

***La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo:
un quadro deprimente ad eziologia complessa****

di Paolo Passaglia – Ordinario di Diritto comparato nell'Università di Pisa; coordinatore pro tempore dell'Area di diritto comparato, Servizio Studi, Corte costituzionale

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I fattori del mancato decollo del sindacato sui vizi procedurali degli atti legislativi: (a) il testo costituzionale. – 3. Segue: (b) la giurisprudenza costituzionale. – 4. Segue: (c) il sistema di giustizia costituzionale. – 4.1. Considerazioni generali. – 4.2. Le inadeguatezze del sistema. – 5. Le ragioni che rendono grave il mancato decollo del sindacato sui vizi procedurali.

1. Premessa

La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo è un tema «carsico» del dibattito costituzionalistico italiano: emerge in alcuni momenti, anche in maniera prepotente, per poi eclissarsi e restare sottotraccia per anni. Ora argomento d'attualità, ora soggetto *démodé*; in ogni caso, è d'uopo definire il tema come «un classico», non fosse altro perché su di esso il confronto si è aperto ben prima della Costituzione repubblicana¹ e, successivamente, le (lunghe e ripetute)

*Intervento alla tavola rotonda su *La garanzia costituzionale del procedimento legislativo*, organizzata dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti e dal Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università degli Studi di Catania (Catania, 11 giugno 2019).

¹ Cfr. F. RACIOPPI, *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, in *La legge*, 1905, 705 ss.; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo*

eclissi non hanno mai implicato una interruzione del flusso delle elaborazioni, quanto piuttosto semplici sospensioni. Sospensioni in attesa di spunti di novità offerti dall'attualità giurisprudenziale o politica.

Questo seminario rientra appieno in questa dinamica carsica, giacché il fatto stesso che l'Associazione Italiana dei Costituzionalisti organizzi sul tema un incontro *ad hoc* è, da un lato, indice dell'interesse che esso può suscitare (e suscita) e, soprattutto, della sua importanza intrinseca; dall'altro lato, non può essere casuale (ed evidentemente non lo è) che il seminario si svolga a distanza di pochi mesi da una decisione della Corte costituzionale, l'ordinanza 10 gennaio – 8 febbraio 2019, n. 17, la quale, nello statuire in merito ad una vicenda di estrema delicatezza (l'approvazione della legge di bilancio) e di ampia risonanza anche mass-mediatica, ha chiaramente posto in risalto le difficoltà (molte) e le prospettive (poche?) che caratterizzano il sindacato sulle irregolarità perpetrate nel corso del procedimento legislativo.

In questo breve intervento non mi soffermerò sull'ordinanza n. 17; mi limiterò a farvi solo qualche rapido cenno. Ciò non certo perché la decisione non meriti una particolare attenzione; gli spunti di riflessione da essa offerti o suggeriti sono anzi davvero molti, come è, del resto, dimostrato dal numero estremamente elevato di commenti di cui è stata fatta oggetto². Pur senza aver alcun intento volto a ridimensionare l'importanza della recente pronuncia, il taglio del mio discorso sarà di ordine più generale, in linea con l'idea che con l'ordinanza n. 17 si sia scritto un nuovo capitolo di un libro che si alimenta di qualche colpo di scena, ma che, al fondo, ha una trama unitaria, marcata da una distanza profonda tra *sein* e *sollen* costituzionale, una distanza che periodicamente il lettore si illude di veder ridotta, ma che, in realtà, resta essenzialmente sempre

costituzionale, Padova, Cedam, 1934. Sul dibattito anteriore alla Costituzione repubblicana, v. A. PIZZORUSSO, *Garanzie costituzionali*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, sub art. 134, Bologna – Roma, Zanichelli – Il Foro italiano, 1981, 43 ss.; F. ROSELLI, *Giudici e limiti al potere legislativo vigente lo Statuto albertino*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1986, 476 ss.; J. LUTHER, *Idee e storie di giustizia costituzionale nell'Ottocento*, Torino, Giappichelli, 1990, 190 ss.; M. BIGNAMI, *Costituzione flessibile, Costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848-1956)*, Milano, Giuffrè, 1997, 27 ss.

² Quanto mai indicativo è il numero di commenti alla decisione accessibili tramite il sito *Consulta OnLine*, alla pagina <http://www.giurcost.org/decisioni/2019/00170-19.html>: ad oggi (11 giugno 2019), i commenti elencati sono ben ventotto. Oltre che – come è ovvio – per la diversità di valutazioni proposte in merito a quanto stabilito dalla Corte, i commenti si differenziano per i profili della pronuncia oggetto di analisi specifica: se taluni si sono concentrati sui riflessi che essa ha avuto ed avrà relativamente alla regolarità del procedimento legislativo, altri hanno invece privilegiato l'angolo visuale del contenzioso di fronte alla Corte, vuoi in riferimento alla legittimazione dei singoli parlamentari vuoi nella prospettiva dell'apertura all'accesso di altri soggetti (gruppi parlamentari e/o minoranze); altri ancora si sono piuttosto concentrati sulle ricadute sulla forma di governo che l'ordinanza può avere. Inutile dire che, per quanto siano i contributi del primo tipo quelli che più si avvicinano, tematicamente, a quanto si dirà, le diverse prospettive hanno un'unitarietà di fondo, come si cercherà di dimostrare *infra*, spec. par. 4.2.

uguale a se stessa.

Altrimenti detto, la pronuncia che la Corte ha reso all'inizio del 2019 può – senza troppe difficoltà – collocarsi in un alveo tracciato sin dai primissimi anni di attività del Giudice delle leggi: il vero nodo è quindi quello di capire se il recente intervento si inserisca in un processo dinamico ovvero se non sia altro che una tessera supplementare da collocare in un quadro già definito. L'alternativa non è di facile soluzione, anche perché probabilmente il primo corno denota ciò che è, mentre il secondo ciò che *appare* (non può non apparire): la lentezza del processo dinamico è tale che solo ad una osservazione al microscopio può cogliersi l'evoluzione che ha segnato il succedersi dei decenni, e così ad occhio nudo la sensazione di staticità finisce per prevalere. In definitiva, è lo strumentario di cui l'osservatore sia in possesso (nello strumentario dovendosi includere, peraltro, anche un buona dose di ottimismo) che potrà consentire di limitarsi a qualificare la garanzia del giurisdizionale del procedimento legislativo alla stregua di un *problema*; di contro, l'osservatore che voglia descrivere ciò che vede ad occhio nudo (e senza il sussidio di un sufficiente ottimismo) dovrà probabilmente rassegnarsi a definire la garanzia in discorso come una vera e propria *chimera*.

