

Il conflitto tra potere politico e potere giurisdizionale è un tratto caratterizzante il nostro sistema istituzionale. Ad accentuarlo sono state anche le note vicende che, a partire dal 1992, hanno visto esplodere la crisi del sistema dei partiti, la cui delegittimazione, tuttavia, affondava le radici in ragioni ben più profonde e risalenti di quelle poste sotto i riflettori dalle indagini giudiziarie, da lì procedendo carsicamente. A partire dalla metà degli anni Novanta, quando si sono prodotte trasformazioni che hanno investito lo “strato geologico più profondo” del nostro sistema, il giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, fino ad allora quasi silente, inizia a trovare campo nella giurisprudenza costituzionale in modo così vistoso da assurgerne a tratto connotativo, sino ad inaugurare una vera e propria stagione dei conflitti, la cui ossatura è costituita proprio da quelli che hanno visto protagonisti il potere politico e il potere giurisdizionale. Il *trend* sta cambiando, rispetto a quello di massima tensione tra le due polarità registrata in quegli anni, e che ha condizionato non poco la nostra forma di governo e con essa la forma di stato, e gli stessi conflitti, confermando la loro particolare sensibilità ai “cambi di stagione”, iniziano a coinvolgere maggiormente i poteri tutti politici. Nonostante ciò, o meglio proprio per questa ragione, che restituisce oggi l’immagine di una conflittualità meno dominante tra politica e magistratura, il lavoro ha inteso fare il punto sulle numerose traiettorie incardinate attorno a questi conflitti, proponendo chiavi per decifrare quelli che hanno dato luogo a veri e propri filoni giurisprudenziali (ad esempio, quelli sulle prerogative costituzionali e sul segreto di Stato), così come quelli più episodici e isolati (si vedano tra gli altri quelli sulla vicenda Englaro, o quello sul potere del Governo in materia di intese ex art. 8, comma 3 Cost.). Entrambi hanno detto molto sia sul ruolo della Corte, quale organo di chiusura del sistema, sia su quella ricerca, che non può che essere senza sosta, di un equilibrio tra *libertà* della politica, fondata sugli istituti della rappresentanza democratica, e *limiti* ad essa opponibili per via dei canali giurisdizionali e ricostruiti a partire dalla trama dei principi di uno Stato costituzionale.

**GIUSEPPE LANEVE** è Professore associato di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze della formazione, dei beni culturali e del turismo dell’Università degli Studi di Macerata.

ISBN 979-12-5965-154-9



9 791259 651549

€ 55,00



G. LANEVE

POTERE POLITICO E POTERE GIURISDIZIONALE

50

## POTERE POLITICO E POTERE GIURISDIZIONALE

nel prisma della giurisprudenza costituzionale sui  
conflitti di attribuzione.

Collana fondata da  
**ALDO LOIODICE**

Su iniziativa  
dell’Istituto di diritto Pubblico  
della  
Università degli Studi di Bari

CACUCCI  EDITORE  
BARI

Collana diretta da  
Raffaele Guido Rodio  
Vincenzo Tondi della Mura

GIUSEPPE LANEVE

PROFILI DI  
INNOVAZIONE

50

LA COLLANA “PROFILI DI INNOVAZIONE”

Nelle ricerche giuridiche i profili di innovazione sono talvolta assenti; ciò accade specialmente negli studi che, seguendo la moda o gli orientamenti delle riforme da tempo ventilate, proposte o elaborate, si legittimano con una sorta di rincorsa verso l’attualità che attira l’immediato interesse dei lettori. Tale tendenza rischia di collocare la riflessione giuridica, più seguita, nei periodici di informazione o nei quotidiani. Nell’eleganza della presentazione, nel carattere informato dell’esposizione o nella vivacità di elaborazione di molti studi, anche se in volumi consistenti o scritti sulle riviste giuridiche, spesso l’innovazione appare, ma rischia di perdersi in un’ondata di “*consumismo*” scientifico che lascia perdere le sue tracce dopo poco tempo, salvo rari casi di recupero da parte di qualche attento studioso che intende adempiere al dovere di dominare la letteratura anche più risalente, ma rilevante, sui temi affrontati. Emerge, in questa dimensione, una complessità e pesantezza di informazioni e dati (aggiornati talvolta *ad horas*) che si trasferiscono da un lavoro all’altro lasciando in ombra (se non oscurando) i profili stabili di innovazione che possono provocare un’efficace risposta pluridimensionale: scientifica, culturale, operativa e pratica. L’innovazione significativa nelle scienze giuridiche resta, alcune volte, in questi studi, consegnata a sintetiche riflessioni che, depurate dalla prolissità, dall’attualità o dagli sfoggi di erudizione, muovono approfondimenti e interessi conoscitivi, non di mera attualità, ma proiettabili in tempi più lunghi in cui si ravviva un dibattito culturale e scientifico di spessore. Questa tendenza richiede allora una rinnovata modalità di esposizione dei temi per verificarne, nella reazione conoscitiva, culturale e di ricerca che si provoca, il profilo di innovazione suscettibile di creare forme di liberazione della scienza e della conoscenza giuridica dallo scadimento nella mera osservazione dell’attualità, senza relegarsi in un ambito astratto ed alienante di esclusiva prospettazione teorica. Il dibattito scientifico-culturale a medio o a lungo termine, in questi casi di innovazione (o quanto meno contenenti la proposta di un profilo innovativo da verificare), deve impegnarsi su testi propositivi, anche sintetici, che offrano al lettore di varia estrazione un immediato risultato conoscitivo, persuasivo o meno (non interessa), di chiara identificazione nelle premesse, nell’impostazione, nelle conclusioni e nella documentazione di riferimento. Si può, in altri termini, utilizzare lo schema di una relazione scientifica su di un tema desumibile da uno o più documenti di base costituiti da fonti normative di rilievo, orientamenti giurisprudenziali, testi politici, economici, sociali, culturali e religiosi suscettibili di fornire alle riflessioni scientifiche profili giuridicamente rilevanti. In tal modo la sintesi espositiva congiunta ai documenti di base allegati o richiamati, può fornire elementi utili per un percorso di innovazioni seguito ed arricchito dagli studiosi di settore, ma aperto, interessante e stimolante per lettori non specializzati che vogliano rendersi conto dei nuovi istituti che si aprono nell’applicazione del diritto.

25 aprile 1999

Aldo Loiodice

## PROFILI DI INNOVAZIONE

Collana diretta da Raffaele Guido Rodio e Vincenzo Tondi della Mura

**Comitato Scientifico:** Luca Antonini, Vincenzo Baldini, Paola Bilancia, Michele Carducci, Emilio Castorina, Elisabetta Catelani, Antonio D'Aloia, Antonio D'Andrea, Luigi D'Andrea, Antonio D'Atena, Gianmario Demuro, Filippo Donati, Mario Esposito, Francesco Gabriele, Aldo Loiodice, Isabella Loiodice, Laura Lorello, Massimo Luciani, Alessandro Mangia, Stelio Mangiameli, Andrea Morrone, Anna Maria Nico, Ida Nicotra, Vasco Pereira da Silva, Anna Maria Poggi, Fabrizio Politi, Raffaele Guido Rodio, Roberto Romboli, Emanuele Rossi, Antonio Ruggeri, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, Antonio Saitta, Antonella Sciortino, Giovanni Serges, Massimo Siclari, Sandro Staiano, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari, Giuseppe Verde, Aljs Vignudelli, Lorenza Violini.

**Comitato Editoriale:** Andrea Bonomi, Marco Galdi, Nicola Grasso, Giuseppe Laneve, Maria Grazia Nacci, Mario Palma, Cecilia Pannacciulli, Michele Troisi.

**Segreteria Editoriale:** Giorgio Cataldo, Romina Cataldo, Antonello Denuzzo, Antonio Gusmai, Pasquale Procacci.

*Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte a procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco.*

*La medesima procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.*

*Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.*

Giuseppe Laneve

**POTERE POLITICO  
E POTERE GIURISDIZIONALE**

nel prisma della giurisprudenza costituzionale  
sui conflitti di attribuzione

CACUCCI  EDITORE  
BARI

*L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. 42/2004.*

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2022 Cacucci Editore – Bari  
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220  
<http://www.cacuccieditore.it> – e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

# INDICE

## PREMESSA

### **IL CONTESTO E LA DELIMITAZIONE DELLA RICERCA**

- |  |         |
|--|---------|
| 1. Note introduttive   | pag. 17 |
| 2. La Corte costituzionale: un'istituzione in (continuo) movimento                               | » 21    |
| 3. Le vicende dei primi anni Novanta e i loro effetti sullo "strato geologico" dell'ordinamento. | » 32    |
| 4. L'inizio di una nuova fase: i conflitti sull'autorizzazione a procedere del 1993              | » 38    |
| 5. Alcune lenti con cui decifrare il lavoro  | » 42    |
| 5.1 ...e qualche (ulteriore) coordinata iniziale   | » 46    |

## PARTE PRIMA

### **I CONFLITTI SULLE PREROGATIVE (E DINTORNI) DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI**

#### CAPITOLO PRIMO

### **LE PREROGATIVE (E DINTORNI) DEL PARLAMENTO**

#### SEZIONE I

### **I CONFLITTI IN TEMA DI INSINDACABILITÀ DEI PARLAMENTARI**

- |   |      |
|---|------|
| 1. Il conflitto dei conflitti: l'insindacabilità parlamentare ex art. 68, comma 1 Cost.   | » 53 |
| 2. La sentenza da dove "tutto" parte: Corte cost., n. 1150 del 1988   | » 55 |
| 3. La prima giurisprudenza successiva alla riforma del 1993   | » 58 |
| 4. Un tassello fondamentale nella giurisprudenza costituzionale sui conflitti tra potere politico e potere giudiziario: il caso c.d. dei "pianisti" e l'esaltazione dell'autonomia della sfera parlamentare | » 61 |

5.	Passaggi ulteriori: le decisioni nn. 265 e 375 del 1997 e i primissimi segnali di “insofferenza” verso il modus operandi delle Camere	pag. 68
6.	Alcune importanti decisioni processuali (anche <i>pro futuro</i> )	» 75
7.	(Ulteriori) significativi arresti del Giudice costituzionale prima della svolta del 2000, a partire dal primo annullamento di una delibera d’insindacabilità	» 79
8.	La svolta delle sentenze “gemelle” del 2000	» 88
9.	La prima giurisprudenza successiva alla svolta del 2000	» 94
9.1	Le opinioni espresse <i>intra moenia</i> , ma in sedi limitrofe rispetto a quelle dei lavori parlamentari: il caso della buvette	» 99
9.2	Il caso del magistrato poi divenuto senatore	» 101
10.	Il 2003, un anno importante su più fronti	» 105
10.1	Un importante snodo processuale: la non riproponibilità dei conflitti dichiarati ammissibili e non decisi nel merito per inadempienze del ricorrente	» 106
10.2	Il potere di valutazione sulla tipicità dell’atto parlamentare: le sentenze nn. 219 e 379 del 2003	» 109
11.	Altro tassello fondamentale proveniente dal sindacato sulle leggi: la sentenza n. 120 del 2004	» 114
12.	La giurisprudenza successiva alla sentenza n. 120 del 2004, ancora nel segno della continuità	» 118
13.	La questione controversa circa l’insindacabilità di gruppo	» 127
14.	Ulteriori casi particolari e i tentativi di ampliare lo spettro degli atti tipici	» 129
15.	La Corte si pronuncia sull’effetto inibente introdotto dalla legge n. 140 del 2003: la sentenza n. 149 del 2007	» 133
16.	La giurisprudenza a cavallo del primo decennio del Duemila: primi segnali di una flessione dei conflitti e l’apertura al diritto eurounitario (con un occhio particolare alla tutela del terzo offeso)	» 136
17.	Le proposte di aggiornamento del nesso funzionale: la sentenza n. 313 del 2013	» 141
17.1	Uno sguardo alla dottrina	» 145
18.	Le recenti e controverse decisioni	» 149
18.1	La questione della scindibilità della fattispecie di reato ad opera della delibera parlamentare	» 149
18.2	La sentenza n. 133 del 2018 e la sua difficile collocazione nell’ortodossia della giurisprudenza costituzionale	» 152
19.	L’ultima decisione nel merito: la sentenza n. 110 del 2021	» 156

## SEZIONE II

### I CONFLITTI EX ART. 68, COMMI 2 E 3 COST.

1. Il conflitto sulla perquisizione del domicilio di un parlamentare: il caso risolto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 58 del 2004 pag. 160
2. La natura particolarmente problematica delle intercettazioni telefoniche che coinvolgono un parlamentare » 164
  - 2.1 Le intercettazioni telefoniche: strumenti d'indagine tradizionalmente delicatissimi » 165
  - 2.2 Il *surplus* di delicatezza quando l'intercettato è un parlamentare: l'attuazione legislativa della disposizione ex art. 68, comma 3 Cost. e i suoi complicati nodi interpretativi » 167
  - 2.3 La Corte, in sede di giudizio sulle leggi, scioglie alcuni nodi interpretativi: la sentenza n. 390 del 2007 » 169
  - 2.4 I conflitti tra poteri sulle autorizzazioni alle intercettazioni e all'utilizzo dei tabulati del parlamentare » 173
    - 2.4.1 La sentenza n. 38 del 2019 e la riconduzione dei tabulati nel concetto ampio di "comunicazioni" » 174
    - 2.4.2 La necessità (delle intercettazioni o dei tabulati) ai fini dell'attività d'indagine come pre-condizione affinché il giudice avanzi la richiesta di autorizzazione: la sua valutazione al centro di una complicata relazione tra autorità giudiziaria e organo politico » 176
  - 2.5 L'utilizzo processuale di intercettazioni casualmente captate a un parlamentare: la delibera fortemente protezionistica nei confronti di un parlamentare nel noto "caso Cosentino" » 179
  - 2.6 La prerogativa ex art. 68, comma 3 Cost. tutela l'organo (e non il singolo) parlamentare: l'inammissibilità del conflitto promosso dal deputato nell'ambito della "vicenda Palamara"» 182

## SEZIONE III

### IL LEGITTIMO IMPEDIMENTO DEL PARLAMENTARE

1. Il legittimo impedimento del parlamentare: il caso Previti » 183
  - 1.1 I conflitti sollevati dal singolo parlamentare: conflitti tra poteri o meri conflitti "interiori"? » 185
  - 1.2 Il ricorso presentato dalla Camera di appartenenza » 190
    - 1.2.1 Il destino del conflitto prescinde dalle scelte individuali del parlamentare » 190
    - 1.2.2 Prospettività di una differenziazione assiologica tra le attività del parlamentare » 192

1.2.3	La soluzione del conflitto: la decisione n. 225 del 2001 e il mancato bilanciamento da parte dell'autorità giudiziaria	pag. 195
1.2.3.1	Lettura unitaria della funzione parlamentare e approccio flessibile della Corte	» 200
2.	Le particolarità del caso "Cito": un conflitto proposto dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna del parlamentare	» 201
3.	Il c.d. caso "Previti II": un banco di prova per i giudici	» 206

## CAPITOLO SECONDO

### LE PREROGATIVE DEL CAPO DELLO STATO

1.	Le esternazioni del Capo dello Stato: l'intrigante "caso Cossiga"	» 211
1.1	La legittimazione attiva riconosciuta a un ex titolare della carica	» 214
1.1.1	Le differenze tra la prerogativa ex art. 90 Cost e quelle ex art. 68, comma 1, Cost.	» 216
1.2	Il "secondo tempo" del caso Cossiga: un (nuovo) conflitto atteso, ma tutt'altro che scontato nell'esito	» 220
2.	Le intercettazioni telefoniche del Presidente Napolitano e la sentenza n. 1 del 2013: brevi notazioni introduttive di una vicenda piena di ombre	» 222
2.1	I profili di inammissibilità superati dal Giudice costituzionale	» 225
2.2	Il merito del conflitto che si apre con la premessa di metodo	» 228
2.2.1	Le attività informali, di stimolo, di moderazione e persuasione, quali segni caratterizzanti il ruolo del Presidente della Repubblica	» 229
2.2.2	La riservatezza (assoluta) delle comunicazioni presidenziali: un principio ricavato dalla Costituzione, nel silenzio della Costituzione	» 231
2.3	Il dibattito dottrinario suscitato dalla pronuncia	» 235
2.3.1	Il ruolo del Capo dello Stato	» 236
2.3.2	La tecnica interpretativa utilizzata dal Giudice costituzionale	» 240
2.3.3	Un "bilanciamento" ... a senso unico?	» 242

## CAPITOLO TERZO

### **I CONFLITTI SULL'AUTODICCHIA, OVVERO SU UN "PRECIPITATO" DI UNA PREROGATIVA COSTITUZIONALE**

1. Le criticità di un istituto dal gusto "retrò" e il conflitto tra poteri come soluzione "in linea di principio" pag. 248
2. Una crepa nell'intangibilità degli *interna corporis*: la pronuncia n. 120 del 2014 apre al conflitto tra poteri... » 251
3. La decisione n. 262 del 2017: l'autodichia come svolgimento dell'autonomia normativa » 255
  - 3.1 Le non poche questioni lasciate aperte dalla sentenza n. 262 del 2017 » 259
    - 3.1.1 La problematica linea di demarcazione tra dipendenti e soggetti terzi » 260
    - 3.1.2 La questione dei rapporti con i terzi non poteva non presentarsi: il recente caso dell'affidamento di un appalto di servizi e gli interventi del Consiglio di Stato (sent. n. 4152/2021) e delle SS.UU. della Cassazione (sent. n. 15236/2022) » 262
    - 3.1.3 Il ricorso per motivi di giurisdizione » 263
    - 3.1.4 Il giudice al cospetto del difetto di giurisdizione eccetto in giudizio: può procedere o deve sollevare un conflitto tra poteri? » 264
    - 3.1.5 Gli appalti e le forniture dei servizi non rientrano nell'autodichia » 266
4. Il secondo pilastro della sentenza n. 262 del 2017: la natura (comunque) giurisdizionale dell'organo interno » 269
  - 4.1 La natura della Commissione giurisdizionale per il personale e l'ausilio interpretativo fornito da Corte cost., sentenza n. 213 del 2017 » 270
5. La dotazione del Presidente della Repubblica: il caso dei dipendenti della tenuta di Castelporziano » 275

