

***Attentato alla Costituzione!***  
**Sui cronici ritardi nella compilazione dell'elenco dei quarantacinque ed  
i loro effetti\***

*di Luca Gori - Assegnista di ricerca, Scuola superiore Sant'Anna, Pisa\**

**ABSTRACT:** According to art. 135 Cost., in impeachment procedure against the President of Republic, apart from the ordinary judges of the Constitutional Court, there shall also be sixteen members chosen by lot from among a list of forty-five citizens having the qualification necessary for election to the Senate.. This list is prepared by the Parliament in joint session of the members of both Houses every nine years through election using the same procedures as those followed in appointing ordinary judges. The nine-years deadline has not been respected by the Parliament several times. This article reflects about the effects of this non-election: does the list of forty-five citizens maintain constitutional validity beyond the date of expiry?

Una premessa doverosa a questo breve scritto.

Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, sta interpretando il proprio ruolo di Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale in forme costituzionalmente ineccepibili, seppur con una marcata differenza rispetto al suo predecessore. Il tasso di polemicità sull'esercizio di poteri e prerogative presidenziali si è significativamente ridotto; allo stesso tempo, le esternazioni presidenziali appaiono più contenute in quantità ed improntate ad un maggior *self-restraint*, confermando sostanzialmente l'idea del Presidente della Repubblica come un "arbitro" che, normalmente, non entra in campo, si limita ad osservare la dinamica della vita istituzionale e si muove, in prima istanza, lungo il binario della persuasione, che avviene prevalentemente al di fuori della scena pubblica<sup>1</sup>.

---

\* Lavoro referato dalla Direzione della Rivista.

\* Questo breve scritto è dedicato all'amico Davide Miniussi.

<sup>1</sup> Sul primo anno di mandato del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, si veda F. DI DONATO, *Brevi riflessioni a margine del primo anno del Presidente Mattarella al Quirinale: tra riforme costituzionali, lotta alla corruzione e terrorismo internazionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2016. Per una lettura recente del significato costituzionale dell'art. 87 Cost. e, in particolare, delle qualifiche dell'organo quale *capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale*, M. LUCIANI, *Il giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC.*, 2, 2017.

All'orizzonte non si intravedono, dunque, iniziative polemiche di denuncia e richiesta di messa in stato d'accusa, portate avanti da forze politiche che, in dissenso con scelte adottate dal Presidente della Repubblica, tentino di trasformare la fase istruttoria del giudizio di accusa di una sorta di "palcoscenico" per ottenere visibilità e far valere la "responsabilità" del Capo dello Stato nell'unica forma costituzionalmente consentita<sup>2</sup>.

Ciò premesso, tuttavia, bisogna rilevare un inadempimento del Parlamento in seduta comune di non scarsa importanza, mutuando dal linguaggio dei civilisti.

I Presidenti della Repubblica hanno sempre esercitato una significativa *moral suasion* sulle due Camere affinché fossero eletti, nei tempi previsti, i giudici costituzionali di nomina parlamentare. Da ultimo, il Presidente Mattarella (il quale – giova ricordarlo – al momento della sua elezione era giudice costituzionale) ha di recente richiamato le Camere, dopo numerose votazioni andate a vuoto per l'elezione di tre giudici costituzionali, al «doveroso e fondamentale adempimento» di eleggere i componenti della Corte costituzionale «a tutela del buon funzionamento e del prestigio della Corte<sup>3</sup>». Rispondevano immediatamente i Presidenti delle Camere, con una nota congiunta con la quale, raccogliendo l'appello del Presidente Mattarella, confermavano di «avere ripetutamente sollecitato al riguardo le forze politiche» e concludevano di augurarsi «che, anche in conseguenza delle parole odierne del presidente Mattarella, la questione venga affrontata tempestivamente e con senso di responsabilità per permettere alla Corte Costituzionale di lavorare a ranghi completi<sup>4</sup>». In realtà, l'elezione avverrà oltre due mesi più tardi<sup>5</sup>. Talvolta, in passato,