2. I fattori del mancato decollo del sindacato sui vizi procedurali degli atti legislativi: (a) il testo costituzionale

Il punto di osservazione qui prescelto rende opportuno chiarire sin da subito che, sebbene non possa definirsi come una «chimera», il sindacato sui vizi procedurali degli atti legislativi rappresenta un problema *grave*. La gravità è data, certo, dalla situazione attuale, ma anche – e forse ancor di più – da una prognosi relativa a futuri sviluppi: gli ostacoli a che un sindacato efficace possa realizzarsi sono tali e tanti da indurre a prevedere una cronicizzazione di problemi che, peraltro, sono ben presenti ormai da molto tempo.

Un quadro piuttosto deprimente, dunque, che in sede diagnostica mostra una eziologia complessa. Sono, infatti, molteplici i fattori che contribuiscono (o che hanno contribuito) al «mancato decollo» – ci venga consentito l'uso dell'eufemismo – del sindacato sulle invalidità del procedimento legislativo. A fini espositivi, i fattori individuabili sono almeno cinque, tre dei quali ancora pienamente attuali. I tre ultimi sono: il testo costituzionale, la giurisprudenza costituzionale ed il sistema di giustizia costituzionale. Per un certo periodo, a questi si sono aggiunte la struttura

della forma di stato (sotto il profilo dell'articolazione territoriale) e, fino a non molto tempo fa, la configurazione della forma di governo.

Con riferimento al primo fattore, ci si può limitare ad una semplice osservazione della Carta costituzionale, che dedica un'apposita sezione (Parte II, Titolo I, Sezione II) a «la formazione delle leggi» (articoli 70-82 Cost.). In quella sede si rintraccia la maggior parte di disposizioni inerenti all'*iter* che conduce alla confezione di un atto legislativo, sebbene debba rilevarsi come norme di questo tipo siano collocate altrove e come, per converso, non tutte le disposizioni che fanno parte della sezione possano ritenersi norme regolative dell'esercizio del potere normativo primario.

Nel primo senso debbono menzionarsi almeno gli articoli 64 e 67 Cost., i quali, pur inseriti nel quadro della disciplina dell'ordinamento delle Camere, hanno un rilievo quanto meno indiretto sulla conformazione del procedimento legislativo in senso lato, sancendo, il primo, l'autonomia regolamentare delle assemblee legislative, la pubblicità delle sedute, il numero legale ed il *quorum* deliberativo e, il secondo, il divieto di mandato imperativo. Inerenti all'*iter legis* sono poi da considerarsi: l'art. 87, quarto e quinto comma, Cost., laddove si attribuisce al capo dello Stato il potere di autorizzare la presentazione alle camere dei disegni di legge di iniziativa governativa e quello di promulgare le leggi e di emanare gli atti con forza di legge; l'art. 99, terzo comma, concernente l'iniziativa legislativa del Cnel; l'art. 121, primo comma, che attribuisce il potere di iniziativa ai Consigli regionali; l'art. 132, primo comma, relativo al procedimento di formazione di leggi costituzionali con cui si disponga «la fusione di regioni esistenti o la creazione di nuove regioni»; l'art. 132, secondo comma, in materia di distacco da una regione e di aggregazione ad un'altra di province e comuni. Con riguardo, poi, alla legislazione costituzionale, viene ovviamente in rilievo l'art. 138 Cost., mentre, per la potestà regionale, sono da ricordare l'art. 123, concernente gli statuti delle Regioni ordinarie, l'art. 133 Cost., relativo al mutamento delle circoscrizioni provinciali, all'istituzione di nuove province ed all'istituzione di nuovi comuni o alla modifica delle loro circoscrizioni e delle loro denominazioni. Nella stesura originaria della carta costituzionale, poi, l'art. 127 disegnava l'ordinario procedimento legislativo previsto per le Regioni a statuto ordinario.

Nella sezione dedicata alla formazione delle leggi, per altro verso, sono estranee alla disciplina del potere legislativo le norme degli articoli 78, sulla deliberazione dello stato di guerra, e 82, in materia di istituzione di commissioni di inchiesta. Molte disposizioni si pongono come norme attributive del potere (e, quindi, a stretto rigore non regolative del procedimento): così è per gli

articoli 70 (concernente la legislazione parlamentare), 75 (avente ad oggetto il *referendum*), 76 e 77 (sugli atti con forza di legge di provenienza governativa), 79 (inerente alle leggi di amnistia e d'indulto), 80 (relativo alle leggi di ratifica dei trattati internazionali) e 81 (riguardante le leggi di approvazione del bilancio). Quelle da ultimo menzionate sono, comunque, sia pure parzialmente, anche norme regolative del procedimento di esercizio del potere legislativo che attribuiscono, ed in quest'ottica vanno ad aggiungersi agli articoli 71-74, che recano precipuamente la disciplina del procedimento legislativo.

Tirando le somme, si tratta di un insieme di norme piuttosto esiguo da un punto di vista quantitativo³, che tale appare *a fortiori* quando ci si limiti a considerare il prototipo classico della legislazione, vale a dire quello della legge ordinaria parlamentare⁴. In buona sostanza, dall'osservazione del testo costituzionale non può dirsi che la materia del procedimento legislativo non sia coperta. Tuttavia, può agevolmente argomentarsi nel senso che la coperta è corta e, soprattutto, che non è sprovvista di buchi, taluni dei quali anche ragguardevoli: solo per fare un esempio, non può non sottolinearsi come non si accenni neppure al concetto di «emendamento», istituto che, invece, risulta assolutamente centrale nella dinamica procedimentale, al punto che, negli ordinamenti in cui il controllo sui vizi dell'*iter legis* è più sviluppato (si pensi alla Francia), è proprio sul potere di emendamento che buona parte del contenzioso si radica.

