



2025 FASCICOLO II

Quirino Camerlengo

Sulla riflettanza politica degli organi costituzionali di garanzia

6 maggio 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Quirino Camerlengo

Sulla riflettanza politica degli organi costituzionali di garanzia*

SOMMARIO: 1. Organi di garanzia e (ir)responsabilità politica: spunti introduttivi. – 2. La riflettanza politica. – 3. Sulla rielezione del Presidente della Repubblica uscente: la “prima opzione”. – 4. Sul ritardo del Parlamento nella elezione dei giudici costituzionali: inadempimento o ponderazione? – 5. Dalla (ir)responsabilità alla riflettanza politica: riflessioni di sintesi.

ABSTRACT: *The guarantor bodies (President of the Republic and Constitutional Court) are not politically responsible. However, the “political factor” is a constant in their institutional activities. This factor may have a weight at the time of their election. This paper proposes the notion of “political reflectance” to define the incidence of this factor in the choice of the guarantor bodies.*

1. Organi di garanzia e (ir)responsabilità politica: spunti introduttivi

La nostra Costituzione esclude ogni forma di responsabilità politica degli organi di garanzia¹.

Diversamente da un organo politico come il Governo, per due istituzioni preposte, ciascuna nell’ambito delle rispettive attribuzioni, alla tutela della legittimità costituzionale, come il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, non è prevista alcuna sanzione applicabile per ragioni politiche. Il Governo può subire una mozione di sfiducia. Il Governo è costretto a rassegnare le dimissioni anche quando cade su una delibera oggetto di una questione di fiducia. Analogo obbligo grava sul singolo ministro sfiduciato individualmente. Per il Presidente e per la Corte il diritto costituzionale non contempla alcun meccanismo di rimozione dalla carica per ragioni politiche.

La sanzione per responsabilità politica è la caducazione della carica.

* Quirino Camerlengo è professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell’Università degli Studi di Milano Bicocca.

¹ Punto di partenza per ogni riflessione in argomento resta G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1965. Più di recente C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018. Per altro verso, sulla “diarchia” di questi organi di garanzia v. A. SPADARO, *Storia di un «consolato» di garanzia: il Presidente-garante e la Corte-custode a cinquant’anni dall’inizio dell’attività della Consulta*, in A. Ruggeri (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, ESI, 597 ss.



Il Presidente della Repubblica non è politicamente responsabile e, dunque, non può essere revocato né obbligato a rassegnare le dimissioni adducendo motivi di ordine politico². La responsabilità politica dei suoi atti è traslata sul Governo per effetto della controfirma. I Costituenti hanno inteso ribadire il principio, di matrice anglosassone, secondo cui, in un regime parlamentare dove il Capo dello Stato è estraneo al rapporto di fiducia tra legislativo ed esecutivo, «the King Can Do No Wrong».

La Corte costituzionale è giudice di legittimità e, come tale, dal suo sindacato è esclusa «ogni valutazione di natura politica», come recita l'art. 28 della legge n. 87 del 1953. Non potendo esprimere apprezzamenti di carattere politico, la Corte non è esposta a tale sanzione quando sorretta da motivazioni della stessa natura. Nessuna sanzione politica è prevista per i singoli giudici costituzionali.

Nondimeno, gli atti posti in essere da questi due organi di garanzia non sono estranei alla politica. Non sono, cioè, immuni da valutazioni, apprezzamenti, critiche, riflessioni che, pur estranee alla materia oggetto di disciplina costituzionale concorrono ad alimentare la vitalità del sistema costituzionale complessivamente cosiddetto: il sistema cioè, che amalgama norma e organi, materiale giuridico e comportamenti e relazioni istituzionali. Il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale sono esposti al rischio di subire obiezioni, doglianze, persino invettive sulla base di rilievi di carattere politico. Un atto presidenziale, per quanto conforme a Costituzione, può suscitare biasimo o disappunto da parte di chi vi scorge una più o meno chiara e tangibile attitudine ad entrare nel gioco politico. Una decisione della Corte costituzionale, pur sorretta da motivazioni solide e incontrovertibili, può essere criticata e contestata adducendo argomentazioni di opportunità e convenienza politica.

Se il diritto costituzionale non contempla alcuna “sanzione”, allora non c'è responsabilità politica. E se non c'è responsabilità politica, allora l'operato di una determinata carica istituzionale non può essere sindacato, sempre in termini di “responsabilità”, per ragioni di natura appunto politica: ci sarebbe spazio, in questi casi, per critiche, manifestazioni di biasimo, contestazioni, ma nulla che possa incidere sulla stabilità e permanenza della carica, dal momento che solo il diritto costituzionale potrebbe operare in questa direzione.

La rigidità di questa chiusura è testimoniata dal tentativo, diffuso in dottrina, di distinguere tra responsabilità politica “istituzionale” e responsabilità politica “diffusa”³. L'elemento di discriminazione è dato dalla previsione, o meno, di conseguenze sulla titolarità della carica in virtù di esplicite previsioni costituzionali. Più precisamente, la prima tipologia di

² Cfr. A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, Giappichelli, 2010, 27 ss.

³ Su questa distinzione, che risale a diversi scritti di Vittorio Emanuele Orlando, rinvenibili in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1940, 345 ss., 417 ss., 457 ss., 461 ss., v. G.U. RESCIGNO, voce *Responsabilità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1988, 1341 ss. V. anche F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2011, 354.



responsabilità politica include i casi in cui un soggetto, che chiama a rispondere politicamente un altro soggetto, risulta titolare di un potere formale di rimozione o, comunque, di un diritto di critica qualificato, tale da provocare le dimissioni dell'organo giudicato politicamente responsabile. È, invece, "diffusa" la responsabilità politica alla quale non segue alcuna misura oggettiva di questa natura, risolvendosi la chiamata a rispondere in una libera censura carente di formali conseguenze afflittive⁴.

Questa distinzione è stata pensata per immaginare un'estensione del campo di operatività della responsabilità politica anche oltre i casi in cui il diritto costituzionale contempla espressamente una sanzione quale quella del venir meno della titolarità della carica. Così, ad esempio, si sostiene che un parlamentare non rieletto abbia subito una forma di responsabilità politica per aver esercitato troppo liberamente il proprio mandato, interpretando cioè in modo troppo disinvolto la guarentigia di cui all'art. 67 Cost.

Senonché, questa distinzione è stata critica da chi, come Angiolini, lamenta il fatto che abbinare alla "libertà di critica" una qualche forma di responsabilità politica ("diffusa" per l'appunto) rischia di ampliare in maniera incontrollata tale forma di responsabilità, ben oltre il perimetro tracciato dal diritto costituzionale⁵ e da chi, come Alessandro Pace, sostiene che quella diffusa sarebbe soltanto una responsabilità di fatto, il che equivale e negarne in radice la stessa natura di responsabilità⁶.

⁴ Per M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, 2016, 1, 2, «si ha responsabilità politica istituzionale solo quando il soggetto attivo del rapporto di responsabilità ha "il potere di rimuovere per ragioni politiche il soggetto passivo": si tratta di un potere giuridicamente qualificato, che genera conseguenze dirette in danno del soggetto passivo o almeno specifiche obbligazioni istituzionali (da noi, il dovere di dimettersi). Si ha, invece, responsabilità politica diffusa "quando un soggetto dotato di potere politico per ciò solo diventa responsabile verso un numero indeterminato e variabile di soggetti", secondo complessi meccanismi che, comunque, non portano mai a conseguenze giuridicamente obbligatorie, ma solo a conseguenze politiche, anche se molto problematiche per chi le subisce (perdita di consenso, di legittimazione, etc.)» (il virgolettato è tratto dall'A. da G.U. RESCIGNO, voce *Responsabilità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 1346 s.)

⁵ V. ANGIOLINI, *Le bràci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 60 ss.

⁶ A. PACE, *Le forme extrapenali di responsabilità del Capo dello Stato*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997, 385. V. anche P. PINNA, *L'errata distinzione tra l'indirizzo politico e la garanzia costituzionale*, in M. Cecchetti, S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Dibattito sul Presidente della Repubblica*, Palermo, Duepunti, 2012, 56, a detta del quale la mancata rielezione di un parlamentare "infedele" è un mero fatto, e non l'esito di un processo comportante una presunta responsabilità politica del medesimo. Non dissimile V. BALDINI, *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana. Tra istanza di razionalizzazione del modello costituzionale e decrittazioni della comunicazione pubblica*, in *Rivista AIC*, 4/2011, 3, a detta del quale «l'esito del mancato rinnovo di consenso elettorale, infatti, non può intendersi senz'altro come sanzione di responsabilità e, anzi, troppo spesso si ricollega unicamente a strategie portate avanti dagli organi di partito che decidono sulla ricandidatura o meno del parlamentare, a prescindere da un puntuale apprezzamento delle specifiche attività svolte da quest'ultimo in esecuzione del mandato».



Così ragionando, diventa giocoforza ammettere che, nel campo dominato dal diritto costituzionale, un'istituzione è politicamente responsabile solo se è prevista sul piano giuridico una specifica misura afflittiva. Diversamente, sempre al cospetto del diritto costituzionale, non si può parlare di responsabilità politica.

Ammettiamo, dunque, che non si possa, al cospetto del diritto costituzionale, parlare di responsabilità politica diffusa. Ammettiamo, però, che anche gli organi di garanzia possono essere toccati, incisi, interessati da reazioni di segno negativo sorrette da motivazioni d'indole politica. In questi casi si potrebbe essere tentati di affermare che una simile circostanza di fatto sia estranea all'opera di qualificazione normativa del diritto costituzionale. Per essere ancora più netti: si *dovrebbe* essere indotti a riconoscere che tali fatti *non hanno rilevanza alcuna* per il diritto costituzionale.

Ebbene, in questa sede si cercherà di dimostrare che non è così, e lo si farà ricorrendo alla nozione di *riflettanza politica*. In fisica (più precisamente in ottica), la riflettanza è la proprietà che una superficie ha di riflettere radiazioni incidenti su di essa⁷.

Gli atti degli organi di garanzia possono essere, a tal fine, considerati come materiali che riflettono, senza assorbire, elementi di carattere politico. Sono materiali composti da elementi giuridici, ma non sono immuni da interazioni con fattori estranei al diritto. E questa interazione può essere descritta, con implicazioni rilevanti per il diritto costituzionale, come riflettanza.

Più precisamente, si tenterà di applicare questo concetto a due fattispecie che riguardano entrambe le istituzioni qui considerate e che hanno sicura rilevanza per il diritto costituzionale:

- a) rielezione del Presidente della Repubblica;
- b) ricomposizione della Corte da parte del Parlamento in seduta comune.

Come si nota, l'attenzione è rivolta a un profilo specifico, che è quello della investitura formale tramite elezioni. Si tratta del momento iniziale da cui ha origine l'azione istituzionale devoluta agli organi qui esaminati. È questa una scelta coerente con le premesse. La responsabilità politica del Governo, infatti, è dal diritto costituzionale collocata proprio agli estremi dell'esperienza istituzionale di questo organo: non solo il Governo (così come il singolo ministro) è tenuto a rassegnare le dimissioni in caso di sfiducia (epilogo), ma lo stesso organo viene meno se la fiducia iniziale non ottiene la prescritta maggioranza (esordio).

Tutto ciò che comunemente viene ricondotto nella controversa nozione di responsabilità politica diffusa investe l'azione in divenire degli organi in parola: tocca, cioè, atti e comportamenti assunti *durante* il periodo di permanenza nella carica.

⁷ Su questa proprietà mi soffermerò più avanti.



2. La riflettanza politica

Cosa s'intende, dunque, per "riflettanza politica"?

