

«Presidenzialismo» e «collegialità» nel procedimento decisorio della Corte costituzionale*

di Paolo Passaglia

1. Notazioni metodologiche preliminari

È opinione diffusa, talora veicolata anche dall'«interno»[1], che il funzionamento della Corte costituzionale sia fortemente ispirato al principio di collegialità[2], un principio che pervade, in generale, l'attività della Corte, ma che trova la sua più alta realizzazione nell'*iter* che conduce all'adozione delle decisioni.

Chi intendesse sottoporre a vaglio critico queste affermazioni si scontrerebbe, inevitabilmente, con la tradizionale riservatezza sui lavori della Corte, ciò che precluderebbe la possibilità di produrre seri riscontri a qualunque tesi che si ritenesse di doversi sostenere. In realtà, però, sembra che, più che negli esiti, questa impostazione finirebbe per rivelarsi fragile nelle fondamenta. Il punto, infatti, non è quello di stabilire se esista o meno un principio di collegialità nel funzionamento della Corte: un organo composto da quindici persone, che si riuniscono e che decidono *insieme*, è per forza di cose *collegiale*. L'argomentare contrario assumerebbe, probabilmente, i toni – neppure troppo larvati – della provocazione. Le problematiche si annidano, semmai, su un piano diverso, e subordinato: una volta preso atto della collegialità che connota il funzionamento della Corte, ciò che deve essere indagato è il *modo* in cui la collegialità stessa si atteggia e le *basi* su cui essa poggia.

In queste pagine, si cercherà di dar sinteticamente conto di questi profili, restringendo l'ambito di analisi al procedimento decisorio, ed escludendo quindi tutto il resto dell'attività della Corte, segnatamente per quanto attiene alle procedure non giurisdizionali, all'attività di rappresentanza ed all'amministrazione dell'apparato; aspetti, questi, che presentano peculiarità sul piano delle concrete dinamiche organizzative, ma che, soprattutto, si mostrano ontologicamente estranei alla funzione di *jus dicere* che è quella che nella presente trattazione interessa precipuamente.

Una volta compiuta questa *actio finium regundorum*, restano da esporre le coordinate concettuali sulle quali l'analisi si fonderà. In un precedente scritto[3], si è avuta occasione di contrapporre, in astratto, due tipi di «forme di governo» riscontrabili dall'osservazione degli organi di giustizia costituzionale; due modelli «estremi», corrispondenti, l'uno, ad una organizzazione basata sulla preminenza del vertice dell'istituzione, cioè il presidente o il *Chief Justice* (il modello che si è definito come «presidenziale»), e, l'altro, ad un sistema fondato su una più pervasiva applicazione del principio di collegialità, alla luce del quale il presidente è configurato alla stregua di un semplice «*primus inter pares*» (il modello che è stato designato con l'aggettivo «collegiale»).

Questa contrapposizione pare che possa essere proficuamente utilizzata allo scopo che qui ci si prefigge, con l'avvertenza, peraltro scontata, che l'alternativa tra forma «presidenziale» e forma «collegiale» non vuole smentire quanto si è appena affermato relativamente alla ontologica collegialità degli organi di giustizia costituzionale, ma semplicemente tratteggiare possibili equilibri interni del collegio, i quali possono innescare dinamiche diverse a seconda che la gestione avvenga (principalmente) ad opera di uno dei membri ovvero renda imprescindibile l'adozione di moduli consensuali.

2. I segmenti del procedimento decisorio

Nell'applicare la bipartizione tra modello presidenziale e modello collegiale al procedimento che conduce la Corte all'adozione di una decisione, conviene operare una segmentazione concettuale riguardante i diversi aspetti – prodromici e perfettivi – dell'*iter* decisorio, poiché, come si vedrà, gli equilibri tra i due corni dell'alternativa proposta possono non essere in tutti sovrapponibili e, comunque, hanno alla base elementi talora divergenti anche in maniera significativa.

La segmentazione che si ritiene di dover tracciare è fra tre profili, riassumibili, rispettivamente, in quello dell'*an*, in quello del *quando* ed in quello del *quomodo* della decisione.

2.1. L'*an* della decisione

Con l'*an* della decisione si fa riferimento alla distinzione, assai rilevante sul piano della giustizia costituzionale comparata, tra le corti che sono «padrone» della propria attività, che possono cioè selezionare i casi su cui pronunciarsi, e quelle che, invece, hanno l'obbligo di rispondere *comunque* alla domanda di giustizia presentata da uno dei soggetti all'uopo legittimati dall'ordinamento.

La bipartizione, decisiva nell'economia del funzionamento del sistema di giustizia costituzionale, potrebbe non essere priva di significato per quanto attiene ai rapporti all'interno del collegio, non fosse altro perché, a seconda dell'organo cui spetti la selezione, potrebbe enfaticizzarsi il ruolo di guida del presidente (si pensi, ad esempio, ad una ipotetica attribuzione allo stesso del potere di filtro) ovvero la gestione collegiale dell'istituzione, quanto meno sotto il versante ora considerato. Nella realtà, peraltro, là dove una selezione dei casi si riscontra effettivamente, essa non è mai affidata ad un soggetto singolo[4], a testimonianza dell'estrema delicatezza di siffatte operazioni, che mal si presterebbero ad una conduzione fortemente accentrata nelle mani di uno solo dei membri.

Questi rilievi interessano, comunque, solo molto marginalmente in questa sede, giacché, come noto, la Corte italiana è lungi dal poter «selezionare» le questioni, essendo vincolata ad un «obbligo di risposta»[5]. Un obbligo sussistente in relazione tanto ai singoli procedimenti instaurati quanto addirittura – almeno con riguardo ai giudizi di legittimità costituzionale – a ciascuna delle questioni sollevate, sulla scorta del principio di necessaria corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato sancito dall'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Ciò detto sul piano generale, due ordini di considerazioni possono svolgersi relativamente alla non assolutezza delle conclusioni cui si è giunti.

In primo luogo, è ben configurabile un'eccezione, anche da un punto di vista formale, all'«obbligo di risposta»: il riferimento va al potere di sospensione degli atti impugnati in sede di conflitto tra enti (ai sensi dell'art. 40 della legge n. 87 del 1953) o in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale (secondo quanto disposto dall'art. 35 della medesima legge, come sostituito dall'art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, c.d. legge La Loggia). Nel risolvere le incertezze cui il dettato legislativo dava luogo, le Norme integrative, sancendo la necessità dell'iniziativa di parte al fine di una deliberazione in sede cautelare[6], hanno escluso la sussistenza di un potere officioso, che avrebbe lasciato margini alla Corte in merito alla scelta se procedere o meno alla sospensione. Questa opzione non ha tuttavia consentito di ricondurre il potere cautelare nell'alveo dell'obbligatorietà *tout court* di una risposta, giacché è da sottolineare come la Corte costituzionale non si sia ritenuta obbligata a decidere sull'istanza di sospensione: ne è prova la circostanza che, nella sua giurisprudenza, si rintraccino numerosi casi nei quali la decisione sulla stessa è stata dichiarata assorbita dalla pronuncia definitiva. Le Norme integrative del 2008 hanno, da ultimo, formalizzato questa prassi, stabilendo che la Corte può essere convocata in camera di consiglio (soltanto) quando si «ravvisi l'urgenza di provvedere»[7]. Se, poi, si va ad analizzare la titolarità del potere di stabilire se l'urgenza effettivamente è riscontrabile, emerge una ulteriore peculiarità, consistente nella recente attribuzione del potere al presidente, il quale, «sentito il relatore», procede alla convocazione della Corte in camera di consiglio: la decisione sull'*an* della decisione, dunque, pare sfuggire al collegio, concentrandosi in capo ad uno o due soggetti[8].

Questi rilievi, di non poco momento da un punto di vista teorico, finiscono peraltro per assumere un'importanza secondaria, ai presenti fini, sia perché la discrezionalità dell'intervento non riguarda la decisione della causa, ma soltanto quella di una fase intermedia ed eventuale, sia perché le istanze di sospensione rivestono, nell'ambito del contenzioso, un peso numerico tutto sommato molto limitato.

Discorso di tenore in parte diverso è da svolgersi avendo riguardo al secondo ordine di considerazioni, relative, non ad una eccezione vera e propria, ma ad una prassi invertevasi senza alcuna formalizzazione. In

proposito, è stato evidenziato come, nei fatti, una qualche selezione venga prodotta in seno alla giurisprudenza costituzionale[9]. Neppure questa constatazione sembra, tuttavia, poter incidere ai presenti fini, poiché gli «indizi» di selezione sono riscontrabili principalmente nelle decisioni concretamente assunte e nel controllo operato circa la sussistenza delle condizioni che legittimano il promovimento delle questioni (la rilevanza nel giudizio in via incidentale, in special modo)[10]: si tratta, dunque, non già di una selezione che avviene «a monte», cioè prima che il procedimento decisorio vero e proprio abbia inizio, ma di una selezione «a valle», veicolata dall'approccio che il collegio segue nel trattare le questioni.

D'altro canto, la selezione in via giurisprudenziale dei casi viene associata alla scelta di una determinata dinamica procedimentale (la trattazione in camera di consiglio)[11], i cui riflessi si apprezzano, tuttavia, non sull'*an* ma sul *quomodo* della decisione, donde l'opportunità, per il momento, di soprassedere all'analisi.

2.2. Il quando della decisione

Se dalla selezione giurisprudenziale dei casi non è dato trarre indicazioni significative in ordine al coefficiente di collegialità o di presidenzialismo che connota l'*iter* decisorio della Corte, ben altro discorso deve essere condotto con riferimento al *quando* della decisione, cioè ai tempi che scandiscono l'attività giurisdizionale.

In un sistema, come quello italiano, nel quale non sono previsti termini specifici entro i quali il giudice costituzionale deve decidere, il fattore tempo assume un'importanza nient'affatto trascurabile, e non solo per inquadrare, in generale, l'attività della Corte nella dinamica dell'ordinamento giuridico[12]. Stabilire quando trattare e decidere una causa non può essere un potere neutro, ed è dunque fondamentale individuare dove risiede il potere di determinazione del ruolo delle cause.

Sotto questo punto di vista, dalla lettura delle fonti che regolamentano la Corte, deve constatarsi che il potere in discorso si colloca indiscutibilmente sul versante presidenziale[13]. Ciò per almeno due ordini di ragioni.

In primo luogo, è il presidente colui che decide il momento in cui la causa deve essere discussa. A sancirlo sono l'art. 26, primo comma, della legge n. 87 del 1953 e gli articoli 8 e 9 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, che attribuiscono al solo presidente il potere di convocare la Corte per la trattazione di una causa.

In secondo – e decisivo – luogo, le determinazioni presidenziali sono pienamente discrezionali, essendo vincolate solo da alcuni (pochi) termini interni al procedimento, ma non a termini finali[14].

