



Rivista N°: 2/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 19/04/2016

AUTORE: Stefano Rossi* – Nicolò Scarpellini**

IL DIRETTORE D'ORCHESTRA E LO SPARTITO. RIFLESSIONI SUL RUOLO DEL PRESIDENTE DELLA CORTE COSTITUZIONALE***

Sommario: 1. Breve premessa: obiettivi di una proposta - 2. Il presidente della Corte: statica - 3. Il presidente della Corte: dinamica - 4. Trasformare per innovare - 5. Il presidente in una Corte in equilibrio - 6. Conclusioni provvisorie

1. Breve premessa: obiettivi di una proposta

Le istituzioni sono materia vivente, evolvono e si trasformano in funzione delle sollecitazioni esogene – provenienti dalla politica o dalla società – o della diversa strutturazione del loro ruolo nel contesto dell'ordinamento giuridico. Tale constatazione risulta conformarsi allo sviluppo che, nel corso degli ultimi sessant'anni, ha investito la Corte costituzionale, quale organo in grado di dare concretezza alla «potenzialità normogenetica delle norme costituzionali»¹.

Se negli ordinamenti democratici le istituzioni traggono la propria forza non solamente da ciò che è scritto nelle carte fondamentali, quanto dalle radici culturali che affondano nel corpo della collettività, allora nessuno può dubitare che la Corte sia da considerare solidamente acquisita al nostro ordinamento come una componente essenziale e caratterizzante del sistema.

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea – Dip. di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo - stefano.rossi@unibg.it

** Dottorando di ricerca in Istituzioni e impresa – Dip. di Giurisprudenza, Università degli Studi di Brescia; Cultore di diritto costituzionale – Dip. di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo nicolo.scarpellini@unibg.it

*** Pur essendo il presente lavoro frutto della riflessione congiunta degli Autori, a S. Rossi sono riconducibili i §§. 1, 4 e 5 e a N. Scarpellini i §§. 2, 3 e 6.

¹ In particolare, S. BARTOLE, *Giustizia costituzionale (linee evolutive)*, in *Enc. dir.*, Annali VII, Giuffrè, Milano, 2014, p. 477 s.

Pertanto riflettere sulla Corte costituzionale significa affrontare anche il discorso sulla strutturazione dell'ordinamento costituzionale nel suo insieme e altresì sull'emersione delle sue zone d'ombra. Si tratta com'è evidente di una riflessione complessa che interseca il problema dei rapporti tra i poteri con la questione della loro legittimazione, per poi tradursi in una ricognizione – o meglio in un ripensamento – dei ruoli e degli strumenti attraverso cui si esercita il potere negli ordinamenti contemporanei.

In questa sede, più modestamente, volendo tentare di enucleare una analisi compiuta, abbiamo inteso soffermarci sulla struttura dell'organo-Corte, piuttosto che sulla sua procedura, pur consci delle fraglie e dei limiti obiettivi di rendimento che connotano la dinamica processuale di fronte al Giudice delle leggi.

Se è vero, come è vero, infatti che le istituzioni camminano sulle gambe degli uomini, allora l'analisi della figura del presidente della Corte acquista un particolare valore euristico anche per il ruolo da questi assunto nello sviluppo e nell'affermarsi della Corte all'interno del sistema. In questa prospettiva si cercherà quindi di considerare l'impatto potenziale di meccanismi di stabilizzazione di tale funzione in grado di invertire la prassi delle "presidenze brevi", al fine espresso di conferire maggiore autorevolezza ed efficacia all'operato della Corte nel suo insieme.

2. Il presidente della Corte costituzionale: statica

Le premure che caratterizzarono i lavori dell'Assemblea costituente in sede di redazione delle disposizioni costituzionali di regolamentazione della composizione della Corte costituzionale si estesero soltanto in parte all'elaborazione dei criteri di designazione, all'enucleazione delle attribuzioni e, nel complesso, alla cristallizzazione del ruolo del presidente della Corte², la menzione del quale – nell'ambito dell'originaria formulazione dell'art. 135, co. terzo – era comunque funzionale ai fini della fissazione del principio di elezione, all'individuazione dell'organo competente all'investitura del presidente e, infine, alla determinazione della platea dei soggetti eleggibili («La Corte elegge il presidente fra i suoi componenti»).

La laconicità della disciplina costituzionale originariamente in vigore, d'altronde, appare solo parzialmente scalfita dalla formulazione dell'art. 135 introdotta dall'art. 1, l. cost. 22 novembre 1967, n. 2, che – senz'alterare le linee essenziali dello schema adottato dal legislatore costituente – dispone che il presidente della Corte costituzionale «rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice» (co. quinto)³.

² G. L. CONTI, *Art. 135*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura), *Commentario alla Costituzione*, II, Giappichelli, Torino, 2006, p. 2624 osserva, in generale, come, con l'eccezione delle modalità di selezione e designazione dei giudici costituzionali, «nel dibattito in Assemblea costituente, mancò una trattazione approfondita degli altri aspetti» infine contemplati dalla disciplina, ex art. 135 Costituzione («requisiti dei futuri giudici, durata in carica, incompatibilità»).

³ Sino all'entrata in vigore della l. cost. n. 2/1967, la determinazione della durata dell'ufficio e la rieleggibilità del presidente in carica erano recate dall'art. 6, co. quarto, l. 11 marzo 1953, n. 87, che aveva fissato in quattro anni la durata dell'ufficio di presidente: in tema, v. *infra*; all'atto della riduzione, da dodici a nove anni, del mandato dei giudici costituzionali, il legislatore costituzionale corrispondentemente ridefinisce la durata in carica del presidente che, dunque, «doveva commisurarsi convenientemente con [la durata] del mandato di giudice»: così, P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 581.

Se ne deduce l'opportunità di scandagliare i contenuti delle fonti anche *sub-*costituzionali che, sebbene in un sistema che soffre di generale disorganicità (e, forse, di qualche ambiguità)⁴, eminentemente concorrono a definire la figura presidenziale⁵.

Circa le modalità di designazione del presidente, l'adozione del sistema di elezione da parte del collegio – imputabile all'iniziale determinazione dello stesso legislatore costituente – sembra essenzialmente funzionale a garantire la pienezza dell'autonomia e dell'indipendenza della Corte⁶, riconducendo la legittimazione del presidente nell'esclusiva intimità del collegio, all'indirizzo del quale direttamente si dispiega l'esercizio dei poteri presidenziali di rappresentanza, di direzione e di coordinamento: la ricostruzione, d'altra parte, si rivela coerente con la specificazione del principio costituzionale di elezione *ab interno* risultante dalla combinazione della disciplina recata dalla legislazione ordinaria (art. 6, l. 11 marzo 1953, n. 87)⁷ con la regolamentazione redatta, in via di auto-normazione, dalla stessa Corte costituzionale.

In effetti, con disciplina chiaramente assimilabile alle disposizioni originariamente in vigore⁸, tutt'oggi il regolamento generale della Corte impone la segretezza assoluta del voto e ne garantisce l'operatività prescrivendo la distruzione delle schede immediatamente dopo la proclamazione dell'esito dello scrutinio (art. 7, commi primo e quarto), così palesando l'intendimento di precludere la presentazione di candidature, in senso proprio, e la propagazione di contrapposizioni all'interno del collegio: un orientamento che, dunque, denota la volontà della Corte costituzionale di perseguire, anche in sede di elezione del presidente, l'unità e omogeneità del collegio, ponendosi in sintonia con i contenuti normativi che già trapelano dalla previsione costituzionale⁹.

La predilezione per un assetto modestamente proteso in senso presidenziale, d'altro canto, affiora ancor più là dove si consideri l'elemento dell'estensione temporale del mandato: prima che, in argomento, si adoperasse il legislatore costituzionale, a completamento dell'art. 135 Cost. interveniva l'art. 6, co. quarto, l. n. 87/1953, che, con la fissazione della durata massima dell'incarico in quattro anni, tratteggiò un iniziale impedimento – che il riconoscimento della possibilità di rielezione non si reputa idoneo a rimuovere – all'eventualità d'instaurare presidenze di lungo corso. In seguito, la revisione dell'art. 135 operata a mezzo della l. cost. n. 2/1967, disponendo la contrazione a tre anni del mandato presidenziale e, in particolare, avverando la trasposizione al livello costituzionale della regolamentazione delle

⁴ P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, cit., p. 585.

⁵ Al contempo, anche per comprensibili esigenze d'esposizione, prediligendo l'analisi delle modalità di designazione del presidente e operando un'inevitabile selezione tra le svariate attribuzioni presidenziali: in tema d'individuazione e classificazione dei poteri presidenziali, si rinvia, in particolare, a T. MARTINES, *Il Presidente della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1981, I, p. 2085.

⁶ Così, G. CERRINA FERONI, *Il Presidente della Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1994, p. 681.

⁷ Ai sensi dell'art. 6, co. primo, l. n. 87/1953, l'elezione del presidente ha luogo «a maggioranza dei [...] componenti» la Corte e, nell'ipotesi che nessun giudice costituzionale consegua il prescritto *quorum* entro la seconda votazione, si procede alla votazione di ballottaggio tra i giudici che hanno ottenuto il maggior numero di voti, risultando eletto presidente colui che abbia riportato la maggioranza, «deve presumersi relativa» (T. MARTINES, *Il Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 2079), delle preferenze; in caso di parità di voti, si procede alla proclamazione del giudice più anziano in carica e, in mancanza, del più anziano d'età (co. secondo).

⁸ Si rinvia all'art. 7, reg. gen. adottato il 22 aprile 1958.

⁹ Così, P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, cit., p. 579 s.

limitazioni temporali all'incarico presidenziale¹⁰, contribuì a neutralizzare le condizioni funzionali all'impostazione, da parte del presidente, di un'autentica politica giurisprudenziale¹¹.

Se le modalità di designazione – e la stessa durata dell'incarico – del presidente integrano elementi spiccatamente sintomatici degli equilibri che connotano la Corte, i riferimenti sembrano tuttavia variare perentoriamente se si orienta l'analisi in direzione delle attribuzioni che l'ordinamento ascrive al presidente, concorrendo alla definizione giuridica della posizione presidenziale all'interno del collegio e alla corrispondente differenziazione rispetto alla collocazione degli altri giudici costituzionali¹².