In fisica, la *riflettanza* esprime la capacità di un corpo di riflettere la luce incidente su una data superficie: si parla, infatti, di irraggiamento⁸. A sua volta, la *luce* è la porzione di spettro elettromagnetico visibile all'occhio umano. Detto *spettro* è l'insieme di tutte le possibili frequenze della *radiazione elettromagnetica*, intesa come propagazione nello spazio dell'energia del campo magnetico. Dal canto suo, l'*energia* è la grandezza fisica che definisce la capacità di un corpo o di un sistema di compiere lavoro. Il *lavoro* è l'energia scambiata tra due sistemi grazie all'interazione di forze. La *forza* è la grandezza fisica in grado di mantenere o di provocare una variazione dello stato di quiete oppure del movimento di un dato *corpo*.

Proviamo, ora, a trasferire queste nozioni nello spazio costituzionale⁹.

La Costituzione ha definito una complessa struttura (corpo) in cui coesistono tanto elementi normativi (principi e regole), quanto elementi strutturali (istituzioni e organi): regole giuridiche e organizzazioni, dove le prime fissano cogenti modelli di comportamento e le seconde si uniformano a queste nella loro concreta azione¹⁰. Questa struttura opera come presidio dei diritti fondamentali, attraverso un apparato istituzionale retto dal principio della separazione dei poteri, a due condizioni: in primo luogo, se è costruito come sistema¹¹, nel senso che le sue parti, per quanto diverse, si armonizzano tra loro in un assetto quindi caratterizzato da intrinseca coerenza (dimensione statica); in secondo luogo, se è in grado di agire e di funzionare per realizzare la propria attitudine garantista come limite del potere per la protezione dei diritti fondamentali (dimensione dinamica).

Questa struttura si articola in organi titolari di poteri, questi ultimi da intendere come capacità giuridiche speciali preordinate al soddisfacimento di interessi generali trattandosi di entità pubbliche¹². Ogni elemento di questa struttura dispone di una propria sfera di attribuzione¹³. La convivenza di queste riposa su di un equilibrio definito dai principi e dalle regole dettati innanzitutto dalla Costituzione.

⁸ G. KORTÜM, *Reflectance Spectroscopy: Principles, Methods, Applications*, New York, Springer, 1969, e B. HAPKE, *Theory of Reflectance and Emittance Spectroscopy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

⁹ Q. CAMERLENGO, *Lo spazio costituzionale: un inquadramento teorico*, in *Rivista AIC*, 3/2023, 49 ss.

¹⁰ Sulla piena inclusione delle istituzioni nella nozione di Costituzione v. C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker und Humblot, 1928, trad. it., *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, 23, a detta del quale «non esiste nessun sistema costituzionale chiuso di genere puramente normativo». V., quindi, C. MORTATI, voce *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, 139 ss., e A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione. I) Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano, Giuffrè, 1994, 11 ss.

¹¹ Cfr. V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova, Cedam, 1995, 285 ss.

¹² Cfr. A. CERRI, voce *Potere e potestà*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, Treccani, 1990, 1 ss.

¹³ V., volendo, Q. CAMERLENGO, *Costituzione e poteri impliciti: spunti di riflessione*, in *Rivista AIC*, 1/2025, 226 ss.



La struttura in questione è un organismo vitale, in quanto tale destinato a funzionare¹⁴, ossia a compiere effettivamente gli atti e i comportamenti che hanno giustificato la creazione di ogni singola istituzione in relazione a determinate finalità. In questo senso, si può dire che la struttura costituzionale *lavora* producendo una *energia* determinata dalla interazione di *forze*.

E, così, il Parlamento è stato istituito per porre in essere, innanzitutto, atti normativi direttamente legati alla Costituzione: la legge è la prima forma di invero dei principi costituzionali, il che ne giustifica la qualificazione come fonte primaria del diritto. Altre funzioni sono attribuite a tale organo, ma quella legislativa ne riflette, storicamente e operativamente, la quintessenza. Il Governo è stato istituito per provvedere, al massimo livello di politicità, alla cura concreta degli interessi generali, disponendo a tal fine di un apposito apparato (la pubblica amministrazione). Dal canto suo, l'ordine giudiziario è stato istituito per amministrare giustizia, vale a dire per dirimere controversie o per ripristinare la legalità violata. Il Presidente della Repubblica è stato istituito come organo di equilibrio e moderazione in quanto rappresentante dell'unità nazionale, mentre la Corte costituzionale è stata istituita come custode della Costituzione munita di potere di sindacato della legge e delle altre fonti primarie.

Nel contempo, i principi e le regole costituzionali definiscono l'intelaiatura normativa entro cui sono collocati i rapporti tra tali organi.

Nel passaggio dallo stato di quiete al movimento le diverse componenti della struttura costituzionale interagiscono tra loro e questa relazione è promossa, orientata, condizionata da molteplici e variegate forze. Senza dubbio rileva la variabile sociale: le sollecitazioni provenienti dal tessuto comunitario incidono nel funzionamento di questa struttura nella misura in cui trasmettono impulsi ad agire in una data direzione o a preferire altre soluzioni. Sempre più intensa è l'influenza esercitata dalla variabile economica, e non solo a livello nazionale: gli attori che operano in ambito produttivo o commerciale o finanziario assumono decisioni e contegni tali da condizionare, sino ad ispirare nel merito, le determinazioni assunte sul versante istituzionale. Anche la cultura, quale complesso di contenuti di pensiero idonei ad arricchire l'orizzonte cognitivo e riflessivo verso cui si indirizzano le azioni umane, ha la forza di suggestionare i processi decisionali in atto nella sfera istituzionale.

C'è, però, una forza che più di altre incide sulla vitalità dinamica delle istituzioni, ed è quella rappresentata dal *fattore politico*.

Il potere, vale a dire l'entità che la Costituzione ha inteso limitare e vincolare per garantire l'inviolabilità dei diritti fondamentali, è da sempre ancorato alla politica¹⁵.

¹⁴ Cfr. M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in [Rivista AIC](#), 3/2018, 14, nonché A. MANGIA, *Moti della Costituzione o Mutamento costituzionale?*, in *Dir. cost.*, 2020, 75 ss.

¹⁵ V. M. STOPPINO, *Le forme del potere*, Napoli, Guida, 1974.



Insegna Norberto Bobbio che la politica è «l'attività volta a stabilire le regole e a prendere le decisioni destinate a rendere possibile la convivenza tra un gruppo di persone: una convivenza possibilmente pacifica all'interno e sicura all'esterno, cioè verso altri gruppi»¹⁶. La società si affida ad istituzioni di governo perché siano garantite la pace e la sopravvivenza del legame tra i consociati nonostante le inevitabili differenze e aspirazioni. Questa delega ha comportato la rinuncia ad una idea assoluta di libertà, così come ha determinato la traslazione dell'uso della forza a queste stesse istituzioni, che ne hanno così acquisito il monopolio. L'azione svolta da tali istituzioni consiste nell'esercizio di poteri, dunque, di strumenti in grado anche di imporsi alla generalità dei consociati in vista del perseguimento di interessi generali.

Osserva sempre Bobbio che «generalmente si usa il termine “politica” per designare la sfera delle azioni che hanno un qualche riferimento diretto o indiretto alla conquista e all'esercizio del potere ultimo (o supremo o sovrano) in una comunità di individui su un territorio»¹⁷. Le variegate forme di potere teorizzate o praticate nella storia dell'umanità non fanno altro che riflettere la centralità del momento politico. Già nella *Politica*, Aristotele, distinguendo fra tre forme tipiche di potere in base al contesto sociale di riferimento, qualifica “politico” il potere dei governanti sui governati, dunque il potere che si esplica all'interno della *polis*. La politica è così orientata verso il soddisfacimento del bene comune, dal momento che «l'autorità politica è quella esercitata su liberi ed eguali»¹⁸. Quanto, poi, si riveli effimero il riferimento funzionale al “bene comune” è dimostrato, tra l'altro, da Machiavelli il quale, evocando le qualità del leone e della volpe, ancorò alla forza e all'astuzia la conquista e la conservazione del potere politico¹⁹. Sarà, poi Carl Schmitt ad accentuare la componente antagonistica del potere, propugnando la contrapposizione tra amico (*Freund*) e nemico (*Feind*) e, soprattutto, prestando particolare attenzione proprio all'*hostis* quale matrice dell'agire politico: è solo «nel concetto di nemico [che] rientra l'eventualità, in termini reali, di una lotta»²⁰. Quella lotta che già troviamo nell'hobbesiano *homo homini lupus* (e nel *bellum omnium contra omnes*) e che ritroviamo, tempo dopo, nella marxiana lotta di classe²¹.

¹⁶ N. BOBBIO, *Elementi di politica. Antologia*, Torino, Einaudi, 2010, VII.

¹⁷ N. BOBBIO, *op. ult. cit.*, 6, il quale precisa che per potere s'intende «la capacità di un soggetto di influenzare, condizionare, determinare il comportamento di un altro soggetto».

¹⁸ ARISTOTELE, *Politica*, I, 7, 1255b, nel volume curato da C.A. Viano, Torino, Utet, 1955, 65.

¹⁹ N. MACHIAVELLI, *Il Principe* (1513-1514), cap. XVIII: «sendo adunque uno principe necessitato sapere bene usare la bestia, debbe di quelle pigliare la golpe et il leone; perché il leone non si difende da' lacci, la golpe non si difende da' lupi» (nel volume curato da L. Firpo, Torino, Einaudi, 1961, 85).

²⁰ C. SCHMITT, *Der Begriff des Politischen*, München, Duncker und Humblot, 1932, trad. it., *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972, 117.

²¹ Invece, sulla politica come “pace” v. G. SARTORI, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House, 1987, 41 ss.



Il diritto, dal canto suo, è esso stesso espressione di potere: è, cioè, il risultato dell'esercizio di una capacità giuridica soggettiva che permette al suo titolare d'imporre ai consociati modelli coattivi di comportamento, spesso provvisti di un apparato sanzionatorio più o meno incisivo e pesante²². Negli Stati che hanno ricevuto l'eredità del costituzionalismo liberale, il diritto, nella sua massima espressione che è appunto la costituzione, è limite al potere: ne definisce le modalità di esercizio, ne erige confini invalicabili, a volte ne orienta i contenuti, tutto ciò affinché non siano lesi i diritti fondamentali intorno ai quali si è perfezionato il patto tra autorità e società.

E la politica? Se ne possono cogliere le potenzialità riflettendo sul suo rapporto con il diritto.

Il diritto positivo non è un insieme di prescrizioni assimilabili alle regole destinate a far funzionare apparati meccanici, trovando invece nella politica il seme e la guida per le sue specifiche determinazioni, resta indefettibile la questione del fondamento stesso del diritto e, più in generale, del potere di cui esso è manifestazione. Lo ha ribadito di recente Massimo Luciani: soffermando l'attenzione sul costituzionalismo, egli ha notato che «perché avesse senso porsi la questione della *limitazione* del potere doveva essere preliminarmente risolta quella della sua *fondazione*, poiché ingegnarsi alla limitazione di un potere non legittimamente fondato sarebbe stata cosa priva di consequenzialità logica»²³. E qui entra in gioco la politica, quanto meno negli sviluppi più recenti della questione. Invero, si è posto un problema di *legittimazione* appunto politica del potere quando essa è stata cercata nella sovranità popolare, così affrancandosi dalla matrice divina sino a quel momento dominante. Non "legittimità", che è la perimetrazione di ciò che il potere e il diritto possono fare o disporre, né tanto meno "legalità", che riguarda le modalità di esercizio del potere anche normativo: la "legittimazione" è l'esito della ricerca del fondamento ultimo del potere e, dunque, anche del diritto e persino della stessa costituzione, che per disciplinare e limitare il potere ha bisogno essa stessa di essere legittimata²⁴. E, infatti, la costituzione, attraverso il potere costituente di cui essa è espressione, è ancorata alla sovranità popolare, quale titolo

²² Sul potere politico come "fondamento esterno" del diritto v. L. FERRAJOLI, *Principia Juris. Teoria del diritto e della democrazia. 1) Teoria del diritto*, Bari-Roma, 2012², 850. Come, poi, ha finemente osservato P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Bari-Roma, Laterza, 2003, 7, «il potere politico, divenuto sempre più – nel corso dell'età moderna – uno Stato, cioè una entità totalizzante tendente a controllare ogni manifestazione del sociale, ha mostrato un crescente interesse per il diritto, riconoscendovi con estrema lucidità un prezioso cemento della sua stessa struttura».