3. Segue: (b) la giurisprudenza costituzionale

Se il testo costituzionale presenta inadeguatezze, ragionando *de jure condito*, assume grande rilevanza la collocazione delle fonti subordinate, e segnatamente dei regolamenti parlamentari, architrave della regolamentazione di gran parte del procedimento legislativo. Il parametro di costituzionalità in sede di sindacato sui vizi dell'*iter legis* ben potrebbe, in effetti, risultare efficace, nonostante l'ermetismo della Costituzione, qualora si avesse una integrazione da parte di un *corpus*

³ Ad esse deve aggiungersi la XI delle Disposizioni transitorie e finali, la quale prevedeva un particolare procedimento per la creazione di nuove Regioni.

⁴ Una valutazione di segno parzialmente diverso è offerta da A.A. CERVATI, *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Giur. costit.*, 1985, I, 1446 s., secondo cui le norme in discorso sarebbero «enunciazioni di una Costituzione rigida che è tutt'altro che muta nel fornire indicazioni, anche molto puntuali, con riferimento all'esame ed all'approvazione delle leggi parlamentari».

normativo compiuto – come appunto i regolamenti delle Camere – assunto al rango di norma interposta nel giudizio di legittimità costituzionale.

È proprio su questo punto che emergono le difficoltà legate alla giurisprudenza costituzionale. La collocazione dei regolamenti parlamentari nel giudizio di costituzionalità è stata oggetto di approfonditi studi e di un dibattito dottrinale tra i più fecondi. Al netto di qualche minima oscillazione, tuttavia, la posizione della Corte è stata delineata già nella sentenza 9 marzo 1959, n. 9, la quale, nel riconoscere esplicitamente la possibilità per il giudice costituzionale di sindacare la validità del procedimento legislativo, ha però delimitato le norme di raffronto a quelle contenute nella Costituzione, escludendo così quelle dei regolamenti parlamentari. La dottrina contemporanea salutò questa pronuncia con favore, ma non con entusiasmo: la sentenza venne, sì, ritenuta «storica» (nella misura in faceva crollare l'«antico feticcio» degli *interna corporis acta*), ma al contempo si denunciava l'«insoddisfazione» derivante da una delimitazione del sindacato che rischiava di renderlo asfittico⁵. Già allora si era intuito che una disciplina ermetica (ed in parte ellittica) quale quella costituzionale non avrebbe consentito, da sola, un adeguato sviluppo del sindacato sui vizi procedurali, possibile soltanto attraverso l'ampliamento ai regolamenti parlamentari delle fonti validamente invocabili. Nonostante i rilievi critici mossi da una parte (sempre più) consistente della dottrina⁶, la posizione assunta dalla Corte ai primordi della sua giurisprudenza non è stata scalfita, se non marginalmente e comunque in modo episodico: l'ordinanza n. 17 del 2019, da questo punto di vista, è emblematica della linea di continuità che segna a questo proposito la giurisprudenza costituzionale, la quale risulta staticamente ancorata al *dictum* di sessant'anni fa. È così che una sentenza che si definiva «storica» soprattutto perché apriva la strada a nuove prospettive di controllo è divenuta «storica» nel senso di configurare *à jamais* l'estensione e le modalità di controllo del procedimento legislativo: quello che doveva essere il primo (pur fondamentale) passo di un cammino da percorrere, nel corso dei decenni si è trasformato nell'unico passo che la Corte ha

⁵ Cfr. P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. costit.*, 1959, 240 ss.

⁶ Tra le molte voci, v., anche per la ricostruzione analitica dell'evoluzione della posizione dei regolamenti nei giudizi di legittimità costituzionale, G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986; P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, 202 ss.; N. LUPO, *I tradimenti delle «promesse» sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, Jovene, 2012, 141 ss.

ritenuto di poter e dover fare.

La sclerotizzazione giurisprudenziale sulle posizioni della sentenza n. 9 del 1959 ha quindi finito per sterilizzare in maniera evidente il ruolo della Corte come garante della regolarità del procedimento legislativo. È infatti chiaro che, a Costituzione invariata, il circoscrivere alla Costituzione stessa le norme di raffronto in sede di giudizio ha avuto l'effetto di limitare considerevolmente i vizi denunciabili. In questa logica, le stesse considerazioni svolte nell'ordinanza n. 17 del 2019, relativamente al profilo oggettivo del conflitto interorganico, rappresentano la conferma di una chiusura nei confronti di qualunque velleità di estensione del sindacato, magari per il tramite di audaci esperimenti di fantasia ermeneutica volti a reperire nelle pieghe del testo costituzionale principi e regole non espressi. Se, da un lato, si ribadisce l'inutilizzabilità dei regolamenti parlamentari alla stregua di norme di raffronto (evidentemente assimilando, sotto questo profilo, giudizi di legittimità costituzionale e conflitti tra poteri), dall'altro si ha cura di precisare che il controllo della Corte è attivabile solo in caso di «vizi che determinano violazioni *manifeste* delle prerogative costituzionali dei parlamentari [...] rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione»⁷. L'apertura che la Corte opera sotto il profilo soggettivo nel conflitto viene in tal modo mitigata dall'enunciazione di uno *standard* di giudizio basato sull'evidenza manifesta dell'irregolarità procedurale. Le affermazioni sono tanto recise da far venire in mente quelle rese dalla Corte Suprema degli Stati Uniti nella famosa *footnote* 4 della sentenza *Carolene*⁸.