---

<sup>2</sup> Si veda la denuncia presentata dall'avv. Carlo Taormina, a proposito dei contatti che, a giudizio della stampa, sarebbero intervenuti fra il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano (ed i suoi uffici) ed il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, affinché quest'ultimo intervenisse sui pubblici ministeri nel corso dell'indagine sulla c.d. "trattativa Stato-Mafia". La denuncia viene archiviata all'unanimità: cfr., XVI legislatura, Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa - Resoconto sommario n. 1 del 13/09/2012. Più articolata la vicenda che si è consumata nella XVII legislatura, riguardante le denunce del Presidente della Repubblica per il reato di attentato alla Costituzione repubblicana realizzato con comportamenti ed omissioni che hanno «determinato una modifica sostanziale della forma di stato e di governo della Repubblica», presentate da due parlamentari del Movimento Cinque Stelle, on. D'Inca e sen. Santangelo. Le denunce sono state archiviate a maggioranza, dopo ben quattro sedute di esame (cfr., XVII legislatura, Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari – Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa, 11 febbraio 2014, p.239). Su quest'ultima vicenda, vedasi A. BATTAGLIA, *Il tentato "impeachment" di Napolitano: le "presunte" ragioni del Movimento Cinque Stelle*, in *Forum costituzionale*, 22 giugno 2014.

<sup>3</sup> Comunicato del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, 2 ottobre 2015, consultabile in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=909>; in precedenza, sia il Presidente Napolitano, sia il Presidente Ciampi hanno rivolto messaggi ai Presidenti delle Camere affinché si provvedesse, in tempi rapidi, alla sostituzione dei giudici costituzionali di elezione parlamentari cessati dalla carica.

<sup>4</sup> Comunicato congiunto del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica, consultabile in [http://www.camera.it/leg17/1131?shadow\\_comunicatostampa=9445](http://www.camera.it/leg17/1131?shadow_comunicatostampa=9445).

<sup>5</sup> Ripercorre la vicenda U. ADAMO, *In attesa della riforma costituzionale. Quando l'incapacità decisionale del Parlamento riunito in seduta comune compromette la completezza del plenum e la stessa capacità decisionale della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, novembre 2015. Per un inquadramento complessivo del problema, si rinvia, fra i molti, a S. PANIZZA, *La composizione, l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, 1 ss.; R. PINARDI, *Prime osservazioni sul problema dei ritardi parlamentari nell'elezione dei giudici della Corte*

sono stati gli stessi Presidenti della Corte costituzionale a sollecitare le Camere al fondamentale adempimento<sup>6</sup>.

Tuttavia, accanto all'elezione dei giudici costituzionali, c'è un altrettanto "doveroso" adempimento cui le Camere sono chiamate, ma che hanno generalmente esercitato con una certa rilassatezza. Forse meno fondamentale dell'elezione dei giudici e non in grado di incidere (almeno immediatamente) sul "buon funzionamento" della Corte costituzionale, ma comunque rilevante all'interno dell'equilibrio costituzionale. Ci si riferisce all'elezione, prevista ai sensi dell'art. 135 Cost., ogni nove anni, dei quarantacinque cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, fra i quali sorteggiare i sedici giudici aggregati alla Corte costituzionale quale giudice penale esclusivo previsto direttamente dalla Costituzione per la responsabilità del Presidente della Repubblica<sup>7</sup>.

La composizione "allargata" della Corte costituzionale interviene esclusivamente per i giudizi di accusa nei confronti del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 90 Cost. La legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, ha modificato l'art. 96 Cost., riconducendo nell'alveo della giurisdizione ordinaria i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei Deputati, secondo le norme stabilite dalla medesima legge. Precedentemente, in tali casi, era prevista la giurisdizione della Corte costituzionale, in composizione allargata, anche per i reati ministeriali.

L'attuazione della disciplina costituzionale è "frammentata" in una pluralità di fonti di attuazione.

L'elezione dei quarantacinque cittadini è disciplinata dal *Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa*<sup>8</sup>. Ai sensi dell'art.1, c.2, l'elenco è formato ogni nove anni, mediante elezione, dal Parlamento in seduta comune, osservando le modalità stabilite per l'elezione dei giudici ordinari della Corte costituzionale. Il comma 3 prescrive che si provveda ad elezioni suppletive qualora, per sopravvenute vacanze, l'elenco si riduca a meno di trentasei persone. Ciò può avvenire per morte, impedimento permanente o per la presenza, originaria o sopravvenuta, di cause di ineleggibilità o incompatibilità. Spetta alla Corte, ai sensi dell'art.10 della legge 87 del 1953, pronunciare la decadenza dei cittadini eletti dal Parlamento «qualora gli stessi, dopo la loro elezione, vengano a perdere i requisiti per l'eleggibilità o si rendano incompatibili» (molto