A dire il vero, il tenore testuale di alcune disposizioni della legge n. 87 del 1953 avrebbe potuto al riguardo suggerire conclusioni almeno in parte diverse. In ordine al giudizio in via incidentale, il combinato disposto dell'art. 25, secondo e terzo comma, e dell'art. 26, primo comma, sembrava infatti cadenzare un procedimento dai termini piuttosto rigorosi: entro venti giorni decorrenti dalla notificazione dell'ordinanza di rimessione, le parti del giudizio *a quo* avrebbero potuto costituirsi ed il presidente del Consiglio (o, se del caso, il presidente della Regione) avrebbe potuto spiegare il proprio intervento; spirato il termine di venti giorni, il presidente della Corte avrebbe dovuto nominare un giudice relatore e, nei successivi venti giorni, convocare la Corte per la trattazione della causa.

Il collegamento tra l'art. 25 e l'art. 26 avrebbe potuto tratteggiare una certa quale continuità, tale da prospettare la necessità di una vicinanza temporale tra la scadenza del termine per la costituzione delle parti e la nomina del relatore. Le Norme integrative (tanto quelle del 1956 quanto quelle del 2008) non hanno tuttavia asseverato questa tesi, limitandosi a ribadire l'esistenza di un termine per la costituzione delle parti e l'esistenza del solo *dies a quo* – quello della scadenza del termine per la costituzione – per la nomina del giudice relatore (o dei giudici relatori, come precisato dall'art. 7, comma 1, delle Norme integrative del 2008)[15].

Escluso, dunque, ogni termine che si imponga al presidente in sede di designazione del relatore, resta, in ogni caso, quello inerente alla convocazione della Corte in camera di consiglio o in udienza pubblica. Ora, la

portata del vincolo temporale può assumere connotati (profondamente) diversi a seconda dell'interpretazione che venga fornita dell'inciso secondo cui egli «convoca entro i successivi venti giorni [dalla nomina del relatore] la Corte per la discussione» (art. 26, primo comma, della legge n. 87). Il riferimento avrebbe potuto essere operato al momento in cui la Corte si sarebbe dovuta riunire: il presidente, dunque, avrebbe dovuto far sì che il collegio si riunisse in una data compresa tra quella della nomina del giudice relatore ed i venti giorni successivi, provvedendo, così, ad una quanto mai sollecita convocazione. Ad esiti ben diversi si sarebbe pervenuti interpretando l'inciso citato nel senso di impegnare il presidente a decidere la data della convocazione a breve distanza dalla nomina del relatore (non oltre venti giorni), restando però nella sua piena discrezionalità la determinazione del momento in cui concretamente far riunire la Corte. A far da sfondo, una questione ulteriore poteva porsi con riguardo alla natura – perentoria oppure ordinatoria – dei termini in discorso, con l'ovvia constatazione che qualunque vincolo temporale sarebbe stato eliminato attribuendo ai termini previsti un mero carattere ordinatorio.

Prescindendo, per il momento, dal tema da ultimo evocato, la prima delle interpretazioni proposte, in astratto, pareva più logica della seconda, nella misura in cui scarso significato avrebbe avuto imporre una convocazione celere, senza però preoccuparsi di una celere trattazione.

Le Norme integrative hanno, tuttavia, imposto l'adozione della seconda interpretazione.

L'art. 26, primo comma, della legge n. 87 del 1953 non ha, infatti, potuto veicolare l'imposizione di una riunione della Corte «a ridosso» della designazione del relatore, in quanto l'art. 8, secondo comma, delle Norme integrative del 1956 postulava una convocazione che fosse come minimo di venti giorni anteriore alla data della riunione della Corte: «almeno venti giorni prima della data fissata per l'udienza, il decreto del presidente [che l'udienza fissa] è comunicato in copia, a cura del cancelliere, alle parti costituite»: i venti giorni che, seguendo la prima interpretazione, sarebbero stati il periodo di tempo massimo, sono divenuti, alla luce delle Norme integrative, il termine minimo. Le Norme integrative del 2008, poi, hanno ulteriormente rafforzato l'opzione per la seconda interpretazione, anticipando addirittura la comunicazione a trenta giorni prima della convocazione.

In buona sostanza, il presidente risulta assolutamente libero in ordine al *quando* della nomina del relatore, ciò che gli consente di calibrare i lavori della Corte in relazione alla sua sensibilità, lungi da ogni vincolo proveniente dalla normativa legislativa o di autonomia. Alla discrezionalità di questo potere si associa quella, altrettanto pronunciata, di stabilire quando la Corte debba occuparsi concretamente di una questione: la nomina del relatore può così collegarsi ad una sollecita trattazione (e ad una rapida istruzione della causa), ma può precedere anche di molto tempo la discussione della causa (permettendo così una istruzione che si estenda nell'arco di mesi).

Questo doppio potere discrezionale rende tutto sommato secondaria la questione relativa alla natura perentoria ovvero ordinatoria del termine per la convocazione. Sul punto, la versione originaria dell'art. 8, primo comma, delle Norme integrative del 1956 non dava adito a dubbi in ordine alla natura ordinatoria: la convocazione della Corte, doveva avvenire, sì, entro i venti giorni, ma pur sempre «tenuto conto dello stato delle cause pendenti». La recente riformulazione, con l'eliminazione dei richiami al termine e (soprattutto) alla possibile deroga[16], è parsa suggerire una perentorietà del termine, peraltro ampiamente confermata dalla prassi invalsa di emanare un unico decreto con il quale si designa il giudice relatore e, contestualmente, si convoca la Corte per la trattazione.

Quanto accaduto nel giudizio in via incidentale si è poi esteso anche agli altri giudizi, per i quali si opera, del resto, sul piano normativo un rinvio ai termini prescritti per il procedimento in via d'eccezione[17]. Curiosamente, a questo parallelismo si è derogato alcuni anni or sono, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 131 del 2003, il cui art. 9, comma 4, sostituendo l'art. 35 della legge n. 87 del 1953, ha imposto la fissazione dell'udienza di discussione del ricorso di legittimità costituzionale in via principale «entro novanta giorni dal deposito» del ricorso stesso. La disposizione, introdotta evidentemente a fini acceleratori di un procedimento che da preventivo, per il controllo sulle leggi regionali, era divenuto successivo, oltretutto corredata dalla previsione di un potere di sospensione cautelare dell'atto impugnato, avrebbe potuto subire una interpretazione «neutralizzante», attraverso la quale – onde evitare difficoltà di armonizzazione con la

prassi invalsa – si sarebbe potuta desumere la natura meramente ordinatoria del termine prescritto. Forse alla luce del contesto nel quale la novella legislativa è stata introdotta, la Corte non ha ritenuto di poter porre in non cale una indicazione legislativa così esplicita; ciò nondimeno, la logica della riforma è stata in larga misura vanificata dal recupero dell'interpretazione meno impegnativa del concetto di fissazione (analogo, per quanto qui interessa, a quello di convocazione), con il che i novanta giorni sono stati ritenuti perentori, ma – in continuità con quanto stabilito relativamente all'art. 26 della legge n. 87 – sono stati riferiti al mero obbligo per il presidente di fissare: entro novanta giorni dal deposito si decide, dunque, quando trattare un ricorso, ma non ci si ritiene vincolati, nel medesimo termine, a trattarlo, con il che si adempie alla prescrizione legislativa anche semplicemente indicando una data che, per il fatto stesso di essere successiva anche di parecchi mesi, ben potrà essere modificata (e la prassi lo testimonia in modo inequivocabile) attraverso decreti di rinvio a nuovo ruolo.

Questi ultimi rilievi dimostrano, se mai ce ne fosse stato bisogno, quanto ampia sia la discrezionalità presidenziale della determinazione dei ruoli. Una determinazione che, dopo la citata riforma dell'art. 8 delle Norme integrative, può prescindere completamente anche da ogni attenzione alla situazione delle pendenze.

Proprio questa libertà rende ancor meno neutro il potere di fissazione. Non avendo, di fatto, alcun vincolo, il presidente ben può compilare un calendario delle udienze e delle camere di consiglio nel quale modulare le cause in ragione di esigenze di ordine generale, ma anche di personali sensibilità. Così, un giudizio particolarmente delicato sul piano politico potrà essere dilazionato nel tempo, in attesa di momenti più adatti, mentre un giudizio particolarmente urgente non avrà difficoltà ad inserirsi in «corsie preferenziali» liberamente disegnate, all'uopo potendosi prescindere dal richiamo – non a caso assai raro^[18] – a disposizioni acceleratorie, come, in particolare, quella dell'art. 9 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, ai termini del quale «il presidente della Corte, quando lo ritenga necessario, può con provvedimento motivato ridurre fino alla metà i termini dei procedimenti».

Ora, il diritto positivo attribuisce il potere di fissazione al presidente, senza contemplare l'intervento del collegio o di altre articolazioni dello stesso. Nulla esclude, allora, che il presidente eserciti questo potere in maniera fortemente autonoma, soggetto soltanto ad una responsabilità, per così dire diffusa, relativa al buon funzionamento della Corte. Pur non essendo prescritti limiti di sorta, è evidente che il presidente non potrà «ingolfare» i ruoli (specie quelli dell'udienza pubblica), né potrà rinviare *sine die* la trattazione di questioni «sgradite», né tantomeno potrà disattendere completamente l'ordine cronologico di arrivo delle questioni, che pur senza essere vincolante è, per prassi (e per principio), quello cui rifarsi nei limiti del possibile^[19].

Questi «limiti» (sarebbe forse più corretto parlare di «attenzioni») sono, comunque, tutti inerenti al contenuto della determinazione di fissare, e non già al procedimento attraverso cui ad essa si addiène. Ne discende che, sul versante del *quando* della decisione della Corte, la collegialità non può essere concepita come un elemento imprescindibile nel funzionamento dell'organo: essa ben può difettare, e quindi, quand'anche il presidente assuma una attitudine diretta al coinvolgimento dei colleghi, essa è un elemento eventuale, condizionato alle inclinazioni dell'unico titolare del potere di fissazione.

2.3. Il quomodo della decisione

Con il *quomodo* della decisione si intende indicare l'insieme degli atti che compongono l'*iter* al termine del quale la decisione della Corte viene resa. In questa dinamica, si inseriscono molteplici variabili, alcune delle quali si appalesano di grande rilevanza sia per disegnare gli equilibri interni al collegio sia per individuare fattori incidenti sul contenuto della decisione finale. Cercando, nuovamente, di schematizzare i profili che maggiormente interessano ai presenti fini, possono essere posti cinque diversi interrogativi, relativi, rispettivamente, alla scelta del giudice relatore, al procedimento che si segue al fine di giungere alla decisione (la c.d. scelta del rito), alla eventualità di una trattazione congiunta di più cause (o, viceversa, al frazionamento di una singola causa), alla forma con la quale si decide ed all'esito della deliberazione della Corte.

2.3.1. La scelta del relatore

L'attribuzione presidenziale che, forse più di ogni altra, ha attirato l'attenzione della dottrina consiste nel potere di individuare il giudice cui affidare l'istruzione della causa.

Si tratta di una scelta che è ben lungi dal potersi definire neutra[20], giacché la designazione di un giudice o di un altro implica, inevitabilmente, (se non altro) qualche diversità di approccio nell'impostazione dell'istruttoria e nell'individuazione dei punti sui quali concentrarsi.