In sottofondo resta, tuttavia, la sensazione di essere in presenza di una «scelta tragica». Per un verso, escludere i regolamenti parlamentari dal novero delle norme di raffronto è il viatico per ridurre drasticamente le possibilità di controllo, condannando la Corte ad una posizione marginale nell'economia del sindacato sui vizi dell'*iter legis*. Per altro verso, però, inglobare tra i parametri i regolamenti parlamentari in quanto tali avrebbe l'effetto di aprire la strada (ammesso che ce ne fossero le possibilità in relazione alle vie d'accesso alla Corte⁹) ad un contenzioso che potrebbe alimentarsi anche delle irregolarità più banali, derivanti da violazioni di disposizioni regolamentari

⁷ Ordinanza n. 17 del 2019, *Considerato in diritto*, par. 3.5. (corsivo aggiunto).

⁸ *United States v. Carolene Products Company*, 304 U.S. 144 (1938). Il riferimento va, nello specifico, alla prima delle tre ipotesi indicate nelle quali la Corte suprema ha riconosciuto una limitazione della portata della presunzione di costituzionalità: «[t]here may be narrower scope for operation of the presumption of constitutionality when legislation appears on its face to be within a specific prohibition of the Constitution, such as those of the first ten amendments, which are deemed equally specific when held to be embraced within the Fourteenth» (enfasi aggiunta).

⁹ Al riguardo, v. *infra*, parr. seguenti.

del più infimo dettaglio e della più trita irrilevanza costituzionale. Altrimenti detto, non può non ammettersi che ovviare in via giurisprudenziale ai silenzi ed alle mezze parole del testo costituzionale è operazione che avrebbe dei costi tutt'altro che trascurabili.

4. Segue: (c) il sistema di giustizia costituzionale

Il richiamo operato all'ordinanza n. 17 del 2019 evoca, inevitabilmente, la questione legata alla adeguatezza o meno del sistema di giustizia costituzionale per far valere i vizi dell'*iter legis*.

Il sistema di giustizia costituzionale italiano è stato, in Europa, il primo, in ordine cronologico, ad essere ideato dopo la seconda guerra mondiale: è quindi il primo sistema definibile come «post-kelseniano»¹⁰. A questa priorità fa da contraltare il coefficiente elevato di perfettibilità nella edificazione di un sistema idoneo a garantire una compiuta garanzia della Costituzione. Se è vero che, nella prassi, la giustizia costituzionale ha fornito prove di efficacia ragguardevoli, è altresì vero, d'altro canto, che sono emerse talune inadeguatezze congenite, come dimostra l'ampia letteratura sviluppatasi in merito alle «strette»¹¹, alle «zone franche»¹² o alle «zone d'ombra»¹³ dei giudizi di fronte alla Corte costituzionale.

Del resto, essendo arrivati prima della Germania a redigere la Costituzione e a delineare il sistema di giustizia costituzionale, i Costituenti italiani non hanno potuto beneficiare dell'opera di fine tecnica giuridica e di attenta ingegneria costituzionale che ha consentito al *Bundesverfassungsgericht* di proporsi, da un punto di vista comparatistico, come modello di riferimento per la strutturazione di un sistema di giustizia costituzionale quanto più possibile compiuto.

¹⁰ Al riguardo, sia consentito rinviare, anche per ulteriori riferimenti, a P. PASSAGLIA, *Il controllo di costituzionalità delle leggi e la contrapposizione tra garanzia giurisdizionale ordinaria e garanzia giurisdizionale speciale della costituzione*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2019, n. speciale, 583 ss.

¹¹ Per tale definizione, v. già G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, 2° ed., Bologna, il Mulino, 1988, 225 s.

¹² L'espressione è, forse, quella che più frequentemente ricorre; per un sintetico inquadramento, v., di recente, P. ZICCHITTO, *La Corte costituzionale di fronte alle "zone franche"*, in P. CARROZZA – V. MESSERINI – R. ROMBOLI – E. ROSSI – A. SPERTI – R. TARCHI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro*, Pisa, 15 dicembre 2017, Pisa, Pisa University Press, 2018, 417 ss.

¹³ Cfr., in part., R. BALDUZZI – P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007; R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Atti del seminario di Modena svoltosi il 13 ottobre 2006, Torino, Giappichelli, 2007.

Ora, per ciò che attiene al sindacato sulla regolarità del procedimento legislativo, gli elementi potenzialmente idonei a minare l'efficienza del controllo della Corte sono tanto marcati e tanto diffusi da poter spiegare, anche a prescindere dai problemi connessi alla rarefazione dei parametri, la situazione di asfissia di precedenti rilevanti in cui versa la giurisprudenza costituzionale.

4.1. Considerazioni generali

L'analisi in concreto delle inadeguatezze del sistema di giustizia costituzionale italiano relativamente al sindacato sui vizi procedurali deve prendere le mosse dall'inquadramento delle tre condizioni essenziali perché al Giudice delle leggi possano giungere denunce di irregolarità.

La prima – e più determinante – è che i legittimati ad instaurare un giudizio di costituzionalità abbiano conoscenza della o delle irregolarità. Caratteristica dei vizi procedurali è, infatti, quella di non constare quasi mai dal testo dell'atto legislativo¹⁴, con il che risulta per essi irrilevante l'apparato garantistico offerto dalle forme di pubblicazione legale degli atti normativi: perché l'invalidità sia conosciuta diviene, quindi, necessario che se ne abbia notizia in base all'analisi dei lavori preparatori. È vero che, in astratto, specie con la diffusione in via telematica dei resoconti parlamentari, non sussistono gravi ostacoli materiali che si frappongono al prendere visione delle fonti dalle quali l'invalidità può emergere; è però anche vero che l'alternativa si dà tra una ricerca simile a quella di un ago all'interno di un pagliaio ed una ricerca di pura conferma di informazioni diffuse da chi dell'irregolarità è a conoscenza (non perché l'abbia desunta dalla lettura, ma) per il semplice fatto di essere stato presente nella sede ed al momento in cui veniva perpetrata. Si giunge così a dover constatare che il novero dei soggetti per i quali il vizio procedurale è effettivamente conoscibile si identifica quasi esclusivamente con i parlamentari, con i loro collaboratori o con i dipendenti delle Camere. Un nucleo ristretto di «*insiders*», dunque, dai quali dipende, nei fatti, la sopravvivenza del vizio procedurale come fattispecie di invalidità della legge ovvero la sua

