

**DOTTORATO DI RICERCA IN  
GIUSTIZIA COSTITUZIONALE E TUTELA  
INTERNAZIONALE  
DEI DIRITTI FONDAMENTALI**

**ANNO ACCADEMICO 1997 – 1998**

*Relazioni dei dottorandi*

*Profili di giustizia costituzionale dal giugno 1997 al  
giugno 1998*

Pisa 1998

Le tecniche decisorie seguite per definire i giudizi non paiono essere particolarmente innovative: inammissibilità, infondatezza ed accoglimento hanno seguito le regole che gli anni precedenti avevano elaborato e perciò pare di potersi esimere dall'affrontare questo tema, se non per gli accenni che si sono svolti alla cessazione della materia del contendere ed alla sopravvenuta carenza di interesse.

## II

MARIO PERINI

### *I conflitti tra poteri dello Stato\**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Profili soggettivi. – 3. Profili oggettivi. – 4. Parametri. – 5. Profili processuali. – 6. Breve excursus sulla giurisprudenza ex art. 68, I co., Cost. – 7. Decisioni. – 8. Conclusioni.

#### *1. Premessa*

Oggetto della presente analisi sono le decisioni, con particolare riferimento agli aspetti processuali, rese dalla Corte Costituzionale tra il mese di maggio 1997 e quello di luglio 1998 in relazione a conflitti di attribuzione insorti tra poteri dello Stato. Si tratta di 26 pronunce, in particolare 6 sentenze che hanno definito conflitti e 20 ordinanze che hanno giudicato sull'ammissibilità.

La suddivisione impressa al presente lavoro segue il tipico andamento delle decisioni della Corte in tema di conflitti interorganici: esame dell'ammissibilità del conflitto sotto il profilo soggettivo ed oggettivo, individuazione del parametro, decisione. Non sarà invece considerato il merito delle sentenze, salvo per quanto può rilevare in relazione agli aspetti procedurali. Mentre appare necessario svolgere uno specifico studio di alcuni profili processuali, quali il carattere della fase preliminare di ammissibilità, l'applicabilità della tutela cautelare, le decisioni interlocutorie della Corte, l'intervento nel procedimento.

Lo scopo che si persegue è di precisare quelle regole processuali relative ai conflitti interorganici individuate (ma più spesso

---

obiettivi che si è detto, i connotati della connessione, ma, operando con criteri empirici e mutevoli essa non ha portato molta luce in materia.

---

\* La presente relazione prenderà in esame le pronunce emesse dalla Corte costituzionale a conclusione di giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dal 1° maggio 1997 al 30 giugno 1998.

create) dalla Corte in base ad un *case by case approach*<sup>1</sup>. Come rilevato dalla dottrina<sup>2</sup>, data la "laconicità e non univocità" delle disposizioni che regolano i giudizi per conflitti tra poteri dello Stato, risulta, infatti, indispensabile, da una parte, l'opera di precisazione e di creazione svolta dalla giurisprudenza della Corte<sup>3</sup> e, dall'altra, si potrebbe aggiungere, l'attività di razionalizzazione di questa giurisprudenza svolta dalla dottrina<sup>4</sup>.

La giurisprudenza della Corte sui conflitti tra poteri del periodo considerato sarà utilizzata anche per cercare di delinearne la posizione che l'organo di giustizia costituzionale va assumendo nell'attuale fase transitoria della forma di governo in Italia<sup>5</sup>.

## 2. Profili soggettivi

2.1 - La Corte, con le decisioni del periodo preso in esame, continua nella sua opera di precisazione di quali siano i "poteri dello Stato" tra cui può insorgere un conflitto. In particolare, però, non si è assistito in questi ultimi 15 mesi ad importanti innovazioni. Viceversa, ha trovato conferma la precedente giurisprudenza e talvolta se ne è chiarita la portata.

<sup>1</sup> Parla di "ad hoc approach" R. BIN, "L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione", Milano, Giuffrè, 1996, p. 3.

<sup>2</sup> Cfr. E. MALFATTI - R. TARCHI, "Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato", in R. ROMBOLI (a cura di), "Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993 - 1995)", Torino, Giappichelli, 1996, p. 332.

<sup>3</sup> L'importanza della giurisprudenza della Corte in tema di procedura, ove si "determina la formazione di precedenti fortissimi" (cfr. A. PIZZORUSSO, "Conflitti fra poteri dello Stato e irregolarità processuali", in Riv. dir. proc. 1977, p. 699), è evidenziata tra gli altri da S. GRASSI, "Conflitti costituzionali", voce del Dig. disc. Pubbl., 1989, pp. 368-369; R. BIN, "L'ultima fortezza.", cit., cap. I.

<sup>4</sup> Sul fondamentale ruolo che viene riconosciuto alla dottrina nei processi di creazione - applicazione del diritto nei paesi di *common law*, a cui principalmente va rivolta l'attenzione in relazione all'attività nomopoietica della Corte Costituzionale italiana, cfr. D.N. MacCORMICK, "The ideal and the Actual of Law and Society", in J. TASIOLAS (ed.), "Law, values and social practices", Aldershot, Dartmouth, 1997; Z. BANKOWSKI, D.N. MacCORMICK, R.S. SUMMERS, J. WROBLEWSKI, "On Method and Methodology", in N. MacCORMICK and R.S. SUMMERS (eds.), "Interpreting statutes: A Comparative Study", Aldershot, Dartmouth, 1991.

<sup>5</sup> Analizza il ruolo della Corte nell'attuale forma di governo: E. CHELI, "Tendenze recenti della giustizia costituzionale in tema di forma di governo", in S. PANIZZA (a cura di), "Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana", Torino, Giappichelli, 1997.

Ad esempio l'ordinanza n. 426 del 1997, seguita dalla sentenza n. 110 del 1998, e l'ordinanza 266 del 1998 chiariscono che è il Presidente del Consiglio dei Ministri, e non il Governo nella sua collegialità (rappresentato dal Presidente del Consiglio), l'organo legittimato a sollevare conflitto di attribuzioni in ordine alla tutela, opposizione e conferma del segreto di Stato. Si tratta di un interessante, quanto scontata, precisazione. Infatti in due precedenti analoghi conflitti (cfr. ordinanza n. 49/1977 e sentenza n. 87/1977; ordinanza n. 259/1986), la legittimazione del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di segreto di Stato era stata affermata con un'enunciazione tanto perentoria quanto sintetica (cfr. ord. n. 49/77) o non era stata del tutto affrontata (cfr. sent. n. 87/77; ord. n. 259/86). La sentenza n. 110/98 è sotto questo aspetto interessante perché per la prima volta nell'ambito di un conflitto fornisce argomenti a favore della competenza esclusiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per la tutela, apposizione, opposizione e conferma del segreto di Stato; è, d'altra parte, scontata in quanto tale competenza era già stata riconosciuta, ma in una sentenza resa nell'ambito di un giudizio incidentale (cfr. sent. 86/77), che viene espressamente richiamata sia dall'ordinanza n. 426/1997 che dalla sentenza n. 110/1998.

