

## IL PARLAMENTO E LA CORTE COSTITUZIONALE

NICOLA LUPO \*

1. Il tema del rapporto tra Parlamento e Corte costituzionale – che interpreto qui in chiave necessariamente limitativa, nel senso di esaminare come il Parlamento reagisce di fronte all'azione e alle sentenze della Corte costituzionale, non potendo certo affrontarlo nel modo magistrale in cui lo ha fatto il professor Enzo Cheli in un'altra occasione, ben viva alla mia memoria<sup>1</sup> – è un tema senz'altro importante del diritto costituzionale e, in particolare, del diritto parlamentare. Ma è per me un tema nuovo, al quale non mi sono mai specificamente dedicato, forse anche perché, visto superficialmente, potrebbe sembrare poco attraente: nel senso che spesso esso si esaurisce nella descrizione delle procedure previste nei regolamenti parlamentari per l'esame delle sentenze della Corte costituzionale e nella constatazione della loro scarsa applicazione. Gran parte degli autori riscontrano, cioè, una sostanziale disattenzione delle Camere per il seguito legislativo delle sentenze della Corte costituzionale e, al più, si propongono di immaginare qualche rimedio per ovviare a questo scarso interesse da parte delle Camere.

Ebbene, la prima domanda che mi sono posto, e che può forse costituire un filo conduttore di questa conversazione, è se la situazione reale sia davvero così come sembra. Se cioè, si può provare ad osservare qualcosa di più

---

\* *Professore di Diritto delle Assemblee elettive presso la LUISS Guido Carli di Roma*

<sup>1</sup> Cfr. E. CHELI, *Giustizia costituzionale e sfera parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, p. 263 s., che riproduce la sua prolusione al Seminario di Studi e ricerche parlamentari del 1993.

rispetto a questo luogo comune, che muove da un dato formale indiscutibile, ma che non mi sembra rispondere appieno al quadro effettivo, ove si tengano in mente non quelle specifiche procedure parlamentari previste per l'esame delle sentenze della Corte costituzionale, ma la complessiva attività istituzionale delle Camere, anzitutto nell'esercizio della loro funzione legislativa.

Per rispondere a questo interrogativo intenderei seguire uno schema classico. Partirei cioè da un esame del dato normativo, che è rappresentato anzitutto dalla Costituzione, e in particolare dall'art. 136, secondo comma; quindi, dai regolamenti di Camera e Senato, che contengono ciascuno una disposizione specificamente dedicata a questo tema; ma altresì da numerose e abbastanza significative disposizioni legislative, contenute nelle leggi n. 87 del 1953, n. 400 del 1988 e n. 196 del 2009. Proverei poi a vedere se alla luce del più generale quadro istituzionale si può ricavare qualcosa di più rispetto a quel che si desume dalle sole disposizioni normative di riferimento. Infine, darei conto delle ricadute sulla prassi parlamentare, alla luce delle sentenze rese in sede di giudizio di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge.

2. Come si accennava, questo è un tema che ha un suo punto di riferimento molto preciso all'interno della carta costituzionale. È l'art. 136 Cost. che, mentre nel primo comma disciplina gli effetti delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale (con norma, come è noto, poi in larga parte superata dalle successive disposizioni di cui all'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e all'art. 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953), nel secondo comma dispone testualmente che ogni decisione (di accoglimento) della Corte costituzionale è non soltanto pubblicata in Gazzetta Ufficiale, ma va altresì "comunicata alla Camere ed ai consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali".

Su questa previsione possono avanzarsi alcune notazioni, anche alla luce dei lavori preparatori. Va anzitutto rilevata quella che possiamo chiamare una visione un po' semplicistica, un po' meccanica, del giudizio di costituzionalità sulle leggi e dei suoi effetti sulla sfera parlamentare, che il costituente sembra fare propria. Anche alla luce dei lavori preparatori, emerge un dato abbastanza interessante, perché in realtà questa è una disposizione che viene concepita allorquando si pensava che la sentenza della Corte costituzionale di accoglimento avrebbe avuto un'efficacia solo *inter partes*, di disap-

plicazione della norma, rendendo quindi quanto mai doverosa un'attività del legislatore al fine di disporre l'abrogazione della legge ritenuta incostituzionale. La previsione costituzionale resta, poi, anche una volta che questo modello è progressivamente abbandonato dal costituente, perché si ritiene comunque opportuno che il legislatore sia formalmente informato dell'esistenza di quella che allora tende a essere vista come una lacuna nell'ordinamento derivante dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di legge.

Tuttavia, anche prescindendo dal contesto, la visione un po' meccanica del giudizio sulle leggi che ispira il costituente la si ricava anzitutto dal fatto che questa previsione si riferisce unicamente alle sentenze di accoglimento. C'è l'idea che le uniche sentenze che meritino di essere comunicate alle Camere e ai consigli regionali siano quelle che accolgono la questione. C'è, in altri termini, l'idea – quasi il timore, direi – del “vuoto legislativo”, ancora più avvertito una volta che si accoglie il modello delle decisioni aventi effetti *erga omnes*. Si tratta, del resto, di una visione più che comprensibile, se si considera che il controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi non era stato ancora sperimentato dai costituenti, i quali avvertono perciò il pericolo che la sentenza della Corte origini un vuoto, cui tendenzialmente è bene che si possa porre rimedio in sede parlamentare.

Un secondo indice di questa visione in un certo senso meccanica è dato dal fatto che la Corte si riferisca esclusivamente alle assemblee legislative, a livello statale e regionale, escludendo ogni ruolo per il Governo. Anche qui va segnalato, nei lavori preparatori, un dato interessante: in realtà la disposizione fu approvata inizialmente dall'Assemblea con riferimento alle sole Camere. Il richiamo della comunicazione anche nei confronti dei consigli regionali deriva da un'aggiunta effettuata in sede di coordinamento. Anche questa aggiunta sta a confermare la visione un po' semplificata del giudizio sulle leggi fatta propria dal costituente: se la Corte dichiara incostituzionale una norma statale, lo comunica a Camera e Senato; se dichiara incostituzionale una norma regionale, lo comunica al consiglio regionale interessato. Non è previsto, dunque, alcun coinvolgimento del potere esecutivo: l'idea di fondo è che sia il titolare del potere legislativo l'interlocutore privilegiato, se non unico, della Corte costituzionale.

Una terza indicazione, che si può trarre da questa disposizione, riguarda proprio l'ultima previsione, laddove si specifica che la comunicazione avvenga “affinché, ove lo ritengano necessario, [le Camere] provvedano nelle forme costituzionali”. Qual è l'idea di fondo del costituente? Anche qui, alla luce dei lavori preparatori, le Camere hanno sostanzialmente due opzioni.