È opinione comune¹³ che, nell'ambito di un sistema di giustizia costituzionale dove nessuna disposizione impone termini specifici entro i quali deve intervenire la pronuncia della Corte, la predisposizione di un'agenda degli argomenti da trattare sostanzialmente un potere che non assume una rilevanza meramente rituale; e che i soggetti nelle condizioni di determinare l'ordine dei lavori del collegio ne influenzano anche il risultato, in misura inversamente proporzionale all'incidenza che il *plenum* riveste in proposito: deve riconoscersi, quindi, l'indubbia preminenza del presidente, al quale l'art. 26, co. primo, l. n. 87/1953 e gli articoli 8 e 9 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale attribuiscono, in via esclusiva, il potere di convocazione della Corte per la trattazione della causa.

All'esclusività dell'attribuzione si accompagna, risolutivamente, la piena discrezionalità delle determinazioni presidenziali¹⁴: la lettura, in combinato disposto, degli articoli 25, commi secondo e terzo e 26, co. primo, l. n. 87/1953, rivela infatti l'esistenza di un termine per la costituzione, o l'intervento, delle parti e l'individuazione del solo *dies a quo* – quello di scadenza del termine per la costituzione – ai fini della designazione presidenziale del giudice per l'istruzione e la relazione della causa. Omesso, così, qualsiasi termine finale che costringa il presidente in sede di nomina del giudice relatore, residua, in ogni caso, il termine (comunque, ordinatorio¹⁵) per la convocazione della Corte, che deve intervenire entro i successivi venti giorni.

Al legislatore ordinario, tuttavia, non è riuscito di veicolare l'imposizione di una riunione della Corte nell'imminenza della designazione del relatore ed, anzi, l'art. 8, co. 2, N.i. (ancora di più, in seguito all'adozione della versione oggi in vigore) partecipa al consolidamento

¹⁰ In ordine alle implicazioni derivanti dalla riconduzione delle modalità d'elezione del presidente della Corte alla fonte costituzionale, con l'avvertenza che analoghe considerazioni si possono estendere allo *status* presidenziale, in genere, cfr. T. MARTINES, *Il Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 2075 s.

¹¹ Rileva la connessione tra «continuità nell'esercizio delle funzioni presidenziali», «ruolo "politico" o comunque di indirizzo» del presidente, da un lato, e fattore temporale, dall'altro, G. CERRINA FERONI, *Il Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 686.

¹² In tal senso, G. CERRINA FERONI, *Il Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 686 e P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, cit., p. 583, che riconosce, in capo al presidente della Corte, la titolarità delle attribuzioni – fissazione del ruolo, designazione del relatore, voto prevalente in caso di parità all'interno del collegio – che più contribuiscono a ricondurre la «forma di governo» della Corte al modello presidenziale (Id, *op. cit.*, p. 583); similmente, A. PIZZORUSSO, *Garanzie costituzionali*, in G. BRANCA (a cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro italiano, Bologna - Roma, 1981, sub art. 135, p. 170 s.

¹³ Si rinvia, in particolare, a P. PASSAGLIA, «Presidenzialismo» e «collegialità» nel procedimento decisorio della Corte costituzionale, in *Rivista Aic*, 10 luglio 2009, p. 3 (ora in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, V, Giappichelli, Torino, 2011, p. 2401 s.) e G. CERRINA FERONI, *Il Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 692.

¹⁴ Così P. PASSAGLIA, «Presidenzialismo» e «collegialità» nel procedimento decisorio della Corte costituzionale, cit., p. 4; *contra*, nel senso che «il potere presidenziale di convocazione, più che un potere discrezionale, è, nella maggior parte dei casi, un potere-dovere», v. T. MARTINES, *Il Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 2096.

¹⁵ P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, cit., p. 584.

della discrezionalità presidenziale: richiedendo che la convocazione del collegio sopraggiunga con un anticipo di almeno trenta giorni – venti, antecedentemente all’adozione delle attuali Norme integrative – rispetto alla data di riunione dei giudici costituzionali, la disposizione in parola storicamente vincola il presidente a decidere, a breve distanza dalla nomina del relatore, la sola data di convocazione della Corte, rinviando invece alle discrezionali valutazioni presidenziali la determinazione del momento in cui concretamente riunire il *plenum*¹⁶.

Al potere di fissazione del ruolo delle cause si accosta, tra le attribuzioni di più rilevante importanza che l’ordinamento imputa al presidente, quella di nomina del giudice per l’istruzione e la relazione della causa (articoli 26, co. primo, l. n. 87 / 1953 e 7, co. 1, N.i.) che, in combinazione con la facoltà di cadenzare i tempi di discussione, costituirebbe l’espressione più autorevole della funzione di impulso presidenziale: e, in effetti, anche tra coloro che stentano a riconoscere l’egemonia del presidente all’interno del collegio si rileva il peso specifico che, nello svolgimento dei giudizi, possono acquisire sia la designazione del relatore – obiettivamente, in condizione di convogliare in direzione di una peculiare impostazione della discussione a scapito di un’altra – sia i contenuti della relazione, in ipotesi destinata a esercitare una certa influenza nella decisione¹⁷.

In altri termini, occorre considerare come, almeno sino all’apertura della discussione (e, assiduamente, anche in seguito), il relatore sia il vero *dominus* del giudizio, al quale l’assetto normativo affida il governo delle fasi antecedenti alla trattazione, anche tollerando che la designazione di un giudice, piuttosto che di altri, implichi qualche inevitabile diversità di approccio nella pianificazione dell’istruttoria e nell’individuazione degli argomenti a cui destinare la discussione¹⁸.

Se ne desume l’opportunità di avvalorare la potenziale incidenza della designazione presidenziale sull’esito della deliberazione, resa ancor più determinante dall’irreperibilità di criteri normativi strumentali a delimitare la discrezionalità del presidente.

D’altronde, il *continuum* che l’ordinamento pare istituire tra presidente della Corte e giudice relatore è suscettibile d’apprezzamento anche da prospettive alternative.

L’allusione, principalmente, corre al coordinamento prodromico alla scelta del rito nelle ipotesi, ex articoli 26, co. secondo, l. n. 87/1953 e 9, co. 2, N. i., che, ricorrendo i casi «di manifesta infondatezza, di manifesta inammissibilità, di estinzione ovvero di restituzione degli atti al giudice rimettente», consentono al presidente la convocazione della Corte in camera di consiglio, «sentito il giudice per l’istruzione»: a differenza dell’eventualità in cui la camera di consiglio s’impone a cagione della mancata costituzione delle parti (articoli 26, co. secondo, l. n. 87 / 1953 e 9, co. 1, N.i.) – allorquando il quadro normativo legittima il presidente, in piena autonomia, ad attestare la ritenuta inutilità di un’udienza pubblica nella quale non può instaurarsi alcun contraddittorio, orientando il modello verso assetti accentuatamen-

¹⁶ Non pare revocare in dubbio la discrezionalità presidenziale, in ordine all’individuazione del momento in cui riunire la Corte, G. CERRINA FERONI, *Il Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 689: tuttavia, la ricostruzione proposta dall’Autrice appare di altro segno, rispetto alle prospettazioni offerte *supra*, in particolare allorquando asserisce che «entro venti giorni dalla scadenza del termine di costituzione delle parti» il presidente fissa il giorno di riunione dei giudici costituzionali e «convoca per tale data la Corte».

¹⁷ Così, in particolare, A. MASSERA, *Materiali per uno studio sulla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 841.

¹⁸ Non a caso, quindi, P. PASSAGLIA, «Presidenzialismo» e «collegialità» nel procedimento decisorio della Corte costituzionale, cit., p. 7 postula come la scelta del giudice relatore sia «ben lungi dal potersi definire neutra»: ciò anche per «motivi puramente strutturali della Corte», in seno alla quale l’«attività preparatoria è, non già affidata ad un organismo unico, bensì riservata alla micro-organizzazione che fa capo al singolo giudice».

te presidenziali¹⁹; nelle ipotesi precedentemente menzionate, la convocazione in camera di consiglio, ancorché formalmente ascrivibile al presidente, appare una conseguenza della concertazione tra quest'ultimo e il giudice costituzionale incaricato della relazione, la prevalenza presidenziale essenzialmente scaturendo dall'(apparentemente) evidente riconducibilità della questione ad altre, precedentemente decise²⁰.

Rimane come, nei casi da ultimo evocati, l'opzione a favore della riunione in camera di consiglio denoti l'inevitabile affievolimento della collegialità del procedimento decisorio: sebbene sia presumibile che la determinazione presidenziale non rappresenti, in qualsiasi caso, un'autentica anticipazione della decisione, infatti, la convocazione in camera di consiglio, ex articoli 26, co. secondo, l. n. 87/1953 e 9, co. 2, N. i., senz'altro accorda al presidente – eventualmente, in concorso con il giudice relatore – d'impostare la discussione sulla questione, che si sostanzierà in una sorta di liminare (e, tendenzialmente, dirimente) deliberazione in ordine all'effettuale validità delle valutazioni esternate in sede di convocazione²¹.

Se lo spessore dei poteri presidenziali strumentali a consentire la trattazione della causa in sede di udienza pubblica sembra, nel complesso, trascurabile²², la prevalenza del voto del presidente in caso di parità è stata ritenuta, invece, alla stregua di un indice non equivoco della posizione preminente del presidente all'interno della Corte, di per sé idoneo all'alterazione della *par condicio* dei suoi componenti²³.