Un'altra precisazione è contenuta nell'ordinanza n. 458 del 1997, in cui si è esclusa la legittimazione a essere parte di un conflitto di attribuzioni del Commissario del Governo per il riordinamento degli usi civici nella sua veste di potere amministrativo statale. E' vero che l'inammissibilità in questo caso è stata pronunciata per assenza di 'materia di conflitto', ma si è anche precisato che il Commissario, nello svolgimento di funzioni amministrative, si colloca all'interno di un complesso omogeneo di competenze di cui fa parte anche il Governo. Così, sembrerebbe, da una parte, escludersi la legittimazione del Commissario (per quanto concerne i suoi poteri amministrativi) e, dall'altra, riconoscerla eventualmente al Governo. Rimane ancora irrisolta, invece, la questione della legittimazione del Commissario in veste di organo giurisdizionale<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Sul punto cfr. E. MALFATTI - R. TARCHI, "Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato", cit., pp. 348-350.

2.2 - Nel periodo considerato ha trovato conferma il principio<sup>7</sup> secondo cui spetta alla Corte, in sede di giudizio di ammissibilità, determinare i soggetti interessati alla risoluzione del conflitto, in quanto "competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono".

In particolare nell'ordinanza n. 131 del 1997, la Corte ha delimitato, rispetto alle indicazioni del ricorrente, la sfera degli organi legittimati passivamente. Il ricorso, infatti, era stato proposto dai promotori di alcuni referendum abrogativi nei confronti del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri dell'Interno e di Grazia e Giustizia. La Corte ha precisato che, dal lato passivo, sono legittimati unicamente il Presidente della Repubblica e il Governo rappresentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, infatti la legittimazione di quest'ultimo "assorbe quella dei singoli ministri".

Ancora con l'ordinanza n. 171 del 1997, la Corte ha individuato il legittimato passivo nella sola Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, disattendendo le richieste dei ricorrenti (promotori di alcuni referendum abrogativi) che nel ricorso avevano indicato anche il Parlamento, la Camera, il Senato, il Governo.

2.3 - Nel periodo esaminato trova conferma la tesi secondo cui un organo risulta legittimato a sollevare conflitto nei confronti di altro specifico organo solo in relazione a quella specifica attribuzione dedotta e date quelle circostanze che hanno condotto al conflitto. Ciò significa che un soggetto può essere 'potere dello Stato', legittimato a sollevare conflitto, in relazione a date attribuzioni che si pretendono lese in determinate situazioni da un comportamento illegittimo, mentre può non esserlo in relazione a altre attribuzioni, differenti circostanze o essendo diverso il soggetto che a posto in essere il comportamento. Con questo, non si vuole tanto alludere alla necessaria concretezza del giudizio per conflitto di attribuzione, quanto all'essenziale

<sup>7</sup> E. MALFATTI - R. TARCHI, "Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato", cit., pp. 339-342; D. FLORENZANO, "L'art. 37, 4° comma, l. n. 87 del 1953 e l'obbligo della Corte di individuare gli organi 'interessati' al giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato", in *Foro it.*, I, 1997, coll. 1724 e sgg.; R. TARCHI, "L'atto introduttivo nei conflitti", in *Foro it.*, I, 1997, col. 212; A. PACE, "Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale nel conflitto tra poteri", in *Giur. Cost.* 1986, pp. 799-800.

collegamento che sussiste tra la 'materia del conflitto' e profilo soggettivo, sia attivo che passivo<sup>8</sup>.

Anche se con specifico riferimento alla 'particolare' legittimazione del comitato promotore, nell'allegato alla Conferenza stampa del Presidente della Corte sulla Giustizia Costituzionale nel 1997<sup>9</sup>, si legge che: "l'assimilazione del comitato promotore ad un potere dello Stato non si traduce affatto nella costituzione di un organo di permanete controllo ... , bensì trova il suo naturale limite nella conclusione del procedimento referendario. Con la proclamazione dei risultati e l'abrogazione delle disposizioni oggetto del referendum ... si esaurisce il procedimento rispetto al quale sussiste appunto la titolarità dell'anzidetto potere ..." (cfr. parte A, sez. I, par. 1).

Ancora con riferimento alla possibilità per un singolo parlamentare di sollevare conflitto di attribuzioni, la Corte ha precisato che: "il conflitto sollevato dal deputato Sgarbi è circoscritto ai rapporti tra prerogative parlamentari e autorità giudiziaria delineati dall'art. 68, primo comma, Cost., restando impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato" (cfr. ordinanza n. 177/98).

In tali affermazioni è legittimo intravedere conferma della tesi sopra prospettata secondo cui, alla luce del rapporto dedotto e date quelle circostanze, "siano le attribuzioni assegnate 'a fare' il

<sup>8</sup> Cfr., ad esempio, G. GROTTANELLI de' SANTI, "I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni", Milano, Giuffrè, 1961, pp. 33-34; E. MALFATTI - R. TARCHI, "Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato", cit., p. 358; L. D'ANDREA, "La struttura soggettiva dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e tra lo Stato e le regioni", in *Foro it.*, I, 1997, col. 323; A. CERRI, "Conflitti di attribuzione", voce di *Enc. Giur.*, pp. 4-5; A. CERRI, "Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzione", in *Giur. Cost.*, 1982, I. Quanto sopra affermato conduce a ritenere la valutazione della Corte sulla legittimazione in parte come una questione di merito (A. CERRI, "Conflitti di attribuzione", cit., p. 5). La Corte, infatti, con formula ormai stereotipa, in sede di giudizio deliberatorio, lascia "salva e impregiudicata la pronuncia definitiva anche sul punto relativo all'ammissibilità" (ad es. ord. n. 171/97), giungendo talvolta a dichiarare inammissibile il conflitto per difetto di legittimazione attiva (ad es. sent. 420/95).

<sup>9</sup> La conferenza stampa si è tenuta a Roma, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 1998.

*soggetto*<sup>10</sup> o *"il conflitto implica una 'soggettivizzazione' dell'ordine delle competenze"*<sup>11</sup>.

Per cui, se è vero che spetta unicamente alla Corte determinare l'ambito soggettivo del conflitto, con particolare riferimento al soggetto passivo, nel far ciò è condizionata dall'oggetto come individuato dal ricorrente, vale a dire da quelle 'ragioni di conflitto' che, unitamente all'indicazione delle norme che regolano la materia, costituiscono il contenuto minimo essenziale del ricorso a norma dell'art. 26 N.I..

2.4 - Per quanto concerne i singoli organi considerati dalla Corte nel periodo esaminato, come si è anticipato, non vi sono novità di rilievo.

I casi forse più interessanti sotto il profilo soggettivo sono costituiti dalle decisioni 177-178-179 del 1998, in cui il ricorso è stato proposto da parte di un singolo parlamentare, dalle pronunce n. 171 del 1997 e n. 49 del 1998, in cui organo legittimato passivo al conflitto è costituito dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, dalle ordinanze nn. 426/97 e 266/98 e dalla sentenza n. 110/98, dove si è riconosciuta la legittimazione in proprio al Presidente del Consiglio dei Ministri, ed infine dall'ordinanza n. 220 del 1998 relativa ad un ricorso nei confronti della Corte Costituzionale.

Nelle ordinanze n. 177-178-179 del 1998 sembrerebbe di poter trovare un'apertura della Corte alla possibilità che un singolo deputato o senatore sia legittimato a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. In particolare nell'ordinanza n. 177 del 1998, la Corte dopo aver riunito, per identità di materia del conflitto, i ricorsi presentati rispettivamente dalla Camera dei Deputati e dall'onorevole Vittorio Sgarbi, dichiara ammissibile il primo e inammissibile il secondo. Nella motivazione, però, si legge che l'inammissibilità deriva dalla deduzione da parte del singolo parlamentare di attribuzioni che spettano alla Camera di appartenenza (competenza a dichiarare definitivamente la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, I comma, Cost.), ma *"restando impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato*

<sup>10</sup> R. BIN, "L'ultima fortezza.", cit., p. 24.