O, se lo ritengono, completano l'opera della Corte, cioè si conformano e, ove necessario, pongono rimedio al vuoto legislativo creato dalla Corte. Oppure l'altra soluzione – valida per le Camere, non certo per i consigli regionali, salvo per questi la sola possibilità di attivarsi in sede di iniziativa legislativa – è quella di ricorrere al rimedio estremo: quello che consente al potere politico di avere la cosiddetta “ultima parola”, cioè di adottare questa stessa norma (o norma sostanzialmente analoga) con legge costituzionale. Si tratta di un rimedio che anche in Assemblea costituente emerse in modo esplicito (in particolare, in un intervento di Calamandrei) e che, come vedremo, non rappresenta un caso di scuola, potendosi anzi registrare almeno un paio di casi relativamente recenti. Il che, per inciso, pare costituire una prima spia nel senso che il tema qui affrontato non è così “fermo”, come forse potrebbe sembrare, ma anzi risulta piuttosto “vivace”.

3. Dunque, se questa è, in estrema sintesi, la disciplina costituzionale, si tratta ora di andare a vedere il disposto dei regolamenti del Senato e della Camera. Come al solito, il diritto parlamentare richiede di prendere in considerazione fonti costituzionali, fonti di autonomia delle Camere e fonti legislative.

Nel regolamento del Senato una prescrizione in materia viene inserita abbastanza presto, nel 1950, ancora prima dell'istituzione della Corte costituzionale. Alla Camera, invece, a lungo tale fattispecie non è oggetto di disciplina regolamentare. Del resto, è noto che la Camera nel 1948 recupera il regolamento parlamentare previgente prima dell'avvento del fascismo, che ovviamente non prevedeva la Corte costituzionale, né tanto meno le procedure per il raccordo con la Corte costituzionale. Al Senato, invece, una prima prescrizione, molto scarna, compare nell'art. 90 del regolamento: il Presidente del Senato comunica subito all'assemblea di palazzo Madama la decisione di accoglimento della Corte costituzionale, per eventuali deliberazioni. Quindi, si richiede una semplice comunicazione del Presidente di assemblea, senza ulteriori specificazioni.

Il nuovo regolamento del Senato del 1971 arricchisce questa prescrizione (ora collocata all'art. 139), aggiungendovi alcuni aspetti: in particolare, stabilisce l'obbligo di stampa e, soprattutto, di trasmissione alla commissione competente della sentenza di accoglimento. Si prevede perciò non più soltanto la mera comunicazione all'assemblea, ma anche l'assegnazione alla commissione.

Si introducono poi, a compensazione delle due limitazioni di cui si diceva: da un lato, la possibilità per il presidente del Senato di trasmettere alle commissioni anche tutte le altre sentenze della Corte costituzionale, quelle diverse, cioè, dalle sentenze di accoglimento, che spesso, come è noto, contengono moniti più o meno espliciti rivolti al legislatore; dall'altro, il potere, per la commissione, di adottare una risoluzione perché il governo assuma iniziative nella materia interessata dalla sentenza, così ponendo in qualche modo un primo rimedio – ulteriori ne saranno approntati da alcune prescrizioni legislative che a breve saranno qui richiamate – al mancato coinvolgimento del governo nella disposizione costituzionale. È evidente che si tratta di un coinvolgimento più che opportuno, dal momento che il governo come è noto è parte, attraverso l'avvocatura dello Stato, dei giudizi sulle leggi e perché, in una forma di governo parlamentare, è naturalmente (co-)protagonista anche dell'attività legislativa. Il regolamento del Senato, infine, prescrive la comunicazione al presidente dell'altro ramo del Parlamento delle decisioni adottate, in modo tale da assicurare – o almeno rendere possibile – una qualche forma di coordinamento con la Camera.

La disciplina contenuta invece nell'art. 108 del nuovo regolamento della Camera, approvato nel 1971, è abbastanza dissimile da quella appena descritta. È piuttosto chiaro che l'obiettivo è il medesimo, ma i contenuti specifici sono piuttosto diversi. In primo luogo, si stabilisce l'invio sistematico di tutte le sentenze della Corte Costituzionale, e non solo di quelle di accoglimento, con prescrizione frutto di una lettura decisamente estensiva dell'art. 136, secondo comma, Cost. In proposito, Antonio Ruggeri si è persino domandato se sia costituzionalmente legittima una prescrizione di questo tipo<sup>2</sup>. Forse non arriverei a tanto, ben potendo i regolamenti delle Camere non solo attuare, ma anche integrare le prescrizioni costituzionali; è evidente peraltro che, nella parte in cui richiede l'invio delle sentenze non di accoglimento, si tratta di norma costituzionalmente non necessaria.

Una seconda differenza significativa concerne la previsione ai sensi della quale la trasmissione delle sentenze non ha come destinataria la sola commissione competente per materia, secondo quel che si è visto essere stabilito nel regolamento del Senato, ma avviene, contestualmente, sia alla commissione competente per materia, sia alla commissione affari costituzionali. Se la prima è quella che viene in rilievo ove si tratti di porre rimedio ad una "lacuna" o di attuare un indirizzo indicato dalla Corte, quest'ultima commis-

---

<sup>2</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Le attività "conseguenziali" nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore (Premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica)*, Giuffrè, Milano, 1988.

sione ha invece modo, almeno sul piano potenziale, di disporre di una visione complessiva della giurisprudenza della Corte costituzionale e dei suoi rapporti con il legislatore parlamentare.

Viene posto poi, nel solo regolamento della Camera, un termine di 30 giorni per svolgere l'esame in commissione, prevedendosi altresì che nella commissione di merito l'esame debba svolgersi alla presenza del rappresentante del governo (anche qui, dunque, si riaffaccia il potere esecutivo nella procedura in questione) e con la partecipazione di uno o più relatori nominati dalla commissione affari costituzionali. Giova precisare, al riguardo, che il termine di 30 giorni, previsto per l'esame in commissione di merito, deve intendersi come un termine meramente ordinatorio, in applicazione della regola tradizionale secondo cui tutti i termini del diritto parlamentare sarebbero ordinatori. Si tratta, invero – sia detto per inciso – di una regola che è frutto di una visione del parlamento abbastanza superata, nel senso che è frutto dell'idea che il Parlamento sia arbitro e sovrano dei suoi tempi. Questa idea è oggi sempre più in crisi, perché si moltiplicano i soggetti normativi e il Parlamento dispone di un arco temporale limitato entro cui può, se vuole, intervenire, ma che, una volta trascorso, rende sostanzialmente inutile tale intervento. Si pensi, ad esempio, ai pareri delle commissioni parlamentari su atti del governo o, in maniera ancor più chiara, alle procedure che coinvolgono i parlamenti nazionali in attuazione del trattato di Lisbona, e dei protocolli sul ruolo dei parlamenti nazionali e sul principio di sussidiarietà: in questi casi, o il Parlamento interviene in quell'arco temporale che ha a disposizione, o il processo decisionale va comunque avanti tranquillamente, anche senza il suo contributo. Si è ormai lontani dalla situazione in cui il Parlamento era abituato ad essere il solo soggetto normatore, il solo luogo di decisione politica, che poteva benissimo decidere di non decidere, o di decidere in un tempo indeterminato.