²³ M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, Giuffrè, 2023, 71.

²⁴ Cfr. A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *Legalità e legittimità*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1960, 1307 ss., nonché T. WÜRTEMBERGER, *Legitimität, Legalität*, in *Geschichtliche Grundbegriffe*, vol. III, Stuttgart, Klett-Cotta, 1973, 138.



di legittimazione e, dunque, di autorizzazione prima e accettazione poi da parte dei consociati a svolgere tale suprema funzione²⁵.

Ebbene, questa interazione di forze, innescando e guidando il funzionamento della struttura costituzionale, può essere assimilata proprio a quella grandezza fisica, qualificata dalle scienze naturali come lavoro, che – come si è detto – produce energia. Questa energia si propaga nello spazio globale (società, gruppi, individui, istituzioni) definendo, in maniera dinamica, un equilibrio tra la forza magnetica esercitata dalla Costituzione (che attrae verso di sé le diverse manifestazioni di potere per limitarle e vincolarle a presidio dei diritti fondamentali) e l'azione centrifuga dispiegata da tutte quelle variabili che vorrebbero seguire proprie traiettorie di sviluppo, a cominciare proprio dal fattore politico.

Questo equilibrio non è fisso una volta per tutte, essendo condizionato dalla miscela di variabili che, come tali, non hanno un assetto definito e costante. Nondimeno, queste combinazioni non sono infinite, perché se lo fossero davvero ne verrebbe conseguentemente meno la funzionalità stessa della Costituzione, che quell'equilibrio intende ricercare e preservare. C'è, dunque, uno spettro, più o meno ampio, di possibili combinazioni tra forze eterogenee (ma comunicanti). Quando una di queste combinazioni viene percepita dagli attori istituzionali, allora si ha quel fenomeno di irraggiamento di luce che, come si è anticipato attingendo alle scienze fisiche, determina la riflettanza, quale fenomeno che concorre, al pari della responsabilità, a definire il rapporto tra politica e azione istituzionale al cospetto del diritto costituzionale.

Certamente, "energia" e "luce" non sono entità trasferibili *de plano* sul versante in cui operano le tradizionali categorie del diritto costituzionale. Ciononostante, se ne può teorizzare la presenza anche in questo ambito proprio pensando al peso assunto dalla politica che – si badi bene – non è un elemento rilevante esclusivamente sul piano fattuale, ma è un fattore incorporato nella materia costituzionale. Del resto, la Costituzione si pone al crocevia tra diritto e politica²⁶. Essa riflette il tentativo di razionalizzare le molteplici forme di

²⁵ Cfr., tra i tanti punti di vista, D. STERNBERGER, *Legitimacy*, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. IX, New York-London, Collier-Macmillan, 1968, 244 ss.; N. BOBBIO, *Sul principio di legittimità*, in *Id., Studi per una teoria generale del diritto*, Torino, Giappichelli, 1970, 80 ss.; J. HABERMAS, *Legitimationsprobleme im modernen Staat*, in *Merkur*, 1976, 332, 37 ss.; S.J. GOULD, *Legitimacy*, in V. BOGDANOR (ed.), *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*, Oxford-New York, Blackwell, 1987, 333; D. BEETHAM, *The Legitimation of Power*, London, Macmillan, 1991, 37 ss.

²⁶ V., in particolare, G. ZAGREBELSKY, *Premessa*, a C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, ristampa, Milano, Giuffrè, 1998, XXXI, per il quale la Costituzione è «politicizzata in quanto oggetto di un'incessante contesa della politica (...) e politicizzante in quanto estesa a diffondere tutti i principi politici in tutti i campi della vita collettiva regolati dal diritto». Dal canto suo, M.R. FERRARESE, *Diritto e politica nell'analisi sociologica*, in *Dem. dir.*, 1983, f. 6, 153, ha fatto notare che «il rapporto tra diritto e politica ha trovato, sì, una sua sistemazione istituzionale nella geometria dello Stato moderno, ma i suoi ambiti di effettività sfuggono agli schemi puramente formali, quali quelli definiti dalle formule costituzionali». Cfr. anche D. GRIMM, *Recht und*



manifestazione della politica sul versante istituzionale. Molte categorie politiche hanno inciso sul diritto costituzionale: dall'indirizzo politico alla rappresentanza politica, dalla controversa nozione di costituzione materiale alle convenzioni come fonti di regole politiche destinate a reggere i rapporti tra gli organi costituzionali.

La politica si riverbera, così, sugli atti assunti da *tutte* le istituzioni operanti nello spazio costituzionale, inclusi gli organi di garanzia. Questi ultimi, pur non adottano decisioni politiche in senso proprio, assumono comportamenti e pongono in essere atti che entrano in contatto con il fattore politico. Ed è proprio la qualità e la misura di questo contatto a determinare il tasso di riflettanza politica²⁷.

Una superficie scura riflette poco.

Un Presidente o una Corte che non lasciano trasparire alcuna colorazione, neppure una sfumatura, politica, rivestono le rispettive decisioni di patine opache che, come tali, hanno un tasso di riflettanza estremamente basso. Ciò significa che pochissima luce politica viene restituita agli attori politici, i quali così non avvertono il bisogno di considerare il fattore politico come variabile nell'assunzione di decisioni che riguardano la scelta da esprimere con l'elezione.

Una superficie chiara riflette molto.

Un Presidente o una Corte che, in qualche modo, lasciano trasparire dai rispettivi atti una qualche, tangibile e riconoscibile colorazione politica, attribuiscono ai relativi atti un tasso di riflettanza molto alto. Ciò significa che questa luce verrà intercettata dagli attori politici e tradotta in criteri ed elementi di valutazione da utilizzare in occasione dell'elezione alle rispettive cariche.

In sintesi, più è alto il tasso di riflettanza politica, maggiore sarà l'incidenza del fattore politico nei frangenti istituzionali in cui si eleggono i titolari di queste cariche.

Perché si rimanga entro i confini tracciati dal diritto costituzionale, è necessario che l'azione politica degli organi di garanzia sia *costituzionalmente sostenibile*²⁸.

Politik, in *Rass. pubbl.*, 1970, 585 ss., e P. COSTANZO, *Circuito della politica e circuito del diritto: quale equilibrio nel moderno Stato costituzionale? (un sguardo comparato)*, in *Giur. it.*, 2009, 788 ss.

²⁷ M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, Giuffrè, 2010 569, ha osservato che il Presidente della Repubblica non può «essere parte», potendo però «prendere parte» alla contesa politica ove il suo intervento si giustifichi per «il buon funzionamento delle istituzioni o perché lo impone il mantenimento dell'unità nazionale». Da canto suo, oltre alla fisiologica connotazione politica dei giudizi rimessi alla Corte costituzionale, A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2019, 268, ha illustrato molto bene come le attività istituzionali extrafunzionali della Corte stessa (incontri con altre Corti, attività divulgative e di contatto diretto con il pubblico) abbiano dimostrato come in questi casi la Corte «opera nella società come se fosse un qualsiasi attore della *scena politica*».

²⁸ Cfr. Q. CAMERLENGO, [La sostenibilità costituzionale: profili teorici e scenari applicativi](#), in questa [Rivista](#), [2023/1](#), 1 ss.



Questa condizione è soddisfatta, innanzitutto, quando tali organi non assumono atti e comportamenti riferibili ai rapporti di forza tra gli attori politici. In altri termini, agli organi di garanzia la Costituzione preclude l'accesso alla competizione politica o prendendo le parti di uno dei contendenti o ponendosi come alternative ai partiti e ai movimenti in campo.

In secondo luogo, l'azione politica degli organi di garanzia è costituzionalmente sostenibile quando rimane all'interno del perimetro tracciato dai principi costituzionali. Invero, i principi altro non sono che la trasposizione in ambito giuridico di valori, a loro volta qualificabili come concezioni ideali verso cui tendere per raggiungere un assetto sociale coerente con queste preferenze²⁹. I principi costituzionali non esauriscono la loro intrinseca natura in un freddo e asettico materiale normativo. In essi si condensano visioni, punti di vista, ideali, per l'appunto valori che, grazie a questa trasposizione penetrano nel mondo giuridico acquisendo la forza della coattività³⁰. Pensiamo, ad esempio, al principio costituzionale di eguaglianza sostanziale³¹. Questo principio è la consacrazione di una concezione politica di matrice socialdemocratica, orientata verso un interventismo pubblico nei rapporti sociali ed economici. È la trasposizione giuridica di un nuovo modo di intendere il rapporto tra Stato e società, dove il primo non assiste più passivamente di fronte a quella carenza di beni essenziali a far venir meno il divario, di fatto, tra l'astratta titolarità dei diritti fondamentali e l'effettivo godimento degli stessi³².

Ebbene, gli organi di garanzia agiscono politicamente, in modo costituzionalmente sostenibile, quando si fanno interpreti di tali principi applicandoli (dimensione giuridica) e facendone emergere l'ontologica dimensione valoriale (dimensione politica). Il principio costituzionale, nella sua effettiva operatività, non si risolve nella scelta binaria tra due soluzioni, una antitetica all'altra, ma esprime un ampio spettro di modalità e forme di invero la cui scelta finisce coll'essere essa stessa una opzione politica. Tornando all'esempio dapprima descritto, quando la Corte costituzionale afferma e ribadisce che i diritti sociali sono diritti condizionati, come tali soggetti alla regola della gradualità, non fa

²⁹ Come si è cercato di dimostrare in Q. CAMERLENGO, [Valori e identità: per un rinnovato umanesimo costituzionale](#), in questa [Rivista](#), 2022/II, spec. 779 ss. Sull'idea di una «well-ordered society», tale perché «regolata dalla sua concezione pubblica di giustizia», v. J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1971, trad. it., *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 2019, 428 ss.

³⁰ Basti pensare alla distinzione tra principi e norme programmatiche, a cominciare dalla nota sentenza [n. 1 del 1956](#) della Corte costituzionale. V., in argomento, R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, Giuffrè, 1988, 179 ss.

³¹ Su cui C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 63 ss.; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, Cedam, 1984, A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002; C. GIORGI, *Il principio di eguaglianza: culture politiche e dibattito costituente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 9 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio "sconfinato"*, in [Rivista AIC](#), 2021, 4, spec. 39 ss.

³² V. Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, Il Mulino, 2013, spec. 34 ss.



che accedere ad una modalità mite o discreta di inveroamento del principio di eguaglianza sostanziale³³. Se e quando la Corte stessa abbandonerà questo schema, per parificare pienamente i diritti sociali ai diritti di libertà, allora si potrà riconoscere in questa evoluzione il segno di una precisa opzione politica, quale forma massima o estrema di inveroamento dell'eguaglianza sostanziale. Quando il Presidente della Repubblica si oppone alla nomina di un ministro, allegando determinati principi costituzionali, in verità compie una scelta politica perché da quei principi egli trae uno dei contenuti sostanziali in essi contenuti e sintetizzati³⁴.

Ancora. Quando il Presidente della Repubblica (ad esempio avvalendosi dei poteri di esternazione) assume un atteggiamento più attivo, rendendo cioè più dinamica la "fisarmonica" che descrive il proprio complesso di attribuzioni³⁵, egli non fa che interpretare il ruolo ad esso assegnato dai principi costituzionali secondo una visione politica più spinta, e pur sempre insita in quegli stessi principi³⁶. Lo stesso dialogo con il legislatore ordinario, intrapreso dalla Corte costituzionale quando, di fronte a questioni sensibili, ritiene lasciare al medesimo il compito di porre rimedio ad un vizio riscontrato, non è che il riflesso di una concezione politica che non è – si badi bene – adesione ad una piattaforma ideologica, ma è piuttosto l'adesione ad uno dei possibili modi di intendere, dal punto di vista dell'interesse generale, l'assetto complessivo dei rapporti tra gli organi costituzionali.