<sup>11</sup> A. CERRI, "Conflitti di attribuzione", cit., p. 4.

*a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato".* Le due ordinanze successive (nn. 178 e 179) dichiarano inammissibile i due conflitti di attribuzioni sollevati dal deputato Sgarbi per assenza del presupposto oggettivo del conflitto (nella specie un contrasto effettivo tra valutazione della Camera di appartenenza e quella dell'autorità giudiziaria relativamente alla sindacabilità o meno di opinioni espresse da un parlamentare). La Corte, viceversa, sorvola del tutto sul profilo soggettivo del conflitto, invertendo quello che è il normale andamento delle motivazioni delle ordinanze rese nel giudizio deliberativo (profilo soggettivo, profilo oggettivo e parametro)<sup>12</sup>. Da ciò si potrebbe trarre una implicita conferma dell'apertura della Corte alla possibilità che un singolo deputato o senatore possa essere parte di un conflitto in relazione a 'proprie' attribuzioni. Rimane d'altronde del tutto incerto quali potrebbero essere tali competenze.

Questa apertura della Corte può forse essere spiegata alla luce della fase politica transitoria in cui si trova l'Italia. Nel processo diretto all'instaurazione di una democrazia maggioritaria, la Corte sembra suggerire che soggetti portatori di interessi di minoranza, potrebbero trovare una tutela tramite il ricorso per conflitto tra poteri<sup>13</sup>.

Nell'ordinanza n. 171 del 1997 seguita dalla sentenza n. 49 del 1998, si è riconosciuta la legittimazione passiva di una Commissione parlamentare (per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi)<sup>14</sup>. La Corte in particolare ha ritenuto che in tema di indirizzo per l'informazione e la propaganda dei servizi radiotelevisivi, tale Commissione è competente a dichiarare definitivamente la volontà della Camera e del Senato al fine di assicurare la realizzazione del principio, di natura costituzionale, del pluralismo (sent. n. 49/98, par. 2

<sup>12</sup> Questa inversione può forse essere spiegata anche in base alla considerazione di quella *"ragionevole esigenza di bilanciare la relativa latitudine della cerchia degli organi abilitati al conflitto fra poteri (non necessariamente organi costituzionali) con una più rigorosa delimitazione dell'ambito oggettivo del conflitto stesso"* (sent. 406/89, par. 3 del considerato in diritto).

<sup>13</sup> Sulla legittimazione ad essere parti nei conflitti tra poteri dei gruppi parlamentari per la tutela di attribuzioni delle minoranze, cfr. M. MAZZIOTTI, *"I conflitti fra poteri dello Stato"*, I, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 258 e sgg.; in genere sul ruolo di 'supplenza' svolto dalla Corte nell'attuale fase politica transitoria, cfr. E. CHELI, *"Tendenze recenti della giustizia costituzionale in tema di forma di governo"*, cit..

<sup>14</sup> Già era stata riconosciuta la legittimazione di commissioni parlamentari (Commissione inquirente e d'Inchiesta), in particolare nelle sentt. nn. 259/74, 13/75 e 231/75.

del considerato in diritto). Sottesa al riconoscimento della legittimazione della Commissione vi è la considerazione della indipendenza e autonoma competenza di cui questa gode anche nei confronti delle due Camere (cfr., in riferimento alla Commissione d'inchiesta, sent. 231/75, par. 3 del considerato in diritto). In questo caso, però, a differenza che per le Commissioni d'inchiesta, le attribuzioni costituzionali e l'autonomia dell'organo, cioè quei caratteri che rendono un soggetto legittimato a sollevare e resistere in conflitti tra poteri, sono riconosciute e garantite da una legge ordinaria (l. n. 103/75, in particolare cfr. artt. 1 e 4) e non direttamente dalla Costituzione (nel caso delle Commissioni d'Inchiesta, cfr. art. 82 Cost). Si conferma così nello sviluppo della giurisprudenza sui conflitti l'importanza delle norme interposte di rango sub-costituzionale<sup>15</sup>.

Sempre dal punto di vista soggettivo meritano attenzione le ordinanze nn. 426/97 e 266/98 e la sentenza n. 110/98, in cui si è riconosciuta la legittimazione del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di segreto di Stato. Nel caso di specie *"la regola generale secondo cui l'esecutivo come potere si identifica nel Governo complessivamente inteso, rappresentato dal Presidente del Consiglio"*<sup>16</sup>, è stata disattesa. La competenza in proprio del Presidente del Consiglio dei Ministri è stata riconosciuta in base alla legge n. 801/77 e alla luce di un ampio numero di disposizioni costituzionali (artt. 1; 5; 52; 87; 94; 95, I co; 126). In verità nelle tre pronunce esaminate da una parte si fa espresso riferimento alla legge n. 801/77 (ord. 426/97 e sent. 110/98)<sup>17</sup> e dall'altra con motivazione *per relationem* si rinvia alla sentenza n. 86/77, relativa ad un giudizio incidentale di costituzionalità. In quest'ultima sentenza la competenza a stabilire in via definitiva quando il segreto sia necessario era stata riconosciuta al Presidente del Consiglio che *"dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile"* (art. 95, I co., Cost.). A giudizio della Corte infatti *"in questa sintetica espressione non può non essere*

<sup>15</sup> Sul punto A. PACE, *"Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale nel conflitto tra poteri"*, in *Giur. Cost.* 1986, pp. 789 e sgg.; R. BIN, *"L'ultima fortezza."*, cit., pp. 27 e sgg.; E. MALFATTI - R. TARCHI, *"Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato"*, cit., pp. 384 e sgg.

<sup>16</sup> E. MALFATTI - R. TARCHI, *"Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato"*, cit., p. 361.

<sup>17</sup> Ancora una conferma della necessaria intermediazione di norme sub-costituzionali per la definizione del conflitto.

*compresa la suprema attività politica, quella attinente alla difesa esterna e interna dello Stato"* (sent. 86/77, par. 7 del considerato in diritto), a cui il segreto è appunto strumentale.

Infine l'ordinanza n. 220 del 1998 dichiara inammissibile il conflitto sollevato da un Pretore nei confronti della Corte Costituzionale in relazione all'ordinanza n. 278/97, pronunciata dalla stessa Corte, per il fatto di aver privato di effettività il giudizio per conflitto tra Autorità giudiziaria e potere legislativo, essendosi impedito, in base a motivi non inerenti alla stretta ammissibilità, lo svolgimento del giudizio di merito. La Corte rileva l'assenza di materia di conflitto poiché, nonostante le intenzioni del ricorrente siano dirette ad una pronuncia che trascenda il caso di cui all'ord. n. 278/97, una decisione che riconoscesse non spettare alla Corte in sede di giudizio deliberatorio di svolgere il tipo di considerazioni poste a base di quell'ordinanza, imporrebbe di annullarla a norma dell'art. 38, l. n. 87/53. Ciò è, però, impedito dall'art. 137, III co., Cost. che esclude, sostiene la Corte, qualunque tipo di 'riesame' delle sue decisioni.