Entro questo termine, in teoria, la commissione dovrebbe approvare un documento finale. Il regolamento della Camera non fa riferimento, come quello del Senato, ad una risoluzione (che ha il Governo come destinatario obbligato), ma, più genericamente, ad un "documento", nel quale la commissione può segnalare la necessità di iniziative legislative, che poi deve essere inviato al Presidente del Senato e al Presidente del consiglio dei ministri, nonché (e sta qui l'aspetto originale di questa prescrizione) anche al Presidente della Corte costituzionale.

Infine nel regolamento della Camera si trova una previsione ai sensi della quale le sentenze della Corte costituzionale devono essere esaminate congiuntamente a uno o più progetti di legge, se ci siano progetti di legge relati-

vi allo stesso argomento. Si privilegia così l'esame delle sentenze che avvenga congiuntamente a progetti di legge che riguardano quello stesso argomento, in modo da provare a connettere, anche sul piano procedurale, la decisione della Corte con la successiva attività legislativa delle Camere. Il punto, come si vedrà più avanti, è stato ripreso nelle circolari sull'istruttoria legislativa in commissione adottate dai Presidenti delle Camere nel gennaio 1997, evidentemente perché quella previsione ha ricevuto assai scarsa applicazione.

Prescrizioni simili a quelle presenti nei due regolamenti parlamentari sono contenute anche nei regolamenti dei consigli regionali, che qualche volta si ispirano al modello Senato, qualche volta si ispirano al modello Camera, qualche altra volta sono ancora più asciutti<sup>3</sup>.

4. Continuando questo panorama normativo, si deve ora passare alle norme di legge, che disciplinano il seguito delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento.

Viene anzitutto in rilievo l'art. 30 della legge n. 87 del 1953, il quale dà attuazione all'art.136, secondo comma, Cost. riferendosi alle sole sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale di una legge e stabilendo che, entro due giorni dalla data del deposito, queste sentenze debbano essere comunicate alle Camere e ai consigli regionali, e altresì al ministro di grazia e giustizia e al presidente della giunta regionale. Il coinvolgimento degli esecutivi sembrerebbe essere finalizzato alla pubblicazione della sentenza in Gazzetta Ufficiale e sul Bollettino ufficiale della Regione interessata: tant'è che la comunicazione avviene non al Presidente del consiglio dei ministri, ma al Ministro della giustizia.

Però che il governo abbia qualcosa da dire in proposito – come si accennava, in una forma di governo parlamentare, l'interlocutore naturale della Corte, quando si accinge a dichiarare l'incostituzionalità di una legge, non è tanto il Parlamento, ma il governo – lo desumiamo dalla legge n. 400 del 1988, la quale, all'art. 5 (relativo alle attribuzioni del Presidente del consiglio dei ministri) stabilisce che il Presidente del consiglio dei ministri promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle decisioni della Corte costituzionale. Egli, inoltre, è chiamato a riferire periodicamente al

---

<sup>3</sup> Per l'indicazione delle disposizioni presenti nei regolamenti dei Consigli regionali cfr. *Codice di giustizia costituzionale*, P. Costanzo (a cura di), VIII ed., Giappichelli, Torino, 2009, p. 318.

consiglio dei ministri, dandone comunicazione alle Camere, sullo stato del contenzioso costituzionale, e a segnalare i settori in cui, in relazione a questioni di legittimità costituzionale pendenti, sia utile valutare l'opportunità di iniziative legislative del governo. Come è facile osservare, qui si supera la visione per cui governo e Parlamento possono assumere iniziative solo una volta che è intervenuta la sentenza della Corte, ma si considera in modo esplicito la possibilità che essi agiscano *in itinere*, in pendenza cioè del processo costituzionale.

È sintomatico che, sempre nell'art. 5, nel successivo comma 3, lettere a) e a-bis), della legge n. 400 del 1988 il Presidente del consiglio dei ministri sia individuato come il soggetto incaricato di dare seguito alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Certo, qui c'è un versante comunitario e internazionale che giustifica il coinvolgimento pieno e, per così dire, "frontale" del governo, prima ancora del Parlamento. Tuttavia, il potere politico – come si sottolineerà anche nell'osservazione conclusiva – tende ad agire in modo abbastanza simile rispetto alle pronunce dei giudici, a prescindere dal livello istituzionale in cui esse intervengono. E l'art. 5 della legge n. 400 del 1988 ci dà la misura del fatto che il soggetto politico che deve essere coinvolto in maniera attiva rispetto alle sentenze della Corte costituzionale, della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo – le quali, in quanto dotate di effetti di tipo generale, originano un impatto sull'ordinamento giuridico statale – è anche, se non anzitutto, il governo.

Il cerchio si chiude con un'ultima previsione, che era già contenuta nella legge n. 362 del 1988, ma adesso la si trova, sostanzialmente inalterata, nell'art. 17, comma 13, di quella che è la nuova legge di contabilità generale dello Stato, ossia la legge n. 196 del 2009 (quella, per intenderci, che ha abolito la legge finanziaria, sostituendola con la legge di stabilità). Ebbene, con la previsione in questione si stabilisce che, nel caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale, recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, sia il Ministro dell'economia ad assumere tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'art. 81, quarto comma, Cost. Quindi l'ipotesi è quella delle sentenze, costituzionali e non, che producano conseguenze finanziarie, esorbitanti rispetto agli effetti originariamente previsti dal legislatore: in questo caso il soggetto tenuto per l'ordinamento a reagire, adeguando l'ordinamento giuridico, e anzitutto individuando la copertura finanziaria di tali oneri, è il governo, nella persona del Ministro dell'economia.



5. Se questo è più o meno il quadro normativo rispetto al quale il problema si pone, terrei a sottolineare che la misura della difficoltà dell'insediamento di un organo costituzionale nuovo, quale la Corte costituzionale, in un ordinamento che si era andato consolidando soprattutto grazie all'aggancio con le istituzioni pre-fasciste (e con la sostituzione dei partiti di massa rispetto al partito unico fascista), la si ha in particolare nella vicenda che prelude alla celebre sentenza n. 9 del 1959. In questa sentenza, come è noto, la Corte definisce il parametro del giudizio sui vizi formali sulle leggi, rivendicando a sé stessa il sindacato sulla conformità dell'*iter* legislativo alle norme costituzionali, ma lasciando a ciascuna Camera il compito di garantire il rispetto delle norme poste dai regolamenti parlamentari.

La sentenza n. 9 del 1959, giustamente celeberrima, è preceduta da una vicenda istituzionale assai significativa. La Corte costituzionale vorrebbe conoscere i processi verbali delle sedute delle commissioni in sede legislativa, con cui è stata approvata una legge. È il caso della legge Agrimi (legge n. 168 del 1956), perché una delle questioni sollevate riguardava proprio l'istituto del coordinamento, in quanto tale legge era stata significativamente modificata dal Presidente di assemblea, in sede appunto di coordinamento finale. A tale scopo, la Corte ricorre a quello che è lo strumento specificamente pensato per acquisire conoscenze di fatto, ossia un'ordinanza istruttoria. E invia alla Camera dei deputati il suo giudice relatore, che era stato fra l'altro un illustre costituente, quel Tomaso Perassi, costituente repubblicano e professore di diritto internazionale, a cui si deve, tra l'altro, la formulazione del famoso ordine del giorno Perassi, sull'adozione di una forma di governo parlamentare razionalizzata.