## CAPITOLO QUARTO

### **LE PREROGATIVE DEI MEMBRI DEL GOVERNO**

1. I conflitti in materia di reati ministeriali » 277
  - 1.1 La giurisdizionalizzazione dei reati ministeriali a seguito della Riforma del 1989 » 279
  - 1.2 Uno sguardo alla Riforma e al ruolo del Tribunale dei ministri » 281

1.3	La soluzione del caso “Matteoli”: la sentenza n. 241 del 2009	pag. 286
1.4	Le sentenze nn. 87 e 88 del 2012	» 291
1.4.1	Conflitto costituzionale o mero conflitto di competenza?	» 293
1.4.2	Il merito delle decisioni	» 297
1.4.3	La (non) leale collaborazione	» 302
1.5	Il controverso caso delle delibere di “ministerialità”: la sentenza n. 29 del 2014	» 304
1.6	Il particolare caso dell’ordinanza n. 212 del 2016	» 308
2.	Il legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri: un conflitto “gemello diverso” da quelli che hanno riguardato il parlamentare	» 310
2.1	Il quadro determinato dalla giurisprudenza sui “lodi”	» 311
2.2	Il caso all’origine del conflitto	» 315
2.3	La soluzione del conflitto: la decisione n. 168 del 2013 censura l’operato del Presidente del Consiglio dei ministri	» 316
3.	Alcune considerazioni di sintesi relative alla prima parte del lavoro	» 319

## PARTE SECONDA

### I CONFLITTI TRA DECISIONE POLITICA ED ESERCIZIO DELLA FUNZIONE GIURISDIZIONALE

#### CAPITOLO PRIMO

#### LA VICENDA “ENGLARO”: PROFILI PARADIGMATICI DELLA TENSIONE TRA POLITICA E GIURISDIZIONE

1.	Il “grande caso costituzionale”	» 331
2.	Una breve ricognizione dei fatti all’origine del conflitto costituzionale	» 334
3.	Lo Stato di diritto al cuore della vicenda scrutinata dalla Corte	» 337
3.1	Il riposizionamento dei giudici al cospetto del legislatore	» 340
3.1.1	Potenzialità e rischi delle norme-principio	» 345
3.1.2	Le criticità attorno al “riempimento” delle lacune	» 348
3.2	I giudici e la dimensione europea	» 351
3.3	Ragioni ulteriori dell’avanzamento della <i>iurisdictio</i>	» 354
4.	La decisione n. 334 del 2008 della Corte costituzionale sul caso Englaro: un sollecito per il “risveglio del legislatore”	» 357
5.	Per concludere: la “micidiale” necessità della compresenza, nella distinzione dei ruoli, del <i>legislatore</i> e dei <i>giudici</i>	» 359

## CAPITOLO SECONDO

### **I CONFLITTI TRA POTERI SU ATTI POLITICI: UN NODO IRRISOLTO**

1. Qualche notazione preliminare sul metodo e sul merito pag. 364

#### SEZIONE I

### **I CONFLITTI TRA POTERI SUL SEGRETO DI STATO**

1. I conflitti sul segreto di Stato. Cenni introduttivi su un filone di conflitti piuttosto importante » 374
2. Il quadro disegnato dalla sentenza n. 86 del 1977 » 376
3. I tre tempi di un primo filone di conflitti: le decisioni nn. 110 e 410 del 1998 e 487 del 2000 » 380
4. Il singolare caso del segreto di Stato su “Villa La Certosa” » 388
5. La vicenda Abu Omar: notazioni introduttive e piani di interesse coinvolti » 394
  - 5.1 Profili fattuali e coordinate di contesto della vicenda: la prima tappa » 396
    - 5.1.1 Il quadro determinato dalla legge n. 124 del 2007 » 398
    - 5.1.2 La decisione n. 106 del 2009 » 400
  - 5.2 La problematica sentenza n. 40 del 2012: linee di continuità con la sentenza n. 106 del 2009 » 406
    - 5.2.1 La problematica esclusione dai fatti eversivi » 411
    - 5.2.2 Il controllo debole della Corte sul potere di segretezza » 412
  - 5.3 Un ultimo strascico della vicenda: la decisione di inammissibilità n. 183 del 2017 » 414
  - 5.4 Si “chiude” il cerchio: la sentenza n. 24 del 2014 » 416
    - 5.4.1 Il primo annullamento in sede di conflitto tra poteri di una sentenza della Cassazione » 418
    - 5.4.2 Il merito della decisione » 420
6. Spunti conclusivi e un nodo irrisolto: esistono limiti al potere di segretezza? » 423

## SEZIONE II

### L'INEDITO CONFLITTO SULLA PROCEDURA RELATIVA ALLA STIPULA DELLE INTESE EX ART. 8, COMMA 3 COST.

1. La sentenza n. 52 del 2016 sul conflitto sollevato dal Governo contro la decisione della Cassazione sul rifiuto opposto dal primo all'avvio delle trattative per la conclusione di un'intesa ex art. 8, comma 3 Cost. pag. 429
  - 1.1 Una prima questione non marginale: il rapporto tra i conflitti tra poteri e le questioni di giurisdizione » 432
    - 1.1.1 Le posizioni della dottrina sul punto » 436
    - 1.1.2 I precedenti giurisprudenziali poco indicativi e la (più) recente pronuncia n. 81 del 2012 » 440
  - 1.2 Il merito del conflitto: la giuridicizzazione della procedura volta alla stipula delle intese con le confessioni acattoliche » 444
  - 1.3 Il decisum e le argomentazioni della Corte costituzionale » 446
    - 1.3.1 I non pochi problemi che pone la motivazione della Corte » 450
    - 1.3.2 L'intesa come "forma di manifestazione" della libertà delle confessioni religiose » 452
      - 1.3.2.1 Il divieto di pre-giudizi » 454
      - 1.3.2.2 Il (non marginale) ruolo delle trattative » 456
  - 1.4 Postilla: il peso del controllo parlamentare » 457

## CAPITOLO TERZO

### I CONFLITTI SU ATTO LEGISLATIVO

1. A mo' di introduzione » 461
2. Un breve *excursus* della giurisprudenza costituzionale » 463
  - 2.1 Il filone dei conflitti promossi dalla Corte dei conti » 467
    - 2.1.1 La pronuncia n. 406 del 1989: chiusa la porta del conflitto, ma senza girare la chiave » 470
    - 2.1.2 La pronuncia n. 457 del 1999, un "atteso" dietrofront » 473
    - 2.1.3 Il primo caso di annullamento di decreto legislativo in sede di conflitto per violazione dell'art. 76 Cost. » 475
3. Il conflitto sollevato dal potere giudiziario: una *conventio ad excludendum*? » 478
  - 3.1 La Corte, giudice e parte del conflitto » 479
  - 3.2 Il perenne dilemma: la possibilità di attivare un giudizio, in astratto o in concreto? » 484
4. Gli spunti della dottrina per "offrire una strada" ai giudici » 488
5. Il conflitto deciso dalla sentenza n. 229 del 2018, tra peculiarità del caso di specie e principi di portata generale » 491

5.1	Le peculiarità del ricorrente: il pubblico ministero, un organo “sfuggente”	pag. 492
5.2	La perentorietà nell’affermare la <i>ratio</i> dei conflitti tra poteri	» 495
5.3	Dal ruolo dei conflitti all’ammissibilità del conflitto sollevato dal pubblico ministero	» 497
5.4	La differenza tra autorità giudicante e autorità requirente: problemi aperti	» 499
6.	Qualche spunto conclusivo	» 501

#### CAPITOLO QUARTO

### **DECISIONE POLITICA E FUNZIONE GIURISDIZIONALE SI INCROCIANO: OCCASIONI DI CONFLITTO IN ALCUNE ZONE “GRIGIE”**

1.	Esercizio dell’azione penale e indirizzo politico: una zona ad alta tensione	» 504
1.1	Il caso dei collaboratori di giustizia: la sentenza n. 420 del 1995	» 504
1.1.1	Inediti incroci conflittuali: se in un conflitto tra enti avente ad oggetto atti del potere giudiziario il Presidente del Consiglio dei ministri non si costituisce, il potere giudiziario ricorre al conflitto tra poteri e rivendica un’intesa, quale mezzo di coordinamento tra i due poteri	» 507
1.2	PM, polizia giudiziaria e ... Esecutivo	» 508
2.	Potere giudiziario <i>vs</i> Commissione d’inchiesta sul caso Ilaria Alpi – Miran Hrovatin: qualche notazione di contesto	» 511
2.1	Lo svolgimento di accertamenti tecnici come occasio del conflitto	» 513
2.1.1	Il profilo attinente alla legittimazione al conflitto della Commissione d’inchiesta una volta cessate le funzioni	» 514
2.2	Il rilievo dei fatti successivi alla proposizione del conflitto e il “precedente” dell’ord. n. 404 del 2005	» 516
2.3	La soluzione nel merito e ... il ricorso alla leale collaborazione	» 518
3.	Il conflitto “a tutela” dei diritti dei detenuti: la sentenza n. 135 del 2013	» 520
3.1	Una breve premessa	» 520
3.2	Il caso: la mancata esecuzione dei provvedimenti del magistrato di sorveglianza a tutela dei diritti dei detenuti	» 523

## CAPITOLO QUINTO

### **I CONFLITTI CHE COINVOLGONO IL CSM *TRA* POTERE POLITICO E POTERE GIURISDIZIONALE**

1. Cenni introduttivi	pag. 527
2. La sostanza politico-amministrativa della decisione oltre il rilievo costituzionale del decisore: la garanzia della sindacabilità dell'atto come oggetto di valutazione del conflitto di attribuzioni	» 530
3. Il conferimento degli incarichi direttivi tra natura politica e sostanza garantistica della decisione: la Corte semantizza la leale collaborazione come vincolo di metodo	» 535
3.1 La sentenza n. 380 del 2003	» 541
4. CSM e funzione legislativa in materia di amministrazione della giustizia	» 544
Rilievi conclusivi	» 547
Bibliografia	» 557

PREMESSA\*

## IL CONTESTO E LA DELIMITAZIONE DELLA RICERCA

**SOMMARIO:** 1. Note introduttive. – 2. La Corte costituzionale: un’istituzione in (continuo) movimento. – 3. Le vicende dei primi anni Novanta e i loro effetti sullo “strato geologico” dell’ordinamento. – 4. L’inizio di una nuova fase: i conflitti sull’autorizzazione a procedere del 1993. – 5. Alcune lenti con cui decifrare il lavoro. – 5.1. ...e qualche (ulteriore) coordinata iniziale.

### *1. Note introduttive*

Le ultime Relazioni sulla Giustizia costituzionale restituiscono – tra i tanti – un dato piuttosto chiaro: sul piano quantitativo, il giudizio sui conflitti tra i poteri dello Stato, sede nella quale affiora il ruolo della Corte quale organo di chiusura del sistema, proteso alla garanzia delle attribuzioni costituzionalmente stabilite anche a salvaguardia dell’imprescindibile esigenza, sempre più avvertita, di coniugare e tenere insieme istanza pluralistica e protezione dell’unità/indivisibilità del sistema stesso<sup>1</sup>, vive una fase di drastica recessione.

---

\* Il presente lavoro, pur in continuità con il volume *La Giustizia costituzionale nel sistema dei poteri, I. Interpretazione e giustizia costituzionale: profili ricostruttivi*, Cacucci, Bari, 2014, ne approfondisce una delle diverse traiettorie tematiche ivi tracciate. Solo per questo motivo non si è ritenuto opportuno riconoscerlo come Volume II.

<sup>1</sup> Si vedano le riflessioni in tal senso di L. D’ANDREA, *Principio pluralistico e conflitti di attribuzione*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale*.

In tal senso, emblematica e di grande impatto è l'affermazione che può leggersi nella Relazione dell'attività svolta dalla Corte nel 2020, per la quale, nel corso dell'anno in questione, "non risultano adottate pronunce relativamente alla fase di merito del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato"<sup>2</sup>. Già nel 2019, dopo anni in cui il numero di tali decisioni era risultato comunque esiguo<sup>3</sup>, si è registrata un'unica pronuncia resa nella fase di merito, peraltro di estinzione del processo<sup>4</sup> e, nell'anno passato, come attesta l'ultima Relazione datata 7 aprile 2022, una sola volta il conflitto è stato definito nel merito con sentenza, la n. 110 del 2021.

Se, dunque, quel dato non può considerarsi inaspettato, esprimendo invece un deciso *trend* giurisprudenziale il cui rilievo va oltre le pur significative statistiche, al tempo stesso non va forse sovradimensionato, nel senso che esso denota non già l'assenza di conflittualità (anzi, il 2020, se confrontato con il 2019, registra un incremento no-

---

nale. *I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 188-190. Il pluralismo istituzionale è, come noto, il valore fondamentale, caratterizzante l'assetto costituzionale, che sta a monte del giudizio sui conflitti di attribuzione, di cui la Corte costituzionale è divenuta "arbitro e tutore", così S. GRASSI, *Conflitti costituzionali, ad vocem*, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, Utet, Torino, 1989, p. 366. Un pluralismo che si esprime non solo in una molteplicità di organi costitutivi della forma di governo centrale, bensì anche in un pluralità di soggetti costitutivi della forma di Stato che, in un'accezione prevalentemente democratico-partecipazionista, è orientata all'ampliamento delle sedi di elaborazione politica originaria ed espressiva della sovranità nello Stato delle autonomie (G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale, ad vocem*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 674). Vedi sempre P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1999; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzioni tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Giuffrè, Milano, 1992; M. MAZZIOTTI, *I conflitti fra i poteri dello Stato, I-II*, Giuffrè, Milano, 1972. Per un ruolo simile, giocato sul piano dei rapporti Stato-Regioni, cfr. da ultimo B. LIBERALI, *Un processo bifronte. Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2022.

<sup>2</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2020*, Riunione straordinaria della Corte costituzionale del 13 maggio 2021 presieduta da Giancarlo Coraggio, a cura del Servizio Studi, disponibile su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Sulla funzione delle conferenze-stampa della Corte, quale mezzo attraverso il quale la stessa Corte partecipa al "processo dialogico-comunicativo in cui la pubblica opinione consiste", v. L. D'ANDREA, *La Corte commenta...sé stessa (attraverso le conferenze-stampa del suo Presidente)*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1994, pp. 376 ss.

<sup>3</sup> E. MALFATTI – M. NISTICÒ, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 298.

<sup>4</sup> Corte cost., ord. n. 127 del 2019.

tevole dei conflitti tra poteri, con “ben” 14 ordinanze pronunciate in sede di deliberazione, tre delle quali hanno dichiarato l’ammissibilità dello stesso), quanto le difficoltà che, per diverse ragioni, questo tipo di giudizio incontra nel giungere a una definizione nel merito.

Al di là dei pur importanti dati numerici e delle oscillazioni degli stessi relativi alle singole annate della giurisprudenza costituzionale, ciò che più conta è l’angolo prospettico più generale, grazie al quale si possono osservare alcuni fenomeni degni di interesse. Indossando la lente dei *numeri*, è indubitabile che questi non sono gli anni dei conflitti tra poteri, soprattutto se si utilizza come parametro gli anni a cavallo del Duemila, quelli in cui, non a caso, si parlò di vera e propria “stagione dei conflitti”<sup>5</sup>. Con la lente del *peso* specifico dei conflitti, d’altro canto, si intravedono due sviluppi *distinti* ma non *distanti* tra loro: per un verso, la conflittualità non è più così marcatamente segnata, come in passato, dallo scontro tra potere politico e potere giudiziario, ma, tenendo fede alla loro tradizionale caratteristica di essere giudizi assai sensibili ai “cambi di stagione”<sup>6</sup>, quella che prova a bussare ripetutamente alla Corte – in linea con una tendenza che accomuna altri ordinamenti<sup>7</sup> – è una tensione che attraversa i rapporti tra poteri

---

<sup>5</sup> Gli anni Novanta sono quelli in cui i giudizi sui conflitti di attribuzione tra poteri si trasformano da “cenerentola” tra le competenze della Corte (nei primi decenni di attività del Giudice costituzionale) a “principessa”, “che finalmente giunge al ballo a corte”, così E. BINDI, *La garanzia della Costituzione. Chi custodisce il custode?*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 75.

<sup>6</sup> P. VERONESI, *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri. Profili soggettivi e oggettivi*, in E. BINDI – M. PERINI (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 8.