Non si può parlare di questa azione politica, costituzionalmente sostenibile, come espressione di un presunto indirizzo politico dei due organi di garanzia³⁷. Il Presidente e la Corte non concepiscono alcun programma da cui attingere per alimentare e coltivare un simile indirizzo. Si tratta, piuttosto, di una complessa opera di inveroamento dei principi costituzionali protesa ad attualizzare le potenzialità appunto politiche insite negli stessi.

In definitiva, riprendendo le parole che Zagrebelsky e Marcenò hanno dedicato alla Corte ma che ben possono estendersi al Presidente della Repubblica, le ragioni degli organi di

³³ Cfr. almeno A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, Jovene, 1999; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, Giappichelli, 2000; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001; M. BENVENUTI, voce *Diritti sociali*, in *Dig. IV ed., Disc. pubbl.*, agg. V, Torino, Utet, 2012, 219 ss.

³⁴ Sul caso Savona v., per tutti, G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, Giappichelli, 2020, 99 ss.

³⁵ Secondo la nota metafora coniata da Giuliano Amato. Cfr. G. PASQUINO, *Italian Presidents and their Accordion: Pre-1992 and Post-1994*, in *Parliamentary Affairs*, 2012, 845 ss., e A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in federalismi.it, 2018, 12, 1 ss.

³⁶ Che, infatti, definiscono la posizione costituzionale del Presidente della Repubblica in modo sufficientemente elastico e adattabile. V. S. GALEOTTI, B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. IV ed., Disc. pubbl.*, XI, Torino, Utet, 1996, 417 ss., nonché G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, in M. Benvenuti, R. Bifulco (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, IV, Torino, Giappichelli, 2022, spec. 185 ss.

³⁷ Quanto al Presidente della Repubblica v., *infra*, par. 3.



garanzia «stanno nella difesa della politica intesa in altro senso: come tenuta del quadro d'insieme della vita della *polis*, cioè della Costituzione, anch'essa, a sua volta e in questo senso, documento *politico* per antonomasia»³⁸.

3. Sulla rielezione del Presidente della Repubblica uscente: la “prima opzione”

Sino al 2013, nel silenzio della Costituzione, si dibatteva circa la rieleggibilità alla carica di Presidente della Repubblica. Tutte le soluzioni sembravano aperte e degne di pari dignità: sia quella che negava una simile eventualità, sia quella che l'ammetteva, magari immaginando una sola rielezione³⁹. Le rielezioni di Napolitano e di Mattarella hanno rimosso il dubbio⁴⁰.

Sia chiaro. Ciò non significa che non vi siano state reazioni negative o anche solo di preoccupazione circa la possibile consacrazione di una sorta di investitura monarchica del Presidente della Repubblica (rieletto sì, ma quante volte?). Sarà sufficiente, in questa sede, riportare la riflessione di sintesi formulata da Massimo Luciani, che sdrammatizza la questione: «la rielezione non costituisce uno strappo istituzionale, così come non può esserlo nessuna scelta che sia rispettosa della Costituzione e si muova entro il patrimonio di alternative ch'essa conferisce alla politica»⁴¹.

Ammettiamo che la lacuna costituzionale sia stata colmata da una regola in grado di trovare applicazione anche in futuro. Se fosse così, la rielezione del Presidente uscente, quanto meno al termine del primo mandato⁴², potrebbe considerarsi la *prima opzione*

³⁸ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II) Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, Il Mulino, 2018², 52.

³⁹ Si rinvia, al riguardo, alla ricostruzione di F. PETRANGELI, *Commento all'art. 85*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, 1665 s. V., altresì, G. GRASSO, *Sub art. 85*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, Il Mulino, 2021², 178 s. Una ricca rassegna bibliografica è reperibile in M. CARRER, *Gli equilibri costituzionali alla prova della rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Queste istituzioni*, 2023, 1, 23, n. 2, al quale si rinvia anche per una puntuale ricostruzione del dibattito in seno all'Assemblea costituente (24 ss.). V. anche F. SACCO, *L'elezione del Capo dello Stato: questioni procedurali, rieleggibilità e responsabilità politica dell'organo presidenziale*, in *Dir. pubbl.*, 2006, 931 ss.

⁴⁰ Sulle proposte di introduzione in Costituzione di un esplicito divieto di rielezione v. D. PARIS, *Brevi note sulla disciplina costituzionale dell'elezione del Presidente della Repubblica, tra storia e riforme*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 2024, 11, 113 s.

⁴¹ M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in [Osservatorio costituzionale](https://www.osservatoriocostituzionale.it), 2/2022, 11. Per S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, lettera 02/2022, nel [sito AIC](https://www.aic.it), 1/2022, la rielezione conferma la «forte capacità di adattamento [della forma di governo parlamentare, ndr] derivante dalla elevata elasticità delle relazioni» tra gli organi costituzionali.

⁴² Non s'intende indugiare sul numero di rielezioni compatibili con il dettato costituzionale. Vista la durata dell'incarico presidenziale, e siccome oggi parlare di “terzo mandato” è ... impopolare, vi sarebbero buone



rimessa alla valutazione del collegio elettorale⁴³. Se fino ad oggi si è rivelato inesatto parlare di candidature formali alla carica in oggetto, con questa prima opzione si avrebbe di fatto un vero e proprio candidato sottoposto al voto del Parlamento in seduta comune. Ovviamente, non sarebbe così se il Capo dello Stato uscente si dichiarasse non disponibile a riassumere questa carica.

Dire che si tratta di “prima opzione” non significa certo sostenere che essa sia l’unica e obbligatoria strada da percorrere. Si tratta, piuttosto, di riconoscere un *modus operandi* del Parlamento in seduta comune che, prima di vagliare altre e diverse soluzioni, considera come scelta su cui confrontarsi la riconferma del Presidente uscente.

Chi scrive è consapevole dell’azzardo teorico così tentato. Parlare di “prima opzione” suona come affermare l’esistenza di un vero e proprio vincolo gravante sugli elettori i quali, sino ad oggi, hanno goduto di una ragguardevole libertà di manovra nell’individuazione della personalità da portare al Quirinale. Di fronte ad uno scenario così incerto e cangiante, si può comunque tentare di misurare la fondatezza di questa tesi.

Ebbene, nei vari e disparati commenti che si sono susseguiti v’è chi ha sostenuto che la rielezione si sia rivelata la soluzione “più comoda”. Non solo: persino in occasione della prima investitura il Parlamento può essere indotto a scegliere un certo Presidente già immaginando una sua rielezione dopo sette anni⁴⁴.

A sostegno della tesi della prima opzione si può evocare l’opinione di chi ha ritenuto la rielezione come una «fattispecie normale», indipendente quindi dal verificarsi di eccezionali situazioni di crisi tali da giustificare questa richiesta di disponibilità: «la responsabilità politica di chi arrivi alla più alta carica dello Stato deve potersi attuare non solo in maniera quotidiana e diffusa attraverso la libera e pur sempre rispettosa discussione nel Paese e nel Parlamento delle sue decisioni e dei suoi comportamenti pubblici, ma anche in modo periodico e istituzionalizzato mediante la verifica da parte del suo collegio elettorale che può

ragioni per escludere una terza elezione consecutiva, anche se il sistema costituzionale non parrebbe escluderlo.

⁴³ Al riguardo D. PARIS, *op. cit.*, 116, ha scritto che «la prassi più recente non ha solamente reso la rielezione un’opzione realmente praticabile, ma la ha altresì resa l’opzione preferenziale, o quantomeno la prima opzione con cui il collegio sarà chiamato a confrontarsi. Dopo due rielezioni, sembra prevedibile che, al termine del primo mandato del nuovo, o della nuova, Presidente, le forze politiche si domanderanno per prima cosa se confermare o meno il Presidente uscente e solamente quando, per qualsiasi ragione, politica o personale, tale ipotesi venga scartata, si aprirà allora la discussione sul successore». Non così, invece, E. FURNO, *Il settennato presidenziale tra rieleggibilità e semestre bianco*, in *Nomos*, 1/2023, 14, il quale paventa il rischio che «l’eccezione si trasformi da *extrema ratio* in una modalità “ordinaria” di selezione del Presidente della Repubblica, divenendo un *commodus discessus* per le forze politiche incapaci di trovare una diversa alternativa condivisa».

⁴⁴ Così I. PELLIZZONE, *L’impatto della rielezione del Presidente Mattarella: vero aspettative di rieleggibilità della carica presidenziale?*, risposta alla Lettera 02/2022 “Le rielezione del Presidente della Repubblica”, nel [sito AIC](#), 2/2022.



premiarlo o sanzionarlo votando o meno per la sua conferma»⁴⁵. Per quanto in altra sede ebbi modo di sostenere che si è in presenza di una nuova regola convenzionale di medio livello di radicamento secondo un particolare approccio legato alla teoria dei giochi⁴⁶, si può condividere quanto da altri sostenuto e cioè che le consecutive rielezioni di Napolitano e di Mattarella siano i sintomi di una consuetudine *in fieri*, anzi, usando l'espressione di Antonio Ruggeri, *in progress*⁴⁷: una regola, quella della “prima opzione”, non nuova ma ricavabile dalle potenzialità insite nel dettato costituzionale, ossia da virtualità che attendono di essere scoperte al verificarsi di determinate condizioni⁴⁸. Non è chiaro se due precedenti siano sufficienti perché si possa riconoscere l'affermazione di una vera e propria consuetudine costituzionale⁴⁹ o di una convenzione rilevante sul piano politico⁵⁰. Non paiono, però, esserci argomenti decisivi per escludere una simile qualificazione e, dunque, si può ragionevolmente riconoscere una base normativa alla tesi della prima opzione.

Ma non basta. Il fondamento consuetudinario o convenzionale della facoltà di rielezione non è di per sé sufficiente a corroborare la tesi della “prima opzione”. E non sarebbe neanche utile o persino corretto richiamare l'esperienza dei sistemi presidenziali, primo tra tutti quello degli Stati Uniti, dove normalmente il Presidente uscente si ricandida per la seconda elezione consecutiva. Così come non è affatto raro che nei diversi anelli istituzionali (Regioni, Comuni) si registri spesso questa stessa eventualità.

⁴⁵ V. TEOTONICO, *Note (sul dibattito) intorno alla rielezione del Presidente della Repubblica*, in [Rivista AIC](#), 2/2022, 76 s. *Contra* M. GORLANI, *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica al tramonto dello scenario politico bipolare*, in [Rivista AIC](#), 3/2022, 209, per il quale «è opportuno che rimangano eccezioni ad una regola consolidata le rielezioni presidenziali, il cui consolidamento finirebbe con il trasfigurare definitivamente la dimensione del Capo dello Stato nel nostro ordinamento e imporrebbe la ricerca di una sua diversa e a quel punto imprescindibile investitura democratica». Analoghi dubbi, quanto meno sul piano dell'opportunità istituzionale, sono stati manifestati da M. BELLETTI, *Dall'opportunità politica alla inopportunità istituzionale della rielezione del Capo dello Stato*, risposta alla *Lettera 02/2022 “Le rielezione del Presidente della Repubblica”*, nel [sito AIC](#), 2022, 1 ss. Già il Presidente Ciampi, nel comunicato del 3 maggio 2006, evocò una consuetudine fondante un divieto di rielezione.

⁴⁶ Q. CAMERLENGO, [Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi](#), in questa [Rivista](#), 2022/I, 40 ss.

⁴⁷ A. RUGGERI, [La rielezione di Mattarella al Quirinale, ovvero sia il crepuscolo della politica e della Repubblica, editoriale 31 gennaio 2022](#), in questa [Rivista](#), 2022/I.