---

costituzionale, in A. ANZON - G. AZZARITI - M. LUCIANI (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Torino, 2003, 223 ss.; A. PUGIOTTO, «*Se non così, come? E se non ora, quando?*» *Sulla persistente mancata elezione parlamentare di un giudice costituzionale*, in *Forum costituzionale*, 22 ottobre 2008

<sup>6</sup> Come ricorda A. PUGIOTTO, «*Se non così, come? E se non ora, quando?*», cit.. Più di recente, si veda la relazione del Presidente Alessandro Criscuolo sulla giurisprudenza costituzionale del 2014, 4, disponibile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>7</sup> C.cost. n. 125 del 1977.

<sup>8</sup> Pubblicata in G.U. n. 153 del 3 luglio 1989.

discutibile il riferimento all'incompatibilità<sup>9</sup>). Qualora la Corte pronunci la decadenza, il Presidente della Corte costituzionale ne informa il Presidente della Camera, affinché provveda conseguentemente. Dal combinato disposto del *Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa* e delle *Norme integrative per i giudizi di accusa davanti alla Corte Costituzionale* (delibera 27 novembre 1962 della Corte Costituzionale), si ricostruisce la disciplina per l'integrazione dell'elenco nel caso di decadenza di cittadini inclusi nella lista. L'art. 5 delle *Norme integrative* dispone specificamente che «quando per qualsiasi causa l'elenco si sia ridotto in misura tale da rendere necessaria l'integrazione, il Presidente della Corte ne dà comunicazione al Presidente della Camera dei deputati». Il Regolamento parlamentare precisa che è necessario integrare l'elenco qualora il numero dei nominativi fra i quali procedere al sorteggio sia inferiore a trentasei (art.1, c.3).

La Corte deve svolgere una attività di controllo sugli eletti, nelle forme previste dalle *Norme integrative per i giudizi di accusa*: in generale, la Corte verifica la sussistenza delle condizioni per essere inseriti nell'elenco al momento dell'elezione e, successivamente, ogni due anni (art. 3, *Norme integrative per i giudizi di accusa*). Tale verifica avviene periodicamente d'ufficio, o su segnalazione dei cittadini inseriti nell'elenco o, comunque, ogni qualvolta vi sia una informazione *aliunde* (art.4, *Norme integrative per i giudizi di accusa*).

L'elezione della lista dei quarantacinque è avvenuta cinque volte nella storia repubblicana (salvo un aggiornamento della lista nel 1977). La prima volta nella III legislatura, nella seduta del 28 novembre 1962. Il secondo elenco è stato formato nella VI legislatura, il 27 giugno 1972. Tale elenco è stato integrato nella VII legislatura, il 10 febbraio 1977, poiché il numero dei cittadini inclusi nell'elenco erano appena ventidue, essendosi rilevati ventitré casi di decadenza (scelta delicata, considerando che il successivo 3 marzo 1977 sarebbe iniziata la seduta del Parlamento in seduta comune per la messa in stato d'accusa di alcuni ministri per il c.d. scandalo *Lockheed*, non a caso con una polemica sulla modalità di elezione dei cittadini per l'integrazione dell'elenco: vedi *infra*).

L'ulteriore elezione è avvenuta nella IX legislatura, il 21 novembre 1984. Nella XII legislatura, l'elezione dei quarantacinque è avvenuta al sesto scrutinio il 24 gennaio 1996. L'ultima elezione è avvenuta nella XV legislatura nella seduta del 5 luglio 2006. L'elenco da ultimo approvato dal Parlamento in seduta comune, dunque, risale ad undici anni fa.

Si può notare che il termine di nove anni di validità della lista dei quarantacinque previsto dall'art. 135, comma settimo, Cost., non sia stato pressoché mai rispettato: si tratta di una costante della storia repubblica, ed il ritardo attuale non è (per il momento) il più lungo.

---

<sup>9</sup> Sul punto si veda la delibera 4 gennaio 1977, Condizioni di eleggibilità e compatibilità dei giudici aggregati e dei cittadini inseriti nell'elenco dei sorteggiabili (disponibile su [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)). Per alcune osservazioni sul punto, A. PIZZORUSSO, *Art. 135 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, 162 ss. Sia consentito rinviare anche a L. GORI, *L'incompatibilità dei cittadini eletti nell'«elenco dei Quarantacinque»: un caso di scuola (forse), comunque da risolvere*, in *Quad.cost.*, 1, 2009, 120 ss.