<sup>7</sup> Non occorre scomodare solo la grande questione, intrisa di molteplici peculiarità, emersa oltremarina in seguito alla Brexit, con le discusse sentenze *Miller I e II*, per altro oggetto di letture diverse (O. CHESSA, *La Suprema Corte del Regno Unito difende (e definisce) la sovranità (e il governo) parlamentare. Riflessioni a partire dalla decisione UKSC del 24 settembre 2019*, in *federalismi.it*, 19/2019; ID., *Il Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 e l’illusione dei viaggi nel tempo*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2/2002, pp. 177 ss.; G.F. FERRARI, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra?*, in *DPCE online*, 3/2019, pp. 2171 ss.; F. ROSA, *Power to Parliament? La Corte Suprema dichiara illegittima e nulla la sospensione del Parlamento*, *ivi*, pp. 2165 ss.; A. TORRE, “Serial Miller”. *Revival della prerogativa, sovranità parlamentare, Corte Suprema (ed esigenze di codificazione costituzionale?) nel Regno Unito della Brexit: riflessioni sparse*, *ivi*, 4/2019, pp. 3083 ss.; C. MARTINELLI, *Downing Street vs Westminster. Anatomia di un conflitto costituzionale: dalla Premiership Johnson alla sentenza Cherry/Miller (No. 2) della UKSC*, in *Osservatorio AIC*, 6/2019; G. CAPORALI, *Le sentenze Miller I e II: sovranità del Parlamento o sovranità della Corte Suprema?*,

tutti politici<sup>8</sup> (si vedano, *ex multis*, i diversi tentativi compiuti dal singolo parlamentare); per un altro, il conflitto che più di altri è stato la cartina di tornasole dello scontro tra politica e magistratura, quello in tema di insindacabilità dei parlamentari<sup>9</sup>, oltre ad essersi stabilizzato nei suoi tratti tipici, non è più così “dominante”, essendo altri, diversi, e persino originali, i casi – di assoluto interesse – giunti alla Corte negli ultimi anni (si vedano ad esempio la ormai storica sentenza n. 1 del 2013, i conflitti in tema di autodichia, il conflitto sul diniego all’avvio delle trattative sulle intese con le confessioni religiose, etc.), che hanno in qualche modo posizionato i conflitti tra poteri sui gradini più alti della “scala della politicità”<sup>10</sup> delle questioni sottoposte alla Corte.

---

in *federalismi.it*, 10/2020, pp. 64 ss.; F.F. PAGANO, *La “royal prerogative” e la forma di governo del Regno Unito*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2/2020, pp. 85 ss.); anche guardando altrove (Usa, Israele, Spagna e la stessa Germania), si colgono segnali di un Giudice costituzionale chiamato ad entrare nelle relazioni tra organi politici, cfr. A. LAURO, *Il formante giurisprudenziale nei sistemi di governo parlamentare: sviluppi recenti*, in *DPCE on line*, 2021 – Numero speciale, pp. 951 ss. Vedi anche H.N. LAWRENCE, *A Comparative Study of the Political Question Doctrine in the Context of the Political-System Failures: the United States and the United Kingdom*, in *Milan L. Rev.*, 2/2020, pp. 44 ss.

<sup>8</sup> Lo notava già A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 405, osservando che se “protagonista dei conflitti è stato quasi sempre il potere giudiziario, significativamente privo di quegli strumenti di mediazione che consentono di risolvere i contrasti in via convenzionale”, solo di recente, “forse anche in conseguenza di una riforma dei sistemi elettorali che più nettamente hanno contrapposto maggioranze e minoranze, il giudizio della Corte è stato richiesto su contrasti insorti tra organi estranei a tale funzione”. Vedi più recent. E. MALFATTI, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 224; F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell’equilibrio tra i poteri: dinamiche istituzionali e conflitti di attribuzione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019; T.F. GIUPPONI, «Ultima fortezza» o «ordinario presidio»? *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato e l’autonomia parlamentare*, in C. BERGONZINI – A. COSSIRI – G. DI COSIMO – A. GUAZZAROTTI – C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Giappichelli, Torino 2019, in part. pp. 516 ss.

<sup>9</sup> M. RUOTOLO, *Corte, giustizia e politica*, in V. TONDI DELLA MURA – M. CARDUCCI – R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 288 ss., in part. 321 ss.; M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale e potere giurisdizionale*, Cedam, Padova, 1999, in part. pp. 335 ss. G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, pp. 93 ss., in part. 111 ss. Vedi sempre P. COSTANZO, *Conflitti costituzionali, ad vocem*, in S. CASSESE (a cura di), *Diz. Dir. pubbl.*, Giuffrè, Milano, 2006; S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, cit., p. 366.

<sup>10</sup> L’espressione è di A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 283. Sul tema, in generale, cfr. i vari contributi in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione*, cit. In un breve ma acuto scritto, C.

## 2. *La Corte costituzionale: un'istituzione in (continuo) movimento*

Proprio approfittando di tale situazione di (maggior) quiete, questo lavoro si propone di fare il punto sulla giurisprudenza costituzionale chiamata a dirimere esattamente i conflitti tra poteri c.d. tradizionali, ovvero quelli che vedono come protagonisti il potere politico e il potere giudiziario<sup>11</sup>, nella consapevolezza però che si stenta – e non poco – a riconoscere una stessa quiete nel periodo o, se si vuole ricorrere a una terminologia più appropriata agli studi sul tema, nella *stagione* che la giustizia costituzionale sta attraversando, ormai da qualche anno, nel nostro ordinamento (e non solo)<sup>12</sup>. Una Corte costituzionale non solo mai immobile<sup>13</sup>, riprendendo quanto detto da Guido Melis in riferimento alle altre nostre istituzioni, ma che pare tendere verso qualcosa di simile a una metamorfosi<sup>14</sup>.

---

MEZZANOTTE, *La Corte costituzionale sui conflitti tra i poteri dello stato*, in *Dem. dir.*, 2/1979, pp. 318 ss. ebbe a notare come si stavano verificando due fenomeni diversi ma strettamente connessi tra loro nella trama dei conflitti tra poteri: da un lato, una estensione dell'area degli stessi, dall'altro lo scadimento del tono costituzionale. Fenomeni, si può dire, che non si sono replicati negli ultimi anni.

<sup>11</sup> Per una sintesi dei problemi, cfr., *ex multis*, T.F. GIUPPONI, *Il conflitto tra giustizia e politica. Verso una "democrazia giudiziaria"?*, in A. ZANOTTI (a cura di), *Quale futuro per la democrazia?*, Bononia University Press, Bologna, 2017, pp. 109 ss.; ID., *La Corte dei conflitti, al crocevia tra giustizia e politica*, in *Perc. cost.*, 2-3/2010, pp. 79 ss.; F. SORRENTINO, *Conflitti tra magistratura e potere politico*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, IV, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 3043 ss.; B. PEZZINI, *Politica e giurisdizione: conflitti in discussione?*, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 635 ss.

<sup>12</sup> Per alcuni, tra i tanti, riferimenti, cfr. D. LUSTIG – J.H.H. WEILER, *Judicial review in the contemporary world—Retrospective and prospective*, in *Int. Jour. of Const. Law*, 2/2018, pp. 315 ss.; P.J. YAP, *Courts and Democracies in Asia*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017; N.J. BROWN – J.G. WALLER, *Constitutional courts and political uncertainty: Constitutional ruptures and the rule of judges*, in *Int. Jour. of Const. Law*, 4/2016, pp. 817 ss.; T.L. GROVE, *Sacrificing Legitimacy in a Hierarchical Judiciary*, in *Col. Law Rev.*, 5, 2021, pp. 1555 ss.; D. M. BRINKS – A. BLASS, *Rethinking judicial empowerment: The new foundations of constitutional justice*, in *Int. Jour. of Const. Law*, 2/2017, pp. 296 ss.

<sup>13</sup> G. MELIS, *La Repubblica alla prova. Norma e prassi delle istituzioni*, in *Le Carte e la Storia*, 1/2022, p. 33.

<sup>14</sup> D'altronde, di questo tipo di cambiamenti e mutamenti, del verso cui tendono, e non già dei semplici cambiamenti dovuti al trascorrere del tempo, ha senso parlare, secondo quanto ci ricorda A. RUGGERI, *La metamorfosi della giustizia costituzionale in Italia*, in *Lo Stato*, n. 15, 2020, p. 155.

Senza necessariamente dover aderire *in toto* all'autorevole tesi che, nel panorama scientifico più recente, ha offerto al dibattito il giudizio più severo sul modo di agire della giustizia costituzionale di questi anni – arrivando a parlare in modo *tranchant* di *sconfinamenti*, intesi come situazioni nelle quali il giudice costituzionale “supera il recinto della legittimazione e della costituzione”, che esprimerebbero una vera e propria strategia animata da suprematismo giudiziario<sup>15</sup> –, giudizio peraltro il cui tasso di severità è stato persino superato di recente da altrettanto autorevole dottrina<sup>16</sup>, non pare dubitabile il fatto che la Corte si stia riassetando e riposizionando nel complesso

---

<sup>15</sup> Il riferimento è al noto saggio di A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, pp. 251 ss., nel quale questa ricostruzione viene articolata guardando a tre fondamentali decisioni degli ultimi anni (la nn. 1 del 2014, la n. 10 del 2015 e l'ord. n. 207 del 2018), che avrebbero segnato la resa della giurisprudenza costituzionale alla “giustizia caso per caso”; ai rapporti tra ordinamento interno e ordinamento europeo; alla giurisprudenza nei giudizi in via d'azione; all'uso c.d. *flou* del criterio di ragionevolezza; all'attivismo mediatico della Corte e ai rapporti che questa costruisce con l'opinione pubblica, per giungere alla conclusione secondo cui un tale agire finisce per alterare l'equilibrio tra i poteri, incidendo sul contenuto più prezioso di quel “bene assoluto” che è la separazione dei poteri (la separazione tra *iurisdictio* e *gubernaculum*). Secondo l'A., infatti, “che la giurisprudenza costituzionale crei diritto – la funzione politica per eccellenza – non è né una sorpresa né ( ) uno scandalo: il problema è che la costruzione giudiziaria delle norme e, quindi, l'attività politica della Corte costituzionale, avviene simulando la strada dei processi politici di decisione, ma senza che ne ricorrano i presupposti e le garanzie. Può l'attività di costruzione del consenso, messa in opera dal giudice delle leggi, colmare il sentito bisogno di una legittimazione democratica che, però, l'ordinamento costituzionale non contempla nelle espressioni che qui si sono descritte, ma attraverso il processo e la motivazione? Può la progressiva espansione dei confini di tutti i giudizi costituzionali e dell'attività del giudice delle leggi (da funzionale a istituzionale), come l'ampliamento degli interventi e degli inviti a corte, surrogare le vie, istituzionali e più consolidate, della partecipazione democratica così come si realizza per mezzo della rappresentanza politica o degli istituti di iniziativa popolare diretta?”, pp. 282-3. Per la verità, una forte critica rivolta a un Giudice costituzionale “senza confini” la si ritrova anche rispetto al *BundesVerfassungsgericht*, cfr. M. JESTAEDT – O. LEPSIUS – C. MÖLLERS – C. SCHÖNBERGER, *Das entgrenzte Gericht Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*, Suhrkamp, Berlin, 2011, trad. inglese, *The German Federal Constitutional Court. The Court Without Limits*, Oxford University Press, Oxford, 2020. Vedi anche S. GARDBAUM, *Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies?*, in *Col. Jour. Transl. Law*, 2/2015, pp. 285 ss.

<sup>16</sup> Il riferimento è a A. RUGGERI, *Dove va il sistema di giustizia costituzionale in Italia?*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2021, p. 477 che ritiene che ciò che la Corte ci sta dicendo – alla luce soprattutto del suo nuovo modo di porsi al cospetto del legislatore, è che “gli steccati sono ormai stati abbattuti e che essa può dunque mettere piede dappertutto e a piacimento”.

sistema dei poteri<sup>17</sup>, indossando forse in maniera definitiva le vesti, riprendendo le parole di Tania Groppi, di un vero e proprio “nuovo potere”<sup>18</sup>. Un riassetamento (e riposizionamento) che tutto sommato, e quindi al netto di singoli incidenti di percorso che possono risultare *sopra* le righe, non dovrebbe sorprendere più di tanto tenendo conto di almeno due fattori.

In primo luogo, la spiccata elasticità del nostro modello di giustizia costituzionale<sup>19</sup>, capace di esprimere un *favor* per una Corte che, ben conscia di dover tutelare un impianto costituzionale “collocato dentro il flusso concreto della storia”<sup>20</sup>, sappia muoversi nel sistema

---

<sup>17</sup> Di “responsabilità (politica) da contatto con il processo di decisione politica” della Corte ha parlato A. LOIODICE, *La Corte costituzionale fra tecnica giuridica e contatti con la politica*, in V. TONDI DELLA MURA – M. CARDUCCI – R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale*, cit., p. 2. D'altronde, non può prescindere dal concetto di “forza politica” espressa dal Giudice costituzionale teorizzato da T. MARTINES, *Contributo a una teoria giuridica delle forze politiche* (1957), ora in ID., *Opere*, I, Giuffrè, Milano, 2000, p. 208. Così come fondamentale è il richiamo a C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica* (1984), ora ried. Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 113, che ha parlato di “compito squisitamente politico” della Corte, un compito che, tuttavia si differenzia profondamente dalla politicità del Parlamento: l’obiettivo della Corte, infatti, “è quello di raggiungere il massimo dell’equilibrio di volta in volta consentito tra l’insuperabile separatezza del disegno (...) e il suo orientamento (...) alla realizzazione; una continua mediazione tra l’intrinseco carattere di trascendenza della Costituzione e il suo dover essere immanente”. Cfr. anche E.W. BÖCKENFÖRDE, *Giurisdizione costituzionale. Questioni strutturali, organizzazione, legittimazione*, ora in ID., *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, a cura di M. NICOLETTI e O. BRINO, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 642-3, il quale rileva come peculiarità della giurisdizione costituzionale sia il “suo riferirsi al processo politico, salvaguardandolo e delimitandolo”, apparendo pertanto “quale parte istituzionalizzata, secondo le forme giudiziarie (*gerichtsformig*) del processo politico.

<sup>18</sup> T. GROPPI, *Il ri-accentramento nell’epoca della ri-centralizzazione. Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in B. CARAVITA (a cura di), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del Giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 217. Cfr. anche ID., *La Corte e i poteri*, in V. TONDI DELLA MURA – M. CARDUCCI – R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale*, cit., pp. 916 ss. Vedi anche, in una prospettiva più generale, S. BARTOLE, *Giustizia costituzionale (linee evolutive)*, ad vocem, in *Enc. dir., Annali VII*, Giuffrè, Milano, 2014.

<sup>19</sup> Di “mobilità dei confini della giustizia costituzionale” parla M. RUOTOLO, *Oltre le “rime obbligate”?*, in B. CARAVITA (a cura di), *Un riaccentramento*, cit., p. 119. Vedi sempre le tradizionali riflessioni di P. CARETTI – E. CHELI, *Influenza dei valori costituzionali sulla forma di governo: il ruolo della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/1984, pp. 17 ss.

<sup>20</sup> E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, 4/2019, p. 781. In tema, cfr. S. BARTOLE, *La Corte e i poteri*, in *Quad. cost.*, 1/1998, 5 ss.

*dei poteri* secondo schemi flessibili, in grado di rispondere ai cangianti assetti *di potere* che di volta in volta si determinano nell'esperienza<sup>21</sup> anche, o forse innanzitutto, in conseguenza di movimenti che scuotono il più complesso e articolato tessuto sociale<sup>22</sup>. Una Corte che, non a caso, com'è stato osservato, trova nella *Relationality*, intesa come approccio dialogico, tanto al suo interno quanto nei rapporti con l'esterno, e dunque *in primis* con gli altri attori istituzionali, il proprio tratto distintivo<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> E. CHELI, *ult. cit.*, p. 783, "se è vero che le costituzioni, secondo una visione generalmente accolta, non sono entità «pietrificate» bensì organismi «viventi» destinati a intrecciare le forme costituzionali con la vita reale delle istituzioni che sorreggono e con la storia della comunità sottostante, non può non essere vera anche la conseguenza che agli organismi di controllo costituzionale, pur nella varietà dei modelli adottati, va riconosciuto uno spazio di intervento che non può essere limitato alla semplice applicazione di norme definitivamente fissate, ma che necessariamente concorre alla configurazione di tale spazio nella misura in cui questo sia consentito dalla elasticità del modello e imposto dal dinamismo delle forze che operano all'interno del sistema". Osserva M. BIGNAMI, *Introduzione. La Corte costituzionale nel XXI secolo: ritorno al futuro*, in *Quest. Giust.*, 4/2020, p. 7, che "come in quel famoso racconto di Borges, la Corte ha saputo, nel corso del suo lungo percorso, imboccare così tanti sentieri che si biforcano, che la storia della giustizia costituzionale davvero potrebbe apparire il frutto di una fantasia narrativa deviata. Ma, non appena svelata la finzione borgesiana, si capisce che vale il contrario. Molte vite sono state possibili, perché vi è una sola identità del giudice costituzionale, che ha saputo popolarle tutte". Lo stesso A., poco più avanti, disinnesci il rischio di un "cesarismo giudiziario", anche perché la nostra è una Corte non solista, ma che "canta nel coro", *ivi*, 8.

