

NOTA DEL CURATORE

Il presente volume rappresenta l'undicesimo di una serie dedicata agli aspetti processuali della giurisprudenza costituzionale ed è relativo al triennio 2017-2019. Gli undici volumi vengono così a coprire un arco temporale pari a trentatré anni di giurisprudenza.

L'intenzione è sempre quella di verificare, nel triennio preso in considerazione, le conferme ed i cambi di giurisprudenza con riguardo alle regole del processo costituzionale, nella convinzione che il loro rispetto segni un elemento di grande importanza per la collocazione del nostro Giudice costituzionale nella forma di governo e per la sua qualificazione quale soggetto più vicino alla politica oppure più prossimo alla giurisdizione e quindi in fondo per la sua legittimazione nel sistema costituzionale.

Circa a metà degli anni Ottanta del secolo scorso, allorché il presidente della Corte Saja, sulla base del principio per cui "giustizia lenta, non è giustizia", espresse il proposito di procedere alla eliminazione delle cause pendenti e poi passò a metterlo in pratica, il Professore mi chiese di seguire quella giurisprudenza, per molti versi alluvionale, ai fini della massimazione per la rivista *Il Foro italiano*, che lui dirigeva per la parte del diritto costituzionale.

Le decisioni della Corte costituzionale furono in quei tre anni ben 2402 (rispettivamente 641 nel 1987, 1165 nel 1988 e 596 nel 1989), un numero di pronunce superiore a quello che la Corte ha depositato negli ultimi otto anni (2012-2019), che è infatti pari a 2318.

Evidente che le decisioni non potessero essere pubblicate con i criteri fin allora seguiti, per cui fui incaricato di procedere ad una selezione di quelle, per ragioni di merito o processuali, più significative e di pubblicare decisioni-campione, per poi ricostruire nella nota redazionale tutte le altre pronunce che presentavano aspetti di analogia.

Fu nello svolgimento di questo lavoro che maturò l'idea di riassumere, alla fine, le linee principali relative all'adattamento delle regole processuali allo scopo di raggiungere l'eliminazione dell'arretrato e di riflettere sulla incidenza che ciò avrebbe potuto avere per il futuro ruolo del Giudice costituzionale.

Il primo volume degli *Aggiornamenti* ebbe infatti ad oggetto la giurisprudenza del triennio 1987-1989 e per la sua realizzazione chiesi ed ottenni la disponibilità a collaborare da parte di uno studente, alla fine dei suoi studi universitari, di una neolaureata e di un giovane ricercatore. La cosa sarà per loro di buon auspicio,

dal momento che oggi sono tutti e tre autorevoli colleghi di diritto costituzionale.

Dopo aver raccolto i diversi contributi, pensai alla possibilità di promuovere una discussione assolutamente libera ed informale sui risultati della ricerca, invitando a Pisa alcuni colleghi, più o meno della mia generazione, che si erano in particolare dedicati allo studio della giustizia costituzionale.

Per questo fu loro inviato per posta, insieme all'invito, un plico contenente le fotocopie delle prime bozze del volume (altri tempi ...), il quale fu poi pubblicato nell'aprile 1990, mentre la suddetta riunione si tenne il 5 maggio dello stesso anno.

Sia il volume che la riunione non erano stati pensati come qualcosa che avrebbe dovuto avere un seguito, per cui quello che poi è accaduto è stato in larga misura casuale.

Nella riunione si svolse un acceso e proficuo dibattito, senza relatori o interventi programmati, ma del tutto "a ruota libera", secondo modalità lontanissime da quelle in uso nei convegni o seminari della nostra disciplina.

La cosa ebbe successo e si pensò quindi di ripeterla l'anno successivo in altra sede, seguendo la medesima formula e sempre su temi relativi alla giustizia costituzionale e decidemmo pure di dare un nome al gruppo dei partecipanti, scegliendo quello di "giovani costituzionalisti", che fu poi oggetto di critica o di ironie da parte dei colleghi più anziani.

Gli incontri annuali sono poi proseguiti senza interruzione fino ad oggi, anche se l'impossibilità di fermare il tempo a quella prima riunione pisana, ci suggerì pochi anni dopo di cambiare la denominazione ed adottammo quindi quella, tuttora esistente, di "Gruppo di Pisa".

Nello stesso anno (1990), con il Professore, avanzammo la richiesta di istituire presso la facoltà di Giurisprudenza pisana un corso di dottorato. Allora il dottorato era solamente nazionale e vigeva la regola per cui sulla stessa materia poteva sussistere in Italia un solo corso di dottorato. Dal momento che l'Università di Bologna per pochi mesi ci aveva preceduto avanzando la richiesta di un dottorato in diritto costituzionale, decidemmo di proporre al ministero un dottorato in giustizia costituzionale. La proposta venne accolta e, a partire dall'anno accademico 1991-1992, prese inizio il dottorato ed i relativi incontri.

Gli incontri annuali dei "giovani costituzionalisti", poi "gruppo di Pisa", e l'organizzazione e partecipazione alle lezioni del dottorato in giustizia costituzionale, furono le ragioni principali che portarono alla scelta di ripetere negli anni successivi la ricerca sugli aspetti processuali della giurisprudenza costituzionale svolta con riguardo agli anni di smaltimento dell'arretrato, che proseguì quindi con gli stessi criteri, per quanto via via affinati, seguendo anche lo stesso spazio temporale del triennio.

