

Rivista N°: 1/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 30/03/2018

AUTORE: Francesco Marone*

SINDACATO DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN MATERIA ELETTORALE E COERENZA PROCESSUALE: LA STRADA NON COLTIVATA DELL'AUTORIMMISSIONE**

Sommario: 1. Cenni sulla rigidità delle regole processuali nella giustizia costituzionale. – 2. Giudizio in via incidentale e zone d'ombra del controllo di costituzionalità. – 3. Corte giudice "a quo" come organo di chiusura del sistema. – 4. La strada scelta dalla Corte costituzionale per le decisioni sulle leggi elettorali. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Cenni sulla rigidità delle regole processuali nella giustizia costituzionale

Il dibattito sul carattere più o meno rigido delle regole processuali nel giudizio costituzionale è un dibattito risalente. Si è discusso, in particolare, se le regole processuali debbano o meno rientrare nel bilanciamento dei valori che vengono in rilievo nel giudizio della Corte o se queste non debbano, viceversa, rappresentare la cornice rigida all'interno della quale quel bilanciamento, limitato ai soli aspetti sostanziali delle questioni sottoposte alla Corte, si deve svolgere.

Molto nota è la posizione di Mezzanotte secondo il quale «il processo costituzionale non è la culla delle coerenze processuali poiché in esso si celebra una vicenda che riguarda l'effettività del sistema di governo nel suo complesso, e nel quale si sottopone a una sorta di bilanciamento, espresso, tacito o implicito, tutto quanto ha rilievo ai fini di un esito ragionevole, non importa se processuale o di merito, delle questioni di costituzionalità»¹.

* Associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi "Suor Orsola Benincasa".

** Testo dell'intervento al seminario *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro*, svoltosi il 15 dicembre 2017 alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

¹ C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di governo*, in AA. VV., *Giudizio "a quo" e promovi-mento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 63 ss., secondo cui «il processo costituzionale non è la culla delle coerenze processuali, poiché in esso si celebra una vicenda che riguarda l'effettività del sistema di governo nel suo complesso, e nel quale si sottopone a una sorta di bilanciamento, espresso, tacito o implicito, tutto quanto ha rilievo ai fini di un esito ragionevole, non importa se processuale o di merito, delle questioni di costitu-

Le regole processuali rientrerebbero, quindi, nel bilanciamento così da consentire di trovare una soluzione ragionevole della questione esaminata, sia essa processuale o di merito.

Altra posizione è quella di chi, in particolare Romboli, ritiene che le regole processuali debbano rimanere fuori dal bilanciamento di valori, poiché altrimenti queste perderebbero il loro carattere di rigidità e con esso la loro stessa ragione di essere².

Era anche la posizione di Alessandro Pizzorusso, il quale affermava che «una disciplina del processo costituzionale la quale riduca per quanto possibile la discrezionalità della Corte costituzionale costituisce il più solido connotato del carattere giurisdizionale delle sue funzioni, nel quale risiede il miglior presidio possibile della sua indipendenza e della sua funzionalità»³.

Se le norme processuali servono a rendere prevedibile il comportamento del giudice, esse devono necessariamente essere rigide e la loro interpretazione il più possibile chiara e uniforme. Diversamente, se il quadro processuale all'interno del quale ci si muove può sempre cambiare in ragione delle peculiarità delle singole questioni, la stessa forma processuale del giudizio perde di senso.

Questa seconda impostazione sembra maggiormente condivisibile, in considerazione del fatto che l'apporto della giurisprudenza costituzionale alla disciplina processuale non può tradursi in orientamenti che paiono avulsi dalla *ratio* del principio di cui sono applicazione,

zionalità». Com'è noto, la riferita opinione di Mezzanotte emerse nel corso di un convegno svoltosi alla Corte costituzionale su *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, nel quale emersero le diverse opinioni della dottrina sul processo costituzionale, tutte ricomprese tra le due posizioni più estreme, riferibili rispettivamente a Carlo Mezzanotte e a Sergio Fois, di una concezione strettamente politica e di una strettamente giudiziale del giudizio costituzionale. Fois (*Considerazioni sul tema*, in AA. VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale cit.*, 139) al contrario di Mezzanotte, ritiene che la predeterminazione ed il rispetto delle regole processuali sono, nello stato di diritto, molto più importanti dei singoli aspetti sostanziali e la certezza delle regole processuali serve a garantire che si tratti di attività giurisdizionale: «*il processo, qualunque processo, è tale appunto in rapporto alle regole suddette e, nell'esperienza giuridica, la verità e la giustizia non può non essere, in definitiva, se non quella processuale*». In sintesi, è auspicabile che il giudizio costituzionale perda quella flessibilità procedurale che lo caratterizza per far posto ad un diritto processuale costituzionale certo, frutto della predeterminazione di adeguate regole processuali. Posizione intermedia tra quelle di Mezzanotte e Fois è quella di G. ZAGREBELSKY, *Diritto processuale costituzionale?*, in AA. VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale cit.*, 106, il quale afferma: «*diritto processuale sì, ma sui generis (anzi: molto sui generis), che comprenda in sé pluralità di prospettive, da ricostruirsi attorno a beni giuridici plurimi. Un diritto processuale capace di comprendere le ragioni non sempre coincidenti della tutela soggettiva dei diritti costituzionali ma anche le ragioni della tutela oggettiva della Costituzione*». Zagrebelsky muove dalla constatazione che l'espressione diritto processuale costituzionale viene quasi sempre utilizzata senza «*intenzionale pregnanza concettuale*». Ma, nonostante nella scienza giuridica italiana non siano rinvenibili analisi esplicite sulle regole del giudizio costituzionale, ciò non vuol dire che non possa individuarsi una concezione di quelle regole, poiché chiunque si occupi di giustizia costituzionale deve necessariamente avere una visione sul punto, della quale non può che far parte anche una teoria della Costituzione (il riferimento è a W. KÄGI, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, Polygraphischer Verlag Zürich, 1945, 147, nota 65, secondo cui: «*A imitazione di un modo di dire entrato nell'uso, si può affermare a questo proposito: "dimmi qual è il tuo atteggiamento nei confronti della giustizia costituzionale e io ti dirò cosa intendi per Costituzione". L'affermazione, evidentemente, vale anche al contrario*»).

² R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in *Rivista AIC*, 2017, fasc. 3, pagg. 10 ss.

³ A. PIZZORUSSO, *Uso ed abuso del diritto processuale costituzionale*, in Bessone (a cura di), *Diritto giurisprudenziale*, Torino, 1996, 133.

senza che ciò comporti la perdita di valore dei principi stessi e incida sulla legittimazione della Corte costituzionale, così come avviene per ogni giudice quando le sue scelte risultino poco comprensibili sul piano strettamente giuridico.

È vero, infatti, che non può negarsi un ruolo, in qualche modo, creativo alla giurisprudenza costituzionale, ma è altrettanto vero che una volta indicata una interpretazione delle disposizioni processuali compatibile con il tipo di giudizio demandato alla Corte, questa dovrebbe poi essere rispettata e motivata in modo esaustivo, là dove ci si discosti dalle normali regole applicative di un principio processuale generale.

Si tratta di elementi indispensabili se non si vuole, da un lato, che le norme processuali perdano la loro funzione peculiare, ovvero quella di rendere prevedibile e certo il comportamento del giudice di fronte a situazioni tipizzate, il che spiega, tra l'altro, perché la giurisdizione si esercita nella forma del processo; dall'altro che la mancanza di chiarezza della motivazione che supporta un certo orientamento processuale si traduca in una perdita di legittimazione del Giudice costituzionale.

La certezza delle forme processuali è, infatti, l'unico mezzo per prevedere quale sarà il comportamento del giudice in una data situazione, dal che non può prescindere se non con rischio di compromissione dei diritti fatti valere in giudizio, oltre che della lesione della legittimazione del giudice. E la certezza della regola è data, oltre che dalla uniformità della giurisprudenza, dalla intelligibilità di una decisione, che se esula dalla logica di un istituto processuale deve, quantomeno, rendere chiaro a quale carattere del giudizio costituzionale la deroga si connetta.

