



Rivista N°: 1/2024  
DATA PUBBLICAZIONE: 24/01/2024

AUTORE: Maria Cristina Grisolia\*

## LA CORTE COSTITUZIONALE QUALE FATTORE DI STABILIZZAZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO. UNA IPOTESI DA VERIFICARE\*\*

### THE CONSTITUTIONAL COURT AS A FACTOR IN STABILIZING THE CONSTITUTIONAL SYSTEM. A HYPOTHESIS TO BE TESTED

*Sommario: 1. La Corte costituzionale quale fattore di stabilizzazione della forma di governo. Le caratteristiche impresse sulla forma di governo attraverso la giurisprudenza sui conflitti - 2. Gli effetti prodotti dai comportamenti della Corte sul modello della forma di governo.*

## 1. La Corte costituzionale quale fattore di stabilizzazione della forma di governo. Le caratteristiche impresse sulla forma di governo attraverso la giurisprudenza sui conflitti.

Negli sviluppi che hanno caratterizzato la nostra forma di governo il ruolo giocato dalla Corte costituzionale, di indubbia centralità, è stato da sempre variamente interpretato e definito nella sua complessa evoluzione.

Nell'affrontare il problema, mi sono chiesta se, in un momento in cui è tornato all'ordine del giorno il tema dei meccanismi della razionalizzazione degli assetti di governo, meccanismi promessi ma insufficientemente attuati nella nostra Costituzione, il nostro organo di garanzia costituzionale abbia finito per divenire esso stesso, se non proprio un elemento di razionalizzazione, un essenziale fattore di stabilizzazione.

---

\* Già Ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Firenze.

\*\* Intervento introduttivo alla II sessione del XXXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana", Brescia, 27-28 ottobre 2023.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897 La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line) Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche Direttore Responsabile: Prof. Sandro Staiano — Direttori: Prof.ssa Elisabetta Catelani, Prof. Claudio Panzera, Prof. Fabrizio Politi, Prof.ssa Antonella Sciortino.

Un interrogativo, questo, che avanzo in modo un po' provocatorio, aprendo un dibattito che prende avvio da riflessioni (quelle scritte da Andrea Morrone nella relazione "la Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?") che, invece, tendono a dimostrare il contrario.

Due, lo sappiamo, i profili che rilevano quanto al rapporto tra forma di governo e Corte costituzionale; intendendosi qui richiamare la nozione di forma di governo, nella sua accezione più restrittiva e tradizionale che guarda ai soli rapporti tra gli organi politici posti ai vertici del nostro ordinamento costituzionale.

Due dicevamo i profili che rilevano.

Il primo, quello che guarda all'apporto fornito dal giudice delle leggi nella determinazione delle caratteristiche che nei fatti sono venute a specificare il modello originario attraverso, ma non solo, la giurisprudenza sui conflitti.

L'altro, quello che guarda invece agli effetti prodotti su tale modello dai comportamenti della Corte. E ciò attraverso le complesse dinamiche che hanno caratterizzato nel tempo la difficile relazione tra le istituzioni di indirizzo e le istituzioni di garanzia (la Corte costituzionale, ma anche il Capo dello Stato e la magistratura).

Nella stringatezza che si deve ad un intervento introduttivo, quali gli spunti che vorrei proporre su ambo i versanti che ho appena richiamato.

Le caratteristiche impresse dalla Corte sul modello della nostra forma di governo.

Non è facile trarre in poche righe le fila di una giurisprudenza, quale quella sui conflitti, che sappiamo particolarmente discontinua. Certo è, tuttavia, che il primo dato che mi sembra emerga sia nel senso dell'assunzione da parte del nostro organo di garanzia di un comportamento sostanzialmente prudente e tendenzialmente conservativo. Volto, dunque, più che a promuovere meccanismi di razionalizzazione a mantenere fermo il dato originario.