L'esperienza degli *Aggiornamenti* è stata poi di grande utilità anche per la realizzazione, alcuni anni dopo (2003), del progetto di scrivere un manuale di *Giustizia costituzionale* (oggi giunto alla sesta edizione), insieme allo studente che aveva collaborato al primo volume e ad una più giovane studiosa che pure ha partecipato a nove degli undici volumi degli *Aggiornamenti* pubblicati.

Una esperienza certamente importante per la impostazione del manuale che ha cercato – sulla base degli insegnamenti del Professore e delle sue *Lezioni di diritto costituzionale* – di valorizzare la giurisprudenza costituzionale, presentando agli studenti una giustizia costituzionale “vivente”.

Le edizioni successive degli *Aggiornamenti* hanno svolto una analisi più approfondita rispetto alle prime, introducendo anche riflessioni su tematiche di più ampia portata e/o commenti più puntuali.

Di conseguenza il numero delle pagine è andato inevitabilmente aumentando e dalle 309 pagine con le quali avevamo cercato di sintetizzare l'andamento espresso dalla Corte attraverso 2402 decisioni, si è passati alle 450 pagine relative alle 854 decisioni del triennio 2014-2016.

Per questo ho chiesto ai collaboratori di questo volume di ridurre, nei limiti del possibile, l'ampiezza dei contributi limitando l'analisi agli aspetti processuali ed agli elementi di effettiva novità del triennio. Grazie alla sensibilità degli autori, il presente volume si riduce esattamente di cento pagine rispetto al precedente, senza perdere, a mio giudizio, in efficacia delle informazioni e dei giudizi sul triennio.

Dal momento in cui è nata l'idea di questi *Aggiornamenti* ad oggi moltissime cose sono cambiate e non solo perché la spedizione di un file ha sostituito la spedizione delle fotocopie delle bozze (oggi, come si dice, tutto si fa con un click). Diverso è indubbiamente, per le ragioni note, anche il modo di fare ricerca e quindi l'interesse per la realizzazione e pubblicazione di certe indagini. Si pensi ai diversi volumi pubblicati anni fa e che avevano come contenuto la ricostruzione commentata della giurisprudenza costituzionale su una determinata materia o sopra un certo istituto. Nessuno penserebbe, credo, oggi a qualcosa di simile, vista la possibilità di realizzare una ricerca del genere in poche ore, semplicemente incrociando alcune parole in un motore di ricerca.

Anche l'esame della giurisprudenza costituzionale, al pari di altri aspetti del diritto costituzionale, ha subito una grande trasformazione. I commenti (le note a sentenza) erano principalmente pubblicati su riviste quali *Giurisprudenza costituzionale*, *Il Foro italiano*, *Giurisprudenza italiana* e pertanto inevitabilmente a distanza di tempo rispetto al deposito della pronuncia commentata.

Adesso, con le riviste *online*, ci troviamo a leggere il commento prima della sentenza cui lo stesso si riferisce e comunque di fronte ad un numero di note ed osservazioni quasi impossibile da seguire, anche perché a volte la stessa sentenza viene commentata anche quattro, cinque volte dallo stesso autore.

Una innovazione degli ultimi anni che certamente svolge una chiara incidenza sul lavoro degli *Aggiornamenti*, è rappresentata dall'analisi che ogni anno l'Ufficio studi della Corte costituzionale elabora in occasione della relazione annuale sullo stato della giustizia costituzionale. Lo studio infatti è sempre più specifico, puntuale e contiene tutte le indicazioni, anche relativamente agli aspetti processuali dei giudizi costituzionali.

Tutto questo non può non imporre una riflessione sulla perdurante utilità e significato che assume la pubblicazione di questi *Aggiornamenti* in tema di processo costituzionale.

Al momento ritengo che questa debba essere l'ultima edizione degli *Aggiornamenti*, almeno nella veste e organizzazione pensata alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, ci sarà tempo un triennio per pensare eventualmente ad una formula diversa e più in linea con il momento che stiamo vivendo.

In fondo se è vero che tre è il numero perfetto, con questo triennio si coprono trentatré anni, per avere ancora una combinazione tutta di tre dovremmo attendere di coprire trecentotrentatré anni e sinceramente, non essendo del tutto certo di poterlo garantire, meglio fermarsi qui.

Se e quanto questa pubblicazione sia stata utile ed abbia perseguito gli scopi che si proponeva non sta certamente a me giudicare, mi è però gradita l'occasione per ringraziare, ad uno ad uno, tutti i collaboratori che hanno partecipato e che hanno dato concretezza a questa idea. A loro si deve, se vi è stato, il successo della iniziativa.

Credo che tutti i ventidue collaboratori non potranno che concordare con me nel rivolgere un pensiero di grande riconoscenza al Professore, che sempre è stato disponibile nel consigliarci, nel rileggere i nostri scritti e nel segnalarci, con garbo, i nostri errori.

Questo volume è il secondo che sarà pubblicato dopo la sua scomparsa ed è valso a sottolineare ancora una volta quanto grande sia il vuoto che ci ha lasciato.

Se la morte del padre, con l'enorme sofferenza che essa comporta per un figlio, rientra purtroppo tra le cose naturali della vita, non altrettanto può dirsi quando a venir meno siano persone più giovani, legate da anni di affettuosa amicizia.

Nel corso dell'ultimo anno sono mancati due amici con i quali ho condiviso anni di studio, di ricerca, ma anche momenti di svago e di divertimento, insieme alle nostre famiglie.