In quest'ottica, dunque, pur riconoscendosi alla giurisprudenza della Corte un ineliminabile ruolo nella costruzione del processo costituzionale, si può sottolineare che sarebbe auspicabile che, una volta individuata e spiegata una linea applicativa di una regola processuale, questa sia poi rispettata anche in futuro, poiché non sembra auspicabile che le regole processuali possano arretrare al cospetto di valori che in un dato momento appaiono preminenti, a meno che la Corte non motivi compiutamente le ragioni per le quali ritiene di doversi discostare da un precedente e consolidato orientamento processuale o dalla logica del principio processuale di cui fa applicazione.

La funzione di garanzia, alla quale le forme processuali assolvono, appare poco conciliabile con un'armonizzazione caso per caso delle regole di rito con gli aspetti sostanziali delle singole questioni⁴.

2. Giudizio in via incidentale e zone d'ombra del controllo di costituzionalità

Il controllo di legittimità costituzionale delle leggi, nel sistema di giustizia costituzionale italiano, è costruito principalmente come controllo indiretto e mediato⁵, essendo quella incidentale la via maestra per accedere al giudizio della Corte.

⁴ Su questi temi, più diffusamente, sia consentito rinviare a F. MARONE, *Processo costituzionale e contraddittorio nei conflitti intersoggettivi*, Napoli, 2011.

In un ordinamento giuridico che non prevede il ricorso diretto dei singoli alla Corte costituzionale a garanzia dei diritti fondamentali⁶, il giudizio incidentale continua a rappresentare il momento principale della verifica della conformità tra le leggi e la Costituzione ovvero, in altri termini, del rispetto del *pactum societatis* da parte della maggioranza contingente che, in forza del *pactum subiectionis*, attua il suo indirizzo politico soprattutto attraverso la legge⁷.

La concretezza del giudizio che, in uno con il carattere accentrato, fa del sistema italiano un sistema misto di giustizia costituzionale, aggancia il controllo oggettivo e generale sulla legge alla garanzia costituzionale dei diritti, sì che il giudizio incidentale diviene la sede per far valere, al massimo grado dell'ordinamento, gli *iura* nei confronti della *lex*.

In questo quadro l'ampiezza (*rectius* la pienezza) del controllo di legalità costituzionale passa soprattutto attraverso l'estensione del controllo incidentale sulle leggi. Di conseguenza, il problema delle zone franche del controllo di legittimità si è posto soprattutto con riguardo a quel giudizio, la cui modulazione può, e per certi versi deve, in assenza di riforme

⁵ In termini generali, sui caratteri del giudizio di legittimità delle leggi, F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, 1962, Milano, vol. X, 874 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, Milano, 1987, vol. XXXVI, 521 ss.; R. ROMBOLI, E. ROSSI, *Giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, in *Enc. dir.*, Milano, 2001, Aggiornamento V, 503 ss. Più recentemente, sulle prospettive evolutive della giustizia costituzionale in Italia, si veda B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli, 2012. Con specifico riguardo all'ampiezza del controllo in relazione alla tutela concreta dei diritti fondamentali e, quindi, al problema delle zone franche del controllo di legittimità, si veda F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sull'autonomia del processo costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1966, I, 221 ss.; S. GRASSI, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2001, 9. M. SICLARI, *Principio di gratuità degli atti e diritto "positivo" alla difesa nei giudizi in via incidentale*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 379 ss.

⁶ Il dibattito sulla opportunità della introduzione nel nostro ordinamento del ricorso diretto dei singoli alla Corte costituzionale è stato piuttosto vivace ed è ricostruito da S. PANIZZA, *Il ricorso diretto dei singoli*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale cit.*, 81. Le tesi più convincenti sembrano essere quelle contrarie all'introduzione del ricorso diretto. In particolare M. CAPPELLETTI, *Questioni nuove (e vecchie) sulla giustizia costituzionale*, in AA. VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 31 ss., ritiene che l'introduzione di un ricorso diretto alla Corte costituzionale non sarebbe auspicabile. Si dice, infatti, in primo luogo che il sistema incidentale ha dato prova, negli anni, di un buon funzionamento, non lasciando significative "zone franche", per cui sarebbe rischioso introdurre un istituto che per sua natura comporta un aumento esponenziale dei ricorsi al Giudice costituzionale e che quindi potrebbe mettere in crisi il funzionamento stesso della Corte. In secondo luogo gli elementi di diffusione che si registrano nel controllo di costituzionalità hanno aumentato il tasso di concretezza della giustizia costituzionale. Si è affermata l'idea secondo cui l'interpretazione adeguatrice non è più una prerogativa esclusiva della Corte costituzionale, ma è, invece, compito di tutti i giudici, i quali diventano, per certi versi, essi stessi giudici di costituzionalità, tenuti ad applicare direttamente la Costituzione nella loro attività di interpretazione del diritto. Sugli elementi di diffusione che si rinvergono nel nostro sistema di controllo di costituzionalità accentrato si veda E. MALFATTI, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione". Atti del seminario di Pisa svoltosi il 25-26 maggio 2001 in ricordo di Giustino D'Orazio*, Torino, 2002; T. GROPPI, *Verso una giustizia costituzionale «mite»? Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Pol. dir.*, 2002, 217; R. ROMBOLI, *La Corte del futuro (verso una maggiore valorizzazione e realizzazione dei caratteri «diffusi» del controllo di costituzionalità?)*, in *Foro it.*, 2000, V, 38 ss. Più di recente sul tema dell'introduzione del ricorso diretto, e sempre in termini contrari alla introduzione nel sistema italiano, si veda P. PASSAGLIA, *Sull'inopportunità di introdurre il ricorso diretto individuale: qualche riflessione (ed una provocazione)*, disponibile all'indirizzo web: http://joomla.ddp.unipi.it/documenti/persdoc/contributi/Ricorso_diretto_individuale.pdf

⁷ Sulla giustizia costituzionale come elemento di equilibrio tra *pactum societatis* e *pactum subiectionis*, G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, 311 ss.

che introducano altre vie di accesso alla giustizia costituzionale, coprire tutte le richieste di giustizia costituzionale che provengono dalla società.

La questione delle zone d'ombra del controllo di costituzionalità⁸ è, dunque, questione che riguarda soprattutto il giudizio incidentale e i limiti della sua estensione, ovvero, in ultima analisi, la definizione della nozione di giudice *a quo*, ossia del presupposto del giudizio, e di quelle di rilevanza e non manifesta infondatezza, ossia delle condizioni di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale⁹.

D'altra parte, il richiamo al giudizio in via d'azione, appare, ai fini della nostra indagine, trascurabile, poiché in quella sede le Regioni sono legittimate ad impugnare leggi statali solo qualora dimostrino di avere interesse a ricorrere, ovvero che vi sia stata lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionali, essendo diversamente il ricorso inammissibile¹⁰. Ne consegue che lo strumento del giudizio di legittimità in via principale risulta essere poco idoneo al fine di coprire le "zone d'ombra" del controllo di costituzionalità, quantomeno con riferimento alle leggi statali.

Le altre competenze della Corte costituzionale si atteggiano, invece, ai fini del controllo sulle leggi, come giudizi comuni nei quali può sorgere il dubbio di legittimità. Ciò è vero nei conflitti tra enti, nei giudizi di accusa e anche nei conflitti tra poteri, se si eccettua la possibilità, riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale in questi giudizi, di impugnare una legge qualora non vi sia altra via per arrivare al sindacato della Corte¹¹.

Tale orientamento giurisprudenziale sembra effettivamente ispirato dall'esigenza di coprire con il controllo di legittimità ogni lembo dell'ordinamento, anche piegando

⁸ Sul tema delle zone d'ombra della giustizia costituzionale si vedano gli atti dei due seminari organizzati dall'associazione "Gruppo di Pisa" sul tema, R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007; R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2007. Cfr., da ultimo, con specifico riguardo al controllo sulle leggi elettorali, R. BIN, *Chi è il responsabile delle «zone franche»? Note sulle leggi elettorali davanti alla Corte*, in G. FERRI (a cura di), *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, Napoli, 2017, pagg. 95 ss., secondo cui «le "zone franche" sono un vulnus alla Costituzione».

⁹ A queste si aggiunge, com'è noto, l'interpretazione adeguatrice, ovvero l'onere che grava sul giudice rimettente di provare, prima di sollevare una questione di legittimità dinanzi alla Corte, a risolvere in via interpretativa i suoi dubbi circa la legittimità della legge che deve applicare. Il tema dell'interpretazione conforme a Costituzione è oggetto di attenzione costante da parte della dottrina. In proposito, sia sufficiente richiamare R. ROMBOLI, E. ROSSI, *Giudizio di legittimità costituzionale cit.*, 521. Cfr. anche M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Torino, 2009; AA. VV., *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici* (Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 6 novembre 2009), Milano, 2010.