Ad ogni modo, l'attribuzione presidenziale²⁴, ex art. 16, co. terzo, l. n. 87/1953 (e, da ultimo, corroborata dall'art. 17, co. 3, N.i.), soltanto in ipotesi peculiari può concretamente

¹⁹ Sebbene la convocazione della Corte in camera di consiglio, ai sensi dell'art. 9, co. 1, N. i., presenti «forti connotati di "automatismo"», l'opzione a favore del rito in parola, «inequivocabilmente», non integra «una via obbligata, sussistendo semplicemente una possibilità per questo tipo di trattazione»: così, P. PASSAGLIA, «Presidenzialismo» e «collegialità» nel procedimento decisorio della Corte costituzionale, cit., p. 8, che pone in rilievo, allora, come l'eccezione «[veicoli] una discrezionalità pressoché assoluta» in capo al presidente, ribadendone – in un certo senso a contrario – l'indubbia centralità in sede di scelta del rito da seguire in assenza di parti costituite. Similmente: G. CERRINA FERONI, *Il Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 691.

²⁰ P. PASSAGLIA, «Presidenzialismo» e «collegialità» nel procedimento decisorio della Corte costituzionale, cit., p. 9, che, in definitiva, riconosce come «la convocazione in camera di consiglio», ex art. 9, co. 2, N. i., «assume una qualificazione variabile, oscillando da una configurazione alla stregua di un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale ad una di tipo "duumvirale", in cui il peso della determinazione del relatore è pari (e comunque non inferiore) a quello del presidente».

²¹ Così, P. PASSAGLIA, «Presidenzialismo» e «collegialità» nel procedimento decisorio della Corte costituzionale, cit., p. 10, che, tra le attribuzioni presidenziali idonee a influenzare il procedimento decisorio, annovera altresì il potere di determinare, d'ufficio o a richiesta di parte, la trattazione congiunta di cause diverse, ex art. 15, co. 1, N. i. Invece, G. CERRINA FERONI, *Il Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 691 pone l'accento sull'attribuzione del collegio che, «se ritiene che la causa non debba essere decisa in camera di consiglio, dispone che sia discussa nella pubblica udienza» (così, l'attuale formulazione dell'art. 9, co. 4, N. i. che, ai fini che qui rilevano, non diverge dalla versione precedentemente in vigore): a detta dell'Autrice, dunque, la Corte disporrebbe di «uno strumento non indifferente di controllo [...] sulla possibilità che troppo "disinvoltamente" la preventiva deliberazione del presidente faccia passare inosservate questioni eventualmente anche importanti», in ipotesi, «per la prima volta» all'attenzione del giudice costituzionale. Più in generale, T. MARTINES, *Il Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 2094 ritiene che l'esame, nel complesso, delle attribuzioni presidenziali induca «a ritenere che il presidente della Corte costituzionale [sia] stato collocato in una posizione di primazia, [...] che assomiglia la figura del presidente a quella di un *primus inter pares*».

²² Tanto da indurre G. CERRINA FERONI, *Il Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 695 a reputare che essi non si discostino da quelli «dei Presidenti degli altri organi giurisdizionali».

²³ T. MARTINES, *Il Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 2097; secondo G.L. CONTI, *Art. 135*, cit., p. 2640, la «posizione del presidente della Corte costituzionale è qualificata dall'art. 16, ult. co., l. 87/1953, per il quale il voto del presidente prevale in caso di parità».

²⁴ La prevalenza del voto del presidente non trova applicazione nei giudizi penali costituzionali, in tale sede prevalendo, in caso di parità, «l'opinione più favorevole all'accusato»: art. 28, co. secondo, l. 25 gennaio 1962, n. 20.

acquisire un ruolo decisivo, in considerazione del numero, normalmente dispari, dei membri del collegio. Appare pertanto d'estremo rilievo la precisazione, di cui all'art. 17, co. 3, N. i., ai sensi del quale il presidente vota «per ultimo»: in effetti, l'ipostatizzazione²⁵ dell'ordine di votazione sottintende un'alternativa tra l'inutilità del voto presidenziale – allorquando sussista già una maggioranza – e il carattere risolutivo dello stesso, sia nell'evenienza che il collegio si componga di un numero dispari di giudici, sia nell'ipotesi in cui, dato il numero pari dei componenti il collegio, s'innesti il meccanismo del voto prevalente.

Anche laddove se ne ridimensioni la rilevanza pratica, tuttavia, non pare in discussione come l'istituto del voto prevalente, in combinazione con la previsione del voto finale, detti, con accenti fortemente sintomatici, la posizione di centralità del presidente all'interno del collegio²⁶, concorrendo ad alimentare le oscillazioni normative tra modello presidenziale e declinazioni collegiali.

3. Il presidente della Corte costituzionale: dinamica

La disorganicità delle fonti normative che presiedono alla configurazione dello *status* presidenziale e all'organizzazione dei rapporti tra il presidente della Corte e gli altri giudici costituzionali concorre alla connotazione di una prassi che si palesa intrinsecamente fluida, e nella quale insistentemente conseguono ampio rilievo la personalità e lo stesso temperamento del titolare della carica²⁷.

D'altra parte, se solo si recuperano gli elementi indagati in precedenza, trapela il valore delle opportunità di riflessione. Avendo riguardo alle modalità di designazione del presidente, benché sia intricato rintracciare un criterio determinante nell'elezione che la Corte abbia applicato costantemente²⁸, il canone prevalente²⁹ parrebbe quello dell'anzianità, di carica e – subordinatamente – d'età, almeno nei primi periodi di attività del collegio costituzionale³⁰

²⁵ P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, cit., p. 583.

²⁶ Così, in particolare, P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, cit., p. 583 s., che sottolinea, pertanto il «valore simbolico» dell'istituto (Ib, «Presidenzialismo» e «collegialità» nel procedimento decisorio della Corte costituzionale, cit., p. 13). E, se alcuni Autori prediligono soffermarsi sull'immediata *ratio* del voto prevalente, «che è quella di assicurare la funzionalità del collegio» (G. CERRINA FERONI, *Il Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 697), v'è chi (G. L. CONTI, Art. 135, cit., p. 2640) giustifica «la attenuazione del principio di collegialità e di parità di condizione fra i giudici [...] con riferimento alla circostanza che sono gli stessi giudici ad eleggere il presidente e quindi ad individuare la personalità» alla quale «affidare» la decisione, «nel caso in cui la discussione in camera di consiglio non riesca a formare una opinione prevalente».

²⁷ Si rinvia, particolarmente, a P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, cit., p. 585, 593 e G. AZZARITI, *Il ruolo del presidente della Corte costituzionale nella dinamica del sistema costituzionale italiano*, in P. COSTANZO (a cura), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Atti del Convegno di Imperia, 12 - 13 maggio 1995, Giappichelli, Torino, 1996, p. 198 s.

²⁸ Concordemente, P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, cit., p. 586 e G. CERRINA FERONI, *Il Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 683.

²⁹ Così, tra gli altri, G. L. CONTI, Art. 135, cit., p. 2641 e M. SICLARI, *Il Presidente della Corte costituzionale*, in A. ANZON, G. AZZARITI, M. LUCIANI (a cura), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Atti del Seminario di Roma, 14 marzo 2003, Giappichelli, Torino, 2004, p. 163.

³⁰ Enrico De Nicola, Gaetano Azzariti e Giuseppe Cappi, giudici costituzionali a decorrere dal 15 dicembre 1955 e che, nell'ordine, furono i primi a essere designati a presiedere la Corte, all'atto dell'elezione presidenziale primeggiavano per anzianità anagrafica all'interno del *plenum*; invece, il successore di Cappi, Gaspare Ambrosini, assunse l'incarico di presidente sebbene fosse anagraficamente poco più giovane dei giudici Tomaso Perassi e Giuseppe Lampis, parimenti al primo chiamati a fare parte della Corte in occasione della sua prima composizione.

e a decorrere dagli anni successivi alla cessazione del mandato di Francesco Saja³¹: sebbene dalla rigida segretezza dello scrutinio consegua l'inadeguatezza di un'analisi che irrimediabilmente si connoterebbe di parzialità³², la circostanza denota la presumibile assiduità di designazioni del presidente a larga maggioranza o, anche, all'unanimità e, quindi, il potenziamento del coefficiente intrinsecamente collegiale che normalmente qualifica l'elezione presidenziale *ab interno*³³.

La prassi dell'elezione secondo anzianità³⁴, in addizione, appare idonea ad impallidire ulteriormente la declinazione politica che, idealmente, potrebbe acquisire l'incarico di presidente, a causa della decisa contrazione della durata del mandato presidenziale implicata dal preponderante ricorso all'elezione del giudice da più tempo in carica³⁵: in genere, deve infatti ritenersi che la riduzione temporale dell'incarico di presidente precluda l'identificazione del *modus operandi* della Corte con l'impronta trasmessa dal vertice del collegio³⁶, che, abitualmente, si limiterà all'ordinaria gestione di un collaudato apparato amministrativo e giudiziario

37

Il canone dell'anzianità – che orientò la Corte anche in occasione dell'elezione di Giuseppe Branca (10 maggio 1969) – non ebbe all'opposto applicazione (in coincidenza con l'avvio di una fase di temporaneo offuscamento) in concomitanza con la votazione che, il 22 novembre 1971, elesse presidente Giuseppe Chiarelli, giudice costituzionale dal 16 febbraio 1961, in luogo di Costantino Mortati (in carica dal 20 dicembre 1960).

³¹ In seguito all'epilogo del mandato di giudice costituzionale di Francesco Saja (22 ottobre 1990), delle ventisei occasioni nelle quali la Corte si è adoperata ai fini della designazione del presidente campeggiano soltanto quattro casi in cui il criterio d'anzianità di carica si è rivelato cedevole, corrispondenti all'elezione di Francesco Casavola (11 novembre 1992), di Cesare Ruperto (5 gennaio 2001), di Alessandro Criscuolo (12 novembre 2014) e, da ultimo, di Paolo Grossi (24 febbraio 2016); in altre tre occasioni, è risultato eletto ai vertici della Corte uno dei due giudici con la stessa, maggiore anzianità di carica, sebbene si trattasse del giudice anagraficamente più giovane (Cesare Mirabelli, il 23 febbraio 2000; Gaetano Silvestri, il 19 settembre 2013; Giuseppe Tesaurò, il 30 luglio 2014).