Joerg Luther ha insegnato a Pisa per diversi anni (dal 1996 al 2001), durante i quali si è posto a disposizione totale della facoltà, sia a livello scientifico, sia a livello organizzativo ed anche per iniziative di altro genere (penso alla sua formidabile prestazione come portiere dell'incontro di calcio professori contro studenti). Mi piace ricordare la sua quasi ingenua spontaneità ed il senso del rispetto delle regole, come quando si rifiutò di spiegare in tedesco il nostro progetto Erasmus a studentesse provenienti dalla Germania che non conoscevano ancora la nostra lingua, precisando che, secondo i principi del programma, gli studenti dovevano parlare la lingua della Università ospitante o quando, essendo insieme a Vienna e sentendosi lui "padrone di casa", si scusava con me del fatto che quella mattina piovesse, assicurandomi che non era sempre così.

Con Paolo Carrozza ho condiviso gran parte della mia esperienza di ricerca universitaria. Laureatosi con il Professore poco dopo di me, ci siamo trovati a lavorare insieme, essendo allora gli unici due allievi. Moltissime, di conseguenza, le iniziative alle quali insieme abbiamo collaborato, a partire da quella prima riunione dei "giovani costituzionalisti" che ho ricordato, in cui Paolo parlò del "processo costituzionale come processo", ispirandosi nel titolo al noto saggio di Garcia de Enterría "el derecho constitucional como derecho" e dalla sua partecipazione agli *Aggiornamenti* in tema di processo costituzionale. Poi la sua presenza agli incontri

del Gruppo di Pisa, al volume sui 50 anni della Corte costituzionale e, più di recente, alle diverse edizioni del Corso di Alta Formazione in giustizia costituzionale e tutela dei diritti, solo per ricordare alcune delle attività svolte insieme. Ho sempre voluto molto bene a Paolo, credo e spero ricambiato, per quello che era e per quello che ci legava, naturale da provare come sentimento, ma difficile da spiegare.

Cari Joerg e Paolo, questo ultimo volume degli *Aggiornamenti* è dedicato, con struggente tristezza, al vostro ricordo.

Pisa, 20 luglio 2020

CAPITOLO I

COMPOSIZIONE, ORGANIZZAZIONE
E FUNZIONAMENTO DELLA CORTE
COSTITUZIONALE

di SAULLE PANIZZA

SOMMARIO: 1. La composizione della Corte costituzionale. – 2. L'organizzazione della Corte costituzionale: le garanzie di autonomia e indipendenza dell'organo e lo *status* dei giudici. – 2.1. Il Presidente e le altre articolazioni interne del collegio. – 3. Il funzionamento della Corte costituzionale: quadro statistico. – 3.1. Il rito: la scelta tra udienza pubblica e camera di consiglio. – 3.2. Il tipo di provvedimento: la scelta tra sentenza e ordinanza. – 3.3. Giudice relatore e giudice redattore. – 4. La modifica delle Norme integrative. – 5. Alcune notazioni particolari.

1. *La composizione della Corte costituzionale*

L'esame degli aggiornamenti relativi al nostro sistema di giustizia costituzionale per il triennio 2017-2019 inizierà dalla composizione della Corte costituzionale, con particolare riferimento agli avvicendamenti intervenuti¹.

Com'è noto, la struttura dell'organo è stabilita dalla Costituzione, che all'art. 135 prevede la presenza di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative, scelti fra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria e amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni d'esercizio. Ulteriori specificazioni in ordine alla nomina dei giudici costituzionali si ricavano dalla l. cost. n. 2/1967 e dalla l. n. 87/1953, quest'ultima contenente le norme sulla (prima) costituzione e

¹ Sull'analisi delle questioni sorte anteriormente, a partire dal 1987, si vedano le precedenti edizioni degli *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1990, 1993, 1996, 1999, 2002, 2005, 2008, 2011, 2014 e 2017; per una ricostruzione complessiva del sistema, v. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2018.

sul funzionamento della Corte costituzionale². Essi sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno dal giorno del giuramento, e alla scadenza del termine cessano dalla carica e dall'esercizio delle funzioni, con esclusione di qualunque forma di *prorogatio*.

Come evidenziato in varie occasioni anche in passato, un grave inconveniente è costituito dalla possibilità che si verifichino ritardi nella designazione dei giudici da parte degli organi competenti, in violazione del termine di un mese prescritto dall'art. 5, 2° comma, l. cost. n. 2/1967³. Ciò può determinare un pregiudizio ai valori sottesi alla completezza del *plenum*, primo fra tutti la funzione di sintesi ed equilibrio che dovrebbe derivare, oltre che dalla diversità dei soggetti ai quali la nomina è affidata, dalla composizione mista dell'organo (tecnico-giuridica e politico-istituzionale), e, più in generale, dal pluralismo dei membri della Corte (non soltanto ideologico, ma altresì di esperienze, umane e professionali, e di sensibilità).

Per molteplici ragioni, alcune fisiologiche e facilmente intuibili, altre più censurabili, è al Parlamento in seduta comune che si debbono sia il maggior numero di giudici eletti con ritardo sia la maggior consistenza dei ritardi, secondo una tendenza che ha trovato conferma anche in epoca recente⁴.