¹⁰ Sul giudizio in via d'azione si veda, di recente, A. PERTICI, *Giudizio in via d'azione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento *****, Torino, 2012, 403 ss., in particolare, sull'interesse a ricorrere, 419, là dove si legge che «Risulta pertanto confermata la giurisprudenza già consolidata prima della revisione costituzionale, secondo cui l'interesse delle Regioni è qualificato (esclusivamente) dalla finalità di ripristinare l'integrità delle proprie competenze lese da norme statali, con la conseguenza che sussiste la loro legittimazione a ricorrere soltanto nel caso in cui ritengano violate norme a tutela dell'autonomia regionale, le altre potendo eventualmente essere invocate soltanto ove la loro violazione "ridondi" in una lesione delle loro competenze costituzionali».

¹¹ La decisione con la quale la Corte costituzionale ha ammesso la possibilità di impugnare una legge nel conflitto tra poteri è la n. 161 del 1995, in *Giur. cost.*, 1995, 1348, con nota redazionale di G. BIANCO e osservazioni di C. PINELLI, *Può la pari opportunità di voci convertirsi nell'imposizione del silenzio?* e P. VERONESI, *Atti legislativi e conflitti di attribuzione*. Sull'ammissibilità di un conflitto tra poteri avente ad oggetto un atto legislativo sia consentito rinviare a F. MARONE, *Conflitto di attribuzioni su atto legislativo ed annullamento degli atti*, in *Giur. it.*, 2004, 713 ss. Più di recente, G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 439.

l'applicazione di alcuni istituti qualora ciò sia necessario ad evitare che si creino zone franche rispetto alla giurisdizione costituzionale sulle leggi.

Discorso a parte merita il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, nell'ambito del quale la Corte non ha mai sollevato questioni incidentali. Dalla lettura di alcune decisioni sembra, anzi, che, nell'esercizio di questa competenza, la Corte ritenga di escludere la possibilità di ricorrere all'autorimessione, oltre che di poter vagliare la legittimità costituzionale della normativa di risulta.

L'evoluzione del giudizio incidentale conferma quanto andiamo dicendo, poiché sin dall'inizio della sua storia la Corte ha modulato l'ampiezza dell'accesso al proprio giudizio, attraverso un'interpretazione più o meno elastica delle nozioni di giudice e di giudizio, al fine di presidiare la legalità costituzionale, inizialmente in risposta all'esigenza di defascistizzazione dell'ordinamento repubblicano¹²; in seguito, potremmo dire "a regime", per allineare la legislazione ordinaria ai principi costituzionali nel modo più efficace e pieno possibile¹³.

I dati normativi positivi indicano, sostanzialmente, nell'esercizio della giurisdizione il momento nel quale può sorgere e deve essere sollevato il dubbio di legittimità costituzionale¹⁴.

Si tratta di una categoria sulla cui qualificazione in termini di teoria generale la dottrina non risulta univoca, offrendo interpretazioni variegata¹⁵. La Corte costituzionale ha scelto, però, di non aderire in termini chiari a un orientamento teorico piuttosto che ad altri, mantenendo sull'interpretazione dei concetti di giudice e di giudizio un atteggiamento pragmatico, tale da consentire di evitare la formazione di zone franche, ovvero di aree normative di rango legislativo non rimesse al controllo di legittimità¹⁶.

¹² Con riferimento a questa prima fase di attività della Corte costituzionale in dottrina si è parlato di "bonifica" dell'ordinamento. Cfr. F. BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, Roma, 1996, 147.

¹³ Sulla periodizzazione in due fasi della giurisprudenza costituzionale in tema di legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale in via incidentale si veda C. PINELLI, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale e nozione di giudice a quo*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale cit.*, 618 ss. In particolare la prima fase risulta caratterizzata dalla sufficienza del requisito soggettivo, ovvero dalla circostanza che la questione sia sollevata da un organo facente parte dell'ordine giudiziario, mentre nella seconda fase assume rilievo l'elemento oggettivo del tipo di funzione svolta e si apre, quindi il problema della distinzione tra attività giurisdizionale e attività amministrativa.

¹⁴ L'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 parla di questione «*rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata*». L'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 parla di questione che può sorgere «*nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale*». Infine, l'articolo 1 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale fa riferimento al giudice dinanzi al quale «*pende la causa*».

¹⁵ Per riferimenti al dibattito sul concetto di giurisdizione si veda A. ODDI, *La nozione di «giudice a quo»*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi cit.*, 28 ss. Se si vuole, sulla distinzione tra procedimento e processo, si veda anche F. MARONE, *Processo costituzionale e contraddittorio nei conflitti intersoggettivi*, Napoli, 2011, 3 ss.

¹⁶ A. ODDI, *op. ult. cit.*, 31, il quale riporta un lungo e significativo passo della sentenza della Corte costituzionale 12 dicembre 1957, n. 129, nella quale, nel riconoscere la ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale sollevata nel corso di un procedimento di volontaria giurisdizione, la Corte chiariva già allora che «*la proponibilità alla Corte costituzionale di una questione di legittimità costituzionale dipenda non dalla qualificazione del procedimento in corso, ma dalla circostanza che il giudice (contenzioso o volontario che sia il processo) ritenga fondato il dubbio della legittimità costituzionale della legge che egli deve attuare. Del che, del resto, è riprova la inaccettabile conseguenza dell'opposta interpretazione, che sarebbe quella di un giudice costretto (in-*

Si registra, dunque, notevole elasticità nella giurisprudenza costituzionale sulla nozione di giudice *a quo*¹⁷. Talvolta l'accento è posto sul carattere soggettivo, ovvero sulla circostanza che sia un soggetto appartenente all'ordine giudiziario a sollevare la questione; talaltra sul carattere oggettivo dell'esercizio in concreto di funzioni giurisdizionali.

La Corte ha ritenuto di poter utilizzare, in un certo senso, alternativamente i due elementi che compongono la nozione di giudice "*a quo*", giudice e giudizio, sì da poter sottoporre al suo controllo il maggior numero possibile di leggi incostituzionali, senza apparentemente porre particolare attenzione alla stretta coerenza della propria giurisprudenza e delle categorie processuali applicate nei propri giudizi.

Così si è riconosciuta la legittimazione a sollevare la questione di soggetti che non svolgevano funzioni giurisdizionali¹⁸, come di altri che svolgono funzioni giurisdizionali ma non sono inquadrabili all'interno dell'ordine giudiziario¹⁹. Basti pensare, a titolo di esempio, alla legittimazione della Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo²⁰ o a quella del collegio arbitrale²¹.

In sintesi, può dirsi che per la Corte costituzionale «là dove dev'esserci un "giudizio" (ossia un rimedio di carattere giurisdizionale, entrando in gioco situazioni giuridiche soggettive), ma c'è soltanto un "giudice" (e cioè un appartenente all'ordine giudiziario), la presenza di quest'ultimo è sufficiente perché abbia ad insorgere validamente un incidente di costituzionalità»²². Parimenti, qualora vi sia esercizio di poteri giurisdizionali, ma non vi sia un giudice, ciò non è sufficiente a sottrarre la legge alla giurisdizione costituzionale delle libertà esercitata dalla Corte.

Se ne ricava, in sintesi, un quadro nel quale l'attenzione della Corte costituzionale è posta sull'esigenza di coprire tutto lo spazio che la richiesta di giustizia costituzionale prove-

competente come egli è a giudicare della costituzionalità della legge) ad applicare una legge, rispetto alla quale egli ritiene manifestamente fondata la questione di legittimità costituzionale».

¹⁷ Secondo R. ROMBOLI, *La giustizia e la Corte costituzionale*, in AA. VV., *La riforma costituzionale*, Atti del convegno AIC, Roma 6-7 novembre 1998, Padova, 1999, 436 ss., la elasticità nella qualificazione del "giudice *a quo*" è un elemento positivo della giustizia costituzionale, che va dunque mantenuto. Dello stesso avviso è M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi cit.*, 18, il quale sottolinea che un criterio elastico sulla legittimazione a sollevare la questione di legittimità è anche utile «per evitare che riprendano vigore spinte verso l'introduzione di un ricorso diretto che gran parte della dottrina e la stessa Corte hanno ritenuto finora di dover scongiurare a causa dei problemi che potrebbe creare per la funzionalità dell'organo».