Mi sembra condivisibile, infatti, la posizione di chi, attardandosi sul tema (penso alla relazione di Andrea Simoncini al seminario del Gruppo di Pisa su "Corte costituzionale e processi di decisione politica" e al lavoro di poco precedente di Tania Groppi su Politica del diritto), ha sottolineato come dalle decisioni della Corte emergesse fin da subito forte la difesa dell'idea di un assetto di poteri fondato su quello che si è definito il tradizionale "monismo parlamentare". Un monismo costruito intorno alla centralità delle Camere come luogo geometrico della rappresentanza nazionale e sulla conseguente tutela della sovranità della legge e della funzione legislativa, quali forme privilegiate del nostro sistema delle fonti. Un'idea rispetto alla quale la Corte avrebbe, dunque, finito per giocare un ruolo più che propulsivo, piuttosto conservativo degli originari equilibri costituzionali.

E' questa una posizione che mi pare rimanga prevalente - ma tale affermazione è tutta da verificare - anche dopo la svolta maggioritaria degli inizi degli anni 90. E ciò nonostante l'indubbio apporto fornito dal giudice costituzionale a quel cambiamento (penso naturalmente alla sua giurisprudenza in tema di ammissibilità dei referendum elettorali).

In questo senso possono essere in qualche modo dimostrative due pronunce ancora recenti, tra loro pressoché contemporanee, che mi sono subito venute alla mente.

La prima è quella con la quale la Corte ha risolto, a favore del primo, il conflitto apertosi tra il Capo dello Stato e la magistratura di Palermo a seguito delle indagini relative alla c.d. inchiesta sui rapporti fra mafia e politica (la sentenza n. 1 del 2013).

Inequivoco, mi pare, il segnale fornito dal giudice costituzionale verso la riconferma di una “normalità istituzionale”, che allora registrava non poche ambiguità. Un segnale che giungeva, infatti, in un momento assai confuso e delicato dello sviluppo della nostra forma di governo, marcato da improvvise torsioni del ruolo presidenziale che, a giudizio di molti, calcando la distanza dal modello originario, sembrava definitivamente evolversi in senso presidenziale.

Ciò che emerge da quella sentenza è, infatti, la ferma ricomposizione delle dinamiche in atto secondo le logiche tradizionali della nostra forma di governo. In riferimento alla quale, a dispetto della prassi in atto, veniva fermamente confermato l’indiscusso e inalterato ruolo giocato dal Presidente della Repubblica secondo Costituzione. Quale “magistratura di influenza in funzione di moderazione e di stimolo degli altri poteri”. E, quindi - come volle sottolineare la Corte – ben lontano dall’assumere una funzione “governante”, ma piuttosto ancora una volta di garanzia del corretto funzionamento del sistema.

La seconda pronuncia è la tanto nota quanto discussa sentenza n. 1 del 2014, seguita dalla sentenza n. 35 del 2017, che ne ha coerentemente ribadito gli indirizzi.

Con questa pronuncia, lo sappiamo, la Corte, stante il convulso evolversi di una legislazione elettorale incapace di razionalizzare i nuovi meccanismi di selezione della rappresentanza politica conseguenti ai due referendum elettorali del 1991 e del 1993 e stante l’inerzia dimostrata dal legislatore nell’esercitare le sue doverose competenze, si è assunta il compito di definire le linee entro le quali si dovesse muovere la pur ampia discrezionalità del legislatore. E ciò anche a costo di forzare al massimo i tradizionali meccanismi di accesso alla giustizia costituzionale e di contraddire un ancora non lontano indirizzo più restrittivo espresso in materia (“la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali – aveva affermato la Corte - costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa: v. sentenza 242 del 2012).

In tale contesto essa, pur protesa alla ricerca di un giusto equilibrio tra la libertà della politica e la tutela di primari valori, quali quelli dell’uguaglianza del voto e del principio di rappresentanza, non mancò di sottolineare (e quasi testualmente ribadire nella pronuncia successiva) come tali valori costituissero non solo i fondamenti primi di un organo, il Parlamento, posto al centro di un sistema di democrazia rappresentativa, ma - e questo è il punto - anche i principi inviolabili della stessa forma di governo parlamentare prefigurata dalla Costituzione. Una forma di governo, quella parlamentare, che veniva così a costituire il punto di approdo e il riferimento principale al quale si dovevano ricondurre le dinamiche politiche che si venivano a determinare nel Paese.

E, tuttavia, nonostante sia rimasta sostanzialmente immutata la posizione garantista esercitata dalla Corte sull’impianto originario della nostra forma di governo, ciò che è invece mutato, soprattutto a partire da quella svolta, è il “verso”, diciamo così, con cui tale posizione è stata esercitata.