Complessivamente, nel triennio analizzato è giunto a scadenza naturale il mandato di tre giudici, due a suo tempo nominati dalla Corte di cassazione (Alessandro Criscuolo, cessato nel novembre 2017 e Giorgio Lattanzi, nel dicembre 2019), uno dal Presidente della Repubblica (Paolo Grossi, nel

*Scadenza
dei mandati
e sostituzione
dei giudici cessati*

² Per quanto riguarda i giudici di nomina presidenziale, l'art. 4 l. n. 87/1953 prevede che ciò avvenga con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri; l'art. 2 fissa invece i tre distinti collegi elettorali (Corte di cassazione, tre nomine; Consiglio di Stato e Corte dei conti, una nomina ciascuno) dai quali scaturiscono i giudici nominati dalle supreme magistrature; la l. cost. n. 2/1967 stabilisce le maggioranze necessarie, tanto per le nomine spettanti alle magistrature (maggioranza assoluta dei voti dei componenti del collegio, ovvero, qualora non sia raggiunta nella prima votazione, maggioranza relativa nella votazione di ballottaggio tra i candidati, in numero doppio dei giudici da eleggere, che abbiano raggiunto il maggior numero di voti) (art. 4), quanto per quelle di competenza del Parlamento in seduta comune (due terzi dei componenti l'Assemblea nei primi tre scrutini, mentre nei successivi è sufficiente la maggioranza, comunque qualificata, dei tre quinti) (art. 3).

³ L'inizio del procedimento per la sostituzione del giudice, automatico nell'ipotesi di scadenza naturale del termine novennale, è in ogni altro caso sollecitato dal Presidente della Corte attraverso l'immediata comunicazione all'organo competente.

⁴ Per la ricostruzione di talune vicende e l'esame delle difficoltà del Parlamento in seduta comune a eleggere i giudici della Corte, con la conseguente sequela di scrutini che, sovente, si rendono necessari, v. U. ADAMO, *Breve nota sulla tempistica che ha guidato il Presidente della Repubblica a nominare i due giudici della Corte costituzionale*, in *www.osservatorioaic.it*, fasc. n. 3/2014, ID., *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*, id., fasc. n. 3/2015.

febbraio 2018). In tutti questi casi, alla sostituzione si è provveduto con la consueta tempestività da parte degli organi preposti: nell'ordine, Giovanni Amoroso, Presidente di sezione della Corte di cassazione, ha giurato il 13 novembre 2017; Francesco Viganò, professore ordinario di diritto penale, nominato dal Presidente della Repubblica, ha giurato l'8 marzo 2018; Stefano Petitti, Presidente di sezione della Corte di cassazione, ha giurato il 10 dicembre 2019.

Nel triennio è altresì giunta a soluzione, ma con sensibile ritardo, la vicenda innescata dalle dimissioni di Giuseppe Frigo (avvenute nel novembre 2016)⁵. Come accaduto più volte anche in passato, la sostituzione ad opera del Parlamento in seduta comune ha fatto registrare vicende piuttosto tormentate⁶. Soltanto nel luglio 2018, a oltre un anno e mezzo di distanza, le Camere riunite hanno provveduto all'elezione di Luca Antonini, professore ordinario di diritto costituzionale, che ha giurato il 26 luglio 2018.

2. *L'organizzazione della Corte costituzionale: le garanzie di autonomia e indipendenza dell'organo e lo status dei giudici*

Passando a esaminare i profili organizzativi, occorre dire che si tratta di aspetti che si connettono in prevalenza alla posizione della Corte e dei suoi componenti nel sistema, concorrendo a definire il grado di autonomia e indipendenza dell'organo e le modalità di svolgimento delle funzioni proprie della giustizia costituzionale.

Lo *status* del giudice costituzionale è nozione tradizionalmente ricondotta a un complesso di disposizioni, nel nostro caso contenute in varie fonti normative, relative ai motivi di cessazione e sospensione dalla carica, alle cause di incompatibilità, alle garanzie (di inamovibilità dall'ufficio, di immunità per le opinioni espresse e i voti dati, di improcedibilità, senza l'autorizzazione della Corte, delle azioni penali mosse nei loro confronti), alla retribuzione, ecc., con una sorta di appendice, rappresentata da quanto accordato ai giudici per il periodo successivo alla scadenza del mandato⁷. Quest'ulti-

Status dei giudici

⁵Eletto dal Parlamento in seduta comune, aveva prestato giuramento il 23 ottobre 2008; in generale, sul tema delle dimissioni nella prospettiva giuspubblicistica, si può vedere S. PANIZZA, *Le dimissioni nel diritto costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2018.

⁶V. già gli *Aggiornamenti*, 2017, 4, allorché si ricordava, ad alcuni mesi dalle dimissioni, la severa presa di posizione del Presidente della Repubblica nei confronti delle Camere, con la sottolineatura dell'urgenza di provvedere.

⁷La nozione di *status* rappresenta un concetto di per sé piuttosto generico, costituito da un contenuto variegato e di difficile delimitazione; si può intenderlo, analogamente a quel che accade per altri soggetti pubblici, come il complesso di situazioni giuridiche connesse, nella fattispecie, alla funzione di giudice costituzionale, a partire dal momento

ma situazione, in particolare, che si traduce nel riconoscimento della qualifica di “giudice emerito”⁸, ha suscitato nel tempo un certo interesse, vuoi con riguardo alla problematica, a lungo dibattuta, sull’opportunità, o meno, di prevedere specifiche incompatibilità alla scadenza del mandato o un qualche periodo di intervallo prima di poter assumere nuovi compiti, vuoi, di contro, con riguardo alla circostanza di promuovere da più parti la candidatura di *ex* giudici ed *ex* Presidenti della Corte in svariati ruoli, sia politici sia istituzionali.

Garanzie a tutela
della Corte

Oltre a quelle relative alla posizione dei giudici singolarmente considerati e al loro *status*, le fonti sulla Corte costituzionale contengono anche numerose disposizioni che prevedono le garanzie più specificamente poste a tutela dell’organo nel suo complesso.