<sup>22</sup> Osserva A. MORRONE, *La Corte costituzionale come giudice dell'esperienza giuridica*, in *Quad. cost.*, 1/2021, p. 122, "i principi plasmano la realtà sociale; ma essi si adattano alla società, perché la realtà sociale contribuisce a concretizzare i principi. La società vivifica i principi: il contenuto di questi, solo tratteggiato nella carta scritta e dal diritto positivo, è vivente proprio nel confronto continuo con la realtà sociale. Il che significa che i principi sono anche trasformati nei significati storicamente esigibili, e nel rapporto con altri principi fondamentali: ciò che può portare anche a stabilire regole dei conflitti diverse nel tempo e nello spazio, a tal punto da rovesciare gli equilibri esistenti, senza che questo implichi un mutamento costituzionale decisivo". Su come la Corte, nei suoi giudizi, non possa non interpretare la cultura del tempo, che diviene piano di legittimazione che integra quello politico e tecnico del Giudice costituzionale, cfr. A. CARIOLA, *Legittimazioni del Giudice costituzionale ed uso del criterio della ragionevolezza*, in G. PITRUZZELLA – F. TERESI – G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Atti del seminario di Palermo, 28-29 maggio 1998, Giappichelli, Torino, 2000, in part. pp. 154-5. Più recent., cfr. N. ZANON, *Corte costituzionale, evoluzione della "coscienza sociale", interpretazione della Costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico*, in *Rivista AIC*, 4/2017. In tema, cfr. le riflessioni di A. SAITTA, *150 anni di interpretazione costituzionale in Italia e teorie della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 5/2013, pp. 4007 ss.

<sup>23</sup> Il riferimento è alla tesi di fondo del volume di V. BARSOTTI – P.G. CAROZZA – M. CARTABIA – A. SIMONCINI, *Italian Constitutional Justice in Global Context*, Oxford Univer-

In secondo luogo, occorre tener conto, ma qui si può solo fare un modesto e brevissimo accenno, di come la crisi della sovranità politica<sup>24</sup>, sempre più assediata dall'economia globale e da una tecnologia "re-ontologizzante"<sup>25</sup>, se costringe a una risemantizzazione delle categorie del potere e dei poteri<sup>26</sup>, per ora continua a registrare un arretramento a favore dei poteri tecnici<sup>27</sup>, di garanzia, come dimostra la parabola "progressivamente ascendente"<sup>28</sup> della Presidenza

---

sity Press, Oxford, 2016, peraltro confermata con ulteriori precisazioni in Id., *Introduction. Dialogue as a Method*, in Id., *Dialogues on Italian Constitutional Justice. A Comparative Perspective*, Giappichelli-Routledge, Torino, 2020, pp. 1 ss. Apprezza e condivide tale connotazione del nostro Giudice costituzionale M. MASSA, *Corte costituzionale e minimalismo*, in *Quest. Giust.*, 4/2020, p. 58, per il quale il lavoro della Corte italiana "è segnato più dalla necessità di tenere conto di vari livelli di complessità, interni ed esterni, e di adattarsi ad essi, che non dalla possibilità di contare che sia, all'inverso, la complessità a conformarsi più o meno ordinatamente alle indicazioni via via impartite dal principale organo giurisdizionale della Costituzione", al punto che essa esprimerebbe come naturale "una certa vocazione al minimalismo".

<sup>24</sup> *Ex multis*, cfr. A. MORRONE, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 3/2017, pp. 1 ss.

<sup>25</sup> L. FLORIDI, *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi, opportunità, sfide*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2022, p. 31.

<sup>26</sup> Si veda recent. il bel dibattito ospitato in *Dir. Pubbl.*, 3/2021, in part. M. BETZU, *I poteri privati nella società digitale: oligopoli e antitrust*, *ivi*, pp. 739 ss.; A. CERRI, *Il commercio sovra-nazionale e internazionale e suoi riflessi sulla Costituzione degli Stati*, *ivi*, pp. 837 ss.; G. DI GASPARE, *Poteri privati e Corporation nella globalizzazione*, *ivi*, pp. 847 ss.; M.R. FERRARESE, *Privatizzazioni, poteri invisibili e infrastrutture giuridiche globali*, *ivi*, pp. 871 ss.; M. LIBERTINI, *Sugli strumenti giuridici di controllo del potere economico*, *ivi*, pp. 891 ss.

<sup>27</sup> Sulla nascita, e sulla natura, del Governo (tecnico) Draghi, cfr. N. LUPO, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del Governo Draghi*, in *federalismi.it*, 8/2021, pp. 134 ss. In tema, più in generale, cfr. E. CATELANI, *Politica e tecnica: presupposti inscindibile del buon governo*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 121 ss.

<sup>28</sup> G.M. SALERNO, *La seconda rielezione presidenziale. Continuità o innovazione della forma di governo?*, in *Quad. cost.*, 2/2022, p. 245. L'A., riferendosi all'attenzione rivolta all'ultima elezione del Capo dello Stato, conclusasi come noto con la rielezione del Presidente Mattarella, dopo il primo caso storico di Napolitano nel 2013, osserva come l'elezione del nuovo Capo dello Stato "è stata vista come un passaggio determinante anche perché si è diffusa la convinzione che il titolare di questa carica disponga di poteri effettivamente catartici e decisamente risolutivi rispetto alle relevantissime sfide del momento". Sui significati attribuibili a questa seconda rielezione, cfr. A. CIANCIO, *La rielezione di Mattarella, il de profundis per la politica e quel «soffitto di cristallo» che non si infrange*; C. FUSARO, *L'elezione del tredicesimo presidente (24-29 gennaio 2022). Ottimo risultato, meccanismo da rivedere, sistema in crisi irreversibile*; M.C. GRISOLIA, *L'elezione di Mattarella: problematiche e prospettive*; V. LIPPOLIS, *La seconda elezione di Mattarella: la rieleg-*

della Repubblica nel nostro ordinamento<sup>29</sup>, e, non da ultimo, a favore del potere giurisdizionale. Tutto questo offre al Giudice costituzionale un quadro, dalle tante cromature e sfumature, che non può essergli indifferente<sup>30</sup>. Guardando in particolare alla riallocazione degli spazi di potere tra la politica e la giurisdizione, sospinta da dinamiche molto complesse<sup>31</sup> e che sta producendo una vera trasformazione costituzionale<sup>32</sup>, si ricade in quel terreno che è l'*humus* proprio del Giudice co-

---

*gibilità e l'inconsistenza di una Presidenza a tempo*; I.A. NICOTRA, *La finestra schiusa sulla rielezione, un porto sicuro nella tempesta dell'instabilità politica*; S. PRISCO, *Appunti su una rielezione*; I. PELLIZZONE, *Il ruolo del Parlamento nella rielezione presidenziale, tra vuoto dei leader e crisi di governo. Riflessioni a margine della seconda elezione del Presidente Mattarella*; E. FURNO, *La rivincita dei peones, tutti in federalismi.it*, Paper 31 gennaio 2022; G.U. RESCIGNO, *Il nuovo bis al Quirinale, tra convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2/2022, pp. 354 ss.; M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio AIC*, 2/2022, pp. 5 ss.

<sup>29</sup> Secondo M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, *Annali X*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 140, la situazione di “anomalia istituzionale” ricaduta sul Presidente, ha richiesto a questi “di rivelare – come unico oracolo disponibile (salvo l'eventuale intervento della Corte costituzionale) – le regole del gioco”. In tema, cfr. E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021; C. BASSU – F. CLEMENTI – G.M. VIGEVANI (a cura di), *Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; G. ORSINA – M. RIDOLFI (a cura di), *Presidente della Repubblica. Istituzioni, pedagogia civile e cittadini nelle trasformazioni delle democrazie*, Viella Libreria Editrice, Roma, 2022.

<sup>30</sup> M. BIGNAMI, *ult. cit.*, p. 12, conclude affermando che “ormai un qualunque discorso sulla Corte costituzionale non può prescindere dalla visione di insieme di una struttura divenuta straordinariamente complessa”.

<sup>31</sup> Qualora se ne vogliono ricostruire alcune, cfr. G. LANEVE, *Legislatore e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, in *Rivista AIC*, 4/2018, pp. 422 ss. In tema, ben più ampiamente, cfr. V. TONDI DELLA MURA, *I rischi della competizione regolativa e valoriale fra i diversi poteri dello Stato (riflessioni a margine del “caso Englaro)*, in *Teor. del dir. e dello Stato*, 2-3/2009, che mette chiaramente in guardia dai rischi di una “mondializzazione giudiziaria”, p. 385 e ss.; S. NICCOLAI, *La globalizzazione come ampliamento del ruolo della giurisdizione: un falso mito?*, in AA.VV., *Costituzionalismo e globalizzazione*, Atti del XXVII Convegno annuale, Salerno, 22-24 novembre 2012, Jovene, Napoli, 2014, pp. 103 ss.; M. NISTICÒ, *L'interpretazione giudiziale nella tensione tra i poteri dello Stato. Contributo al dibattito sui confini della giurisdizione*, Giappichelli, Torino, 2015; A. MORRONE, *Globalizzazione e trasformazioni del diritto costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 1471 ss.; G. VERDE, *Giustizia, politica, democrazia. Viaggio nel Paese e nella Costituzione*, Rubbettino, Soveria Mannella, 2021. Recentissimo è il lavoro di S. CASSESE, *Il governo dei giudici*, Laterza, Roma-Bari, 2022. Sempre doveroso, peraltro, è il richiamo al tradizionale studio di M. CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?*, Giuffrè, Milano, 1984.

<sup>32</sup> C'è chi, piuttosto provocatoriamente, ha parlato di “rivoluzione clandestina”, cfr. B. RÜTHERS, *La rivoluzione clandestina. Dallo Stato di diritto allo Stato dei giudici. Co-*

stituzionale e che, non a caso, colora quella zona nevralgica del diritto costituzionale all'incrocio tra forma di governo e forma di Stato<sup>33</sup>.

In considerazione di questo contesto, devono pertanto leggersi le correzioni di rotta che la Corte costituzionale ha apportato, suscitando non poche critiche, nei suoi rapporti, da un lato, con il potere legislativo (si veda quindi l'abbandono delle "rime obbligate", l'uso *flo* della ragionevolezza etc.)<sup>34</sup> e, dall'altro, con il potere giudiziario (e, quindi, nello specifico il superamento della severa dottrina dell'in-

---

*stituzione e metodo*, Mucchi Editore, Modena, 2018, accettando peraltro le critiche mosse soprattutto all'aggettivo piuttosto pesante utilizzato nel titolo (*heimlich*, clandestino), che tuttavia serve all'A. per "attirare l'attenzione sullo spostamento di potere dalla legislazione alla giurisdizione, dunque sulla dimensione di *diritto* costituzionale e di *politica* costituzionale di questa strisciante trasformazione della costituzione", p. 154. Lo stesso A. MORRONE, *Stato sociale e disegualianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 4/2020, p. 738 ha definito "lo spostamento di potere dal diritto politico al diritto giurisprudenziale" come "la grande trasformazione nello svolgimento attuale dello stato costituzionale". Cfr. M. FIORILLO, *Corte costituzionale e separazione dei poteri*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, pp. 311 ss. In tema, sempre, J. WALDRON, *The Dignity of Legislation* (1999), tr. it. a cura di A. PINTORE, *Principio di maggioranza e dignità della legislazione*, Giuffrè, Milano, 2001; R. HIRSCHL, *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, Cambridge, 2004; A. BARAK, *The Judge in a Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 2006; A. STONE SWEET, *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2000. Occorre osservare, secondo quanto emerge dal bel lavoro di P.J. YAP, *Courts and Democracies in Asia*, cit., che l'espansione del potere giudiziario è fenomeno parimenti riscontrabile, con sfumature diverse, nei paesi asiatici. Su come stia cambiando la stessa funzione legislativa, cfr. E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>33</sup> Sul punto, vedi le considerazioni di M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione, ad vocem*, in *Enc. dir.*, *Annali XI*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 434, per il quale smarrire i confini tra *legis-latio* e *iuris-dictio* comporta conseguenze gravissime tanto sul piano della separazione dei poteri (forma di governo) quanto su quello della disponibilità dei diritti e dei doveri (forma di Stato). ID., *Giurisdizione e legittimazione nello stato costituzionale di diritto (ovvero: di un aspetto spesso dimenticato del rapporto fra giurisdizione e democrazia)*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 873 ss.

<sup>34</sup> N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in B. CARAVITA (a cura di), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale?*, cit., pp. 155 ss.; M. RUOTOLO, *Oltre le "rime obbligate"*, *ivi*, pp. 117 ss.; ID., *Corte costituzionale e legislatore*, in *Dir. e Soc.*, 1/2020, pp. 53 ss.; L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, in *federalismi.it*, 12/2021, pp. 224 ss., in part. 242 ss. In tema, *ex multis*, cfr. C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. TONDI DELLA MURA – M. CARDUCCI – R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale*, cit., pp. 181 ss.; M. RAVERAIRA, *Il giudizio sulle leggi: la Corte costituzionale sempre più in bilico tra giurisdizione e politica*, in *Lo Stato*, n. 11, 2018, pp. 123 ss.

interpretazione conforme)<sup>35</sup>. Così come alla luce del contesto va colto quel “desiderio”, avvertito forse in misura maggiore proprio in questi tempi, di “rendere giustizia costituzionale”, riprendendo il titolo di un recente saggio di Gaetano Silvestri<sup>36</sup>, e che, probabilmente in maniera più intensa che in altre stagioni, spinge la stessa Corte a ricercare più vie possibili per *entrare nelle* (e *decidere le*) questioni sottoposte<sup>37</sup>,

---

<sup>35</sup> Tra gli ultimi, S. STAIANO, *Corte costituzionale e giudici comuni. La congettura del riaccentramento*, in B. CARAVITA (a cura di), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale?*, cit., pp. 169 ss.; L. PESOLE, *ult. cit.*, pp. 230 ss. In tema, cfr. E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana. Nuova stagione, altri episodi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021. Se si vuole, G. LANEVE, *L'interpretazione conforme a Costituzione: problemi e prospettive di un sistema diffuso di applicazione costituzionale all'interno di un sindacato (che resta) accentrato*, in B. CARAVITA, (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 3 ss.

<sup>36</sup> G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, in *Quest. Giust.*, 4/2020, pp. 24 ss., affermazione che significa “contribuire, anche in misura minima e marginale, a invertere la Costituzione nell’ordinamento, traendola dal rarefatto campo delle norme “superprimarie”, per farla diventare materia viva della convivenza sociale, presente negli accordi e nei conflitti, garanzia molecolare di libertà e di eguaglianza nella società civile e nei rapporti tra questa e l’autorità dello Stato”. In parziale disaccordo sembra essere A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in B. CARAVITA (a cura di), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale?*, cit., pp. 67 ss. in part. pp. 74 ss. che scorge il pericolo nel risolvere (e ridurre) “la socialità e la politicità delle relazioni umane ( ) in forme giuridicizzate o formalizzate”, con una Corte che tende a tradurre la complessità delle questioni costituzionali a problemi giuridici. Per i passaggi che hanno portato a questo esito, si veda la dottrina dell’interpretazione *magis ut valeat*, nella teoria per cui la Costituzione sia una sorta di libro che contiene tutte le risposte giuridiche ai problemi della società, dell’economia e della politica (“il problema nasce allorché la Corte costituzionale dà la parola alla Costituzione anche quando essa è muta”, *ivi*, p. 80, quando invero “il silenzio di una Costituzione ( ) è decifrabile ma non a senso unico”, *ivi*, p. 81; ma soprattutto la teoria dei diritti fondamentali, “il cui plusvalore nell’interpretazione costituzionale è accresciuto grazie al criterio, di fatto pervasivo, di massima espansione dei diritti”, *ivi*, p. 85).

<sup>37</sup> T. GROPPI, *Il ri-accentramento*, cit., p. 202 che osserva come una dei più significativi cambi di passo del Giudice costituzionale di questo tempo sia rinvenibile proprio nella preoccupazione che anima i giudice in Camera di Consiglio e sintetizzabile nella domanda: “Come ci entriamo?”, in antitesi a quella che accompagnava i giudici anche solo venti-trent’anni fa, “Come ne usciamo?”; lo stesso G. SILVESTRI, *ult. cit.*, p. 36, conclude dicendo che “Tra una Corte amante del quieto vivere, che spende il suo ingegno a trovare buone motivazioni per non decidere su questioni di grande interesse, rilevanza etico-sociale, civile e politica, e una Corte che si sforza – anche eccedendo, talvolta! – di non frustrare l’aspettativa di giustizia di cittadini che ad essa si rivolgono fiduciosi, preferisco nettamente la seconda”. Si tratta, peraltro, di tendenza confermata dalla recente Relazione di G. AMATO, *Relazione sull’attività della Corte costituzionale nel 2021*, ora consultabile in [www.corte-](http://www.corte-)

peraltro “immergendosi” di più nei fatti, facendosi più prossima al dato esperenziale<sup>38</sup> (e qui vengono in rilievo le recenti aperture del processo costituzionale agli *amici curiae* etc.)<sup>39</sup>.

È, in definitiva, il contesto, e cioè l’ambiente istituzionale e sociale *nel quale* la Corte si ritrova ad operare, dovendo qui ribadire di continuo la propria legittimazione per il tramite della potentissima arma di cui dispone, ovvero la motivazione<sup>40</sup>, e *dal quale* inevitabilmente

---

costituzionale.it, p. 4, dove si sottolinea come il dato che registra, nel corso del 2021, una contrazione delle ordinanze, in genere di inammissibilità, e un progressivo aumento delle sentenze, sia “estremamente significativo”, evidenziando, “come la Corte entri sempre più nel merito delle questioni”.

<sup>38</sup> Ancora M. BIGNAMI, *ult. cit.*, p. 12 ha parlato di Corti che vengono a contatto con episodi della vita “impregnati” di realtà, o meglio di “ordinaria quotidianità”.