Una svolta che, condizionando profondamente il normale evolversi delle vecchie convenzioni che avevano fino allora retto il sistema, ha dato al giudice costituzionale, proprio attraverso lo sviluppo delle pronunce sui conflitti, l'occasione non solo per guidare ma anche per ricomporre (potremmo dire razionalizzare) i nuovi e fragili equilibri istituzionali.

Dalla indubbia varietà delle questioni giunte al giudice delle leggi a causa del “nervosismo istituzionale” determinatosi col mutare del quadro politico che si era creato in quel momento, ciò che emerge è infatti l'impegno esercitato dalla Corte più che di conservare, di correggere e guidare i nuovi equilibri in movimento; quasi che essa si sia assunta il compito – come del resto ha bene sottolineato Enzo Cheli – “di garantire un passaggio ordinato dalle vecchie alle nuove forme istituzionali, adattandole ed adeguandole al mutare di tale contesto in “un quadro di continuità costituzionalmente controllato”(E. Cheli, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, “Quaderni costituzionali”, n.1, 2019).

Una continuità, quella che sembrerebbe aver cercato di garantire la Corte, dunque, non statica ma dinamica: in qualche modo, dicevo, razionalizzatrice dell'evoluzione del sistema.

Difficile qui dare la dimostrazione della bontà di un tale assunto. E 'possibile però individuare qualche indicatore che possa dare sostegno ad una tale tesi.

Sotto questo aspetto mi pare risulti assai significativa tutta la complessa e variegata giurisprudenza posta in essere dalla Corte in tema di autonomia degli organi parlamentari. Prima, fra tutte, quella relativa alle immunità dei membri delle Camere. Una giurisprudenza dove il giudice costituzionale, pur senza metterne in discussione l'originario valore, ha segnato i confini invalicabili del difficile rapporto tra la garanzia dell'autonomia delle Camere e l'uguale garanzia dello stato di diritto.

Ma ancora, fra le pronunce più risalenti, rimane significativa la sentenza con la quale fu risolto il c.d. “caso Mancuso” (la sentenza n. 7 del 1996). Una pronuncia che, con un colpo solo, mise a punto una serie di problematiche che ruotavano intorno ai non chiari rapporti disegnati dai nostri costituenti all'interno dell'organo governo e alla sua relazione nel circuito fiduciario tra questo e il Parlamento. Rispetto al quale la Corte, ponendo fine alle molte ambiguità che lo contrassegnavano (e ancora mi pare lo contrassegnino) affermò che la sfiducia individuale, allora contestata dal ministro di grazia e giustizia, doveva essere considerata quale elemento intrinseco al disegno tracciato dalla Costituzione. Dove il principio della collegialità, se infranto per l'azione di un singolo ministro, non può che risultare rafforzato – e cito le parole della Corte – proprio “dal ricorso, quando una delle Camere lo ritenga opportuno, all'istituto della sfiducia individuale”.

Il giudice costituzionale veniva così a definire alcune fra le coordinate principali della nostra forma di governo, con un rilievo ed una importanza che è pari ad un'altra pronuncia di alcuni anni successiva: la sentenza n. 200 del 2006, che risolse il conflitto tra Capo dello Stato e ministro di grazia e giustizia sulla titolarità del potere di grazia.

Una pronuncia con la quale, lo si voglia o meno (essa fu, infatti, da più parti criticata per il modo con cui la Corte aveva risolto quel conflitto) il giudice costituzionale fece finalmente

chiarezza sui non bene definiti rapporti intercorrenti tra Capo dello Stato e Governo, ricomponendo l'intricato *puzzle* dell'istituto della controfirma sugli atti presidenziali e definendo rispettivi ruoli e responsabilità.

Ed, infine, questa volta tra le pronunce più recenti, mi viene da ricordare l'ordinanza con la quale la Corte, sciogliendo finalmente il nodo che essa stessa aveva stretto nella sua giurisprudenza sull'art. 68 Cost, ha ammesso il singolo parlamentare a sollevare conflitto contro la Camera di appartenenza per far valere vizi del procedimento legislativo.