Tra esse, ve ne sono alcune più direttamente incidenti, a loro volta, sullo *status* dei singoli giudici, come la competenza della Corte ad accertare l’esistenza dei requisiti soggettivi di ammissione dei propri componenti (art. 2 l. cost. n. 2/1967) e a pronunciare sulle cause di decadenza, rimozione o sospensione di essi (artt. 3 l. cost. n. 1/1948; 7 e 8 l. cost. n. 1/1953; 11 l. n. 87/1953).

Altre descrivono, più specificamente, il livello di autonomia dell’organo, nelle varie, possibili, declinazioni. In primo luogo, l’autonomia normativa (artt. 14, 1° comma, e 22 l. n. 87/1953), in virtù della quale la Corte può disciplinare l’esercizio delle sue funzioni con proprio regolamento e può stabilire norme integrative (rispetto a quelle legislative) per i giudizi che si svolgono innanzi ad essa⁹. In secondo luogo, l’autonomia amministrativa e finanziaria (art. 14, 2° comma, l. n. 87/1953), per cui la Corte, nei limiti di un fondo stanziato a tale scopo con legge del Parlamento, provvede alla gestione delle spese, dei servizi e degli uffici. Quindi la c.d. giustizia domestica (art. 14, 3° comma, l. n. 87/1953), o autodichia, per cui è la stessa Corte, come accade per altri organi costituzionali, ad essere competente in via esclusiva a giudicare sui ricorsi dei propri dipendenti¹⁰.

della nomina, o, più correttamente, della immissione nell’esercizio delle funzioni (con il giuramento), fino al momento della cessazione dalla carica e dall’esercizio delle funzioni. Sul punto, cfr. S. PANIZZA, *Lo status dei giudici costituzionali*, in A. ANZON, G. AZZARITI, M. LUCIANI (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Giappichelli, Torino, 2004, 143 ss.

⁸L’art. 20 del Regolamento generale prevede che “i giudici cessati dall’ufficio, sempre che siano stati in carica per almeno quattro anni, assumono il titolo di giudice emerito”.

⁹Della avvenuta riscrittura delle Norme integrative, operata dalla Corte nel 2008, con le varie modifiche apportate (formali e sostanziali), si è dato specificamente conto negli *Aggiornamenti*, 2011, Capitolo I, par. 3; per le modifiche intervenute nel triennio in esame, v. *infra*, par. 4.

¹⁰Nel periodo esaminato si segnala, sul tema della giustizia domestica nell’ordinamento, la sent. n. 262/2017 della Corte costituzionale, resa in un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato su ricorsi promossi dalla Corte di cassazione, concluso nel senso

Altre previsioni riguardano la inapplicabilità delle norme relative all'astensione e riconsunzione dei giudici (art. 29 delle Norme integrative), cui si riconnette la composizione dei collegi giudicanti per i vari affari da trattare, con l'obbligo per i membri della Corte di intervenire a tutte le udienze, salvo siano legittimamente impediti (art. 16 l. n. 87/1953), e di esprimere in ogni caso il proprio voto, favorevole o contrario, senza che sia loro consentito astenersi.

Completano il quadro la garanzia della sede permanente dell'organo, cui sono destinati il palazzo della Consulta, compresi gli accessori, le pertinenze e gli arredi (art. 1 l. n. 265/1958), oltre alla tutela penale (artt. 289, 290 e 313 c.p.), riguardante l'attentato contro organo costituzionale e il vilipendio dell'istituzione, con autorizzazione a procedere di spettanza della stessa Corte.

Come ricordato, all'interno di tale complesso di disposizioni si fa, tra l'altro, riferimento alle ipotesi di rimozione e sospensione dall'ufficio, oltre che, più in generale, ai provvedimenti che la Corte può adottare nei confronti dei giudici. È poi l'art. 16 del Regolamento generale a stabilire la disciplina in concreto applicabile allorché si debba "procedere alla sospensione o rimozione o alla pronuncia di decadenza di un giudice ai sensi dell'art. 3 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e degli articoli 7 e 8 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1". È, infine, a livello di sola autonormazione della Corte, sempre nel Regolamento generale, questa volta all'art. 17, che si fa riferimento all'istituto delle dimissioni del giudice costituzionale, prevedendosi che esse devono essere presentate alla Corte e che la deliberazione con la quale la Corte accetta le dimissioni è depositata in Cancelleria.

A fronte dello scarno dato normativo, qualche elemento ulteriore si è

che spettava al Senato della Repubblica e al Presidente della Repubblica approvare gli atti impugnati nelle parti in cui riservano ad organi di autodichia la decisione delle controversie di lavoro instaurate dai propri dipendenti. La Corte ha osservato che l'autodichia in discussione – intesa come potestà degli organi costituzionali di decidere attraverso organi interni le controversie che attengono allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei loro dipendenti, applicando la disciplina normativa che gli stessi organi si sono dati in materia – costituisce uno svolgimento dell'autonomia normativa che la Costituzione nella fattispecie riconosce, esplicitamente o implicitamente, alle Camere e al Presidente della Repubblica. Per una ricostruzione del quadro risultante, anche a seguito della pronuncia della Corte, v. A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia: dal binomio autonomia normativa-autodichia alla Corte di cassazione come giudice dei limiti della giurisdizione domestica*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 1/2020. Con specifico riguardo ai ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale, nel periodo considerato l'organo ha adottato una Delibera (24 gennaio 2018, in *Gazzetta ufficiale* n. 31 del 7 febbraio 2018) contenente il nuovo Regolamento (in sostituzione di quello approvato con Delibera del 16 dicembre 1999 e successive modificazioni), il quale prevede in particolare l'istituzione di collegi giudicanti di primo e secondo grado, composti da magistrati ordinari, amministrativi e contabili.

aggiunto in occasione delle rare circostanze in cui in concreto l'istituto ha operato¹¹. Dopo la prima, che vide coinvolto, agli inizi del funzionamento della Corte (nel 1957), l'allora Presidente De Nicola, e la seconda, trent'anni più tardi, correlata a una contrapposizione all'interno del collegio in occasione dell'elezione del nuovo Presidente¹², nei primi anni duemila un caso ha avuto per protagonista il giudice Vaccarella¹³. In anni più recenti, come ricordato, si sono poi registrate le dimissioni del giudice Frigo, per motivi di salute, nel novembre 2016¹⁴.