<sup>39</sup> *Ex multis*, P. COSTANZO, *Verso una riconfigurazione del processo costituzionale?*, in *Giur. cost.*, 1/2020, pp. 486 ss.; V. ONIDA, *La Corte si apre alla “voci” della società*, *ivi*, pp. 510 ss.; M. MANETTI, *I “falsi amici” del Giudice costituzionale*, *ivi*, pp. 505 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Le “aperture” della Corte tra esigenze del processo e ascolto della società civile*, *ivi*, pp. 481 ss. R. ROMBOLI, *I contenuti “non rivoluzionari” della riforma delle Norme integrative*, *ivi*, pp. 517 ss.; M. ESPOSITO, *Note minime sulle ambiguità della figura dell’amicus curiae*, *ivi*, pp. 501 ss.; A. CERRI, *Note minime sulla recente riforma delle norme integrative*, *ivi*, pp. 484 ss.; M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove Norme integrative*, *ivi*, 2/2020, pp. 1013 ss.; A. PUGIOTTO, *Le nuove Norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in *Rivista AIC*, 2/2020, pp. 426 ss.; P. RIDOLA, “*La Corte si apre all’ascolto della società civile*”, in *federalismi.it*, 2/2020, pp. IV ss.; A. RUGGERI, *La “democratizzazione” del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *Giustizia Insieme*, 24 gennaio 2020; T. GROPPI, *Verso un giudizio costituzionale aperto? Riflettendo su interventi di terzi e amici curiae di fronte alle sfide per la giustizia costituzionale nel XXI secolo*, in *Quad. cost.*, 2/2019, pp. 371 ss.; M. D’AMICO, *Gli amici curiae*, in *Quest. Giust.*, 4/2020, pp. 122 ss.; *Id.*, *La Corte costituzionale oggi tra nuove e antiche esigenze*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte tra anima “politica” e quella “giurisdizionale”*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 155 ss.; A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *federalismi.it*, 16/2020; *Id.*, *L’amicus curiae*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 1/2022, pp. 74 ss.; S. BARBARESCHI, *La Corte costituzionale si apre all’ascolto della società civile, ovvero del rischio della legittimazione di sé attraverso gli altri*, in *Rivista AIC*, 2/2020, pp. 373 ss.

<sup>40</sup> Come osserva ancora A. SAITTA, *Logica e retorica*, *cit.*, p. 326, ciò che è rilevante è soprattutto, al di là delle singole decisioni, “la costante rendicontazione fornita dalla Corte della sua azione, e dunque, la concezione così implicitamente palesata della funzione di giustizia costituzionale come potere limitato del cui esercizio si deve rispondere senza soluzione di continuità”. In tal senso, non solo le singole decisioni della Corte sono motivate, “ma tutta l’attività della Corte complessivamente considerata risulta «motivata», sicché anche le tappe del suo cammino appaiono razionalmente giustificate”. Sul valore della continuità e del precedente nella giurisprudenza costituzionale, cfr. G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. I. Storia, principi, interpretazioni*, Il Mulino, Bologna, 2018, in part. pp. 135 ss.

dipende il dosaggio dei suoi poteri<sup>41</sup>, che sta registrando mutamenti molto significativi<sup>42</sup>, non solo se si scelgono riferimenti lontani nel tempo, quali gli anni che videro la Corte stessa iniziare la sua preziosa opera<sup>43</sup>, ma anche se ci si ferma a solo una decina di anni fa. Tra questi mutamenti, un peso di rilievo quasi epocale va riconosciuto al processo di integrazione europea e alla costruzione di una dimensione c.d. eurounitaria, che hanno proiettato la stessa Corte costituzionale in un “costituzionalismo *interlivello*”, secondo la preferenza terminologica accordata da attenta dottrina<sup>44</sup>, proprio per far emergere non solo la pluralità dei soggetti dello spazio giuridico europeo, ma anche la fitta rete (ancora) relazionale intessuta dai Tribunali costituzionali<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Lo ricordano A. VON BOGDANDY – D. PARIS, *Power is Perfected in Weakness: On the Authority of the Italian Constitutional Court*, in V. BARSOTTI – P.G. CAROZZA – M. CARTABIA – A. SIMONCINI (ed. by), *Dialogues on Italian Constitutional Justice*, cit., dicendo che “the powers of constitutional Courts, and the way in which they are exercised, cannot be assessed in isolation; rather, one must take into account the “external” conditions of the political and institutional context in which the court operates. In particular, the relationship between the constitutional court and the legislature, and notably the “responsiveness” of the latter to the “requests” of the former, strongly affects the Court’s powers”, p. 274. A. SAITTA, *Le conseguenze politiche delle decisioni della Corte costituzionale nei conflitti tra i poteri dello Stato*, in *Quad. cost.*, 4/2014, p. 857, non si spiega altrimenti, se non in base alle valutazioni compiute dalla Corte del «contesto politico» nel quale alcune decisioni si sono inserite, alcune “controverse forzature interpretative, inaspettate «svolte» o sorprendenti *revirement* giurisprudenziali”.

<sup>42</sup> *Ex multis*, D. TEGA, *La Corte costituzionale alla ricerca di legittimazione*, in B. CARAVITA (a cura di), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale?*, cit., p. 133, osserva come attraverso i concetti di *legittimazione* e di *contesto* sia possibile capire come “il ruolo del giudice delle leggi cambia nel tempo e così cambiano le dottrine (volendo usare una terminologia anglosassone) della giurisprudenza costituzionale, perché a cambiare non sono (se non in minima parte) le disposizioni dedicate alla Corte, ma l’ordinamento costituzionale, inteso in senso più lato, e soprattutto il contesto istituzionale e sociale complessivo in cui la Corte opera, nell’ambito di una Costituzione strutturalmente aperta e pluralista”. Più ampiamente, cfr. ID., *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna, 2020. Vedi anche R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, 4/2019, in part. pp. 758-9.

<sup>43</sup> Se si vuole, cfr. G. LANEVE, *La Giustizia costituzionale nel sistema dei poteri. I. Interpretazione e giustizia costituzionale: profili ricostruttivi*, Cacucci, Bari, 2014, in part. pp. 187 ss.

<sup>44</sup> L. D’ANDREA, *Brevi riflessioni su governance globale e costituzionalismo interlivello*, in *Consulta Online*, 6 ottobre 2014, pp. 6-7.

<sup>45</sup> V. BARSOTTI, P. G. CAROZZA, M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Introduction*, cit., in part. pp. 19 ss. Vedi in tema anche B. RANDAZZO, *Il “ri-accentramento” del giudizio costituzionale nella prospettiva di un sistema integrato di giustizia costituzionale*, in B. CARAVITA (a cura di), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale*, cit., che mette in evidenza

Questi ultimi assurgono ormai ad autentici *gatekeepers* del ponte tra il costituzionalismo all'interno e all'esterno degli stati nazionali<sup>46</sup>, assumendo posture ora dialogico-costruttive, ora anche destrutturanti-supermatiste<sup>47</sup>, sviluppando dinamiche che stanno dando vita a una vera e propria trasformazione culturale del nostro Giudice costituzionale<sup>48</sup>.

---

come “i filoni della giurisprudenza costituzionale tesi a riguadagnare centralità devono dunque saggiarsi tenendo conto delle trasformazioni che hanno interessato il potere giudiziario nel processo di integrazione europea”, p. 224. Cfr. anche le osservazioni di R. BIN, *Critica delle teorie dei diritti*, Franco Angeli, Milano, 2018, in part. pp. 69 ss.

<sup>46</sup> M. BELOV, *Introduction*, in ID. (ed. by), *Courts, Politics and Constitutional Law. Judicialization of Politics and Politicization of Judiciary*, Routledge, New York, 2020, pp. 11-12. Insiste nell'assicurare sempre e comunque uno *special place* alle Corti costituzionali nazionali J. KOMÁREK, *National constitutional courts in European constitutional democracies*, in *Int. Jour. of Const. Law*, 3/2014, p. 526. A. STONE SWEET – C. RYAN, *A Cosmopolitan Legal Order: Kant, Constitutional Justice and the European Convention of Human Rights*, Oxford University Press, Cambridge, 2018. Questa loro proiezione sovratatale, questa messa in circolo rappresenta invero la migliore garanzia di giurisdizionalità per ciascun organo di giustizia costituzionale e per i suoi giudizi, una garanzia che si radica “nella disponibilità a rimettersi in discussione, a giocarsi (...) la partita alla pari, ponendo dal canto lo scettro del sovrano che, in gelosa ma angosciante solitudine, può e deve, in ultima istanza, decidere per tutti o su tutti”, così A. RUGGERI, *Ripensando alla natura della Corte costituzionale, alla luce della ricostruzione degli effetti delle sue pronunzie e nella prospettiva delle relazioni con le Corti europee*, in R. BALDUZZI – M. CAVINO – J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Atti del seminario svoltosi a Stresa il 12 novembre 2010, Giappichelli, Torino, 2011, p. 372; ID., *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *Consulta Online*, III/2017, p. 501, ha precisato che “un decisore che sa di dover comunque tenere conto altresì del punto di vista di altri decisori provvisti della sua stessa *auctoritas* trova proprio in ciò un argine di una certa consistenza al suo quotidiano agire”. Non a caso, appena cessato dalla carica di Giudice costituzionale, Sabino Cassese ha parlato di “fine della solitudine delle corti costituzionali”, S. CASSESE, *Fine della solitudine delle corti costituzionali, ovvero il dilemma del porcospino*, in *Ars Interpr.*, 1/2015, pp. 21 ss., con ciò volendo porre in evidenza il cambio di status dei giudici costituzionali, non più solo giudici dell'ultima parola sul piano interno, ma giudici parte di una dimensione corale (tra corti) che comporta per tutte loro una responsabilità ulteriore nel loro modo di operare. Sia consentito altresì il rinvio al mio G. LANEVE, *Legislatore e giudici*, cit., dove si è avuto modo di notare che “si ripresenta, su un versante nuovo e ulteriore, quella natura delle Corti costituzionali quali organi di confine, ora anche tra l'ordine interno e gli ordini sovranazionali”, p. 453.

<sup>47</sup> Secondo la prospettazione offerta da G. SCACCIA, *The Lesson Learned From Taricco Saga: Judicial Nationalism and The Constitutional Review of the E.U. Law*, in *35 Amer. Univ. Intern. Law Rev.*, 4/2020, pp. 821 ss., in part. pp. 855 ss.

<sup>48</sup> Ancora T. GROPPI, *Il ri-accentramento*, cit., p. 216. Sulla trasformazione del ruolo delle Corti, soprattutto quelle costituzionali, cfr. G. AMATO, *Introduction*, in G. AMATO – B. BARBISAN – C. PINELLI (eds. by), *Rule of Law vs. Majoritarian Democracy*, Hart Publishing, Oxford, 2021, p. 5, secondo il quale: “It is a fact that national courts, and first of all constitutional courts, have been visibly adapting their role. Throughout the previous decades they had

### 3. *Le vicende dei primi anni Novanta e i loro effetti sullo “strato geologico” dell’ordinamento.*

Il periodo preso in esame copre il lasso di tempo degli ultimi tre decenni, nel corso del quale si è assistito al compimento di un percorso in qualche modo perverso, che si apre con la deflagrante delegittimazione del potere politico, accelerata e non già causata, come vedremo a breve, dall’azione del potere giudiziario, e che si chiude con quest’ultimo nel pieno del suo momento più critico, in termini di credibilità, e in ultima analisi di legittimazione, quest’ultima di certo non democratica bensì tecnica e, come tale, costruita e sorretta dai pilastri dell’autonomia e indipendenza. Proprio questi due principi sono stati soggetti a un logorìo costante, stressati dai recenti scandali che hanno investito in prima battuta i protagonisti e le dinamiche dell’autogoverno della magistratura<sup>49</sup>.

Il punto di partenza si colloca a metà degli anni Novanta, allorché si sono prodotte trasformazioni tali, per dirla con Enzo Cheli, da investire lo “strato geologico più profondo su cui l’ordinamento risulta impiantato”, ovvero la costituzione materiale<sup>50</sup>. L’ “effetto ‘com-

---

become the national terminals of the supranational order, accepted as the source of hierarchically superior norms and decisions: recently they have increasingly been instances of control of the judicial decisions adopted at that level, in the name of national identities and principles they have defined as fundamental and therefore untouchable”. È d’altronde il “controllo reciproco” che le Corti si fanno al piano culturale e per il tramite del “dialogo” che “allontana, se non pure scongiura del tutto, il rischio di una produzione autocratica del diritto”, così – in numerosi lavori, e tra gli ultimi, A. RUGGERI, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *Consulta Online*, I/2021, p. 149. Vedi, in tema, anche P. PASSAGLIA, *La Corte costituzionale come soggetto (attivo) del dialogo giurisprudenziale transnazionale*, in AA.VV. (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro*, Pisa University Press, Pisa, 2018, pp. 267 ss.

<sup>49</sup> *Ex multis*, cfr. L. FERRAJOLI, *Magistratura e democrazia, Lectio magistralis* tenuta in occasione del XXIII Congresso nazionale di Magistratura democratica *Magistrati e polis. Questione democratica, questione morale* (Firenze, 9-11 luglio 2021), disponibile su [questionegiustizia.it](http://questionegiustizia.it), 28/7/2021. In tema cfr. F. GRANDI (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Snodi problematici e prospettive di riforma*, Atti del Seminario Annuale del Gruppo di Pisa, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

<sup>50</sup> E. CHELI, *Gli sviluppi della forma di governo nella XI legislatura. Riflessi sul principio di legalità*, in *Ass. St. Ricer. Parlam., Quaderno 5, Seminario 1994, 1995*, p. 13, in quanto hanno messo in discussione “non soltanto i contenuti della politica del passato o la qualità di quella classe dirigente che questa politica ha guidato, ma anche i contenitori storici attraverso cui questa politica e questa classe si sono espresse nell’intero arco della nostra esperienza re-

binato' di Tangentopoli e delle leggi elettorali, come 'cause prossime', e delle vicende del 1989, come 'cause remote', hanno sconvolto il sistema dei partiti, il sistema politico, la forma di governo"<sup>51</sup>.

Le ben note vicende giudiziarie hanno accelerato processi che, a ben vedere, vivevano una lenta incubazione<sup>52</sup>. Com'è stato osservato da attenta dottrina, a partire in realtà già dalla seconda metà degli anni Settanta entra in crisi il modello in base al quale i partiti storici della vita repubblicana erano stati gli esclusivi controllori dell'ingresso dei gruppi di interesse socio-economico nella democrazia italiana<sup>53</sup> riuscendo altresì, in presenza di nette fratture ideologiche<sup>54</sup>, ad assurgere a rappresentanti, anche in questo caso esclusivi, di intere parti

---

pubblicana". Vedi anche ID., *Riflessi sulla transizione nella forma di governo*, in *Quad. cost.*, 3/1994, pp. 391 ss. e F. LANCHESTER, *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, ivi, *Quaderno 4, Seminario 1993*, p. 36, per il quale "la sentenza di ammissibilità dei referendum elettorali ( ) ha accelerato il processo di delegittimazione parlamentare e le strategie di rottura degli assetti descritti dal patto costituzionale del 1948. Accanto all'attività del giudice costituzionale opera ormai a tutto campo quello ordinario, immergendo opportunamente il bisturi purificatore in ampi settori della vita pubblica. La necessaria attività di innovazione istituzionale vede quindi la classe politica parlamentare annichilita dalle inchieste, scompaginata dal processo di riallineamento del sistema partitico, paralizzata dall'azione referendaria".

<sup>51</sup> A. BARBERA, *Transizione alla democrazia maggioritaria? Riflessioni in due puntate*, in *Quad. cost.*, 3/1994, p. 373. Vedi anche G. AZZARITI, *Politica e processi*, in *Giur. cost.*, 1/2004, pp. 837 ss., in part. 845. In tema, cfr. A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2006; S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania e Italia*, Giappichelli, Torino, 1998. Per le ripercussioni di tali fenomeni nella ridefinizione del sistema delle fonti, cfr. recentissimamente A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, Relazione introduttiva al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Firenze 17-18 giugno 2022, ora disponibile in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), in part. pp. 28 ss.

<sup>52</sup> Vedi le osservazioni di A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana, ad vocem*, in *Enc. dir., Annali VIII*, Giuffrè, Milano, 2015, in part. p. 292.

<sup>53</sup> G. PITRUZZELLA, *La lunga transizione: la forma di governo nell'XI e nella XII Legislatura (parte prima)*, in *Dir. Pubbl.*, 1/1996, pp. 200-01.

