pone il rischio di scenari in cui la creazione del diritto venga fatta senza remore dai giudici comuni, in assenza di un legislatore che riesca ad orientare in modo chiaro la loro attività ermeneutica.

Pertanto, l'instabilità e la discontinuità dei Governi paralizza la produzione normativa, rendendoli incapaci di tradurre in tempi celeri le mutevoli istanze del corpo elettorale e producendo un attivismo del Giudice delle leggi e dei giudici comuni. Allo stesso tempo

---

<sup>250</sup> R. MANNHEIMER - P. PASQUINO, *Bravo Amato, la conferenza stampa sui referendum utile e necessaria*, in *Il Riformista*, 22 febbraio 2022.

<sup>251</sup> S. AGOSTA, *Linguaggio della Corte costituzionale e consenso (a margine di una recente tendenza in tema di comunicazione con l'opinione pubblica)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2023, 40 ss.; S. CANETTIERI, *Giuliano Amato show. Spiega i quesiti e striglia il Parlamento*, in *Il Foglio*, 16 febbraio 2022; P. VIETTI, *Amato spiega i no della Consulta e detta la linea al Parlamento*, in *Tempi*, 17 febbraio 2022.

<sup>252</sup> M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove Norme integrative*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 407; la complessità e la difficile comprensibilità delle decisioni della Corte da parte dei cittadini comuni è stata ampiamente argomentata nel §4 a cui si rinvia.

<sup>253</sup> L'espressione "governo dei giudici", seppure impiegata in un senso diverso, è da attribuire a S. CASSESE, *Il governo dei giudici*, Bari, Editori Laterza, 2022.

<sup>254</sup> Si pensi alla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale e il commento di E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di "supplenza" alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013; R. ROMBOLI, *La riforma della legge elettorale ad opera della Corte costituzionale: attenti ai limiti*, in *Foro italiano*, 2014, parte I.

<sup>255</sup> S. STAIANO, *La Corte costituzionale e giudici comuni. La congettura del riaccentramento*, cit., 121.

<sup>256</sup> Per una analisi della ribellione dei giudici sulla irretroattività della declaratoria di incostituzionalità della Corte costituzionale nella sentenza n. 10/2015, si v. la ricostruzione della giurisprudenza tributaria di S. STAIANO, *Corte costituzionale e giudici comuni. La congettura del riaccentramento*, cit., 115-119.

l'instabilità politica espande anche il ruolo del Presidente della Repubblica<sup>257</sup>. Emblematico di questo ruolo da protagonista assunto di recente dal Capo dello Stato è stata la nascita del Governo Draghi, la cui nomina da parte del Presidente della Repubblica è stata una scelta chiaramente presidenziale e aggiungerei patologica del ruolo che sempre più progressivamente il capo dello Stato ha assunto per via della costante *crisi* politica. Oltre al caso Draghi, la nascita del Governo Conte I ci pose di fronte a ulteriori rischi relativi all'instabilità politica, connessi sul versante della comunicazione presidenziale. In particolare, si ricorderà che nella gestione della formazione del Governo Conte I, a causa di un sistema elettorale incapace di designare chiaramente un vincitore, il capo dello Stato cercò di risolvere la crisi facendo ricorso spesso alla comunicazione pubblica per spiegare e rendere edotti i cittadini sulla doverosità di formare un governo. Questa espansione dell'attività comunicativa da parte del Presidente della Repubblica fu dovuta anche da un atteggiamento improntato non sulla leale collaborazione istituzionale tra Presidente e partiti politici ma sulla logica del conflitto<sup>258</sup>. La situazione raggiunse una *escalation* con il noto caso Savona, in cui i partiti di maggioranza resero noto pubblicamente il nome di Savona come Ministro dell'Economia prima di indicarlo al capo dello Stato. A ciò si aggiunse l'imposizione del dilemma "O Savona o morte" lanciato dal Segretario Federale della Lega alle piattaforme mediatiche all'indirizzo del Quirinale<sup>259</sup>. Il Presidente della Repubblica rese note le ragioni del rifiuto di nominare il Prof. Savona, connesse alla delicatezza del ruolo istituzionale rivestito dal Ministero dell'economia e delle finanze, ruolo che avrebbe potuto compromettere la stabilità economica e finanziaria dell'Italia e la sua partecipazione al processo di integrazione europea<sup>260</sup>. Subito dopo le dichiarazioni del Presidente della

<sup>257</sup> P. LAUVAUX - A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, cit., 823 ss.