Il relatore, in altri termini, è, perlomeno sino al momento in cui la causa non viene discussa (ma molto spesso anche dopo), il vero *dominus* del giudizio. Questo anche per motivi puramente strutturali della Corte, la cui attività preparatoria è, non già affidata ad un organismo unico, bensì riservata alla micro-amministrazione che fa capo al singolo giudice. Altrimenti detto, ogni giudice, con i suoi assistenti, che a lui (e soltanto a lui) rispondono, gestisce la fase anteriore a quella della trattazione, senza che, tendenzialmente, altri soggetti partecipino. Ne deriva che la scelta del relatore, di per sé rilevante, è ulteriormente suscettibile di incidere sull'esito della causa, giacché non esiste un organismo comune a tutti i giudici che sovrintenda alla elaborazione delle «ricerche», cioè dei *dossiers* preparatori, all'interno dei quali vengono trasfusi gli elementi che *si ritengono* utili per la decisione.

Da queste considerazioni, sembra che possa confermarsi l'incidenza potenziale che la designazione presidenziale ha sull'esito della deliberazione. Proprio per questo, è oltremodo significativo che, nel tessuto normativo, difetti qualunque criterio che possa ridurre la discrezionalità del presidente[21]: l'unico limite, in effetti, è costituito da un principio di «buon andamento» (peraltro non esplicitato, ma desumibile nelle pieghe del sistema), tale per cui si impone una ripartizione quantitativamente e qualitativamente equa del lavoro tra i singoli componenti del collegio.

Nella prassi, è evidente che qualche criterio ulteriore è stato elaborato. In forma più o meno accentuata a seconda dei periodi, è quello della «specializzazione» il criterio che i presidenti hanno seguito con maggior frequenza nella scelta dei relatori. Ora, è da notare che una marcata «specializzazione» dei componenti del collegio, nel momento in cui, in alcuni settori, giunge a «concentrare tutte le questioni in pochi giudici», comporta il rischio del formarsi di «una giurisprudenza in certo senso del singolo giudice, anziché della Corte, a scapito di una reale collegialità delle decisioni»[22]. Ciò potrebbe, al limite, suggerire la deduzione secondo cui la scelta presidenziale, libera da vincoli normativamente espressi, oltre ad essere in sé e per sé un elemento di presidenzialismo, rischia nei fatti di giocare in senso anti-collegiale anche da un secondo punto di vista, quello cioè tracciato dal pericolo di una certa quale personalizzazione della giurisprudenza[23].

2.3.2. La scelta del rito

Sia pure in misura più limitata della scelta del relatore, ma alla stessa stregua di quanto si è riscontrato in ordine ai tempi del giudizio, la scelta del rito può incidere in maniera aprioristicamente non trascurabile sull'esito delle questioni sottoposte allo scrutinio della Corte.

I riflessi della scelta del rito non sono, peraltro, unitariamente qualificabili, giacché il grado di influenza dell'opzione tra udienza pubblica e camera di consiglio sulla decisione della causa varia a seconda delle motivazioni per le quali si dia luogo ad una determinata trattazione.

Per darne conto conviene dunque partire dal quadro normativo. La scelta della forma della trattazione è disciplinata, con riferimento al giudizio in via incidentale, dall'art. 26, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 e, più dettagliatamente, dagli articoli 8 e 9 delle Norme integrative. La disposizione legislativa prevede che «qualora non si costituisca alcuna parte o in caso di manifesta infondatezza la Corte può decidere in camera di consiglio». In linea di principio, dunque, la trattazione dovrebbe avvenire in udienza pubblica, nelle forme stabilite dall'art. 8 delle Norme integrative; la camera di consiglio è un'alternativa per la quale può optarsi, in ragione vuoi dei soggetti del processo vuoi del suo (*scil.*, presumibile) esito[24].

Dal primo punto di vista, l'art. 9, comma 1, delle Norme integrative consente al presidente della Corte, in piena autonomia, di attestare la ritenuta inutilità di una udienza pubblica nella quale non si abbia

contraddittorio: il collegio si presenterebbe, infatti, in una sala delle udienze rimasta vuota. La Corte, con la sentenza 6 luglio 1983, n. 210, è poi andata oltre questa prospettazione, ritenendo inutile l'udienza pubblica anche nel caso in cui le costituzioni non abbiano avuto luogo, ma si sia avuto l'intervento del presidente del Consiglio dei ministri ovvero del presidente della Regione: «il presupposto dell'applicazione nel senso detto [dell'art. 26, secondo comma, della legge n. 87 del 1953] è costituito dalla negazione della qualità di “parte” nel presidente del Consiglio (non quando esso sia stato parte nel giudizio principale, ma) quando esso interviene nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale»[25]. L'interpretazione rigidamente letterale della disposizione legislativa non pare del tutto consonante con lo spirito per la quale essa è stata dettata; a giustificare questa posizione sono semmai le esigenze di accelerazione dei lavori della Corte, oberati, nei primi anni ottanta, da un arretrato preoccupante.

Come inequivocabilmente risulta dal dettato legislativo, d'altro canto, la convocazione in camera di consiglio non è una via obbligata, sussistendo semplicemente una possibilità per questo tipo di trattazione. Nei fatti, l'utilizzo della camera di consiglio per il caso in cui le parti non si siano costituite è pressoché scontato, ad esso potendosi pensare di sostituire l'udienza pubblica soltanto quando, intervenuto il presidente del Consiglio, la Corte sia chiamata a decidere su una questione particolarmente importante[26].

Questa eccezione veicola una discrezionalità pressoché assoluta in capo al presidente; la stessa eccezionalità, tuttavia, conferma la regola, sulla scorta della quale, in difetto di parti costituite, la scelta del rito presenta forti connotati di «automatismo».

Evidenziata la marcata elasticità dei poteri presidenziali, si deve però altresì rilevare che le conseguenze della scelta del rito camerale non appaiono, in sé e per sé (e salvo quanto si dirà tra breve), di rilievo capitale, a meno di non evidenziare che l'opzione per la camera di consiglio è tale da eliminare eventuali argomentazioni oralmente svolte dalle parti costituite o intervenute. In concreto, il procedimento in camera di consiglio, con la inevitabile minore pubblicità che lo connota rispetto a quello in udienza pubblica, può riverberarsi in una maggiore «libertà di decisione» da parte della Corte, meno direttamente esposta alla pressione dell'opinione pubblica: oltre siffatte considerazioni (tra l'altro solo indirettamente connesse al tema qui in esame), è comunque arduo spingersi, difettando esse completamente di riscontri concreti.

Il discorso muta sensibilmente quando si passi ad analizzare l'altra tipologia di motivazioni che sorreggono la mancata convocazione in udienza pubblica, quella cioè connessa al tipo di decisione che presumibilmente la Corte adotterà. Nella legge n. 87, così come nelle Norme integrative del 1956 (art. 9, secondo comma), l'unica ipotesi contemplata era quella della possibile (probabile?) decisione di manifesta infondatezza. La prassi è andata, come noto, ben oltre questa previsione: con la deliberazione del 5 maggio 1981, la Corte ha esteso in via interpretativa la previsione relativa alla manifesta infondatezza anche alla manifesta inammissibilità, ma ben prima di una analoga estensione era stata oggetto la decisione di restituzione degli atti al giudice *a quo*[27].

Il compenetrarsi di previsioni normative, deliberazioni interpretative e prassi giurisprudenziale è stato, da ultimo, razionalizzato con le Norme integrative del 2008, il cui art. 9, comma 2, individua, quali ipotesi di possibile convocazione in camera di consiglio, i casi «di manifesta infondatezza, di manifesta inammissibilità, di estinzione[28] ovvero di restituzione degli atti al giudice rimettente».

La disciplina approntata per il giudizio in via incidentale è stata estesa anche agli altri giudizi, con l'esclusione solo di quelli sull'ammissibilità del *referendum*[29] e di quelli sulle accuse penali[30]. In tal senso, la legge n. 87 del 1953 ha disposto univocamente con riguardo al giudizio in via principale (grazie al riferimento all'art. 26 contenuto all'art. 34, secondo comma), mentre ha lasciato un margine di ambiguità relativamente ai due conflitti: gli articoli 37, quinto comma, e 41, rispettivamente per il conflitto interorganico e per quello intersoggettivo, hanno infatti rinviato, tra l'altro, all'art. 26, ma soltanto «in quanto applicabil[e]». Le Norme integrative del 1956, anche a seguito di talune revisioni, avevano solo in parte provveduto all'estensione: ribadita l'applicabilità al giudizio in via principale (l'art. 25 operava un rinvio esplicito all'art. 9, secondo comma), per gli altri giudizi la disciplina della procedura escludeva il rinvio all'art. 9, contrariamente a quanto avveniva per quasi tutti gli altri articoli recanti norme di procedura[31]. Nel conflitto intersoggettivo, peraltro, a partire dal 1987, si è previsto che «il presidente, sentito il giudice per

l'istruzione, p[otesse] convocare la Corte in camera di consiglio qualora ravvis[asse] che po[te]ss[e] ricorrere il caso di manifesta inammissibilità del ricorso ovvero che l'attribuzione rivendicata manifestamente non spett[asse] alla parte ricorrente» (art. 27, quinto comma, aggiunto con la deliberazione del 1° ottobre 1987).

Le Norme integrative del 2008 hanno superato queste discrasie, attraverso una applicazione generalizzata dell'art. 9, comma 2, al quale operano un rinvio esplicito tanto per i giudizi in via principale (art. 23) quanto per i due conflitti di attribuzione (art. 24, comma 4, relativo ai conflitti tra poteri dello Stato, e art. 25, comma 4, concernente i conflitti tra Stato e regioni)[32].

Per le ipotesi sopra menzionate, la convocazione in camera di consiglio spetta ancora al presidente, stavolta, però, «sentito il giudice per l'istruzione». Si tratta dunque di una decisione che, stando alla lettera dell'art. 9, comma 2, delle Norme integrative del 2008[33], è formalmente ascrivibile al presidente, ciò nondimeno proprio i presupposti per la convocazione in camera di consiglio fanno propendere per una certa quale enfaticizzazione del ruolo del giudice relatore. Più propriamente, la determinazione presidenziale sembra preminente con riferimento a quelle questioni che, ripresentandosi identiche o quasi ad altre già decise, appaiono come suol dirsi «coperte» (*scil.*, nel senso della manifesta infondatezza o della manifesta inammissibilità): già nello *screening* delle pendenze, il presidente, con il suo *staff*, indirizzerà la causa verso la trattazione in camera di consiglio, al più chiedendo al relatore una conferma in tal senso. Per tutti gli altri casi di potenziali decisioni di «manifesta», il parere del relatore diviene determinante, ché è il relatore l'unico ad essere nelle condizioni di valutare, sia pure allo stato degli atti, l'effettiva percorribilità di una trattazione in sede camerale[34]. Come dire che la convocazione in camera di consiglio *ex* art. 9, comma 2, delle Norme integrative assume una qualificazione variabile, oscillando da una configurazione alla stregua di un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale ad una di tipo «duumvirale», in cui il peso della determinazione del relatore è pari (e comunque non inferiore) a quello del presidente.