³² S. PANIZZA, *La composizione, l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 16 s., in effetti, sottolinea come sia solamente in linea tendenziale che l'anzianità si atteggia a criterio di riferimento – in assenza di più dettagliate informazioni che potrebbero palesare come, almeno in alcuni casi, quello d'anzianità sia soltanto uno dei criteri seguiti.

³³ P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, *cit.*, p. 586.

³⁴ Così, G. L. CONTI, *Art. 135, cit.*, p. 2641: l'Autore, condividendone il «valore assiologico rispetto all'attuazione dei principi di collegialità e di parità dei membri del collegio», ne auspica l'elevazione alla «dignità di convenzione costituzionale».

³⁵ In soli quattro casi, nella storia del Giudice costituzionale, ha avuto luogo l'avveramento del mandato presidenziale nella sua teorica durata: la circostanza accomuna Gaspare Ambrosini, eletto il 20 ottobre 1962 e nuovamente eletto alla scadenza, quadriennale, del mandato, Leopoldo Elia, eletto il 21 settembre 1981 e confermato nell'incarico in seguito alla scadenza del mandato triennale, Francesco Saja, presidente della Corte dal 15 giugno 1987 e successivamente rieletto, e Renato Granata, presidente della Corte dal 4 novembre 1996.

³⁶ P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, *cit.*, p. 587. Allora, potrebbero essere foriere di spunti le più recenti elezioni presidenziali. Il 12 novembre 2014 lo scrutinio conduce, infatti, Alessandro Criscuolo ai vertici della Corte costituzionale, benché – in carica pressoché da sei anni – stazionasse al terzo posto per anzianità di mandato tra i giudici in carica: come rileva S. PANIZZA, *Anzianità di mandato e presidenza della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2015, p. 425, si tratta solo del terzo caso, nelle ultime venticinque occasioni, «in cui il collegio ha orientato la propria scelta verso un giudice che non risultava avere la maggiore anzianità di carica al momento dell'elezione» (cfr. *supra*, nota n. 31); in seguito alla presentazione delle dimissioni dall'incarico presidenziale di Criscuolo, si stima che il collegio costituzionale, in un certo senso, abbia inteso avvalorare il più recente orientamento eleggendo Paolo Grossi, secondo giudice in carica per anzianità di mandato, presidente della Corte (25 febbraio 2016).

³⁷ Secondo la ricostruzione di G. CERRINA FERONI, *Il Presidente della Corte costituzionale*, *cit.*, p. 685 s., nonché in linea con la prefigurazione del ruolo presidenziale che emerge dalle parole dell'ex presidente Gaetano Silvestri (cfr. *La Corte costituzionale vista da vicino. Intervista di Diletta Tega a Gaetano Silvestri*, in *Quad. cost.*, 2014, 3, p. 758 s.), il quale – delucidato come «compito del presidente [sia] quello di fare una sintesi» – si dichiara

Se ciò è verosimile in linea generale, la ricostruzione della funzione presidenziale e la liquidità delle prassi che partecipano all'inquadramento della stessa (di frequente, condizionate persino dalla mera casualità³⁸) in grande parte dipendono – oltretutto dalle attribuzioni che, concretamente, accompagnano il potere di rappresentanza dell'istituzione e, nell'ambito dei poteri di rappresentanza esterna della Corte, dal potere di esternazione presidenziale³⁹ – dalle effettive modalità di esercizio delle attribuzioni presidenziali idonee a condizionare il procedimento decisorio del collegio costituzionale.

L'inviolabile segretezza della camera di consiglio interdice ogni fondata valutazione della prassi applicativa del potere presidenziale, ex art. 16, co. terzo, l. n. 87/1953: eppure, è stato osservato⁴⁰ come, nell'ipotesi di perdurante assenza di un giudice costituzionale, per l'impedimento del titolare o, anche, per i ritardi nella designazione di un nuovo giudice, senz'altro può accadere che la prevalenza del voto presidenziale guadagni un peso determinante, a fronte del numero pari dei membri del collegio; diversamente, il voto preminente, tecnicamente preordinato a contrastare l'arresto del processo decisionale, pare destinato ad un ruolo meramente residuale, di *extrema ratio*⁴¹.

Invece, la prassi documenta l'importanza fondamentale conseguita, nelle concrete vicende giurisdizionali, dai poteri di designazione del giudice relatore e di fissazione del ruolo delle cause.

In sede di calendarizzazione dei lavori, all'accoglimento del criterio (per certi aspetti, automatico) di priorità cronologica, assiduamente si appaiano, con valore derogatorio, altre considerazioni – dal volume delle questioni pendenti all'intrinseco significato delle stesse, dall'irreparabilità del pregiudizio conseguente all'eventuale ritardo della decisione alla stabilità o precarietà dell'assetto normativo⁴² – che potenziano notevolmente il coefficiente di discrezionalità presidenziale, contribuendo a connotare il potere di fissazione del ruolo di una valenza necessariamente discrezionale⁴³: e se i margini di manovra variano in dipendenza delle circostanze, ad ogni modo residua come, anche in situazioni tutt'altro che eccezionali, ricada sulla sensibilità del presidente l'incombenza di fissare il tempo favorevole alla discus-

ra a favore di «una distinzione netta tra indirizzo e gestione», suggerendo che di quest'ultima si occupino, in luogo del presidente, i dirigenti, i consiglieri e il personale della Corte.

³⁸ È P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, cit., p. 587 a notare come, per esempio, «a parità di durata», l'«impronta» del presidente della Corte potrà essere «più marcata» se egli presenzierà alla conferenza-stampa di fine anno, o se presiederà la Corte in concomitanza con «casi di grande risonanza» (l'A. ricorda, in particolare, la visibilità che ebbe ad assumere, nel 1991, Giovanni Conso, presidente della Corte per soli tre mesi, in seguito alle decisioni rese dal Giudice costituzionale in sede di scrutinio d'ammissibilità delle richieste di *referendum*), oppure ancora se il mandato presidenziale «coinciderà con una particolare situazione politico-istituzionale» (è il caso, per esempio, di Mauro Ferri, ai vertici della Corte all'incirca per un anno, nel corso del quale, tuttavia, il collegio definì il conflitto di attribuzione sollevato, non senza un'intensa eco mediatica, dal Ministro Mancuso - sentenza n. 7/1996).

³⁹ In ordine alla configurazione del potere di esternazione, che esula dalla presente trattazione (e di cui, comunque, alcuni cenni si rinvengono *infra*), v., in particolare, M. C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di esternazione del presidente della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, p. 139 s.

⁴⁰ Cfr. P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, cit., p. 594.

⁴¹ In sintonia con le prospettazioni di G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1988, p. 89, che ricorda come, per «evitare [...] decisioni assunte attraverso questo 'privilegio del presidente', in casi di particolare importanza, si [sia] atteso il momento in cui il collegio» si potesse «riunire con la presenza di tutti e quindici i suoi componenti».

⁴² Si rinvia a P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, cit., p. 595 e M. MIDIRI, *La Corte e il ruolo delle cause: riflessi del cattivo funzionamento della «macchina delle leggi»*, in P. COSTANZO (a cura), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, cit., p. 298.

⁴³ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 88.

sione delle questioni e la relativa individuazione, sia ai fini d'una risoluzione nel senso auspicato, sia in considerazione delle ripercussioni della decisione sull'ambiente esterno e, in particolare, sull'ordine dei rapporti tra la Corte e gli altri organi costituzionali⁴⁴.

Di almeno pari rilievo appare il potere presidenziale di designare il giudice per l'istruzione e la relazione della causa, ex articoli 26, co. primo, l. n. 87/1953 e 7, co. 1, N.i.⁴⁵: la scelta del presidente, affrancata da vincoli normativamente espressi, nella prassi è orientata – in forme più o meno accentuate – dall'assortimento della platea dei potenziali destinatari della designazione presidenziale e, dunque, dal ricorso a un criterio di specializzazione nel quale è insito il repentaglio di un affievolimento della discussione collegiale come anche dell'approvazione meramente simbolica della decisione, ad opera del collegio⁴⁶.

D'altra parte, lo stesso ricorso al criterio di specializzazione, che teoricamente si pone in piena aderenza ad un generale principio di economia processuale⁴⁷, suggella la variabile fluidità delle prassi che partecipano all'organizzazione dei rapporti tra il presidente della Corte e gli altri giudici costituzionali: sebbene la specializzazione pare un canone idoneo a integrare, almeno sul piano della prassi concreta, un'efficace limitazione alla discrezionalità presidenziale, infatti, esso – come altri, ipotetici criteri – si rivela palesemente cedevole rispetto alle determinazioni del momento, sulle quali possono generare ripercussioni sia l'attitudine del presidente a soppesare le pressioni, interne o esterne, che accompagnano la designazione presidenziale, sia l'atipicità delle problematiche implicate dalla questione all'attenzione della Corte o l'ampio respiro istituzionale che le caratterizza⁴⁸.

4. Trasformare per innovare

Vagliate nei precedenti paragrafi la figura e le funzioni del presidente della Corte costituzionale riguardate nel loro assetto statico e nella concreta dinamica del loro svolgimento, si vogliono affrontare in questa sede le possibili modifiche da apportare al complesso normativo entro cui se ne rinviene la disciplina. Potrebbe sembrare, a prima vista, incongruo considerare la questione sotto il profilo dell'organo che svolge un ruolo apicale in seno alla Corte, anziché valutare profili di una riforma delle procedure che governano il concreto svolgersi dell'azione del Giudice costituzionale nell'ambito del nostro ordinamento, tuttavia si ritiene che la riforma della giustizia costituzionale e delle sue procedure passi inevitabilmente attraverso la ridefinizione del ruolo del presidente e di riflesso della Corte stessa. Vi è infatti un nesso di interdipendenza tra la sostanza delle istituzioni e la forma delle procedure che sono veicolo di espressione dei poteri riferibili all'organo, come dimostra l'evoluzione stessa della Corte costituzionale che, acquisito un ruolo centrale nella fase del cosiddetto «disgelo costi-

⁴⁴ Così, A. MASSERA, *Materiali per uno studio sulla Corte costituzionale*, cit., p. 852.