<sup>54</sup> Come ben evidenziato da V. TONDI DELLA MURA, *Il patto costituzionale tra teologia politica e teologia della politica*, in *Quad. cost.*, 2/2015, p. 494, nei primi decenni dell'esperienza repubblicana "il tessuto socio-culturale e politico-istituzionale italiano presentava le medesime ragioni di contrapposizione e conflitto fra classi e culture, che avevano generato la divisione di Yalta e provocato lo scoppio della guerra fredda". Poco più avanti, l'A. ha precisato che "A partire dal 1948, la divisione dell'Europa e del mondo in due blocchi contrapposti, a forte connotazione ideologica ancor prima che militare, si rispecchiò nell'antagonismo irriducibile tra i due maggiori schieramenti politici; e quello di opposizione, guidato dalla sinistra socialista e comunista, si identificò col duplice rifiuto iniziale del disegno di integrazione europea e dell'alleanza con gli Stati Uniti d'America", *ibidem*.

del popolo italiano, attraversate da profonde divisioni politiche. Per la concorrenza di ragioni multiformi, i partiti “hanno visto compromesso il loro rapporto con la società e la crisi ha investito anche la funzione unificante da essi svolta in Parlamento”<sup>55</sup>, attorno alla quale si era costruita la democrazia consociativa vivificata da una politica *tollerante*<sup>56</sup>. Sul piano istituzionale, la transizione è iniziata con il re-

---

<sup>55</sup> G. PITRUZZELLA, *ult. cit.*, pp. 200-01. E. CHELI, *Il percorso storico della carta repubblicana. Attuazione, riforme e interpretazioni del modello costituzionale*, in *Ass. Studi e Ric. Parlam.*, Quaderno 19, Seminario 2008, 2009, p. 22, osserva che “I partiti abbandonano progressivamente la loro funzione naturale di anelli di congiunzione tra società ed apparati istituzionali per trasformarsi in diaframmi destinati sempre più a separare la base dai vertici. La crisi che, all’inizio degli anni ’90, travolge l’assetto di quei partiti storici che avevano concorso a fondare l’impianto repubblicano è solo il punto di arrivo di un processo che ha radici molto più lontane. D’altro canto, sempre negli anni che precedono l’esplosione di questa crisi, il declino della “democrazia dei partiti” aveva portato anche ad un progressivo inceppamento dei meccanismi istituzionali legati alla funzione di governo, con una riduzione della stabilità e dell’omogeneità dei poteri di indirizzo degli esecutivi, cui conduceva anche l’uso patologico del modello garantista da parte delle forze politiche: un uso che tendeva sempre più a trasformare le garanzie in poteri di veto, il pluralismo in corporativismo, la visione unitaria dell’interesse nazionale nella somma di tanti interessi settoriali”. Peraltro, la critica rivolta da M. LUCIANI, *Governo (forme di), ad vocem*, in *Enc. dir., Annali III*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 559, alla tradizionale tesi di L. ELIA, *Governo (forme di), ad vocem, ivi*, 1970, che aveva inserito nell’ambito definitorio e classificatorio delle forme di governo il solo sistema dei partiti, è in qualche modo temperata alla luce del particolare momento in cui tale ultima tesi veniva avanzata: trattandosi di studio pensato alla fine degli anni Sessanta (e poi pubblicato nel 1970), esso si colloca “in un luogo e in un momento (...) nei quali il sottosistema partitico ancora godeva di una forte legittimazione ed elevava non meno forti pretese di diretta influenza (...) sulle istituzioni, la cui autonomia metteva radicalmente in dubbio. Per converso, sono questi anche il luogo ed il momento in cui, pur timidamente, comincia a manifestarsi una reazione di rigetto, che, strutturata attorno al *tópos* della critica alla partitocrazia, reclama proprio l’autonomizzazione delle istituzioni, che avrebbe dovuto essere ottenuta grazie al rafforzamento della loro ‘immediata’ legittimazione e allo snellimento (...) dei processi decisionali”. Non è un caso, quindi, che in quegli stessi anni, segnati da vicende anche molto tragiche sul fronte internazionale ed interno, si assiste ad una maggiore spinta verso le riforme istituzionali, così P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2016, in part. pp. 325 ss. Vedi in tema anche M. COTTA, *La forma di governo in Italia: continuità e cambiamento alle soglie degli anni Novanta*, in *Ass. Studi Ric. parlam.*, Quaderno n. 5. Seminario 1994, 1995, p. 126.

<sup>56</sup> Cfr. ancora V. TONDI DELLA MURA, *ult. op. cit.*, p. 496, per il quale “Rispetto alle difficoltà provenienti da un sistema democraticamente «bloccato» (...), merito della politica tollerante è stato quello d’aver individuato formule, corretto convenzioni geopoliticamente necessitate, sperimentato modelli, che hanno aperto il varco a soluzioni politico-istituzionali astrattamente impensabili (...) soluzioni che hanno trasformato l’impedimento di un limite invalicabile (l’impossibile alternanza governativa derivante dal bipartitismo «imperfetto» in vigore) (...) in un’opportunità d’inclusione e d’integrazione sociale ed istituzionale, es-

ferendum del 1992, con il contributo offerto in tal senso proprio dalla Corte costituzionale<sup>57</sup> che, oltre a indirizzare verso la preferenza unica il sistema elettorale, ha decretato, prendendo in prestito le parole di Giuliano Amato, “la delegittimazione, l’indebolimento dei partiti e l’allargamento invece di altri soggetti e istituzioni oltre i precedenti confini”<sup>58</sup>. Ma, in fondo, ha segnato la drastica delegittimazione “dello stesso principio rappresentativo”<sup>59</sup>.

Occorre sottolineare, peraltro, che proprio nel 1992, a livello europeo, si gettavano le basi per un ulteriore e profondo mutamento dello stesso ruolo della politica a livello nazionale, con la nascita di

---

senziale per lo sviluppo e la pacificazione del Paese”. Vedi anche ID., *Basta il referendum elettorale per chiudere la transizione istituzionale?*, in A. BARBERA – G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, pp. 475 ss.

<sup>57</sup> P. COSTANZO, *Corte costituzionale e forma di governo nella svolta del millennio (appunti per una discussione)*, in R. BALDUZZI – M. CAVINO – J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent’anni dopo*, cit., p. 204, che ha parlato di “ruolo da protagonista nella svolta maggioritaria del nostro sistema elettorale in virtù del potere di giudicare circa l’ammissibilità dei referendum abrogativi”. È nota la posizione critica assunta da C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, in AA.VV., *Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale dell’Associazione dei costituzionalisti, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Annuario 2000, Cedam, Padova, 2001, p. 297, per il quale “gli esiti della consultazione del 1993” sono stati “quanto mai distanti dagli schemi formali della legalità, fosse pure una legalità in perenne ricerca di un equilibrio accettabile tra forma degli atti e loro sostanza politica. Una sanzione così solenne della fine di partiti che erano portatori del Patto costituzionale e gestori delle convenzioni che lo avevano stabilizzato, non poteva” a parere dell’A., “essere archiviata sotto la rubrica di una mera abrogazione di legge elettorale da parte di una fonte pariordinata”, ma “il valore di quella consultazione (...) appariva meglio colto nella sua essenza se paragonato al subitaneo lampeggiare del potere costituente che, seppur per un istante, aveva liberato la sua terribile forza”. Doveroso, non solo per la ricostruzione storica in generale dell’istituto, bensì anche per la sottolineatura della unicità dei referendum 1991-3, quali veri mezzi di “innovazione normativa dalle immediate ricadute istituzionali”, il rinvio al corposo lavoro di A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Il Mulino, Bologna, 2022, in part. p. 128.

<sup>58</sup> G. AMATO, *Un Governo nella transizione. La mia esperienza come Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, 3/1994, p. 359. Come rileva P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, cit., p. 340, all’esito del voto del 1994, con l’incarico di Scalfaro a Berlusconi corredato da una lettera di punti programmatici, si profilò una “svolta importante nella vicenda costituzionale del paese: da un lato era andato dissolto il famoso ‘arco costituzionale’ che si riteneva, anche dopo il suo ricompattamento di fine anni Settanta, fosse la base dell’equilibrio di sistema; dal lato opposto si profilava una nuova posizione fortemente attiva della presidenza della repubblica che in parte avocava a sé e in parte si ritrovava sulle spalle una regia della transizione”.

<sup>59</sup> G. PITRUZZELLA, *ult. cit.*, p. 207.

quell'Unione monetaria che, oltre a privare la sovranità statale di un suo dogma, la moneta, sottraendo la politica monetaria agli Stati nazionali, avrebbe fortemente condizionato (e ridimensionato) uno dei pilastri dell'agire statale, ovvero le politiche di bilancio e di spesa pubblica<sup>60</sup>.

Nel pieno di questa transizione – ha detto ancora l'ex Presidente della Corte – si è entrati con le indagini giudiziarie che hanno proiettato nel sistema un nuovo ruolo della magistratura, quasi “diretta espressione dell'opinione pubblica, vendicatrice dei suoi diritti davanti a un potere politico non più collocato in una sfera di rispettata sovraordinazione”. Gli effetti, l'indebolimento e la delegittimazione dell'assetto precedente e il contestuale riespandersi di altri soggetti, sono la dinamica tipica della transizione, il cui ambito più proprio “è quello che investe il Governo, il Parlamento, lo stesso Capo dello Stato, nelle loro azioni e nelle loro relazioni reciproche”<sup>61</sup>. Come ebbe a notare Valerio Onida, gli effetti di “Mani pulite” potevano essere osservati su tre piani diversi: oltre a quello strettamente inerente la vicenda giudiziaria, e quindi relativo alla efficacia o meno dell'intervento repressivo in quel campo, e a quello della maggiore visibilità del potere giudiziario nel sistema politico e sui soggetti collettivi, e dunque sulle dinamiche della formazione del consenso, vi era quello delle prassi giudiziarie e investigative, e più ampiamente, “degli effetti della collocazione del potere giudiziario nel sistema istituzionale, dei suoi rapporti con le altre istituzioni, delle conseguenze sui modi di operare degli altri poteri e in specie dell'amministrazione”<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Oltre al corposo lavoro monografico di O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, vedi in tema anche E.C. RAFFIOTTA, *La Banca centrale europea a dieci anni dal Trattato di Lisbona tra emergenze e la ricerca di un'identità, in federalismi.it*, 19/2020, pp. 345 ss.

<sup>61</sup> G. AMATO, *Un Governo*, cit., p. 360.

<sup>62</sup> V. ONIDA, «Mani pulite» anno III, in P. IGNAZI – R. S. KATZ (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 1995*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 176. Vedi, in tema, D. NELKEN, *Il significato di Tangentopoli: la risposta giudiziaria alla corruzione e i suoi limiti*, in *Storia d'Italia, Ann. 14, Legge. Diritto. Giustizia*, a cura di L. VIOLANTE in collaborazione con L. MINERVINI, Einaudi, Torino, 1998, pp. 595 ss. Secondo S. RODOTÀ, *Magistratura e politica in Italia*, in E. BRUTI LIBERATI – A. CERETTI – A. GIASANTI (a cura di), *Governo dei giudici: la magistratura tra diritto e politica*, Feltrinelli, Milano, 1996, ciò che ha davvero caratterizzato la situazione italiana, rispetto ad altri ordinamenti che hanno registrato l'“avanzata” del potere giudiziario, è stata “la quasi totale assenza di reazione del restante sistema istituzionale”, p. 18. Per una sorta di “amplificazione

In definitiva, può dirsi, con le parole di attenta dottrina, che “una volta venuto meno il precedente assetto convenzionale, la deflagrazione della nuova conflittualità ha impedito la consacrazione di un accordo politico capace di depotenziare le tensioni conflittuali, istituzionalizzandole e regolarizzandole nell’alveo di un nuovo modello (quantomeno) convenzionale. E così l’assenza di una prospettiva istituzionale condivisa ha squilibrato l’impianto dei poteri e il sistema dei diritti”<sup>63</sup>.

La stessa Corte costituzionale, non appena uscita dalla complessa fase dello smaltimento dell’arretrato, ha trovato le condizioni migliori, dovute proprio alla disintegrazione del sistema politico, che l’hanno portata a risolvere conflitti sconosciuti sino ad allora, e, pertanto, a svolgere un nuovo (e diverso) ruolo di *activist* nel sistema<sup>64</sup>.

Alla luce dei passaggi appena qui richiamati, e di altri che certamente meriterebbero quantomeno un pari trattamento, non devono sorprendere alcune ricostruzioni storiche che hanno intravisto nei complessi e variegati fenomeni che prendevano forma in quegli anni, i tratti di una “vera e propria guerra civile fra i grandi poteri dello Stato”<sup>65</sup>.

---

mediatica” registrata, a partire dagli anni Novanta, da potere giudiziario, cfr. M. CALISE, *La democrazia del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2016, in part. pp. 60 ss. Per come, a partire da allora, si sia giunti oggi a forme di populismo giudiziario, vedi, da ultimo, S. CASSESE, *Il governo dei giudici*, cit., p. 69. Più in generale, cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell’Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari, 2018. L. VIOLANTE, *Magistrati*, Einaudi, Torino, 2009; M. DAMILANO, *Eutanasia di un potere. Storia politica d’Italia da Tangentopoli alla Seconda Repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

<sup>63</sup> V. TONDI DELLA MURA, *Il patto costituzionale*, cit., p. 502.

<sup>64</sup> A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario II*, cit., p. 91. Vedi anche le tradizionali tesi di E. CHELI, *Giustizia costituzionale e transizione istituzionale*, in ID., *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri: una nuova edizione aggiornata*, Il Mulino, Bologna, 1999, pp. 59-60.

<sup>65</sup> L. CAFAGNA, *La grande slavina. L’Italia verso la crisi della democrazia*, Marsilio, Venezia, 1993, p. 139. Lo stato di alta tensione, invero, trova le proprie origini già negli anni Ottanta, come testimoniano le complesse vicende che hanno riguardato il CSM culminate nel messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga nel 1990, insistente su ruolo e attribuzioni dell’organo di autogoverno della Magistratura, cui era seguito lo sciopero proclamato nel 1991 dai magistrati, cfr. recent. S. COLARIZI, *Passatopresente. All’origine dell’oggi 1989-1994*, Laterza, Roma-Bari, 2022, pp. 58 ss. Vedi anche E.M. FRACANZANI, *Le origini del conflitto. I partiti politici, la magistratura e il principio di legalità nella prima Repubblica (1974-1983)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2014; M. ALMAGISTI – L. LANZALACO – L. VERZICHELLI (a cura di), *La transizione politica in Italia. Da Tangentopoli ad oggi*, Carocci, Roma, 2014.

#### 4. *L'inizio di una nuova fase: i conflitti sull'autorizzazione a procedere del 1993*

Sul piano dei rapporti tra i poteri, una prima manifestazione concreta di un assetto istituzionale complessivamente destabilizzato e, come tale, in cerca di nuovi equilibri, e nel quale emerge una marcata rivendicazione di autonomia e indipendenza del potere giudiziario nei confronti del potere politico<sup>66</sup>, è stata offerta dai conflitti tra poteri sollevati nel corso del 1993 da organi del potere giudiziario contro le Camere di appartenenza di alcuni deputati per questioni inerenti l'autorizzazione a procedere ex art. 68, comma 2, Cost<sup>67</sup>. Si tratta di due conflitti proposti dalla Procura presso il Tribunale di Milano, il cui rilievo politico è stato di grande spessore se solo si considera il ruolo da questa rivestito nell'indagine c.d. "mani pulite"<sup>68</sup>, avverso il (parziale) diniego di autorizzazione a procedere opposto dalla Camera e dal Senato<sup>69</sup>, e di un conflitto sollevato invece dalla Procura presso

---

<sup>66</sup> G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Roma-Bari, 1996, p. 77. Vedi anche V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007. Sul tema, in generale, cfr. M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, cit.

<sup>67</sup> D'altronde, che il tema delle immunità abbia sempre vissuto "a cavallo di una linea di confine, tutt'altro che perfettamente visibile e definita, tra regole giuridiche e esigenze politiche, tra responsabilità giuridica e responsabilità politica" è stato messo bene in evidenza da attenta dottrina, così precisamente A. D'ALOIA, *Immunità e Costituzione. Considerazioni su un difficile equilibrio*, in *Dir. Pubbl.*, 3/2011, p. 964. Sulla problematica sistemazione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere, e sulle difficoltà di sottoporre il suo diniego al sindacato della Corte, secondo la logica tradizionale degli *interna corporis*, cfr. M. MIDIRI, *ult. cit.*, p. 355 il quale ha messo in evidenza come tale problematicità fosse emersa anche prima della revisione del 1993 sulla base del fatto che "se l'autorizzazione è snodo fra il processo e le garanzie riconosciute agli organi politici, l'uso anomalo della prerogativa non è mero evento interno dell'ordinamento parlamentare, perché è in gioco la tutela di quei beni che proprio l'esercizio dell'azione penale mira a salvaguardare". E allora, in assenza di rimedi diretti (stile amparo o *Verfassungsbeschwerde*), proprio un'evoluzione dei conflitti fra poteri sarebbe stata l'ineluttabile conseguenza. Vedi, in tema, anche V. LIPPOLIS, *Le immunità penali dei parlamentari in Italia*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, pp. 1923 ss.

<sup>68</sup> Vedi in tal senso la nota di A. PISANESCHI, *La improcedibilità dei conflitti tra Procura di Milano e Camera e Senato*, in *Giur. cost.*, 6/1993, pp. 3788 ss.

<sup>69</sup> I ricorsi della Procura di Milano hanno chiesto alla Corte di dichiarare che spettavano al PM la ricostruzione dei fatti e le qualificazioni giuridiche degli stessi, con conseguente richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti in un caso del Sen. Citaristi, nell'altro nei confronti dell'On.le Craxi, mentre attribuzione di ciascuna assemblea legislativa era quella relativa alla concessione o meno dell'autorizzazione stessa senza incidere sulla ricostruzione e/o qualificazione giuridica dei fatti.

il Tribunale di Caltanissetta avente ad oggetto la restituzione da parte della Camera per tardività della richiesta di autorizzazione<sup>70</sup>.

Conflitti, tutti dichiarati ammissibili<sup>71</sup> e che, dopo essere stati oggetto di un rinvio a nuovo ruolo per la necessità di sentire nuovamente le parti<sup>72</sup>, essendo intervenuta *medio tempore* l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 1993, di soppressione dell'istituto della autorizzazione a procedere<sup>73</sup>, sono stati poi decisi con le sentenze nn. 462, 463 e 464 del 1993.

Si è trattato di decisioni che, pur non statuendo sulla attribuzione costituzionale in discussione, hanno assunto una non marginale importanza nella costruzione dell'istituto dei conflitti.