¹⁴ Si tratta, chiaramente, di una regola tendenziale, per la quale non mancano eccezioni. Ad esempio, ed a prescindere dalla posizione assai poco incoraggiante assunta dalla giurisprudenza costituzionale (a far tempo, ad esempio, dalla sentenza n. 391 del 1995, commentata da G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per vizi formali) della legge di conversione*, in *Giur. costit.*, 1995, 4493 ss.), un articolo composto di centinaia di commi può indicare l'esistenza di qualche anomalia procedurale, segnatamente connessa alla posizione di una questione di fiducia che può aver inficiato la dialettica in seno alle assemblee parlamentari.

scomparsa nelle nebbie del tempo, una volta che vi si sovrapponga la prassi applicativa della legge.

Se sono gli *insiders* i detentori di questo patrimonio di conoscenza, l'efficacia del sistema richiederebbe che essi stessi fossero legittimati a far valere l'esistenza del vizio di fronte alla Corte costituzionale. Avendo specificamente riguardo agli esponenti delle forze politiche presenti in Parlamento, una siffatta legittimazione consentirebbe di integrare anche la seconda delle tre condizioni cui si è fatto riferimento, vale a dire una tendenziale coincidenza tra i soggetti legittimati ed i soggetti potenzialmente interessati a far rilevare il vizio. Come è ovvio, chiunque ha interesse a che i procedimenti legislativi si svolgano in modo conforme a quanto costituzionalmente previsto. Chi è incaricato di svolgere una funzione pubblica che si estrinseca, in larga misura, proprio all'interno dei procedimenti legislativi è latore, però, di un interesse inevitabilmente più diretto e concreto, sia per il passato che per il futuro: aver assistito ad una violazione delle norme costituzionali regolative del procedimento può implicare che l'espressione del proprio punto di vista sia stata dimidiata precisamente da questa violazione; quand'anche, però, ciò non si fosse verificato nella specie, la denuncia potrebbe comunque avere – grazie all'intervento del giudice costituzionale – l'effetto di impedire che, in futuro, analoghe violazioni venissero di nuovo a prodursi, con benefici che potrebbero ricadere su una qualunque delle parti che si trovasse coinvolta nella dialettica politica. In questo senso, ben può dirsi che gli attori politici hanno (o dovrebbero avere) un interesse qualificato a far valere la fattispecie di invalidità, nell'ottica di un giudicato costituzionale che annulli una deliberazione legislativa viziata nel suo momento genetico e nell'ottica della predisposizione di un precedente che possa farsi valere in chiave di deterrente contro il ripetersi di abusi ed irregolarità.

Sottoporre una questione di costituzionalità ha, tuttavia, inevitabilmente dei costi, che ricadono su chi la promuove, ma anche sul sistema nel suo complesso. La terza condizione attiene proprio alla minimizzazione di tali costi.

Per quanto attiene a quelli che insistono sugli istanti, il riferimento non va tanto all'aspetto pecuniario (per il quale è tutt'altro che impossibile ipotizzare un impatto contenuto), quanto semmai ai costi «politici» che eventuali denunce rivelatesi infondate possano ingenerare. Sul punto, tuttavia, le problematiche sono in gran parte legate alla evidente opportunità di evitare di porre questioni velleitarie, filtrando, di volta in volta, la decisione circa l'*an* della denuncia alla luce della giurisprudenza costituzionale pregressa. Le decisioni di rigetto, d'altra parte, sono poste passive di un ipotetico bilancio le cui poste attive sono le decisioni di accoglimento, ma non solo: il fatto

stesso di esercitare una funzione di stimolo nei confronti del giudice costituzionale affinché il rispetto delle regole prevalga sulla forza dei numeri, ovvero – per parafrasare una felice espressione – affinché «*le droit saisisse la politique*»¹⁵, garantisce ai ricorrenti una sorta di rendita di posizione dalla quale, a meno che non se ne abusino, ci si può ergere a paladini della legalità (costituzionale), con probabili (auspicabili) riscontri in termini di seguito elettorale.

Affinché questi benefici siano reali, è necessario che la denuncia alla giurisdizione costituzionale non imponga costi ritenuti eccessivi a carico del sistema. In proposito, la variabile fondamentale è rappresentata dall'incertezza che qualunque giudizio fa pesare sulla stabilità dei rapporti giuridici creati o modificati in base alla legislazione oggetto di scrutinio. L'entità di questa incertezza è misurabile essenzialmente in termini temporali: più i tempi si dilatano, più i costi si aggravano, vuoi per il perdurare di una situazione non compiutamente definita, vuoi perché il decorso del tempo contribuisce ad allontanare il ricordo di un evento storico – l'irregolarità asseritamente commessa – fino a renderlo sfocato, o comunque di minor impatto, se confrontato con l'attualità di un testo legislativo perfetto e, magari, già efficace da anni. In ragione di queste considerazioni, è chiaro che la soluzione complessivamente più redditizia sia quella caratterizzata da tre elementi: una denuncia che sia mossa nell'immediatezza dell'approvazione dell'atto contestato; un periodo di tempo breve entro cui il giudice si pronunci (o, ancor meglio, debba pronunciarsi); una denuncia che sia proposta in via preventiva e che, proprio facendo leva su tempi brevi di giudizio, abbia una risposta che condizioni l'entrata in vigore dell'atto, di modo che l'incertezza sui rapporti giuridici sia formalmente limitata alle mere aspettative di veder promulgato l'atto approvato.