Con l'ordinanza in esame si delinea una quasi assoluta impraticabilità di un conflitto che veda la Corte come soggetto legittimato passivo. Infatti dato il carattere formale e tipico in cui si sostanziano i comportamenti di un organo che svolge le sue funzioni secondo moduli giurisdizionali (decreti del Presidente, ordinanze, sentenze: cfr. art. 18, l. n. 87/53) e tenuto conto dell'interpretazione ampia che la Corte ha offerto dell'art. 137, III co., Cost. (cfr. anche ord. 77/81)<sup>18</sup>, ogni conflitto contro la Corte risulta inammissibile *"traducendosi questo inevitabilmente in un'impugnazione della decisione costituzionale"*<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Per interpretazione ampia si allude al fatto che la Corte ha ritenuto escluso non solo qualunque tipo di formale impugnazione delle sue decisioni, ma qualunque giudizio che possa comportare un qualche genere di riesame delle sue precedenti pronunce. Cfr. in relazione ai giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale, tra le tante: ord. n. 319/97; ord. n. 64/97; ord. n. 35/94; ord. n. 7/91; ordd. nn. 203, 93 e 27 del 1990. *Contra* A. PIZZORUSSO, *"Commento all'art. 137"*, in G. BRANCA (a cura di), *"Commentario della Costituzione"*, Bologna - Roma, Zanichelli - Il Foro italiano, 1981, pp. 694-697.

<sup>19</sup> R. ROMBOLI, *"E' ammissibile un conflitto contro la Corte costituzionale?"*, in *Foro it.*, I, 1998, col. 1364; questa ad esempio era la posizione sostenuta da A. PENSOVECHIO LI BASSI, *"Il conflitto di attribuzioni"*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 170, nota n. 64.

2.5 - Per il resto, la stragrande maggioranza delle decisioni della Corte hanno visto contrapposti il 'potere giudiziario' (organi giudicanti e requirenti, di questi ultimi si conferma la legittimazione ex art. 112 Cost.) a soggetti politici (Camere, Presidente del Consiglio dei Ministri) (20 decisioni su un totale di 26). Più precisamente, gran parte di questi conflitti sono insorti tra i giudici e le Camere (o singoli parlamentari) in riferimento all'insindacabilità di cui all'art. 68, I comma, Cost. (16 decisioni su 20). Altro consistente filone è costituito dai ricorsi proposti dai promotori di *referendum* abrogativi nei confronti degli organi della rappresentanza politica e di controllo (organi parlamentari, Governo, Presidente della Repubblica) (4 decisioni su 26). Infine si è avuta una decisione (ord. n. 458/97) che ha dichiarato l'inammissibilità di un conflitto sollevato dal Commissario per il riordinamento degli usi civici del Piemonte, Liguria e della Valle d'Aosta nei confronti del Ministro di Grazia e Giustizia e una ordinanza (n. 220/98) che ha visto contrapposto un Pretore alla Corte Costituzionale.

### 3. Profili oggettivi

Con l'espressione 'profili oggettivi' si allude ad una pluralità di aspetti individuabili in negativo per il fatto di non concernere ciò che attiene al profilo soggettivo di un conflitto. Si fa riferimento più precisamente ai comportamenti ed atti che hanno fatto sorgere un conflitto e alla sfera di attribuzioni che si pretende lesa od usurpata.

3.1 - In generale l'oggetto del conflitto e quindi della decisione può essere identificato con l'accertamento circa la spettanza delle attribuzioni. In questo senso si è espressa la Corte nella sentenza n. 49 del 1998 affermando che la "*decisione sulla spettanza delle attribuzioni in contestazione ... rappresenta - specialmente nei conflitti tra poteri dello Stato - l'oggetto principale del giudizio di questa Corte*" (par. 3 del considerato in diritto). La Corte in questa occasione fa riferimento ad una precedente pronuncia (sentenza n. 150/81), in cui con identiche espressioni, era stato definito l'oggetto del conflitto<sup>20</sup>.

Di norma la Corte nel giudizio di ammissibilità si basa esclusivamente sulla prospettazione offerta dal ricorrente, senza poi in alcun modo scendere ad una più attenta valutazione delle circostanze e

<sup>20</sup> In questo senso cfr. ad es. E. MALFATTI - R. TARCHI, "*Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*", cit., pp. 383-4.

dei 'fatti', per stabilire l'esistenza della materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza. Ciò si desume chiaramente da alcune decisioni del periodo esaminato che dichiarano l'ammissibilità del conflitto. In queste la Corte nel 'considerato in diritto' al fine di ritenere sussistente il profilo oggettivo usa frasi sintetiche ricorrendo a espressioni del tipo 'per quanto attiene al profilo oggettivo, la ricorrente lamenta' (ord. n. 132/97), 'quanto al profilo oggettivo del conflitto, il tribunale ricorrente lamenta' (ord. n. 325/97), 'quanto al profilo oggettivo del conflitto, è lamentata dal ricorrente' (ord. n. 426/97)<sup>21</sup>.

L'eventuale ridefinizione dell'oggetto del conflitto rispetto alla sua prospettazione da parte del ricorrente può avvenire nell'ambito della sentenza che definisce il giudizio. Non si allude alla decisione sulla spettanza o meno delle attribuzioni, ma al diverso aspetto della ricostruzione della vicenda da parte della Corte in modo differente rispetto a quella contenuta nel ricorso e prima che si passi ad argomentare circa la delimitazione della sfera di attribuzioni.

In questo senso si può leggere la sentenza n. 265 del 1997, in cui, a fronte della prospettazione del ricorrente (Camera dei Deputati) di un conflitto da usurpazione (la competenza a qualificare i comportamenti di cui all'art. 68, I co., Cost., spetterebbe unicamente alla Camera di appartenenza, per cui l'eventuale attività qualificatoria svolta dall'autorità giudiziaria sarebbe di per sé illegittima), la Corte afferma la necessità di ridefinire il conflitto come da menomazione (finché la Camera non si è pronunciata sul punto, l'autorità giudiziaria conserva la possibilità di qualificare i comportamenti dei parlamentari alla luce dell'art. 68, I co., Cost., e successivamente può chiedere l'intervento della Corte per accertare la correttezza della delibera Parlamentare per vizi *in procedendo* o per cattivo uso del potere) (cfr. par. 5 del considerato in diritto).

Va comunque tenuto conto che questa decisione si inserisce in quel "filone"<sup>22</sup> relativo all'applicazione dell'art. 68, I co., Cost., che

<sup>21</sup> Analoghe espressioni si trovano anche nelle ordd. nn. 442/97; 469/97; 37/98; 177/98; 250/98; 254/98; 261/98; 266/98.

<sup>22</sup> Parla di "vero e proprio 'filone' dei conflitti tra poteri dello Stato, avente ad oggetto l'immunità di cui all'art. 68, comma 1 Cost.", E. MALFATTI, "*La giurisprudenza costituzionale e l'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari: conferme e novità sui caratteri del giudizio della Corte nel conflitto di attribuzioni tra le camere e l'autorità giudiziaria*", in *Giur. Cost.*, 1997, p. 2444.

assume caratteri del tutto peculiari (su cui cfr. oltre). In particolare già nella sentenza n. 1150 del 1988, la prima che comincia a delineare gli elementi tipici del ricorso e del giudizio per conflitto ex art. 68, I co., Cost., a fronte di una denuncia di usurpazione delle competenze che si assumono proprie dell'autorità giudiziaria si chiarisce che il ricorrente "imposta la questione in termini che devono essere rettificati" (par. 1 del considerato in diritto). Infatti questo genere di conflitti non può essere configurato "in termini di una vindicatio potestatis (il potere di valutazione del Parlamento non è in astratto contestabile), bensì come contestazione dell'altrui potere in concreto, per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso" (par. 3 del considerato in diritto; cfr. negli stessi termini, sent. n. 265/97, par. 5 del considerato in diritto)<sup>23</sup>.