Rileva, innanzitutto, un profilo istituzionale che molto dice sul ruolo anche dei conflitti fra poteri nell'ordinamento: nel respingere l'eccezione d'inammissibilità avanzata dagli organi parlamentari, fondata sull'ipotetica non sindacabilità da parte della Corte del potere di autorizzazione a procedere, il Giudice costituzionale ha insistito e non poco sul "controllo e bilanciamento" quali correttivi ineludibili del principio di separazione fra i poteri: di talché, "anche nelle ipotesi in cui le norme costituzionali non fissano esplicitamente vincoli o limiti particolari, l'esercizio di un potere basato sulla Costituzione deve avvenire in conformità con la *ratio* inerente al relativo istituto ed entro i limiti derivanti dalla convivenza con gli altri poteri dello Stato"<sup>74</sup>.

Sul piano dei profili soggettivi del conflitto, va osservato come la Corte, a differenza di quanto aveva fatto in precedenti occasioni<sup>75</sup>, ha riconosciuto la natura di potere dello Stato in capo al pubblico mini-

---

<sup>70</sup> Ricorso sollevato dalla Procura presso il Tribunale di Caltanissetta avverso l'atto con il quale la Camera dei Deputati ha respinto l'autorizzazione a procedere nei confronti dell'On.le Occhipinti per tardività della richiesta.

<sup>71</sup> Cfr. ordd. nn. 264 e 265 del 1993 per i ricorsi promossi dalla Procura di Milano e ord. n. 263 per quello proposto dal Tribunale di Caltanissetta, sulle quali cfr. nota di richiami e osservazioni di R. ROMBOLI, in *Foro it.*, I, 1993, pp. 2073 ss.

<sup>72</sup> Rispettivamente, ordd. nn. 386 e 388 per i ricorsi della Procura di Milano e ord. n. 387 per quello proposto dal Tribunale di Caltanissetta.

<sup>73</sup> In tema, M. MIDIRI, *La riforma dell'immunità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 3/1994, pp. 2411 ss.; Id., *Autonomia*, cit., in part. pp. 293 ss.

<sup>74</sup> Corte cost., sent. n. 462 del 1993, punto 2 del Considerato in diritto.

<sup>75</sup> Il riferimento è, in particolare, all'ord. n. 16 del 1979, con nota di S. BELLOMIA, in *Giur. cost.*, 1/1979, pp. 258 ss., con cui venne dichiarata l'inammissibilità del conflitto sollevato da un P.m. nei confronti del Ministro di Grazia e Giustizia sulla base del mancato riconoscimento in capo al P.m. stesso della qualifica di organo giurisdizionale, come tale legittimato al conflitto.

stero<sup>76</sup> in astratto, fondandola sulle *attribuzioni* proprie ad esso conferite ex art. 112 Cost., nonché in concreto, sulla scorta cioè di quelle che sono le *competenze* costituzionali che si supponevano lese dagli atti oggetto dei conflitti. Competenze che sono della Procura della Repubblica<sup>77</sup>, riconosciuta quindi, attraverso un'attività interpretativa che coinvolge appieno norme di livello ordinario<sup>78</sup>, come organo dotato di autonomia e indipendenza, giacché non soggetto a un potere di natura gerarchica da parte del Procuratore generale, se non, al più, di carattere "esterno"<sup>79</sup>. La dottrina ha messo in evidenza come questa specificazione operata dalla Corte sia stata importante perché ha distinto un potere gerarchico "interno", quello capace di incidere sull'autonomia e indipendenza dell'organo, che come tale non potrebbe rivestire la qualifica di "potere dello Stato", da uno "esterno", che al contrario sostanziandosi in una mera garanzia dell'ordinamento, non è idoneo a influire in maniera diretta sulle modalità di esercizio delle competenze<sup>80</sup>.

Infine, a tali rilievi sui profili soggettivi, suscettibili di significativi sviluppi nella giurisprudenza successiva<sup>81</sup>, v'è da aggiungere la circo-

---

<sup>76</sup> In tema, cfr. Corte cost., sent. n. 420 del 1995, sui cui vedi *infra*.

<sup>77</sup> In qualità di "organo dell'ufficio del pubblico ministero, che, nell'ambito del principio di soggezione soltanto alla legge, è abilitato a decidere con pienezza di poteri e senza interferenze di sorta da parte di altre istanze della pubblica accusa in ordine allo svolgimento delle indagini finalizzate all'esercizio dell'azione penale".

<sup>78</sup> *Ex multis*, A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in AA.Vv., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Atti del Convegno di Trieste 26-28 maggio 1986, Giuffrè, Milano, 1988, p. 166, ripreso poi da A. PISANESCHI, *ult. cit.*, p. 3789.

<sup>79</sup> La Corte parla dell'esistenza, invero, di "una serie di limiti e d'interventi di carattere esterno, volti a garantire l'effettività e la completezza degli adempimenti connessi all'esercizio delle funzioni devolute all'organo inquirente", sent. n. 462 del 1993, p. 3 Considerato in diritto (v. anche la *ivi* richiamata sent. n. 88 del 1991). In tema, cfr., recent. N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, IV ed., Zanichelli, Bologna, 2014, p. 258, dove si afferma che "non può correttamente parlarsi di vincoli gerarchici tra i diversi uffici del pubblico ministero, in base ai rapporti di sorveglianza e di avocazione affidati al Procuratore Generale presso la Corte di Appello". In generale, sull'ordinamento interno degli uffici del pubblico ministero, cfr., *ivi*, 252 ss.; AA.Vv., *Il pubblico ministero oggi*, Giuffrè, Milano, 1994; G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, in part. pp. 96 ss.; S. LEONE, *L'ufficio del pubblico ministero tra gerarchia e impersonalità: simul stabunt simul cadent*, in *Quad. cost.*, 3/2006, pp. 554 ss.; U. TERRACINI, *Ancora sulla funzione del Pubblico Ministero*, in *Dem. dir.*, 3/1961, pp. 416 ss.

<sup>80</sup> Così A. PISANESCHI, *ult. cit.*, p. 3790.

<sup>81</sup> Vedi, ad esempio sent. n. 420 del 1995 sulla quale, cfr. G. AMATO, *In tema di indipendenza del Pubblico ministero*, in *Cass. pen.*, 3/1995, pp. 3293 ss.; S. BARTOLE, *La*

stanza relativa alla tecnica processuale utilizzata dalla Corte che, per la prima volta in materia di conflitti, ha optato per una decisione di “improcedibilità”<sup>82</sup>, secondo una logica che è sembrata coniugare tra loro ragioni tecnico-processuali e di opportunità politica<sup>83</sup>.

A partire proprio dal 1993 il Giudice costituzionale, notoriamente investito di un ruolo indefettibile nella “costruzione” dei conflitti di attribuzione *latu sensu*<sup>84</sup>, quindi anche di quelli Stato-Regioni<sup>85</sup>, per la

---

*legittimazione del P.M. al conflitto di attribuzione: troppo rumore per nulla*, in *Dir. pen. proc.*, 12/1995, pp. 1409 ss.; L. PESOLE, *Il Ministro dell'interno in un conflitto tra poteri: parte sostanziale o mero autore formale dell'atto?*, in *Giur. cost.*, 5/1995, pp. 3204 ss.; P. VERONESI, *Conflitto tra poteri e giudizio incidentale a confronto: interesse ad agire, rilevanza e concretezza*, in *Giur. cost.*, 5/1995, pp. 3219 ss.; P. OLIMPIERI, *Brevi note in tema di legittimazione al conflitto dei ministri e di principio di cooperazione tra i poteri dello stato*, *ivi*, pp. 3227 ss.; D. FLORENZANO, *L'art. 37, comma 4, l. n. 87 del 1953 e l'obbligo della Corte di individuare gli organi "interessati"*, in *Foro it.*, I, 1997, p. 1724 ss.

<sup>82</sup> A. PISANESCHI, *ult. cit.*, p. 3788.

<sup>83</sup> *Ivi*, p. 3792, dove si sottolinea che non potendo prendere in considerazione una decisione di “inammissibilità”, che non sarebbe stata tecnicamente corretta, atteso il fatto che essa si riferisce alla (ir)regolare instaurazione del giudizio, scartando l’inammissibilità sopravvenuta perché ritenuta troppo penalizzante per i ricorrenti, al pari della secca cessazione della materia del contendere che, di converso, implicando una indagine nel merito, avrebbe potuto essere letta come una decisione comunque sfavorevole nel merito ai resistenti, con la formula della “improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse”, che ha lasciato impregiudicata la questione di merito, la Corte è parsa assumere il ruolo di promotrice della “mediazione” dei conflitti. Vedi la *ivi* richiamata tesi di E. CHELI, *Giustizia costituzionale e sfera parlamentare*, in *Id.*, *Il giudice delle leggi*, cit., pp. 71 ss.

<sup>84</sup> In termini simili S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 8. Vedi anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1984, in part. p. 449.

<sup>85</sup> Anche se in misura minore rispetto a quanto fatto per i conflitti tra poteri. Già il semplice fatto che per il conflitto tra Stato e Regioni vi fosse una predefinizione tassativa dei soggetti legittimati (a cui va aggiunto un dato normativo ex art. 39 della legge n. 87 del 1953 che esprimeva il concetto d’invasione di competenza), forniva maggiori certezze rispetto al conflitto tra poteri, cfr. F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, p. 721. E’ stato messo giustamente in risalto come tra i due giudizi vi sia stata un’influenza “reciproca”: infatti, come “nei conflitti intersoggettivi l’incipiente esperienza giurisprudenziale dei conflitti tra poteri” ha portato “ad accentuare il livello costituzionale del giudizio”, così “nei conflitti tra poteri, l’ampia gamma degli strumenti processuali elaborati nel giudizio sui conflitti intersoggettivi” ha reso “più facile (almeno in una prima fase) l’ammissione di nuove ipotesi di conflitto”, così S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., p. 239. Secondo A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, cit., p. 6, le maggiori differenze tra giudizi sui conflitti intersoggettivi e quelli tra poteri stanno nelle due circostanze per cui solo i primi hanno un soggetto “in posizione di preminenza per scelta costituzionale, (lo stato)” nonché un giudizio ad essi “integrativo”, ovvero il giudizio in via d’azione. In tema, cfr. anche L. PESOLE, *I giudici ordinari e gli altri poteri nella giurisprudenza sui conflitti*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 44-49.

prima volta è stato chiamato a dirimere, come già detto in precedenza, controversie non solo quantitativamente più numerose, ma soprattutto dal notevole tasso politico, che hanno visto coinvolti pressoché tutti gli organi costituzionali o di rilievo costituzionale, imprimendo così ai conflitti tra poteri un'accelerazione che ha fatto raggiungere allo stesso istituto un risalto sino ad allora sconosciuto<sup>86</sup>.

## 5. *Alcune lenti con cui decifrare il lavoro*

Come anticipato, il lavoro si concentrerà sui conflitti tra potere politico e potere giudiziario, con un duplice ordine di avvertenze di carattere preliminare e qualche chiave di lettura utile – si auspica – a decifrare più compiutamente il *modus operandi* della Corte in questi giudizi.

Con riguardo alle avvertenze, la prima è che, nonostante, stando alle apparenze, i richiamati conflitti sembrano avere meno ricadute sulla forma di governo – almeno rispetto a quelli che coinvolgono organi tutti politici e, come tali, direttamente impegnati nella determinazione dell'indirizzo politico, – a ben guardare – comportando sempre un giudizio sulla delimitazione delle sfere di competenze tra organi politici e autorità giudiziarie radicate in Costituzione, giudizio che si traduce in linee tracciate, limiti ricalibrati e spazi ridefiniti, seppur non una volta per tutte – anche quelli tra potere politico e potere giudiziario sono conflitti che insistono comunque sui presupposti strutturali del luogo istituzionale in cui l'indirizzo politico si genera<sup>87</sup>. Senza dimenticare, peraltro, che molto spesso si tratta di conflitti

---

<sup>86</sup> E. MALFATTI – R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 332. Cfr. sempre C. MEZZANOTTE, *La Corte costituzionale sui conflitti tra i poteri dello Stato*, cit. In tema, in una prospettiva anche comparata, cfr. A. SPERTI, *Corti supreme e conflitti tra poteri: spunti per un confronto Italia-Usa sugli strumenti e sulle tecniche di giudizio del giudice costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2005.

<sup>87</sup> Molto chiaramente, sul punto, A. SAITTA, *Le conseguenze*, cit., p. 862. È nota la posizione espressa da M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 570, secondo il quale la Corte, fin troppo influente sul “funzionamento concreto” della forma di governo, al punto che tale influenza “è troppo evidente per dover essere dimostrata”, non può considerarsi, tuttavia, “elemento della forma di governo”, perché “i suoi atti non sono liberi nel fine e non sono (...) manifestazione di volontà politica”. Essa, pertanto, “si colloca al di fuori della rete dei rapporti fra gli organi costituzionali che agiscono in base ad apprezzamenti (anche) politici”.

che vengono a contrapporre autorità giudiziarie e autorità politiche nell'individuazione delle garanzie e delle prerogative di queste ultime, ovvero di elementi che contribuiscono a definire e caratterizzare la stessa collocazione costituzionale degli organi politici, e dunque i rispettivi poteri nei processi di costruzione dell'indirizzo politico<sup>88</sup>.

La seconda avvertenza: sono conflitti che – proprio in ragione del peculiare ambiente istituzionale nel quale si sono inseriti, sono cresciuti per poi essere ivi risolti – non hanno potuto che contribuire a ridefinire lo stesso ruolo del Giudice costituzionale<sup>89</sup>.

Passando alle chiavi di lettura, si intende delinearne tre di carattere generale, cioè variamente spendibili rispetto a tutti i conflitti, e una, invece, più specifica che guarda solo ad una precisa tipologia.

Una prima è quella che, muovendo da una tradizionale e già richiamata teoria della Costituzione, in forza della quale quest'ultima deve essere continuamente costruita (e ricostruita) attorno a una prospettiva tridimensionale, ovvero quella *pre-testuale* (assiologica), *testuale*, e *con-testuale*<sup>90</sup>, guarda a come il Giudice costituzionale risolve il conflitto, tenendo ben presente il contesto appunto, e combinando gli eterogenei valori costituzionali in gioco, così come evocati da quegli interessi di cui si fanno portatori le parti (i poteri) in conflitto<sup>91</sup>. Non troppo diversamente da quanto avviene nel giudizio sulle leggi, anche se in quest'ultimo caso il conflitto tra interessi-

---

<sup>88</sup> Così S. BARTOLE, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 485. In tema vedi sempre T. MARTINES, *Indirizzo politico*, ad vocem, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1971.

<sup>89</sup> In tema, cfr. C. DRIGO, *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, Bononia University Press, Bologna, 2016.

<sup>90</sup> Sugli effetti che la combinazione tra componente pre-testuale e con-testuale producono sul testo, cfr. su tutti A. RUGGERI, *Teorie e 'usi' della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 3/2007, in part. p. 521 e A. SPADARO, *Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in G. PITRUZZELLA – F. TERESI – G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, cit., p. 64 per il quale “pre-testo e con-testo, per molti aspetti, «fanno» il testo, nel senso che gli danno storica ed effettiva pregnanza di significato”.

<sup>91</sup> A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014, che riconduce i conflitti rievocati nei conflitti tra poteri tra quelli c.d. inter-valori, cioè quelli che si verificano quando in contrasto tra loro sono interessi ascrivibili al contenuto di valori eterogenei, p. 81. Cfr. Q. CAMERLENGO, *Fatti e prove nei giudizi per conflitto di attribuzione*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 93 ss.

valori è mediato dalla legge<sup>92</sup>, la Corte opera un bilanciamento, vale a dire un giudizio, che è sempre *di valore*, e che si dispiega nella ricerca della *regola iuris* attraverso un processo ermeneutico che si serve di tutti i dati dell'esperienza giuridica<sup>93</sup>, non ultimi, tutt'altro, soprattutto nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, quelli che si radicano in consuetudini o convenzioni costituzionali. Queste ultime sono la cartina di tornasole di come, in special modo rispetto alla parte organizzativa della Costituzione, la stessa Corte sia interprete (di sicuro) autorevole, ma non per questo unico, delle disposizioni costituzionali<sup>94</sup>.

La seconda chiave di lettura concerne il ruolo che, all'interno di giudizi che sono (e devono continuare ad essere) funzionali a ristabilire la corretta delimitazione delle attribuzioni costituzionali, progressivamente ha acquistato (e in qualche modo continua a conservare) la dimensione della tutela dei diritti fondamentali, e *se, quanto e come* questa assurga a interesse, mediato dai poteri in campo, nel bilanciamento operato dalla Corte per risolvere il conflitto (di attribuzione). L'eventuale torsione dei giudizi sulle competenze, e quindi un loro eventuale "snaturamento", dovuto proprio all'ingresso in questi del piano dei diritti, messa in evidenza da alcuni<sup>95</sup> e da altri ridimensionata, proprio in considerazione di un inevitabile intreccio tra questioni

---

<sup>92</sup> Che dà luogo a quella "fissità e immutabilità di ruoli" secondo quanto detto, seppur in riferimento ai conflitti tra Stato e Regioni da P.A. CAPOTOSTI, *Tendenze attuali dei rapporti fra Corte costituzionale e sistema politico-istituzionale*, in *Giur. cost.*, 8/1983, p. 1603.