Nel panorama comparatistico, i tre elementi appena menzionati trovano un riscontro estremamente probante nel caso francese, in cui, dopo la riforma costituzionale del 1974, il *Conseil constitutionnel* ha potuto sviluppare un controllo assai approfondito sul procedimento legislativo, facendo leva sulla *saisine parlementaire*, e cioè sui ricorsi in via preventiva, da decidere prima della promulgazione, entro un termine di trenta giorni, promossi generalmente dai soggetti meglio informati e più interessati, cioè dai parlamentari di opposizione, che proseguono così sotto il vessillo della Costituzione quella lotta politica che li ha visti soccombere di fronte alla

¹⁵ Il riferimento va al titolo del volume di L. FAVOREU, *La politique saisie par le droit. Alternances, cohabitations et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988.

maggioranza¹⁶.

Le virtù del sistema francese sono, tuttavia, ben lungi dal poter essere rintracciate nel sistema italiano.

4.2. Le inadeguatezze del sistema

Le vie d'accesso alla Corte costituzionale, per una ragione o per l'altra, fanno tutte emergere difficoltà che appaiono pressoché insormontabili nell'ottica di uno sviluppo consistente del sindacato sulle invalidità procedurali.

La via maestra attraverso cui le questioni giungono alla Corte (nonostante la crescita conosciuta negli ultimi lustri dal giudizio in via principale¹⁷), vale a dire il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, non sembra particolarmente propizia per un controllo su vasta scala dei vizi del procedimento. È vero – come si è visto¹⁸ – che a latitare sono (anche) le norme-parametro, ma le risultanze di oltre sessant'anni di giurisprudenza costituzionale sono talmente modeste, almeno in termini quantitativi, da autorizzare una prognosi secondo la quale, anche in futuro, non sarà dato tramutare una tipologia di questioni tradizionalmente «episodiche» in questioni «ordinarie». Forse, la pervasività della rete, che sempre più consente di prendere agevolmente visione dei lavori parlamentari, potrà portare ad una qualche crescita del contenzioso; la «lontananza» dei legittimati dall'agone in cui le irregolarità si verificano è tuttavia destinata a restare una zavorra che impedirà il decollo del sindacato.

Un discorso diverso, ma con esiti non radicalmente dissimili, deve essere svolto in riferimento al

¹⁶ Con riguardo agli effetti della *saisine parlementaire* sul sistema di giustizia costituzionale e sul sistema politico francesi, v. ASSOCIATION FRANÇAISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL – GERJC (INSTITUT LOUIS FAVOREU), *30 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Actes du Colloque du 22 octobre 2004 au Conseil constitutionnel, sous la direction de D. Maus et A. Roux, Paris – Aix-en-Provence, Economica – Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2006, e, per il periodo più recente, *Actes du Colloque «2004-2014: Dix années de saisine parlementaire»*, Conseil constitutionnel, 29 janvier 2015, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 48, juin 2015, 93 ss.

¹⁷ Come noto, negli ultimi anni, il giudizio in via principale ha assunto una dimensione che, nel complesso dell'attività della Corte, non solo ha scalfito la centralità del giudizio in via incidentale, ma è addirittura giunto a collocarsi quasi in una posizione concorrenziale in riferimento al numero di decisioni rese annualmente. Per un quadro statistico, anche in chiave diacronica, v. i *Dati quantitativi e di analisi* collegati alla *Relazione sulla giurisprudenza e sull'attività della Corte costituzionale nell'anno 2018*, consultabili *on line* alla pagina www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/lattanzi2019/Dati_quantitativi_e_di_analisi.pdf.

¹⁸ Cfr. *supra*, parr. 2 e 3.

giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Questa via d'accesso ha certamente alcuni pregi non secondari, segnatamente inerenti all'imminenza del ricorso (anche se non della decisione) rispetto all'entrata in vigore della legge o dell'atto avente forza di legge ed ai soggetti legittimati ad adire la Corte: il Governo ha, infatti, maggiori possibilità di seguire l'*iter* legislativo regionale rispetto agli operatori giuridici coinvolti nel giudizio in via incidentale; analogamente, le Regioni, dal canto loro, hanno la possibilità di accedere alla conoscenza di irregolarità nel procedimento legislativo statale in modo abbastanza agevole. Di fatto, però, nell'ottica del sindacato sul procedimento legislativo, il giudizio in via principale è uno strumento quasi «monodimensionale», dal momento che la sua utilità rileva in via pressoché esclusiva con riguardo alle leggi regionali: sulla base della giurisprudenza costituzionale consolidata a far tempo dalla sentenza 24 luglio 2003, n. 274, le Regioni possono invocare invalidità procedurali di fronte alla Corte soltanto se, e nella misura in cui, tali invalidità «ridondino» in una lesione delle proprie competenze costituzionalmente riconosciute. Sebbene la giurisprudenza degli ultimi anni si sia mostrata più aperta nei confronti di impugnazioni regionali in cui la lesione delle competenze derivi dalla ridondanza di vizi «attinenti [...] alla produzione di fonti normative»¹⁹, non può non rilevarsi che l'apertura si è concretamente rivolta, almeno sinora, alle impugnazioni di atti con forza di legge del Governo (più che a quelle aventi ad oggetto leggi ordinarie) il cui procedimento di formazione contempra l'intervento di una Regione o, più spesso, della Conferenza Stato-Regioni: di fronte alla Corte viene dunque denunciato il vizio procedurale consistente nel mancato rispetto del principio cooperativo²⁰. Se è vero che le poche decisioni che la Corte ha reso con riferimento a fattispecie di invalidità procedurale, hanno avuto origine, in larga misura, da questo tipo di denunce, anche a voler ipotizzare *pro futuro* uno sviluppo delle impugnazioni per vizi procedurali delle leggi, le fattispecie di invalidità invocabili saranno comunque intrinsecamente circoscritte, in relazione alla necessaria deducibilità della violazione, «per ridondanza», di competenze regionali.

Questa limitazione contribuisce a rendere assai arduo immaginare che possa essere validamente utilizzato il conflitto tra Stato e Regioni, che potrebbe oltretutto radicarsi, non sull'invalidità

¹⁹ In tal senso, v. la sentenza 18 giugno 2008, n. 216.