Quale che ne sia la qualificazione, è da riconoscersi che questa convocazione in camera di consiglio si traduce inevitabilmente in un affievolimento della collegialità nel procedimento decisorio, affievolimento che va sempre a beneficio – esclusivo o, a seconda dei casi, ripartito con altro giudice – del presidente. In effetti, il collegio, una volta riunitosi, si confronta su una questione in merito alla quale uno o due dei suoi membri si sono già pronunciati nel senso che alla declaratoria di incostituzionalità non possa *manifestamente* addivenirsi e che, anzi, *presumibilmente*, il rigetto (nel merito o in rito) sarà manifesto.

In estrema sintesi, appare difficile negare che la convocazione in camera di consiglio rappresenti una vera e propria anticipazione della decisione. È vero che l'anticipazione non si traduce in un pregiudizio irrimediabile per l'esito della causa, poiché è sempre fatta salva la possibilità di ritornare alla trattazione in udienza pubblica, su deliberazione del collegio, allorché dalla discussione emerga la necessità di prendere atto della non ricorrenza della causa legittimante il rito camerale (art. 9, comma 4, delle Norme integrative)[35]. Pur con queste cautele, è tuttavia evidente che, a differenza dell'ipotesi dell'assenza di parti costituite, la convocazione in camera di consiglio permette al presidente – con il concorso del relatore – di impostare la discussione sulla questione, la quale non parte da una *tabula rasa* su cui edificare il procedimento decisorio, sostanziandosi semmai in una liminare (e tendenzialmente dirimente) deliberazione in merito alla effettiva validità della prognosi proposta in sede di convocazione.

A fronte dell'incidenza che ha la determinazione presidenziale (o duumvirale) di convocare la Corte in camera di consiglio, risulta tutto sommato di rilevanza trascurabile l'aggiunta di poteri di cui, per converso, beneficia il presidente nel caso in cui la trattazione della causa avvenga in sede di udienza pubblica. Ai termini dell'art. 16, comma 3, delle Norme integrative del 2008, «il presidente regola la discussione e può indicare i punti e determinare i tempi nei quali essa deve contenersi»[36]. Siffatta attribuzione può, effettivamente, contribuire a consentire al presidente di «orientare» la deliberazione della Corte, attraverso una selezione delle argomentazioni svolte «in modo sintetico» dalle parti (art. 16, comma 2): non pare, comunque, il caso di enfaticizzare il potere presidenziale, giacché risulta arduo poter pensare che il potere di direzione dell'udienza consenta al presidente di condizionare in maniera significativa la discussione e, men che meno, la successiva fase decisoria in camera di consiglio.

2.3.3. La trattazione congiunta o separata delle cause

Nel silenzio della legge n. 87 del 1953, le Norme integrative del 1956 hanno introdotto la possibilità di trattazione congiunta di diverse cause, al fine di una (eventuale) riunione delle stesse anche in sede decisoria[37]. Ai termini dell'art. 15, il potere di determinare la trattazione congiunta e quello di operare la riunione è stato ... disgiunto: il primo, infatti, è stato attribuito al presidente («d'ufficio o a richiesta di parte»: primo comma), mentre il secondo alla Corte nel suo complesso (secondo comma). Il significato di questa differenziazione risiede, evidentemente, nella maggiore delicatezza di una riunione in sede decisoria: di fronte a più cause apparentemente simili o analoghe o comunque connesse, il presidente può ritenere opportuno, per i più diversi motivi (dall'economia processuale alla garanzia di un più ampio contraddittorio, etc.), l'accorpamento; una volta discusse le cause, deve potersi valutare, sulla scorta di quanto emerso, se sia realmente opportuno deciderle congiuntamente ovvero mantenerle autonome in tutto e per tutto. Quest'ultima valutazione si collega a doppio filo alla decisione in concreto resa, donde la necessità di una determinazione collegiale. Va peraltro sottolineato che la corrispondenza pressoché costante tra discussione congiunta e riunione della decisione rende quasi irrilevante questa differenziazione, con il risultato di concentrare sul presidente, che decide la prima, la decisione, di fatto, anche sulla seconda.

Le Norme integrative del 2008 hanno integralmente confermato il preesistente impianto normativo, limitandosi ad alcune precisazioni, implicite nel testo previgente ed emerse nella prassi, vale a dire la possibilità di trattazione congiunta sia in udienza che in camera di consiglio (art. 15, comma 1, delle nuove Norme integrative[38]) ed il potere del presidente, «ove ne ravvisi l'opportunità», di «rinviare una causa ad una nuova udienza pubblica o ad una nuova camera di consiglio, al fine della trattazione congiunta con altra causa connessa o che implichi la soluzione di analoghe questioni» (art. 15, comma 3). Quest'ultima attribuzione, non formalmente contemplata nelle Norme integrative del 1956, non pare incrementare in misura significativa i poteri del presidente: presumibilmente, il caso che si è prospettato nel redigere la disposizione citata riguarda quello di una causa giunta alla Corte quanto altra analoga o connessa sia già stata messa a ruolo, di talché la trattazione congiunta, anziché essere deliberata *in limine*, viene deliberata non appena la sopravvenienza ne crea le condizioni.

L'importanza delle previsioni normative, in effetti, non si apprezza tanto su questi dettagli, quanto semmai sul riconoscimento in sé di un potere tutt'altro che marginale, anche in conseguenza dell'assenza di qualunque criterio che imbrigli la discrezionalità di chi lo esercita: l'accorpamento delle cause in sede di trattazione non può non avere riflessi sul modo con cui la Corte affronta determinate questioni, che dalla trattazione congiunta possono risultare più complesse, più organiche o, magari, sorrette da un maggior numero di argomenti; con la conseguenza – certo di non poco conto – che, in taluni casi, la trattazione congiunta può far ribaltare l'esito di una causa rispetto all'eventualità in cui essa fosse stata isolatamente discussa e decisa[39].

Questa constatazione deve essere riproposta per il caso inverso rispetto alla trattazione congiunta. Nel giudizio in via principale, a partire dal 2003, si è proceduto ad una parcellizzazione dei ricorsi riguardanti leggi complesse, di cui sono stati isolati gruppi di questioni[40]. Alla segmentazione del singolo ricorso ha fatto da contrappunto la trattazione congiunta, per omogeneità di oggetto, di più ricorsi in relazione ai gruppi di questioni individuati. La discussione (e la decisione) trasversale dei ricorsi ha condotto ad una loro segmentazione, nella quale la discrezionalità del potere di trattazione congiunta (e di riunione) si è associata a quella (altrettanto ampia) di separazione dei gruppi di questioni[41].

La figura presidenziale esce dunque ulteriormente rafforzata da questa prassi, divenuta, negli ultimi anni, di uso comune, tanto da essere formalizzata nell'art. 22 delle Norme integrative del 2008: «Il presidente può disporre la trattazione separata di questioni, tra loro non omogenee, poste con un unico ricorso e, ove questioni analoghe siano poste da altro ricorso, può disporre che siano discusse nella medesima udienza o trattate nella medesima camera di consiglio; analogamente può disporre in presenza di cause la cui decisione dipende dalla soluzione di analoghe questioni»[42].

2.3.4. La forma della decisione

Ai termini dell'art. 18, primo comma, della legge n. 87 del 1953, le decisioni della Corte possono avere la forma della sentenza ovvero quella dell'ordinanza: la prima *dovrebbe* essere propria di quelle determinazioni

assunte quando si «giudica in via definitiva», mentre la seconda dovrebbe riguardare «tutti gli altri provvedimenti di [...] competenza della Corte». La stessa legge n. 87, tuttavia, introduce una deroga a questo schema all'art. 29, là dove fa riferimento ad una «ordinanza con la quale è dichiarata la manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità».

È noto che la deroga è stata estesa, in via giurisprudenziale, ben oltre il caso della manifesta infondatezza: sono, infatti, adottate con ordinanza anche le decisioni di manifesta inammissibilità, quelle di restituzione degli atti ai giudici *a quibus*, nonché, in altri giudizi, la cessazione della materia del contendere e l'estinzione per rinuncia, tanto che, negli ultimi anni, il rapporto tra sentenze ed ordinanze ha visto generalmente una prevalenza – anche piuttosto netta – delle seconde sulle prime[43].

Al di là di queste considerazioni, il tema della forma della decisione parrebbe estraneo alla presente trattazione. La scelta tra sentenza ed ordinanza, infatti, è una scelta che, con l'eccezione di alcuni casi tutto sommato marginali[44], è imposta dal tipo di dispositivo che la decisione reca. La scelta è dunque il corollario di una determinazione assunta inevitabilmente in sede collegiale.

In realtà, una qualche (non marginale) incidenza in termini di equilibrio tra presidenzialismo e collegialità è ben riscontrabile alla luce della modifica del 1987 delle Norme integrative, in combinazione con una prassi invalsa.

La Corte, attraverso la deliberazione del 7 luglio 1987, ha, tra l'altro, sostituito il quinto comma dell'art. 18 delle Norme integrative del 1956. Nella versione originaria, la disposizione era così redatta: «le ordinanze e le sentenze sono sottoscritte dal presidente e da tutti i giudici, senza menzione del giudice che le ha redatte». Di contro, nella versione più recente, confermata dall'art. 17, comma 6, delle Norme integrative del 2008, «le ordinanze e le sentenze [...] sono sottoscritte dal presidente e dal giudice redattore»[45].

La modifica, che certamente ha avuto riflessi sulla collegialità, nella misura in cui ha enfatizzato il ruolo del giudice redattore a detrimento di quello degli altri giudici, avrebbe avuto una rilevanza solo parziale ai presenti fini se non si fosse combinata con una prassi che può ormai dirsi consolidata, sebbene non sia mai stata formalizzata in sede normativa. Lo stesso art. 17, comma 6, delle Norme integrative precisa che il testo delle decisioni viene «approvato dal collegio in camera di consiglio»[46], ciò nondimeno, ormai da tempo, soltanto il testo delle sentenze è effettivamente letto in camera di consiglio, alla presenza dei giudici che hanno partecipato alla fase della trattazione[47], mentre per le ordinanze la lettura collegiale non viene tendenzialmente fatta, ad essa sostituendosi la distribuzione del testo alle segreterie dei singoli giudici (adempimento, questo, previsto anche per le sentenze), con la possibilità per ciascuno di presentare osservazioni (e, se del caso, anche una richiesta di lettura collegiale)[48].

Ora, non può non sottolinearsi che l'assenza, almeno in linea di principio, di una lettura collegiale comporta inevitabilmente una accentuazione del peso del redattore, cioè di colui che la decisione ha scritto e sottoscritto, ma anche del presidente, l'altro soggetto che sottoscrive. Il ruolo degli altri giudici è invece marginale, essendo il loro intervento sul testo definitivo non necessario e, in ogni caso, soltanto eventuale. L'alta percentuale di ordinanze emesse è, dunque, per ciò stesso, una potenziale fonte del rafforzamento del ruolo del presidente, in associazione con i giudici redattori che si alternano di volta in volta.