⁴⁵ In seguito all'adozione delle vigenti Norme integrative, ad esso si accompagna la disposizione che attribuisce al presidente, invece che alla Corte, nel complesso, il potere di individuare uno o più giudici per la redazione della sentenza o dell'ordinanza, diversi dal giudice relatore, in caso di indisponibilità di quest'ultimo o per altro motivo (art. 17, co. 4, N. i.): a detta di E. LAMARQUE, *Le nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2009, p. 126, la previsione si colloca «[a] metà strada fra innovazione e recepimento di prassi probabilmente già in atto nel chiuso della camera di consiglio».

⁴⁶ In tal senso, G. CERRINA FERONI, *Il Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 688 s.; cfr., altresì, P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, cit., p. 597.

⁴⁷ G. CERRINA FERONI, *Il Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 688.

⁴⁸ Così P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, cit., p. 598, per il quale, allora, la scelta del relatore «non sempre può essere dettata da criteri "neutri"».

tuzionale»⁴⁹, ha valorizzato le virtuosità insite nei poteri ermeneutici conferiti, sia rispetto al testo legislativo, sia riguardo al testo costituzionale, per ampliare gli strumenti di intervento volti ad affermare la normatività della Costituzione.

Le istituzioni e le procedure sono le forme principali dell'operare giuridico, tuttavia mentre le istituzioni affondano le loro radici nella vita sociale, diversamente, le procedure sono prodotti artificiali sovrapposti⁵⁰. Perciò, se il diritto viene identificato con i processi d'istituzionalizzazione, la conformazione della regola giuridica presuppone una realtà che la precede e che in qualche modo la orienta, definita in funzione dell'istituzione. È infatti la struttura dell'istituzione, in particolare nel caso del Giudice delle leggi, che, connotando la democrazia costituzionale, diviene pratica sociale di tipo interpretativo, in cui la ragionevolezza opera all'interno di valori presupposti⁵¹. Questo legame tra istituzioni e procedure conferisce pertanto a queste ultime una effettività ed effettiva persistenza che consente di farne vettori di produzione e innovazione dell'ordinamento.

Seppure non si possano negare le aporie che caratterizzano l'effettività e la tutela dei diritti e degli stessi equilibri tra i poteri nel giudizio costituzionale, originati dall'indubitabile insufficienza dell'apparato normativo e dall'incompiutezza della stessa giurisprudenza⁵², si può comunque sostenere che la Corte abbia, in questi sessant'anni, dato buona prova nel definire politiche distributive dei *constitutional essentials*, senza che si rendessero necessarie incisive riforme delle disposizioni che ne definiscono le forme di accesso e i profili procedurali⁵³.

Eppure le forme giuridiche negli ordinamenti contemporanei sono divenute di necessità contingenti e soggette a trasformarsi, riducendo progressivamente lo spazio delle invarianti, il che comporta, in senso corrispondente, la ridefinizione del ruolo delle istituzioni che presidiano il campo del diritto attraverso forme organizzative che privilegino i "coordinamenti orizzontali", senza negare valore ad un verticalità che sia garanzia di razionalità e continuità negli indirizzi, o meglio nelle politiche normative intese in senso ampio. Si avverte in tal senso l'esigenza di un rafforzamento del ruolo e dell'organizzazione della Corte costituzionale in grado di definire più stabilmente il suo campo d'azione anche in rapporto agli altri organi costituzionali e non solo come reazione ad un diritto che è divenuto un tessuto indocile, recalcitrante a ogni irretimento, «una realtà complessa, pluri-dimensionale, che è in perenne ascolto delle richieste del corpo sociale»⁵⁴. Si deve tuttavia approcciare tale prospettiva, tenendo conto del nesso che intercorre tra profili organizzativi-funzionali, forme di giustizia costituzionale e modelli di costituzione, nella misura in cui «il riordino-rafforzamento organizzativo non è un valore o un obiettivo in sé, né tanto meno il presupposto del rafforzamento del ruolo, ma, al contrario, il mero prodotto della stabilità della funzione»⁵⁵.

⁴⁹ A. PIZZORUSSO, *Il disgelo costituzionale*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, Einaudi, Torino, 1995, vol. II., t. 2, p. 136 s.

⁵⁰ G. PALOMBELLA, *L'istituzione del diritto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1990, 20, p. 367 s.

⁵¹ F. VIOLA, G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 38-44.

⁵² Si vedano i contributi in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007.

⁵³ Nondimeno vi è stato un prudente ampliamento degli organi abilitati a rivolgersi alla Corte, allo stesso modo, vi è stato un moderato allargamento ed un sensibile svecchiamento della dinamica processuale, con particolare riguardo ai giudizi sulle leggi, specie attraverso la estensione del contraddittorio.

⁵⁴ P. GROSSI, *Crisi del diritto, oggi ?*, in *Dir. soc.*, 2011, 1, p. 37 s., specie p. 45.

⁵⁵ P. CARROZZA, *La giustizia costituzionale e i suoi modelli: il problema delle regole su organizzazione e funzionamento. Sintesi di un dibattito*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit., p. 457.

La condizione attuale, a nostro avviso, non garantisce tale stabilità, in particolare in ragione della prassi – consolidatasi negli ultimi vent'anni – delle cosiddette «presidenze brevi»⁵⁶, a cui si è strettamente connesso il criterio dell'anzianità di carica nella scelta del presidente⁵⁷. Ai vantaggi in termini di «spersonalizzazione» del ruolo del presidente, in quanto funzionale all'imparzialità dell'organo, si possono contrapporre i delicati problemi che tale prassi pone in termini di compatibilità con la previsione costituzionale, la quale, nello stabilire una durata triennale del mandato e soprattutto la rieleggibilità, sembra voler assicurare un certo grado di stabilità nell'esercizio della funzione presidenziale⁵⁸.

Si potrebbe realizzare tale effetto, sia attraverso una modifica della convenzione vigente, sia mediante l'integrazione dell'art. 6 della legge n. 87/1953, attribuendosi legittimazione passiva all'elezione alla presidenza della Corte solo a quei giudici che possano vantare un'anzianità non superiore a quattro anni⁵⁹. Tale previsione garantirebbe contemporaneamente quattro obiettivi: a) la nomina di un giudice che abbia già maturato una consolidata esperienza all'interno del collegio e dei meccanismi di funzionamento della Corte; b) una durata almeno triennale della presidenza, in senso conforme al dettato costituzionale; c) la limitazione, per quanto possibile, della formazione di schieramenti all'interno di un organo, di per sé potenzialmente percorso dalle tensioni di una campagna elettorale occulta; d) la riduzione del rischio che il «presidente [...] diventi "padre padrone" della Corte», essendo soggetto, alla scadenza del triennio, in occasione della rielezione, al vaglio dei suoi pari⁶⁰. Un ruolo "imperiale" del presidente sarebbe comunque da escludersi, specie riguardo ad un'istituzione con funzioni di garanzia attiva dei diritti e dell'equilibrio tra i poteri, in cui quindi solo un presidente, dotato di autorevolezza e non solo di autorità, potrebbe coagulare ed esprimere gli indirizzi di politica costituzionale del collegio.

È indubbio tuttavia che vi sia un rapporto direttamente proporzionale tra la durata del mandato e la ridefinizione in senso presidenzialista della Corte: infatti una presidenza breve non ha modo – salvo casi eccezionali – di incidere in profondità sui meccanismi di funzionamento e sull'indirizzo dell'istituzione; di contro, un presidente che può svolgere il suo ruolo in una prospettiva pluriennale potrà dare la sua impronta all'istituzione, senza doversi limitare a fare semplicemente l'«andatura»⁶¹.

⁵⁶ Su cui M. RUOTOLO, *A proposito della "Presidenze brevi"*, in www.giurcost.org; anche S. PANIZZA, *Anzianità di mandato e Presidenza della Corte costituzionale*, cit., p. 424, che rammenta come «La preferenza accordata al criterio dell'anzianità [abbia] prodotto, come conseguenza, un abbassamento del valore della durata media dei mandati (quasi tre anni per le prime quattro presidenze, meno della metà per quelle successive, fino al dato recente, che si colloca attorno a un anno) e non sono mancati casi di presidenze ridotte a pochi mesi».

⁵⁷ Come notano A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 54, «il criterio di gran lunga prevalente seguito dal collegio nella scelta del proprio presidente è stato quello dell'anzianità in carriera, probabilmente ma discutibilmente per consentire in teoria a "tutti i giudici" l'accesso – pur breve – alla carica». In senso critico anche G. CERRINA FERONI, *Il presidente della Corte costituzionale*, cit., 1994, p. 685 s.

⁵⁸ G. CERRINA FERONI, *Il presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 686, secondo cui «se per la presidenza della Corte fosse auspicabile un ruolo puramente protocollare e di routine, sarebbe più che ragionevole l'onorifico avvicendamento anche per periodi brevi; se, invece, fosse da ritenere preferibile una presidenza "forte" in grado di impostare una vera e propria "politica" giurisprudenziale il fattore temporale non dovrebbe essere sottovalutato».

⁵⁹ Si rammenta che, nel testo licenziato il 4 novembre 1997 dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta dall'on. D'Alema, l'art. 135, co. quinto, Cost. stabiliva la non eleggibilità a presidente dei «giudici negli ultimi due anni del loro mandato, salvo in caso di rielezione».

⁶⁰ *La Corte costituzionale vista da vicino. Intervista di Diletta Tega a Gaetano Silvestri*, cit., p. 759.

⁶¹ G. BRANCA, *Corte costituzionale: un anno di attività*, in *Giur. cost.*, 1970, p. 2492.