Nel triennio in esame, infine, interesse ha suscitato la vicenda che ha riguardato uno degli attuali componenti del collegio, oggetto di indagine da parte della magistratura. Ne ha dato conto un comunicato della Corte costituzionale del 13 marzo 2018, in cui si legge che “in attesa che la magistratura concluda l'indagine in corso sul giudice costituzionale Nicolò Zanon (...), oggi pomeriggio il giudice Zanon ha voluto informare la Corte sui fatti addebitatigli dalla Procura della Repubblica di Roma e spiegare le motivazioni che lo hanno indotto, nella serata di ieri, a presentare al Presidente della Corte le sue dimissioni dall'incarico di giudice, pur nella convinzione dell'insussistenza del reato”. Il comunicato prosegue manifestando il pieno rispetto e la massima fiducia sia per il lavoro della magistratura sia nei confronti del giudice e si conclude nel senso che “perciò, pur comprendendo e apprezzando la sensibilità istituzionale dimostrata dal giudice Zanon con le sue dimissioni – motivate con un forte richiamo al rispetto dell'etica pubblica e della funzione ricoperta – la Corte, allo stato della procedura, ritiene di non accoglierle”, prendendo atto dell'intendimento dell'interessato di sospendere, in quella fase, la sua partecipazione ai lavori del collegio.

La situazione di attesa così determinata si è protratta per circa due mesi e mezzo, fino alla archiviazione del procedimento penale, come poi la Corte ha puntualizzato¹⁵.

2.1. *Il Presidente e le altre articolazioni interne del collegio*

Sempre con riguardo agli aspetti organizzativi, una particolare importanza riveste la normativa sul Presidente dell'organo, anche per il rilievo

¹¹ Sul punto, v. gli *Aggiornamenti*, 2008, 5 ss., nonché Corte cost., delibere 2 maggio 2007 e 4 maggio 2007, in *Foro it.*, 2007, I, 1998, con nota di R. ROMBOLI.

¹² Per maggiori dettagli sulla vicenda, v. gli *Aggiornamenti*, 1990, 6 ss.

¹³ V. gli *Aggiornamenti*, 2008, 7.

¹⁴ Sui passaggi della vicenda, v. gli *Aggiornamenti*, 2017, 7.

¹⁵ Si legge, infatti, in un comunicato del 28 maggio 2018, che “il 7 maggio scorso è stato depositato nella cancelleria del Tribunale di Roma il provvedimento con cui il Giudice per le indagini preliminari ha archiviato, su richiesta della Procura di Roma, il procedimento penale nei confronti del giudice Nicolò Zanon”.

che questa articolazione assume in riferimento alle varie funzioni del collegio, giurisdizionali e non¹⁶.

Nel nostro caso, alla sua elezione provvede la Corte scegliendolo fra i propri componenti, secondo le norme stabilite dalla legge; esso rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice (art. 135, 5° comma, Cost.). Alla riserva di legge prevista dalla Costituzione ha dato attuazione l'art. 6 l. n. 87/1953, il quale stabilisce che l'elezione avviene a maggioranza dei componenti, mentre nel caso che nessuno la riporti si deve procedere "a una nuova votazione e, dopo di questa, eventualmente alla votazione di ballottaggio tra i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti", proclamandosi eletto chi abbia riportato la maggioranza, ovvero, in caso di parità, il più anziano di carica, e, in mancanza, il più anziano di età.

*Elezione
del Presidente*

Ulteriori specificazioni sono contenute nel 1° comma dell'art. 7 del Regolamento generale, nella formulazione risultante dalla deliberazione adottata dalla Corte il 25 maggio 1999, secondo cui "l'elezione del Presidente ha luogo a scrutinio segreto sotto la presidenza del giudice più anziano di carica", e "nel caso in cui venga a scadenza il mandato di giudice del Presidente, la Corte deve essere convocata per una data compresa fra il giorno del giuramento del giudice che lo sostituisce e i dieci giorni successivi", con l'ulteriore precisazione che, qualora la sostituzione non sia ancora intervenuta, "la Corte deve essere convocata per una data non anteriore alla scadenza del termine di cui all'art. 5, 2° comma, l. cost. 22 novembre 1967, n. 2, e non successiva al decimo giorno dalla scadenza medesima"¹⁷. La formulazione in vigore è da valutare positivamente, dal momento che esclude la facoltà presidenziale in ordine alla scelta se partecipare all'elezione del successore, eliminando così ogni rischio di valutazioni opportunistiche, con le connesse illazioni, che in anni meno recenti avevano ingenerato episodi anche tesi nella vita della Corte.