3.2 - Il conflitto, dunque, può sorgere a causa di un'usurpazione di competenza o di una menomazione di attribuzioni altrui a seguito di un cattivo esercizio delle proprie.

La dottrina<sup>24</sup> ha evidenziato la difficoltà che in concreto si verificano conflitti aventi ad oggetto una *vindicatio potestatis*. Questa tesi sembra trovare conferma nella giurisprudenza della Corte di questi ultimi 15 mesi. In soli tre casi i ricorrenti hanno prospettato una vera e propria usurpazione di una propria funzione ad opera di organi appartenenti a diverso 'potere dello Stato'. Di questi, uno è stato deciso con la sentenza n. 265/97, in cui per l'appunto l'assunto del ricorrente è stato rettificato e ricostruito come ipotesi di conflitto da menomazione (cfr. sopra).

Un altro caso è quello di cui all'ordinanza n. 325/97, in cui si prospetta che "la Camera si è attribuita un potere sostanzialmente giurisdizionale, riservato esclusivamente all'autorità giudiziaria". Si tratta di un caso analogo a quello di cui all'ordinanza n. 132/97 deciso

<sup>23</sup> Cfr. E. MALFATTI, "La giurisprudenza costituzionale e l'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari: conferme e novità sui caratteri del giudizio della Corte nel conflitto di attribuzioni tra le camere e l'autorità giudiziaria", cit., p. 2445; S. VUOTO, "Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sugli atti delle camere in materia di immunità parlamentari", in S. PANIZZA (a cura di), "Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana", cit., pp. 161 e sgg.

<sup>24</sup> S. GRASSI, "Conflitti costituzionali", cit., p. 382; A. PISANESCHI, "I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato", Milano, Giuffrè, 1992, pp. 328 e sgg.

con sentenza n. 265/97. Ciò induce a ritenere che anche in questa ipotesi la Corte procederà ad una ridefinizione della fattispecie secondo quanto sopra esposto.

Infine l'ultimo caso è rappresentato dal ricorso proposto da un Pretore avverso Camera e Senato, avente ad oggetto alcune disposizioni di due leggi (l. n. 662/96 e l. n. 608/96), dichiarato inammissibile con ordinanza n. 278/97. Una delle censure mosse dall'autorità giudiziaria, infatti, consiste nell'aver il potere legislativo usurpato la funzione giurisdizionale in quanto anziché dettare norme generali ed astratte, avrebbe "sostituito alla decisione del giudice una statuizione legale". Su questo specifico aspetto la Corte non si è, però, pronunciata.

Interessante infine è il conflitto definito con ordinanza n. 172/97 in cui sembrerebbe che la Corte abbia intravisto un conflitto da usurpazione, sebbene nel ricorso si facesse riferimento al cattivo uso del potere legislativo delle Camere con conseguente lesione delle attribuzioni del comitato promotore. Analizzando il requisito oggettivo la Corte ritiene che il Parlamento, anche in pendenza di un procedimento per *referendum* abrogativo, conserva la potestà legislativa e che le attribuzioni del comitato promotore (*recte*, della frazione del corpo elettorale che ha sottoscritto le richieste ed è rappresentata dal comitato) trovano tutela nell'accertamento compiuto dall'Ufficio centrale a norma dell'art. 39, l. n. 352/70, e non potrebbero comportare la 'sottrazione', anche se per tempo determinato, della funzione legislativa del Parlamento in relazione a determinate materie oggetto dei quesiti referendari. Il conflitto così ricostruito, però, viene ad apparire come da usurpazione: il comitato sembrerebbe dolersi che il Parlamento stia esercitando un'attribuzione (funzione legislativa relativamente a determinate materie) ad esso non spettante, in quanto, per e in pendenza dei procedimenti referendari, sarebbe di esclusiva competenza del corpo elettorale. Come altrimenti spiegare l'affermazione per cui "anche in pendenza di un procedimento di referendum abrogativo ... le Camere conservano la loro potestà legislativa"?

3.3 - La lesione o l'usurpazione può essere compiuta tramite un atto o un mero comportamento. Di solito il conflitto insorge in seguito all'emanazione di un atto. Anzi, è interessante notare che relativamente a quel particolare filone della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare, la Corte esige, perché un conflitto

possa ritenersi ammissibile, che vi sia necessariamente un atto, cioè la deliberazione della Camera di appartenenza di insindacabilità *ex art.* 68, I co., Cost.. Ciò viene espressamente affermato in alcune decisioni del periodo preso in esame.

Da ultimo nell'ordinanza n. 179/98 si legge che "la Corte costituzionale può essere chiamata ad intervenire solo a posteriori quando risulti da atti formali un contrasto tra la valutazione della Camera di appartenenza del parlamentare e quella dell'autorità giudiziaria ..., nel caso di specie, in assenza di una deliberazione della Camera dei Deputati che abbia dichiarato l'insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato ..., il presupposto oggettivo del conflitto non si è realizzato" (enfasi aggiunta).

Anche nella relazione del Presidente della Corte per l'anno 1997, con riferimento alla sentenza n. 265 del 1997, si chiarisce che "vi è materia di conflitto solo quando si è in presenza di una pronuncia parlamentare di insindacabilità, alla quale il giudice ritenga di non adeguarsi, perché illegittimamente adottata" (par. 17).

Per cui, in questo genere di conflitti, sia che ricorrente sia il giudice sia che sia la Camera di appartenenza, perché sussista materia di un conflitto, è necessario che sia stato adottato un 'atto formale', cioè la deliberazione di insindacabilità *ex art.* 68, I co., Cost., a cui il giudice non si conformi spingendo così la Camera di appartenenza a sollevare conflitto o che il giudice impugni innanzi alla Corte sostenendone l'illegittimità.

Nel periodo esaminato in un solo ricorso l'oggetto del conflitto è stato individuato in un comportamento che non si è formalizzato in un atto.

Si tratta del caso dichiarato ammissibile con ordinanza n. 172 del 1997 e deciso con sentenza n. 49 del 1998. In particolare la seconda censura che il comitato promotore aveva mosso alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, consisteva appunto nel ritardo con il quale l'organo parlamentare aveva approvato la regolamentazione delle tribune referendarie in relazione alla data di inizio della campagna referendaria con conseguente restrizione dei tempi di questa sui servizi radiotelevisivi.

La Corte nella sentenza n. 49/98 ha ritenuto infondato suddetto motivo di ricorso ed ha aggiunto che "una lesione delle attribuzioni dei comitati promotori, in ordine alla propaganda referendaria, non

potrebbe consistere nel mero dato formale del ritardo nell'adozione della delibera. Perché la lesione sussista, occorre che essa sia sostanziale, cioè che il periodo di effettiva propaganda e gli spazi ad essa destinati risultino insufficienti ed inadeguati secondo un criterio di ragionevolezza" (par. 5 del considerato in diritto). Da quanto riportato sembra chiaramente evincersi la possibilità che il 'comportamento' in grado di ledere attribuzioni costituzionali e tale, dunque, da far sorgere un conflitto tra poteri, possa consistere anche in un'omissione, sempre che, date le circostanze, questa assuma un preciso significato<sup>25</sup>.