La prima compilazione dell'elenco è avvenuta con sei anni di ritardo rispetto alla istituzione effettiva della Corte costituzionale. La seconda, invece, è avvenuta dopo nove anni e mezzo (con l'integrazione dopo cinque anni); la terza dopo dodici anni e mezzo; la quarta dopo undici anni e due mesi circa; la quinta dopo dieci anni e mezzo.

Rispetto al caso del ritardo nell'elezione dei giudici costituzionali, questo assume contorni del tutto diversi. Infatti, non pare che i gruppi parlamentari non riescano a raggiungere l'accordo su un determinato nominativo, costringendo il Parlamento in seduta comune, a riunirsi decine di volte senza esito.

Qui, infatti, si assiste ad una sottovalutazione della questione, che non viene neppure posta all'ordine del giorno del Parlamento in seduta Comune l'elezione dei quarantacinque cittadini *ex art. 135 Cost.* Ciò configura, evidentemente, un inadempimento del Presidente del Parlamento in seduta comune, per omissione nella convocazione dell'assemblea comune fra i due rami del potere legislativo, in tempo utile per rispettare la scadenza stabilita dalla Costituzione. Risulta poco credibile che possano esservi delle apprezzabili difficoltà dei gruppi parlamentari nel raggiungere un accordo sui nomi da eleggere e, dunque, nel raggiungere una maggioranza di ampiezza analoga a quella prevista per l'elezione dei giudici costituzionali. In definitiva, l'inserimento nell'elenco dei quarantacinque non conferisce, ordinariamente, alcuna prerogativa, salvo – forse – un qualche prestigio sociale.

Il sistema di voto, inoltre, agevola il raggiungimento dell'obiettivo: esso ha subito una evoluzione nel tempo e risulta, ad oggi, molto semplificato. La dottrina ritiene che esista una convenzione costituzionale in forza della quale «i posti vengono coperti in modo da assicurare un rapporto proporzionale alla consistenza dei gruppi parlamentari<sup>10</sup>».

Inizialmente, si riteneva che l'interpretazione da dare all'espressione «mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari» dall'art. 135, u.c., Cost. prescrivesse che la scelta dei cittadini da inserire nell'elenco dovesse avvenire con la votazione di ciascun singolo nominativo, che sarebbe risultato eletto al raggiungimento delle maggioranze qualificate previste per l'elezione dei giudici costituzionali di nomina parlamentare. Ciò è effettivamente avvenuto nella prima formazione dell'elenco, nel 1962<sup>11</sup>. L'ordine del giorno, infatti, riportava la *votazione per schede* e il resoconto riporta il numero di voti conseguito, nell'unico scrutinio, dai singoli cittadini.

A partire dall'elezione successiva, nel 1972 (VI legislatura)<sup>12</sup>, il Presidente della Camera informava che era stata predisposta, d'intesa fra i gruppi, una lista di quarantacinque nominativi e che i parlamentari erano chiamati ad approvarla, con il sistema delle palline bianche e nere. Si faceva applicazione dell'art. 56, comma terzo, del Regolamento della Camera, dettato appositamente per i casi di nomine, mediante elezione, “di Commissioni che per prescrizione di legge o del Regolamento debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei

---

<sup>10</sup> A. PIZZORUSSO, *Art. 135 Cost.*, cit., 162.

<sup>11</sup> Parlamento in seduta comune, III legislatura, seduta n.8, 28 novembre 1962.

<sup>12</sup> Parlamento in seduta comune, VI legislatura, seduta n.2, 27 giugno 1972

Gruppi parlamentari”. La convenzione costituzionale, quindi, esplicava i suoi effetti sul sistema di voto: il Presidente comunica ai Gruppi stessi il numero dei posti spettanti a ciascuno in base al criterio proporzionale, richiedendo la designazione di un ugual numero di nomi. Sulla base di tali designazioni, il Presidente compila la lista da sottoporre all’Assemblea, la quale delibera per scrutinio segreto.