⁴⁸ Sulla “dimensione virtuale” della Costituzione quale versante da cui affiorano consuetudini e convenzioni v. Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, 339 ss.

⁴⁹ Su cui C. ESPOSITO, voce *Consuetudine (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1961, 456 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1970; C. ROSSANO, *La consuetudine nel diritto costituzionale. I) Premesse generali*, Napoli, Jovene, 1992; M. CAVINO, *Ordinamento giuridico e sistema delle fonti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021, 161 ss.; Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021, 93 ss.; P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti. Consuetudine, convenzione e prassi nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023.

⁵⁰ Per tutti E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, in [Rivista AIC](#), 3/2024, spec. 107 ss.



Nel caso del Presidente della Repubblica, però, abbiamo: una elezione priva di candidature ufficiali; una carica non politica *tout court*⁵¹; una personalità da scegliere come «rappresentante dell'unità nazionale»; un organo chiamato a svolgere funzioni di moderazione, di impulso, di equilibrio; un «capo dello Stato» non organo collocato in posizione di supremazia gerarchica rispetto a tutte le altre istituzioni, ma punto di approdo e di coesione dei tanti ed eterogenei elementi che interagiscono nella fitta trama dei rapporti istituzionali⁵². Napolitano e Mattarella, forti della loro esperienza in questo ruolo, sono stati considerati come prima soluzione da sondare. D'altronde, con le sole eccezioni di Segni (dichiarato in stato di impedimento prima temporaneo, poi permanente), Leone (dimissionario) e Cossiga (il «picconatore»), la soluzione della rielezione del Presidente uscente è sempre stata considerata la prima opzione⁵³.

Queste evidenze di fatto parrebbero andare contro la lettera del dettato costituzionale, che all'art. 85 parla per l'appunto di «nuovo» Presidente da eleggere. In verità, questo aggettivo può anche essere inteso nel senso di chiamare il Parlamento in seduta comune a «rinnovare» una carica giunta a scadenza (naturale o per dimissioni o per impedimento permanente). Sarebbe eccessivo evincere da questa scelta lessicale la volontà dei Costituenti di imporre al Parlamento sempre e comunque un diverso cittadino quale «nuovo» Presidente.

È proprio la nozione di riflettanza politica a fornire argomenti ragionevoli per potere ricavare dallo stesso diritto costituzionale una interpretazione proclive a indurre gli elettori a considerare il Presidente uscente la «prima opzione» cui confrontarsi. La Costituzione ha affidato ad un organo politico l'elezione del Presidente della Repubblica. La Costituzione ha costruito l'organo presidenziale non come un mero funzionario investito di funzioni di attuazione asettica e formale di principi e norme giuridiche, ma come interprete di valori e concezioni che, non essendo «di parte», conferiscono sostanza politica ad ogni sua decisione (pur senza assumersene la responsabilità politica). La Costituzione definisce una interazione costante tra il Presidente e le istituzioni parlamentari, che è vissuta anche attraverso il dinamismo del fattore politico. Stando così le cose, è proprio conseguenza di queste scelte trasposte nella Costituzione l'assunzione, da parte del Parlamento, della rielezione del Presidente uscente come prima opzione.

⁵¹ Nella [sentenza n. 1 del 2013](#) si legge che il Presidente è «naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche».

⁵² Come notò M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in [Nomos](#), 2017, 1, 28, «poiché i fili dei quali il tessuto istituzionale della Repubblica si compone si possono aggrovigliare e poiché la matassa di quei fili può essere difficile da sbrogliare, c'è ben bisogno di un «capo» dal quale partire, di un punto estremo che sia fuori dal groviglio».

⁵³ Come ricorda M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *Quad. cost.*, 1985, 101 ss.



Supponiamo, quindi, di aver acquisito argomenti ragionevolmente seri e solidi (per lo meno, non manifestamente infondati) per corroborare la tesi della “prima opzione”. Ebbene, nel caso in cui nonostante la disponibilità del Presidente uscente il Parlamento in seduta comune dovesse eleggere un’altra personalità, allora, applicando l’istituto qui teorizzato della riflettanza politica, si potrebbe giungere alla conclusione che, in questo modo, gli attori politici hanno tradotto la luce politica riflessa dall’azione presidenziale in un giudizio negativo. Così ragionando, si evita di incorrere nell’obiezione secondo cui parlare di “responsabilità politica” del Presidente non riletto appartenga «alla mitologia costituzionale»⁵⁴. Si accede, piuttosto, ad una dimensione in cui il fattore politico assume un peso rilevante nel procedimento di elezione del nuovo Capo dello Stato.

Invero, man mano che cresce il tasso di riflettanza politica del Presidente della Repubblica si amplia lo spazio destinato ad accogliere quelle reazioni che, normalmente, sono ascritte alla nozione di responsabilità politica diffusa: obiezioni, critiche, censure, biasimo.

Tuttavia, queste reazioni – come si è visto – non possono secondo il diritto costituzionale qualificarsi come “sanzioni” seppur di matrice e natura politica: ad esse, infatti, la Costituzione non riconnette alcuna conseguenza tipica sulla permanenza nella carica o in relazione ad altri profili. Una volta ricondotte – come qui si suggerisce – sotto l’ombrello della riflettanza politica, queste reazioni forniscono agli altri attori istituzionali tutto quel materiale (in cui s’intrecciano “pensiero” e “azione”) che potrà assumere un peso decisivo proprio nel momento in cui il collegio elettorale sarà chiamato a decidere se confermare o meno il Presidente uscente⁵⁵.

Una eccessiva esposizione politica nel corso del settennato può essere riconosciuta come incapacità del Presidente uscente di interpretare in modo appropriato il ruolo di garante dell’equilibrio costituzionale e di “magistratura di influenza”, usando le formule espresse dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 1 del 2013](#). Un tasso elevato di riflettanza politica tradisce l’incapacità di esercitare in modo discreto il “potere di persuasione” e gli altri compiti di stimolo e moderazione che mirano al corretto funzionamento delle istituzioni. Questo elevato tasso di riflettanza è percepito dagli attori politici come incompatibile ad una coerente e corretta delimitazione dei rispettivi ruoli: le forze rappresentate in Parlamento fanno politica in una posizione naturalmente parziale, faziosa, ideologicamente connotata; il Presidente agisce politicamente senza entrare nella dialettica tra partiti. Il tasso di riflettanza

⁵⁴ L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, 183. Incline, invece, a non escludere il richiamo alla responsabilità politica in una ipotesi come questa F. SACCO, *op. cit.*, 938 ss.

⁵⁵ Tra i fattori da ponderare in vista di una rielezione M. CARRER, *op. cit.*, 31, annovera, oltre alla «postura istituzionale», anche il «gradimento politico», pur ammettendo che una simile valutazione possa rivelarsi problematica. A suo tempo, M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2005, 213, arguì che la possibilità di descrivere empiricamente «i comportamenti politici del Presidente della Repubblica si connette strettamente al modo con cui egli viene eletto».



è elevato quando questa estraneità dalla competizione politica non è sufficientemente riconosciuta dagli attori politici in senso stretto.

Ove, invece, il Parlamento dovesse accogliere la prima opzione, la riflettanza politica sortirebbe un risultato positivo, dimostrando la capacità del Presidente uscente di aver “conquistato” il consenso degli attori politici (o, quanto meno, della maggioranza di essi) per una azione politica sostenibile. Non solo. Come ha efficacemente osservato Giulio Salerno, la rielezione può essere percepita come «un successo della politica, o meglio di quella politica che intende presentarsi come ragionante e non conflittuale, che si acconcia a soluzioni possibili e che non aspira ad opzioni divisive e impraticabili»⁵⁶.

Non si può, però, ignorare o sottostimare un rischio significativo, associato al funzionamento della riflettanza politica come istituto che condiziona le scelte del Parlamento in seduta comune. È stato scritto che, in generale, un eventuale divieto di rielezione rischia di «irrigidire inopportuna la vita politica, impedendo la rielezione magari di quell’unico soggetto che, sulla base dell’esperienza passata, ha guadagnato la fiducia di tutte le principali forze politiche (...) eliminando anche quel possibile ed eventuale giudizio di responsabilità connesso alla rielezione o mancata rielezione»⁵⁷. Un Presidente può certamente “guadagnarsi la fiducia” dei partiti presenti in Parlamento: sì, ma come? Ha notato Gino Scaccia che il Presidente, approssimandosi la scadenza elettorale, «pur di “guadagnarsi” la rielezione, potrebbe infatti mostrarsi più sensibile a condizionamenti e pressioni politiche partigiane e meno intransigente nel difendere la Costituzione anche contro il Governo e le forze politiche»⁵⁸. In questo caso, l’esposizione politica verrebbe strumentalmente usata dal Presidente uscente per perorare la propria aspirazione alla conferma al Quirinale. Questa è una interpretazione più che plausibile e, come tale, non fa che giustificare ulteriormente l’attenzione, anche sul piano del diritto costituzionale, verso la riflettanza politica, dal momento che un Capo dello Stato che si prodiga per ottenere questo successo personale finisce col deviare dai binari tracciati dalla Costituzione per un corretto, equilibrato, imparziale svolgimento delle proprie funzioni di moderazione e di stimolo: più precisamente, per un’azione politica sostenibile.

È immaginabile, poi, un’ulteriore anomalia, rilevante per il diritto costituzionale in quanto potenziale situazione di deviazione dai binari tracciati dalla Costituzione per definire il peso

⁵⁶ G.M. SALERNO, *La seconda rielezione presidenziale. Continuità o innovazione della forma di governo?*, in *Quad. cost.*, 2022, 2, 249.

⁵⁷ G.U. RESCIGNO, *Art. 85*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro it., 1978, 64.

⁵⁸ G. SCACCIA, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 1. Dello stesso avviso D. PARIS, *op. cit.*, 116. Del resto, proprio questo rischio sorresse la posizione ufficiale del Presidente Segni, contraria alla rielezione e formulata il 16 settembre 1963, come ricostruito da [G. MENEGATTO, Ancora sul semestre bianco e sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica, a 130 anni dalla nascita di Antonio Segni](#), in questa *Rivista*, 2021/I, 258 ss.



specifico del Capo dello Stato. Ad oggi si ha la sensazione che le due rielezioni siano state, ciascuna a modo loro, l'esito di una "supplica" rivolta al Presidente uscente dalle forze parlamentari incapaci di esplorare altre soluzioni. Se davvero è così, è evidente il rischio di una posizione dominante del Presidente perché, come ha sottolineato ancora Gino Scaccia citando Carl Schmitt, «la richiesta di protezione (...) implica sempre l'offerta di obbedienza»⁵⁹. Se, però, la rielezione, più che una implorazione, diventa la "prima opzione", allora si avrebbe una sorta di inversione dell'onere della prova: non dovrebbe i gruppi parlamentari rivolgere un accorato appello al Presidente uscente, ma dovrebbe essere questi a pronunciarsi sulla propria disponibilità, magari negandola.

Nel contempo, la riflettanza politica del Presidente della Repubblica può fornire agli elettori in Parlamento elementi per saggiare anche un aspetto non trascurabile, anche se sino ad oggi scarsamente considerato, che è quello della "popolarità" del Presidente uscente: un Presidente "popolare" è un Presidente che ha guadagnato il consenso di un'ampia fetta di cittadini ed elettori⁶⁰.

Non è prevista alcuna diretta investitura ad opera dei cittadini e, dunque, questo profilo dovrebbe risultare estraneo ad ogni apprezzamento rilevante sul piano del diritto costituzionale. Nondimeno, ragionando di "prima opzione" e pesando questa soluzione alla luce della riflettanza politica, si potrebbe aprire uno spiraglio per riconoscere un qualche peso all'opinione pubblica in termini di gradimento e di fiducia⁶¹. I partiti intercettano questo consenso e, per rafforzare il legame con gli elettori, potrebbero essere indotti ad assecondarlo.