Per quanto concerne gli atti che hanno dato origine al conflitto, la Corte in un caso ha escluso la possibilità di un conflitto che, anche se 'al di là delle intenzioni del ricorrente', metta in discussione una precedente ordinanza della Corte (ord. n. 220/98); in altro ha ammesso la configurabilità di un conflitto a seguito di un atto emanato da una Commissione Parlamentare (ord. n. 171/97 e sent. n. 49/98). Si è espressa per l'inammissibilità di un conflitto, sollevato dal comitato promotore, in relazione agli atti di un procedimento legislativo diretto ad approvare leggi che incidono sulle materie oggetto dei quesiti nell'imminenza delle consultazioni referendarie (ord. n. 172/97).

Nelle ordinanze nn. 278/97 e 220/98, poi, è stato nuovamente considerato il problema se una legge possa formare oggetto di un conflitto di attribuzione tra poteri. La Corte, in un *obiter dictum*, ha ribadito la possibilità che in circostanze eccezionali ciò avvenga. Interessante, piuttosto, è notare che il principio stabilito con la sentenza n. 161/95 (riconoscimento al giudice, in situazioni non più reversibili né sanabili, di sollevare conflitto di attribuzione in relazione ad atti legislativi a tutela della tempestività della garanzia costituzionale di diritti fondamentali) non viene riferito unicamente ai decreti legge, ma in generale agli 'atti legislativi'<sup>26</sup>. Anzi proprio nei casi decisi con le due ordinanze in commento l'atto oggetto del conflitto era appunto una legge in senso formale. Si può dunque pensare che la Corte, avendo in queste due ipotesi fatto riferimento al principio di cui alla sentenza n. 161/95, dalla cui lettura sembrava farsi

<sup>25</sup> In questo senso cfr. ad es. E. MALFATTI - R. TARCHI, "Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato", cit., p. 392.

<sup>26</sup> Nello stesso senso cfr. ord. n. 73/97.

riferimento unicamente ai decreti legge<sup>27</sup>, ormai ritenga che in particolari circostanze sia ammissibile un conflitto anche in relazione ad una legge votata dal Parlamento.

La maggior parte delle decisioni del periodo esaminato hanno avuto ad oggetto, da una parte, le deliberazioni delle Camere in tema di insindacabilità di opinioni espresse dai propri componenti, e dall'altra gli atti dell'autorità giudiziaria con cui queste venivano sindacate.

In tre casi, infine, l'oggetto si è sostanziato negli atti di un procedimento penale svolto nonostante l'apposizione e conferma del segreto di Stato in relazione ad alcune prove in esso raccolte (ord. 426/97, sent. n. 110/98; ord. n. 266/98).

#### 4. Parametri

Il giudizio generato da un conflitto tra poteri presuppone l'esistenza di una "sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali" (art. 37, I co., l. n. 87/53) ed è diretto a delimitarne l'estensione. Le "norme costituzionali", dunque, giocano il ruolo sia di criteri per valutare l'ammissibilità del conflitto sotto il profilo oggettivo e soggettivo sia di regole per la sua risoluzione. Il parametro (*recte*, parametri) del giudizio viene utilizzato per identificare i soggetti, l'oggetto (le attribuzioni) e infine a delimitare l'oggetto in relazione a quei soggetti in una data situazione.

Già da tempo la dottrina ha osservato che solo raramente il parametro è costituito da norme costituzionali, mentre normalmente la Corte fa applicazione di fonti di rango sub-costituzionale<sup>28</sup>. Negli ultimi 15 mesi solo un caso è stato deciso ricorrendo unicamente a norme formalmente costituzionali (disposizioni della Costituzione). In tutti gli altri si è fatta applicazione di norme di diversa origine, per lo più atti legislativi, precedenti giurisprudenziali della Corte e regole da questa create.

4.1 - L'ordinanza n. 220/98 ha fatto applicazione della norma di cui all'art. 137, III co., Cost., che, nell'interpretazione offerta dalla Corte, esclude la competenza di qualunque soggetto (anche della Corte stessa) a riesaminare una precedente decisione dell'organo di giustizia

<sup>27</sup> In questo senso cfr. ad es. E. MALFATTI - R. TARCHI, "Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato", cit., p. 399.

<sup>28</sup> Ad es. cfr. A. PACE, "Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale nel conflitto tra poteri", cit., pp. 789 e sgg..

costituzionale<sup>29</sup>. Ne consegue che in base a quest'unica norma formalmente costituzionale deve essere esclusa l'esistenza di una attribuzione la cui delimitazione spetti alla competenza della Corte.

4.2 - Le decisioni in materia di insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari, a prima lettura, sembrerebbero fare applicazione di un unico parametro costituito da una disposizione formalmente costituzionale (art. 68, I co., Cost.).

Ad un esame più attento e che tenga conto anche dei precedenti giurisprudenziali, si osserva che i parametri utilizzati sono una pluralità.

Anzitutto le norme che servono ad individuare l'oggetto (le attribuzioni) e cioè quelle che attribuiscono la competenza a qualificare giuridicamente dei fatti, in particolare i comportamenti dei singoli parlamentari, da una parte, all'Autorità giudiziaria (tutte le norme attributive della funzione giurisdizionale: artt. 101, 102, 104, 112 Cost., così ad es. sent. n. 110/98, par. 5 del considerato in diritto) e, dall'altra, alle singole Camere di appartenenza (art. 68, I co., Cost.<sup>30</sup>).

Poi le norme che identificano e tutelano il fine per cui queste competenze sono state attribuite: art. 3 e 101, II co., Cost., in relazione alla funzione giurisdizionale a garanzia del principio di uguaglianza e di legalità; art. 64, 72, I Cost., nella parte in cui prevedono una "tutela delle istituzioni parlamentari, orientata a sua volta alla protezione di un'area di libertà della rappresentanza politica" (sent. n. 379/96, par. 5 del considerato in diritto; in senso analogo sent. n. 265/97, par. 4 del considerato in diritto).

In base a queste due categorie di parametri è possibile delineare lo *status*<sup>31</sup> (le attribuzioni<sup>32</sup>) dei singoli poteri in relazione ad una

<sup>29</sup> Il parametro invocato dal pretore di Brescia, però, era diverso. In particolare si chiedeva che alla luce dell'art. 134, II allinea, Cost. e delle norme della legge n. 87/53, che disciplinano il giudizio di ammissibilità, si riconoscesse la competenza dell'Autorità giudiziaria a ricorrere contro il legislatore per conflitto di attribuzioni.

<sup>30</sup> Secondo l'ormai consolidato orientamento per cui "le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte" (sent. n. 1150/88, par. 2 del considerato in diritto).

<sup>31</sup> Nel senso espresso da G. GROTTANELLI de' SANTI, "I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni", cit., pp. 33-34.

<sup>32</sup> E nello stesso modo gli 'organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono'. Si chiarisce così quella netta connessione esistente tra profilo soggettivo (identificazione dei poteri dello Stato) e profilo oggettivo di cui si diceva sopra. Più ampiamente cfr. A. PISANESCHI, "I conflitti di attribuzione fra

determinata fattispecie (comportamenti dei parlamentari), ma non è possibile ricavare un criterio definitivo per delimitare di volta in volta le sfere di attribuzioni spettanti all'Autorità giudiziaria e a ciascuna Camera.

In particolare occorre accertare se i poteri in concreto esercitati siano riconducibili allo *status* così delineato (nel caso di un conflitto da usurpazione) o, seppur riconducibili, il loro esercizio provochi una illegittima interferenza sullo *status* dell'altro 'potere' (conflitto da menomazione)<sup>33</sup>. Nel primo caso è necessario un criterio interpretativo di risoluzione, nel secondo anche una regola che permetta di qualificare legittimo o meno l'esercizio del potere in concreto.