¹⁸ Si veda R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999, 62 ss.

¹⁹ Cfr. R. ROMBOLI, *op. ult. loc. cit.*

²⁰ Sentenza 12 novembre 1976, n. 226, in *Giur. cost.*, 1976, 1822 con osservazione di G. AMATO, *Il Parlamento e le sue Corti* e note di R. CHIEPPA, *Ancora sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente dalla Corte dei conti (sezione di controllo)*; S. PERGAMENO, *Funzione di controllo della Corte dei conti e instaurazione del processo di legittimità costituzionale*; F. PIZZETTI, *Corte dei conti fra Corte costituzionale e Parlamento*; P. SAIITA, *Nuovi problemi in tema d'instaurazione incidentale dei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*.

²¹ Sentenza 22 novembre 2001, n. 376, in *Giur. cost.*, 2001, 3735 con osservazione di R. PINARDI, *Quando l'arbitro diventa portiere (della Corte): notazioni minime sulla «naturale» elasticità della nozione di giudice a quo*; M. ESPOSITO, *Si aprono le «porte del cielo»: dall'arbitrato al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica?*; A. SARANDREA, *La eterogeneità del contenuto come figura sintomatica della carenza dei presupposti costituzionali del decreto-legge o come autonomo vizio di legittimità costituzionale?*

²² A. ODDI, *op. ult. cit.*, 38.

niente dall'ordinamento richiede, anche forzando alcune interpretazioni o piegando alcuni principi generali del processo.

L'esigenza è quella di non lasciare zone d'ombra nell'ordinamento, sulle quali non sia esercitabile il controllo di legittimità, poiché non vi è l'occasione di adire il Giudice costituzionale. In quest'ottica, la Corte, pur affermando sin dal principio della sua attività di non considerarsi un "giudice"²³, ha ammesso la possibilità di sollevare essa stessa questione di legittimità costituzionale, ovvero di autoqualificarsi come giudice "a quo"²⁴.

3. Corte giudice "a quo" come organo di chiusura del sistema

Modificando l'orientamento giurisprudenziale dei primi anni, che negava l'ampliamento dell'oggetto del giudizio di legittimità²⁵ in ossequio al principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, la Corte costituzionale ha sollevato per la prima volta questione di legittimità di una legge, nel corso di un giudizio incardinato dinanzi ad essa, con l'ordinanza 9 aprile 1960, n. 22²⁶.

Si trattava di un conflitto di attribuzioni tra lo Stato e la Regione Sicilia, nel corso del quale la Corte, dubitando della legittimità costituzionale di una legge decise di rimetterla di-

²³ Sentenza 16 marzo 1960, n. 13, in *Giur. cost.*, 1960, 123, con nota di V. ANDRIOLI, *Intorno all'applicabilità della l. 25 marzo 1958 n. 260 ai giudizi avanti la Corte costituzionale*. Con riferimento all'apparente inconciliabilità di questo orientamento giurisprudenziale con l'autorimessione della questione di legittimità costituzionale da parte della Corte V. CRISAFULLI, *Postilla* all'ordinanza 12 novembre 1965, n. 73, in *Giur. cost.*, 1965, 1218, si chiedeva «se la Corte non è "giudice" né "autorità giurisdizionale", se le attribuzioni ad essa conferite non sono di natura giurisdizionale o sono addirittura qualificabili come "di controllo", alla stregua di quale norma di diritto positivo le sarebbe consentito proporre questioni di legittimità costituzionale?». Proseguendo il ragionamento, però, l'Autore scioglie quell'interrogativo, ritenendo vana la pretesa di ricavare una regola generale da affermazioni sporadiche della Corte e concludendo nel senso che «vi ha "giudizio" idoneo alla proposizione di questioni di legittimità costituzionale tutte le volte che sia dato riscontrare l'esistenza di un rapporto processuale tendente all'attuazione del diritto oggettivo ad opera di un organo imparziale. E tali condizioni minime indubbiamente sono presenti in tutte le competenze della Corte ex art. 134 Cost., ed anche nell'altra, aggiuntavi dall'art. 2 della l. cost. n. 1 del 1953, relativamente alle richieste di referendum abrogativo». La difficoltà di armonizzare la giurisprudenza costituzionale che legittima la Corte a sollevare dinanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale con l'orientamento giurisprudenziale che nega carattere giurisdizionale alla Corte stessa è sottolineata anche da G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale cit.*, 577. L'orientamento della Corte è parzialmente cambiato con l'ordinanza 13 febbraio 2008, n. 103, in *Giur. cost.*, 2008, 1292 con osservazione di M. CARTABIA, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, con la quale per la prima volta la Corte ha riconosciuto di potersi qualificare come "giudice" ai fini del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Su questa decisione si vedano i commenti di S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, in *Le Regioni*, 2008, 898; E.M. GENNUSA, *Il primo rinvio pregiudiziale da Palazzo della Consulta: la Corte costituzionale come giudice europeo*, in *Quad. cost.*, 2008, 612; P. ZICCHITTO, *Il primo rinvio pregiudiziale da Palazzo della Consulta: verso il superamento della teoria dualista?*, in *Quad. cost.*, 2008, 615; E. CANNIZZARO, *La Corte costituzionale come giudice nazionale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE: l'ordinanza n. 103 del 2008*, in *Riv. dir. int.*, 2008, 789.

²⁴ In termini teorico-generalmente sulla questione della Corte costituzionale come giudice "a quo" si veda B. CARAVITA, *Corte «giudice a quo» e introduzione del giudizio sulle leggi*, Padova, 1985. Con specifico riguardo al riconoscimento della legittimazione a sollevare la questione di legittimità in capo alla Corte costituzionale italiana in sede di giudizio incidentale, Id., *Appunti in tema di «Corte giudice a quo» (con particolare riferimento alle questioni sollevate nel corso dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale)*, in *Giur. cost.*, II, 1988, 40 ss.

²⁵ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale cit.*, 297 ss.

²⁶ in *Giur. cost.*, 1960, 210, con nota di C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale come giudice «a quo»*.

nanzi a se stessa per il controllo incidentale, affermando che «in un giudizio pendente innanzi alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni può essere sollevata, in via incidentale, la questione d'illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative in base alle quali il conflitto dovrebbe essere risolto, non potendosi ritenere che, proprio la Corte costituzionale – che è il solo organo competente a decidere le questioni di costituzionalità – sia tenuta ad applicare leggi incostituzionali, ovvero debba limitarsi a disapplicarle senza mettere in moto il meccanismo destinato a condurre, se del caso, all'eliminazione, con effetti erga omnes, delle norme incostituzionali».

La decisione, come riferisce Caravita²⁷, fu commentata in termini positivi da Esposito, il quale riteneva che l'ordinamento non facesse distinzioni tra diversi tipi di giudizi nel corso dei quali può sorgere una questione, sottolineando piuttosto la non divisibilità della fissazione alla stessa udienza della discussione della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte e di quella sul giudizio principale dal quale la stessa traeva origine²⁸.

Di avviso opposto chi riteneva, invece, che dovesse considerarsi un limite invalicabile quello della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato.²⁹

In effetti, non sembra dubbio che, sul piano teorico, il riconoscimento della legittimazione a sollevare la questione di costituzionalità alla stessa Corte implichi una torsione della categoria processuale del chiesto e pronunciato e forse anche della imparzialità del giudice³⁰, considerato che la Corte si ritrova, in qualche modo, ad essere giudice e parte allo stesso tempo, il che è difficilmente armonizzabile con la regola generale del diritto processuale secondo la quale *nemo iudex in causa propria*.

Ma la *ratio* giustificatrice della qualificazione della Corte come giudice *a quo* non va ricercata tanto nella logica processuale, quanto nel ruolo che la Corte costituzionale assume nel sistema.

Non è l'interpretazione, più o meno restrittiva o se si vuole più o meno corretta, delle nozioni di "giudice" e di "giudizio" che conduce al riconoscimento della legittimazione della Corte a sollevare dinanzi a se stessa un dubbio di legittimità. È piuttosto l'esigenza che il

²⁷ B. CARAVITA, *Appunti in tema di «Corte giudice a quo» (con particolare riferimento alle questioni sollevate nel corso dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale)* cit., 49.

