



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 FASCICOLO I

**Daniele Casanova**

**Sul ritardo nella nomina dei giudici costituzionali  
da parte del Parlamento in seduta comune**

27 gennaio 2025

**IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO**  
**CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO**



**Daniele Casanova**  
**Sul ritardo nella nomina dei giudici costituzionali**  
**da parte del Parlamento in seduta comune\***

Sommario: 1. Sulla necessità che la Corte costituzionale sia nella pienezza della sua composizione. – 2. I ritardi nella nomina dei giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune tra vecchie consolidate convenzioni costituzionali... – 2.1 ...e nuove deboli prassi. – 3. Alcuni rimedi *de iure condendo* all'inerzia del Parlamento in seduta comune. – 3.1. Abolizione del *quorum* di funzionamento della Corte. – 3.2. Eliminazione del divieto di *prorogatio*. – 3.3. Attribuzione (eventualmente temporanea) del potere di nomina ad un altro potere dello Stato nel caso di inerzia parlamentare. – 4. Alcuni rimedi *de iure condito*. – 5. Considerazioni conclusive.

**Abstract: *The article examines the issue of delays in the appointment of constitutional judges by the Parliament in joint session, a problem that undermines the full functionality of the Constitutional Court and its ability to effectively perform its duties. Following an initial reflection on the importance of ensuring a complete and consistently operational Court, the analysis explores the causes of parliamentary inertia. In its concluding section, the article evaluates potential remedies, including proposals for constitutional reforms as well as measures aimed at facilitating the appointment process within the framework of the current constitutional system.***

1. *Sulla necessità che la Corte costituzionale sia nella pienezza della sua composizione*

Dal 20 dicembre 2024, con la scadenza del mandato del Presidente Augusto Barbera e dei Vicepresidenti Giulio Prosperetti e Franco Modugno – unita alla mancata sostituzione, protrattasi ormai da più di un anno, della Presidente Silvana Sciarra, il cui mandato è terminato l'11 novembre 2023 – la Corte costituzionale si trova ad essere composta, per la prima volta, da soli undici giudici.

L'occasione che si è venuta a creare, sebbene presumibilmente per un periodo limitato di tempo, è utile per tornare a ragionare sui ritardi nell'elezione dei giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune.

Il tema del mancato *plenum* in seno alla Corte costituzionale ha, infatti, ciclicamente toccato l'interesse costituzionalistico, poiché non sono stati rari i casi in cui il Parlamento in

---

 contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Daniele Casanova è Ricercatore universitario in Diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Brescia.



seduta comune ha disatteso la regola introdotta con l'art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 1953 (e poi confermata dall'art. 5 della legge costituzionale n. 2 del 1967) secondo cui quando risulti vacante un giudice della Corte costituzionale, qualunque ne sia la causa, «la sostituzione avviene entro un mese dalla vacanza stessa».

In effetti, da un'analisi delle nomine dei giudici costituzionali si può notare che due dei soggetti competenti (supreme magistrature e Presidente della Repubblica) hanno quasi sempre rispettato il termine previsto<sup>1</sup>, mentre il Parlamento in seduta comune ha tendenzialmente disatteso le disposizioni richiamate<sup>2</sup>.

Ciò, in realtà non deve particolarmente stupire poiché il Parlamento, a differenza degli altri organi chiamati ad eleggere o nominare i giudici della Corte costituzionale, è sottoposto a regole per l'elezione – la maggioranza dei 2/3 dei componenti del Parlamento in seduta comune nelle prime due votazioni e dei 3/5 nelle deliberazioni successive<sup>3</sup> – che impongono un accordo comunque ampio e *bipartisan* tra le diverse forze politiche presenti nelle due Camere, necessariamente non facile da raggiungere.

Diversamente, la capacità del Presidente della Repubblica di nominare i giudici costituzionali a sua discrezione, essendo questo un potere monocratico<sup>4</sup>, non preclude al

---

<sup>1</sup> Cfr. J. LUTHER, *I giudici costituzionali sono giudici naturali?* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 2483, il quale individua le eccezioni in due giudici nominati dalle supreme magistrature e in tre dal Presidente della Repubblica. Da una ricostruzione effettuata sul sito *web* della Corte costituzionale non emergono ulteriori casi di ritardo rispetto a quelli già segnalati dall'Autore. Per quanto riguarda le supreme magistrature, i ritardi riguardano due nomine da parte della Corte di Cassazione, ovvero la nomina del 4 ottobre 1972 del giudice Giulio Gionfrida in sostituzione del giudice Michele Fragali (che aveva terminato il mandato il 2 agosto del 1972) e la nomina del 28 settembre 1974 del giudice Michele Rossano in sostituzione del giudice Giuseppe Verzì (che aveva terminato il mandato il 1° agosto 1974). Quanto al Presidente della Repubblica i casi segnalati si riferiscono alla nomina dell'8 agosto 1986 di Antonio Baldassarre in sostituzione di Livio Paladin (che aveva terminato il proprio mandato il 1° luglio 1986) e, successivamente, alla nomina di due dei tre giudici avvenuta il 27 ottobre 1987 in sostituzione dei giudici Antonio La Pergola, cessato dalla carica il 14 giugno 1987 e Giuseppe Ferrari, dimessosi l'11 giugno 1987.

<sup>2</sup> In merito ai casi di maggior interesse si vedano i successivi §§ 2 e 2.1.

<sup>3</sup> Maggioranza innovata in sede di approvazione della legge costituzionale n. 2 del 1967. In precedenza, come è noto, nel silenzio della Costituzione, la maggioranza richiesta era prevista dall'art. 3 della legge n. 87 del 1953, nel quale si stabiliva il necessario raggiungimento della maggioranza dei 3/5 della composizione del Parlamento in seduta comune nelle prime due deliberazioni mentre per i successivi scrutini si prevedeva la maggioranza dei 3/5 dei votanti. In merito a tale previsione, stabilita appunto in una legge ordinaria, si vedano le osservazioni critiche di S. GALEOTTI, *Ancora sulla maggioranza prescritta per l'elezione dei giudici costituzionali*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1965, 487 ss. e ID, *Sull'elezione dei giudici della Corte costituzionale di competenza del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1954, 56 ss., il quale sostiene l'illegittimità costituzionale di tale disposizione per contrasto con l'art. 64 della Costituzione nel quale si stabilisce che le deliberazioni del Parlamento avvengano a maggioranza semplice «salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale».

<sup>4</sup> V. per tutti F. PIERANDREI, voce *Corte costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. X, Milano, 1962, 891, il quale in merito all'atto presidenziale di nomina sottolinea che «si tratta, qui, di un tipico atto presidenziale, di



Capo dello Stato di effettuare la nomina in modo tale da sostituire il giudice costituzionale decaduto in tempi celeri. Anche per quanto riguarda le supreme magistrature le procedure di elezioni sono, per così dire, “decisive”, giacché la stessa legge costituzionale n. 2 del 1967 prevede un sistema di elezione nel quale si riesce a giungere, al massimo in due votazioni, all’identificazione del giudice costituzionale di nuova nomina<sup>5</sup>. In questi casi, quindi, eventuali ritardi sarebbero da imputare alla specifica volontà di tali organi di non procedere alla designazione dei giudici costituzionali.

Il tema dei ritardi parlamentari non può però essere liquidato solamente prendendo atto della difficile convivenza di differenti anime politiche all’interno del Parlamento, ma richiede, invece, un’analisi che si concentri su come affrontare tale situazione sia attraverso apposite riforme – tendenzialmente di rango costituzionale – sia mediante l’utilizzo di strumenti già previsti nell’ordinamento, volti a incentivare il raggiungimento di un accordo in seno al Parlamento.

Ciò risulta necessario perché la mancata integrale composizione della Corte costituzionale può determinare l’inoperatività dell’organo di giustizia costituzionale stesso. Ai sensi dell’art. 16, comma 2, della legge n. 87 del 1953, infatti, la Corte costituzionale può validamente riunirsi e deliberare solo se composta da almeno undici giudici e, naturalmente, la Corte può trovarsi con un numero inferiore di giudici in carica per effetto della regola sancita dall’art. 135 della Costituzione, che vieta la *prorogatio* delle funzioni dei giudici costituzionali oltre il termine del loro mandato di nove anni, stabilendo in modo tassativo che «alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall’esercizio delle funzioni»<sup>6</sup>.

È facile quindi comprendere ciò che potrebbe accadere dinanzi alla situazione, comunque definibile estrema, nella quale, a seguito della decadenza del quinto giudice di

---

un atto che il Presidente emana nella sua qualità di garante della Costituzione, e in uno dei compiti connessi con tale qualità». Secondo l’Autore, «opinare diversamente significherebbe attribuire la scelta dei cinque giudici» al Governo e conseguentemente «alla maggioranza parlamentare, a quella stessa maggioranza che necessariamente condiziona, in più o meno ampia misura, la elezione dei giudici assegnata alla competenza del Parlamento».

<sup>5</sup> All’art. 4, infatti, si stabilisce che «Nella elezione dei giudici della Corte costituzionale la cui nomina spetta alle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, effettuata secondo le norme stabilite dalla legge, sono proclamati eletti coloro che ottengono il maggior numero di voti purché raggiungano la maggioranza assoluta dei componenti del collegio. Qualora nella prima votazione non si raggiunga la maggioranza prevista nel comma precedente, si procede, nel giorno successivo, a votazione di ballottaggio tra i candidati, in numero doppio dei giudici da eleggere, che abbiano riportato il maggior numero di voti; sono proclamati eletti coloro che ottengono la maggioranza relativa. A parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età». Sulla nomina dei giudici costituzionali da parte delle supreme magistrature si vedano E. Rossi, S. VUOTO, *I giudici della Corte costituzionale di nomina delle supreme magistrature*, in P. Ciarlo, G. Pitruzzella, R. Tarchi (a cura di), *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino 1997, 343 ss.

<sup>6</sup> In merito al divieto di *prorogatio* si tornerà nel successivo § 3.2.



nomina parlamentare, il Parlamento in seduta comune non dovesse procedere alla nomina di nemmeno un sostituto: la paralisi di funzionamento vera e propria dell'organo che porterebbe ad una sua «soppressione di fatto» con un conseguente «attentato al sistema costituzionale per via di semplice inazione»<sup>7</sup>, che sarebbe determinato appunto dall'impossibilità di funzionamento dell'organo di garanzia costituzionale.

Le questioni problematiche che derivano dalla mancata nomina dei giudici costituzionale da parte del Parlamento in seduta comune non si limitano però al solo grave rischio cui si andrebbe incontro nel caso di un arresto del funzionamento della Corte costituzionale.

Anche quando la Corte è numericamente in grado di operare, ossia composta da un numero di giudici superiore o uguale a undici, possono comunque verificarsi situazioni in cui, per ulteriori ragioni che impediscano l'esercizio temporaneo della funzione di altri giudici in carica, la Corte non sia in grado – seppur temporaneamente – di riunirsi e deliberare, come peraltro già accaduto in passato, proprio come causa dell'assenza di due giudici costituzionali e la contemporanea assenza, per altre e diverse ragioni, di ulteriori tre giudici che componevano il *plenum*<sup>8</sup>. E ciò potrebbe facilmente ripetersi, soprattutto nel caso in cui la Corte costituzionale si trovasse (come ora) ad operare in una composizione ridotta a undici giudici. Come è stato osservato, infatti, oltre al fatto che «qualunque vicissitudine personale [...] potrebbe mettere a repentaglio il funzionamento dell'intero organo», esisterebbe il rischio di attribuire «nelle mani di ogni singolo giudice un potere, certamente del tutto alieno all'assetto costituzionale pensato dal Costituente, di impedire il funzionamento dell'organo, consentendo a questi di impedire al collegio di prendere qualsivoglia decisione mediante la sola forza della sua assenza»<sup>9</sup>. Ma oltre a ciò, anche nell'ipotesi in cui la Corte fosse formalmente in grado di operare, una sua composizione ridotta comporta comunque problematiche significative<sup>10</sup>. È stato infatti evidenziato che l'operatività della Corte nella sua composizione integrale debba essere considerata un «valore»<sup>11</sup>, riconducibile principalmente alla volontà di ricomporre nella Corte costituzionale – benché il Capo dello Stato non sia parte dell'Esecutivo – «la classica

---

<sup>7</sup> G. ZAGREBELSKY, *La Giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, 300.

<sup>8</sup> È il caso occorso il 27 marzo 2002 su cui si veda *infra* 2.1.