Nella giurisprudenza in materia di insindacabilità parlamentare, in cui i conflitti possono essere solo da menomazione (cfr. sopra), questa regola è stata creata dalla Corte stessa, in modo da operare un bilanciamento tra i valori (i fini) alla cui tutela sono finalizzate quelle attribuzioni. In particolare si tratta di un "modello procedimentale di composizione" (sent. n. 379/96, par. 7 del considerato in diritto). In tale modello il giudizio si rivolge sempre e comunque alla deliberazione parlamentare, anche se è la Camera di appartenenza a ricorrere<sup>34</sup>. Il parametro per valutare la legittimità o meno dell'esercizio da parte della Camera di questo potere per vizi *in procedendo*, per assenza o arbitraria valutazione dei suoi presupposti, è una creazione della Corte.

*poteri dello Stato*", cit., pp. 308 e sgg.; A. CERRI, "Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzione", cit.

<sup>33</sup> In realtà nel filone giurisprudenziale ex art. 68, I co., Cost., si pone esclusivamente la seconda alternativa, in quanto la Corte ha ritenuto che questo genere di conflitti possono configurarsi unicamente come conflitti da menomazione, proprio per come è stato delineato lo *status* delle due parti. Infatti per un verso si è riconosciuto una funzione sostanzialmente giurisdizionale alle Camere (possibilità di qualificazione giuridica di fatti), per altro verso si è affermato che l'Autorità giudiziaria non vede compressi i suoi poteri (come accadrebbe nel caso di una 'pregiudiziale parlamentare') fintantoché non è intervenuta una delibera della Camera di appartenenza sul caso specifico all'attenzione del giudice e in questo caso potrà sempre chiedere l'intervento della Corte per vagliare la legittimità della delibera. Ciascuna delle due parti non potrà dunque sostenere che l'altra difetta del potere di qualificare giuridicamente i comportamenti dei parlamentari, potrà unicamente dolersi dell'uso illegittimo di quella funzione con conseguente lesione del proprio *status*.

<sup>34</sup> In questo senso F. PETRANGELI, "Insindacabilità parlamentare: una 'nuova fase' inaugurata con qualche incertezza", in *Giur. Cost.*, 1997, p. 3604, nota n. 19.

Si può dunque concludere nel senso che nel filone giurisprudenziale in tema di art. 68, I co., Cost., i parametri utilizzati sono da una parte una pluralità di norme formalmente costituzionali, dall'altra regole di giudizio poste dalla stessa Corte costituzionale, in modo da bilanciare il principio di uguaglianza e di legalità da una parte e l'autonomia delle istituzioni parlamentari, e, in fondo, la libertà della rappresentanza politica, dall'altra.

4.3 - La ricostruzione sopra proposta per i conflitti da menomazione secondo cui se lo *status* (le attribuzioni) delle parti in conflitto avviene in base a norme formalmente costituzionali e a fonti sub-costituzionali, d'altra parte la regola finale di giudizio è fissata direttamente dalla Corte<sup>35</sup>, può trovare conferma in altri casi decisi nel periodo esaminato.

Nella sentenza n. 110/98 si determinano le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di segreto di Stato in relazione agli artt. 1, 5, 52, 87, 94, 95 e 126 Cost., nell'interpretazione data dalla Corte in precedente occasione (sent. n. 86/77), e alla legge n. 801/77, mentre la competenza ad esercitare l'attività di indagine finalizzata all'esercizio obbligatorio dell'azione penale è riconosciuta al procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna in base all'art. 112 Cost..

Queste attribuzioni a loro volta sono finalizzate alla salvaguardia della sicurezza e dell'assetto democratico dello Stato, da una parte, e alla garanzia del principio di legalità - uguaglianza e dunque della tutela dei diritti individuali, dall'altra, tutti valori che trovano in diversi articoli della Costituzione il loro fondamento.

Sebbene la Corte riconosca all'interesse alla sicurezza dello Stato un "palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca ... la esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale è

<sup>35</sup> La ricostruzione sopra proposta, riconducibile a quella espressa da parte della dottrina, vi aggiunge un'ulteriore notazione: "la Corte, nel giudizio per conflitto, 'consolida' le risultanze normative vigenti, individua la competenza per come essa si è concretamente istituzionalizzata, etichetta il 'precipitato' di questo processo di consolidamento 'come' norme costituzionali e conseguentemente decide sul conflitto tra poteri" (A. PACE, "Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale nel conflitto tra poteri", cit., p. 791; in senso analogo S. GRASSI, "Conflitti costituzionali", cit., p. 384; E. MALFATTI - R. TARCHI, "Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato", cit., p. 388), in base ad una regola di giudizio che essa ha creato.

la giurisdizione" (cfr. par. 5 del considerato in diritto), l'attribuzione, strumentale alla tutela di questo valore (apposizione, opposizione e conferma del segreto di Stato), trova dei limiti: ragionevole rapporto tra mezzo e fine; impossibilità di usare segreto per impedire l'accertamento di fatti eversivi l'ordine costituzionale; obbligo di indicare le ragioni a base del segreto; controllo politico in sede parlamentare. Queste regole sono una creazione della Corte (in parte recepite nella legge n. 801/77) e solo in senso lato si può affermare che trovino un appiglio testuale nelle disposizioni costituzionali o sub-costituzionali.

In caso di segreto apposto a determinati atti, la Corte riconosce comunque al PM il potere di indagare ed esercitare l'azione penale, salvo il divieto di acquisire e utilizzare, in via diretta o indiretta, quei documenti.

A questo punto, poiché le attribuzioni (gli *status*) così delineate non si escludono a vicenda, cioè il conflitto è da menomazione (anche alla presenza del segreto il PM ha la possibilità di esercitare i suoi poteri; anche l'apposizione del segreto trova dei limiti di fronte al principio di legalità costituzionale), per risolvere il conflitto la Corte necessita di una regola che permetta di stabilire quando l'esercizio dell'azione penale interferisca illegittimamente con la tutela della sicurezza dello Stato: "*i rapporti tra Governo e autorità giudiziaria debbono essere ispirati a correttezza e lealtà, nel senso dell'effettivo rispetto delle attribuzioni a ciascuno spettanti*" (par. 7 del considerato in diritto). Questo parametro è ancora una volta una creazione giurisprudenziale.

Analoghe considerazioni si possono svolgere per la sentenza n. 49/98. La Corte ritiene che l'esercizio delle competenze della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi può comportare un'illegittima interferenza sulle attribuzioni di cui è rappresentante il comitato promotore, quando risulta contrario al principio di 'idoneità e congruità' della scelta dei modi e delle forme della partecipazione degli interessati all'informazione e formazione dell'opinione pubblica rispetto al fine da perseguire (par. 4 del considerato in diritto). In relazione alla seconda censura (ritardo nell'adozione della delibera da parte della Commissione), la Corte individua il parametro della 'sufficienza ed adeguatezza', secondo un criterio di ragionevolezza, del periodo di

effettiva propaganda e degli spazi ad essa assegnati (par. 5 del considerato in diritto).

Entrambi questi parametri individuati non trovano riferimento testuale in nessuna disposizione costituzionale o nelle norme integrative. Sono una creazione della Corte.