Il resoconto che si trova nella parte "in fatto" della sentenza è secondo me piuttosto "gustoso", specie per chi abbia avuto a che fare con le burocrazie e veda in questa vicenda più di un piccolo sgarbo istituzionale, talvolta velato da alcune ipocrisie, in particolare ad opera di quel sottile giurista che era allora il Presidente della Camera, Giovanni Leone.

In esecuzione dell'ordinanza istruttoria, è il giudice relatore a recarsi alla Camera dei deputati e a conferire con il Presidente, al quale, presente anche il segretario generale, dott. Coraldo Piermani, consegna l'ordinanza e chiede di voler autorizzare il rilascio di copia conforme dei processi verbali delle sedute delle commissioni che avevano esaminato ed approvato, in sede legislativa, la legge Agrimi. Il Presidente della Camera, neanche direttamente ma per il tramite del segretario generale, fa poi conoscere (dunque, in un primo momento si limita a prendere atto della richiesta; poi, scioglie il nodo in senso negativo, non si comprende esattamente in che forma) di non ritenere

possibile rilasciare copia dei processi verbali, trattandosi di atti interni, precisando peraltro che i resoconti stenografici avevano “carattere informativo, ma non ufficiale”. Infatti, sempre secondo la Camera, “il solo atto relativo al procedimento di formazione di una legge avanti alla Camera era il messaggio col quale il Presidente trasmette al Presidente dell’altra Camera od al Capo dello Stato il testo del disegno di legge”. Con questa posizione, come si vede, la Camera prova a far leva sul dogma degli *interna corporis* in senso pieno, quasi letterale: l’unico soggetto in grado di dire che cosa è successo dentro le mura di Palazzo Montecitorio è il presidente di quel ramo del Parlamento. La Corte costituzionale, invece, deve fermarsi al di fuori di quelle mura.

Questa è una linea che, evidentemente, non può convincere la Corte costituzionale, la quale, infatti, si dichiara non soddisfatta dalla risposta della Camera, e va avanti. “Il giudice relatore assunse poi informazioni presso la Presidenza della Camera” sui seguenti punti: se esistesse l’istituto del coordinamento finale e se il testo modificato a seguito del coordinamento dovesse poi essere risottoposto alla votazione della commissione o dell’assemblea. È chiaro che la Corte già conosceva le risposte ad entrambi i quesiti: l’istituto del coordinamento finale non essendo allora disciplinato nel regolamento della Camera (fondandosi esclusivamente su norme non scritte) ed essendo operante allora (anche) un coordinamento consistente nell’intervento del Presidente di Assemblea, successivamente alla votazione, senza bisogno di alcun ulteriore passaggio in Assemblea. E in tal senso, in effetti, è la risposta della Camera: a tal riguardo, il giudice relatore venne informato (anche in questo caso non si capisce né da chi, né con quale mezzo: evidentemente sono stati gli uffici parlamentari a farlo) che, “secondo la prassi seguita dalla Camera dei Deputati, quando la Camera od una Commissione in sede legislativa, prima della votazione finale su un disegno di legge, ha autorizzato la Presidenza a procedere al coordinamento, il testo del disegno di legge coordinato dalla Presidenza non è ripresentato alla Camera od alle Commissioni competenti per una nuova votazione finale”.

Inoltre, il giudice relatore pone un’altra questione al Presidente della Camera, chiedendo un chiarimento circa il valore dei resoconti stenografici. In sostanza, osserva che la risposta del Presidente della Camera si rivela essere palesemente insoddisfacente, nel momento in cui, per un verso, si rifiuta di fornire il processo verbale, al tempo stesso sostenendo che l’unico atto pubblico e conoscibile per la Corte costituzionale, ossia il resoconto stenografico, non ha valore ufficiale. Alla luce di questa risposta, perciò, la Corte costituzionale non avrebbe modo di capire che cosa è successo davvero

dentro le mura di palazzo Montecitorio. A questa ulteriore richiesta il Presidente Leone replica ricorrendo ad una formula che è rimasta abbastanza celebre: il Presidente della Camera dei deputati comunica che il testo dei resoconti stenografici delle sedute delle commissioni in cui fu esaminata la proposta di legge Agrimi “riproduce fedelmente lo svolgimento dei lavori delle commissioni stesse”. Come a dire: è il Presidente della Camera, nella specie e dietro specifica richiesta, ad attestare che quei resoconti sono fedeli a quanto accaduto, senza però individuare uno strumento idoneo ad assicurare la conoscibilità, per la Corte costituzionale ed in genere per i soggetti esterni a quel ramo del Parlamento, del procedimento legislativo.

6. Mi sono soffermato su una vicenda senz'altro piccola, ma a mio avviso molto significativa dei rapporti fra i due organi costituzionali e delle difficoltà che la “nuova arrivata” Corte costituzionale incontra una volta che è chiamata ad interloquire con l'istituzione parlamentare. Anche alla luce di questa difficoltà si può forse spiegare meglio la linea istituzionale che la Corte costituzionale tiene nei primi decenni della sua attività e che il professor Enzo Cheli ha mirabilmente descritto nei suoi studi: in questo modo, la Corte costituzionale, agendo essenzialmente sulla legislazione pre-repubblicana ed evitando di interloquire in maniera diretta ed incisiva nei confronti del legislatore repubblicano, si è andata conquistando il suo spazio, al tempo stesso politico ed istituzionale.

La Corte riesce ad ottenere questo spazio anche a prescindere dalla costruzione di un dialogo con il legislatore. L'opera di adeguamento della legislazione pre-repubblicana ai principi costituzionali vede, infatti, il legislatore parlamentare o indifferente o addirittura co-interessato, viste le difficoltà che egli stesso incontrava nel procedervi a passo spedito e con la necessaria visione organica. Inoltre, la Corte, anche sul piano delle tecniche decisorie, si è andata armando di uno strumentario che le consentisse di prescindere dall'attività successiva del legislatore, che in più casi si mostrava latitante o disinteressato.

Queste scelte di politica istituzionale compiute dalla Corte in qualche misura contribuiscono a spiegare come mai i momenti di contrapposizione con il legislatore, almeno fino agli anni novanta, siano stati abbastanza isolati. Certo, non va dimenticato che alcuni ve ne sono stati. Tanto per ricordarne qualcuno, basti pensare anzitutto a quello che finì con l'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 1967: in quell'occasione il legislatore costituzionale decise di abbreviare, portandolo da 12 a 9 anni, il mandato dei

giudici costituzionali (ed è chiaro che quella sulla durata del mandato rappresenta una decisione che va a impattare in maniera abbastanza forte rispetto all'autonomia di un organo: si pensi, in particolare, a ciò che è accaduto, o più volte stava per accadere, con riferimento alle autorità indipendenti o anche ai vertici della magistratura ordinaria); e stabilì inoltre, sempre con legge costituzionale, in reazione alle norme del regolamento interno della Corte che avevano previsto, in caso di ritardo nell'elezione parlamentare dei giudici costituzionali, la proroga del mandato dei giudici in carica, che il loro mandato non è in alcun modo prorogabile e che perciò, nei casi, a tutt'oggi non certo infrequenti, di ritardo delle Camere nell'elezione dei nuovi giudici, la Corte dovesse operare a ranghi ridotti.