Detto ciò, la riflettanza politica non rende conto del progressivo ampliamento del peso assunto dal Presidente della Repubblica nella nostra forma di governo parlamentare⁶². Questa espansione qualitativa non ha generato alcuna «torsione presidenzialistica»⁶³, ma ha comprovato le molteplici e significative potenzialità interpretative di un dettato costituzionale aperto ad adattamenti, correzioni, limature rispetto a sviluppi che non si potevano immaginare tra il 1946 e il 1947. Dal canto suo, la riflettanza fornisce una chiave di lettura sostanziale per cogliere l'importanza di queste trasformazioni: la percezione del

⁵⁹ G. SCACCIA, *op. cit.*, 2.

⁶⁰ Cfr. E. GALLI DELLA LOGGIA, *Da Pertini a oggi: il Quirinale e l'antipolitica*, in M. Breda (a cura di), *Il grande gioco del Quirinale. La posta in palio nell'elezione del Presidente della Repubblica*, Milano, Corriere della Sera, 2013, 35 ss.

⁶¹ Così si è espressa N. MACCABIANI, *La (ri)elezione di Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica*, nel Dossier "Cronache dalla XVII legislatura" inserito nell'[Osservatorio AIC](#) del 17 luglio 2013, 16, a proposito della rielezione del 2013.

⁶² Cfr. soprattutto O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli, Jovene, 2010.

⁶³ A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali VIII, Milano, Giuffrè, 2015, 213. V. anche L. LONGHI, *Cincinnato e la discesa dal colle. Osservazioni in tema di rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in [DPCE OnLine](#), 1/2022, 109.



materiale politico sulla superficie degli atti e comportamenti presidenziali è la ragione materiale che ha spinto in una direzione piuttosto che in un'altra. La vicenda Savona lo conferma: l'acquisizione sul campo di un potere di veto, non contemplato dalla Costituzione formale, è stata dettata dalla necessità di assecondare una visione ideale che, pur rinvenibile nella stessa Costituzione (penso soprattutto alla vocazione internazionalistica di cui all'art. 11), si rivelò sorretta da una chiara percezione delle dinamiche politiche sottese alla formazione di un nuovo Governo e alle possibilità concrete di agire efficacemente soprattutto sulla scena europea⁶⁴.

4. Sul ritardo del Parlamento nella elezione dei giudici costituzionali: inadempimento o ponderazione?

In un recente scritto, Giorgio Grasso ha dimostrato come il fattore politico sia stato determinante nella scelta, ad opera del Parlamento in seduta comune, dei giudici costituzionali⁶⁵. Non solo una comprovata competenza, ma anche una identificabile sensibilità politica hanno spinto gli elettori ad investire su di una determinata personalità. Nel *cursus honorum* di molti giudici approdati alla Corte sono documentate pregresse esperienze in ambiti istituzionali a forte connotazione politica⁶⁶.

Sia sin da subito chiaro: la teorizzata riflettanza politica non riguarda le singole persone prese in considerazione ai fini della loro elezione alla Corte, quanto piuttosto l'organo collegiale nel suo complesso. Il Parlamento in seduta comune è stato più volte redarguito per il ritardo col quale perviene ad integrare la composizione dell'organo di giustizia costituzionale. Ebbene, la riflettanza politica sarà proposta come chiave di lettura per interpretare, di fronte al diritto costituzionale, questa lentezza. Chi non ricorda il lungo travaglio che dopo circa due anni è culminato nella elezione di Ugo De Siervo e di Romano Vaccarella? Come non pensare alla contestuale elezione di ben quattro nuovi giudici (Luciani,

⁶⁴ Al riguardo cfr., volendo, Q. CAMERLENGO, *Costituzione e poteri impliciti: spunti di riflessione*, in [Rivista AIC](#), 1/2025, 244 ss. Resta ferma, naturalmente, la possibilità di interpretare il rifiuto opposto dal Presidente Mattarella come espressione di un "indirizzo politico costituzionale" (P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, spec. 307 ss.), sulla cui odierna rilevanza si rimanda alla accurata riflessione di E. BINDI, *Attualità dell'indirizzo politico costituzionale?*, in D. Paris (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità e evoluzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, 431 ss. V., altresì, N. LUPO, *Conclusioni. L'indirizzo politico costituzionale (o di sistema): una riscoperta necessaria, per comprendere le dinamiche istituzionali italiane ed europee*, in [federalismi.it](#), 26/2024, 247 ss.

⁶⁵ G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2/2019, 153 ss.

⁶⁶ Un prezioso lavoro di analisi è quello condotto da P. PEDERZOLI, *I giudici della Corte costituzionale*, in [Discrimen](#) del 23 novembre 2018, 1 ss. Altrettanto illuminante è lo scritto di N. TRANFAGLIA, *Storia politica della Corte costituzionale*, Viterbo, Massari, 2020.



M.A. Sandulli, F.S. Marini, Cassinelli) avvenuta il 13 febbraio 2025 dopo più di un anno di stallo? E le attese lunghissime prima di arrivare alle elezioni di Annibale Marini (628 giorni) e di Luca Antonini (618 giorni)?

Da sempre queste difficoltà sono imputate a situazioni di conflittualità, a tattiche e a strategie, a negoziazioni tra le diverse forze politiche, aduse ad assecondare una tendenza in atto sin dagli esordi della Corte. Si è arrivati a riconoscere l'esistenza di una convenzione costituzionale quanto alla distribuzione dei giudici costituzionali tra i gruppi parlamentari⁶⁷. Proposte, veti incrociati, controfferte, scambi: in uno scenario che meriterebbe l'attenzione dei cultori della teoria dei giochi, gli attori politici decidono gli assetti dell'organo di giustizia costituzionale spesso antepoendo la dimensione politica rispetto ad altri fattori che pur dovrebbero concorrere ad orientare tali scelte.

Ebbene, coerentemente con l'itinerario teorico sposato in questa sede si potrebbe sostenere che quanto più alto è il tasso di riflettanza politica della Corte costituzionale, tanto maggiore è l'attenzione degli elettori verso la composizione della stessa, da definire in chiave spiccatamente politica. E, dunque, altrettanto elevato sarà il rischio di lungaggini e complicazioni nella procedura di elezione dei giudici costituzionali ove i rapporti di forza tra i diversi partiti dovessero rivelarsi instabili e cangianti.

Secondo la teoria della riflettanza politica, il ritardo può essere inteso come una reazione qualificata (*ponderazione*) verso un organo che viene percepito sempre più politico, e non invece come «inadempienza parlamentare»⁶⁸ come tale potenziale fonte di responsabilità⁶⁹.

È questa una affermazione molto forte, che parrebbe in stridente contrasto con la natura più profonda delle attribuzioni devolute alla Corte, a cominciare dal sindacato di costituzionalità. Senza scomodare Kelsen, il giudizio sulle leggi nasce come confronto tra norme giuridiche, l'una come parametro, l'altra come oggetto. Questo giudizio è un meccanismo di composizione di un'antinomia tra fonti collocate su piani diversi. È un confronto tra schemi di qualificazione normativa che trattano in maniera differente la medesima fattispecie. È una operazione volta a ripristinare la legalità costituzionale violata dalla fonte gerarchicamente subordinata. Ogni legge è l'epilogo di un procedimento intriso di politicità. La legge, ogni legge, è una fonte primaria del diritto, se si polarizza l'attenzione sulla sua intrinseca natura di atto abilitato dall'ordinamento a produrre norme giuridiche, ma è altresì un atto politico se si volge lo sguardo alle ragioni che hanno sorretto le scelte

⁶⁷ Per tutti G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2018, 6.

⁶⁸ G. GRASSO, *op. cit.*, 154.

⁶⁹ Come ricordano 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](#) del 29 luglio 2024, il 7 novembre 1991 il Presidente Cossiga arrivò a minacciare lo scioglimento anticipato per sanzionare questa condotta omissiva. V., in generale, R. PINARDI, *Il problema dei ritardi parlamentari nell'elezione dei giudici costituzionali tra regole convenzionali e rimedi de jure condendo*, in *Giur. cost.*, 2003, 1819 ss.



sostanziali trasfuse in quel corpo organico di precetti di diritto. La legge è espressione di un indirizzo politico, vale a dire di un complesso di direttive e finalità che mirano a rendere coerente la complessiva azione di governo⁷⁰. E anche quando una legge è votata da una maggioranza più ampia rispetto a quella che domina in virtù della competizione elettorale, si tratta pur sempre di un atto che persegue finalità politiche. La discrezionalità legislativa altro non è che la sintesi di questa commistione di elementi formali (la legge come atto *normativo*) e sostanziali (la legge come atto *politico*)⁷¹: il legislatore produce diritto (dimensione formale) assecondando un progetto politico (dimensione sostanziale), e compie delle scelte politicamente autonome entro la cornice di legittimità definita dai principi e dalle regole costituzionali⁷². Ebbene, l'organo di giustizia costituzionale è chiamato a sindacare la dimensione della normatività, lasciando integra la sfera rimessa alle valutazioni discrezionali del legislatore⁷³.

Stando così le cose, nonostante la definizione di questo confine, non oltrepassabile dalla Corte costituzionale, i giudizi dalla stessa celebrati finiscono inevitabilmente col riflettere la dimensione politica entro cui è collocata e vive ogni singola disposizione legislativa sottoposta al suo scrutinio⁷⁴. Il tasso di politicità è variabile, nel senso che a volte lo si percepisce con nettezza, altre volte risulta più sfumato. Tutto ciò rende il giudizio di legittimità uno specchio in cui si riflettono le tante variabili che hanno inciso, più o meno profondamente, nei processi decisionali rimessi al legislatore politico. Per quanto la Corte si sforzi di restare fedele alla propria funzione istituzionale (*giudice delle leggi*), il sindacato di costituzionalità non ha i caratteri di un algoritmo o di una formula matematica che conduce ad un risultato certo e prevedibile in anticipo. Ciò rende comprensibile una reazione anche dettata da apprezzamenti di carattere politico di fronte ad una pronuncia della Corte che avrebbe potuto avere esiti anche diversi da quelli ipotizzabili. Si pensi, soprattutto, ai giudizi

⁷⁰ Per tutti M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985.

⁷¹ V. P. COSTANZO, [Legislature e Corte costituzionale. Uno sguardo d'insieme sulla giurisprudenza costituzionale in materia di discrezionalità legislativa dopo cinquant'anni di attività](#), in questa [Rivista](#), 2007, 1 ss.

⁷² Salvi quei casi in cui è la stessa Costituzione a orientare finalisticamente le scelte del legislatore. Cfr., al riguardo, V., per tutti, G. SCACCIA, *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Pol. dir.*, 1999, 387 ss.

⁷³ Il canone generale della ragionevolezza ha consentito alla Corte costituzionale di lambire, senza oltrepassarlo, il confine che separa la legittimità dal merito politico. V., in argomento, G. SCACCIA, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007.

⁷⁴ Cfr. A. LOIODICE, *La Corte costituzionale fra tecnica giuridica e contatti con la politica*, in V. Tondi della Mura, M. Carducci, R.G. Rodio (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, Giappichelli, 2005, 1 ss., nonché C. TRIPODINA, *Il "potere politico" della Corte costituzionale e i suoi limiti*, in R. Balduzzi, M. Cavino, J. Luther (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Torino, Giappichelli, 2011, 1 ss.



risolti applicando il canone della ragionevolezza che si presta ad impieghi non rigidamente univoci e, dunque, prevedibili.

Per ragioni in parte diverse da quelle appena esposte, i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato presentano proprio al loro interno un percepibile tasso di politicità, visto che i protagonisti di tale contenzioso sono spesso (non sempre) attori istituzionali di natura politica⁷⁵. Il caso della grazia, deciso dalla Corte nel senso della sua qualificazione come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale⁷⁶, avrebbe potuto trovare una diversa soluzione, nel senso che la decisione della Corte non fu il risultato di una operazione matematica destinata ineluttabile a confluire proprio in quel risultato. La Costituzione non avrebbe escluso la prevalenza di un differente percorso argomentativo volto a valorizzare di più la posizione e la volontà del ministro della giustizia⁷⁷.