<sup>258</sup> Da più parti è stato sottolineato come la formazione del Governo Conte I abbia messo in discussione buona parte delle norme non scritte – consuetudini, convenzioni e regole di correttezza costituzionale – solitamente regolative di questi profili della forma di governo, anche dal punto di vista comunicativo: sul punto C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; M.C. GRISOLIA, *Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2019, spec. 13-18 ss., nonché L. TRUCCO, *La "non nomina" di un ministro nell'epoca dei social*, in *laCostituzione.info*, 10 giugno 2018; F. FERRARI, *Tra poteri e responsabilità. Prerogative presidenziali e controfirma ministeriale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, 406 ss.

<sup>259</sup> Secondo le notizie trapelate dai principali organi di informazione, è stato il leader della Lega ad irrigidirsi sulla scelta di Savona, mentre al capo politico del M5S si è riconosciuta una maggior disponibilità nelle trattative. Cfr. ad es., Governo, sulla nomina di Savona assedio a Mattarella. Salvini: no a un ministro del Tesoro amico dei tedeschi, in *Il Corriere della Sera*, 26 maggio 2018; Governo, scontro su Savona. Salvini: "Non tratto più, o si parte o si vota", in *La Repubblica*, 26 maggio 2018; Governo, Salvini: "Conte? Nessuna marcia indietro, avanti con lui. Savona? A me piace, garanzia per 60 milioni di italiani", in *Il Fatto Quotidiano*, 26 maggio 2018; e inoltre: Salvini difende Conte per tenere Savona all'Economia: se saltano loro, salta tutto e si va al voto, in *L'Huffington Post*, 22 maggio 2018; In corso consultazioni Conte. Salvini insiste su Savona, in *L'Adige online*, 24 maggio 2018.

<sup>260</sup> Si legga il testo della Dichiarazione a <https://www.quirinale.it/elementi/1345>. Ritengono legittimo il rifiuto presidenziale di nominare il ministro proposto M. LUCIANI, *Presentazione del Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018 («l'adozione di un atto nella forma – appunto – del decreto del Presidente della Repubblica implica anche la sostanza del coinvolgimento della volontà dello stesso Presidente, sicché tutti i suoi atti sono da considerare *prima facie duali*»); A. ANZON DEMMIG, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica e la nomina dei Ministri nel procedimento di formazione del Governo*, in *Rassegna di Diritto Pubblico europeo*, n. 1/2020; A. D'ALIOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in A. MORELLI (a cura di) *Dal "contratto di governo" alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi*

Repubblica, alcuni esponenti politici continuarono a seguire la linea del conflitto istituzionale fino a giungere alla richiesta di messa in stato d'accusa del capo dello Stato<sup>261</sup>. Come è noto l'uso della comunicazione del Presidente nella formazione del Governo Conte I e sul caso Savona fu molto osteggiata dalla dottrina in quanto i rapporti tra Presidente della Repubblica e forze politiche, si sarebbero posti in contrasto con due principi non scritti ma ribaditi dalla Corte costituzionale sull'attività comunicativa del Presidente: riservatezza e leale collaborazione<sup>262</sup>. La nota sentenza n. 1/2013 in cui la Corte ribadisce che la comunicazione del Presidente devono essere improntate sulla discrezione e riservatezza<sup>263</sup> va contestualizzata in relazione alla situazione politica del momento e va letta come una corrispondenza biunivoca. Non si può chiedere e pretendere che la riservatezza e la leale collaborazione istituzionale venga rispettata solo dal Capo dello Stato e non dai partiti politici dovendo necessariamente essere rispettata da entrambi. In quell'occasione, una volta venuta meno la riservatezza della comunicazione, il Presidente della Repubblica agì per garantire il rispetto dei principi e doveri costituzionali per non abdicare alle proprie prerogative<sup>264</sup>. Perseguì il suo obiettivo di formazione del Governo senza cedere a imposizioni al fine di evitare la possibile fuoriuscita dell'Italia dalla zona euro con tutti i rischi connessi sui risparmi dei cittadini.

Ora il caso Savona come il caso Cappato, specialmente con riferimento alla tanto discussa conferenza stampa sul referendum dell'eutanasia, ci insegnano che lo "spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale"<sup>265</sup>, il quale dovrebbe caratterizzare il rapporto tra i garanti della costituzione e il Parlamento, sia messo a dura prova quando vi è una instabilità politica. Ovvio che in una situazione politica che possiamo definire anomala sussista sempre di più il pericolo di una conflittualità, in quanto i nostri custodi, operando in un simile deprecabile contesto, rischiano di assumere delle decisioni e scelte significative che inevitabilmente assumono colore politico, supplendo, con riguardo al Presidente della Repubblica, all'incapacità dei partiti di formare un governo. E in una simile situazione l'intervento risolutore del Capo dello Stato si riverbera automaticamente anche sull'operato

---

*istituzionale senza precedenti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 11 ss.; A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018, 1-18, in part. 2-5. Un ulteriore documento è il Forum del Gruppo di Pisa A. SPADARO - A. D'ANDREA - A. RUGGERI - C. PINELLI - M. D'AMICO - M. CARDUCCI - P. CARNEVALE - S. STAIANO, *La Intricata Vicenda Della Formazione Del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2018.