In ultima analisi, la combinazione tra la doppia firma del provvedimento e la prassi della mancata lettura collegiale riprende, confermandola ed anzi rafforzandola, quella forte accentuazione del ruolo del presidente e del relatore (come noto, relatore e redattore generalmente coincidono[49]) che già si manifesta, secondo moduli tutto sommato assimilabili, con l'opzione per la trattazione di una causa in camera di consiglio in ragione della presumibile declaratoria di manifesta infondatezza o di manifesta inammissibilità.

2.3.5. L'esito della deliberazione

Pur senza potersi trascurare l'insieme degli elementi che emergono dalle singole fasi del procedimento, è chiaro che la valutazione in termini di collegialità o di presidenzialismo non può non incentrarsi principalmente sulle modalità concrete con le quali la deliberazione avente ad oggetto la decisione di un

giudizio matura. È per questo aspetto, del resto, che la collegialità viene ritenuta imprescindibile ai fini del corretto funzionamento dell'organo di giustizia costituzionale; ed è per questo aspetto che la collegialità è effettivamente riscontrata ed enfatizzata da parte di tutti gli osservatori, nonché da parte di coloro che dell'organo hanno fatto parte.

Fatta questa premessa, deve comunque rimarcarsi che la indiscutibile predominanza del momento collegiale non si traduce in una assoluta parità tra tutti i giudici: il presidente, infatti, mantiene, anche in questa fase, alcuni poteri che sono in grado, almeno in linea teorica, di incidere – in misura che è arduo definire *a priori* secondaria – sulla deliberazione. Finanche nel segmento procedimentale più naturalmente rivolto verso la collegialità, un qualche elemento di presidenzialismo è dunque ben riscontrabile, quanto meno alla lettura delle disposizioni sul funzionamento della Corte.

Al riguardo, sono quattro i poteri più caratterizzanti di cui il presidente è titolare.

Innanzitutto, l'art. 17, comma 2, delle Norme integrative del 2008 formalizza la prassi in base alla quale «il presidente, dopo la relazione, dirige la discussione e pone in votazione le questioni»: si tratta di attribuzioni che né la legge n. 87 né le Norme integrative del 1956 avevano esplicitato, sebbene potessero ritenersi consustanziali alla funzione presidenziale nell'ambito di un (qualunque) organo collegiale. Per quanto scontata sia la sua titolarità, è comunque da rilevare che il potere di direzione (e, in parte, di impostazione) della discussione può diventare un'arma assai rilevante in mano al presidente, specie quando si sia in presenza di questioni complesse, in cui la scansione logica dei profili da trattare può influire non marginalmente sull'esito del giudizio[50].

In secondo luogo, l'art. 16, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 87 del 1953 prevede che «nel caso di parità di voto prevale quello del presidente»[51]: questa previsione, della cui legittimità costituzionale pure si è dubitato[52], ma che è stata da ultimo corroborata dalle Norme integrative del 2008[53], è stata ritenuta, anche isolatamente considerata, alla stregua di un «indice non equivoco della posizione preminente del presidente all'interno della Corte, idoneo ad alterare la par condicio dei suoi componenti»[54].

Astrattamente molto rilevante, il potere conferito al presidente non sembra che possa comunque dirsi decisivo sul piano concreto, stante la «normalità» del numero dispari dei membri del collegio. Il voto prevalente potrebbe dunque anche essere configurato alla stregua di uno strumento puramente «tecnico»[55], ed in ciò assimilabile agli strumenti diversi escogitati in altri ordinamenti, primo tra tutti quello della declinazione del principio del *favor rei* come *favor legislatoris*[56].

Letta in questa luce, la previsione del voto prevalente finisce per perdere buona parte della sua rilevanza pratica, mantenendo, comunque, un valore simbolico tutt'altro che secondario, nella misura in cui dimostra che anche dalle scelte «tecniche» emerge una certa quale «attenzione» nei confronti della figura presidenziale[57]. Certo è, tuttavia, che quando il numero dei giudici è pari, il discorso può cambiare sensibilmente: a prescindere dal concreto utilizzo di questo potere presidenziale, la sua semplice esistenza può avere riflessi notevoli sulla formazione della volontà del collegio. E ciò vale, ovviamente, sia nel caso in cui manchi un quindicesimo del collegio per il mancato tempestivo rinnovo sia in quello in cui il collegio sia ridotto a seguito di defezioni di giudici in carica, dovuti ad impedimenti temporanei, involontari o di altro genere[58].

Ancor più importante, anche perché invariabilmente esercitabile ed esercitato, è, in ogni caso, il potere conferito dall'art. 17, comma 3, delle Norme integrative del 2008 (in stretta continuità con quanto disposto dall'art. 18, secondo comma, delle Norme integrative previgenti), ai sensi del quale il presidente vota «per ultimo». L'ipostatizzazione dell'ordine di votazione, in effetti, fa sì che si verifichi l'alternativa tra la (apparente[59]) inutilità del voto presidenziale (quando la maggioranza già si sia formata con il penultimo voto) e la decisività di esso, sia nel caso in cui il collegio risulti composto da un numero dispari di persone, sia in quello in cui il numero pari possa innescare l'operatività del voto prevalente. Anche al di là di questi casi limite, l'ultimo voto presidenziale può essere fondamentale anche per rendere una maggioranza forte o debole: ad esempio, se i quattordici giudici precedenti hanno votato otto per una soluzione e sei per un'altra, il quindicesimo voto è, sì, formalmente inutile, ma di fatto pesa molto, poiché può determinare una

maggioranza risicata ovvero una maggioranza piuttosto solida. Un dispositivo votato da otto contro sette ed uno votato da nove contro sei non hanno, evidentemente, la stessa valenza, allorché il giudice incaricato di redigere la decisione dovrà stendere la motivazione: nel primo caso, ben più che nel secondo, dovrà prestarsi una particolare attenzione ad evitare che uno dei giudici di maggioranza possa non votare il testo redatto, revocando in dubbio il *decisum*.

Il voto finale, anche combinato con la previsione del voto prevalente, appare, quindi, fortemente sintomatica della posizione di tendenziale preminenza del presidente all'interno del collegio. Una preminenza apprezzabile, in definitiva, persino in sede di deliberazione, cioè allorquando il funzionamento della Corte raggiunge l'acme della collegialità[60].

A rafforzare questa impressione le Norme integrative del 2008 hanno offerto un ulteriore elemento. Innovando rispetto al passato, l'art. 17, comma 4, stabilisce – come accennato – che il relatore divenga «automaticamente» il redattore della decisione[61], ma prevede una deroga per il caso di «indisponibilità» o per «altro motivo». Verificandosi una siffatta evenienza, la stesura della decisione è «affidata dal presidente ad altro o a più giudici». La novità più rilevante consiste proprio nell'individuazione del soggetto che sceglie i redattori: ai termini dell'art. 18, terzo comma, delle Norme integrative del 1956, era «la Corte» a nominare – sempre – il «giudice per la redazione dell'ordinanza o della sentenza»; all'automatismo della acquisizione di questo ruolo si è associata, dunque, nell'ipotesi derogatoria, una concentrazione in capo al presidente del potere di scelta.

L'importanza che riveste la motivazione delle pronunce, non solo ai fini della decisione del caso singolo ma anche nella più ampia prospettiva dello sviluppo del diritto giurisprudenziale costituzionale, è indice inequivocabile che la designazione del giudice chiamato a redigere la sentenza o l'ordinanza non può in alcun modo ridursi ad un adempimento puramente formale, che intervenga quando «i giochi sono fatti»[62]. Anche dopo la votazione, quindi, si conferma una posizione di preminenza del presidente rispetto agli altri membri del collegio che può avere riflessi considerevoli sull'attività decisoria della Corte.

3. Qualche osservazione conclusiva

Dalla disamina che è stata sin qui condotta, la conclusione generale che sembra di potersi tracciare è che, esaminando tanto le fonti normative sul funzionamento della Corte quanto (e, talvolta, soprattutto) la prassi inверatasi, l'idea della collegialità come principio guida (anzi, come presupposto indefettibile) non osta a collocare il presidente in una posizione di supremazia nel complesso dell'*iter* decisorio. Riprendendo i modelli evocati in premessa, la procedura pare assecondare una lettura della forma di governo della Corte da declinare in senso assai più «presidenziale» che «collegiale»: ferma restando la natura collegiale dell'organo, che rende le decisioni comunque ascrivibili ai quindici giudici, pare difficile negare che il presidente abbia significativi poteri di condizionamento nella fase anteriore alla determinazione dell'esito della questione e, parimenti, non possono sottovalutarsi gli *atouts* presidenziali spendibili nella fase di determinazione dell'esito della questione[63].

Se così è, la necessità imprescindibile che l'attività della Corte sia fortemente connotata da una piena esplicazione del principio di collegialità è lungi dal configurarsi come un dato acquisito ed incontestabile, ma necessita di una attenzione costante affinché la sua effettività venga mantenuta. È ovvio che, specie in contesti ristretti come quello della Corte, le singole personalità dei giudici assumano una importanza fondamentale nel tratteggiare le modalità di funzionamento dell'organo. Ed in questo senso si può probabilmente giungere alla conclusione che la collegialità è un dato che dipende essenzialmente, in primo luogo, dalle persone che ricoprono la carica di presidente e, in secondo luogo, dalle altre persone che compongono il collegio[64].

Certo è che, pur con questa premessa, al quadro normativo deve riservarsi una particolare attenzione, non fosse altro perché esso può costituire un valido argine nei confronti di eventuali eccessivi personalismi che possano manifestarsi (e va detto che qualche – fortunatamente raro – esempio emerge nelle pieghe della storia della Corte).

Potenzialmente superfluo in situazioni «normali»[65], quando, cioè, l'attività si svolgesse potendo contare su una concordia di fondo sul metodo, una normativa che garantisse la collegialità sarebbe destinata a restare quiescente anche a lungo, salvo però mostrare la propria forza nelle occasioni in cui ciò servisse.

Che una simile normativa sia attualmente in dotazione alla Corte costituzionale è dato che non sembra di potersi riscontrare[66]. La disamina condotta ha mostrato come la legge n. 87 del 1953 non fornisca particolari tutele, ma anzi tenda a mantenersi neutra, se non addirittura a rafforzare il ruolo del presidente (segnatamente attraverso il potere di scelta del relatore e quello di decidere la causa grazie al voto prevalente). Le Norme integrative, dal canto loro, risultano anch'esse orientate in senso «presidenziale», in una forma che appare ancor più netta rispetto a quanto constatabile in merito alla disciplina legislativa (ad esempio, formalizzando il potere del presidente di optare per la camera di consiglio oppure introducendo la regola del voto finale del presidente). Se, poi, si vanno a confrontare le Norme integrative del 1956 con quelle del 2008 si coglie, non solo una mancata riduzione dei poteri presidenziali, ma addirittura una loro – seppur lieve – accentuazione (si pensi, in special modo, alla designazione del giudice redattore)[67].