²⁸ C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale come giudice «a quo»* cit., 212. L'Autore, in particolare, ritiene che la fissazione della questione alla stessa udienza sia in contrasto con le norme che disciplinano la composizione del collegio giudicante nei giudizi costituzionali, poiché fa sì che, qualora il collegio che solleva la questione sia composto di un numero di giudici inferiore a quindici ed esso rinvii la discussione ad una propria prossima seduta, gli altri giudici vengano aprioristicamente esclusi dalla possibilità di esaminare la questione.

²⁹ M. CAPPELLETTI, *Il controllo di costituzionalità delle leggi nel quadro delle funzioni dello Stato*, in *Riv. dir. proc.*, 1960, 376 ss. In tema di principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato e giudizio di legittimità su posizioni analoghe sembra essere C. MORTATI, *Sulla corrispondenza fra «chiesto e pronunciato» nei giudizi di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1959, 759.

³⁰ In proposito B. CARAVITA, *Appunti in tema di «Corte giudice a quo» (con particolare riferimento alle questioni sollevate nel corso dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale)* cit., 51 afferma che «gli effetti sono da una parte una ambigua dissociazione dello stesso organo che prima effettua una semplice deliberazione sulla manifesta infondatezza e solo in un secondo momento conosce con pienezza; e, dall'altra, nella misura in cui è giusto quanto prima affermato, una necessaria "svalutazione" della rilevanza, che deriva dal fatto che la questione non proviene da una autorità giurisdizionale di fronte alla quale si svolge una controversia, ma dall'organo deputato alla depurazione dell'ordinamento». L'Autore fa riferimento alle opinioni di A. PIZZORUSSO, *Art. 137*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1981 e di V. CRISAFULLI, *Postilla* cit.

controllo di costituzionalità copra la totalità del territorio legislativo del nostro ordinamento, cercando il più possibile di evitare che rimangano zone franche, sottratte al vaglio di legalità costituzionale.

La Corte, in sintesi, non è legittimata in quanto “giudice” che esercita la “giurisdizione”, bensì in ragione della «sua posizione di suprema garante della costituzionalità delle leggi, che non sarebbe pensabile fosse costretta ad applicare (e comunque ad osservare) norme incostituzionali»³¹.

D'altra parte, ciò sembra essere confermato dal fatto che la rilevanza delle questioni sollevate dalla Corte risulta spesso sfumata³², il che segnala che la Corte utilizza lo strumento dell'autorimessione non tanto, o non solo, per sciogliere un dubbio di legittimità su una legge della quale deve necessariamente fare applicazione, quanto come *extrema ratio* per sindacare leggi che diversamente non approderebbero dinanzi ad essa. Dunque, non nesso di pregiudizialità tra questione principale e questione di legittimità costituzionale, ma dubbio non manifestamente infondato sulla legittimità di una legge, indipendentemente dalla (*rectius* non necessariamente legato alla) pregiudizialità tra il giudizio da decidere in via principale e l'incidente di costituzionalità.

Con ciò naturalmente non si vuole dire che le condizioni di ammissibilità delle questioni di legittimità non debbano essere soddisfatte anche qualora il giudice *a quo* sia la Corte costituzionale. L'esame della giurisprudenza costituzionale restituisce, anzi, il dato per cui nei casi in cui la Corte solleva questione di legittimità dinanzi a sé stessa, non vi è l'assoluta irrilevanza della questione sollevata rispetto al giudizio principale, pur essendo spesso le questioni «*ai confini della rilevanza*»³³.

D'altra parte «rilevante non è (solo) la questione che riguarda la legge la cui applicazione è, direttamente o indirettamente, necessaria per la “definizione” del giudizio, la legge cioè che regola i rapporti dedotti in causa, bensì, quella [...] che riguarda la premessa maggiore (cioè la regola giuridica) di tutti gli innumerevoli sillogismi attraverso i quali si snoda l'attività del giudice fino alla decisione della causa, con decisione processuale o di merito»³⁴. Peraltro in dottrina si è teorizzata una distinzione tra rilevanza come applicabilità e rilevanza come influenza, destinata ad ampliare la porta d'accesso al giudizio di legittimità³⁵.

Dunque, non assenza del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e il giudizio di legittimità, ma una lettura della rilevanza più elastica, tanto da consentire di estendere il controllo là dove l'ordinamento lo richiede.

³¹ V. CRISAFULLI, *op. ult. cit.*, 1220.

³² Cfr. B. CARAVITA, *Appunti in tema di «Corte giudice a quo» (con particolare riferimento alle questioni sollevate nel corso dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale) cit.*, 40 ss.

³³ L'espressione è di B. CARAVITA, *Appunti in tema di «Corte giudice a quo» (con particolare riferimento alle questioni sollevate nel corso dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale) cit.*, 84.

³⁴ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale cit.*, 288, che fanno riferimento alla nota opinione di A. PIZZORUSSO, *Valutazione della rilevanza e estinzione del reato*, in *Giur. cost.*, 1963, 1202.

³⁵ A. RUGGERI A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, 182 ss., che distinguono tra influenza e applicabilità della legge al giudizio *a quo*. Si veda anche, nel senso della rilevanza come influenza, e dunque dell'ampliamento dei confini della rilevanza, R. BIFULCO, *La rilevanza tra influenza e applicabilità*, in *Giur. cost.*, 2009, 682.

In questo senso, ed entro questi limiti concettuali, la logica più profonda dell'autorimessione appare in qualche modo slegata dal nesso di pregiudizialità, essendo, di contro, ispirata alla copertura delle zone d'ombra del controllo di costituzionalità.

In questo quadro la Corte giudice *a quo* assume, dunque, i caratteri di un organo di chiusura del sistema. Derogando al principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, la Corte estende la propria giurisdizione anche a quelle leggi della cui legittimità costituzionale è essa stessa a dubitare. E ciò, di massima, perché quelle leggi non troverebbero altre occasioni di essere emendate dei loro vizi se non attraverso l'autorimessione della questione da parte del Giudice costituzionale. Vuole dirsi, cioè, che la *ratio* della legittimazione, che la Corte riconosce a se stessa, di autosolleverare una questione di legittimità costituzionale non è tanto legata all'astratta possibilità che la Corte si trovi a dover applicare una legge della cui legittimità dubiti, ma sembra connessa all'esigenza, più ampia, che la Corte, coerentemente con il carattere di organo di chiusura del sistema che le è proprio, possa garantire il ripristino della legalità costituzionale anche in quelle zone dell'ordinamento nelle quali la logica stretta della pregiudizialità del giudizio costituzionale non potrebbe arrivare.

Ed è coerente con questa lettura il dato concreto secondo il quale la Corte si autoqualifica come giudice *a quo* nell'esercizio di ogni sua competenza³⁶. Infatti se non è la interpretazione delle nozioni di giudice e di giudizio a legittimare la Corte a sollevare la questione, ma la necessità di coprire le zone d'ombra del giudizio di legittimità, coerentemente non possono esservi differenze tra le diverse competenze, in quanto è l'equilibrio del sistema a suggerire la soluzione adottata e non le caratteristiche delle funzioni esercitate.

In questo quadro, però, la Corte costituzionale sembra escludere la possibilità di sollevare questioni di legittimità nell'esercizio del controllo sull'ammissibilità dei quesiti referendari. Naturalmente, non è possibile una controprova certa, giacché la Corte, non avendo mai sollevato una questione nell'esercizio di quella particolare competenza, non ha neanche mai spiegato dettagliatamente perché in questo caso doveva essere ammissibile o inammissibile l'autorimessione.

Tuttavia, non mancano, nella giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del *referendum*, passaggi dai quali è dato evincere che la Corte non si ritenga legittimata in quella sede a sollevare dubbi di costituzionalità, quantomeno nei termini di cui si è detto, ovvero in un'ottica di sistema slegata dalla rigorosa verifica delle condizioni di ammissibilità della questione³⁷.

³⁶ Dopo la prima decisione con la quale la Corte si è qualificata come giudice *a quo* in un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione (ord. n. 22 del 1960), in seguito ha riconosciuto la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale anche nel giudizio incidentale (ord. n. 73 del 1965), nel conflitto tra poteri (ord. n. 68 del 1978) nel giudizio penale (ord. n. 2 del 1977) e addirittura in sede di sorteggio dei giudici aggregati (ord. n. 259 del 1974).

³⁷ Sul punto sia consentito rinviare a F. MARONE, *Appunti su Corte costituzionale giudice "a quo" e giudizio di ammissibilità del referendum*, in *federalismi.it*, 2013, fasc. 21, pagg. 33 ss.