<sup>9</sup> C. CARUSO, P. FARAGUNA, *La Corte costituzionale a ranghi ridotti: inefficienze e rischi derivanti dalla perdurante mancata elezione del quindicesimo giudice costituzionale*, in *Giustizia Insieme*, 22 luglio 2024.

<sup>10</sup> Cfr. L. PESOLE, *Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali*, in A. Anzon, G. Azzariti, M. Luciani (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Torino, 2004, 25.

<sup>11</sup> J. LUTHER, *I giudici costituzionali sono giudici naturali?* cit., 2493. In merito si veda anche S. PANIZZA, *La composizione, l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, in R. Romboli (a cura di) *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, 2008, 3.



tripartizione dei poteri di Montesquieu<sup>12</sup> o, in alternativa, all'esigenza di assicurare che nella Corte costituzionale confluiscono «esperienze e tendenze diverse»<sup>13</sup> – più politiche quelle espresse dai giudici di provenienza parlamentare e più tecniche le altre<sup>14</sup> – in modo tale che essa possa svolgere in modo adeguato le funzioni che le sono attribuite<sup>15</sup>.

L'assenza di anche un solo giudice implicherebbe una compromissione del principio di collegialità, con la conseguenza che le decisioni della Corte verrebbero assunte senza il contributo di tutti i membri, i quali la Costituzione ha previsto in numero eguale tra le tre componenti chiamate ad eleggere i giudici della Corte costituzionale. Ciò andrebbe quindi a ledere quel «tendenziale pluralismo di opinioni sociali e politiche all'interno del Collegio»<sup>16</sup> che risulta essere garantito solamente con la «compresenza di tutte e tre le "anime" che compongono la Corte»<sup>17</sup>.

In secondo luogo, la mancata integrale composizione della Corte costituzionale potrebbe contribuire ad indebolire l'autorevolezza della Corte stessa. È stato osservato, infatti, che la legittimazione di un'istituzione come la Corte costituzionale non si esaurisce

---

<sup>12</sup> A. SPADARO, *Corte costituzionale (organizzazione e funzionamento)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Milano, 2006, 1561.

<sup>13</sup> A. PIZZORUSSO, *Art. 135*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Garanzie costituzionali. Art. 134-139*, Bologna-Roma, 1981, 147, il quale invero contesta la ricostruzione che vuole questa tripartizione ispirata alla «classica concezione montesquieuiana dei tre poteri». Questo poiché, da un lato, il Presidente della Repubblica, come detto, «non è parte dell'Esecutivo, ma organo collocato fuori da tutti gli altri poteri» e, dall'altro, perché «le supreme magistrature non rappresentano tutto il potere giudiziario, ma soltanto una piccola parte di esso». Sulla circostanza «che i criteri stabiliti per la composizione, con riferimento all'elettorato sia attivo che passivo, assicurano la confluenza di esperienze, tendenze e sensibilità diverse», si veda L. PESOLE, *Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali*, cit., 16 s.

<sup>14</sup> Cfr. R. PINARDI, *Prime osservazioni sul problema dei ritardi parlamentari nell'elezione dei giudici della Corte costituzionale*, in A. Anzon, G. Azzariti, M. Luciani (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Torino, 2004, 228 s.

<sup>15</sup> A. PIZZORUSSO, *Art. 135*, cit., 147.

<sup>16</sup> J. LUTHER, *I giudici costituzionali sono giudici naturali?* cit., 2494.

<sup>17</sup> U. ADAMO, *L'elezione dei giudici costituzionali fra ritardi parlamentari e possibili rimedi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2017, 1438 s., il quale sottolinea che se viene meno questo valore della collegialità «viene meno anche la funzione giurisdizionale della Corte». In questo senso vale la pena richiamare le considerazioni del Presidente della Corte costituzionale Franco Bile che nel corso dell'annuale incontro con la stampa aveva sottolineato che «il lavoro della Corte è stato svolto a ranghi ridotti, per la mancata sostituzione di un Giudice di nomina parlamentare che aveva rassegnato le dimissioni. La variegata provenienza dei giudici risponde all'intento dei Costituenti di creare un organismo composito, formato da personalità appartenenti a varie categorie di operatori del diritto, per assicurare al collegio l'apporto non solo di differenti esperienze "tecniche" maturate nelle singole professioni, ma anche di diverse sensibilità culturali ed ideali. Il protrarsi nel tempo della mancanza anche di un solo giudice — pur non incidendo sulla legittimità delle decisioni [...] impedisce tuttavia al collegio di avvalersi pienamente di tale apporto previsto dalla Costituzione» (*Incontro del Presidente Franco Bile con la stampa*, 14 febbraio 2008, 5). Sul valore della collegialità si veda, da ultimo, anche il Presidente Augusto Barbera (*Comunicato stampa del 10 dicembre 2024*).



nel contenuto delle decisioni adottate, ma si fonda anche sulla percezione che esse siano l'espressione di un organo collegiale e, come detto, rappresentativo di una pluralità di orientamenti e sensibilità. In tale prospettiva, l'eventuale inerzia del Parlamento nella nomina dei giudici costituzionali potrebbe configurarsi come una forma di ostruzionismo istituzionale, finalizzato a condizionare l'operato della Corte verso «determinate decisioni, facendo leva sulle assenze e perpetuando un collegio incompleto, modificato nei suoi equilibri interni»<sup>18</sup> o essere «letta come volontà di blocco dei lavori della Corte o di dilatazione dei tempi decisorii»<sup>19</sup>. Una simile circostanza, dunque, rischierebbe di pregiudicare la credibilità dell'istituzione stessa, alimentando dubbi sulla piena funzionalità e imparzialità dell'organo<sup>20</sup>.

Infine, non meno importante, l'assenza della completezza del *plenum* della Corte costituzionale può portare ad un indebito rafforzamento dei poteri conferiti al Presidente della Corte costituzionale il cui voto, in caso di parità di componenti del *plenum*, infatti, diventa decisivo, con il rischio di concentrare un eccessivo potere sulla sua figura<sup>21</sup>.

## *2. I ritardi nella nomina dei giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune tra vecchie consolidate convenzioni costituzionali...*

In precedenza, si è sottolineato come la nomina dei giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune sia caratterizzata da numerosi ritardi. Analizzando tale prassi è però possibile distinguere storicamente due fasi principali: una che comprende le prime nomine dei giudici e arriva fino ai primi anni '90, e l'altra che va dagli anni '90 fino ad oggi.

Nella prima fase della storia costituzionale repubblicana, il Parlamento in seduta comune, dopo le prime difficoltà iniziali<sup>22</sup>, è riuscito a nominare i giudici all'interno di un lasso

---

<sup>18</sup> G. ZAGREBELSKY, *La Giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 78.

<sup>19</sup> U. ADAMO, *L'elezione dei giudici costituzionali fra ritardi parlamentari e possibili rimedi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, cit., 1440.

<sup>20</sup> J. LUTHER, *I giudici costituzionali sono giudici naturali?* cit., 2494.

<sup>21</sup> Cfr., da ultimo, F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Un ritardo voluto? Considerazioni sulla mancata elezione di un giudice costituzionale da parte del Parlamento in seduta comune*, in [Giustizia Insieme](#), 30 luglio 2024. La regola richiamata nel testo è sancita dall'art. 16 della legge n. 87 del 1953.

<sup>22</sup> In effetti originariamente il Parlamento in seduta comune aveva impiegato oltre due anni e mezzo prima di nominare i giudici della Corte costituzionale e sul punto era stato sollecitato dal Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi che, nel messaggio di insediamento dinanzi al Parlamento in seduta comune aveva dichiarato che «Nessuna parola potrebbe più esattamente definire il carattere e le responsabilità di un Capo di Stato per quanto riguarda la piena osservanza della Costituzione, delle norme e degli ordinamenti sui quali essa ha creato la nuova Repubblica Italiana; e dare un contenuto concreto ed imperioso al mio giuramento. Per questo mi consentirete di richiamare la necessità che la Costituzione sia compiuta negli istituti previsti, quali la Corte costituzionale» (*Il Legislatore – Discussioni – Seduta comune dell'11 maggio 1955*, 4). In merito alla difficile



temporale abbastanza ridotto, facendo eccezione le sole nomine di Leonetto Amedei nel 1972 (avvenuta a poco meno di un anno dal termine del mandato del giudice Giuseppe Branca)<sup>23</sup>, di Leopoldo Elia nel 1976 (avvenuta a circa sei mesi dal termine del mandato del giudice Francesco Paolo Bonifacio)<sup>24</sup> e la nomina nel 1982 di Ettore Gallo, (avvenuta ad un anno di distanza dalla decadenza del suo predecessore)<sup>25</sup>. A queste, si devono almeno aggiungere i significativi ritardi parlamentari verificatesi nei primi anni '90, momento nel quale si assiste ad un'*impasse* parlamentare in occasione della sostituzione del giudice Renato Dell'Andro (scomparso a ottobre del 1990) che è stato sostituito il 14 novembre 1991, con un ritardo di poco più di un anno, dopo un difficile accordo parlamentare e anche un messaggio presidenziale da parte dell'allora Presidente Cossiga in cui si manifestavano le perplessità circa l'assenza contemporanea di ben due giudici costituzionali di nomina parlamentare<sup>26</sup> (nel frattempo nel luglio del 1991 era cessato anche il giudice Ettore Gallo)<sup>27</sup>. Ad ogni modo, la capacità del Parlamento in seduta comune di individuare in tempi relativamente brevi la maggioranza richiesta per la nomina di un giudice costituzionale – sebbene non sempre nel rispetto del termine, evidentemente ordinario perché privo di una sanzione in caso di mancato rispetto<sup>28</sup>, previsto dalla fonte costituzionale<sup>29</sup> – è stata frequentemente interpretata come il risultato di una convenzione costituzionale consolidata<sup>30</sup>.

---

nascita della Corte costituzionale, si veda G. FERRARI, *La travagliata gestazione della Corte costituzionale ed i problemi dei termini in costituzione rigida e della compatibilità fra le cariche di giudice costituzionale e senatore vitalizio*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Antonio De Stefano*, Milano, 1990, 87 ss.

<sup>23</sup> Leonetto Amedei è stato nominato il 27 giugno 1972 in sostituzione del giudice Giuseppe Branca, che aveva terminato il mandato il 9 luglio 1971.

<sup>24</sup> Leopoldo Elia è stato nominato il 30 aprile 1976 in sostituzione del giudice Francesco Paolo Bonifacio, che aveva terminato il mandato il 25 ottobre 1975.

<sup>25</sup> Ettore Gallo, infatti, è stato nominato il 30 giugno 1982 in sostituzione del giudice Leonetto Amedei, che aveva cessato il mandato il 28 giugno 1981.

<sup>26</sup> *Camera dei deputati – X Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 17 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 87, secondo comma, della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 7 novembre 1991*, 3 s. La vicenda in commento è analizzata da S. PANIZZA, *Organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, 1993, 7 s. In merito al messaggio presidenziale si veda *infra* § 4.

<sup>27</sup> Sostituito, insieme al giudice Renato Dell'Andro, il 14 novembre 1991 quando il Parlamento in seduta comune elesse Francesco Guizzi e Cesare Mirabelli.

<sup>28</sup> Cfr. per tutti V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Vol. II. L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, 246.

<sup>29</sup> V. R. PINARDI, *Prime osservazioni sul problema dei ritardi parlamentari nell'elezione dei giudici della Corte costituzionale*, cit., 224, il quale sottolinea infatti che «dal 1959 al 1991 [...] sette giudici costituzionali su diciassette sono stati eletti, dal Parlamento, dopo il termine previsto dall'art. 5, 2° comma, legge cost. n. 2/1967».

<sup>30</sup> V., per tutti, G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, 1997, 499 ss.



Questa convenzione, annoverata tra le più stabili e durature della storia costituzionale italiana<sup>31</sup>, si basava su un principio di turnazione tra le forze politiche, secondo cui i partiti rappresentati in Parlamento si alternavano nell'indicare il candidato da eleggere, assicurando così un equilibrio politico nella composizione della Corte e, ovviamente, in questo modo facilitando il raggiungimento del *quorum* richiesto. Questa convenzione, che in sostanza, attribuiva due nomine alla Democrazia Cristiana, una al Partito Comunista Italiano, una al Partito Socialista Italiano e una ai partiti minori (ovvero Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Democratico Italiano e Partito Repubblicano Italiano)<sup>32</sup>, non era tuttavia "assoluta", poiché nell'accordo tacito tra le forze politiche si prevedeva comunque un potere di veto nei confronti dei candidati proposti dal partito politico che alla scadenza del precedente giudice da esso indicato aveva il "diritto" di indicare il candidato giudice costituzionale da eleggere<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2/2019, 152, qualifica «tra le più consolidate e antiche convenzioni costituzionali».