Dunque, non è affatto raro che alcune pronunce su questioni sensibili siano percepite dagli altri attori istituzionali come il risultato di un velato, sottinteso, rasente apprezzamento di carattere politico: si tratta, dunque, di decisioni con un elevato tasso di riflettanza politica. Non si può certo essere esaurienti al riguardo nel proporre opportune esemplificazioni. Basti pensare alle decisioni della Corte sul Lodo Schifani prima e sul lodo Alfano poi, sulle intercettazioni a carico del Presidente della Repubblica, sulla legge Calderoli, e, più di recente, sul caso Regeni, sul regionalismo differenziato, senza dimenticare i giudizi nei quali è stata adottata la soluzione della doppia pronuncia, a cominciare dal caso Cappato⁷⁸.

Così facendo, la Corte costituzionale (non i suoi singoli componenti) assume una visibilità che la porta, suo malgrado, dentro la dialettica politica, così da innescare atteggiamenti, prese di posizione, apprezzamenti che si materializzeranno, poi, proprio in occasione dell'elezione dei nuovi giudici, dove il fattore politico assumerà un peso pressoché decisivo.

Sicché, il contestato ritardo parlamentare è imputabile alla consapevolezza che i giudizi dinanzi alla Corte sono sempre più infiltrati o permeati dal fattore politico. Di fronte ad una simile trasformazione del ruolo della Corte stessa, il Parlamento in seduta comune avverte il bisogno di "reagire" scegliendo coloro che, meglio e più di altre e di altri, sono in grado di interpretare questo complesso ruolo. E, così, non c'è bisogno tanto di tecnici del diritto altamente qualificati, ma di personalità con una riconosciuta competenza professionale e in aggiunta con una sensibilità politica ben evidente e conclamata. Per pervenire a questo

⁷⁵ Cfr. P. COSTANZO, voce *Conflitti costituzionali*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, I, Milano, Giuffrè, 2006, 1271 ss.

⁷⁶ [Sentenza n. 200 del 2006](#).

⁷⁷ In effetti, prima della pronuncia della Corte non era mancato un intenso e ricco dibattito dottrinale che aveva messo in luce differenti interpretazioni del dettato costituzionale: v. i contributi raccolti in a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, Giappichelli,

⁷⁸ V., rispettivamente, sentenze [n. 24 del 2004](#); [n. 262 del 2009](#); [n. 1 del 2013](#); [n. 1 del 2014](#); [n. 192 del 2023](#); [n. 192 del 2024](#); ordinanza [n. 207 del 2018](#) e la conseguente sentenza [n. 242 del 2019](#).



risultato può essere necessario un lungo e faticoso lavoro di negoziazione, di *matching*, tra le diverse forze presenti in Parlamento. Gli equilibri politici in seno alla Corte non sono più un elemento estraneo all'idea stessa di giustizia costituzionale, ma finiscono col divenire una variabile acquisita e accettata, persino rilevante nel momento in cui si dibatte intorno ad una futura pronuncia. Questi equilibri, cioè, consentono di esprimere considerazioni prognostiche sul più verosimile esito di un determinato giudizio. Per prevedere il tipo di decisione non ci si affida più sul freddo dettato normativo, come interpretato nel tempo magari dalla stessa Corte e come analizzato e ricostruito dagli studiosi, divenendo importante saggiare la sensibilità politica dei giudici che, in quel momento, saranno chiamati ad esprimersi.

Sia chiaro. Non s'intende con questo ragionamento giustificare l'atteggiamento delle forze politiche. Non hanno tutti i torti Caruso e Faraguna quando stigmatizzano «una cattura partitocratica della Corte costituzionale, secondo una tendenza generale che da tempo caratterizza il nostro sistema politico, ma che oggi pare amplificata dalla fine dei grandi collanti ideologici, dalla mutazione dei partiti di massa in partiti “cartello” e dalla immedesimazione identitaria con l'elettorato che contraddistingue trasversalmente le forze politiche, inesorabilmente attratte dalle sirene del populismo»⁷⁹. Il ragionamento imbastito intorno alla nozione di riflettanza politica mira piuttosto a collocare “entro” il diritto costituzionale una dinamica decisoria che può avere anche tempistiche e modalità opinabili, ma che si spiega proprio per la natura dell'organo come definita dalla Costituzione.

Ha scritto Gustavo Zagrebelsky che «i chiamati alla carica di giudice costituzionale sono di norma forti personalità con un degnissimo passato, anche politico, da difendere. È necessario che sia così, non solo per ragioni lapalissiane, ma anche e soprattutto perché è garanzia di indipendenza dalla politica contingente. Tutto è meglio dei tiepidi o dei Nicodemi che non hanno o nascondono le loro fedeltà. Essi, le mezze figure, non hanno motivo di rispetto di sé e possono essere più facilmente di altri indotti a cedere ad altri rispetti»⁸⁰. Nel definire i requisiti desiderabili per un “buon” giudice costituzionale Costantino Mortati fece riferimento a tecnica giuridica, cultura, conoscenza della storia e delle istituzioni costituzionali e altresì delle diverse forze politiche, percezione dei problemi sociali e delle aspirazioni emerse in seno alla società, e, poi, «piena indipendenza dalle parti politiche»⁸¹.

La “lottizzazione” dei posti alla Corte è forse l'espressione più estrema e grossolana per descrivere questo fenomeno. Non mancano seri argomenti giuridici per contraddire questo *modus operandi*, a cominciare dalla constatazione che, in questa sede, il Parlamento agisce

⁷⁹ C. CARUSO, P. FARAGUNA, *op. cit.*

⁸⁰ G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, in 23° Premio Chiarelli (Roma, 20 ottobre 2004), in 1956-2006. *Cinquant'anni di Corte costituzionale*, III, Roma, Corte costituzionale, 2006, 1796.

⁸¹ C. MORTATI, *La Corte costituzionale e i presupposti della sua vitalità*, in *Id.*, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza repubblicana. Raccolta di scritti*, III, Milano, Giuffrè, 683 s.



come collegio elettorale imperfetto e, dunque, non vi sono né candidature né programmi⁸². Le stesse alte maggioranze dovrebbero affrancare il più possibile il momento del voto dalla distribuzione numerica dei gruppi parlamentari. Tuttavia, al Parlamento è stata concessa dalla stessa Costituzione un'ampia libertà di scelta, il cui esercizio può essere condizionato dalla riflettanza politica della Corte stessa senza che ne risulti compromessa la tenuta complessiva dei principi costituzionali.

La Costituzione esige l'indipendenza e l'imparzialità della Corte costituzionale nel suo complesso⁸³. Le decisioni della Corte sono collegiali⁸⁴. Non è prevista la *dissenting opinion*. La discussione in camera di consiglio non è riportata in alcun verbale accessibile all'esterno. Ogni giudice, proprio nel segreto della stanza accanto all'aula in cui si celebrano le udienze pubbliche sul piano nobile, ha modo di esprimere e condividere con gli altri il proprio punto di vista. Il Presidente sollecita e incoraggia il confronto invitando tutte e tutti ad esprimersi su ogni singola questione. Del resto, con l'aiuto degli assistenti di studio ogni giudice arriva preparato a questo appuntamento su tutte le questioni rimesse al giudizio della Corte. In questa discussione aperta ogni giudice ha modo di palesare la propria sensibilità politica, che è cosa ben diversa dall'adesione faziosa ad uno o ad un altro partito. Le questioni sui diritti, ad esempio, sono il terreno ideale per un dibattito alimentato anche da considerazioni che attingono al complesso di valori e concezioni in cui il singolo giudice costituzionale si riconosce. E questa permeabilità al fattore politico nulla toglie alla oggettività dei giudizi svolti in quel contesto.

Insomma, ciò che si chiede e si pretende da ogni singolo giudice che approda al palazzo della Consulta è di recidere chiaramente l'eventuale cordone ombelicale che lo lega al partito o alle forze che lo hanno indicato in occasione dell'elezione parlamentare. Non si può, invece, pretendere che lo stesso giudice abiuri rispetto all'insieme di ideali, concezioni, valori, prospettive nei quali si riconosce ed è, grazie agli stessi, riconosciuto sia in seno alla Corte che all'esterno⁸⁵. Imparzialità significa non cedere a ricatti o a pressioni esogene, provenienti dagli attori politici che vorrebbero una certa decisione, e non rinuncia alla propria

⁸² Così ancora C. CARUSO, P. FARAGUNA, *op. cit.*

⁸³ E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2013⁴, 50 ss. Cfr., altresì, R. BIN, *Sull'imparzialità dei giudici costituzionali*, in *Giur. cost.*, 2006,

⁸⁴ A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, Giuffrè, 2012, 77 ss.

⁸⁵ Come hanno puntualmente osservato A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2022⁷, 47 s., «il vero *equilibrio* italiano (...) risiede prevalentemente nel carattere "misto" dell'organo, che riesce a far convivere, contemperandole, due contraddittorie esigenze: l'alta qualità *tecnico-giuridica* (...) insieme a un'effettiva *sensibilità politica*». Del resto, anni addietro A. PIZZORUSSO, *La Corte costituzionale tra legislazione e giurisdizione*, in *Foro it.*, 1980, V, 125, invitò a valorizzare le funzioni della Corte essendo a questo scopo «fondamentale che essa ritrovi al più presto possibile la sua efficacia, oltre che quella sensibilità, al tempo stesso giuridica e politica, che le aveva consentito di assumere un ruolo sempre più importante per la difesa e lo sviluppo della democrazia italiana».



intelligenza politica. La legittima pretesa di indipendenza dei custodi non può arrivare a tanto⁸⁶.

In questo senso si può accogliere l'ammonimento di Gustavo Zagrebelsky quando scrive che «l'accusa più pesante, più infamante e delegittimante che può rivolgersi a una Corte costituzionale, come in genere a ogni soggetto chiamato a svolgere compiti neutrali di garanzia nell'interesse di tutti, è di agire o avere agito politicamente»⁸⁷. Dietro ogni decisione della Corte vi è una ispirazione politica, intesa come partecipazione emotiva e morale a determinate concezioni ideali che danno un senso alla propria missione. L'agire politicamente denunciato da Zagrebelsky va inteso come agire a favore di un certo schieramento politico, e come tale va senza ombra di dubbio censurato. Lo stesso, infatti, ha modo di precisare, più avanti, che «la Corte costituzionale è dentro la politica, anzi ne è uno dei fattori decisivi, se per politica si intende l'attività finalizzata alla convivenza. La Corte è non-politica, se per politica si intende competizione tra parti per l'assunzione e la gestione del potere»⁸⁸.

Quanto più la Corte costituzionale adotta decisioni che riflettono il fattore politico, nella sua multiforme e poliedrica conformazione dinamica, maggiore sarà il riverbero recepito dagli stessi attori politici chiamati, con il loro voto, a determinarne la composizione. Non è forse così anche in altri ordinamenti? La sensibilità politica non è forse uno degli elementi considerati da ogni Presidente degli Stati Uniti quando è chiamato a nominare uno dei giudici della Corte suprema? Organo, questo, che più di altri è interessato da qualificazioni politicamente orientate: oggi, infatti, si dice che nell'attuale composizione sei giudici sono conservatori (Roberts, Thomas, Alito, Gorsuch, Kavanaugh e Barrett), mentre gli altri tre sono liberal (Sotomayor, Kagan e Brown Jackson).

Il rischio, però, è che nel percepire e rielaborare questa riflettanza i partiti presenti in Parlamento finiscano non tanto per cercare potenziali giudici con un riconoscibile bagaglio culturale d'indole politica, quanto potenziali giudici vicini, contigui agli stessi partiti, secondo una valutazione di prossimità che potrebbe far credere in una loro condizione di sudditanza rispetto a chi poi li porterà, con il voto, a ricoprire tale incarico.