²⁰ Sul tema, v., di recente, R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Milano – Padova, Wolters Kluwer – Cedam, 2018; F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Jovene, 2018. In generale, sul principio di leale collaborazione, v. C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, Aracne, 2015.

dell'atto finale, ma solo su quella che affliggesse un atto endoprocedimentale idoneo a ledere le attribuzioni costituzionali della controparte. Tanto basta, probabilmente, per escludere che questa via d'accesso possa rappresentare un effettivo surrogato rispetto alle deficienze delle altre.

Per quel che concerne, infine, il giudizio per conflitto interorganico, vari elementi sono da prendere in considerazione per addivenire ad una valutazione. Astrattamente, questo tipo di giudizio potrebbe essere considerato come il veicolo più idoneo per reagire contro determinati atti o comportamenti che potrebbero verificarsi nel corso del procedimento formativo di una legge o di un atto equiparato. Sino a qualche tempo fa, il vero ostacolo che si poneva era quello della configurabilità in concreto di soggetti legittimati a far valere il vizio riscontrato, stante una giurisprudenza costituzionale che non pareva offrire grandi aperture. Sul punto, l'ordinanza n. 17 del 2019 costituisce senza dubbio un passo avanti importante, in relazione al riconoscimento della legittimazione in capo al singolo parlamentare, per quanto il rigore mostrato in riferimento ai profili oggettivi renda – come si è detto – non semplice l'individuazione di conflitti che possano essere decisi nel merito. E, tutto sommato, la stessa ordinanza n. 17 è significativa anche per ciò che lascia impregiudicato, e cioè la posizione dei gruppi parlamentari, la cui eventuale legittimazione potrebbe risultare, in prospettiva, un volano non trascurabile per lo sviluppo del contenzioso inerente alle invalidità procedurali.

Anche ammettendo un'espansione (ulteriore) del novero dei soggetti legittimati al conflitto, ciò non sembra comunque sufficiente per connotare il conflitto tra poteri alla stregua dello strumento processuale attraverso cui giungere ad un sindacato sistematico da parte della Corte sulla regolarità del procedimento legislativo.

Ad ostarvi non sta soltanto la concezione del conflitto interorganico come strumento di risoluzione di controversie che abbiano un impatto significativo sul funzionamento del sistema costituzionale²¹, il che implicherebbe un suo utilizzo relativamente circoscritto, sul piano statistico. Forse ancor più rilevante, da un punto di vista effettuale, è l'architettura processuale del conflitto, nel senso che la sua struttura bifasica renderebbe comunque il giudizio assai poco adatto ad essere utilizzato come strumento «normale» di reazione contro invalidità procedurali, giacché il

²¹ In altri termini, «attraverso la sua competenza a risolvere i conflitti interorganici, la Corte contribuisce all'inveramento del principio della divisione dei poteri» (così, ad es., E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, 6^a ed., Torino, Giappichelli, 2018, 239). Questa lettura, consolidata nella dottrina, può essere declinata anche nella forma della «residualità» del conflitto tra poteri (cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996).

moltiplicarsi dei ricorsi non potrebbe non avere ripercussioni pesanti sulla funzionalità del sistema di giustizia costituzionale. I «costi» del ricorso – nei termini definiti al par. precedente – rappresenterebbero, dunque, un ostacolo difficile da superare, almeno *rebus sic stantibus*.

Letta alla luce di queste considerazioni, l'ordinanza n. 17 del 2019 appare come la risultante di una duplice preoccupazione della Corte. Per un verso, si è avvertita l'esigenza di assicurare al giudice costituzionale la possibilità di intervenire di fronte a violazioni gravi(ssime) della Costituzione, donde l'apertura per quel che concerne i profili soggettivi del conflitto. Per altro verso, però, si è tenuto conto anche del rischio di «ingolfamento» della Corte, per il tramite di una moltiplicazione di ricorsi, magari per irregolarità di non particolare gravità. Il bilanciamento tra queste due esigenze, per quanto possa prestare il fianco a critiche – in sé non certo infondate – legate all'uso «disinvolto» delle categorie processuali²², è espressione dell'attenzione che la Corte ha mostrato per la funzionalità del sistema di giustizia costituzionale, e cioè, in ultima analisi, per la salvaguardia del principio di costituzionalità nell'ordinamento.

In definitiva, e per riassumere quanto si è venuti dicendo con riferimento al sistema di giustizia costituzionale, sembra di dover constatare che difficilmente esso può e potrà rispondere all'esigenza di fornire adeguate garanzie contro eventuali invalidità procedurali. Anche ipotizzando qualche aggiustamento giurisprudenziale, non è dato immaginare risposte effettive che non siano limitate a fattispecie di irregolarità macroscopiche. In ogni caso, un controllo su larga scala non pare sostenibile dal sistema, per come è strutturato, con il che non potrà andarsi oltre l'ipotesi di un controllo tendenzialmente episodico.

5. Le ragioni che rendono grave il mancato decollo del sindacato sui vizi procedurali

Giunti a questo punto della disamina, è inevitabile porsi una domanda: perché preoccuparsi *oggi* di difficoltà che sono *sempre* esistite? Perché riproporre nel 2019 osservazioni che, in buona misura, già Paolo Barile, nel 1959, aveva adombrato? Per dirla in termini più «crudi», se

²² In tal senso, si è espresso nel corso del suo intervento a questa Tavola rotonda Antonio Ruggeri. V., ora, anche per ulteriori riferimenti, A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 18 giugno 2019, www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2019_Ruggeri_rin.pdf.

sessant'anni fa si denunciava un'insoddisfazione, ma poi il sistema è andato avanti senza che le ragioni di insoddisfazione, pur non superate, non sfociassero in fattori di crisi, perché riprendere il discorso per ribadire concetti ormai sedimentati?