<sup>261</sup> Si rilegga la cronaca delle vicende di quella sera: l'on. Luigi Di Maio (capo politico del Movimento 5 Stelle) chiamò in una trasmissione televisiva in prima serata per comunicare la posizione della sua parte. Cfr. Governo, Di Maio: «Occorre impeachment Mattarella per evitare reazioni della popolazione. Poi si torna al voto», in *Il Fatto Quotidiano*, 27 maggio 2019; Di Maio: chiederemo *impeachment* per Mattarella, in *Il Corriere della Sera*, 27 maggio 2018; mentre un incontro fra Di Maio e Matteo Salvini, leader della Lega, avrebbe contribuito a una linea condivisa più moderata: Di Maio su Mattarella: «Scelta incomprensibile», Salvini: «No ricatti, ora al voto». Accuse di *impeachment*, in *Il Messaggero*, 27 maggio 2018. Su analoghe posizioni l'esponente di Fratelli d'Italia Giorgia Meloni: cfr. Mattarella, Meloni e 5 Stelle chiedono l'impeachment: non può porre veti, in *Il Secolo d'Italia XIX*, 27 maggio 2018, e *Impeachment, la Meloni contro Mattarella: "Non ha rispettato istituzioni"*, in *Il Giornale*, 28 maggio 2018. Nello scontro al calor bianco di quei giorni, una nota dell'esponente dei Verdi Angelo Bonelli aveva annunciato di considerare la denuncia per vilipendio al Capo dello Stato a carico di Di Maio e Meloni: cfr. *Impeachment*, esposto per vilipendio contro Meloni e Di Maio, in *Il Sussidiario*, 28 maggio 2018.

<sup>262</sup> Specialmente da G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, cit.

<sup>263</sup> Sul punto si v. § 2.1.

<sup>264</sup> C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, cit., 9-10.

<sup>265</sup> Corte cost., ord. n. 207/2018, punto 11 del Cons. dir.

della Corte costituzionale in quanto finché non viene formato un Governo, persiste una incapacità di legiferare alla quale cerca di supplire. In sostanza, quindi, affinché simili rischi degenerativi cessino, quello che andrebbe fatto è risolvere simile instabilità. Ai lettori non sfuggirà come il recente dibattito politico sia incentrato proprio su questo, in che modo garantire un governo stabile anche al fine di portare sui giusti binari il ruolo che i custodi devono assumere nella nostra Costituzione. Alla domanda *Presidenzialismo sì o Presidenzialismo no*, bisognerebbe capire bene in che modo voglia realizzarsi una simile riforma in quanto la modifica della nostra forma di governo intacca gli altri ingranaggi dell'orologio costituzionale, divenendo necessario rivedere il sistema dei contrappesi<sup>266</sup>.

«Una immagine molto evocativa è quella del tassello: se uno toglie un tassello il mosaico si rompe. È chiaro che queste tematiche comportano visioni a tutto campo, il tema delle garanzie, dei pesi e contrappesi negli organi di garanzia»<sup>267</sup>. Se quindi non si vuole rompere l'edificio costituzionale è necessario prevedere un valido sistema di pesi e contrappesi che eviti una simile rottura. Per evitare simili rischi, come diffusamente già argomentato<sup>268</sup>, si potrebbe seguire una strada alternativa vale a dire una riforma elettorale con una formula di premierato flessibile che non sconvolga la nostra Costituzione. Sarebbe opportuno adottare una legge elettorale che faccia emergere da una sola consultazione degli elettori la maggioranza parlamentare e l'indicazione del Presidente del Consiglio in modo da incorporare la scelta del *leader* nella scelta della maggioranza»<sup>269</sup>. Una simile scelta avrebbe il pregio di recuperare, senza stravolgimenti costituzionali, la fiducia tra elettori ed eletti in quanto il Governo nascerebbe dal voto degli elettori e renderebbe quest'ultimi i veri arbitri della scena politica.

<sup>266</sup> M. AINIS, *Presidenzialismo? Senza i giusti contrappesi problemi resteranno*, in *Il Sole 24 ore*, 13 maggio 2023.

<sup>267</sup> S. SCIARRA, *Incontro con la stampa della Presidente della Corte costituzionale, Silvana Sciarra, al termine dell'audienza straordinaria*, visionabile al seguente link <https://www.radioradicale.it/scheda/695295>.

<sup>268</sup> Sul punto si v. § 2.2.

<sup>269</sup> S. CECCANTI, *Presidenzialismo sì o no?*, cit.