Si sono poi verificati alcuni casi più specifici di contrasti tra la Corte e il Parlamento. Ad esempio, nel 1975 sulla retribuzione dei professori universitari; nel 1976 sulla possibilità per la Corte dei conti di sollevare questioni di legittimità costituzionale, nel 1980 sull'indennità di esproprio, all'inizio degli anni novanta sulle sentenze c.d. "additive di prestazione", o, più in genere, sulle "sentenze che costano". E sicuramente di casi ne ho dimenticato qualcuno.

In altre occasioni si registra, invece, un intenso, a volte difficile dialogo. Il caso probabilmente più evidente è quello della legislazione in materia radiotelevisiva, in cui la Corte costituzionale negli anni settanta si spinge, tra l'altro, a dettare veri e propri "decaloghi" al legislatore che sta per intervenire al fine di riformare il settore. Oppure, alla fine degli anni '80 aspetta, e a lungo, il legislatore, affinché questo intervenga a disciplinare quell'emittenza privata che alla stessa Corte costituzionale deve il proprio ingresso nel settore. Ma, come si vede, anche questi sono temi troppo grossi per potervi entrare qui, e su cui la scuola costituzionalistica fiorentina ha giustamente dedicato grandissima attenzione.

Al tempo stesso, va ricordato che sono della metà degli anni ottanta le due sentenze – a lungo attese – con cui la Corte costituzionale, compiendo anche alcuni "passi indietro" rispetto alle posizioni sostenute nella già ricordata sentenza n. 9 del 1959, si mostra assai rispettosa verso le scelte proprie dell'ordinamento parlamentare: sia quanto all'interpretazione dell'art. 64 Cost. ai fini del computo delle astensioni (sentenza n. 78 del 1984), sia quanto alla non qualificabilità come atti con forza di legge dei regolamenti parlamentari, e quindi sulla loro insindacabilità in sede di giudizio sulle leggi (sentenza n. 154 del 1985).

Questo è più o meno il quadro che si ha di fronte fino agli anni novanta: se posso riassumere un po' bruscamente, Corte costituzionale e Parlamento

agiscono sostanzialmente su binari paralleli, con intrecci relativamente limitati, anche se significativi.

7. Il quadro è un po' diverso nell'Italia del maggioritario, dal 1992 in avanti, cui come è noto corrisponde, dopo l'esaurimento dell'arretrato da parte della Corte costituzionale, una maggiore tempestività dei giudizi davanti alla Corte (che dunque si pronuncia su leggi più recenti e politicamente più "calde"). In questo arco temporale si registrano (almeno) due casi in cui il legislatore esercita il suo "diritto all'ultima parola", agendo cioè con norma costituzionale diretta a contraddire esplicitamente la lettura della Costituzione data dalla Corte costituzionale. Sono due casi piuttosto noti, ma comunque vale la pena ricordarli, perché a volte può fare anche comodo in qualche misura non richiamarli.

Il primo caso è rappresentato dalla legge di revisione costituzionale n. 2 del 1999, che ha riscritto l'art. 111 della Costituzione, introducendo i principi del "giusto processo". In larga parte, tale revisione costituzionale è una risposta a una sentenza della Corte costituzionale, la n. 361 del 1998, sull'art. 513 del codice di procedura penale. Il dispositivo di quella sentenza fece molto effetto sul piano politico, anche a causa della sua struttura formale: si tratta infatti di un dispositivo articolato in più punti (ben 6, considerando solo quelli in cui vengono accolte le relative questioni) in cui la Corte costituzionale toglieva qualcosa e aggiungeva parecchio rispetto a quanto disposto da tre articoli del codice di procedura penale. Non è casuale che la Commissione giustizia della Camera abbia dedicato un apposito esame a tale sentenza, giungendo ad approvare un documento conclusivo nel quale ha prospettato anche l'ipotesi del ricorso alla revisione costituzionale, rilevando come tale ipotesi era stata presa in considerazione dallo stesso costituente, proprio con riferimento all'art. 136, secondo comma Cost.: si richiama in particolare un intervento di Meuccio Ruini ai sensi del quale "il Parlamento può confermare, nelle forme della revisione costituzionale, una legge ordinaria, che come tale contrastava con la Costituzione prima che questa fosse modificata. Può invece, se crede, sostituire con norme diverse la legge dichiarata incostituzionale"<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. A.C., XIII legislatura, doc. VII-bis, n. 1, approvato dalla Commissione giustizia della Camera il 14 aprile 1999. Cfr. inoltre il dibattito sull'ordine dei lavori svoltosi nella Commissione giustizia del Senato il 18 novembre 1998.

Il secondo caso ancora più macroscopico è rappresentato dalla legge costituzionale n. 1 del 2003, la quale ha aggiunto il secondo periodo al primo comma dell'art. 51 Cost., sulla pari opportunità tra donne e uomini, e che in qualche misura era stata già anticipata dalle leggi costituzionali n. 2 e n. 3 del 2001, con riguardo rispettivamente alle regioni speciali e ordinarie. La Corte, con la sentenza n. 422 del 1995, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di tutte le norme che, nelle diverse leggi elettorali, prevedevano misure volte a favorire la rappresentanza di entrambi i generi, andando a colpire, attraverso il meccanismo dell'illegittimità costituzionale consequenziale, tutte le clausole presenti nell'ordinamento, anche quelle non impugnate davanti alla Corte stessa. Al contrario, il legislatore costituzionale, con la revisione dell'art. 51 Cost., va a stabilire che la Repubblica deve promuovere con appositi provvedimenti le pari opportunità fra donne e uomini, così legittimando il legislatore ordinario, il quale infatti negli anni successivi, seppure con alcune esitazioni, ha iniziato ad agire in questa direzione, soprattutto a livello regionale.

8. Da ciò che ho osservato fin qui e da una serie di studi recenti intervenuti in materia emerge che i rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale non possono essere esaminati solo guardando al seguito legislativo delle pronunce di illegittimità costituzionale, e cioè soltanto esaminando l'applicazione di quelle due disposizioni regolamentari che prima abbiamo richiamato. In realtà i parlamentari si pongono in rapporto con la Corte costituzionale in tutta la gamma dei procedimenti parlamentari, anche al di fuori, anzi soprattutto al di fuori, dall'attività legislativa.