Alla luce di questi rilievi può dedursi che, con ogni probabilità, nell'adottare le nuove Norme integrative, i giudici costituzionali hanno colto, dall'esperienza pregressa, l'assenza di controindicazioni alla delineazione di un presidente «forte». Il recente intervento, del resto, si è posto in larga misura come una formalizzazione di prassi consolidate o comunque come una registrazione di mutamenti intercorsi negli ultimi anni. Evidentemente, guardando al passato, il modello «presidenziale» di forma di governo, applicato anche all'*iter* decisorio, è stato ritenuto il più funzionale alle esigenze della Corte.

Non resta che auspicare che in avvenire non si debbano evocare le Norme integrative da ultimo approvate come un'occasione non adeguatamente sfruttata per cautelarsi nei confronti di rischi futuri.

* Il presente saggio è destinato agli *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*.

[1] Di recente, v. G. Zagrebelsky, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, Einaudi, 2005, 67 ss. e *passim*.

[2] V., ad es., E. Malfatti – S. Panizza – R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, 2a ed., Torino, Giappichelli, 2007, 57 ss.

[3] Cfr. P. Passaglia, *La problematica definizione della «forma di governo» della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 569 ss.

[4] Si pensi, in particolare, al caso della Corte suprema federale statunitense, nella quale la decisione inerente ai casi da decidere rappresenta il frutto di una discussione nell'ambito della quale deve essersi coagulato tra i giudici un sufficiente consenso (traducibile nell'applicazione della c.d. «*rule of four*») sulla concessione del *certiorari* (sul tema, v., nella dottrina italiana, V. Barsotti, *L'arte di tacere. Strumenti e tecniche di non decisione della Corte Suprema degli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 1999, 100 ss.; P. Bianchi, *La creazione giurisprudenziale delle tecniche di selezione dei casi*, Torino, Giappichelli, 2000, 46 ss.; F. Tirio, *Il writ of certiorari davanti alla Corte Suprema. Principi, strategie, ideologie*, Milano, Giuffrè, 2000, 68 ss.).

Nella medesima prospettiva, può rilevarsi che, sull'assunto – peraltro tutto da dimostrare – che possano al riguardo configurarsi fattispecie di selezione dei casi, nei sistemi in cui sono previsti procedimenti preliminari di ammissione, sono sempre articolazioni collegiali dell'organo a pronunciarsi e mai figure monocratiche: si pensi, ad esempio, ai procedimenti decisorii relativi a ricorsi diretti individuali, in Germania o in Spagna, dove il ruolo di filtro è svolto da una *Kammer* o da un *Senat*, nel caso del *Bundesverfassungsgericht* (articoli 93b e 93c BVerfGG), oppure da una *Sección del Tribunal Constitucional* (art. 50 LOTC).

Analoghe considerazioni possono forse estendersi, per il sistema italiano, alla fase deliberatoria dei ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sull'ammissibilità dei quali la decisione è riservata alla Corte nel suo *plenum* (art. 37, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87).

[5] Non ostono a questa conclusione le previsioni di cui agli articoli 2, commi 1 e 2, e 20 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, adottate con delibera del 7 ottobre 2008 (norme sostanzialmente equivalenti erano peraltro recate dagli articoli 2, primo e secondo comma, e 24 delle previgenti Norme integrative del 1956): in esse si fa richiamo al potere presidenziale di accertare, «sulla base delle verifiche effettuate dal cancelliere ai sensi del regolamento di cancelleria, la regolarità dell'ordinanza e delle notificazioni» (art. 2, comma 1), l'esecuzione de «le comunicazioni ai presidenti delle due Camere legislative, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87» (art. 2, comma 2) e «la regolarità degli atti e delle notificazioni» inerenti ai ricorsi in via principale (art. 20). Il potere che viene affidato al presidente non pare, in effetti, potersi configurare alla stregua di una selezione dei casi da decidere, ma semplicemente come un filtro nei confronti di atti di promovimento che, per i loro vizi formali, non possano in alcun modo essere presi in considerazione. Ne è una dimostrazione la ricca giurisprudenza costituzionale in tema di vizi dell'ordinanza di rimessione o del ricorso in via principale, dalla quale emerge *a contrario* la natura puramente «notarile» del potere presidenziale di accertamento della regolarità degli atti introduttivi dei giudizi di legittimità costituzionale. Nel senso che ragioni di coerenza sistematica impediscono di considerare un siffatto potere come l'esercizio di attività giurisdizionale, ed impongono viceversa di leggere in esso niente altro che «un controllo meramente esteriore, di semplice “presentabilità *prima facie*” dell'atto» («un controllo, in altre parole, volto ad accertare che quest'ultimo abbia almeno l'apparenza del provvedimento giurisdizionale»), v. O. Chessa – S. Pajno, *Il giudizio in via incidentale: i rapporti con il giudizio a quo*, in A. Pizzorusso – R. Romboli, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Atti del Seminario di Pisa del 26 ottobre 2001, a cura di G. Famiglietti – E. Malfatti – P.P. Sabatelli, Torino, Giappichelli, 2002, 8 ss.

[6] In tal senso, si veda l'art. 28, primo comma, delle Norme integrative del 1956 e gli articoli 21, primo periodo, e 26, comma 1 (rispettivamente, per il giudizio in via principale e per il conflitto di attribuzione), delle Norme integrative del 2008.

[7] Cfr. l'art. 21, secondo periodo, e 26, comma 2, delle Norme integrative attualmente vigenti.

[8] V., nuovamente, l'art. 21, secondo periodo, e 26, comma 2, delle Norme integrative del 2008. È significativo che, nelle Norme integrative previgenti, l'art. 28 non sciogliesse il dubbio su chi detenesse il potere di convocazione. Sulla portata dell'attribuzione del potere di convocazione in camera di consiglio del presidente «sentito il relatore», v. *infra*, par. 2.3.2., e nota 34.

[9] Cfr. P. Bianchi, *La creazione giurisprudenziale delle tecniche di selezione dei casi*, cit., spec. 171 ss. Una testimonianza eloquente è stata offerta, al riguardo, da G. Zagrebelsky, *Principi e voti*, cit., 77 s., il quale ha sottolineato che «il numero abnorme di ordinanze deriva da molte ragioni», «ma deriva anche dalla tendenza della Corte [...] a evitare gli scogli»: «una qualche ragione di inammissibilità, è quasi sempre possibile rilevarla»; «il processo costituzionale, anche per l'atteggiamento formalistico che qualcuno imputa talora alla Corte e per l'orientamento non sempre fermo nel valutare i problemi di forma [...], è diventato quasi un percorso a trabocchetti»; «è facile perciò che, di fronte a difficoltà, la Corte cerchi la via per procedere oltre, senza affrontarle»; «possono esserci ostacoli tecnici, rischi di conseguenze non controllabili (le cosiddette “ricadute” sull'ordinamento), pericoli di interferenza con l'attività legislativa in corso o perfino preoccupazioni per reazioni o ritorsioni».

[10] V. P. Bianchi, *La creazione giurisprudenziale*, cit., 215 ss.

[11] V., nuovamente, P. Bianchi, *La creazione giurisprudenziale*, cit., 281 ss.

[12] È noto che la rapidità con cui la Corte risponde alle sollecitazioni pervenutele rappresenta un indice significativo della sua attività. A dimostrarlo, basterebbe richiamare gli sforzi profusi ai fini dello «smaltimento dell'arretrato» durante la presidenza Saja; ma che il tempo costituisca una preoccupazione

costante della Corte è testimoniato altresì dall'attenzione nei confronti di una efficienza ispirata al brocardo secondo cui «giustizia lenta è giustizia denegata» (espressamente citato, ad esempio, nella relazione sulla giustizia costituzionale nel 2005 tenuta dal presidente Marini il 6 febbraio 2006, consultabile nella sezione «Documentazione» del sito della Corte costituzionale).

[13] Nel senso che ricade sulla sensibilità del presidente il compito di operare «la scelta del momento favorevole alla discussione di certe questioni e la sua individuazione sia ai fini di una risoluzione nel senso desiderato, sia nei riguardi delle ripercussioni della decisione sull'ambiente esterno e, più in particolare, sui rapporti con gli altri organi costituzionali», v. A. Massera, *Materiali per uno studio sulla Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 852.

[14] Una eventuale sussistenza di siffatti termini sarebbe stata, evidentemente, decisiva nel circoscrivere i poteri presidenziali. Se ne ha una dimostrazione volgendo lo sguardo all'esperienza francese, nella quale il *Conseil constitutionnel* è tenuto a rendere la propria decisione sulla costituzionalità degli atti normativi denunciati in via preventiva «*dans le délai d'un mois*» (termine ridotto ad otto giorni in caso di richiesta del Governo motivata dall'urgenza): cfr. l'art. 61, terzo comma, della Costituzione.

Nel sistema italiano, una cadenza temporale predefinita è presente soltanto nei giudizi sull'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo: ai termini dell'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, il presidente della Corte «fissa il giorno della deliberazione in camera di consiglio non oltre il 20 gennaio dell'anno successivo» a quello in cui l'ordinanza dell'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione è stata pronunciata (primo comma), onde assicurare che la Corte decida «con sentenza da pubblicarsi entro il 10 febbraio» (quarto comma).

[15] Per la verità, non si è trattato di una pura e semplice riproposizione del dettato legislativo. Con riferimento alla costituzione delle parti (ed all'intervento), le Norme integrative non hanno infatti mancato di introdurre elementi di novità, cui in questa sede non può che accennarsi, restando esse tendenzialmente estranee all'ambito della presente trattazione. L'art. 3, primo comma, delle Norme integrative del 1956 ricalcava, ad esso esplicitamente rinviando, l'art. 25, secondo comma, della legge n. 87. Al secondo comma dell'art. 3, peraltro, per comprensibili ragioni di efficienza, si era predisposta una sospensione del computo dei venti giorni, tale per cui non dovevano essere presi in considerazione «i giorni compresi tra quello dell'ultima notificazione e quello in cui l'ordinanza [era] pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica». Le Norme integrative del 2008 hanno sul punto ulteriormente innovato, operando una vera e propria deroga (di dubbia legittimità) alla legge n. 87 relativamente al *dies a quo* per la costituzione (e l'intervento), non più identificato con la notificazione dell'ordinanza, bensì con la pubblicazione della stessa sulla *Gazzetta Ufficiale*. La sospensione del termine ovvero la modifica del *dies a quo*, se hanno inciso inevitabilmente sul momento a partire dal quale la sequenza degli atti di competenza del presidente prende (*recte*, può prendere) avvio, non hanno avuto, comunque, effetti significativi sulla natura del potere presidenziale.

[16] A seguito della deliberazione del 10 giugno 2004, l'art. 8, primo comma, così recitava: «Il presidente fissa con decreto il giorno dell'udienza e convoca la Corte». Identico è il testo che reca, oggi, l'art. 8, comma 1, delle Norme integrative del 2008.

[17] Con formula pressoché identica, modulata alla luce del riferimento alla condizione di applicabilità (nella specie difficilmente contestabile), il richiamo (tra l'altro) agli articoli 25 e 26 della legge n. 87 del 1953 è operato dagli articoli 34, secondo comma, 37, quinto comma, e 41 della medesima legge, rispettivamente per i giudizi in via principale, per i conflitti tra poteri e per i conflitti tra enti. Anche l'art. 8 delle Norme integrative (sia del 1956 che del 2008) è stato oggetto di richiamo in sede di disciplina dei tre citati procedimenti (relativamente al testo del 2008, si vedano, rispettivamente, gli articoli 23, 24, comma 4, e 25, comma 4).