Tale prassi è stata seguita nelle votazioni del 1977 e del 1984, non senza contestazioni. Nel 1977, dopo che la lista dei quarantacinque era stata integrata in vista della possibile estrazione per il c.d. processo Lockheed, in apertura della seduta avente all’ordine del giorno la messa in stato di accusa di alcuni ex Ministri<sup>13</sup>, il deputato Del Castillo (Democrazia cristiana), intervenendo sull’approvazione del processo verbale, contestava la validità dell’elezione dei quarantacinque cittadini in quanto l’applicazione dell’art. 56, comma terzo, R.C. sarebbe in contrasto con la Costituzione, sia perché l’art. 135, u.c. Cost. prescrive l’identità di sistema elettorale con quello dei giudici costituzionale di elezione parlamentare, sia perché la disposizione del regolamento della Camera sarebbe dettata per tutt’altra ipotesi – ovvero sia per la elezione di collegi secondo una composizione proporzionale rispetto alla consistenza dei gruppi parlamentari – radicalmente incompatibile con la scelta di cittadini chiamati a svolgere una delicata funzione giurisdizionale. Sulla scorta di tali argomentazioni, il parlamentare arrivava a preconizzare l’invalidità dell’elezione e, a cascata, della successiva estrazione, che avrebbe potuto essere rilevata dalla Corte costituzionale in sede di verifica dei titoli di ammissione. La Presidenza della Camera rispondeva che, essendo stato costituito l’elenco originario secondo quella prassi, anche l’integrazione doveva avvenire secondo il medesimo metodo, essendo impossibile «procedere a mutamenti di disciplina nel corso di un procedimento già iniziato con determinate regole»<sup>14</sup>.

La prassi sarà abbandonata nella XII legislatura, allorché si tornerà a quella seguita nel 1962. In questo caso, tuttavia, la difficoltà di raccogliere un consenso così ampio su ciascun singolo nominativo, dilatò notevolmente i tempi: furono necessari oltre quattro mesi e ben sette sedute (sei scrutini, una seduta senza quorum costitutivo), per giungere alla compilazione dell’elenco<sup>15</sup>. In tal caso, peraltro, si deve notare che la composizione dell’elenco si intrecciava problematicamente con l’elezione di ben tre giudici costituzionali e che, con ogni probabilità, le difficoltà nell’elezione di quest’ultimi di rifletteva anche sul primo adempimento (in effetti, due dei tre giudici costituzionali e l’elenco dei quarantacinque saranno eletti nella medesima seduta).

Infine, nella XV legislatura, di nuovo si fa ritorno alla prassi dell’applicazione dell’art. 56, comma terzo, R.C., approvando la lista in una unica seduta.

---

<sup>13</sup> Cfr. Parlamento in seduta comune, VII legislatura, seduta n. 6, 10 febbraio 1977.

<sup>14</sup> Così il Presidente della Camera, on. Pietro Ingrao, in risposta alla richiesta dell’on. Del Castillo: Parlamento in seduta comune, VII legislatura, seduta n. 7, 3 marzo 1977 (protratta fino all’11 marzo 1977).

<sup>15</sup> Parlamento in seduta comune, XII legislatura, seduta n. 9, 20 settembre 1995; successivamente, il Parlamento in seduta comune si è riunito in seduta n. 10, 10 ottobre 1995; n. 11, 15 novembre 1995; n. 12, 23 novembre 1995; n. 13, 12 dicembre 1995; n. 14, 17 gennaio 1995; n. 15, 24 gennaio 1996.

E' innegabile che l'applicazione dell'art. 56, c.3 R.C., quale norma procedurale del Parlamento in seduta comune, pone qualche profilo di perplessità in termini di legittimità costituzionale.

Alcune ricostruzioni recenti hanno sottolineato che l'elezione parlamentare dei quarantacinque cittadini «serva a caratterizzare questo collegio in chiave di sensibilità politica, poiché politica è la sostanza del giudizio che deve essere svolto<sup>16</sup>», mentre il sorteggio garantirebbe il principio del giudice naturale e con l'imparzialità della funzione giurisdizionale<sup>17</sup>. Ne consegue che, almeno sul piano sistematico, la convenzione instauratasi per la ripartizione, fra i gruppi parlamentari, degli eligendi non sarebbe in contrasto con la Costituzione: al contrario, aumenterebbe il tasso di rappresentatività dell'elenco. D'altra parte, analoga convenzione – seppur dai contorni più fluidi, almeno nell'esperienza più recente – esiste anche per l'elezione dei giudici costituzionali<sup>18</sup>.