Penso, ad esempio, allo studio di Roberto Bin e Chiara Bergonzini, apparso in uno dei volumi di studi pubblicati per il cinquantenario della Corte costituzionale<sup>5</sup>, i quali sono andati a vedere tutti gli atti di sindacato ispettivo in cui i singoli parlamentari reagiscono e chiedono al governo qualcosa relativamente a sentenze della Corte costituzionale; e hanno altresì esaminato le questioni pregiudiziali di incostituzionalità presentate, che naturalmente tendono ad appoggiarsi spesso alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

---

<sup>5</sup> Il riferimento è a R. BIN-C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi (a cura di), Esi, Napoli, 2006, p. 215 s.

Un'utile integrazione in tal senso potrebbe essere rappresentata dalle pronunce dei Presidenti di assemblea e dall'utilizzo che in esse viene fatto delle sentenze della Corte costituzionale. Ci sono, infatti, numerose pronunce di Presidenti di assemblea riferite ad esempio a progetti di legge costituzionale, le quali, in applicazione della sentenza n. 1146 del 1988 della Corte costituzionale, individuano ed applicano alcuni limiti alla revisione costituzionale, ad esempio dichiarando inammissibili gli emendamenti che pongono in discussione l'unità della Repubblica. Oppure, vi sono alcuni interventi dei Presidenti di assemblea che propongono interpretazioni delle disposizioni costituzionali con valenza ancor più generale.

Citerei qui due esempi, che seleziono perché ritengo particolarmente criticabili nel merito. Ovviamente, accanto ad essi ve ne sono molti altri in cui invece i Presidenti di assemblea adottano interpretazioni maggiormente in linea con quelle fatte proprie dagli altri poteri di garanzia costituzionale.

Il primo esempio è lo *speech* del Presidente del Senato Pera sui maxiemendamenti (pubblicato in allegato alla seduta della Giunta per il regolamento del Senato del 27 dicembre 2004), che si appoggia soprattutto sulla sentenza n. 391 del 1995, al fine di sostenerne la conformità al dettato costituzionale, in risposta al messaggio di rinvio del Presidente della Repubblica Ciampi della legge sull'ordinamento giudiziario, in cui invece sosteneva che tale modo di legiferare non appariva "coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72". E, in effetti, a mio avviso è stata questa sentenza che ha consentito alla prassi dei maxiemendamenti di svilupparsi ulteriormente dalla seconda metà degli anni novanta in poi, perché ha dato una lettura "debole" dell'art. 72 Cost. in nome della quale i principi posti dal primo comma di tale articolo non hanno valore vincolante nei confronti di tutti i procedimenti legislativi, ma possono essere derogati quando viene posta la questione di fiducia.

Il secondo esempio è lo *speech* tenuto dal Presidente della Camera Fini (svolto nella seduta dell'Assemblea dell'8 luglio 2008) in occasione dell'approvazione della legge n. 124 del 2008 (il c.d. "lodo Alfano"). Lì, in realtà, la sentenza della Corte costituzionale sul "lodo Schifani" (la n. 24 del 2004) aveva contraddetto palesemente quello che il predecessore del presidente Fini, il presidente Casini, aveva affermato riguardo al fatto che una norma di quel tipo non era "segretabile" (ossia suscettibile di votazione a scrutinio segreto e perciò non immediatamente assoggettabile al contingentamento dei tempi ai sensi dell'art. 24, comma 12, del regolamento della Camera), perché non riguardava i diritti di cui alla prima parte della Costituzione e quindi neanche l'art. 24 Cost. Il presidente Fini nel momento in cui si richiama a quel

precedente del presidente Casini, dicendo che anche quella norma non è “segretabile”, cita sì – piuttosto curiosamente, in modo generico – la giurisprudenza costituzionale, ma si guarda bene dal rivedere quell’orientamento, in nome della sentenza che ha dichiarato quella legge contrastante proprio con l’art. 24 Cost.

Ovviamente, vi sarebbe poi tutto il filone dell’eco in Parlamento delle sentenze rese in sede di conflitto di attribuzione fra poteri (anzitutto in materia di insindacabilità dei parlamentari, ora anche circa il giudizio sui reati ministeriali), che meriterebbe un esame specifico e approfondito che qui non posso svolgere, anche perché ho sin dall’inizio limitato l’esame alle pronunce della Corte costituzionale come giudice delle leggi.

9. Un’ultima vicenda su cui il “dialogo” fra Corte e Parlamento secondo me è stato ed è molto significativo, ha avuto luogo all’indomani della riforma del titolo V della Costituzione. Le Camere, come è noto, si sono ben guardate dal modificare i loro regolamenti alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001. Avrebbero invece dovuto modificarli, in particolare dove contengono la disciplina delle procedure di raccordo tra Parlamento e Regioni, che invece restano disciplinate da disposizioni ormai in larga parte obsolete: al Senato in proposito non c’è quasi nulla (salvo l’istituto dei “voti” delle Regioni: art. 138 del regolamento del Senato); se invece si va a scorrere il regolamento della Camera, ci si accorge che vi compaiono gli artt. 103, 104, 105 e 106, che ancora dettano una disciplina della procedura di esame della legge di approvazione degli statuti regionali ordinari, che, come è noto, dal 1999 non esiste più. Sarebbe invece stato opportuno, e forse persino costituzionalmente necessario che le Camere avessero rivisto il disegno delle commissioni permanenti di Camera e Senato alla luce dell’elenco materiale del nuovo art. 117 Cost. E poi avrebbero anche dovuto dare attuazione all’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sulla composizione della commissione parlamentare per le questioni regionali integrata da rappresentanti di regioni ed enti locali. La mancanza di un organo siffatto si avverte quotidianamente in Parlamento, come sta a dimostrare, da ultimo, l’istituzione, ad opera della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, di una commissione bicamerale *ad hoc*, affiancata da un piuttosto atipico “comitato” in rappresentanza delle autonomie.

In attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 le Camere, dunque, non hanno toccato il testo dei regolamenti parlamentari, ma hanno introdotto una sola novità nel procedimento legislativo. Con parallele pronunce, adottate dalle due Giunte per il regolamento, all’indomani del *referendum* co-



stituzionale, alla vigilia dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 (il 16 ottobre 2001 alla Camera e il 23 ottobre successivo al Senato), hanno stabilito che le Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato si esprimano specificamente sia sul testo dei progetti di legge, sia sugli emendamenti presentati in assemblea, con particolare riferimento al rispetto delle competenze normative di Stato e Regioni, come poste dal nuovo art. 117 Cost. In particolare, il parere delle commissione affari costituzionali sugli emendamenti presentati in assemblea rappresenta una procedura decisamente nuova, fino ad allora riconosciuta solo alla commissione bilancio, con riferimento ai profili di quantificazione e copertura finanziaria.