Una presidenza «lunga» verrebbe quindi a modificare sensibilmente la «forma di governo»⁶² della Corte costituzionale sia nel quadro del processo di *decision making*, sia in relazione al funzionamento dell'istituzione. Quanto al primo profilo, la riforma avrebbe effetti positivi in termini di efficacia, consentendo una programmazione adeguata dei lavori della Corte, predeterminata in base ad un calendario soggetto a revisione annuale⁶³. Non è superfluo rammentare come la calendarizzazione dei lavori non sia una questione puramente «tecnica», venendo ad intrecciarsi con la conformazione del collegio giudicante e dunque riverberandosi, astrattamente, sulla stessa determinazione dell'esito della decisione della Corte. In quest'ambito il ruolo presidenziale appare evidentemente preminente in quanto a seconda delle contingenze, delle questioni e della sensibilità del presidente, «ben si possono creare “corsie preferenziali” per certe cause, decise anche nell'arco di poche settimane, mentre, in altre ipotesi, il timore di creare “vuoti legislativi” che provochino danni ancor più gravi della vigenza di una norma incostituzionale può essere all'origine di un certo quale ritardo nella trattazione»⁶⁴. Sicché si potrebbe auspicare – anche in termini di bilanciamento – a fronte della attuale discrezionalità attribuita al presidente che è chiamato a stabilire la data della trattazione, una decisione collegiale in merito alla proposta presidenziale di calendarizzazione delle sedute. In questa prospettiva verrebbe ad essere “razionalizzato” anche il potere, assolutamente discrezionale, attribuito al presidente di «nomina [di] un giudice per la istruzione e la relazione» (art. 26, l. n. 87/1953), nella misura in cui alla calendarizzazione potrebbe corrispondere una previa ripartizione, qualitativamente e quantitativamente equa, delle cause da istruire, tenendo conto delle competenze specialistiche dei singoli giudici, senza tuttavia farne criterio esclusivo o escludente⁶⁵.

Rientra nel quadro volto al rafforzamento dell'istituzione Corte costituzionale attraverso la maggiore stabilità del suo vertice, anche la definizione di una serie di strumenti di governo “partecipato”, come la valorizzazione del ruolo dell'Ufficio di Presidenza (articoli 25 e 26 reg. gen.) che, da sede decisionale della mera gestione amministrativa e contabile, potrebbe divenire – con una espansione delle funzioni attribuite – una “cabina di regia”, in cui si dia luogo al confronto e coinvolgimento degli altri giudici nell'attività del presidente⁶⁶. Ciò potrebbe avvenire – come già in passato⁶⁷ – attraverso l'istituzione di apposite commissioni di vigilanza e controllo a cui sia conferito il compito di curare aspetti peculiari dell'apparato amministrativo della Corte, o, in alternativa, a mezzo del conferimento di specifiche deleghe o incarichi a singoli componenti del collegio.

⁶² P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, cit., p. 569 s., specie p. 578, secondo cui «sulla base di un sistema normativo di per sé ondivago, si [è] sviluppata una prassi di non sempre agevole decifrabilità, tanto da potersi auspicare un qualche intervento normativo volto a conferire alla forma di governo una maggiore stabilità».

⁶³ Riprendendo il modello tedesco del *Geschäftsverteilungsplan*, su cui J. LUTHER, *Problemi di organizzazione e di funzionamento degli organi di giustizia costituzionale in Germania*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit., p. 487 s.

⁶⁴ P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, cit., p. 595; A. MANGIA, *La durata del mandato dei giudici costituzionali*, in A. ANZON, G. AZZARITI, M. LUCIANI (a cura), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, cit., p. 121 s.

⁶⁵ U. SPAGNOLI, *Appunti di un giudice costituzionale*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit., p. 31; M. MIDIRI, *La Corte e il ruolo delle cause*, *ibidem*, p. 297-298; R. ROMBOLI, *Composizione del collegio giudicante*, *ibidem*, p. 333-336; diversamente, G. AZZARITI, *Il ruolo del Presidente della Corte costituzionale*, *ibidem*, p. 200.

⁶⁶ G. AZZARITI, *Il ruolo del Presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 188.

⁶⁷ A. BALDASSARRE, *Riforma dell'organizzazione e del funzionamento della Corte*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit., p. 17 s.

Il fattore tempo anche in questo ambito diviene determinante, nella misura in cui presidenze brevi non consentono al titolare di sovrintendere, con sufficiente efficacia, alla macchina organizzativa degli uffici e dei servizi di supporto, da cui dipende la migliore funzionalità dell'organo anche nella prospettiva del suo ruolo di massima giurisdizione.

La trasformazione qui proposta del ruolo del presidente della Corte si rifrange, inevitabilmente, anche sulla sua funzione di rappresentanza (*ex art. 22 reg. gen.*) che, accanto ad una esplicazione formale, si è in via di prassi consolidata attraverso l'espressione degli indirizzi della Corte e di precisazione sulla giurisprudenza nel contesto della tradizionale conferenza stampa di fine anno, ma anche nelle interviste rilasciate dal presidente⁶⁸. Si deve peraltro tener conto che la fluidità dell'esercizio di tale potere non consente di dettare regole stringenti, in quanto sulla natura e il rilievo delle esternazioni presidenziali hanno influito, oltre alle convinzioni, agli orientamenti e alla personalità dei singoli presidenti, anche altri fattori, sia endogeni che esogeni alla Corte⁶⁹. Vi è tuttavia un diretto collegamento tra funzione esercitata e limiti al potere, nella misura in cui questi ultimi vanno riferiti e definiti in ragione della posizione costituzionale dell'organo di cui il presidente è parte, che non deve essere compromessa da esternazioni esorbitanti rispetto alle attribuzioni conferite alla Corte⁷⁰. Configurando il presidente della Corte, nei limiti anzidetti, come «magistratura morale»⁷¹, lo stesso viene ad assumere sia il ruolo di rappresentante e di difensore dell'istituzione, sia di garante e tutore degli equilibri costituzionali, potendo in tali termini intervenire nell'arena pubblica non solo attraverso le annuali conferenze stampa o le sporadiche interviste, ma attraverso un più coerente e continuo contatto con i *massmedia* che veda il presidente, unitamente al giudice redattore, svolgere una funzione «pedagogica» nei confronti dell'opinione pubblica non solo per spiegare la *ratio* e gli effetti delle decisioni assunte, ma, ove necessario, per stimolare e consigliare indirizzi di politica del diritto coerenti con i principi e i valori posti a fondamento del sistema costituzionale.

Vi è poi il tema carsico dell'introduzione della *dissenting opinion* che potrebbe trovare definitiva sanzione nel contesto di una Corte improntata in un verso tendenzialmente presidenzialista: se infatti l'istituto in questione si connota come un contributo al «*marketplace of competing ideas*»⁷², perché rende più aperto il potere, sostituendo al principio di autorità quello di persuasività, al contempo esso potrebbe contribuire ad un processo di personalizzazione, «balcanizzazione» e forse politicizzazione dei componenti della Corte⁷³, trasformando un'orchestra in un coacervo di solisti.

⁶⁸ M.C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sul potere di esternazione del Presidente della Corte*, *cit.*, p. 159 s.; S. ALOISIO, *Materiali per uno studio della prassi delle esternazioni del presidente della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 3169 s.

⁶⁹ P. CARETTI, E. CHELI, *Influenza dei valori costituzionali sulla forma di governo: il ruolo della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1984, p. 24 s.

⁷⁰ G. AZZARITI, *Il ruolo del Presidente della Corte costituzionale*, *cit.*, p. 197. Sul rapporto con l'opinione pubblica si veda A. RAUTI, *Il «diritto» alla reputazione del singolo di fronte al «tribunale» dell'opinione pubblica: la Corte costituzionale nelle vesti del Barone di Münchhausen*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R. G. RODIO (a cura), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Atti del Seminario di Otranto-Lecce, 4-5 giugno 2004, Giappichelli, Torino, 2004, p. 617 s.

⁷¹ G. GEMMA, *Potere di esternazione del Presidente*, in P. COSTANZO (a cura), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, *cit.*, p. 203 s.

⁷² R. POST, *The Supreme Court Opinion as Institutional Practice: Dissent, Legal Scholarship, and Decisionmaking in the Taft Court*, in *Minn. L. Rev.*, 2001, 85, p. 1267.

⁷³ S. PANIZZA, *L'introduzione dell'opinione dissenziente nel sistema di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 69-80. In quanto «giurisprudenza alternativa», il voto dissenziente consente di «contestare» soluzioni giurisprudenziali imperfette; può dare spazio argomentativo e riconoscimento alla parte vinta, consentendo l'avvio di un dialogo giuridico aperto sulla Costituzione. La possibilità dei voti dissenzienti costituisce infine un

Quest'ultimo rischio, pur prospettabile, verrebbe a ridursi notevolmente in presenza di una guida autorevole, di un direttore d'orchestra in grado di condurre i musicisti lungo la stessa partitura, creando e mantenendo la vita ritmica dell'intera orchestra, elaborandone le sonorità, al fine di integrare in un discorso unitario anche le interpretazioni differenti⁷⁴. Solo con tali garanzie l'introduzione dell'opinione dissenziente potrebbe essere integrata in un contesto di "dinamismo giuridico" che veda nella giurisprudenza costituzionale un'attività tesa a garantire l'equilibrio e la stabilità dei principi costituzionali.

Non appare indifferente, infine, affrontare l'impatto della riforma costituzionale, in corso di approvazione, sulla Corte costituzionale, laddove si prevede un'elezione differenziale, attribuendo la scelta di due dei cinque giudici di nomina parlamentare al Senato⁷⁵. Vi è da segnalare come, soprattutto per quanto riguarda la Corte costituzionale, quale organo di chiusura della legalità costituzionale, gli interventi che si propongono, volti a modificarne la composizione, non possono essere separati da un'attenta considerazione, non soltanto degli effetti sulle dinamiche interne, ma anche sul modo di rapportarsi alle altre istituzioni, ed in genere alle diverse componenti della società civile e politica, fornendo risposte generalmente convincenti alle domande di giustizia che ad essa di volta in volta vengono poste.