A completare il quadro delle previsioni normative, sempre l'art. 7 del Regolamento generale stabilisce che per l'elezione fungano da scrutatori i due giudici meno anziani e che, avvenuta la proclamazione, "gli scrutatori

¹⁶Per una ricostruzione complessiva della figura del Presidente, v. S. ROSSI, N. SCARPELLINI, *Il direttore d'orchestra e lo spartito. Riflessioni sul ruolo del Presidente della Corte costituzionale*, in *www.rivistaic.it*, fasc. n. 2/2016.

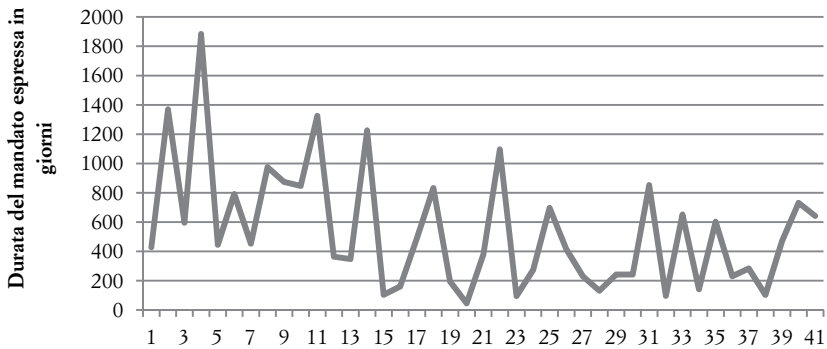
¹⁷Sul punto, si era avuto modo di osservare (negli *Aggiornamenti*, 1990, 9 s.) che la formulazione precedente e l'interpretazione fino a quel momento seguita dalla Corte avevano finito per determinare alcune criticità, riducendo, fin quasi ad annullarla, la sfera di operatività della parte della disposizione che prevedeva, in origine, la presidenza affidata al giudice più anziano, completamente lasciata alla discrezionalità del Presidente uscente, che poteva scegliere se partecipare o meno all'elezione del suo successore. E si concludeva suggerendo una modifica regolamentare che facesse chiarezza, rendendo obbligata la procedura da seguire, ciò che si è poi in effetti verificato con la Delibera richiamata nel testo.

distruggono le schede della votazione”. Rispetto a questa singolare previsione di segretezza, tradizionalmente giustificata con l’esigenza di armonia nel funzionamento del Collegio e di salvaguardia e valorizzazione della funzione di sintesi e rappresentanza del Presidente, paiono in qualche modo in contraddizione episodi talora occorsi, quando l’esito della votazione è trapeolato all’esterno¹⁸.

Criteri di scelta

Passando ai criteri di scelta del Presidente da parte del collegio, è noto come la tendenza prevalente, seppure con alcune eccezioni, sia risultata quella di seguire l’anzianità di carica¹⁹, con la conseguenza, tra l’altro, di un progressivo accorciamento della durata media dei mandati presidenziali a poco più di un anno, a partire soprattutto dalla fase successiva allo smaltimento dell’arretrato, sul finire degli anni ottanta del secolo scorso²⁰.

Durata del mandato dei Presidenti della Corte (1956-2019)

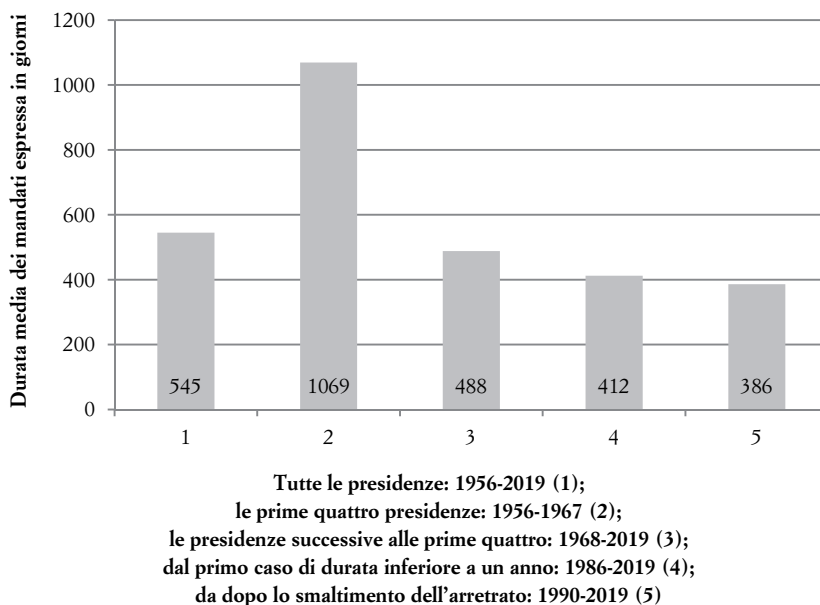


I Presidenti della Corte succedutisi dal 1956 al 2019

¹⁸ Per un caso dove l’esito è stato certificato ad opera di un comunicato stampa della Corte, v. gli *Aggiornamenti*, 2011, 9. Più di recente, in maniera analoga, un comunicato del 24 febbraio 2016 ha dato conto che il collegio ha provveduto all’elezione del Presidente (si trattava di Grossi) all’unanimità; per alcune osservazioni sul punto, v. gli *Aggiornamenti*, 2017, 9.

¹⁹ L’individuazione dell’anzianità di carica come criterio adottato dalla Corte nella scelta del Presidente rappresenta, peraltro, un’inevitabile semplificazione; talora la contrapposizione di una candidatura all’altra ha relegato in secondo piano il criterio dell’anzianità, pur quando questo si sia poi inverato e possa essere apparso prevalente, almeno dall’esterno. In realtà, tra i fattori in grado di condizionare la scelta del Presidente vi è anche la visibilità che la carica conferisce, così come lo stesso atteggiamento tenuto dal predecessore con riguardo all’esercizio di taluni poteri, ad es. quello di esternazione, sembra aver rappresentato un elemento di rilievo, almeno in alcune occasioni, ai fini dell’individuazione del successore.