La questione, che non a caso era stata posta da Roberto Bin nel suo libro sui conflitti tra i casi "di scuola" (R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996), non si può dire che si sia conclusa con la necessaria chiarezza, tanto che per il "detto" e il "non detto" ha finito per non essere fino ad ora applicata

E tuttavia, indiscussa rimane l'importanza del definitivo riconoscimento in capo al singolo parlamentare di prerogative che gli spettano in quanto rappresentante della Nazione. Prerogative che - come da tempo Nicola Zanon ci aveva limpidamente chiarito - egli può far valere anche contro la propria Camera di appartenenza, rispetto alla quale è in grado di esprimere in modo definitivo e concluso la propria volontà (N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, Milano 1991).

Innegabile, dicevo, l'importanza della questione che, in quel caso, riguardava addirittura uno dei nodi centrali del circuito dell'indirizzo politico: l'*iter* di approvazione della legge di bilancio.

Innegabile l'importanza di tale decisione anche per un altro motivo. Essa, infatti, nel riconoscere al singolo parlamentare la possibilità di far valere le proprie prerogative contro la propria Camera di appartenenza, veniva ad aggiungere in un sistema già gravato da un evidente affaticamento nei rapporti tra maggioranza ed opposizione, un nuovo importante "tassello" di razionalizzazione dei meccanismi di controllo, che veniva a radicarsi proprio all'interno degli organi parlamentari.

Ma questi non sono che *flash* che propongo all'attenzione, estraendoli da una giurisprudenza assai ampia e complessa, la quale richiederebbe ben altra considerazione.

## **2. Gli effetti prodotti dai comportamenti della Corte sul modello della forma di governo.**

Se si guarda la Corte in questa prospettiva, lo scenario assume ancora maggiore forza ed evidenza.

Il dato, infatti, che ha caratterizzato fin dall'inizio l'attività del nostro organo di giustizia costituzionale è stato il suo indubbio dinamismo, il quale è andato molto al di là della sua originaria collocazione nel sistema. Un dinamismo che, alimentatosi nel tempo a fronte delle molte disfunzioni registrate ai vertici del nostro ordinamento costituzionale, le ha ormai consegnato un ruolo di indubbia centralità. E ciò, lo sappiamo, sia sul versante dei rapporti con il legislatore, sia sul versante dei rapporti con l'autorità giudiziaria.

Rappresentano dati inconfutabili: l'ampio bagaglio degli strumenti processuali e decisorii ormai accumulati dalla Corte; il non più contenuto controllo sulla ragionevolezza del legislatore, che ha di recente raggiunto il suo culmine con il superamento della teoria delle c.d. rime obbligate; la crescente esposizione mediatica e che ha procurato al giudice delle leggi l'accusa di un accumulo di legittimazione, che andrebbe ben oltre i limiti del naturale raccordo con l'opinione pubblica ed il Paese.

Ma queste sono cose a tutti note.

Come sono a tutti note le principali ragioni che sono all'origine di questo sviluppo. Che ha nello sfondo la permanente crisi politica ed istituzionale che ha connotato la storia del nostro Paese, unita all'estrema debolezza e latitanza dell'organo legislativo; oltre che, e prima di tutto, la particolare contingenza storica che ha accompagnato la nascita di questo organo nel nostro sistema.

Un organo che, fortemente ostacolato dalla iniziale diffidenza che ne ha ritardata l'istituzione e chiamato a svolgere la sua funzione in un contesto ordinamentale dominato da una generale incertezza (incertezza sui parametri normativi che dovevano guidare il suo operato, incertezza sulla sua natura e sulla stessa collocazione ai vertici del sistema, subito evidenziata dal contrasto che essa dovette affrontare con l'Alta Corte di giustizia della regione siciliana); un organo, dicevamo, che proprio in ragione delle particolari contingenze in cui esso è nato e che poi ne hanno accompagnato lo sviluppo, ha fin da subito avvertito la necessità di attestare l'importanza del suo ruolo, assecondando le inequivoche richieste di intervento e ampliando con disinvoltura la sfera entro la quale erano state definite le sue competenze.