<sup>93</sup> A. MORRONE, *ult. cit.*, p. 115. Per una critica rispetto alla pretesa di un bilanciamento sempre possibile, che infatti è vista come "illusione", cfr. M. LUCIANI, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, 4/2014, p. 27, secondo il quale "basterà osservare che lo statuto storico, logico e – quindi – giuridico dei valori e dei principi non è il medesimo. Non si tratta certo di coltivare l'altra diffusa illusione dell'esistenza di valori non bilanciabili (l'esempio tipico sarebbe la dignità umana) che risulta smentita dalla concreta osservazione dei singoli ordinamenti positivi, ma di cogliere la specificità dei singoli valori o principi, che condiziona la loro posizione all'interno di qualunque attività pratica di ponderazione". In tema, ampiamente R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992. Vedi la teoria dell'impossibilità (se non in astratto) di un ordine assiologico dei valori costituzionali, pur se il ragionamento è tagliato sul giudizio sulle leggi, ID., «*Al cuor non si comanda*». *Valori, regole, argomenti e il "caso" nella motivazione delle sentenze costituzionali*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione*, cit., pp. 323 ss.

<sup>94</sup> Cfr. sul punto N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui "principi supremi" d'organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in G. PITRUZZELLA – F. TERESI – G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, cit., p. 98.

<sup>95</sup> A. MORRONE, *ult. cit.*, pp. 52-3.

istituzionali e diritti<sup>96</sup>, rimane comunque tema controverso e aperto al dibattito.

Ancora, e di seguito, lo spazio e il peso specifico, ai fini della risoluzione del conflitto, che la Corte riconosce al principio di “leale collaborazione”. Principio, come noto, di non facile definizione, che tuttavia, grazie anche all’utilizzo occasionale e casistico che ne ha fatto la giurisprudenza costituzionale, sta rimodellando le relazioni verticali e orizzontali nell’ordinamento<sup>97</sup>, e che, una volta declinato sui conflitti tra poteri che interessano la politica e la magistratura, può incrociare percorsi che vanno in direzioni contrarie tra loro: da un lato, quello che ne esalta il ruolo, se solo si considera che si tratta di un principio che evoca (e insiste su) il piano della modalità di esercizio dei poteri in luogo di quello della loro astratta titolarità<sup>98</sup>, ovvero proprio quel terreno sul quale si sta ormai risolvendo, secondo le intuizioni di attenta dottrina, il sindacato della Corte sui conflitti, facendo ormai sfumare la tradizionale distinzione tra conflitti da *vindicatio* e da menomazione; dall’altro, quello che lo depotenzia, se la leale collaborazione viene assunta nel significato proposto da autorevole dottrina, ovvero quello di una sorta di “rovescio” del principio di separazione dei poteri per cui è l’interferenza tra gli stessi il presupposto per una (leale) collaborazione (da intendersi come obbligo per il potere agente di tenere in debito conto le esigenze e le prerogative degli altri poteri con cui occasionalmente si trovi ad interferire)<sup>99</sup>, presupposto

---

<sup>96</sup> D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quad. cost.*, 1/2019, p. 148. Vedi anche A. MORELLI, *Il ruolo e le funzioni della Corte costituzionale nella dinamica dell’ordinamento democratico*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione*, cit., in part. pp. 427 ss. Cfr. anche I. A. ARENA, *Autonomia degli organi costituzionali e richiami alla CEDU nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana. Prime note*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2018. D’altronde, sul rapporto non certo di separazione tra Costituzione dei diritti e Costituzione dei poteri, cfr., *ex multis*, M. LUCIANI, “Costituzione dei diritti” e “Costituzione dei poteri”. *Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Cedam, Padova, 1985, pp. 497 ss.

<sup>97</sup> Robuste critiche sono avanzate rispetto all’utilizzo della “leale collaborazione” nel giudizio in via principale da C. CARUSO, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism*, in *Quad. cost.*, 4/2021, pp. 909 ss.

<sup>98</sup> La leale collaborazione è connaturata al conflitto da menomazione o interferenza, così P. VERONESI, *Recenti tendenze in materia di conflitti*, cit., p. 42. Vedi ancora C. CARUSO, *La garanzia dell’unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bononia University Press, Bologna, 2020.

<sup>99</sup> La nota tesi di R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, p. 12, per cui “la particolare delicatezza dei conflitti che vengono risolti in nome della leale cooperazione impone alla Corte di adottare una condotta più prudente di

che verrebbe a sfarinarsi laddove i poteri coinvolti siano quello politico e quello giudiziario, ipotesi nella quale, in ossequio a un modello astratto di rapporti, più intenso che altrove appare essere il grado di separazione<sup>100</sup>.

Quanto alla chiave specifica, essa attiene solo a quei conflitti che vedono il potere giudiziario nella veste di soggetto resistente e condurrà a prestare una particolare attenzione al grado di penetrazione che il sindacato della Corte raggiunge ogniqualvolta viene chiamata a giudicare gli atti giurisdizionali. In particolare, si proverà a verificare se, pur tenendo fede al principio ormai consolidato che vuole il giudizio della Corte tenuto ad arrestarsi sui *limiti esterni* del potere, non arrivando mai a valutare gli *errores in iudicando* del giudice per evitare che la stessa Corte si trasformi in un ulteriore giudice dell'impugnazione, trova conferma quanto teorizzato da attenta dottrina agli albori degli anni Duemila, e cioè che anche per conseguire quello scopo, la Corte non può non addentrarsi nella *sostanza* e negli *iter* logici delle scelte dei giudici. Un controllo siffatto, un *sindacato di pertinenza* com'è stato chiamato, non configura una valutazione del merito, ma si rivela indispensabile proprio per stabilire se quel determinato atto, anche una sentenza, rientri o meno entro i presupposti giustificativi del potere giudiziario previsti dall'ordinamento costituzionale<sup>101</sup>.

### 5.1 ...e qualche (ulteriore) coordinata iniziale

Un'avvertenza supplementare s'impone con riguardo al piano del lavoro. Per provare ad offrire una qualche schematicità alla mole non

---

quella impiegata nei normali giudizi di ragionevolezza. Il compito della Corte è di imporre la legalità costituzionale anche ai comportamenti degli organi politici. Se la Corte impone regole che non hanno un fondamento positivo (quanto meno del tipo "rime obbligate"), avremmo che il difensore delle regole giuridiche è anche produttore delle stesse: sarebbe difendibile la sua legittimazione agli occhi del 'politico'?"

<sup>100</sup> Di terreno meno ospitale in questo caso parla A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 197. Vedi le riflessioni recentemente proposte da Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta Online*, I/2022, pp. 1 ss.

<sup>101</sup> È la tesi di P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, cit., spec. pp. 105 ss.; ID, *Recenti tendenze*, cit., pp. 34 ss. Più recent., in tema, cfr. M. NISTICÒ, *L'interpretazione giudiziale*, cit., e P. BONINI, *La questione dell'evoluzione della funzione giurisdizionale (alcune riflessioni sull'eccesso di potere giurisdizionale)*, in *Consulta Online*, III/2022, pp. 980 ss.

indifferente di decisioni della Corte che saranno prese in esame, si è inteso dividerlo in due parti. Il criterio prescelto, uno tra quelli individuabili entro un ampio ventaglio di alternative, non solo possibili ma anche praticabili e forse persino più opportune di quella accolta, è quello consistente nell'analisi e nella trattazione, da una parte, dei conflitti insorti attorno all' "area vasta" delle prerogative costituzionali, e dall'altra di quelli che hanno visto coinvolti il potere giudiziario e i processi – ad amplissimo raggio – di decisioni politica.

Da tale, ancorché sintetica, dichiarazione di metodo scaturisce la percezione immediata della naturale permeabilità del confine tra le due parti. Ciò nonostante, questa suddivisione, oltre che per la schematicità, conserva un suo significato e una sua utilità.

L'operazione di mettere insieme i conflitti sulle prerogative costituzionali (e dintorni) si spiega per diverse ragioni. Intanto per il loro specifico peso quantitativo. È noto, infatti, che attorno (soprattutto) ad alcune di esse si siano venuti formando veri e propri filoni giurisprudenziali sui conflitti tra poteri, intervallati non di rado da fondamentali pronunce in sede di giudizi sulle leggi. Ancora, per l'intensità e la vivacità del dibattito scientifico che questi conflitti hanno saputo promuovere, nonché per la risonanza politico-istituzionale che gli stessi hanno avuto con immediate ricadute anche sul piano dell'opinione pubblica. Insomma, si tratta di giudizi in cui spesso i toni della conflittualità sono stati più accesi che altrove e che, a loro modo, possono offrire un contributo per tracciare alcune coordinate anche di una storia istituzionale del nostro Paese. *Last but not least*, occorre tener conto di come le prerogative costituzionali, nel collocarsi in quell'area sensibilissima, al confine tra *legalità*, quale necessità di una conformazione alla legge di ogni manifestazione dei pubblici poteri, e *legittimità*, come ulteriore necessità di una giustificazione della titolarità dell'esercizio di pubblici poteri ancorata a determinati principi e valori costituzionali, siano destinate ad offrire un forte *imprinting* nella delimitazione degli ambiti della *politica* e del *giudiziario*, definendo un determinato assetto istituzionale, ispirato a precisi principi costituzionali<sup>102</sup>.

Quest'ultima notazione, che di certo non è nuova, smaschera definitivamente la finzione di due parti intese come compartimenti stagno e

---

<sup>102</sup> In tal senso, cfr. T.F. GIUPPONI, *Il conflitto tra giustizia e politica*, cit. In tema di prerogative costituzionali, cfr. almeno V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali. Rilievi e prospettive*, Cedam, Padova, 1972; L. CIAURRO, *Le prerogative costituzionali, ad vocem*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1986.

spalanca i canali comunicativi tra le stesse. Non a caso diversi principi affermatasi e in qualche modo costruiti dalla Corte attorno alle prerogative saranno utili – anche in chiave critica – nella lettura dei conflitti della parte seconda, dove invece si è provato a mettere insieme un *puzzle* di decisioni che evidenziassero spesso le criticità, ma a volte persino i profili positivi, che affiorano quando il potere giurisdizionale viene più direttamente in contatto con le decisioni politiche e i processi ad esse sottesi.

Si è detto, ancora rispetto alla prima parte, prerogative e *dintorni*: ed infatti, l'autodichia, pur non formalmente una prerogativa, ma un suo "precipitato" – come è stato segnalato assai di recente dalle Sezioni Unite della Cassazione – viene ospitata nella prima parte. Così come, sempre qui, troveranno posto i conflitti sul legittimo impedimento i quali, sebbene riferiti non ad una prerogativa, come ricorda la stessa Corte costituzionale, sono sorti per "far valere" la posizione di una determinata carica politica e hanno dato luogo, soprattutto quello promosso dal Presidente del Consiglio, a questioni molto affini alle scelte politiche, nello specifico quelle strettamente inerenti alle funzioni di governo. I conflitti sul legittimo impedimento sono altresì un esempio paradigmatico di fattispecie in cui potere giurisdizionale e potere politico si incrociano. Eppure altri esempi di questi frequenti, e "pericolosi", incroci troveranno posto anche nella seconda parte, prima di un capitolo finale destinato ai conflitti che hanno coinvolto il CSM nei confronti tanto del potere politico quanto di quello giurisdizionale. Ancora, la sindacabilità dell'atto politico, pur occupando uno spazio nella seconda parte (il segreto di Stato, il rifiuto del Governo a sedersi al tavolo per raggiungere un'intesa ex art. 8, comma 3 Cost., i conflitti su atto legislativo), certo non è estranea alla prima (si veda, ad esempio, la delibera parlamentare sull'insindacabilità delle opinioni di un membro del Parlamento). Insomma le due parti, pur nella identità specifica che qui si è provato a tracciare, operano con continui, vicendevoli, rimandi *dell'una all'altra*, a dimostrazione di quanto entrambe insistano su campi che non possono considerarsi separati, abitando piuttosto un terreno comune, che è quello nel quale si va senza sosta alla ricerca di un equilibrio tra la *libertà della politica*, fondata sugli istituti della rappresentanza democratica, e i limiti a quella opponibili intanto tramite i canali giurisdizionali e ricostruiti dalla trama dei principi di uno Stato costituzionale.

## I VOLUMI DELLA COLLANA

- 1 – Aldo Loiodice, *Attuare la Costituzione (Sollecitazioni straordinamentali)*.
- 2 – Pierdomenico Logroscino, *Itinerari per una televisione libera*.
- 3 – Aldo Loiodice e Natasha Shehu, *La Costituzione albanese*.
- 4 – Raffaele Guido Rodio, *Banche dati e pubblica amministrazione. Profili di diritto italiano e comparato*.
- 5 – Francesco Perchinunno, *Interruzione della gravidanza e diritto alla vita. Profili costituzionali*.
- 6 – Cosimo Notarstefano, *Les droits du touriste européen. Analyse juridique comparée dans les États membres de l'U.E.*
- 7 – Paolo Giocoli Nacci (a cura di), *Rapporti tra amministrazione e giurisdizione*.
- 8 – Valeria Sannoner, *Rappresentanza e transizione. Aspetti di continuità in una trasformazione condivisa*.
- 9 – Isabella Loiodice, *Federalismo tra incompiutezza ed evoluzioni. (Nazioni senza stato e neofeudalesimo)*.
- 10 – Pino Pisicchio, *Le regole del gioco. Le leggi elettorali dalla Costituzione al 1953*.
- 11 – Maria Luisa Lo Giacco, *Le competenze delle Regioni in materia ecclesiastica*.
- 12 – Raffaele Guido Rodio, *L'interpretazione costituzionalmente adeguata nel sistema spagnolo*.
- 13 – Filippo Vari, *Contributo allo studio della famiglia nella Costituzione italiana, I*.
- 14 – Giuseppe Laneve, *Linguaggio giuridico e interpretazione. Dalla Costituzione italiana alla globalizzazione*.
- 15 – Francesco Perchinunno, *Fondamento del giusto processo: dalle origini all'attuazione*.
- 16 – Adalberto Wojtek Pankiewicz, *Federalismo e diritti sociali*.
- 17 – Cecilia Pannacciulli, *Pluralismo e mercato nell'attività radiotelevisiva. Profili costituzionali*.
- 18 – Ignazio Lagrotta, *L'eutanasia nei profili costituzionali*.
- 19 – Michele Dionigi, *Globalizzazione e fonti del diritto. Primi rilievi*.
- 20 – Giovanni L. C. Bianco, *La tutela dei diritti umani nella ricerca scientifica*.
- 21 – Valeria Sannoner, *Le carte statutarie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*.
- 22 – Mario Palma, *Sussidiarietà e competenze. Riparto funzionale e materiale*.
- 23 – Isabella Loiodice (a cura di), *Laicità ed eticità dell'azione pubblica. Libertà della persona e sfera pubblica*.
- 24 – Michele Troisi, *La Costituzione Scolastica*.
- 25 – Giuseppe Laneve, *Regioni e istruzione e formazione professionale. Profili costituzionali*.
- 26 – Pierdomenico Logroscino, *Governare le differenze*.
- 27 – Pino Pisicchio, *Tra declino e cambiamento. Aspetti del partito politico italiano*.
- 28 – Filippo Vari, *Concepito e procreazione assistita. Profili costituzionali, I*.
- 29 – Pino Pisicchio, *Aspetti dell'autodichia parlamentare: le incompatibilità e le ineleggibilità*.
- 30 – Emilia Straziuso, *I diritti sociali tra Stato e sovrano e Stato integrato nell'Unione europea*.
- 31 – Michele Dionigi, *Il patrimonio scientifico proprio dei professori universitari. Valore o corredo di servizio rottamabile? (nei principi e valori costituzionali il punto di equilibrio)*
- 32 – Tullio Fenucci, *Sicurezza e diritti fondamentali negli Stati Uniti*
- 33 – Mario Palma, *Dal sistema elettorale alla forma di governo*
- 34 – Michele Dionigi, *Globalizzazione e fonti del diritto. Prolegomeni allo studio di una fonte a difesa dell'ordinamento italiano. II*
- 35 – Pino Pisicchio, *Le fondazioni politiche in Italia*
- 36 – Michele Troisi, *Rappresentatività e governabilità nelle leggi elettorali regionali*.

- 37 – **Pino Pisicchio**, *Pluralismo personalismo nella Costituzione Italiana. Il contributo di Aldo Moro*
- 38 – **Mario Palma**, *Il riparto delle competenze. Profili della sussidiarietà.*
- 39 – **Cecilia Pannacciulli**, *Le comunicazioni riservate tra nuove tecnologie e giustizia penale.*
- 40 – **Tullio Fenucci**, *Sicurezza nazionale e diritti di libertà negli Usa.*
- 41 – **Giuseppe Laneve**, *La Giustizia costituzionale nel sistema dei poteri. Vol. I. Interpretazione e giustizia costituzionale: profili ricostruttivi.*
- 42 – **Antonio Gusmai**, *Giurisdizione, interpretazione e co-produzione normativa.*

*Nuova Serie*

- 43 – **Pino Pisicchio**, *Le fondazioni politiche. Profili di diritto italiano e comparato.*
- 44 – **Andrea Bonomi**, *Status del detenuto e ordinamento costituzionale. Le tecniche di bilanciamento nella giurisprudenza del Giudice delle leggi.*
- 45 – **Michele Troisi**, *Regioni e rappresentanza politica.*
- 46 – **Maria Cristina Carbone**, *Problematiche di una revisione organica della Costituzione nell'ordinamento italiano.*
- 47 – **Maria Grazia Nacci**, *La libertà di associazione ed i suoi limiti nelle dinamiche ordinarie.*
- 48 – **Antonio Gusmai**, *Il Gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica.*
- 49 – **Giorgio Cataldo**, *Il mare "conteso". Lo sfruttamento del fondale a fini energetici fra Stato e Regioni. Profili costituzionali*
- 50 – **Giuseppe Laneve**, *Potere politico e potere giurisdizionale nel prisma della giurisprudenza costituzionale sui conflitti di attribuzione*