<sup>32</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, cit., 499 ss. E così avvenne sin dalla prima nomina da parte del Parlamento in seduta comune dei cinque giudici costituzionali. Come sottolinea lo stesso G.U. RESCIGNO, *Il nuovo bis al Quirinale, tra convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2022, 356, in effetti «quando il Parlamento in seduta comune dovette per la prima volta decidere la elezione dei cinque giudici costituzionali ad esso spettanti, i partiti dell'arco costituzionale [...] si misero d'accordo spartendo i posti: due alla DC, uno al PCI, un altro al PSI, il quinto ad uno dei partiti minori dell'arco costituzionale».

<sup>33</sup> A. PIZZORUSSO, *Art. 135*, cit., 151, il quale dopo aver ricordato «che le proposte dei singoli partiti cui il posto è assegnato dalla convenzione non sono considerate completamente insindacabili da parte del altri che devono concorrere ad approvarle col loro voto», ricorda che i veti sono stati avanzati nei «confronti di candidati ritenuti, a torto o a ragione, troppo qualificati politicamente per assumere un ruolo di giudice imparziale». Come sottolinea Q. CAMERLENGO, [Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi](#), in questa [Rivista](#), 2022/I, 36, «è utile ricordare che a partire dal 1968 i partiti diversi da quello chiamato a indicare il nuovo giudice costituzionale si sono appropriati della facoltà (poi confermata in via convenzionale) di dissentire dalla designazione, fermo restando il diritto del partito cui compete la scelta di presentare una nuova candidatura». In questo senso si vedano anche le considerazioni di L. PESOLE, *Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali*, cit., 23, la quale in effetti sottolinea che le indicazioni "di partito" non hanno ottenuto consenso quando ad essere proposte erano «quelle personalità ritenute troppo connotate in senso politico», cosicché in concreto hanno trovato elezione «quasi sempre soggetti graditi non solo al partito che li aveva designati, ma ad un numero più ampio di gruppi politici». Secondo G.L. CONTI, *Art. 135*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 2631, si trattava di un vero e proprio «potere di veto» che si sarebbe concretizzato, per esempio, nel rifiuto della democrazia cristiana di nominare nel 1972 Lelio Basso indicato dal partito comunista. Su tale ultimo caso si veda la ricostruzione, in chiave critica, di G. AMATO, F. BASSANINI, *La Corte costituzionale, un istituto da riformare*, in *Politica del diritto*, 1972, 813 s. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, p. 295, in effetti sottolinea che «negli ultimi anni, tuttavia, la situazione è in pieno movimento, perché la regola della indiscutibilità delle designazioni di partito appare sempre meno incontestata» e ciò renderebbe la convenzione costituzionale «maggiormente in linea con lo spirito che ha presieduto alla disciplina in questa materia». L'Autore (nota 3) proprio in relazione alle nomine, richiamate in precedenza, di Elia e Amedei ricorda come esse fossero state precedute dal «rigetto di precedenti indicazioni avanzate dal PSI e dalla Democrazia cristiana».



Secondo una parte della dottrina, la prassi degli «accordi spartitori»<sup>34</sup> degli scranni presso la Corte costituzionale tra le forze politiche sarebbe in tensione con lo spirito dell'articolo 135 della Costituzione e della legge costituzionale con la quale sono stati stabiliti i *quorum* elettorali per l'elezione dei giudici da parte del Parlamento in seduta comune<sup>35</sup>.

La previsione di maggioranze qualificate per l'elezione dei giudici costituzionali sarebbe infatti concepita per ridurre la politicizzazione della Corte, favorendo la selezione di figure indipendenti e lontane dall'influenza diretta delle forze politiche parlamentari<sup>36</sup>.

Questo meccanismo, volto a garantire l'imparzialità e l'autonomia del giudice costituzionale, risulterebbe invece messo in discussione proprio dalla citata convenzione costituzionale, la quale, inscritta in una logica partitocratica di spartizione «per quote»<sup>37</sup>, rischierebbe di accentuare la politicizzazione dei giudici eletti dal Parlamento, compromettendo almeno in parte l'obiettivo di neutralità politica cui si ispirerebbe il sistema<sup>38</sup>. Ne deriverebbe, in questa prospettiva, una Corte costituzionale sottoposta al rischio di un "controllo" da parte delle forze politiche parlamentari, mentre il *quorum* elevato presupporrebbe la volontà del legislatore di imporre l'elezione di «personalità qualificate e *super partes*»<sup>39</sup>, e, quindi, attraverso l'individuazione di candidati "lontani"

---

<sup>34</sup> A. SACCOMANNO, *La Corte costituzionale fra organizzazione e procedimento: principi, norme e regole di organizzazione*, Rimini, 1999, 91.

<sup>35</sup> In questo senso si possono leggere le considerazioni di G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, 294, il quale ritiene che la regola convenzionale sia «discutibilissima» perché «nella sostanza stravolge la regola costituzionale». Analogamente si veda I. NICOTRA GUERRERA, *Spunti in tema di elezione e nomina dei giudici costituzionali*, in P. COSTANZO, *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 115, la quale osserva come «la determinazione delle quote per singoli partiti» risponda «ad altra logica, che non può farsi risalire al tenore, né allo spirito dell'art. 135». Secondo l'Autrice (116), infatti, «se il senso della disposizione [...] fosse stato quello offerto dalla regola convenzionale appena richiamata sarebbe stato espresso nella formulazione dell'art. 135, così come in altre occasioni il Costituente ha manifestato, anzi preteso che fosse (artt. 72, 3° comma; 82, 2° comma; 83, 2° comma)». In quest'ultimo senso anche A. PUGIOTTO, «Se non così, come? E se non ora, quando?» *Sulla persistente mancata elezione parlamentare di un giudice costituzionale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 22 ottobre 2008, 4 s.

<sup>36</sup> In questo senso tra gli altri G. GUARINO, *Deliberazione-nomina-elezione. A proposito della modalità di elezione da parte del Parlamento di un terzo dei giudici della Corte costituzionale*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1954, 98, il quale, osservando che l'obiettivo della Costituzione è quello di «escludere dalla elezione [dei giudici della Corte] ogni carattere rappresentativo», sottolinea che l'utilizzo della maggioranza qualificata rappresenta il modo con il quale si «obbliga a far ricadere la scelta su personalità che siano lontane dalla lotta politica immediata e diano tale affidamento di imparzialità, da poter ottenere il consenso di tutti i gruppi, anche i politicamente più lontani, il cui voto sia necessario per la formazione della maggioranza richiesta».

<sup>37</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, 294. Questo sempre secondo G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 74, rivelerebbe «una concezione "patrimoniale" dei posti presso la Corte costituzionale», che l'Autore tende a stigmatizzare.

<sup>38</sup> Cfr. U. ADAMO, *L'elezione dei giudici costituzionali fra ritardi parlamentari e possibili rimedi*, cit., 1436.

<sup>39</sup> A. SPADARO, *Corte costituzionale (organizzazione e funzionamento)*, cit., 1562.



dalle anime politiche parlamentari che siano in grado di attrarre su di sé il favore *bipartisan* di più forze politiche.

In effetti, il *quorum* elevato assolve alla funzione di superare la «contrapposizione tra maggioranza e minoranza» e «richiede più attiva collaborazione transattiva delle forze politiche rappresentate dai gruppi parlamentari»<sup>40</sup>. Tuttavia, dal punto di vista giuridico-costituzionale, non appare problematico che le forze politiche concordino su un sistema convenzionale in cui, secondo un criterio di rotazione, una forza politica avanzi una candidatura e le altre la sostengano. Ciò, a maggior ragione, se si considera che, come accennato, anche nell'ambito della convenzione costituzionale in esame le altre forze politiche conservavano comunque un potere di veto nei confronti dei candidati proposti dal partito politico che a turno aveva il "diritto" di indicare il candidato giudice costituzionale.

Questa convenzione, quindi, nel dare attuazione a quello che è stato definito il «polo politico» della Corte<sup>41</sup>, ha permesso al Parlamento di introdurre quel pluralismo delle diverse «istanze politiche» cui è portatore e che necessariamente «devono essere rappresentate anche nella Corte»<sup>42</sup>. E ciò dopotutto sarebbe avvenuto nel pieno rispetto delle disposizioni costituzionali che prescrivono «il risultato finale (la elezione con una determinata maggioranza), ma non il cammino per giungere ad esso»; pertanto «giuridicamente [...] tutti i cammini che conducono egualmente al risultato prescritto sono in principio ammissibili»<sup>43</sup>.

### 2.1. ...e nuove deboli prassi

A partire dagli anni Novanta, però, si è assistito ad un progressivo declino della convenzione richiamata che, pur con alcune eccezioni legate a momenti di cedimento della stessa, aveva garantito una successione tutto sommato regolare e ordinata nella nomina dei giudici costituzionali. La crescente difficoltà del Parlamento nel portare a termine un'attività costituzionalmente prevista, come appunto la nomina dei giudici della Corte

---

<sup>40</sup> G. D'ORAZIO, *Commento alla proposta di legge sulla modificazione dell'art. 135 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, 580.

<sup>41</sup> G. AMATO, F. BASSANINI, *La Corte costituzionale, un istituto da riformare*, cit., 814, secondo i quali questo "polo" sarebbe rappresentato dai giudici eletti dal Parlamento «in contrapposizione all'elemento tecnico rappresentato dai cinque giudici eletti dalle supreme magistrature dello Stato e ai cinque giudici nominati dal Capo dello Stato» che, secondo gli Autori avrebbe una «funzione di equilibrio» rispetto agli altri due gruppi.

<sup>42</sup> F. RIGANO, *Nomina parlamentare dei giudici costituzionali e riforme elettorali*, in A. Anzon, B. Caravita, M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993, 201.

<sup>43</sup> G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, cit., 511.



costituzionale, è coincisa con il venir meno dei partiti che avevano caratterizzato sino a quel momento la scena politica italiana<sup>44</sup>.

La fine dei partiti politici tradizionali avrebbe comportato una transizione da una prassi convenzionale – sebbene criticata dalla dottrina – ad una dinamica contraddistinta da negoziati più frammentati caratterizzati da «faticose trattative» e dall’instaurazione di nuove prassi che non sono state in grado di creare vere e proprie regole convenzionali, giacché certamente «più deboli e incerte che nel passato»<sup>45</sup>. Al contempo, la presenza di coalizioni sempre più multipartitiche (che necessitano ancor più che in passato di un accordo interno prima di poter giungere alla presentazione di candidati alle altre forze politiche)<sup>46</sup>, la torsione maggioritaria del sistema politico<sup>47</sup> e il continuo mutamento politico-parlamentare (che comporta di volta in volta nuove figure politiche in Parlamento e nuovi equilibri di forza dentro e fuori le coalizioni), hanno ulteriormente complicato la formazione delle maggioranze qualificate necessarie, evidenziando maggiori difficoltà nell’assicurare un certo grado di efficienza del processo di nomina e incrementando così il rischio di stalli e ritardi istituzionali<sup>48</sup>.

In effetti, se si analizzano le nomine avvenute dopo la fine della c.d. prima repubblica non sembra più esserci una vera convenzione costituzionale tra le forze politiche, ma si è assistito dapprima ad una nuova prassi, registratasi nella fase del tendenziale bipolarismo che ha successivamente contraddistinto il sistema politico italiano per qualche tempo, stante la quale «dei cinque giudici quattro sono eletti, due a due, contemporaneamente, mentre il quinto giudice pare poter essere eletto unicamente dalla maggioranza con il gradimento dell’opposizione», con la conseguenza che «i giudici della Corte costituzionale sono suddivisi a perfetta metà tra maggioranza e opposizione», mentre il quinto giudice sarebbe «scelto secondo una logica “bipartisan”»<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> Cfr. R. BIN, C. BERGONZINI, *La Corte Costituzionale in Parlamento*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli, 2006, 221, dove si sottolinea che «La crisi del sistema politico italiano all’inizio degli anni ‘90 si è però riflessa direttamente anche sul funzionamento degli accordi sull’elezione dei giudici costituzionali».

<sup>45</sup> S. PANIZZA, *Lo status dei giudici costituzionali*, in A. Anzon, G. Azzariti, M. Luciani (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Torino, 2004, 152.

<sup>46</sup> Cfr. S.M. CICONETTI, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 12.

<sup>47</sup> F. PIZZOLATO, *Le future nomine alla Corte costituzionale. Un problema di metodo non indifferente*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 5 febbraio 2002, 1 s.