La questione che ora rileva è però se - come dicevamo all'inizio - la posizione che la Corte è venuta acquisendo possa essere letta, alla fine, quale elemento, sia pure inedito, di una possibile razionalizzazione o almeno stabilizzazione del sistema; ovvero se tale posizione costituisca un fattore che altera il necessario equilibrio fra i poteri. Quale elemento, dunque, non di stabilizzazione, ma di alterazione di un ordinato sviluppo del sistema, in ragione del quale si reclama da più parti un necessario "riposizionamento" che ripristini l'ordine originario. E cioè, a dirla con Massimo Luciani nel suo ultimo libro, che "rimetta ogni cosa al suo posto" (M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023).

Chi, però, ha da sempre difeso l'operato del nostro giudice costituzionale, come Enzo Cheli, ha invece dato una risposta positiva al problema. Si è così sottolineato l'indispensabile ruolo svolto dalla Corte la quale, adeguandosi ed adattandosi alle continue dinamiche istituzionali, si è posta quale sede di compensazione di conflitti sociali e politici non altrimenti risolvibili e quale fermo custode dei valori e dei principi costituzionali (E. Cheli, *Il giudice delle leggi*, Bologna, 1996).

E, ancora, sempre a difesa dell'operato della Corte, proprio a fronte della crisi della legge e della rappresentanza degli organi parlamentari, riprendendo in versione moderna lo nota tesi espressa da Franco Modugno nel convegno fiorentino del 1981, si è parlato dell'attività spesso risolutiva posta in essere dal giudice costituzionale come una vera e propria "risorsa", da esso messa in campo in funzione non "oppositiva", ma piuttosto "cooperativa" per il raggiungimento di un obiettivo comune: quello del perfezionamento della legge e dello

Stato di diritto, altrimenti non raggiungibile (M. Dogliani, *La sovranità (perduta?) del Parlamento e la sovranità (usurpata?) della Corte costituzionale*, in *Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, a cura di R. Romboli, Torino, 2017).

Se poi concentriamo lo sguardo al momento in cui si è notevolmente accentuato il ruolo espansivo della Corte, e cioè il momento di massima torsione della nostra forma di governo registrata con l'inizio del maggioritario, potrebbe addirittura assumere una qualche suggestione l'accostamento del ruolo espansivo assunto dalla Corte con l'uguale ruolo espansivo svolto dal Capo dello Stato.

Organi, il Capo dello Stato e la Corte, tra loro non così diversi pur nelle loro indubbe specificità, come ci ha a suo tempo detto Roberto Romboli (R. Romboli, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Bologna, 1997) e comunque accomunati dall'esercizio della medesima funzione di garanzia del nostro impianto costituzionale. Costretta per entrambi, la funzione di garanzia di cui essi sono titolari, ad una obbligata espansione proprio a causa del difficile avvio del maggioritario e dell'acuirsi dei contrasti tra gli organi di governo. E ciò, non certo ai fini di una dilatazione, qualunque essa sia, ma proprio al fine di adempiere il *munus* - come lo ha definito Ruggeri - ad essa assegnato di controllo su meccanismi ordinamentali, difettosi e mal funzionanti. (v. Ruggeri, *Introduzione in La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006).

Certo la Corte non è il Capo dello Stato, e gli eventuali sconfinamenti nel perimetro della politica mettono in gioco per essa, come invece non è per il Capo dello Stato, il labile equilibrio su cui si gioca nel nostro ordinamento il rapporto tra politica e giurisdizione.

La posta in gioco è evidentemente molto alta e forse pretende una ulteriore giustificazione che liberi il giudice costituzionale da qualsivoglia dubbio di prevaricazione.

Non so qui suggerire la risposta.

Posso solo ricordare la soluzione data da chi, ponendosi tra coloro che guardano con favore l'operato della Corte, richiamano il primario dovere che grava sul giudice costituzionale di "fare giustizia" (costituzionale) a fronte delle molte lacune ed inadempienze di un Legislatore volutamente o forzatamente reticente. Un dovere, quello di fare giustizia - ha sottolineato Gaetano Silvestri in un noto saggio su *Questione giustizia di pochi anni fa - vera testimonianza del primato della Costituzione e dei suoi principi*" (G. Silvestri, *Del rendere giustizia costituzionale*, "Questione giustizia", n.4, 2020).