Sebbene ogni giudice della Corte svolga le sue funzioni in assoluta indipendenza, è evidente che i giudici di elezione senatoriale potrebbero essere portati, secondo un primo scenario, a rappresentare gli interessi della Camera territoriale, fungendo da polo rappresentativo del "contropotere" locale rispetto agli interessi nazionali. In via alternativa e nel contesto di un Senato come Camera politica, il superamento della competenza del Parlamento in seduta comune potrebbe altresì consentire ad «una maggioranza politica, non aggregata su interessi territoriali, [di] eleggere i due giudici "del Senato" in base alle propria soggettiva valutazione delle contingenze politiche, a tutto detrimento dell'immagine di imparzialità dei due giudici in questione e del grado di indipendenza con cui la Corte può esercitare le proprie funzioni»⁷⁶. A prescindere dallo scenario che si concretizzerà in funzione dell'interpretazione che le forze politiche daranno della riforma del Senato al momento della sua concreta traduzione, si porrà comunque un problema serio di riequilibrio dei rapporti interni alla Corte, la quale non è chiamata a svolgere un ruolo arbitrale⁷⁷, ma è chiamata a verificare, in posizione di imparzialità e di terzietà, la conformità alla Costituzione delle norme che vengono a formare progressivamente l'ordinamento. Sicché la composizione della Corte non è la risultante di una sorta di "rappresentanza" dei soggetti investiti del potere o portatori di specifici interessi, ma piuttosto l'espressione della funzione di garanzia dell'ordinamento costituzionale nel suo complesso. Se la stabilità ed efficacia decisionale definiscono, delimitano e misurano il campo della governabilità anche nel contesto degli organi di garanzia, appare ragionevole, di fronte ad un collegio frammentato o, alternativamente, troppo omogeneo, concedere un ruolo

"pungolo" per la maggioranza che dovrà fornire motivazioni più coerenti, stringenti e lineari, evitando compromessi "tortuosi" per aspirare a scelte coraggiose.

⁷⁴ Peraltro, vi sono già ora differenti soluzioni interpretative che dimostrano una scarsa linearità nella giurisprudenza costituzionale, come attestano le sentenze n. 10/2015 e n. 70/2015 – su cui A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista Aic*, 2/2015.

⁷⁵ Si rinvia all'art. 37 del disegno di legge, A. C. n. 2613-D, recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi del funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione», approvato dal Senato della Repubblica, in prima lettura e seconda deliberazione, in data 20 gennaio 2016.

⁷⁶ Sul punto, le riflessioni di A. CARDONE, *La composizione della Corte costituzionale, tra riforme dirette e indirette*, in Atti del Seminario di discussione dell'associazione "Gruppo di Pisa" dedicata a «Corte costituzionale e riforma della Costituzione», p. 8-9, reperibile in www.gruppodipisa.it (consultato in data 09.11.2015).

⁷⁷ E. D'ORLANDO, *Fenomenologia della funzione arbitrale nella Repubblica delle autonomie*, Clueb, Bologna, 2006, p. 161 s.

di primazia al suo vertice il quale eserciti poteri di sovraordinazione, sino a concretare episodi di preminenza sostanziale, al solo fine di garantire l'autorevolezza e indipendenza della Corte.

L'evoluzione qui proposta, ci sembra, si attagli naturalmente con l'elasticità e fluidità che da sempre caratterizza la figura presidenziale, il che le permette di adattarsi a nuove prassi e convenzioni che ne dilatino il ruolo e accrescano l'influenza, senza per questo annichilire la natura collegiale dell'organo di vertice del nostro sistema costituzionale.

5. Il presidente in una Corte in equilibrio

Nelle democrazie pluraliste, la centralità che la Corte occupa ormai stabilmente nella forma di governo non deriva solo dalla sua crescente legittimazione, dovuta alla capacità delle sue pronunce di determinare «processi incrementali»⁷⁸ nel sistema, ma soprattutto dal suo ruolo di autorevole ed efficiente garanzia del rispetto della rigidità della Costituzione, dei diritti fondamentali e del corretto riparto delle attribuzioni e delle competenze costituzionali tra i poteri statali e tra gli enti territoriali. Al contempo il Giudice costituzionale svolge una importante funzione di integrazione, laddove i conflitti che attraversano la comunità vengono pensati in termini giuridici, traducendosi in una ragione pubblica attraverso cui gli argomenti che vengono proposti assumono la forma di un codice di comunicazione con il quale la comunità pensa la propria identità⁷⁹.

La delicatezza, complessità ed estrema responsabilità di questo ruolo si alimentano del fatto, osservato con frequenza⁸⁰, che la posizione rivestita dal Giudice delle leggi è deli-neata, nel sistema costituzionale e politico italiano, in termini di notevole elasticità, il che ha consentito alla Corte di assumere un ruolo di supplenza nei confronti di un Parlamento inerte, anche attraverso l'implementazione del proprio «armamentario» processuale e sostanziale⁸¹.

Se è pur vero che la configurazione concreta del ruolo della Corte, e quindi anche del suo presidente, dipende – pur nei limiti dettati dalle norme costituzionali – in larga misura dal contesto giuridico della forma di governo complessiva e, al contempo, dal contesto politico e sociale formato dai partiti e dalla società civile nelle loro reciproche relazioni, appare evidente il circuito di reciproca influenza che si riflette sull'attività del soggetto a cui è istituzionalmente conferita, proprio in funzione antimaggioritaria, la delicata funzione di garantire il rispetto dei principi costituzionali da parte della legge, approvata da una maggioranza politica. Entro questo quadro le particolari condizioni del momento storico comportano un inevitabile innalzamento della “politicità” dell'attività del Giudice costituzionale, al quale parrebbe necessario contrapporre un rafforzamento dell’“anima giurisdizionale” dello stesso, per consentirgli di svolgere effettivamente ed efficacemente quel ruolo che lo Stato di diritto assegna alla giustizia costituzionale⁸².

⁷⁸ S. CASSESE, *La Costituzione? È quella «vivente»*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 giugno 2014, p. 38.

⁷⁹ G. BONGIOVANNI, *Teorie costituzionalistiche del diritto*, Clueb, Milano, 2000.

⁸⁰ G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale nella svolta di fine secolo*, in L. VIOLANTE (a cura), *Storia d'Italia, Annali 14, Legge, Diritto, Giustizia*, Einaudi, Torino, 1998, p. 941 s.

⁸¹ Si rinvia a G. D'AMICO, D. TEGA, *1993-2013: la Corte costituzionale tra giurisprudenza e politica*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 555 s.

⁸² R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, in A. VIGNUDELLI (a cura), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 401 s.; v., anche, E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 125 s.

Determinare il gradiente tra politica e giurisdizione peraltro appare particolarmente complesso, specie quando l'oggetto delle controversie è determinato da diritti in movimento, la cui ripresa appare sfocata, spostandosi di continuo a seconda degli ambiti, degli interessi in campo, delle forze parimenti mobili nella loro combinazione⁸³. Tuttavia si tratta di una ricerca non eludibile, in quanto il sistema costituzionale può funzionare adeguatamente soltanto se nei suoi snodi e nei passaggi più importanti sussistono o operano meccanismi di «neutralezzazione» ed integrazione del conflitto⁸⁴.

Il Giudice costituzionale si ritrova in questo «punto di mezzo», visto quale soglia tra universale e particolare, tra la razionalità della legge e la contingenza del caso concreto, tra i principi della Costituzione e gli interessi della politica, al fine di farne forza creatrice, gestendo creativamente tali tensioni.

Questo è il contesto in cui matura quel mutamento di paradigma che esprime essenzialmente un'esigenza di equilibrio. Svanita la chimera di un ordinamento come *corpus* razionale e conoscibile di dati normativi, «il diritto tende oggi, forse meno ambiziosamente, all'equilibrio, a svolgere una funzione di “resistenza” e di garanzia, [...] arbitrando, quanto è possibile, tra la giustizia e le deliberazioni collettive, tra diritti e decisioni democratiche, tra scelte e condizioni di coesistenza giuridica»⁸⁵.

In tale ottica, il «diritto in equilibrio» presuppone che l'applicazione del disposto normativo ai casi particolari sia coerente coi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, ricavati in accordo con una procedura razionalmente fondata e almeno in larga parte giustificabili alla luce dei parametri di razionalità condivisi nella società. Il bilanciamento, quale strumento che concreta l'esigenza di equilibrio, consiste, quindi, nella possibilità di dimostrare che, all'interno di un sistema giuridico, le decisioni applicative non sono arbitrarie, ma costituiscono il risultato dell'utilizzo di procedure argomentative razionalmente fondate e predefinite. Senza pregiudicare i limiti costituzionali del suo operato, la Corte ha quindi operato ponendo la risoluzione dei problemi di costituzionalità in un'ottica di condivisione e, talvolta, anche di tensione e di scontro, essendo, quello fra Corte e le altre istituzioni, tradizionalmente, un rapporto di *concordia discors*⁸⁶.

L'equilibrio così realizzato corrisponde ad una concezione dell'equilibrio istituzionale che per essere coerente implica l'impossibilità di attribuire l'ultima parola a qualcuno dei protagonisti, a qualcuno dei «poteri»: né ai cittadini né ai giudici, né alla democrazia né al diritto costituzionale e alle sue interpretazioni giurisdizionali. Il che non toglie che la Corte assuma in ogni caso una posizione privilegiata.

La Corte diviene in tal modo interprete ed espressione della descritta esigenza di equilibrio la quale è tale solo se consente di mantenere l'oscillazione del pendolo tra il polo

⁸³ 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), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, cit., p. 664 s., specie p. 673; G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Einaudi, Torino, 2005, p. 67 s.

⁸⁴ Così, F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 99, secondo cui la Corte «è venuta costruendo e progressivamente accentuando il suo ruolo politico di mediatrice degli interessi sostanziali e di moderatrice dei conflitti, distaccandosi sempre di più da quel presunto modello illuministico di giustizia costituzionale che sarebbe stato scelto dal costituente»; A. RUGGERI, *La Corte costituzionale ai tempi del maggioritario*, in *Quad. cost.*, 2011, 2, p. 361 s.; e, anche, O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2014, p. 201 s.

⁸⁵ G. PALOMBELLA, *Dopo la certezza. Il diritto in equilibrio tra giustizia e democrazia*, Dedalo, Bari, 2006, p. 7.