In applicazione di questa nuova procedura, le commissioni affari costituzionali di Camera e Senato sono andate elaborando per prime, all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale, i criteri interpretativi per leggere le diverse "etichette" di cui all'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. Si sono cioè trovate a dover anticipare quell'operazione che poi la Corte giustamente ha stabilito dover essere compiuta ogni volta che lo Stato intenda legiferare: ossia individuare in nome di quale titolo il legislatore statale sia legittimato ad intervenire. In questo modo, sulla base di orientamenti com'è comprensibile perlopiù volte a giustificare gli interventi legislativi *in itinere*, le Camere hanno evidentemente aperto la strada anche a un "dialogo" con la Corte costituzionale. In quegli anni, le Presidenze di Camera e Senato tentarono anche un qualche coinvolgimento della Corte costituzionale in forme di dialogo interistituzionale, in particolare nei seminari organizzati dal comitato per la legislazione, ma rispetto ad essi la Corte fu estremamente cauta: probabilmente a ragione, visto che intravedeva l'onere che le sarebbe spettato, consistente nel trovare una coerenza tra un flusso di legislazione che era rimasto sostanzialmente inalterato e, che anzi è stato in più casi oggetto di tendenze in senso accentratore, da un lato, e una legge di riforma costituzionale che presentava parecchi problemi di interpretazione, dall'altro. Tuttavia, va osservato che, al di là delle forme istituzionalizzate di confronto interistituzionale, la giurisprudenza della Corte costituzionale si è appoggiata anche sui pareri espressi dalle commissioni affari costituzionali di Camera e Senato. In qualche misura, persino l'innovativa soluzione delineata dalla sentenza n. 303 del 2003, circa l'utilizzabilità del principio di sussidiarietà per consentire un'espansione anche "fuori materia" della legislazione statale, trova un qualche appiglio, sia pure fra le righe, nei primi pareri espressi dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato.

Infine, e sempre sul titolo V Cost., si può segnalare come nella XIV legislatura la giurisprudenza costituzionale sia stata utilizzata, sempre in sede

parlamentare e specialmente dal Senato, per perseguire una finalità di deresponsabilizzazione dell'allora maggioranza, rispetto all'onere, che ad essa istituzionalmente spettava, di attuazione del titolo V della Costituzione. Basti pensare che tra i primi atti della nuova legislatura vi fu l'attivazione, presso la Commissione affari costituzionali del Senato, di una curiosa indagine conoscitiva sugli effetti della riforma costituzionale, all'indomani della sua entrata in vigore. Indagine piuttosto curiosa perché normalmente un'indagine conoscitiva andrebbe fatta a monte, quando si sta per approvare un testo, specie se si tratta di una riforma costituzionale di così grande rilievo. Il fatto è che quella riforma ebbe un *iter* piuttosto atipico ed il testo – che in buona parte riprendeva il lavoro compiuto dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali – giunse al Senato a fine legislatura, senza grossa meditazione, e sostanzialmente senza possibilità, per i senatori, di emendarlo. Allora il Senato pose rimedio in qualche misura *a posteriori*, svolgendo un'indagine conoscitiva all'indomani dell'entrata in vigore del testo, e, insieme a quest'indagine conoscitiva, promosse anche una serie di approfondimenti, in particolare, sull'attività della Corte costituzionale. Vi sono, infatti, una serie di dossier e di volumi pubblicati dal Senato nella prima metà del primo decennio del XXI secolo, che hanno avuto anche lo scopo di far emergere come la riforma costituzionale avesse prodotto un grosso contenzioso costituzionale. E le responsabilità di ciò andavano fatte ricadere soprattutto sulle spalle delle regioni, che impugnavano troppe leggi statali, oltre che della riforma, che era stata fatta male e in fretta. Ne veniva invece per così dire assolto il legislatore statale, che, come si è accennato, non solo si era ben guardato dall'attuare sul piano dell'organizzazione parlamentare e del procedimento legislativo, ma anzi continuava a legiferare come se quella riforma non ci fosse stata, o quasi.

10. Venendo infine alla prassi relativa al seguito parlamentare delle sentenze della Corte costituzionale, si può far riferimento ad un paio di studi che si sono avuti in proposito: in primo luogo, il volume di Lucio Pegoraro del 1987, che contiene dati riferiti al periodo 1975-1985; e un saggio di una giovane studiosa, che ha frequentato questo seminario qualche anno dopo di me, Elisa Guarducci, apparso negli scritti dei dottorandi dedicati ad Alessandro Pizzorusso<sup>6</sup>. I criteri adottati in questi due studi non sono esatta-

---

<sup>6</sup> Rispettivamente, A. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento: sentenze-indirizzo e attività legislativa*, CEDAM, Padova, 1987 e E. GUARDUCCI, *Sul necessario potenziamento del seguito delle sen-*

mente gli stessi: il primo è andato a contare quante sentenze della Corte contenessero quelli che si possono chiamare “moniti” al legislatore, individuandone 114, ed è andato a vedere poi se ci fosse un qualche seguito legislativo di questi moniti e lo ha riscontrato in 39 di questi 114 casi; la seconda ha svolto un’operazione simile ed è arrivata alla conclusione che nel periodo compreso tra il 1990 e il 1999, su 148 sentenze con “indirizzi” per il legislatore, 50 hanno avuto un seguito, le restanti 98 no. Come si vede, ancorché si tratti di rilevazioni che non coprono l’intero arco temporale di attività della Corte costituzionale, il dato pare complessivamente costante: una sentenza su tre (tra quelle contenenti “moniti” o indirizzi, ovviamente), grosso modo, riceve un seguito legislativo.

Questo seguito legislativo, però, assai raramente ha modo di realizzarsi mediante il ricorso alle procedure che abbiamo prima descritto, benché, badate, ci sia qualche tentativo dei Presidenti delle Camere di valorizzarle. Vanno segnalate, in proposito, le circolari sull’istruttoria legislativa del 10 gennaio 1997, adottate con un testo sostanzialmente corrispondente dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato. In particolare, il punto 8, l’ultimo paragrafo, di queste circolari è dedicato alle sentenze della Corte costituzionale. La formulazione è diversa, perché le norme regolamentari sono – come si è visto – diverse, ma l’idea di fondo è la medesima: e consiste nel rendere obbligatorio l’abbinamento delle sentenze ai progetti di legge *in itinere*. Più specificamente, la circolare del Presidente della Camera, da ritenersi tutt’ora in vigore, stabilisce che, “qualora nella materia disciplinata dal progetto di legge siano intervenute sentenze della Corte costituzionale, la commissione competente deve procedere all’esame congiunto della sentenza con il progetto di legge, con formale integrazione nell’ordine del giorno”.

11. Davanti a una situazione di questo genere, sia le istituzioni, sia, come si accennava, la dottrina hanno ipotizzato una serie di proposte, volte a rafforzare ulteriormente queste procedure e a valorizzarle.

Qualche tentativo è stato anche posto in essere. Va ricordato, in particolare, che nel 1977 e poi di nuovo nel 1980 fu istituito, nell’ambito della Commissione affari costituzionali della Camera, un apposito comitato, presieduto dall’allora presidente della Commissione affari costituzionali della Camera Roland Riz, che però si riunì qualche volta, senza grandissimo esito.

---

*tenze della Corte costituzionale in Parlamento*, in *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 431 s.