Il problema si è posto, anche in anni recenti, soprattutto con riferimento alle richieste referendarie in tema di legislazione elettorale, che, com'è noto, rappresenta l'esempio forse più nitido di zona d'ombra del controllo di costituzionalità³⁸.

Si tratta di un orientamento che non sembra del tutto compatibile con la considerazione secondo la quale la Corte eserciterebbe la funzione di giudice *a quo* in quanto organo di chiusura dell'ordinamento, piuttosto che in qualità di "giudice nel corso di un giudizio".

Se, infatti, la logica sottesa alla legittimazione della Corte a sollevare questione di legittimità costituzionale dinanzi a se stessa è quella della copertura delle zone d'ombra del controllo incidentale, in funzione di chiusura del sistema delle garanzie costituzionali, allora il tipo di competenza esercitata, ovvero la struttura dei singoli giudizi costituzionali, non dovrebbe assumere particolare rilievo.

Nel caso del giudizio di ammissibilità sembra, invece, che la Corte abbia sino ad oggi ritenuto che le caratteristiche di questa sua attribuzione fossero un ostacolo al sorgere di questioni incidentali. Caratteristiche, peraltro, che, seppur peculiari, presentano comunque dei punti di contatto con altre competenze della Corte costituzionale, e in particolare con il giudizio di legittimità incidentale³⁹.

4. La strada scelta dalla Corte costituzionale per le decisioni sulle leggi elettorali

Nella giurisprudenza costituzionale si rinvergono orientamenti oscillanti, nel senso che non mancano casi in cui l'interpretazione della regola processuale sembra piegata all'esigenza sostanziale del caso concreto. Vi sono cioè casi in cui il modo di applicare le norme processuali sembra dettato più dall'esigenza di produrre un determinato effetto nel sistema che non da una logica di coerenza interna al processo.

In anni più recenti la giurisprudenza costituzionale sembra andare verso una tendenza di maggior rigore sul piano processuale, in questo risultando non indifferente anche il dialogo con le altre corti e in particolare con la CEDU⁴⁰. Basti pensare alle aperture avutesi in tema di contraddittorio che sono maturate, senza dubbio, anche in ragione dell'influenza della giurisprudenza di Strasburgo, che ha condannato l'Italia in più di un'occasione.

³⁸ In generale, sulla difficoltà di attivare il controllo di costituzionalità sulla legge elettorale, M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale cit.*, 119 ss.

³⁹ A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010, 227 ss.

⁴⁰ Si tratta di un fenomeno sempre più rilevante, al quale non è estranea la nostra Corte costituzionale, la cui giurisprudenza risulta permeabile alle giurisprudenze straniere e soprattutto sovranazionali. Particolarmente rilevante appare il dialogo con la Corte EDU alla cui giurisprudenza la Corte costituzionale fa spesso riferimento, al cui proposito si è affermato che «*un dialogo sempre più fitto fra le due Corti non solo è inevitabile, ma è molto utile perché in ogni ordinamento giuridico, e così anche nel nostro, vi sono delle vischiosità dovute a tradizioni giuridiche nazionali, che una giurisdizione nazionale, pure se mediamente attenta alle esigenze di tutela dei diritti, può essere meno in grado di superare*» (così V. ONIDA, *La Corte e i diritti: tutela dei diritti fondamentali e accesso alla giustizia costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, 110, citato da T.E. FROSINI, *Sui rapporti fra la Corte EDU e la Costituzione italiana*, in *Rass. parl.*, 2010, 360).

Tuttavia la Corte non è mai approdata a un equilibrio che possa dirsi consolidato. Soprattutto non sembra aver aderito all'idea di applicare con rigidità le regole processuali, salvo derogarvi esplicitamente e motivatamente quando superiori esigenze di sistema lo richiedano.

Questo è parso molto evidente nel caso delle recenti decisioni sulle leggi elettorali, la n. 1 del 2014 e la n. 35 del 2017.

La Corte costituzionale investita dell'ammissibilità di due quesiti referendari sulla legge n. 270 del 2005, il primo nel 2008 e il secondo nel 2011, aveva sottolineato i dubbi di legittimità, ammonendo il legislatore ad intervenire, ma aveva ritenuto di non poter sollevare la questione di costituzionalità dinanzi a se stessa per difetto di rilevanza.

Dal punto di vista del controllo di legittimità costituzionale, non v'è dubbio che la legge elettorale costituisca una zona d'ombra, se non una vera e propria zona franca, poiché non vi è, in effetti, una sede per far valere il vizio e sollevare la questione di costituzionalità.

Il controllo sulla regolarità delle elezioni è rimesso all'autodichia delle Camere, per cui è molto difficile, al di là della possibilità teorica di qualificare la Giunta per le elezioni come giudice *a quo*, che la questione di legittimità possa giungere alla Corte. Né vi sono altre ipotesi di giudizi nei quali la legge elettorale possa venire in rilievo.

L'approvazione della legge n. 270 del 2005, che ha modificato le leggi elettorali della Camera e del Senato, ha posto la questione della sindacabilità della legittimità costituzionale della legislazione elettorale al centro del dibattito, poiché da più parti sono stati rilevati i vizi di quella legge⁴¹.

⁴¹ A. PACE, *È contro i principi della Costituzione andare alle urne con questa legge elettorale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; sempre sul sito AIC si vedano anche gli interventi di S. PRISCO, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*; P.L. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*; C. PINELLI, *Problemi costituzionali della legge elettorale vigente e del referendum abrogativo di talune sue disposizioni*; A. GIACONIA, C. NAPOLI, *Legge elettorale e referendum: l'esito non cancella i dubbi sulla coerenza del quesito e sulla costituzionalità della normativa di risulta*, in www.federalismi.it; G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 29 ss.; G.C. PINELLI, E. STRADELLA, *Un tentativo di "analisi di impatto" della nuova disciplina elettorale*, in www.forumcostituzionale.it; sempre sul forum di *Quaderni costituzionali* si vedano anche gli interventi di C. FUSARO, *La questione dei voti della Valle d'Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa di promulgazione*; S. CECCANTI, *Val d'Aosta e uguaglianza del voto: il caso è serio*; M. CROCE, *"Se non ora, quando?": sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili modi per farli valere)*. Nel recente seminario sull'ordinanza di rimessione della Corte di Cassazione, organizzato il 12 giugno 2013 dal Dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale e dal Master in Istituzioni parlamentari europee per consulenti di assemblea (gli atti del seminario sono pubblicati in *Nomos* 1/2013, 2, leggibile all'indirizzo <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/fascicoli/nomos-12013>), tutti gli interventi, pur diversificandosi sulla questione centrale della ammissibilità della questione sollevata dalla Cassazione, davano sostanzialmente per scontata la illegittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005. Molto esplicito è, ad esempio, G. AZZARITI, *Lo spazio teorico e l'opportunità per un mutamento di giurisprudenza*, il quale afferma che «V'è un dato dal quale dobbiamo partire. Ci troviamo, con ogni evidenza, di fronte ad una legge – la 270 del 2005 – che è manifestamente incostituzionale. Questa non è solo una mia valutazione, bensì – direi – una constatazione di senso comune. Sono note le sentenze della Corte costituzionale (la 15 e la 16 del 2008, la 13 del 2012) le quali, in sede di giudizio di ammissibilità di referendum, hanno chiaramente espresso dubbi e prospettato un chiaro orientamento di sfavore rispetto alla legittimità costituzionale di alcune previsioni contenute nell'attuale legge elettorale. A rafforzare questo giudizio vi sono, inoltre, assolutamente significative, sia la dichiarazione recentemente formulata dal Presidente della Corte Franco Gallo, sia le reiterate sollecitazioni del Capo dello Stato. Insomma, francamente credo che non ci sia cittadino in Italia che possa pensare che questa legge non sia viziata da incostituzionalità. È troppo? E allora si ammetta almeno che questa legge "merita" un attento vaglio di costituzionalità».

Non solo la dottrina costituzionalistica non ha mancato di far notare i diversi profili di dubbia legittimità della legge Calderoli, ma la stessa Corte costituzionale in due diverse occasioni ha rivolto, come detto, moniti al legislatore perché emendasse quei vizi. E addirittura il Presidente della Repubblica e il Presidente della Corte costituzionale hanno pubblicamente sottolineato il problema della illegittimità della legislazione elettorale per il rinnovo delle Assemblee parlamentari⁴².