⁸⁶ S. LIETO, P. PASQUINO, *Metamorfosi della giustizia costituzionale in Italia*, in *Quad. cost.*, 2015, 2, p. 351 s., specie p. 355.

politico e quello giurisdizionale entro un margine di ragionevolezza, ed in questo giocano inevitabilmente un ruolo importante, oltre ovviamente ai fattori esterni sopra ricordati, anche elementi interni alla Corte, quali la compattezza dei componenti⁸⁷ o l'autorevolezza del presidente.

Specie in tempi come quelli che stiamo attraversando, di transizione costituzionale, divengono maggiori i rischi di torsione di un modello costituzionale ancora da delineare, prima che da attuare. I giudici della Corte sono in questa fase come i **marinai descritti da Neurath**⁸⁸ che devono riparare la propria nave in mare aperto, per cui, nel realizzare tale opera grandiosa, devono affidarsi ad una guida esperta che conosca le maree e sappia coordinare i lavori di ristrutturazione con pazienza e sapienza.

6. Conclusioni provvisorie

Appare un presupposto, nel quadro d'una più estesa trattazione, la considerazione che tende a porre in rilievo come l'analisi dell'organizzazione dei congegni che sovrintendono all'insieme delle relazioni intercorrenti tra il presidente e gli altri membri della Corte costituzionale – nel contesto del processo di *decision making* e, dunque, all'interno del collegio, come anche nel più generale ambito di funzionamento dell'istituzione (coinvolgente, quindi, anche l'apparato amministrativo di supporto) – concreti solamente un frammento, quantunque altamente significativa e, in qualche modo, evocativo, dell'assetto complessivamente caratterizzante l'articolato sistema di giustizia costituzionale⁸⁹.

Dalla delimitazione dei confini dell'indagine consegue la stessa indole, inevitabilmente parziale o, anche, provvisoria, delle valutazioni conclusive. Al contempo, l'intima connessione tra le attribuzioni e i poteri del presidente, teleologicamente diretti a orientare le modalità di funzionamento del collegio, e l'effettuale andamento dei lavori della Corte rivela l'essenzialità delle funzioni presidenziali, sia là dove si considerino, ampiamente, le declinazioni che nella prassi esse imprimono sull'espletamento delle attività spettanti all'organo di giustizia costituzionale, sia nel caso assumano rilevanza i condizionamenti che quelle attribuzioni e quei poteri effettivamente esercitano sull'autonomia decisionale dei singoli componenti della Corte⁹⁰. D'altra parte, a corroborare tale convincimento (e, dunque, a confortare un'analisi che si avventura oltre il mero dato costituzionale e legislativo) sembra soccorrere

⁸⁷ Compattezza, che non significa omogeneità, come nota O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralista*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 3, 856-857, secondo cui «Anche dentro la Corte è presente, grosso modo, la stessa irriducibile pluralità di una società democratica, la stessa eguaglianza dei diritti e la stessa eguale libertà di coltivare la propria diversità umana. Non è solo un caso quindi che il compromesso su cui si fondano le decisioni dei giudici costituzionali riproduca il medesimo compromesso che fonda la costituzione di una società pluralista o cui aspira il processo decisionale democratico-pluralista».

⁸⁸ Così, O. NEURATH, *Sociologia e neopositivismo*, Ubaldini, Roma, 1968, p. 122: «Immaginiamo dei marinai che, in mare aperto, stiano modificando la loro goffa imbarcazione da una forma circolare a una più affusolata. Per trasformare lo scafo della loro nave essi fanno uso di travi alla deriva assieme a travi della vecchia struttura. Ma non possono mettere la nave in bacino per ricostruirla da capo. Durante il loro lavoro stanno sulla vecchia struttura e lottano contro violenti fortunali e onde tempestose».

⁸⁹ Pare averne piena consapevolezza P. PASSAGLIA, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, cit., p. 569, che – rammentando la definizione di «forma di governo» coniata da C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, p. 3 – individua il «valido punto di partenza» di un'indagine che aspiri a «delineare i tratti essenziali dell'organizzazione della Corte costituzionale» nelle modalità con le quali «le varie funzioni [...] sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi».

⁹⁰ Sull'ascendente che, in generale, la posizione di «preminenza formale» del presidente di organo collegiale esercita sui lavori del collegio, cfr., diffusamente, G. PEPE, *La primazia negli organi collegiali pubblici*, Esi, Napoli, 2014; in particolare, cfr. p. 23 s.

la connotazione, a debole razionalizzazione, del “regime di governo” della Corte costituzionale.

Ad ogni modo, è del tutto evidente come i meccanismi precedentemente ipotizzati – in particolare, l’attribuzione di legittimazione passiva all’elezione a presidente della Corte soltanto ai giudici costituzionali che annoverino un’anzianità di carica non superiore a quattro anni e la predisposizione presidenziale di un calendario delle riunioni del collegio, soggetto a revisione annuale – e lo stesso pronostico d’una rivisitazione del potere di esternazione del presidente rifuggono da qualsivoglia tentazione, tanto deleteria quanto vana, d’alterare l’integrità del principio collegiale che, naturalmente, ispira e qualifica la complessa attività della Corte costituzionale⁹¹.

Diversamente, consapevoli delle risonanze generate dai profili organizzativi e dall’esercizio effettivo della funzione in una partitura di reciproco condizionamento, si reputa auspicabile (e, presumibilmente, dirimente) coniugare l’inclinazione collegiale che, in aderenza con l’ispirazione del dettato costituzionale, permea l’esercizio della peculiare funzione giurisdizionale della Corte con l’individuazione e il potenziamento degli istituti, dei dispositivi e – nel caso all’interno di palazzo della Consulta maturassero i presupposti per l’accoglimento di un corrispondente orientamento – delle stesse prassi idonee a consolidare le prerogative dell’organo di vertice dell’istituzione e di sintesi delle sensibilità che ne animano l’attività, in sede di programmazione dei lavori, all’atto dell’esercizio dei poteri di direzione e impulso, nelle occasioni che pretendano il previo dispiegamento di azioni di coordinamento.

D’altra parte, la focalizzazione della funzione, *lato sensu*, presidenziale, l’adattamento e la rifinitura dei poteri del presidente della Corte, allorché assistiti da adeguate precauzioni e compensati dal ricorrente coinvolgimento del collegio, pare recuperino virtuosamente – nell’istante in cui rifuggono dall’enfaticizzazione delle torsioni contingenti e dalle distorsioni alle quali si è alle volte costretta – la diffusa e contemporanea tendenza alla valorizzazione dei poteri, di pianificazione e stimolazione, degli organi designati a presiedere strutture collegiali o, comunque, aggregazioni complesse: e, se l’indirizzo in parola sembra ormai integrare una componente imprescindibile delle modalità di organizzazione ed esercizio della funzione esecutiva⁹², l’accostamento che appare più congegnale, ai fini che qui rilevano, sembra quello tra l’auspicata evoluzione del ruolo del presidente della Corte costituzionale e l’accentuazione, in parte di recente concretizzazione, di alcuni tra i poteri spettanti ai presidenti delle Camere – sul fronte della programmazione dei lavori, nel cadenzare l’andamento delle sedute, sul versante del coordinamento del procedimento legislativo, in sede di rappresentanza esterna dell’organo parlamentare⁹³.

⁹¹ «Il punto, infatti, non è quello di stabilire se esista o meno un principio di collegialità nel funzionamento della Corte: un organo composto da quindici persone, che si riuniscono e decidono *insieme*, è per forza di cose *collegiale*»: P. PASSAGLIA, «Presidenzialismo» e «collegialità» nel procedimento decisorio della Corte costituzionale, *cit.*, p. 1.

⁹² Così da indurre a teorizzare un’autentica «tendenza alla presidenzializzazione degli esecutivi»: in argomento, cfr. A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007. Accanto allo sviluppo, «in seno all’Esecutivo», di «un processo di valorizzazione del principio monocratico» (S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 301), in Italia, dopo l’approvazione ed entrata in vigore delle leggi costituzionali n. 1/1999 (di revisione degli articoli 121, 122, 123 e 126 Cost.) e n. 2/2001 (di revisione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata), si è altresì assistito all’accoglimento statutario, pressoché assorbente, dell’opzione costituzionale resa dall’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta e dalla consequenziale adesione al principio *simul stabunt simul cadent*, collocato a presidio della forma di governo regionale.

⁹³ In argomento, si rinvia a L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 110 s.; e ad A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 140 s., in special modo, p. 142, là dove l’A., riferendo della collocazione parlamentare, delle funzioni e dell’ispirazione istituzionale del Presidente

In particolare, quest'ultima suggestione lascia trapelare l'adeguatezza che potrebbero assumere l'adattamento dello *status* e l'implementazione delle attribuzioni presidenziali, oltreché nell'ambito della dimensione interna alla Corte (quindi, in chiave endogena), anche in funzione esogena: sebbene, negli ultimi anni, il Giudice costituzionale sia incorso in un'innegabile *sovra*-esposizione politica, tutt'oggi occorre infatti constatare l'endemica debolezza dei canali di comunicazione tra la Corte, l'opinione pubblica e, ancor di più, la cittadinanza⁹⁴. Così, una configurazione del presidente che ne valorizzasse la stabilità della posizione ai vertici del collegio, la funzione di rappresentanza e l'attitudine ad apparire alla stregua d'una «magistratura morale» senz'altro agevolerebbe la coagulazione di un consenso generale attorno al ruolo della Corte che, là dove non degenerasse in una sorta di avallo popolare delle relative decisioni, ne potrebbe sostanziare la fonte di legittimazione nel sistema.

Nel solco di una ricostruzione della funzione presidenziale che ambisce a collocarne il titolare in una dimensione autenticamente strumentale all'esercizio dei compiti di garanzia per i quali la Corte fu inclusa nel disegno costituzionale.

d'Assemblea, emblematicamente lo definisce né come uomo di maggioranza, né come uomo (genericamente) *super partes*, bensì come «uomo della Costituzione».

⁹⁴ Cfr. le considerazioni di G. D'AMICO, D. TEGA, *1993-2013: la Corte costituzionale tra giurisprudenza e politica*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, cit., p. 576, 578.