La risposta non può limitarsi ad evocare un certo gusto per il baloccarsi con ipotesi di scuola, né un vezzo esibito da qualche giurista troppo formalista. La risposta, probabilmente, risiede nei due fattori che, un tempo, hanno contribuito al mancato decollo del sindacato sui vizi procedurali, ma che adesso sono stati superati. Proprio il loro superamento, infatti, ha mutato il contesto nel quale il mancato decollo si colloca, andando a mutare, a loro volta, il segno e le implicazioni della deficienza in termini di garanzia della regolarità del procedimento legislativo. In altre parole, il mutamento di contesto nel quale emergono le inadeguatezze relative al controllo dei vizi procedurali rende tali inadeguatezze, un tempo almeno in parte trascurabili, un elemento di deficienza piuttosto grave.

Ciò vale, in primo luogo, per l'evoluzione della forma di Stato, che ha visto la crescita del ruolo delle Regioni. Se per lunghi anni, cioè fino agli anni settanta, il problema dei rapporti tra Stato e Regioni si poneva solo con riferimento alle Regioni speciali e se, successivamente, il ruolo chiaramente ancillare delle Regioni aveva contribuito a sopire l'esigenza di un rispetto delle prerogative delle stesse, dopo la riforma costituzionale del 2001, con il rafforzamento marcato della posizione costituzionale degli enti territoriali periferici, si è avvertita in maniera sempre più nitida la necessità di dotare questi di una protezione nei confronti di possibili abusi da parte dello Stato perpetrati in sede procedimentale. Ecco, allora, che i vizi formali e, tra questi, anche i vizi dell'*iter legis*²³ sono divenuti un aspetto da non trascurare nell'economia complessiva del regionalismo italiano. A questo scopo, il giudizio in via principale ha offerto risposte, ma il loro grado di perfettibilità – alla luce di quanto si è detto²⁴ – resta lungi dall'essere trascurabile.

È, tuttavia, soprattutto con riguardo all'evoluzione della forma di governo che la pratica impossibilità di un sindacato effettivo sulle invalidità procedurali produce conseguenze pesanti in

²³ La distinzione tra la categoria dei vizi formali e quella dei vizi procedurali è stata declinata in molteplici forme. Non essendo questa la sede per ripercorrere un dibattito estremamente ricco, ci si limiterà a precisare che, nella categoria dei vizi formali, si ritiene che debbano includersi tanto i vizi procedurali che le fattispecie di incompetenza, con queste ultime che, ovviamente, rappresentano il fulcro del contenzioso tra Stato e Regioni. Per quanto attiene alla riconducibilità dell'incompetenza nel novero dei vizi formali, sia consentito rinviare a P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, spec. 35 ss.; ivi anche riferimenti alle classificazioni di altro tenore proposte in dottrina.

²⁴ V., in part., *supra*, par. precedente.

ordine alla reale garanzia dei principi costituzionali. In effetti, i vizi dell'*iter legis* cambiano sensibilmente di significato a seconda del tipo di forma di governo. In proposito, può riprendersi una delle più diffuse dicotomie²⁵, che contrappone la democrazia «maggioritaria», caratterizzata dalla concentrazione del «potere politico nelle mani di una semplice maggioranza (spesso neanche una maggioranza assoluta [...])», alla democrazia «consensuale», dove la tendenza è «a dividere, disperdere e limitare il potere in una varietà di modalità»²⁶.

Nelle forme consensuali, le irregolarità procedurali vengono sanate, di fatto, dall'accordo ampio, anzi tendenzialmente generale, cui si addiène sui contenuti di una decisione: la circostanza che il sistema italiano abbia vissuto una lunga fase caratterizzata da questo tipo di dinamiche politiche ha certamente contribuito a svilire l'importanza del vizio procedurale. Non a caso, le contestazioni di vizi procedurali sono state, per lungo tempo, assai sporadiche.

Considerazioni di segno completamente diverso sono da farsi in ordine alle democrazie maggioritarie, nelle quali le irregolarità procedurali sono tipicamente espressione di una condotta della maggioranza che, in linea di principio, può dirsi prevaricatrice nei confronti di una minoranza.

Se si analizzano le esperienze «avanzate» in tema di sindacato sui vizi procedurali delle leggi, si può agevolmente constatare, del resto, che la contestazione più frequente è quella che una minoranza muove contro abusi della maggioranza, che, riducendo o annichilendo gli spazi a disposizione delle forze contrapposte, altera la normale dialettica politica e, con ciò, pregiudica una compiuta presa in considerazione dei diversi punti di vista, con possibili ricadute negative anche sulla reale rispondenza dell'atto finale del procedimento agli interessi generali. Una ipotesi inversa – che è sovente anche una replica da parte della maggioranza alle critiche che le vengono mosse – è data dalla denuncia di pratiche abusivamente ostruzionistiche che impediscono al procedimento di rispettare uno *standard* minimo di efficienza e che, per questo, obbligano a forzature. In entrambi i casi, il tratto da evidenziare è che le irregolarità procedurali sono evocate nel quadro di una contrapposizione tra forze politiche, ciò che attribuisce alle irregolarità stesse un rilievo che, in una forma consensuale, non possono avere.

Il passaggio del sistema italiano ad una forma di democrazia maggioritaria – pur con tutte le precisazioni che andrebbero fatte al riguardo, stante la assoluta peculiarità delle vicende del nostro

²⁵ V. A. LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (1999), trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, il Mulino, 2001.

²⁶ Cfr. A. LIJPHART, *op. cit.*, 20.

paese negli ultimi venticinque anni – si è associato, non casualmente, ad una certa frequenza delle contestazioni di vizi procedurali, concepite come la ricerca di una protezione del diritto (costituzionale) contro la pura forza politica (della maggioranza) o, assai più di rado, la pura abilità tecnica (della minoranza).

Posta la questione del sindacato sui vizi procedurali in questi termini, quello che fino a qualche anno fa era un difetto tutto sommato tollerabile dell'ordinamento costituzionale si propone, oggi, come un limite pesante, che mina la capacità della Corte costituzionale di essere un autentico garante a tutto tondo della Costituzione. Perché quando le irregolarità procedurali divengono espressione di prevaricazione dei forti (la maggioranza) contro i deboli (la/e opposizione/i), l'esigenza di proteggere questi ultimi diventa centrale per assicurare il corretto funzionamento del sistema democratico.