In questo quadro, fatalmente, ci si è posti il problema dell'accesso alla Corte costituzionale. Non essendovi particolari dubbi sui profili di illegittimità della legge, la questione diventava come far valere quei vizi dinanzi alla Corte costituzionale, nell'inerzia del legislatore, apparso sordo a tutti gli appelli, anche i più autorevoli.

Il dibattito ha investito anche la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di ammissibilità del *referendum*⁴³, poiché, come detto, la legge elettorale è stata oggetto di due iniziative referendarie negli anni recenti, una nel 2008 e una nel 2012.

In entrambi i casi il Giudice delle leggi ha ritenuto che non si potesse sollevare la questione, prima (sentt. nn. 15 e 16 del 2008) in termini generali, in quanto in sede di controllo sull'ammissibilità del referendum non si può conoscere della legittimità della legge oggetto del quesito, poi (sent. 13 del 2012) con specifico riguardo alla mancanza del nesso di pregiudizialità, affermando quindi la mancanza della rilevanza della questione.

Naturalmente non sfugge che sul piano strettamente processuale l'affermazione della Corte, secondo la quale manca il nesso di pregiudizialità tra la questione principale (ammissibilità del quesito referendario) e la questione di legittimità della legge elettorale oggetto del quesito, è affermazione non priva di fondamento e anzi, nonostante in dottrina si sia proposta una lettura più ampia del requisito della rilevanza⁴⁴, è affermazione sostanzialmente condivisibile. Tuttavia, il caso della legge elettorale sembra essere paradigmatico del rapporto tra zone franche del controllo di costituzionalità e autorimessione della questione; rapporto che non sembra doversi informare al più stretto rigore processuale.

Se la logica che sottende la giurisprudenza costituzionale che riconosce alla Corte la possibilità di qualificarsi giudice *a quo* ai fini dell'attivazione del controllo incidentale sulla legge è quella di coprire eventuali zone franche, seppur derogando alla logica processuale più rigorosa, la soluzione adottata dalla Corte in sede di esame sull'ammissibilità dei quesiti referendari sulla legge elettorale non appare del tutto coerente con le premesse che la Corte

⁴² Il Presidente della Corte costituzionale Franco Gallo, nel consueto incontro annuale con la stampa del 12 aprile 2013, è giunto ad auspicare una modifica della legge elettorale, in ragione degli evidenti profili di incostituzionalità. Sul punto si veda E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in www.federalismi.it; G. MAESTRI, «Sospetto di incostituzionalità»: riflessioni sul monito del presidente della Corte sulla legge elettorale, in www.forumcostituzionale.it; A. GIGLIOTTI, *Violata la "zona d'ombra"? La quaestio legitimitatis della legge elettorale*, in *Nomos*, 1/2013. Anche il Presidente della Repubblica ha esplicitamente chiesto di modificare la legge elettorale, giungendo ad affermare, in più occasioni, che non avrebbe sciolto le Camere, anche in caso di crisi di governo, se non dopo la modifica del sistema d'elezione del Parlamento.

⁴³ Vi fa esplicito riferimento A. PERTICI, *op. ult. cit.*, 232.

⁴⁴ Si vedano i contributi citati alla nota 35.

stessa ha posto in tema di autorimessione. Non sarebbe certo quello della legge elettorale in sede di giudizio di ammissibilità l'unico caso di questione di legittimità autorimessa dalla Corte innanzi a se stessa nel quale la sussistenza della rilevanza è sfumata, se non addirittura di difficile configurazione.

Ma la logica dell'autorimessione sembra essere proprio quella di introdurre nell'ordinamento una deroga alle regole processuali generali, in quanto applicabili al giudizio costituzionale, per consentire un ampliamento del controllo di legittimità, che più ampie esigenze di sistema suggeriscono essere necessario. D'altra parte, l'autorimessione rappresenta *in re ipsa* una deroga ai principi generali del processo.

In quest'ottica la legge elettorale, che rappresenta il cuore del meccanismo democratico, risulta essere un caso paradigmatico, nel quale la Corte può, o forse deve, mettere da parte le categorie processuali e guardare all'effettività del sistema, facendo prevalere, in un bilanciamento di valori che tiene dentro tutti gli elementi sostanziali e processuali che vengono in rilievo, il principio di legalità costituzionale in una materia che, più di altre, mi sembra non possa tollerare perduranti violazioni del dettato costituzionale.

D'altra parte, la richiesta di giustizia costituzionale che viene dalla società in una materia tanto delicata risulta essere tanto forte e determinata che, se la Corte non risponde nell'esercizio di una competenza per non forzarne i caratteri, la stessa, quasi come un corso d'acqua che pur trovando un ostacolo non arresta la sua corsa, torna per altre vie, ponendo la Corte in una situazione forse ancor più difficile.

Il problema dei vizi di legittimità della legge elettorale aveva assunto, nel dibattito pubblico del nostro Paese, una valenza tale che, nella colpevole e perdurante inerzia del Parlamento, ha reso ineludibile una risposta della Corte costituzionale e, conseguentemente, sempre più difficile trincerarsi dietro categorie processuali difficilmente comprensibili per l'opinione pubblica.

Di questa dinamica sono prova le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, nelle quali la Corte, per decidere le questioni sollevate, ha dato una interpretazione della categoria della rilevanza che ha sollevato numerose perplessità⁴⁵.

La Corte non ha seguito la strada dell'autorimessione nel giudizio di ammissibilità del referendum e si è trovata a dover ammettere due questioni incidentali molto controverse.

Nel caso della sentenza n. 1 del 2014⁴⁶ ricorreva un'ipotesi di *lis ficta*, perché il *petitum* dell'azione proposta al giudice ordinario coincideva con la richiesta di declaratoria di ille-

⁴⁵ Cfr., da ultimo, R. BIN, *Chi è il responsabile delle «zone franche»? cit.*, pagg. 95 ss., che si riferisce all'«ovvia carenza di rilevanza di una questione del tutto teorica» e, quale risultato della strada intrapresa dalla Corte, di «irrilevanza della rilevanza».

⁴⁶ Sulla sentenza n. 1/2014, si vedano, in particolare, AA.VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della L. n. 270 del 2005*, in *Giur. cost.*, 2014, pagg. 629 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 2014, pagg. 2959 ss.; R. ROMBOLI, *La riforma della legge elettorale ad opera della Corte costituzionale: attenti ai limiti*, in *Foro it.*, 2014, fasc. 1, pagg. 666 ss.; A RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1/2014. Problemi e prospettive*, Napoli, 2014; R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *federalismi.it*, 2014, fasc. 2.

gittimità. Mancando la pregiudizialità del giudizio costituzionale la questione difettava del requisito della rilevanza.

Ancor di più ciò è rilevabile per la sentenza n. 35 del 2017⁴⁷, che fa riferimento a una legge che è solo applicabile in quanto vigente, ma che non è mai stata applicata. In questo caso la decisione della Corte mette in discussione anche il carattere concreto del modello di controllo incidentale italiano, tanto che la dottrina⁴⁸ ha parlato, *claris verbis*, della introduzione nell'ordinamento, per via giurisprudenziale anziché costituzionale, del ricorso diretto dei singoli alla Corte costituzionale⁴⁹.

Va detto che, in ragione della colpevole inerzia del Parlamento, la Corte si è trovata nella scomoda posizione di dover dare una risposta a un'opinione pubblica che, in modo sempre più pressante, chiedeva di rimuovere il *vulnus* di una legge elettorale gravata da profili di illegittimità costituzionale, tante volte sottolineati da essere dati ormai quasi per scontati.

Non è da escludere che, in questo quadro, abbia inciso sulla decisione della Corte anche il timore di una condanna a Strasburgo per violazione dell'art. 6 CEDU che, probabilmente, i promotori del giudizio in Cassazione avrebbero chiesto. Anche in ragione di ciò, forse, la Corte si è trovata a dover decidere le questioni forzando le categorie processuali.

Al di là di queste considerazioni, ciò che resta è che la soluzione adottata dalla Corte sembra essere più "costosa" di quanto non sarebbe stata quella di sollevare dinanzi a se stessa la questione in sede di giudizio di ammissibilità del *referendum*, chiarendo in termini espliciti le ragioni della deroga alle regole processuali sulla rilevanza delle questioni. Questa soluzione non avrebbe inciso sulle categorie processuali costituzionali come, invece, hanno fatto le due decisioni del 2014 e del 2017, perché la Corte avrebbe potuto dire espressamente che si trattava di un'eccezione legata alla peculiarità della legge elettorale, sottratta al controllo di costituzionalità per la ragione della autodichia del Parlamento che non consente ai giudici di sindacare le operazioni elettorali nelle consultazioni politiche.