[18] Per una applicazione non troppo risalente, v., però, il giudizio conclusosi con la sentenza 19 gennaio 2007, n. 2.

[19] In tal senso, del resto, si esprimeva, come si è visto, proprio l'art. 8, primo comma, delle Norme integrative nel testo poi modificato.

[20] Non a caso, in molti ordinamenti si adottano soluzioni volte a limitare, se non ad escludere, la discrezionalità del presidente: all'opzione per una scelta presidenziale, tipica dell'ordinamento italiano, ma anche, ad esempio, di quello francese, si contrappongono meccanismi improntati sulla turnazione (come in Spagna), sulla collegialità della decisione (così è in Germania) o addirittura sul sorteggio (che è previsto, ad esempio, in Portogallo). Profondamente diverso è, invece, quanto avviene in seno alla Corte suprema statunitense, nella quale – sulla scorta di una tradizione propria dei sistemi di *common law* – fa difetto la figura del relatore, sostituito da un'istruzione separata della causa da parte di tutti i giudici, cui fa seguito una decisione collegiale, per la cui stesura viene poi nominato un redattore (per il richiamo all'«elevato tasso di individualismo» che caratterizza i giudici collegiali negli ordinamenti di *common law*, v. P. Bianchi, *La giustizia costituzionale negli Stati Uniti*, in J. Luther – R. Romboli – R. Tarchi (a cura di), *Esperienze di giustizia costituzionale*, volume I, Torino, Giappichelli, 2000, 28).

[21] Donde l'auspicio diffuso di rendere quella del presidente una scelta «assistita da principi»: cfr. M. Midiri, *La Corte e il ruolo delle cause: riflessi del cattivo funzionamento della «macchina delle leggi»*, in P. Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Atti del Convegno di Imperia, 12-13 maggio 1995, Torino, Giappichelli, 1996, 302.

[22] Cfr. R. Romboli, *Composizione del collegio giudicante e assegnazione delle cause nei giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in P. Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, cit., 333 s.; R. Romboli, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in Id. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, 120.

[23] Deve, peraltro, ribadirsi – e sottolinearsi – che, se è ben vero che l'assegnazione delle cause avviene riferendosi alle competenze specifiche dei singoli giudici, è altrettanto vero che il presidente resta fondamentalmente libero di orientarsi secondo i propri convincimenti, con il che sono molteplici i criteri che possono essere individuati, come stanno a dimostrare le rilevazioni statistiche che sono state all'uopo condotte, dalle quali emerge, ad esempio, che una particolare attenzione è tributata alle esigenze di economia processuale, raggiunta attraverso l'assegnazione delle cause in riferimento «a precedenti esperienze di giudizio del giudice» o «all'analogia dei casi trattati soprattutto in relazione a decisioni di natura processuale»: così G. Vaglio, *Relatore e redattore nel processo costituzionale*, in P. Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, cit., 391. Sui criteri che, nella prassi recente, hanno guidato i presidenti nella scelta dei relatori, v. S. Panizza, *Composizione, organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, Giappichelli, 2008, 20 ss.

[24] Come noto, il rapporto tra regola ed eccezione disegnato dalle disposizioni normative è stato largamente disatteso nella prassi: prova ne sia la circostanza che, negli ultimi quindici anni, il valore massimo, in percentuale, delle decisioni assunte previa trattazione in udienza pubblica è stato raggiunto dal 43,84% del totale delle decisioni rese nell'anno 2006 (più ampi ragguagli in S. Panizza, *Composizione, organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale*, cit., 16 ss.).

[25] Cfr. sentenza n. 210 del 1983, par. 5 del *Considerato in diritto*.

[26] Si ricorda, ad esempio, la trattazione nell'udienza pubblica del 4 maggio 1993 dell'atto di promovimento in materia di interruzione della gravidanza da parte di gestante minorenne, iscritto al n. 705 del registro ordinanze del 1992, sebbene non vi fossero parti costituite, ma fosse intervenuto il solo presidente del Consiglio (nonché, tardivamente, una associazione, il cui intervento era stato dichiarato inammissibile). Il giudizio si è concluso con l'ordinanza 23 giugno 1993, n. 293.

[27] A quanto consta, il primo caso di ordinanza di restituzione degli atti pronunciata a seguito di trattazione in camera di consiglio è individuabile, addirittura, nell'ordinanza 16 marzo 1963, n. 14.

[28] L'inserimento di questa eventualità decisoria appare, a stretto rigore, un fuor d'opera, giacché, per un verso, l'art. 9 delle Norme integrative è inserito nel Capo primo, specificamente dedicato alle «questioni di legittimità costituzionale nel corso di un giudizio», e, per l'altro, non è dato individuare nel giudizio in via incidentale una fattispecie di estinzione (esclusa, anzi, dalle stesse Norme integrative, le quali all'art. 18 – in continuità con quanto disposto dall'art. 22 delle Norme integrative previgenti – stabiliscono che «la sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio davanti alla Corte costituzionale»). La motivazione del *lapsus* è peraltro da ricercarsi in una sorta di «economia normativa», alla luce della quale l'art. 9, comma 2, è stato redatto in modo tale da poter (quasi) esaurire le fattispecie di convocazione in camera di consiglio anche in riferimento agli altri giudizi di competenza della Corte: sul punto, v. *infra*, nel testo.

[29] Sulla scelta del rito per la decisione sull'ammissibilità dei *referendum* è direttamente la legge n. 352 del 1970 ad imporre la camera di consiglio (art. 33, primo comma). Come noto, la Corte, specie negli anni più recenti, ha in parte superato questo vincolo garantendo, anche nell'ambito di questa particolare udienza camerale, un contraddittorio tra promotori ed oppositori. A tal proposito, v., di recente, A. Pertici, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, cit., 403 ss.

[30] La tipologia del giudizio impone, ovviamente, un dibattimento nel quale siano garantiti i diritti della difesa anche attraverso un adeguato contraddittorio: cfr., ad es., l'art. 24 della legge 25 gennaio 1962, n. 20.

[31] Cfr., per il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, l'art. 26, quarto comma, e, per il conflitto tra Stato e regioni, l'art. 27, quarto comma.

[32] Da notare è che l'uniformazione ha avuto quale conseguenza la mancata riproposizione della possibilità di convocare in camera di consiglio per i casi di «manifesta non spettanza» dell'attribuzione rivendicata dal ricorrente in sede di conflitto intersoggettivo. L'eliminazione non sembra, peraltro, avere una particolare rilevanza, stante la tendenziale desuetudine di questo tipo di convocazione (la cui introduzione era stata strettamente funzionale all'esigenza di smaltimento dell'arretrato: cfr. R. Romboli, *Il conflitto di attribuzioni tra lo Stato e le regioni*, in Id. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Torino, Giappichelli, 1990, 232). In ogni caso, sembra che possa ritenersi questa fattispecie assimilabile alla manifesta infondatezza, donde l'astratta possibilità – se del caso – di prospettare una applicazione in via analogica.

[33] Nello stesso senso si pronunciava l'art. 9, secondo comma, delle Norme integrative del 1956.

[34] Una siffatta definizione dei rapporti tra relatore e presidente pare che possa essere proposta anche con riguardo alla particolare convocazione in camera di consiglio correlata alla ravvisata urgenza di provvedere su una istanza cautelare (sul tema, v. *supra*, par. 2.1.).

[35] La medesima disposizione era presente nelle Norme integrative del 1956 (art. 9, quarto comma), che la iteravano con riguardo ai conflitti intersoggettivi (art. 27, settimo comma, aggiunto con la precitata deliberazione del 1° ottobre 1987).

[36] Analogamente, l'art. 17, terzo comma, delle Norme integrative del 1956 recitava: «Il presidente regola la discussione e può determinare i punti più importanti sui quali essa deve svolgersi».

[37] Sugli istituti della trattazione congiunta e della riunione, v., per tutti, E. Bindi, *La riunione delle cause nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, Padova, Cedam, 2003.

[38] L'art. 15, primo comma, delle Norme integrative del 1956, in effetti, faceva esplicito riferimento soltanto all'udienza.

[39] Sull'«uso strategico», ai fini della decisione, assunto dalla riunione e, soprattutto, dall'assenza di criteri predeterminati per procedervi, v. C. Salazar, *Riunione delle cause nel giudizio sulle leggi e teorie del «caos»*,

ovvero: della «leggerezza» (insostenibile?) del processo costituzionale, in P. Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, cit., 358 ss.

[40] La prima decisione adottata a seguito di separazione è stata la sentenza 11 giugno 2003, n. 201.

[41] Sul punto, v., per alcune osservazioni critiche nei confronti dell'innovazione introdotta, A. Ruggeri, *La Corte e il drafting processuale*, commento alla sentenza n. 201 del 2003, consultabile *on line* sul *Forum di Quaderni costituzionali*.

[42] Da notare è che l'art. 22, essendo inserito nel capo secondo, dedicato ai giudizi in via principale, e non essendo oggetto di rinvio da parte di altre disposizioni, pare limitare l'ambito processuale entro cui alla trattazione separata degli atti di promovimento può farsi luogo. In proposito, può tuttavia ricordarsi che si è avuto almeno un precedente anche in sede di giudizio di legittimità in via incidentale, vale a dire quello relativo all'ordinanza iscritta al n. 633 del registro 2003, decisa in parte con l'ordinanza 20 gennaio 2003, n. 23, ed in parte con la sentenza 20 gennaio 2004, n. 24.

[43] Le statistiche su base annuale mostrano una (sovente netta) prevalenza del numero di sentenze sulle ordinanze fino al 1982 (con l'unica eccezione del 1978); dal 1983 in poi, le sentenze hanno superato le ordinanze soltanto nel 1986 e, poi, negli anni tra il 1992 ed il 1997. Dal 1998, le sentenze hanno coperto, al massimo (nel 2005) il 41,08% del totale delle decisioni, mentre negli anni compresi tra il 2000 ed il 2002 le ordinanze hanno superato la soglia dei due terzi del totale (nel 2002, con il 74,81%, hanno sfiorato addirittura i tre quarti). Per ulteriori dati, v. S. Panizza, *Composizione, organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale*, cit., 18 ss.

[44] Il riferimento va, in particolare, alla cessazione della materia del contendere, generalmente pronunciata con ordinanza, ma talvolta con sentenza (da ultima, si segnala la sentenza 17 luglio 2007, n. 289, resa in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale). Più univoca è la prassi in tema di estinzione, per la quale l'utilizzo della forma della sentenza è assai improbabile (l'ultimo caso si rintraccia con la sentenza 25 luglio 1995, n. 383, in sede di conflitto interorganico).

[45] La citazione è riferita al testo attualmente vigente; pressoché identico era, comunque, quello del quinto comma dell'art. 18 delle Norme integrative del 1956, come modificato.

[46] In senso analogo disponeva l'art. 18, terzo comma, delle Norme integrative del 1956.