<sup>48</sup> Cfr. R. PINARDI, *Prime osservazioni sul problema dei ritardi parlamentari nell’elezione dei giudici della Corte costituzionale*, cit., 225 ss.

<sup>49</sup> G.L. CONTI, Art. 135, cit., 2631. In senso non dissimile G.U. RESCINGO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, cit., 511, «se i giudici da eleggere sono due contemporaneamente, l’accordo sembra facile (uno ad un polo ed uno all’altro polo); se però vi è un terzo giudice, in assenza di una regola comunemente accettata» non si riesce ad eleggerlo (come infatti sta avvenendo)». R. PINARDI, *Il problema dei ritardi parlamentari nell’elezione dei giudici costituzionali tra regole convenzionali e rimedi de iure condendo*, in



E ciò si è verificato, però, con significativi ritardi da parte del Parlamento in seduta comune che si sono registrati fin dalle prime occasioni.

È il caso, per esempio, della sostituzione dei giudici Ugo Spagnoli, Francesco Paolo Casavola e Vincenzo Caianiello (cessati dalla carica il 25 febbraio 1995 i primi due e il 9 ottobre dello stesso anno l'ultimo), parzialmente risolta solamente a seguito dell'elezione di Valerio Onida e Carlo Mezzanotte nel gennaio del 1996, dopo un'assenza per circa tre mesi di tre giudici costituzionali e una fase decisamente più estesa in cui la Corte costituzionale non era nella pienezza della sua composizione. Questa situazione si è definitivamente conclusa, infatti, solo dopo seicentoventotto giorni, con l'elezione di Annibale Marini avvenuta il 18 giugno 1997<sup>50</sup>.

La difficoltà del Parlamento di pervenire all'elezione dei giudici costituzionali inizia a rappresentare una costante nella storia costituzionale recente, sino a giungere al 27 marzo 2002 giorno nel quale, in costanza dell'assenza di due giudici di nomina parlamentare (Francesco Guizzi e Cesare Mirabelli cessati dalla carica il 21 novembre 2000 e sostituiti solamente nell'aprile del 2002 da Ugo De Siervo e Romano Vaccarella), si è verificato il caso di «eccezionale gravità»<sup>51</sup> nel quale la Corte è stata impedita nel suo funzionamento per mancanza del *quorum* strutturale di undici giudici previsto dalla legge n. 87 del 1953, certamente non determinato dalla sola inerzia parlamentare ma anche da altre cause (due giudici erano assenti per ragioni di natura personale e un giudice si era astenuto per ragioni di incompatibilità), che nel complesso hanno impedito alla Corte di tenere udienza<sup>52</sup>.

---

*Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1926, osserva che «esistono già due precedenti (1996 e 2002) che depongono nel senso di una spartizione paritaria, tra i due blocchi politici principali, nel caso in cui i giudici da eleggere siano due contemporaneamente. Di modo che questa (parte di) regola convenzionale appare già abbastanza salda e condivisa, sia perché seguita in più di un'occasione, sia perché rispondente, a parere di chi scrive, ad una logica "evidente" in un sistema politico che è (tendenzialmente) bipolare. Va anche detto, però, che, nell'unico caso in cui il "seggio" vacante era uno solo, gli scontri tra le forze politiche presenti in Parlamento e la fatica nel raggiungere un accordo sul nominativo da eleggere confermano l'assenza, per ora, di una regola convenzionale comunemente accettata».

<sup>50</sup> Sulle vicende che hanno portato alla nomina di solo due dei tre giudici mancanti e gli accordi tra le forze politiche che non avevano "retto" alla prova del voto (con particolare riguardo alla nomina del professor Ortino (candidato "indicato" dalla Lega Nord, che non aveva raggiunto la maggioranza prescritta dalla Costituzione per soli tre voti), e sul successivo accordo politico che aveva permesso l'elezione di Annibale Marini indicato da Alleanza nazionale, si veda la ricostruzione di S. PANIZZA, *La composizione, l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, in R. Romboli (a cura di) *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999, 6, note 8 e 9.

<sup>51</sup> S. PANIZZA, *La composizione, l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, in R. Romboli (a cura di) *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Giappichelli, Torino, 6.

<sup>52</sup> Il caso in questione è ricostruito da M. TORRISI, *La consulta senza numero legale per la prima volta in quarantasei anni*, in *Diritto e Giustizia*, n. 13/2002, 19 ss.



Questa nuova prassi, dopo aver consentito una più facile elezione di Luigi Mazzella e Gaetano Silvestri nel 2005 e di Paolo Maria Napolitano nel 2006, eletto in quota centrodestra in sostituzione di Annibale Marini, subisce poi una nuova battuta d'arresto. Nelle successive elezioni, quelle per la sostituzione di Romano Vaccarella, il Parlamento ha impiegato ben 536 giorni prima di riuscire ad eleggere Giuseppe Frigo<sup>53</sup> come giudice costituzionale dopo che la coalizione di centro destra non era riuscita a convogliare i voti delle opposizioni sul candidato "di bandiera" Gaetano Pecorella<sup>54</sup>.

Le nomine successive non sono state affatto "più semplici" e non sembrano aver consolidato nuove convenzioni costituzionali.

Quando il Parlamento ha dovuto nominare due giudici della Corte costituzionale in sostituzione di Gaetano Silvestri e Luigi Mazzella, scaduti il 28 giugno 2014, l'accordo parlamentare è stato trovato solo su un sostituto, con la nomina di Silvana Sciarra, proposta dal Partito democratico e supportata dal Movimento 5 stelle, mentre per il secondo candidato, proposto dal centro-destra, non è stato raggiunto alcun accordo<sup>55</sup>.

Allo stesso modo quando il Parlamento in seduta comune il 16 dicembre 2015 è riuscito a nominare Franco Modugno, Augusto Barbera e Giulio Prosperetti, lo ha fatto lasciando la Corte costituzionale sprovvista di un giudice costituzionale per 536 giorni (a seguito della mancata sostituzione di uno tra Gaetano Silvestri e Luigi Mazzella, scaduti il 28 giugno 2014); di due giudici per 317 giorni (a seguito delle dimissioni di Sergio Mattarella, cessato dalla carica il 2 febbraio 2015) e di tre giudici per 159 giorni (a seguito del termine del mandato di Paolo Maria Napolitano, cessato dalla carica il 10 luglio 2015).

Come è stato notato, in questo caso, la "lentezza" del Parlamento ha permesso l'elezione contestuale di tre giudici, che ha reso «più agevole trovare l'intesa che ha coinvolto il Partito democratico, il Movimento 5 Stelle e l'area centrista dell'allora maggioranza di Governo (NCD tra gli altri)»<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Romano Vaccarella, infatti, si era dimesso il 4 maggio 2007 e Giuseppe Frigo è stato eletto il 21 ottobre 2008.

<sup>54</sup> Cfr. REDAZIONE, *Corte Costituzionale, Frigo eletto giudice Napolitano: posto fine a un grave ritardo*, in [II Giornale](#), 21 ottobre 2008.

<sup>55</sup> Cfr. G. CEDRONE, *Consulta, prima fumata bianca: passa la Sciarra, bocciata la Bariatti. Zaccaria eletto al Csm*, in [la Repubblica](#), 6 novembre 2014. All'accordo tra il Partito democratico e il Movimento 5 stelle, peraltro, si è giunti solamente all'interno di un complessivo patto tra le due forze politiche che comprendeva anche la nomina di un componente laico del Consiglio superiore della magistratura (v. G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, cit., 154). In merito, in effetti, come nota Q. CAMERLENGO, [Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi](#), cit., 36, «Il meccanismo dei veti incrociati ha sovente frapposto ostacoli all'accordo, rivelandosi necessario mettere in campo altre "risorse" (i membri laici del Consiglio superiore della Magistratura o alcune autorità amministrative indipendenti) per trovare la quadra».

<sup>56</sup> G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, cit., 154.



Questo “schema”, non replicato per la sostituzione del giudice Giuseppe Frigo con Luca Antonini<sup>57</sup>, è evidentemente stato adottato anche per le nomine che devono ancora essere effettuate.

Il ritardo di oltre un anno nella sostituzione della Presidente Silvana Sciarra è in parte attribuibile alla strategia della maggioranza: dopo il fallimento nel tentativo di nominare un giudice di propria espressione senza accordi con le altre forze politiche, la maggioranza evidentemente ha preferito attendere la scadenza del mandato di altri tre giudici costituzionali in modo tale da trovare un più facile accordo con una parte delle forze politiche parlamentari. Accordo che, al momento in cui si scrive, dovrebbe prevedere «che due giudici spettino al centrodestra (Fdi e FI), uno alle opposizioni (Pd) e infine un ‘tecnico’, da individuare insieme»<sup>58</sup>.

L’assenza di una vera e propria convenzione, che lascia lo spazio, come si è visto, ad accordi nuovi – *una tantum* – tra le forze politiche in campo, sembra quindi aver acuito i ritardi parlamentari nell’elezione dei giudici costituzionali<sup>59</sup>.

Ciò è dimostrato dall’osservazione dei dati richiamati, dai quali non è possibile non notare che il Parlamento in seduta comune costantemente non solo non rispetta il termine indicato dalla legge della legge costituzionale n. 2 del 1967, ma rispetto a quanto accadeva nella fase storico-politica precedente, nomina i giudici costituzionali in tempi che sono costantemente più lunghi, lasciando così la Corte costituzionale priva della sua integrità numerica per un lasso temporale assai considerevole.

Le ragioni profonde di queste difficoltà sono, come brevemente accennato, da far ricadere sul sistema politico che, nella ricerca di questi difficili accordi ha trovato necessario – perlomeno nella storia recente – tergiversare sulla nomina dei giudici al fine di averne un maggior numero da eleggere contemporaneamente, con l’obiettivo abbastanza evidente di ritornare ad un sistema delle “quote”, questa volta agevolato, però, non tanto dalla semplice “turnazione” dei giudici costituzionali quanto dalla contemporanea elezione di più giudici costituzionali (quelli scaduti in precedenza e quelli

---

<sup>57</sup> Avvenuta con un ritardo di 620 giorni. L’accordo che «ha avuto il suo asse portante nell’accordo della maggioranza di governo c.d. “giallo-verde”, MoVimento 5 Stelle e Lega» anche in questo caso «ha coinvolto anche gli otto membri laici del CSM» (G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, cit., 154 s.).

<sup>58</sup> V. REDAZIONE POLITICA, *Riforme, Consulta, Rai e giustizia: i dossier del Parlamento per il 2025*, in [la Repubblica](#), 3 gennaio 2025. In merito a tale accordo si veda anche A. PUGIOTTO, *Anatomia di una frode costituzionale*, in *l’Unità*, 9 gennaio, 2025, 4.

<sup>59</sup> V. R. PINARDI, *Prime osservazioni sul problema dei ritardi parlamentari nell’elezione dei giudici della Corte costituzionale*, cit., 226, il quale infatti sottolinea che «l’assenza di un accordo tra i partiti, circa il diritto di designazione dei candidati, accresce, e di molto, i ritardi che vengono accumulati dal Parlamento nell’elezione dei giudici costituzionali».



di “nuova” scadenza)<sup>60</sup>. In qualche modo è come se la fiducia tra gli attori politici fosse venuta meno: quando esisteva, si procedeva rispettando per lo più i termini previsti; oggi, in assenza di tale fiducia reciproca, emerge la necessità di procurare la contestualità dell’elezione.

Tale modalità di procedere, se certamente è da stigmatizzare perché resa possibile solo da un attendismo parlamentare che produce un numero elevato di giudici costituzionali da eleggere contemporaneamente<sup>61</sup> (tre nel caso delle elezioni del 2015 e quattro per le prossime e imminenti elezioni dei giudici costituzionali), da un lato è pur sempre frutto della prescrizione costituzionale circa il *quorum* di elezione che, come ricordato in precedenza, stabilisce le maggioranze elevate per l’elezione dei giudici costituzionali (richiedendo dunque un accordo tra maggioranza e opposizione) senza determinare quali siano le modalità con le quali le forze politiche in Parlamento raggiungano tale accordo e, dall’altro, garantisce in qualche modo quel pluralismo all’interno della Corte voluto dalla Carta costituzionale<sup>62</sup>.

In sostanza, dunque, gli accordi attuali non hanno una natura molto diversa dall’originaria convenzione costituzionale ma sono peggiorativi per due ragioni. In primo luogo, producono lunghi periodi in cui la Corte non è nel *plenum*; in secondo luogo, producono effetti meno equilibrati sulla composizione dei giudici di nomina parlamentare, poiché l’accordo avviene solo sull’aliquota di giudici cui ci si è garantita l’elezione contestuale per il tramite del ritardo e non sul complessivo contingente di giudici di nomina parlamentare, come avveniva in passato.