Vi è anche traccia (invero piuttosto effimera) di un comitato bicamerale costituito da due membri delle commissioni affari costituzionali della Camera e da due membri della commissione affari costituzionali del Senato, nello stesso periodo in cui le due circolari venivano adottate, cioè all'inizio della XIII legislatura, a cavallo tra il 1996 e il 1997<sup>7</sup>. L'idea era corretta e avrebbe forse potuto rivelarsi proficua: mettere insieme due deputati e due senatori, membri delle due commissioni affari costituzionali, incaricati di esaminare con regolarità le sentenze della Corte costituzionale (magari sulla scorta di un lavoro istruttorio svolto grazie alla collaborazione delle strutture parlamentari e della stessa Corte costituzionale). Però anche questo comitato ha avuto, a quanto risulta, esito praticamente nullo.

Se questo è ciò che si può dire con riguardo all'utilizzo delle procedure volte a valorizzare il lato politico-decisionale del seguito legislativo delle sentenze della Corte costituzionale, ve ne sono delle altre che agiscono sul versante tecnico-istruttorio. Già sono state ricordate le circolari sull'istruttoria legislativa in commissione, che in qualche modo si pongono a cavallo di questi due versanti. Si può inoltre ricordare come il richiamo alla giurisprudenza costituzionale rilevante rappresenti uno dei contenuti necessari dell'analisi tecnico-normativa (ATN), che deve accompagnare tutte le iniziative normative del Governo. Se si va a vedere il regolamento che disciplina l'analisi tecnico-normativa si può osservare che nella scheda vi è un apposito spazio per il richiamo delle sentenze della Corte costituzionale in materia. Spazio che, peraltro, viene in genere riempito dagli uffici legislativi dei ministeri rispondono in modo molto burocratico: con formule del tipo "non risultano sentenze da segnalare". Tuttavia, se questa analisi fosse compiuta in modo un po' più serio, e se il Governo si attrezzasse per riversa qui il bagaglio di conoscenze che acquisisce quando è in giudizio davanti alla Corte costituzionale, sarebbe un modo per immettere nel circuito decisionale, in modo sistematico, gli esiti della giurisprudenza costituzionale.

Ultima considerazione, infine, fors'anche un po' provocatoria, prima di svolgere un'osservazione conclusiva. Se leggiamo le sentenze della Corte costituzionale, come apporto di tipo tecnico-istruttorio al processo decisionale – è evidente che non possono essere ridotte a questo, ma mi basta qui sostenere che sono anche questo –, allora il contributo della Corte costituzionale lo si può avvicinare a quello derivante da altre collaborazioni al procedimento legislativo. Per intenderci, non si è poi tanto lontani, in questa otti-

---

<sup>7</sup> Ne riferisce E. GROSSO, *Parlamento e Corte costituzionale*, in *Annali della storia d'Italia. Il Parlamento*, L. Violante e F. Piazza (a cura di), Einaudi, Torino, 2001, p. 443 s.

ca, dai pareri o dalle segnalazioni che vengono inviate alle Camere dall' autorità Antitrust, individuando le norme potenzialmente limitatrici della concorrenza, ai sensi delle disposizioni previste dagli artt. 22 e 23 della legge n. 287 del 1990. Come è noto, di questi contributi il Parlamento non sembra curarsi gran che. E anche allo scopo di dar maggior seguito a questi pareri e a queste segnalazioni è stata introdotta nell'ordinamento una nuova legge a cadenza annuale: che è la legge per il mercato e per la concorrenza, è stata prevista nell'art. 47 della legge n. 99 del 2009 (che peraltro risulta a tutt'oggi ancora inattuato, nel senso che il Governo non ha ancora presentato il relativo disegno di legge, nonostante l'Autorità antitrust abbia raccolto ed inviato allo stesso Governo una serie di segnalazioni nel febbraio 2010).

12. Quest'ultimo accostamento, sicuramente un po' ardito, mi consente di pormi, in conclusione, una domanda, nel senso di chiedermi se è cambiato qualcosa nel ruolo della Costituzione nell'ultimo ventennio e nel modo in cui il legislatore guarda ad essa. La carta costituzionale, infatti, nell'ottica del costituente e poi anche del legislatore parlamentare della prima fase dell'esperienza repubblicana, era vista come un fattore unificante, soprattutto in quanto programma politico da sviluppare. E sia le norme sul seguito legislativo, sia le critiche che ne segnalavano lo scarso utilizzo sottintendevano, a ben vedere, quest'idea, della Costituzione come programma condiviso dalle forze politiche e perciò da sviluppare mediante l'azione del legislatore. E lamentavano perciò come le Camere non avessero colto l'opportunità e non avessero saputo profittare appieno del dialogo con la Corte costituzionale, nella logica di individuare assieme il modo migliore per attuare il programma presente nella carta costituzionale.

Ci si può domandare se la Costituzione non sia diventata oggi, piuttosto, almeno per la gran parte delle forze politiche, uno dei tanti vincoli all'azione del legislatore. E, nello svolgere tale ruolo, non è più in solitudine, avendo a fianco a sé il vincolo del principio della concorrenza, il vincolo dell'ordinamento dell'Unione europea, il vincolo ora anche dei trattati internazionali. La Costituzione, da unico fattore unificante e attivo, tende a diventare uno dei tanti vincoli con i quali il legislatore deve fare i conti, nell'attuazione di un programma che dalla Costituzione non discende più, se non in minima parte. Un vincolo, dunque, nella prospettiva del legislatore, da considerare con estrema attenzione, alla luce ovviamente della giurisprudenza costituzionale, e, se possibile, anche da aggirare, o da superare con una normativa *pro tempore*, che si sa già essere ad alto rischio di incostituzionalità.

Volendosi fare un paio di esempi, basti pensare – al di là di ogni giudizio sul merito – al cosiddetto “lodo Alfano”, la già citata legge n. 124 del 2008, è stata costruita leggendo in modo davvero accuratissimo, fino alle virgole, la sentenza della Corte costituzionale sul “lodo Schifani”, la n. 24 del 2004. Allo stesso modo l’ancor più recente legge sul “legittimo impedimento” del Presidente del Consiglio e dei Ministri, la legge n. 51 del 2010, appena promulgata, è una legge che si fonda, financo nel lessico, su affermazioni contenute nelle pronunce della Corte costituzionale, interpretate peraltro in un certo modo, al fine di poterle utilizzare in senso strumentale, per poter cioè perseguire non l’attuazione di un principio costituzionale, ma la finalità contingente che il legislatore ha individuato, del tutto autonomamente rispetto al programma e comunque ai principi fondamentali indicati dalla carta costituzionale.

Direi allora, in conclusione, che l’attenzione al testo costituzionale sicuramente c’è stata nel legislatore degli ultimi anni. Tuttavia è un’attenzione, quella del legislatore e più in generale della politica, che non è più da leggersi in chiave di sviluppo e di attuazione della carta costituzionale, ma è spesso un’attenzione volta a superare quello che è il vincolo costituzionale: o in modo esplicito, con il ricorso alla legislazione costituzionale; o almeno al fine di aggirare tale vincolo, magari anche solo transitoriamente (fino ad un nuovo intervento della Corte costituzionale).