Ciò che desta perplessità, invece, è la radicale diversità del sistema elettorale utilizzato per i giudici costituzionali e per i quarantacinque cittadini. Se l'individuazione dei candidati è affidata alle intese fra i gruppi parlamentari trasfuse poi in una lista dal Presidente della Camera, su tale lista i parlamentari non possono che esprimersi con un *sì* o *no*, senza possibilità di inserire nell'elenco altri nominativi diversi da quelli concordati o senza poter votare per alcuni in modo favorevole e per altri in modo contrario.

La soluzione attuale – deve essere riconosciuto - presenta evidenti ed innegabili economie procedurali le quali, tuttavia, non hanno indotto il Parlamento ad approvare tempestivamente l'elenco entro il termine prescritto.

Ma la vera questione che il ritardo pone è quello dell'efficacia dell'elenco dei quarantacinque, dopo la scadenza del termine dei nove anni, in assenza di una specifica disposizione costituzionale. Se per i giudici costituzionali è espressamente previsto che, allo scadere del termine novennale, decorrente dal giuramento, essi cessino dalla carica e dall'esercizio delle funzioni, nulla si dice a proposito di ciò che accade ai cittadini inclusi nell'elenco (e non decaduti), al decorrere del termine. Le soluzioni in astratto prefigurabili sono due: o l'estensione analogica ad essi della regola del divieto di *prorogatio* o, al contrario, ipotizzare l'esistenza di una clausola generale di *prorogatio* dell'efficacia dell'elenco, di talché, anche decorso il novennio e

---

<sup>16</sup> Così G.L. CONTI, Art. 135, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2635.

<sup>17</sup> Fortemente critico sulla combinazione fra elezione parlamentare e sorteggio, A. PIZZORUSSO, *Art. 135 Cost.*, cit., 148, nota (1), a giudizio del quale il sorteggio «tende ad assicurare che chiunque possa far parte del collegio giudicante, così da impedire, tra l'altro, qualunque calcolo che si fondi su una valutazione preventiva dei probabili orientamenti dei giudici», mentre l'elezione mira «ad assicurare la sussistenza di un adeguato rapporto fra elettori ed eletti e, più precisamente (...), una rigida distribuzione proporzionale dei posti da ricoprire fra i partiti politici». Ne conclude l'A. che, nell'art. 135 u.c. Cost., per effetto della combinazione delle due tecniche, l'esito «conduce alla pura e semplice eliminazione di tali caratteristiche ed il sistema risulta conseguentemente privo di qualunque razionalità».

<sup>18</sup> Sull'esistenza, prima del 1993, di questa convenzione per l'elezione dei giudici costituzionali, A. PIZZORUSSO, *Art. 135 Cost.*, cit., 151; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1974, 77; successivamente, la convenzione pare essersi adeguata al contesto bipolare italiano. Attualmente, invece, in assenza di una chiara individuazione dell'area della maggioranza di governo e delle opposizioni, la convenzione sembra essere venuta tendenzialmente meno. Per alcune osservazioni sul punto, di recente, U. ADAMO, *In attesa della riforma costituzionale*, cit., 3.

dinanzi all'inerzia parlamentare, fra quei quarantacinque nominativi si dovrebbe procedere ugualmente all'estrazione, ricorrendone la necessità.

La seconda soluzione sembra preferibile.

La *ratio* dell'immediata cessazione dal giudice costituzionale (art. 135, quarto comma, Cost.) è da rinvenirsi, essenzialmente, nella volontà di accelerare la nomina dei giudici costituzionali da parte dei soggetti che sono titolari del relativo potere, evitando situazioni di *prorogatio* della permanenza in carica di un giudice che potrebbe avvenire *sine die* (e magari con finalità poco lodevoli: ad es., mantenendo in carica un giudice che assicuri un determinato orientamento)<sup>19</sup>.

Ad avviso di chi scrive, osta all'accoglimento della prima impostazione la circostanza della radicale diversità di posizione esistente fra il giudice costituzionale ed il cittadino inserito nell'elenco dei sorteggiabili. Il cittadino inserito nell'elenco non gode di un particolare *status*, salvo il possesso di particolari pretese o obblighi, di natura essenzialmente strumentale rispetto all'estrazione<sup>20</sup>. Solo a seguito di quest'ultima sussiste, per il cittadino il cui nominativo sia stato estratto, il fondamento giuridico per l'assunzione della qualifica di "giudice aggregato", che si perfeziona poi con il giuramento prestato nelle mani del Presidente della Corte costituzionale. Appare evidente, dunque, che la diversità delle posizioni non consente l'estensione della norma del divieto di *prorogatio*, dettata specialmente per i giudici costituzionali, anche a coloro che, ad ogni effetto, giudici costituzionali non sono.