---

<sup>60</sup> Cfr. F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Un ritardo voluto? Considerazioni sulla mancata elezione di un giudice costituzionale da parte del Parlamento in seduta comune*, cit.

<sup>61</sup> Cfr. A. PUGIOTTO, *Come e perché vincere la tentazione di una Corte costituzionale ad assetto variabile*, in *Quaderni costituzionale*, 2/2024, 412 s., il quale contesta il fatto che le forze politiche tendano a «tergiversare» al fine di potersi spartire i posti alla Corte, perché «Questa logica “a pacchetto” è da respingere. Sbagliarono gli schieramenti parlamentari di allora (centro-sinistra, M5S, centro-destra) ad inaugurarla, il 16 dicembre 2015, eleggendo contestualmente la terna. Sbaglierebbe nel replicarla l’attuale maggioranza parlamentare, inseguendo l’obiettivo di attrarre a sé tutte (o quasi) le quattro candidature: a tal fine sarà sufficiente, al momento del voto, il non disinteressato soccorso di una decina di deputati e senatori “volenterosi” e “responsabili”».

<sup>62</sup> In questo senso pare utile richiamare la posizione espressa da G. AMATO, F. BASSANINI, *La Corte costituzionale, un istituto da riformare*, cit., 818, i quali, proponendo un’elezione simultanea dei cinque giudici costituzionali in sostituzione del sistema del rinnovo parziale, sottolineavano che nel caso di elezione parziale «è più forte e più agevole la posizioni di chi, non avendo al momento nulla da ottenere per sé, mette in discussione il candidato altrui, mirando a farne designare uno meno ostico, più accomodante o meno autorevole», mentre con l’«elezione simultanea ciò può accadere invece con maggiore difficoltà, perché eventuali obiezioni sul candidato altrui possono provocare per ritorsione obiezione su propri candidati».



### 3. Alcuni rimedi de iure condendo all'inerzia del Parlamento in seduta comune

Davanti a questi dati, che dimostrano come i ritardi nelle nomine parlamentari dei giudici costituzionali non siano episodi isolati ma sintomi di una crisi più profonda della capacità o della volontà del Parlamento di adempiere ad una delle funzioni che la Costituzione gli riconosce, è opportuno riflettere su possibili rimedi che possano evitare che la Corte costituzionale si ritrovi ad operare anche per lunghi periodi in una composizione non completa, sino a rischiare, in ipotesi, la sua paralisi funzionale.

In prospettiva si possono avanzare diverse soluzioni. Talune necessiterebbero di un intervento attivo sulla normativa costituzionale od ordinaria ovvero mediante apposite dichiarazioni di illegittimità costituzionale. Altre ipotesi, invece, sarebbero attuabili ai sensi della disciplina vigente e quindi immediatamente percorribili.

Nella prima categoria rientrano diverse soluzioni, che sono state vagliate anche dalla dottrina e, in questa sede, verranno considerate solamente quelle che non vanno ad incidere oltremodo sull'attuale composizione della Corte costituzionale, che a chi scrive non sembra necessitare di modifiche.

Pertanto, ad esempio, non si prenderanno in esame quelle proposte volte all'eliminazione dei giudici costituzionali di nomina parlamentare, né quelle orientate a modificare al ribasso la maggioranza necessaria per l'elezione parlamentare dei giudici costituzionali. Queste innovazioni costituzionali, infatti, risolverebbero il problema che si sta indagando ma al costo di alterare in modo oltremodo significativo l'attuale configurazione della Corte costituzionale. La prima ipotesi, infatti, implicherebbe una trasformazione di una delle componenti fondamentali che caratterizzano attualmente la Corte costituzionale (quella della sua componente di legittimazione politica). La seconda attribuirebbe invece alla maggioranza politica del momento il potere di designare i giudici costituzionali, con evidenti rischi di compromissione della loro imparzialità e dell'equilibrata composizione della Corte. Sarebbe, quindi, senz'altro da scartare se si volesse rimanere all'interno di un sistema, come quello tracciato dalla Costituzione vigente, in cui la provenienza di un giudice della Corte costituzionale non sia appannaggio della maggioranza politica del momento.

Quelle che verranno analizzate, invece, sono possibili soluzioni che agiscono sempre sulle attuali regole di designazione dei membri della Corte costituzionale, evitando però di incidere sulla natura dell'organo stesso e sulle sue caratteristiche fondamentali. Si tratta, in particolare, di indagare le possibili modifiche relative al regime della *prorogatio* dei giudici costituzionali, al *quorum* di funzionamento della Corte costituzionale e a eventuali ipotesi di temporaneo trasferimento del potere di nomina dal Parlamento ad un altro organo, con lo scopo di evitarne i ritardi.



### 3.1. Abolizione del quorum di funzionamento della Corte

La prima ipotesi, di carattere minimale ma potenzialmente efficace nell'arginare almeno le conseguenze più gravi dell'inerzia parlamentare, potrebbe essere quella di agire sull'art. 16, comma 2, della legge n. 87 del 1953, eliminando o riducendo il numero minimo di giudici necessari affinché la Corte costituzionale possa funzionare.

In questo modo, si permetterebbe alla Corte costituzionale di riunirsi e deliberare indipendentemente dal numero dei suoi componenti, oppure, nell'eventualità di un abbassamento del *quorum* minimo, ad esempio a 9 o 10 giudici, si garantirebbe che l'operatività della Corte non possa essere messa in pericolo dall'inerzia di uno dei tre organi chiamati a nominare i giudici costituzionali.

Per comprendere l'opportunità di una tale modifica è necessario ricorrere all'origine della stessa disposizione che, in genere, si vuol far risalire alla volontà che la Corte costituzionale non possa agire in assenza di tutti i giudici di estrazione dello stesso potere statale e, a contrario, garantisce «la presenza in seno alla Corte di almeno un giudice per ciascuna delle tre componenti incaricate di provvedere alla composizione della Corte stessa»<sup>63</sup>. Questa soluzione, quindi, non sarebbe in grado di garantire che le deliberazioni della Corte siano adottate con la partecipazione (integrale o meno) di tutte queste componenti.

D'altra parte, tale misura avrebbe il merito di salvaguardare la stabilità del sistema costituzionale, proteggendolo, in ipotesi, da eventuali tentativi di sabotaggio da parte di forze politiche (in sede parlamentare), della magistratura o del Presidente della Repubblica. In effetti, l'inerzia di uno solo di questi organi potrebbe compromettere integralmente la funzionalità della Corte.

Tuttavia, si tratterebbe in questo caso di un rimedio di carattere "emergenziale", utile principalmente a prevenire il rischio appunto della paralisi del funzionamento dell'apparato di giustizia costituzionale, senza introdurre né alcun incentivo a procedere rapidamente alla sua ricostituzione né a salvaguardare i valori sottesi e comunque determinanti della pienezza della composizione della Corte costituzionale<sup>64</sup>.

### 3.2 L'eliminazione del divieto di prorogatio

Una seconda riforma ipotizzata dalla dottrina è quella di ripensare al divieto di *prorogatio* previsto dall'art. 135 della Costituzione così come innovato dall'art. 1 della legge

---

<sup>63</sup> L. PESOLE, *Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali*, cit., 25. In tal senso si veda anche A. PERTICI, *Astensione e ricasazione dei giudici costituzionali: ragioni e limiti della loro esclusione ed ipotesi di una loro introduzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2004, 3107.

<sup>64</sup> Cfr. in tal senso U. ADAMO, *L'elezione dei giudici costituzionali fra ritardi parlamentari e possibili rimedi*, cit., 1438, spec. nota 42.



costituzionale n. 2 del 1967, con il quale è stata aggiornata significativamente la disciplina costituzionale originaria.

In precedenza, infatti, il testo costituzionale non faceva menzione della *prorogatio* dei giudici costituzionali e, da un lato, si riteneva, in ossequio a quello che viene considerato un principio fondamentale dell'ordinamento, che il regime della *prorogatio* delle funzioni fosse da considerarsi implicitamente valido anche per i giudici costituzionali<sup>65</sup> e, dall'altro, la stessa Corte costituzionale nel 1966 aveva esplicitamente previsto all'art. 16 del suo Regolamento generale, stabilendo che, fuori dai casi di sospensione, rimozione o decadenza dalla carica, «ciascun giudice rimane in carica fino alla data del giuramento del giudice chiamato a sostituirlo»<sup>66</sup>.

La previsione della *prorogatio* per i giudici costituzionali ovviamente dovrebbe avvenire mediante una revisione costituzionale o, è stato sostenuto, addirittura ad opera della stessa Corte costituzionale che, dopo aver sollevato di fronte a se stessa «un conflitto di attribuzione nei confronti del Parlamento in seduta comune, in cui si accerti la menomazione della propria sfera di attribuzioni a causa dell'inerzia parlamentare», potrebbe «in quella sede [...] anche auto-sollevarsi una questione di costituzionalità sulla disposizione [...] che vieta la *prorogatio* dei giudici costituzionali, per violazione del principio supremo dell'ordinamento che richiede la piena e costante operatività dell'organo di giustizia costituzionale»<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> In tal senso A. SANDULLI, *L'indipendenza della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto processuale*, 1966, 45.

<sup>66</sup> Su tale innovazione ordinamentale si veda, per tutti, V. CRISAFULLI, *Osservazioni sul nuovo «Regolamento generale» della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, 564 s., il quale ritiene che la Corte costituzionale abbia in questo modo colmato «una grave lacuna delle disposizioni contenute nei testi costituzionali legislativi». L'autore, infatti, in riferimento al previgente «congegno di rinnovazione parziale» previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1953 (e poi successivamente abrogato) sottolineava i rischi della possibile «carenza di titolari del massimo organo di garanzia costituzionale». Per lo stesso Crisafulli, peraltro, il regolamento della Corte avrebbe in realtà «esplicitato una regola che, in mancanza, avrebbe ugualmente dovuto ricevere applicazione, per assicurare in ogni ipotesi la indispensabile continuità del funzionamento della Corte medesima». L'art. 18 venne poi abrogato formalmente anche dalla stessa Corte costituzionale nel luglio del 1969, recependo il contenuto della legge costituzionale n. 2 del 1967 (A. MANGIA, *La durata del mandato dei giudici costituzionali*, in A. Anzon, G. Azzariti, M. Luciani (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Torino, 2004, 135).

<sup>67</sup> F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Un ritardo voluto? Considerazioni sulla mancata elezione di un giudice costituzionale da parte del Parlamento in seduta comune*, cit. L'ipotesi è analizzata anche da C. CARUSO, P. FARAGUNA, *La Corte costituzionale a ranghi ridotti: inefficienze e rischi derivanti dalla perdurante mancata elezione del quindicesimo giudice costituzionale*, cit. Secondo A. MORELLI, *La Corte imparziale e i suoi nemici. L'inapplicabilità nei giudizi costituzionali delle norme sull'astensione e la ricsuzione dei giudici*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 luglio 2009, 5, «La Corte potrebbe sollevare dinanzi a sé stessa questione di legittimità costituzionale relativamente a tale previsione, ritenendola insufficiente a garantire la sua continuità funzionale». In merito a tale possibilità si vedano anche le più risalenti considerazioni di D. NOCILLA, *Aspetti del problema relativo alle*



Al di là delle difficoltà che possono riscontrarsi in un'operazione di questo tipo<sup>68</sup>, va sottolineato che per una parte della dottrina l'eliminazione del divieto della *prorogatio* sarebbe del tutto opportuna<sup>69</sup> perché tendenzialmente risolverebbe alla radice la problematica che si sta indagando<sup>70</sup>. In effetti, in questo caso, qualora il Parlamento – o gli altri organi previsti dall'articolo 135 della Costituzione – non dovessero provvedere alla nomina dei giudici costituzionali non si produrrebbe alcuna limitazione alle funzioni della Corte stessa, che resterebbe sempre integra nella sua composizione.

---

*fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 1998 s., nota 65 e di S.P. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova 1970, 67 ss. In generale sulla possibilità che la Corte costituzionale possa essere un soggetto attivo del conflitto di attribuzione nel caso in cui il Parlamento non dovesse provvedere alla sostituzione dei giudici compromettendo quindi il funzionamento della Corte stessa si vedano A. SANDULLI, *L'indipendenza della Corte costituzionale*, cit., 45 ss., e A.A. ROMANO, *La prorogatio degli organi costituzionali*, Padova, 1967, 259.