²⁰ Sullo smaltimento dell’arretrato, v. gli *Aggiornamenti*, 1990, 25 ss.; sulle polemiche talora sorte e riguardanti le c.d. “presidenze brevi” della Corte, cui essa replicò con secche prese di posizione mediante appositi comunicati stampa, v. gli *Aggiornamenti*, 2014, 9 s.

Durata media dei mandati dei Presidenti in vari periodi della vita della Corte

Nel triennio in esame, terminato il mandato come Presidente di Paolo Grossi, di durata sostanzialmente biennale (dal 24 febbraio 2016 al 23 febbraio 2018), si sono succeduti alla guida del collegio Giorgio Lattanzi (dall'8 marzo 2018 al 9 dicembre 2019) e Marta Cartabia (dall'11 dicembre 2019), in carica al momento in cui si scrive²¹.

Con l'elezione di quest'ultima, per la prima volta nella storia dell'organo si ha una presidenza della Corte al femminile²².

Accanto al Presidente, un'altra articolazione interna della Corte a carattere individuale è costituita dal vice Presidente (art. 6 l. n. 87/1953 e art. 22-*bis* del Regolamento generale), il quale è designato dal Presidente, quale

*Vice Presidente
e altre articolazioni
interne*

²¹ Cartabia è il quarantaduesimo Presidente dall'inizio della storia della Corte, in sessantaquattro anni di vita dell'organo; il comunicato stampa della Corte pubblicato in occasione della sua elezione riporta che "hanno preso parte alla votazione 15 giudici" e che "i voti a favore sono stati 14 (con l'astensione di Cartabia)". Come già osservato, anche in questo caso siamo di fronte ad affermazioni che non paiono perfettamente in linea con la logica di segretezza che caratterizza le indicazioni normative riguardanti l'elezione in parola.

²² Ad oggi, sono stati eletti alla Corte in totale 114 giudici, solo 5 dei quali donne (la prima fu Fernanda Contri, nominata dal Presidente della Repubblica nel 1996). Osservando le cinque più alte cariche del nostro Stato, con l'elezione di Cartabia alla presidenza della Corte restano ancora due posizioni di vertice riservate, nei fatti, al maschile: la presidenza della Repubblica e la presidenza del Consiglio dei ministri.

suo primo atto, subito dopo l'insediamento nella carica. Come per l'elezione di quest'ultimo, la scelta di uno o più vice Presidenti è spesso guidata dal criterio dell'anzianità come giudice²³.

Esistono, infine, ulteriori articolazioni interne a carattere collegiale, costituite in particolare dall'Ufficio di presidenza (artt. 25 e 26 del Regolamento generale), dalla Commissione per gli studi e per i regolamenti e dalla Commissione per la biblioteca (artt. 27-29 del Regolamento generale), che hanno subito una serie di ritocchi nel corso del tempo, soprattutto con riguardo alla composizione e, in minor misura, alle attribuzioni.

Ai sensi della disciplina vigente, l'Ufficio di presidenza è costituito dal Presidente (o dal vice Presidente) e da due giudici designati dalla Corte mediante sorteggio, che durano in carica per un triennio. Sempre mediante sorteggio viene altresì designato un giudice supplente. La Commissione per gli studi e per i regolamenti è composta da tre giudici sorteggiati tra quelli che non fanno parte dell'Ufficio di presidenza ed è presieduta dal componente più anziano. La Commissione per la biblioteca è composta da tre giudici sorteggiati tra quelli che non fanno parte né dell'Ufficio di presidenza né della Commissione per gli studi e per i regolamenti ed è presieduta dal componente più anziano. I componenti di entrambe le Commissioni durano in carica per un triennio²⁴.

3. *Il funzionamento della Corte costituzionale: quadro statistico*

Concluso l'esame degli aspetti riguardanti la composizione e l'organizzazione della Corte costituzionale, possiamo ad analizzarne il concreto funzionamento, cominciando con un quadro statistico dell'attività svolta nel triennio in relazione alle varie competenze.

²³ Come riportato nel comunicato stampa citato (11 dicembre 2019), "la neopresidente [Cartabia] ha confermato come vicepresidenti i giudici Aldo Carosi e Mario Morelli". Nell'organigramma, per così dire, della Corte è inoltre contemplata la figura del "giudice più anziano", chiamato a presiedere la Corte in caso di assenza del Presidente e del vice Presidente, al quale, a partire dal 1996 (allorché la previsione fu verosimilmente introdotta per far fronte a una situazione contingente, determinata dalla maggiore anzianità di carica posseduta da ben tre giudici, a suo tempo nominati contemporaneamente) può essere conferito dalla Corte, su proposta del Presidente, il titolo di vice Presidente.

²⁴ Il Regolamento interno stabilisce, per tutte le articolazioni ricordate nel testo, che non possano partecipare al sorteggio i giudici che ne abbiano fatto parte la volta precedente, così da garantire una fisiologica rotazione negli incarichi. Sulla organizzazione interna della Corte, con particolare riferimento al ruolo e all'evoluzione del Servizio studi, v. ora l'approfondita ricostruzione di E. ROSSI, *Le vicende e le attività del Servizio studi della Corte costituzionale (in ricordo di Giustino D'Orazio)*, in www.nomos-leattualita.neldiritto.it, fasc. n. 1/2017.