⁴⁷ In merito alla sentenza n. 35/2017, cfr. M. LUCIANI, Bis in idem: *la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Riv. AIC*, 2017, fasc. 1; R. ROMBOLI, *L'incostituzionalità dell'«Italicum»: la Consulta conferma il superamento della storica «zona franca» delle leggi elettorali, ma anche la recente creazione di una nuova per le leggi costituzionalmente necessarie*, in *Foro it.*, 2017, fasc. 1, pagg. 782 ss.; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum quad. cost.*, 2017, rass. 2, pagg. 4 ss.; A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà nella pronuncia sull'Italicum*, in *Forum quad. cost.*, 2017, rass. 2; G.M. SALERNO, *Dopo l'Italicum: la giurisprudenza costituzionale come crocevia tra le istituzioni repubblicane*, in *Quad. cost.*, 2017, pagg. 261 ss.; L. TRUCCO, "Sentenza Italicum": *la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta OnLine*, 2017, fasc. 1; A. RAUTI, *La Corte costituzionale e il legislatore. Il caso emblematico delle leggi elettorali*, in *ConsultaOnline*, 2017, fasc. 2; G. FERRI, *La Corte costituzionale e i sistemi elettorali delle Camere*, in G. FERRI (a cura di), *op. cit.*, pagg. 30 ss.; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *federalismi.it*, 2017, fasc. 4; G. MAESTRI, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *Nomos*, 2017, fasc. 2, pagg. 42 ss.

⁴⁸ A. ANZON, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2014, 34 ss.

⁴⁹ In merito al dibattito sulla opportunità della introduzione nel nostro ordinamento del ricorso diretto dei singoli alla Corte costituzionale cfr. nota 6.

La rottura della coerenza processuale sarebbe stata esplicita ed esplicitamente legata alle circostanze e al ruolo di organo di chiusura del sistema che l'ordinamento attribuisce alla Corte costituzionale.

Di contro la soluzione adottata ha posto e pone delicati problemi ricostruttivi della categoria della rilevanza, tanto profondi da mettere in discussione il carattere concreto del controllo incidentale, se non addirittura che si sia introdotta una nuova via di accesso al giudizio della Corte per via giurisprudenziale, il che sembra confermato, almeno limitatamente alla legge elettorale, dal fatto che la Corte, nel giudizio sull'*Italicum*, non ha cambiato posizione, nonostante la differenza rispetto alla questione precedente di una legge mai applicata e, dunque, di un giudizio il cui carattere di concretezza era quantomeno molto sfumato⁵⁰.

Queste considerazioni sembrano confermate anche dall'intervento della Corte in tema di legislazione elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo⁵¹.

Nella sentenza n. 110 del 2015 si afferma, con chiarezza, che «La verifica della pregiudizialità, la quale implica l'esigenza di un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità su cui il giudice è chiamato a pronunciarsi, va compiuta, pertanto, tenendo nel dovuto conto l'imprescindibile esigenza di evitare il rischio di immunità della legge di cui si tratti dal sindacato di costituzionalità».

Essendo le operazioni elettorali, nel caso delle europee, rimesse alla giurisdizione comune, la Corte dichiara inammissibile la questione per difetto di rilevanza, affermando che «Al di fuori di una determinata vicenda elettorale nella quale sia dedotta la violazione di uno specifico diritto di voto, non può essere ritenuta ammissibile un'azione con la quale venga richiesto l'accertamento in astratto del contenuto di tale diritto [...], sull'asserito presupposto dell'illegittimità costituzionale di queste disposizioni».

⁵⁰ Cfr. l'opinione di R. BIN, *op. ult. cit.*, pagg. 100 ss., secondo cui l'ampiezza della deroga è tale da non poter essere limitata alle sole leggi elettorali per Camera e Senato, sussistendo altre leggi che corrispondono ai due requisiti dell'importanza per la funzionalità delle istituzioni e dell'immersione in zone franche dal controllo: l'A., quindi, mette in evidenza che «*le crepe causano valanghe*», il che costituisce uno dei principali rischi derivanti dalla strada intrapresa dalla Corte. Infatti, con la sentenza n. 35/2017, la Corte, «*non solo ha proseguito il percorso ma ha rafforzato la motivazione della deroga, creando ciò che rischia di diventare una vera e propria "dottrina"*», contrariamente agli auspici della prevalente dottrina costituzionalistica (cfr. M. DOGLIANI, *Intervento*, in AA.VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014* cit., pagg. 665 ss.). Anche T.F. GIUPPONI, «*Ragionevolezza elettorale e discrezionalità del legislatore, tra eguaglianza del voto e art. 66 Cost.*», in G. FERRI (a cura di), *op. cit.*, pagg. 162-163, mette in evidenza che, con la sentenza n. 35/2017, si rischia di andare «*verso una regolarizzazione dell'eccezione*»: per l'A., infatti, «*l'eccezionalità di quello che poteva apparire, per così dire, una sorta di ricorso diretto di costituzionalità a tutela del fondamentale diritto di voto è stata in qualche modo ribadita dalla sent. n. 35/2017, stabilizzando però (al contempo) quello che sembra ormai destinato a diventare un vero e proprio giudizio di legittimità speciale in materia di leggi elettorali politiche e con una progressiva perdita di importanza dei presupposti attualmente previsti dal nostro ordinamento per attivare il controllo sulle leggi in via incidentale*». Sul punto, si vedano anche le conclusioni di M. BERTOLISSI, *Conclusioni*, in G. FERRI (a cura di), *op. cit.*, pag. 217, il quale osserva che «*collaudate categorie di diritto sostanziale e processuale – ivi comprese quelle di interesse ad agire e di pregiudiziale – hanno deragliato. Sono finite su un binario morto. È il binario morto di una politica inconsapevole e irresponsabile, alla quale si sostituisce – secondo il noto brocardo post hoc, ego propter hoc – il giudice: volente o nolente, quello comune e quello costituzionale*».

⁵¹ Corte cost., 15 giugno 2015, n. 110, con nota di R. ROMBOLI, in *Foro it.*, 2015, fasc. 9, pagg. 2622 ss.

Si tratta di argomento che era esattamente contrario rispetto alla sentenza 35/2017, nella quale si è ammessa una questione di legittimità costituzionale avente a oggetto una legge mai applicata.

Peraltro, anche la q.l.c. sul premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale della Lombardia è stata dichiarata inammissibile (sentenza n. 193 del 2015) perché ipotetica e, dunque, non rilevante (le liste collegate avevano superato la soglia di sbarramento con percentuali addirittura superiori a quelle ottenute dal presidente).

5. Considerazioni conclusive

Provando a trarre qualche conclusione da queste considerazioni, mi sembra che emergano due dati di fondo.

Da un lato, è innegabile che vi siano zone d'ombra, la legge elettorale *in primis*, la cui copertura richiede un margine di elasticità del processo costituzionale. Non sembra, infatti, revocabile in dubbio che la tenuta complessiva dell'ordinamento non tolleri aree normative sottratte, di fatto, al vincolo del rispetto della Costituzione.

D'altro canto, è anche vero che la debolezza delle motivazioni e le oscillazioni giurisprudenziali indeboliscono la Corte, minandone la legittimazione di organo che ha sì un ruolo politico, nel senso alto del termine, ma la cui impoliticità, nel senso di terzietà rispetto al gioco democratico dei partiti, è garantita dall'esercizio delle sue funzioni nelle forme, tecniche, della giurisdizione.

Stando così le cose, sarebbe forse utile una riforma normativa del potere di autorizzazione che attribuisca espressamente alla Corte la facoltà di attivarlo, naturalmente motivandolo, per coprire le eventuali zone franche del controllo di costituzionalità, anche al di fuori dello stretto rigore processuale.

La chiarezza della deroga processuale farebbe, a mio avviso, minor danno al prestigio e alla legittimazione della Corte di quanto ne possano fare orientamenti giurisprudenziali che, seppur senz'altro necessari in un'ottica di sistema, risultano oscillanti e incoerenti con le categorie teoriche del processo costituzionale.