<sup>68</sup> Cfr., per quel che attiene alla possibilità che la Corte costituzionale giunga a dichiarare illegittimo il divieto di *prorogatio*, A. PUGIOTTO, «Se non così, come? E se non ora, quando?» *Sulla persistente mancata elezione parlamentare di un giudice costituzionale*, cit., 12 s., il quale non nasconde le difficoltà per addivenire a tale soluzione poiché, da un lato, «La Corte assumerebbe contemporaneamente quattro parti in commedia: quella di potere ricorrente nel conflitto di attribuzioni, quella di giudice del medesimo conflitto, quella di giudice a quo che solleva la *quaestio legitimitatis* e, infine, quella di giudice delle leggi che la risolve» e, dall'altro, la Corte costituzionale dovrebbe invocare la violazione di un «principio supremo dell'ordinamento costituzionale: categoria cui la Corte ricorre con molta cautela e in casi davvero estremi». Per quanto riguarda una eventuale revisione costituzionale C. CARUSO, P. FARAGUNA, *La Corte costituzionale a ranghi ridotti: inefficienze e rischi derivanti dalla perdurante mancata elezione del quindicesimo giudice costituzionale*, cit., ritengono che questa sia la soluzione probabilmente preferibile ma allo stesso tempo constatano che difficilmente ciò potrà realizzarsi in quanto una modifica costituzionale «richiederebbe un intervento politico lungimirante», difficile evidentemente da immaginare.

<sup>69</sup> In favore della reintroduzione della *prorogatio*, da ultimo, M. COSULICH, *Quis custodiet ipsos custodes? L'organizzazione della Corte costituzionale quale strumento di garanzia della sua indipendenza*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 25/2024, 95. Secondo A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2008, 75 s., inoltre, reintrodurre il regime della *prorogatio* potrebbe essere «antidoto utile contro i ritardi» delle nomine parlamentari. A tal proposito deve anche ricordarsi come l'esplicito divieto della *prorogatio* sia stato criticato da una parte della dottrina, la quale ha sottolineato come la mancanza della *prorogatio* dei giudici costituzionali «possa vulnerare seriamente il funzionamento della Corte nell'ipotesi di una prolungata inazione da parte degli organi chiamati a provvedere al rinnovo» (P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, Napoli, 1986, 624). Simili le considerazioni di D. NOCILLA, *Aspetti del problema relativo ai rapporti fra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, cit., 1998.

<sup>70</sup> Solo tendenzialmente perché, come è stato fatto notare, la soluzione che passa dall'eliminazione del divieto della *prorogatio* sarebbe in grado di rispondere al problema che si sta indagando solamente nel caso in cui un giudice terminasse il suo mandato di nove anni e non fosse sostituito. Diversamente, non sarebbe ovviamente in grado di garantire l'integrale composizione della Corte costituzionale quando un giudice dovesse essere sostituito in caso di morte, dimissioni o incapacità (R. PINARDI, *Il problema dei ritardi parlamentari nell'elezione dei giudici costituzionali tra regole convenzionali e rimedi de iure condendo*, cit., 1853).



Senonché l'eliminazione del divieto di *prorogatio* potrebbe comportare il rischio che le Camere – approfittando della regola stessa – possano implicitamente confermare nella carica un giudice (non provvedendo alla sua sostituzione), oltre il termine di nove anni previsto dall'articolo 135 della Costituzione<sup>71</sup>.

L'incapacità del Parlamento di nominare un nuovo giudice, in tal caso, potrebbe assumere carattere intenzionale e si potrebbe manifestare, in particolare, qualora il giudice da sostituire fosse stato indicato da forze politiche non più espressione della maggioranza parlamentare. Il venir meno della precedente convenzione costituzionale potrebbe determinare, infatti, che tale forza politica impedisca il raggiungimento di un accordo per la nuova nomina, in modo tale da «congelare presso la Corte una determinata situazione»<sup>72</sup>.

In tal modo si legherebbe di fatto la durata del mandato non più a un limite fisso, ma alla capacità o alla volontà delle Camere di raggiungere la maggioranza necessaria per eleggerne il successore<sup>73</sup>. Questo renderebbe incerta la norma sulla durata dei mandati e lo stesso principio di non rielezione del giudice costituzionale<sup>74</sup>, generando situazioni in cui i giudici, di fatto “confermati” dall'inerzia parlamentare, sarebbero però in sostanza revocabili – si consenta la forzatura – dal Parlamento per il mezzo di una cessazione di tale sua stessa inerzia<sup>75</sup>, minando così l'indipendenza (quantomeno di una componente) della Corte costituzionale. Pertanto, con l'abolizione del divieto di *prorogatio* si creerebbe una

---

<sup>71</sup> In una certa prospettiva è stato sostenuto che il divieto di *prorogatio* sarebbe stato opportunamente inserito al fine di «accelerare la nomina dei giudici costituzionali da parte dei soggetti che sono titolari del relativo potere, evitando situazioni di prorogatio della permanenza in carica di un giudice che potrebbe avvenire sine die (e magari con finalità poco lodevoli: ad es., mantenendo in carica un giudice che assicura un determinato orientamento)» L. GORI, *Attentato alla Costituzione! Sui cronici ritardi nella compilazione dell'elenco dei quarantacinque ed i loro effetti*, in [Osservatorio costituzionale](#), 2/2017, 8.

<sup>72</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia Costituzionale*, Bologna, 1988, 78 s.

<sup>73</sup> A. PUGIOTTO, «Se non così, come? E se non ora, quando?» *Sulla persistente mancata elezione parlamentare di un giudice costituzionale*, cit., 13 s. In questo senso anche A. MANGIA, *La durata del mandato dei giudici costituzionali*, cit., 138, il quale inoltre osserva che «una soluzione del genere potrebbe servire solo a risolvere i problemi relativi al “blocco” di funzionamento della Corte, senza toccare la questione relativa all' “inerzia” delle Camere nello svolgimento del procedimento di nomina».

<sup>74</sup> Sulla circostanza che il divieto di *prorogatio* sia stato inserito dal legislatore costituzionale al fine di «prevenire in radice un rischio di applicazione *sine die* della *prorogatio*» che «avrebbe finito per vanificare la volontà del Costituente di vietare la rieleggibilità dei giudici costituzionali» si veda O. PINI, *Il principio di continuità dei poteri pubblici e della funzione amministrativa*, Torino, 2020, 66.

<sup>75</sup> Cfr. A. MANGIA, *La durata del mandato dei giudici costituzionali*, cit., 138, il quale ritiene che il regime della *prorogatio* applicata ai giudici costituzionali «potrebbe dare luogo al fenomeno, quanto mai preoccupante, di giudici, per così dire, confermati in carica dall'acquiescenza delle Camere, ma il cui mandato sarebbe in qualunque momento “revocabile” dalle Camere stesse.



tendenza al “congelamento” della composizione della Corte costituzionale, producendo più rischi che benefici<sup>76</sup>.

### 3.3. *Attribuzione (eventualmente temporanea) del potere di nomina ad un altro potere dello Stato nel caso di inerzia parlamentare*

Una diversa soluzione sarebbe quella di prevedere una sorta di potere sostitutivo, eventualmente temporaneo, in capo al Presidente della Repubblica, alle supreme magistrature o alla stessa Corte costituzionale, tale da attrarre su questi organi la nomina del giudice costituzionale di spettanza parlamentare, in caso di un protrarsi dell'inerzia da parte di quest'ultimo.

Partendo dall'ipotesi della cooptazione da parte della stessa Corte costituzionale, si possono richiamare due proposte di revisione costituzionale. Con la prima, avanzata da Franco Bassanini e Leopoldo Elia nel corso della XII Legislatura, si prevedeva la cooptazione di giudici da parte della stessa Corte costituzionale a maggioranza assoluta dei componenti se, «trascorsi tre mesi dalla cessazione dalla carica di un giudice costituzionale, non è stato nominato il suo successore». Tale proposta era accompagnata però anche da un contestuale innalzamento del *quorum* per l'elezione parlamentare (stabilito in 2/3 dei componenti)<sup>77</sup>. Con la seconda proposta, avanzata dal c.d. Gruppo di Milano, si proponeva che, «ove decorsi tre mesi dalla scadenza del mandato di un giudice costituzionale, l'organo competente alla nomina del successore non vi avesse provveduto, alla nomina dovrebbe procedere la Corte costituzionale stessa in adunanza plenaria entro i successivi dieci giorni»<sup>78</sup>.

Questa soluzione avrebbe, da un lato, il pregio di garantire il mantenimento costante del *plenum* della composizione della Corte costituzionale ma, dall'altro, imporrebbe uno

---

<sup>76</sup> Secondo U. ADAMO, *La composizione della Corte è ridotta: ancora, il laCostituzione.info*, 3 marzo 2024, del resto, con la reintroduzione del regime della *prorogatio* si rischierebbe di concedere «un lasso di tempo maggiore alle forze politiche per cercare la quadratura del cerchio, incentivandone finanche l'inerzia», invece di agevolare la nomina parlamentare. Anche secondo R. PINARDI, *Prime osservazioni sul problema dei ritardi parlamentari nell'elezione dei giudici della Corte costituzionale*, cit., 230, tale soluzione sarebbe da rigettare perché invece di spingere il Parlamento verso la nomina dei giudici costituzionali «incentiverebbe, in ultima analisi, l'inerzia delle forze politiche: le quali, infatti, finirebbero per prolungare, molto probabilmente – rispetto a quanto già oggi avviene – le trattative (e gli scontri) sul nominativo da eleggere, se potessero contare sulla circostanza che, anche nell'ipotesi di mancata sostituzione di tutti e cinque i giudici di estrazione parlamentare, la Corte costituzionale continuerebbe a funzionare».

<sup>77</sup> A.C. 2115. Per approfondimenti su tale proposta di legge si veda A. DEFFENU, *Riflessioni sul potere di nomina dei giudici costituzionali nelle principali proposte di revisione costituzionale*, in P. Carrozza, V. Messerini, R. Romboli, E. Rossi, A. Sperti, R. Tarchi (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro* Pisa, 2018, 34, il quale sottolinea che con tale proposta «si cercava di porre rimedio al problema [...] della sostituzione dei giudici scaduti dal mandato».

<sup>78</sup> AA. Vv., *Verso una nuova costituzione*, vol. II, Milano, 1983, 628.



squilibrio nella provenienza dei giudici della Corte costituzionale, che rispetto alla sua composizione “ordinaria” non sarebbe più fondata sulla tripartizione equilibrata nella composizione di derivazione parlamentare, della magistratura e del Capo dello Stato.

Nel momento in cui si stabilisse la cooptazione da parte della Corte costituzionale, infatti, il Parlamento resterebbe privo del potere di nomina di un giudice costituzionale per ben nove anni, ovvero sino alla scadenza del mandato del giudice nominato per cooptazione dalla Corte costituzionale<sup>79</sup>, con conseguente alterazione temporalmente significativa della composizione della Corte costituzionale. A tale questione, va aggiunto poi che un’attenta dottrina ha sottolineato i rischi dell’attribuzione di un tale potere alla Corte costituzionale che rischierebbe inevitabilmente di «essere trascinata in violente polemiche, determinate dal ‘colore’ politico (presunto o reale che sia) del giudice alla fine prescelto»<sup>80</sup>.

Per evitare quindi di attribuire il potere di nomina ad un organo “nuovo” che di per sé non è dotato di tale prerogativa<sup>81</sup>, si è ipotizzato di assegnare questa sorta di potere sostitutivo ad un organo che già svolge per Costituzione il potere di nomina dei giudici costituzionale, ovvero al Presidente della Repubblica o alle supreme magistrature.

In dottrina si è generalmente proposto di attribuire tale compito al Presidente della Repubblica, poiché ciò non altererebbe drammaticamente la composizione della Corte, conferendo la relativa competenza a un organo che già detiene questo potere e, inoltre, tale

---

<sup>79</sup> Diversamente U. ADAMO, *L’elezione dei giudici costituzionali fra ritardi parlamentari e possibili rimedi*, cit., 1450 s., ritiene che questa sia la soluzione preferibile rispetto all’ipotesi di attribuire questo potere al Presidente della Repubblica o alle magistrature poiché già detengono il potere di nomina dei giudici della Corte nella misura indicata dalla Costituzione, misura che verrebbe così espansa.