Soccorre, quindi, in questo caso, il principio di continuità funzionale degli organi costituzionali, di cui la *prorogatio* costituisce una manifestazione<sup>21</sup>: l'elenco dei quarantacinque mantiene la propria efficacia, anche dopo lo spirare del termine novennale. Diversamente opinando, l'ordinamento costituzionale rimarrebbe privo del bacino dal quale attingere, tramite estrazione, i giudici aggregati, rendendo di fatto impossibile procedere al giudizio di responsabilità penale del Presidente della Repubblica.

Già in altra sede, a proposito della designazione dei giudici aggregati e del regime di incompatibilità loro applicato<sup>22</sup>, si era notato che il tema della disciplina giuridico-costituzionale dell'elenco dei quarantacinque, pur essendo probabilmente uno dei classici *casi di scuola*, non

<sup>19</sup> Su questo aspetto, ripercorrendo la vicenda che ha portato al divieto di *prorogatio*, cfr. A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 48-49; A. MANGIA, *La durata del mandato dei giudici costituzionali*, in A. ANZON - G. AZZARITI - M. LUCIANI (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale*, cit., 131 ss.

<sup>20</sup> Come rileva, in via esemplificativa, G. D'ORAZIO, *Giudice costituzionale*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1968, 972, il cittadino inserito nell'elenco gode del diritto a permanere nell'elenco, finché in possesso dei requisiti; il diritto a partecipare all'estrazione; l'obbligo di informare delle situazioni di incompatibilità e ineleggibilità o di documentare il possesso dei requisiti di eleggibilità, su richiesta della Corte; l'onere di non assumere uffici o svolgere attività che possano determinare situazioni di incompatibilità.

<sup>21</sup> Non è questa la sede per affrontare il dibattito sulla natura dell'istituto della c.d. *prorogatio*: si rinvia, sul punto, a A. A. ROMANO, *Proroga e prorogatio*, in *Enc.giur.*, 25, 1991, 1ss; G. D'ORAZIO, *Considerazioni critiche sulla prorogatio nell'organizzazione costituzionale italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 816 ss. e dello stesso A., *Prorogatio (diritto costituzionale)*, in *Enc.dir.*, 37, 1988, 428 ss.

<sup>22</sup> Ancora, se si ritiene, L. GORI, *L'incompatibilità dei cittadini eletti nell'«elenco dei Quarantacinque»*, cit., 122.



merita di essere confinato solo nell'indice degli argomenti da mandare a memoria per l'esame di diritto costituzionale.

A dispetto dal titolo di questo breve contributo, nessun «attentato alla Costituzione!», ma più semplicemente un Parlamento in seduta comune negligente. Un atteggiamento costituzionalmente responsabile richiederebbe che questo adempimento (con le connesse questioni interpretative) venisse eseguito con puntualità poiché, nella drammatica circostanza della messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica, il procedimento configurato dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali e dalle altre fonti attuative deve attivarsi e procedere senza polemiche o contestazioni, sollevate da parte delle forze politiche o del Presidente della Repubblica sotto accusa.

D'altra parte, la prassi applicativa – pur coi profili di perplessità individuati – consente al Parlamento di addivenire brevemente ed efficacemente alla soluzione, senza significativi “costi” transattivi fra i gruppi parlamentari (potrebbe essere il terreno sul quale, finalmente, si esercita l'autonomia regolamentare del Parlamento in seduta comune<sup>23</sup>?). E se il generale principio di continuità funzionale degli organi pare rimediare all'endemico ritardo del Parlamento, bisogna rammentare sempre che è dal rispetto di tutta la Costituzione, integralmente, anche laddove sembra prescrivere superate “liturgie” che si misura il grado di maturazione di una democrazia, in grado di reagire, all'interno di procedure consolidate, anche agli eventi più imprevisi dalla vita istituzionale.

---

<sup>23</sup> Su questo aspetto, si richiama lo studio di A. MANNINO, *La potestà regolamentare del Parlamento in seduta comune*, in AA.VV., *Studi in onore di Andrea Arena*, Padova, 1981, 3, 1285.