Del resto, quanto più la Corte costituzionale svolge un ruolo di supplenza rispetto al legislatore ordinario e, dunque, rispetto al decisore politico, tanto maggiore sarà la riflettanza politica delle sue pronunce⁸⁹. Così facendo, nell'integrare il collegio gli attori

⁸⁶ Cfr. A. FUSCO, *L'indipendenza dei custodi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, spec. 47 ss.

⁸⁷ G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, Einaudi, 2005, 35.

⁸⁸ *Id.*, 39. Lo stesso A., *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, Einaudi, 2009, 308, ha scritto che «la giustizia costituzionale non è prosecuzione in altra forma della contesa che si svolge» nell'arena politica e il massimo tradimento da parte dei giudici costituzionali sarebbe quello di trasformare la Corte in una «"terza camera" dove continua per interposte persone il confronto tra le parti del conflitto politico.

⁸⁹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La Corte Costituzionale e il legislatore*, in *Foro it.*, 1981, V, 245 ss., e F. MODUGNO, *La "supplenza" della Corte costituzionale*, in federalismi.it, 2007, 16, 1 ss.



politici presenti in Parlamento cercheranno di specchiarsi nell'organo, perché un supplente è tanto più accettato e condiviso quanto più riflette i rapporti di forza, gli equilibri, le istanze, le sensibilità che emergono nel luogo deputato a incarnare la rappresentanza democratica.

La proposta nozione di riflettanza politica non intende, dunque, fornire argomenti per "giustificare" il ritardo del Parlamento nella scelta dei nuovi giudici. Piuttosto, essa tende a evidenziare come in questo specifico frangente, di sicura rilevanza per il diritto costituzionale in quanto dallo stesso previsto e almeno in parte disciplinato (art. 135 Cost.), il fattore politico non è una variabile esogena, essendo piuttosto una componente consustanziale all'elezione e lo è proprio in forza del diritto costituzionale. La nozione qui esaminata non ha fatto altro che consentire a questo elemento di affiorare, di manifestarsi nella sua compiuta caratterizzazione sostanziale, conferendo ad esso il più coerente e congeniale inquadramento.

La Costituzione ha istituito un organo che, pur chiamato a svolgere una funzione di "giustizia" costituzionale, finisce comunque con l'interagire con la politica, nonostante l'art. 28 della legge n. 87 del 1953⁹⁰. Questa interazione non è riconoscibile come mero dato di fatto, tale da non impegnare il diritto costituzionale, ma è essa stessa immanente al ruolo assegnato dalla Costituzione alla Corte come suo "custode"⁹¹. Ma vi è di più. L'Assemblea costituente ha deliberatamente e scientemente devoluto ad un organo politico la scelta di un terzo dei giudici costituzionali e, così facendo, ha creato le premesse perché il fattore politico penetrasse nel Palazzo della Consulta. O davvero i Costituenti pensavano che le forze politiche presenti in Parlamento avrebbero fatto le loro scelte basandosi esclusivamente sul dato tecnico (curriculum, competenze, profilo professionale ecc.)? Le chiavi della politica sono state consegnate ai membri del Parlamento in seduta comune e l'uso che ne viene fatto dipende proprio da tutti gli elementi di riflessione che si possono ricavare dalla piena operatività della riflettanza politica. Quanto più la Corte si fa interprete non solo della Costituzione, ma anche dell'ingrediente politico che domina nella ricetta democratica della Repubblica, tanto più le forze rappresentate in Parlamento si faranno guidare da questo criterio selettivo, basato sulla sensibilità politica degli aspiranti giudici costituzionali.

Peraltro, questo ragionamento potrebbe essere esteso, *mutatis mutandis*, alle scelte devolute al Capo dello Stato. Non è un caso che spesso s'interpreta questo ruolo presidenziale come funzione volta e riequilibrare proprio la dimensione "politica" interna alla Corte, quando vi sono buone e oggettive ragioni per sostenere che in quel preciso momento

⁹⁰ Non si può non ricordare l'accusa di ingenuità mossa nei confronti di tale previsione da P. CALAMANDREI, *Corte costituzionale e autorità giudiziaria*, in *Riv. dir. proc.*, 1956, 7 ss. Non dissimile il giudizio di contraddittorietà ed equivocità espresso da C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968, 224.

⁹¹ Cfr. O. CHESSA, *I giudici del diritto. Profili teorici della giustizia costituzionale*, Milano, Franco Angeli, 2014, 201 ss. Straordinariamente attuali sono le riflessioni svolte da N. OCCHIOCUPO, *La Corte costituzionale come giudice di «opportunità» delle leggi*, in Id. (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Bologna, Il Mulino, 1978, 13 ss.



tale collegio sia “spostato” troppo su di un versante politico (a fronte di una maggioranza di giudici “progressisti”, il Presidente nomina un giudice “conservatore”)⁹². La riflettanza politica condiziona anche le nomine presidenziali, anche se sino ad oggi nessun ritardo è mai stato contestato al Capo dello Stato.

5. Dalla (ir)responsabilità alla riflettanza politica: riflessioni di sintesi

La responsabilità politica assume rilievo per il diritto costituzionale nel momento in cui la norma giuridica contempla espressamente una conseguenza negativa che incide sulla permanenza in carica di un attore istituzionale. La sanzione che affligge il Governo colpito da una mozione di sfiducia consiste nell’obbligo giuridico di rassegnare le dimissioni per motivi di ordine politico. Lo stesso vale quando ad essere sfiduciato è il singolo ministro. La medesima sanzione investe il Governo, nel suo complesso, quando la posizione di una questione di fiducia non ha sortito l’effetto sperato.

Lo schema è semplice. La Costituzione contempla una “sanzione”, l’applicazione della quale non è l’esito dell’accertamento di una violazione del diritto positivo, quanto piuttosto della prevalenza di ragioni di opportunità o di convenienza che vanno nella direzione opposta alla conservazione della titolarità della carica: una sanzione “giuridica” (obbligo di dimissioni il cui eventuale inadempimento può essere sottoposto alla giurisdizione della Corte costituzionale) per ragioni politiche (l’esecutivo o il singolo ministro non godono più della fiducia parlamentare).

È chiaro che, stando così le cose, nessuna responsabilità politica può essere contestata al di fuori dei casi tassativamente previsti dalla Costituzione. Questo vale, in particolare, per i cd. organi di garanzia (Presidente della Repubblica⁹³, Corte costituzionale) per i quali il diritto costituzionale non configura alcuna revoca dall’incarico per ragioni di ordine politico. La previsione di una sanzione diviene assorbente rispetto ad ogni altro profilo, come dimostrato dalla sfortuna dell’indirizzo teorico favorevole alla opponibilità della responsabilità politica diffusa.

E se si prescindesse dalla sanzione per riconoscere comunque una valenza decisiva al fattore politico anche in relazione agli organi di garanzia? È ciò che è stato fatto in queste pagine ragionando di riflettanza politica. Del resto, anche il binomio diritto/sanzione è stato

⁹² Così, ad esempio, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *op. cit.*, 46.

⁹³ Sulla qualificazione del Presidente della Repubblica come organo di garanzia v., però, la posizione critica assunta, in vari scritti, da Massimo Luciani: tra questi, M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell’unità nazionale*, in *Rivista AIC*, 2/2011, 12, ripresa anche in Id., *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 5. Sul Presidente come organo di garanzia v. S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, Cedam, 1985, 277 ss.



decisamente ridimensionato⁹⁴, e non si vede perché la previsione o meno di una conseguenza negativa debba essere decisiva per riconoscere giuridica rilevanza alla dimensione politica. Non solo. Come ha ricordato, nei suoi tanti e fondamentali scritti Paolo Barile⁹⁵, le norme costituzionali, grazie alla loro intrinseca natura politica, ben si prestano a rinvigorire le attribuzioni degli organi di garanzia, consentendo loro un ruolo di controllo e di stimolo assai incisivo. Il che li porta inevitabilmente ad “agire politicamente”, nei termini qui chiariti.

La riflettanza politica, come qui teorizzata, non è un mero dato fattuale verificabile come tale solo empiricamente, ma – come si è visto – è la conseguenza diretta delle scelte trasfuse nella Costituzione quanto alla investitura (in tutto o in parte) degli organi di garanzia qui considerati. Quando fu assegnato al Parlamento in seduta comune il potere di eleggere il Presidente della Repubblica un quinto della Corte costituzionale, i Costituenti accettarono l’ingresso del fattore politico nei rispettivi procedimenti di investitura.

La riflettanza politica consente di affrancarsi dalla schiavitù della sanzione per accedere ad una prospettiva più ampia, ma pur sempre inclusa nel terreno solcato dal diritto costituzionale.

La riflettanza politica ha portato a sostenere e a corroborare la tesi della “prima opzione” in relazione ad una fattispecie di diritto costituzionale, vale a dire l’elezione del Presidente della Repubblica. È proprio la riflettanza politica del Presidente uscente a spingere il Parlamento in seduta comune a decidere se avvalersi della prima opzione (rielezione) o se soprassedere e guardare oltre.

La riflettanza politica fornisce un elemento giuridicamente rilevante per evitare di applicare sanzioni previste dal diritto costituzionale (lo scioglimento anticipato delle Camere) perché il Parlamento tarda nel rinnovo dei giudici costituzionali⁹⁶. La riflettanza esclude la stessa possibilità di contestare al Parlamento un inadempimento idoneo a legittimare una simile sanzione e per questa ragione è evidente la sua rilevanza per il diritto costituzionale⁹⁷.

Alla luce delle considerazioni svolte in questa sede, appare chiara la distinzione tra la teorizzata riflettanza politica e la responsabilità politica diffusa. Quest’ultima, invero, risente ancora dell’ascendente esercitato dalla “sanzione” e, come tale, porta i suoi sostenitori ad ipotizzare una reazione negativa quando, in verità, non vi è alcun riscontro sul piano del

⁹⁴ Per tutti N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, 1312 ss., ora in *Id.*, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977, 26 ss.

⁹⁵ Cfr., ad esempio, P. BARILE, *Libertà, giustizia, costituzione*, Padova, Cedam, 1993.

⁹⁶ Su questo atto presidenziale come sanzione rispetto ad un Parlamento inerte v. S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016, 145 ss., che cita la tesi sostenuta da M.L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell’ordinamento repubblicano italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1978, 1322.

⁹⁷ Lo stesso vale, *mutatis mutandis*, per l’elezione dei dieci membri laici del Consiglio superiore della magistratura.



diritto costituzionale: la mancata rielezione di un parlamentare è un “fatto”, ascrivibile a molteplici fattori, non già una “sanzione” prevista dalla Costituzione; la critica rivolta al Presidente della Repubblica o alla Corte costituzionale è anche un “fatto”, che non ha alcuna incidenza sulla permanenza in carica di tali organi. Dal canto suo, la riflettanza politica, che pure si coglie attraverso la combinazione di molteplici e variegati elementi di natura dialettica, non opera sul versante sanzionatorio, ma concorre a legittimare atti e comportamenti, rilevanti per il diritto costituzionale, che altrimenti verrebbero “liquidati” come decisioni rimesse agli umori contingenti degli attori politici.

Per concludere (o aprire un dibattito?), si potrebbe ancora una volta attingere alla fisica per offrire un ulteriore elemento ai fini della operatività della teoria della riflettanza politica. Quando essa risulta “speculare” rispetto alle sollecitazioni politiche provenienti dalle istituzioni di governo, allora questa simmetria potrebbe essere considerata come il sintomo di una deviazione dall’agire politico costituzionalmente sostenibile. Non così quando la riflettanza risulta “diffusa”, come in tutti i casi in cui gli organi di garanzia dialogano con il complesso dei destinatari dei principi costituzionali (Parlamento, Governo, magistratura, istituzioni locali, persone e formazioni sociali) contribuendo ad attualizzare (cioè, a rendere visibile e concreta) la dimensione politica (concezioni ideali) racchiusa allo stato potenziale in questi stessi principi.