<sup>80</sup> R. PINARDI, *Prime osservazioni sul problema dei ritardi parlamentari nell’elezione dei giudici della Corte costituzionale*, cit., 231, ritiene che tale soluzione, pur «adeguata rispetto alla specifica questione del ritardo con cui il Parlamento in seduta comune giunge all’elezione dei cinque giudici di sua competenza», sarebbe in definitiva «controproducente». In questo senso si vedano anche le perplessità di A. PUGIOTTO, «Se non così, come? E se non ora, quando?» *Sulla persistente mancata elezione parlamentare di un giudice costituzionale*, cit., 14, il quale si domanda se «davvero si crede che una cooptazione, esercitata tra le chiuse e riservate pareti di Palazzo della Consulta, non si presterebbe a interpretazioni di parte, certamente infondate, forse politicamente interessate, in ogni caso pericolosamente insidiose per la legittimazione dell’organo, non più percepito come neutrale?».

<sup>81</sup> Per questa ragione non sembra del tutto condivisibile nemmeno la proposta di riforma costituzionale avanzata nel corso della XVIII Legislatura (A.C. 4282 Nicoletti ed altri) volta ad attribuire il potere di nomina ai Presidenti delle due Camere in caso di reiterata inerzia da parte del Parlamento in seduta comune. In questo caso, infatti, oltre che ad introdurre un nuovo soggetto quale titolare del potere di nomina del giudice costituzionale – con i limiti evidenziati nel testo – si «rischierebbe di rimettere la scelta dei giudici costituzionali alla sola maggioranza parlamentare che, com’è noto, attualmente esprime entrambi i Presidenti delle camere, salva naturalmente la loro auspicabile capacità di assumere un ruolo *super partes* anche in questo delicato frangente» (M. COSULICH, *Quis custodiet ipsos custodes? L’organizzazione della Corte costituzionale quale strumento di garanzia della sua indipendenza*, cit., 95).



scelta garantirebbe che il potere venga esercitato da un organo di garanzia<sup>82</sup>. Più rare, invece, sono le proposte che prevedono la possibilità di attribuire tale nomina alle supreme magistrature<sup>83</sup>.

Senza alcuna preferenza per uno dei due organi, che sono appunto già chiamati a svolgere tale compito, questa ipotesi sembrerebbe certamente percorribile ma avrebbe altresì la necessità di essere ragionevolmente sviluppata, assicurando che da essa non ne derivi un eccessivo squilibrio nella composizione della Corte costituzionale che, come evidenziato in precedenza in relazione all'eventuale cooptazione operata dalla stessa Corte costituzionale, comporterebbe che per ben nove anni la Corte sia composta da quattro (o meno) giudici nominati dal Parlamento, sei (o più) nominati dal soggetto cui è attribuito il potere sostitutivo e cinque dal terzo organo.

Per evitare ciò, si potrebbe prevedere che, scaduto un termine perentorio senza che il Parlamento abbia proceduto alla nomina di un giudice costituzionale, il potere di nominarlo venga esercitato dall'organo responsabile della nomina del primo giudice in scadenza, alla scadenza del quale, però, il potere di sostituirlo ritornerebbe automaticamente al Parlamento.

In tal modo, lo squilibrio nella composizione della Corte – derivante da nomine effettuate da organi diversi dal Parlamento – sarebbe solo temporaneo e limitato fino alla scadenza del primo giudice nominato dal Presidente o dalle supreme magistrature. In quell'occasione, il Parlamento in seduta comune riacquisterebbe la possibilità di esercitare il proprio potere di nomina, ripristinando così l'equilibrio originario tra i vari organi coinvolti nel processo.

Anche questa soluzione, tuttavia, non risulta del tutto risolutiva, poiché non offre alcuna garanzia che il Parlamento, una volta riacquisito il potere di nomina, riesca a prevenire nuove situazioni di stallo (ma nessuna soluzione rispettosa del Parlamento potrebbe riuscirci, data la composizione collegiale dell'organo e la conseguente complessità nella individuazione di un ampio consenso circa determinate deliberazioni).

---

<sup>82</sup> In merito R. PINARDI, *Prime osservazioni sul problema dei ritardi parlamentari nell'elezione dei giudici della Corte costituzionale*, cit., 230 s. Anche A. CARDONE, *La composizione della Corte costituzionale, tra riforme dirette, indirette e mancate*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2016, 33, suggerisce di introdurre «un termine perentorio, accompagnandolo dal potere sostitutivo del Presidente della Repubblica, in modo da “costringere” il Parlamento ad effettuare le nomine di sua competenza onde non vedersi espropriato *ex constitutione* del proprio potere». In merito si vedano però anche le perplessità di G. ZAGREBELSKY, *La Giustizia costituzionale*, Bologna, 1998, 75, nota 10, il quale, dopo aver illustrato una proposta di legge costituzionale avanzata dall'on. Corleone nella VIII legislatura con la quale si prevedeva il trasferimento del potere di nomina al Presidente della Repubblica qualora il Parlamento in seduta comune o le Supreme Magistrature non avessero provveduto entro un termine perentorio alla nomina del giudice costituzionale, sottolinea i «rischi» che una tale innovazione potrebbe portare quanto a «possibili atteggiamenti ostruzionistici da parte di forze che potessero contare su un presidente della repubblica orientato a favorirle».

<sup>83</sup> Cita questa possibilità A. MANGIA, *La durata del mandato dei giudici costituzionali*, cit., 139.



Ciononostante, questa proposta avrebbe, come del resto quella di prevedere la cooptazione da parte della Corte costituzionale, il merito di fungere da incentivo per il Parlamento in seduta comune, che, di fronte al rischio di perdere – anche solo temporaneamente – la possibilità di esercitare la facoltà di nomina di un giudice costituzionale, potrebbe essere indotto a superare le proprie divisioni e ad esercitare tempestivamente il proprio ruolo<sup>84</sup>.

In ogni caso, nell'ipotesi che ugualmente non si può escludere di fallimento del tentativo di trovare un ampio accordo, il Parlamento non perderebbe la titolarità della nomina di un giudice della Corte ma semplicemente si troverebbe a posticipare l'esercizio di tale potere, determinando l'attivazione in anticipo dell'organo cui spetterebbe la prima sostituzione dopo quella parlamentare, in attesa che, scaduto il giudice nominato dal potere che ne ha anticipato la sostituzione in vece del Parlamento, questo possa provvedere all'elezione del "suo" giudice, entro il termine perentorio previsto, nell'auspicio che si siano verificate nel frattempo le condizioni politiche affinché un largo accordo parlamentare si possa concludere (in mancanza del quale si riattiverebbe, ovviamente, l'avvicendamento temporaneo dell'organo chiamato a sostituire il primo giudice in scadenza).

#### 4. Alcuni rimedi de iure condito

Oltre alla possibilità di introdurre nuove regole riguardanti lo *status* dei giudici o le procedure per la loro nomina, è possibile analizzare altre soluzioni che risultano essere strutturalmente più praticabili, senza necessità di ricorrere a una riforma costituzionale o attendere complessi interventi della Corte costituzionale, che si fondano principalmente sul rafforzamento del senso di responsabilità delle forze politiche in Parlamento.

Si tratterebbe cioè di utilizzare strumenti già presenti nell'ordinamento che, qualora il Parlamento non fosse in grado di trovare un accordo, lo inducano a raggiungerlo.

In questo senso si possono immaginare richiami da parte del Presidente della Repubblica – peraltro già più volte intervenuti in passato sia con messaggi formali alle Camere ex articolo 87, secondo comma, della Costituzione<sup>85</sup> sia con lettere ai Presidenti delle Camere<sup>86</sup> o con esternazioni informali<sup>87</sup> – attraverso cui i Presidenti della Repubblica

---

<sup>84</sup> Cfr. in questo senso U. ADAMO, *L'elezione dei giudici costituzionali fra ritardi parlamentari e possibili rimedi*, cit., 1451.

<sup>85</sup> Si tratta del messaggio del messaggio alle Camere del Presidente Cossiga del 7 novembre 1991, già in precedenza citato.

<sup>86</sup> In questo senso era stato il Presidente Ciampi ad attivarsi durante il protrarsi della mancata sostituzione dei giudici Cesare Mirabelli e Francesco Guizzi, dapprima mediante una lettera ai Presidenti delle Camere del 26 febbraio 2002 nella quale il Presidente, da un lato, sottolineava i rischi di paralisi di funzionamento della Corte costituzionale e, dall'altro, sollecitava il Parlamento a provvedere alla nomina dei giudici costituzionali vacanti. A



hanno in vario modo sottolineato la necessità di una celere nomina da parte del Parlamento in seduta comune.

Tali rimedi però rimangono una misura di natura prettamente persuasiva che, come tale, non necessariamente raggiunge lo scopo, come peraltro dimostrano buona parte di questi richiami che sono rimasti inascoltati.

È utile però partire da uno di questi richiami, quello del messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Cossiga del 1991, perché in esso, oltre ad ipotizzare rimedi di natura normativa volti ad arginare il tema dei ritardi parlamentari<sup>88</sup>, il Presidente della

---

tale atto fece poi seguito un incontro con i Presidenti delle Camere nei quali il Presidente della Repubblica «ha invitato i Presidenti Pera e Casini a trasmettere queste sue gravi preoccupazioni ai Presidenti dei Gruppi Parlamentari, sollecitandoli a raggiungere al più presto le indispensabili intese, in quanto nessun raggruppamento è in grado da solo di conseguire la maggioranza dei tre quinti dei componenti dell'assemblea, prescritta dalla costituzione» (Comunicato del 18 aprile 2002).

<sup>87</sup> Si tratta, per i casi più recenti, di tre comunicati del Presidente Napolitano: il Comunicato del 17 settembre 2014 nel quale il Presidente della Repubblica ricordava che i «quorum elevati [...] implicano tassativamente convergenze sulle candidature e piena condivisione nell'espressione dei voti tra forze politiche diverse, di maggioranza e di minoranza. Ove vengano da parte di qualunque forza politica, o di singoli suoi rappresentanti in Parlamento, e finiscano per prevalere immotivate preclusioni nei confronti di candidature di altre forze politiche o la settaria pretesa di considerare idonei solo i candidati della propria parte, il meccanismo si paralizza e lo stesso istituto di garanzia rappresentato dal sistema dei quorum qualificati si logora e può essere messo in discussione in senso opposto all'orientamento che ho prima richiamato»; il comunicato del 7 ottobre del 2014 nel quale il Presidente della Repubblica, dichiarava che «La frammentazione e la conflittualità che segnano gli schieramenti parlamentari hanno ancor una volta impedito il raggiungimento delle convergenze necessarie per la elezione dei due giudici costituzionali cui le Camere avrebbero dovuto provvedere fin dal 12 giugno scorso. Rattrista e preoccupa il constatare che il Parlamento si auto-priva così, in misura sostanziale, della facoltà attribuitagli dalla Costituzione di concorrere alla formazione della più alta istituzione di garanzia»; a questo comunicato faceva infine seguito quello del 18 ottobre 2014 con il quale il Presidente dava atto di aver provveduto «prontamente alla nomina dei due nuovi Giudici Costituzionali» e rimarcava ancora una volta «l'esigenza che [la Corte costituzionale] possa svolgere le proprie fondamentali funzioni nella pienezza della sua composizione» auspicando «che le sue nomine possano essere rapidamente seguite dall'elezione dei due Giudici Costituzionali di nomina parlamentare». Dello stesso tenore anche le dichiarazioni del Presidente della Repubblica Mattarella il quale sottolineava che «Con la seduta comune di ieri si sono esaurite le votazioni che richiedono quorum di maggioranza diversi per l'elezione dei giudici costituzionali da tempo mancanti. Mi auguro che il Parlamento provveda, con la massima urgenza, a questo doveroso e fondamentale adempimento, a tutela del buon funzionamento e del prestigio della Corte Costituzionale e a salvaguardia della propria responsabilità istituzionale» (comunicato del 2 ottobre 2015).

<sup>88</sup> Tra i quali «un abbassamento del "quorum" richiesto per le votazioni successive alla terza» o lo «stabilirsi che le nomine dei giudici, ove non avvengano entro un dato termine da parte degli organi investiti del relativo potere, siano effettuate con un sistema diverso, attribuendo il potere stesso ad un altro organo e, tra le varie soluzioni, possibili, potrebbe pensarsi anche alla nomina per cooptazione, da parte della stessa Corte» (*Camera dei deputati – X Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 17 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 87, secondo comma, della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 7 novembre 1991, 4*)



Repubblica era arrivato a minacciare lo scioglimento anticipato delle Camere nel caso di protrarsi della mancata sostituzione dei giudici costituzionali, dichiarando che: il dovere di «completare la composizione della Corte non consente ulteriori ritardi, ove si voglia evitare il rischio della perdita di credibilità delle stesse istituzioni parlamentari. Un esito diverso potrebbe far risorgere il delicato problema se l'attività delle Camere [...] risponda in modo puntuale alle esigenze di piena rappresentatività e di corretto funzionamento del sistema costituzionale. E ciò mentre, al contrario, si richiede piena autorevolezza e legittimazione politica alle Camere per il più utile espletamento di quanto rimane del loro mandato, nell'orizzonte di un sostanziale rispetto della loro scadenza naturale: ciò che dovrebbe far evitare ogni eventuale risorgere di cause od occasioni di scioglimento anticipato»<sup>89</sup>.