[47] Si ricorderà che, fino a tempi recenti, un tema particolarmente delicato era stato quello della necessaria immutabilità del collegio giudicante: per quanto l'art. 16, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 si limitasse a prevedere la deliberazione delle decisioni in camera di consiglio da parte de «i giudici presenti a tutte le udienze» in cui si fosse svolto il giudizio, l'art. 18, primo comma, delle Norme integrative del 1956 aveva irrigidito la disciplina richiedendo, non già la presenza dei soli giudici che avessero partecipato a tutte le udienze, bensì quella di *tutti* i giudici che fossero stati presenti, con il che eventuali defezioni avevano l'effetto di incidere su un collegio giudicante che doveva restare immutato, obbligando ad una rinnovazione dell'intera trattazione. La discrasia tra disposizione legislativa e fonte autonoma è stata finalmente superata grazie alle Norme integrative del 2008, il cui art. 17, comma 1, secondo periodo, così recita: «Alla deliberazione devono partecipare i giudici che siano stati presenti a tutte le udienze fino alla chiusura della discussione della causa».

[48] La prassi, segnalata già da G. Cerrina Feroni, *Il presidente della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, 1994, 677, in nota, e da R. Romboli, *La mancanza o l'insufficienza della motivazione come criterio di selezione dei giudizi*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Atti del Seminario di Messina, 7-8 maggio 1993, Torino, Giappichelli, 1994, 338, è stata da ultimo «certificata» nel volume illustrativo dell'attività della Corte pubblicato da parte della Corte medesima: *Che cosa è la Corte costituzionale*, 2a ed., Roma, 2008, 47 (il volume è consultabile *on line* alla pagina <http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/cosaelacorte.pdf>). Sulle modalità di approvazione delle ordinanze, v., di recente, F. Gambini, (Segue). *Altri aspetti procedurali*, in A. Pizzorusso – R. Romboli,

Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione, cit., 266 s.; E. Lamarque, *Le nuove Norme integrative per i giudici davanti alla Corte costituzionale*, in *Dir. e società*, 2009, 131 ss.

[49] La coincidenza delle due figure, derogata soltanto occasionalmente (per limitarsi agli anni più recenti, nel 2008 si sono avuti quattro casi; nel 2007 non se ne sono registrati, mentre negli anni 2006, 2005 e 2004 la discrasia è stata constatata in tre casi all'anno), è stata probabilmente all'origine della eliminazione del «redattore» come figura autonoma operata con le Norme integrative del 2008: l'art. 17, comma 4, prevede, infatti, che «la redazione delle sentenze e delle ordinanze è affidata al relatore, salvo che, per indisponibilità o per altro motivo, sia affidata dal presidente ad altro o a più giudici» (in precedenza, l'art. 18, terzo comma, delle Norme integrative del 1956 stabilivano, invece, che «la Corte nomina[va] un giudice per la redazione dell'ordinanza o della sentenza»).

[50] Cfr., ad es., A. Ruggeri – A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 4a ed., Torino, Giappichelli, 2009, 52, secondo cui le attribuzioni di cui nel testo influiscono «sul corso, sulla “piega” che prende il processo, non senza potenziali conseguenze sostanziali per l'esito del giudizio costituzionale» (enfasi testuali).

[51] Tale disposizione, peraltro, non si applica ai giudizi penali costituzionali, per i quali, in ottemperanza al principio del *favor rei*, «in caso di parità prevale l'opinione più favorevole all'accusato» (v. l'art. 28, secondo comma, legge n. 20 del 1962 e, in precedenza, l'art. 49, secondo comma, legge n. 87 del 1953).

[52] Osserva T. Martines, *Il presidente della Corte costituzionale*, in *Giur. costit.*, 1981, I, 2082, che «la norma è incostituzionale nella sua intera formulazione perché consente che, a parità di voti, la Corte esprima una decisione quando, al contrario, la sua volontà non si è formata; o, in altri termini, che le controversie di legittimità costituzionale delle leggi, i conflitti di attribuzione, l'ammissibilità di una richiesta di referendum abrogativo vengano decisi, in un sistema a costituzione rigida, in base ad un puro espediente tecnico e non alla effettiva volontà dell'organo posto a garanzia della Costituzione» (a propugnare qualche «riserva» in ordine alla disposizione in discorso era già stato G. D'Orazio, *Aspetti dello status di giudice della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1966, 338 ss.).

[53] La disposizione dell'art. 16, terzo comma, della legge n. 87 è stata, infatti, quasi testualmente ripresa dall'art. 17, comma 3, secondo periodo, delle Norme integrative. Si noti che, nelle Norme integrative del 1956, una analoga previsione faceva difetto.

[54] V., nuovamente, T. Martines, *Il presidente della Corte costituzionale*, cit., 2079.

[55] Cfr. G. D'Orazio, *Aspetti dello status di giudice della Corte costituzionale*, cit., 338 ss.

[56] L'attribuzione di cui beneficia il presidente italiano è tipica – per citarne solo alcune – anche delle esperienze francese, portoghese, spagnola e belga. In altri sistemi – come, ad esempio, in Germania – vige la diversa regola secondo cui «*in dubio, pro reo*», che impedisce, in caso di parità dei voti, di pronunciare l'incostituzionalità (par. 15, comma 3, BVerfGG).

[57] Non a caso, A. Ruggeri – A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 53, sottolineano come il voto preponderante sia, «probabilmente, il maggiore e più emblematico potere del presidente» (enfasi aggiunta).

[58] Da ricordare, al riguardo, è la disposizione di cui all'art. 29 delle Norme integrative, secondo cui, nei giudizi di fronte alla Corte (con l'eccezione di quelli penali, per i quali v. l'art. 25 della legge n. 20 del 1962), «non trovano applicazione cause di astensione e di ricusazione dei giudici» (analoga previsione era contenuta nell'art. 16 delle Norme integrative previgenti): sul tema, v. A. Pertici, *Astensione e ricusazione dei giudici costituzionali: ragioni e limiti della loro esclusione ed ipotesi di una loro introduzione*, in *Giur. costit.*, 2004, 3105 ss.

[59] V. *infra*, nel testo.

[60] Non osta alla valutazione in astratto del peso della figura presidenziale sulla determinazione della decisione la circostanza, riferita da G. Zagrebelsky, *Principi e voti*, cit., 42, in base alla quale «sulle questioni più importanti, quelle di vero diritto costituzionale [...], si fa il possibile per non votare o, meglio, per deliberare senza che sia necessario ricorrere al voto o per renderlo una semplice formalità»: ogni volta in cui al voto si arrivi, infatti, il presidente detiene quei poteri che, pur potendo rimanere allo stato meramente potenziale in svariate occasioni, potranno sempre essere attivati (ed anzi potranno costituire, in sede di discussione, un'arma supplementare – inespressa ma sempre postulata – in mano al presidente nella formazione del convincimento dei singoli membri del collegio).

[61] Su questo automatismo «di fatto», v., di nuovo, G. Zagrebelsky, *Principi e voti*, cit., spec. 73 s., il quale rileva altresì che «quasi sempre il giudice relatore rimasto in minoranza [...] accetta ugualmente di stendere la motivazione della decisione, facendosi interprete delle ragioni della maggioranza. Il rifiuto è eccezionale e non è ben visto. È una rottura della collegialità, un modo di prendere le distanze dalla Corte come intero e una possibilità che si configura come un privilegio del tutto casuale. Solo chi ha avuto in sorte di essere stato scelto come relatore può avvalersene» (72 s.).

[62] Tende a svalutare il ruolo del giudice redattore G. Zagrebelsky, *Principi e voti*, cit., 44, sottolineando che «la stesura della decisione può essere sottoposta a diversi passaggi e, alla fine, l'approvazione avviene con la lettura in camera di consiglio, dove ciascun giudice può intervenire e, in effetti, interviene a richiedere modifiche, delle quali si tiene il massimo conto in vista del più largo consenso. Il risultato può essere, talora, che il progetto predisposto dal giudice cui è stata affidata la redazione della sentenza sia irriconoscibile nel testo finalmente approvato».

[63] Deve peraltro avvertirsi che la testimonianza di G. Zagrebelsky, *Principi e voti*, cit., 82, si pone in un senso assai diverso, dal momento che, con riferimento al presidente, rileva come sia «notorio che il criterio primo che ne determina l'elezione da parte dei suoi colleghi è l'anzianità [...]», «da qui, anche, la conseguenza che il ruolo presidenziale è assai meno incisivo nell'orientare la giurisprudenza, rispetto a quel che si pensa all'esterno».

[64] Analogamente, v. G. Azzariti jr., *Il ruolo del presidente della Corte costituzionale nella dinamica del sistema costituzionale italiano*, in P. Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, cit., 198 s., secondo cui, in riferimento ai poteri presidenziali «rivolti [...] verso l'interno e finalizzati alla direzione e coordinazione dei lavori, può [...] osservarsi come [...] possa incidere sul loro effettivo modo di esercizio la personalità e l'autorevolezza dei diversi presidenti»; nel medesimo senso, v. A. Saccomanno, *La Corte costituzionale fra organizzazione e procedimento. Principi, norme e regole di organizzazione*, Rimini, Maggioli, 1997, 98. Più di recente, v. E. Malfatti – S. Panizza – R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., 61 s., secondo cui la risposta all'interrogativo se il presidente sia un semplice *primus inter pares* ovvero un vero e proprio capo dell'organo «appare inevitabilmente condizionata, almeno entro certi limiti, dalla personalità dei soggetti di volta in volta chiamati a ricoprire l'incarico, oltre che dalle particolarità dei momenti storici in cui ciò accade». Sulla stessa lunghezza d'onda pare che possa essere collocato G. Zagrebelsky, *Principi e voti*, cit., 42, allorché afferma che l'autorevolezza del presidente e «la sua capacità di guida della Corte non si misurano in cifre ma in coesione tra i giudici e condivisione delle decisioni».

[65] «Che cosa sia la Corte costituzionale [...] solo in minima parte dipende da regole scritte»; «queste, al più, valgono come molto larga cornice»: così, ancora, G. Zagrebelsky, *Principi e voti*, cit., 16.

[66] Valutazioni (e preoccupazioni) *in toto* condivisibili con riferimento al quadro normativo che regge il funzionamento interno della Corte sono espresse da M. Siclari, *Il presidente della Corte costituzionale*, in A. Anzon – G. Azzariti – M. Luciani (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Atti del Seminario di Roma del 14 marzo 2003, Torino, Giappichelli, 2004, spec. 166 ss.

[67] Nel medesimo senso si esprime E. Lamarque, *Le nuove Norme integrative per i giudici davanti alla Corte costituzionale*, cit., 126, che all'uopo pone l'accento soprattutto su «la norma sul potere presidenziale di direzione della discussione in camera di consiglio e di messa in votazione delle questioni, prima non presente (art 17, comma 2), e [su] la disposizione che individua nel Presidente, invece che nella Corte nel suo complesso, il soggetto dotato del potere di scegliere uno o più giudici per la redazione della sentenza o dell'ordinanza, diversi dal giudice relatore, qualora ricorra il caso di sua indisponibilità o per altro motivo (art. 17, comma 4)».

(10 luglio 2009)