In questo caso si tratterebbe di uno scioglimento-sanzione (determinato dalla mancata attuazione della Costituzione da parte del Parlamento)<sup>90</sup> che la dottrina ha certamente ritenuto rimedio attivabile nel caso in cui l'inerzia parlamentare vada a produrre una paralisi di funzionamento della Consulta a causa del mancato raggiungimento del *quorum* di funzionamento previsto dalla legge (undici giudici)<sup>91</sup>, mentre qualche dubbio potrebbe sorgere nel caso in cui l'inerzia parlamentare sia quantitativamente più limitata<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Camera dei deputati – X Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. I, n. 17 – Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'Articolo 87, secondo comma, della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 7 novembre 1991, 4.

<sup>90</sup> Su questa categoria si veda P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1958, 335 s.

<sup>91</sup> P. CALAMANDREI, *Viva vox Constitutionis* (1955), in *Opere giuridiche*, vol. III, Napoli, 1968, 600, sostiene che, se il «parlamento non riesce a mettersi d'accordo per nominare i componenti della Corte costituzionale [...] Il presidente della Repubblica, per difendere la Costituzione e per non essere complice di questo perdurante attentato contro di essa, non potrebbe far altro che ricorrere alla *extrema ratio* dello scioglimento anticipato, e appellarsi al Paese». In senso favorevole allo scioglimento delle Camere si veda anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 668. In proposito A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 44, sostengono che «in effetti, ove davvero l'inerzia parlamentare determinasse la sospensione dei lavori della Corte (meno di 11 giudici), si giustificerebbe l'intervento sanzionatorio del Presidente, destinato a trasformarsi così in organo ausiliario della Corte, quale *garante del garante*». Analoghe le considerazioni di J. LUTHER, *I giudici costituzionali sono giudici naturali?* cit., 2498, nota 49, il quale ritiene che «sembra sostenibile la legittimità dello scioglimento inteso come *ultima ratio* di fronte a rischi di una paralisi della giustizia costituzionale».

<sup>92</sup> Di diverso avviso U. ADAMO, *Breve nota sulla tempistica che ha guidato il Presidente della Repubblica a nominare i due giudici della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, ottobre 2014, 2, nota 6, secondo cui, invece, «l'utilizzo dello strumento dello scioglimento [...] può avvenire dinanzi ad una mancata elezione (prolungata e ritenuta inaccettabile) anche di un solo giudice» Dello stesso AUTORE si vedano anche le considerazioni in *L'elezione dei giudici costituzionali fra ritardi parlamentari e possibili rimedi*, cit., 1454 s., il quale sottolinea che «La "minaccia" di scioglimento, però, non dovrebbe avvenire solo in questi casi estremi, perché ruolo del "garante" è anche quello di prevenire situazioni limite». In merito si veda anche A. SPADARO, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale*



Da un lato, infatti, il potere di scioglimento potrebbe essere giustificato laddove l'inerzia del Parlamento portasse ad una compromissione del funzionamento della Corte costituzionale; dall'altro, in situazioni diverse, questo stesso potere potrebbe comportare il rischio che siano le forze politiche stesse (in specie quelle di opposizione) ad ostacolare il raggiungimento della maggioranza necessaria, facendo affidamento sullo scioglimento delle Camere da parte del Capo dello Stato. In tal modo, quella che sarebbe una soluzione che l'ordinamento offre per risolvere il problema della mancata composizione della Corte potrebbe trasformarsi in un elemento volto ad incentivarne la mancata nomina.

Ad ogni modo, il potere di scioglimento – o meglio la sua minaccia – potrebbe essere certamente utile per fronteggiare l'inerzia parlamentare indagata perché potrebbe portare le forze politiche a raggiungere quell'accordo che manca: non a caso quando una minaccia in tal senso è stata avanzata nel già citato messaggio del Presidente Cossiga del 1991, il Parlamento ha prontamente provveduto a "trovare" l'accordo parlamentare<sup>93</sup>.

Un'altra soluzione, forse la meno dirompente e di più facile attuazione, per indurre il Parlamento a una rapida elezione dei giudici costituzionali potrebbe essere quella, già proposta in passato, di «convocare il Parlamento riunito e di far ripetere ininterrottamente gli scrutini senza sospenderli e senza porre termine alla seduta fino a quando non si sia prodotta la maggioranza richiesta»<sup>94</sup>. È stato sottolineato che questa seconda soluzione non sarebbe del tutto utile, poiché «o un accordo già c'è, ma allora non si pone, semplicemente, il problema [...] oppure un accordo, al contrario, non c'è, ma allora la minaccia di convocare ad oltranza l'Assemblea legislativa non avrebbe altra

---

*parte passiva in un conflitto per interposto potere*, in A. Anzon, B. Caravita, M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993, 298, nota 20. Sul punto G. D'ORAZIO, *Prorogatio, supplenza, nomina dei giudici costituzionale e continuità funzionale della Corte (Osservazioni)*, in *Rassegna parlamentare*, 1965, 268, nota 31, sottolinea che «la garanzia contro una prolungata condotta omissiva delle Camere [...] risiede in ultima analisi [...] nel potere presidenziale di scioglimento», anche se l'Autore avverte che «non si può, però, omettere di considerare che se tale è la soluzione astrattamente offerta dal sistema, la sua concreta attuazione è condizionata a tante altre valutazioni attinenti alla politica generale» che non renderebbero certamente agevole l'adozione dell'atto di scioglimento anticipato delle Camere.

<sup>93</sup> Dopo il messaggio in effetti le Camere hanno prontamente nominato i due giudici costituzionali mancanti nella seduta del 14 novembre 1991, sette giorni dopo il messaggio presidenziale. E ciò, quindi, andrebbe a confermare che «per il raggiungimento del fine (celere elezione dei giudici) dovrebbe bastare la sola 'minaccia' di scioglimento per 'smuovere' l'organo parlamentare» (U. ADAMO, *In attesa della Riforma costituzionale. Quando l'incapacità decisionale del Parlamento riunito in seduta comune compromette la completezza del plenum e la stessa capacità decisionale della Corte costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), novembre 2015, 7).

<sup>94</sup> G. GUARINO, *Deliberazione-nomina-elezione. A proposito della modalità di elezione da parte del Parlamento di un terzo dei giudici della Corte costituzionale*, cit., 99. Il dovere, quindi, in questo caso ricadrebbe «sul Presidente della Camera, in qualità di Presidente del collegio elettorale» (A. PUGIOTTO, *Come e perché vincere la tentazione di una Corte costituzionale ad assetto variabile*, cit., 414).



funzione che quella di sollecitare il raggiungimento di un'intesa, con tutti i limiti, [...] circa la reale efficacia che strumenti del genere hanno sinora dimostrato»<sup>95</sup>.

In verità, la sensazione complessiva che emerge dall'atteggiamento delle forze politiche è quella di un attendismo – talvolta dettato dalla consapevolezza che un accordo sia difficile da raggiungere, talvolta invece strategico, in attesa della scadenza del mandato di altri giudici<sup>96</sup> – che potrebbe essere superato obbligandole in modo più stringente a confrontarsi tempestivamente per l'individuazione di un nome che comunque deve essere largamente condiviso<sup>97</sup>. Dopotutto, è quel che accade anche per l'elezione del Presidente della Repubblica, dove il Parlamento, probabilmente maggiormente consapevole della rilevanza istituzionale dell'atto, si impegna per raggiungere in tempi tutto sommato celeri una convergenza (anche se, in quel caso, le maggiori esigenze di tempestiva individuazione del nuovo presidente, che è organo monocratico, hanno indotto il legislatore costituzionale a prevedere un *quorum* in definitiva più basso anche a discapito della natura *bipartisan* della sua designazione). Con ciò non si intende, come messo in luce in precedenza<sup>98</sup>, proporre una riduzione del *quorum* per l'elezione dei giudici della Corte costituzionale da parte del Parlamento in seduta comune, ma si vuole mettere in luce – più semplicemente – che il Parlamento dovrebbe prendere più seriamente anche il ruolo che gli spetta nella nomina dei giudici costituzionali, nella consapevolezza dei problemi non affatto secondari che possono essere causati dal ritardo nella nomina dei giudici costituzionali. Ed è proprio per indurre le forze politiche verso questo risultato che potrebbe essere utile continuare a convocare il Parlamento in seduta comune.

---

<sup>95</sup> R. PINARDI, *Il problema dei ritardi parlamentari nell'elezione dei giudici costituzionali tra regole convenzionali e rimedi de iure condendo*, cit., 1834.

<sup>96</sup> In riferimento alla mancata sostituzione della Presidente Sciarra, C. CARUSO, P. FARAGUNA, *La Corte costituzionale a ranghi ridotti: inefficienze e rischi derivanti dalla perdurante mancata elezione del quindicesimo giudice costituzionale*, cit., sottolineano che «La tattica "attendista" sembra avere motivazioni schiettamente politiche. Piuttosto che cercare attivamente un accordo immediato con l'opposizione (o una parte di essa) – attraverso l'individuazione di un profilo almeno parzialmente condiviso, oltre il perimetro della maggioranza che sostiene il governo – la coalizione governativa sembra voler esprimere un candidato "identitario", verosimilmente vicino a Fratelli d'Italia, partito di maggioranza relativa. Peraltro, eleggendo contemporaneamente quattro giudici costituzionali a dicembre [...] la maggioranza potrebbe ambire a nominare tre giudici, scegliendo, sulla base di convenienze contingenti, quale partito della frammentata opposizione premiare con l'individuazione dell'ultimo giudice».

<sup>97</sup> Come sostiene A. PUGIOTTO, *Come e perché vincere la tentazione di una Corte costituzionale ad assetto variabile*, cit., 413, «la modalità "conclave" ha il pregio dell'immediata agibilità. Il suo andamento costringerebbe, gioco forza, a un accordo parlamentare. Il suo prolungarsi aprirebbe spazi per un'autonoma determinazione di deputati e senatori (secondo una dinamica di successo, cui abbiamo assistito nell'ultima elezione alla presidenza della Repubblica)».

<sup>98</sup> *Supra* § 3.



## 5. Considerazioni conclusive

Alla luce delle considerazioni che precedono sembra potersi affermare che per tentare di risolvere il problema indagato, potrebbero certamente rilevarsi utili alcune modifiche alle regole di rango costituzionale od ordinario previste attualmente nell'ordinamento, che riguardano, come detto, sia le modalità di elezione della Corte costituzionale, sia il suo funzionamento, nonché lo *status* dei giudici costituzionali.

Tra le diverse proposte di modifica che sono state analizzate, come sottolineato in precedenza, quella più coerente con l'attuale sistema costituzionale sembrerebbe essere quella di attribuire, in caso di mancata e prolungata nomina del giudice costituzionale da parte del Parlamento in seduta comune, l'esercizio anticipato del potere di nomina da parte dell'organo (Presidente della Repubblica o supreme magistrature) cui competerebbe la sostituzione del primo giudice in scadenza<sup>99</sup>.

In tal modo, infatti, si garantirebbe una composizione piena della Corte costituzionale – risolvendo dunque i problemi derivanti dall'inerzia parlamentare – senza andare ad incidere oltremodo e per lunghi periodi sull'equilibrio della composizione della Corte costituzionale stessa.

Tuttavia, se come si è cercato di dimostrare, l'obiettivo è anche quello di incentivare una maggiore responsabilità delle forze politiche, promuovendo un'elezione più tempestiva dei giudici affinché la Corte costituzionale sia sempre nella pienezza della sua composizione, potrebbe risultare decisivo – a Costituzione vigente – anche il solo ricorso alla convocazione continua del Parlamento in seduta comune. In questo modo, le forze politiche sarebbero in qualche misura “costrette” a trovare un accordo al fine di nominare i giudici costituzionali vacanti.

Dopotutto, la finalità ultima è quella di assicurare la completa composizione della Corte costituzionale, e ciò può avvenire sia attraverso accordi diretti a tutelare il pluralismo della componente di elezione parlamentare dei giudici costituzionali, sia mediante la convergenza politica su personalità riconosciute per la loro indipendenza e terzietà rispetto agli schieramenti politici: l'importante è che si giunga alla nomina dei giudici costituzionali.

---

<sup>99</sup> *Supra* § 3.3.