4.4 - Di questa attività creatrice della Corte si può forse trovare una spiegazione. Le norme costituzionali (Costituzione, leggi costituzionali, consuetudini costituzionali, ecc.) o sub-costituzionali, salvo rari casi, non disciplinano espressamente i rapporti tra 'poteri' dello Stato. Quanto meno ne determinano le attribuzioni, lo *status*. L'esigenza di una delimitazione reciproca delle sfere di attribuzione nei casi concreti, dunque, sorge per lo più in relazione a queste ipotesi più comuni, dove appunto manca una chiara disposizione che disciplini i rapporti tra poteri (doveri-soggezioni/diritti-potestà). La Corte individua lo *status* delle parti confliggenti e poi procede alla delimitazione delle competenze operando un bilanciamento tra i valori che le singole attribuzioni tendono a salvaguardare<sup>36</sup>. E il criterio di risoluzione non potrà che essere di natura funzionale, cioè attinente all'adeguatezza del comportamento in concreto tenuto in vista della tutela di dati valori alla luce dell'esigenza di non pregiudicare altri valori. La Corte, in fin dei conti, facendo riferimento alla 'non arbitrarietà', 'adeguatezza', 'coerenza', 'correttezza', ecc., ricorre al parametro della ragionevolezza per la risoluzione del conflitto.

### 5. Profili processuali

Nel periodo esaminato sono stati affrontati dalla Corte diversi aspetti processuali del giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Vi sono state per lo più conferme di precedenti orientamenti, ma anche interessanti spunti innovativi. In particolare di quella che, a parere di chi scrive, rappresenta la novità più rilevante (ricostruzione teorica delle varie fasi e del giudizio nel suo complesso), se ne tratterà in sede di esame delle tipologie delle decisioni della Corte, in quanto è principalmente dal nuovo uso della categoria delle pronunce di improcedibilità che è possibile trarre elementi per una

<sup>36</sup> In fare ciò "non si può dire che la Corte giudichi gli eventi in base a quelle norme [costituzionali e sub-costituzionali che costituiscono il parametro], ma che quelle norme entrano nel sistema di pesi e contrappesi che la Corte deve tenere presente, giudicando: il che è cosa del tutto diversa" (R. BIN, "L'ultima fortezza.", cit., p. 35).

particolare configurazione del processo generato da un conflitto interorganico.

5.1 – Per quanto riguarda il giudizio di ammissibilità, le decisioni adottate dalla Corte tra il mese di maggio 1997 e quello di luglio 1998, confermano il giudizio espresso da parte della dottrina di ritenere “che il significato reale del giudizio di ammissibilità riposi essenzialmente in una verifica del tono costituzionale del conflitto, la cui sussistenza o meno influenza tutte le determinazioni che la Corte deve prendere”<sup>37</sup>.

Le ordinanze di questo periodo infatti non manifestano alcuna unità di indirizzo per quanto concerne gli aspetti processuali<sup>38</sup>. In alcune di queste pronunce l'esistenza dei presupposti di ammissibilità viene data per scontata, talvolta ricorrendo a motivazioni stereotipe, altrove addirittura inserendo meri rinvii a precedenti decisioni. In altre decisioni invece la Corte scende quasi a sindacare il merito del conflitto.

Ad esempio nel filone giurisprudenziale relativo all'applicazione dell'art. 68, I co., Cost., la sussistenza di una ‘materia di conflitto’ è data per scontata, sia sotto il profilo dell'idoneità dell'atto introduttivo del giudizio (se a sollevarlo è l'Autorità giudiziaria con ordinanza), sia sotto quello soggettivo che oggettivo, sempreché sia stata emanata dalla Camera di appartenenza una deliberazione di insindacabilità (così sent. N. 265/97). In questo filone si mostra, dunque, l'inutilità della fase deliberatoria, dandosi ormai per certa l'ammissibilità del conflitto. Questa valutazione trova conferma

<sup>37</sup> E. MALFATTI - R. TARCHI, “Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato”, cit., p. 422.

<sup>38</sup> Un dato costante del giudizio di ammissibilità non può neppure essere rinvenuto nel diverso genere di valutazioni che la Corte svolge in relazione al profilo soggettivo da una parte e a quello oggettivo dall'altra (sul punto cfr. A. PISANESCHI, “I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato”, cit., p. 368). E' vero che, di norma, la Corte per compiere l'accertamento circa l'esistenza della legittimazione del ricorrente e l'individuazione del resistente, non si ferma alle prospettazioni del ricorrente stesso; ma svolge valutazioni ulteriori. Ed è altrettanto vero che in genere la Corte per la verifica della sussistenza del profilo oggettivo si affida quasi unicamente alle deduzioni contenute nel ricorso. Ma proprio quelle ordinanze di inammissibilità, che possono piuttosto essere interpretate come pronunce di manifesta infondatezza (sul punto cfr. oltre nel testo), dimostrano che quella sopra descritta è solo una regola del giudizio di ammissibilità meramente tendenziale e non costante.

nella sentenza n. 265 del 1997, che dichiara inammissibile il conflitto promosso dalla Camera dei Deputati nei confronti del Tribunale di Foggia in relazione a un procedimento civile intentato contro il deputato Cafarelli. Dopo aver dato per scontata l'ammissibilità del conflitto con ordinanza n. 132/97, la Corte, tra l'altro, torna a valutare il profilo dell'attuale esistenza della materia del conflitto. La Corte esclude la ricorrenza di tale presupposto sulla base di elementi di cui era già a disposizione al momento dell'adozione dell'ordinanza n. 132/97 (mancanza nella deliberazione di insindacabilità di uno specifico riferimento alle opinioni che formano oggetto del giudizio civile)<sup>39</sup>.

Anche nelle due decisioni di ammissibilità dei conflitti sorti fra organi requirenti e Presidente del Consiglio dei Ministri in tema di opposizione di segreto di Stato, il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti processuali è avvenuto senza alcun approfondito scrutinio (ordd. nn. 426/97 e 266/98). In particolare nell'ordinanza n. 426 del 1997 la legittimazione del Presidente del Consiglio dei Ministri è motivata facendo rinvio alle considerazioni svolte nella sentenza n. 86 del 1977, emanata nell'ambito di un giudizio incidentale.

Questo atteggiamento della Corte relativamente a conflitti di questo genere, che vedono contrapposti organi giudiziari a soggetti politici, è spiegabile per il fatto che il tono costituzionale è sempre per sua natura elevato, anzi, come rilevato da parte della dottrina, talvolta forse anche ‘troppo elevato’<sup>40</sup>.

Nelle ordinanze n. 131/97, 132/97 e 172/97, tutte relative a conflitti sollevati dai promotori di alcuni referendum abrogativi, non sono stati affrontati solo profili di mera ammissibilità, ma sono state svolte valutazioni di merito.

<sup>39</sup> Si può, però, ritenere che si sia giunti alla fase di merito per potere con più chiarezza manifestare il reale principio che la Corte in questa occasione ha voluto evidenziare: l'assunto della Camera, secondo cui l'autorità giudiziaria non possa giudicare senza previamente richiedere la deliberazione della Camera di appartenenza “si è qui chiarito essere infondato” (par. 9 del considerato in diritto; enfasi aggiunta). In senso analogo cfr. A. PERTICI, “E' ancora la Camera di appartenenza il giudice dell'insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse dai parlamentari”, in *Giur. Cost.*, 1997, p. 3616.

<sup>40</sup> Così G. AZZARITI, “Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale”, in *Riv. dir. Cost.*, 1997, pp. 167-168.

In particolare il conflitto deciso con l'ordinanza n. 132/97 era stato sollevato dal comitato promotore, che lamentava la lesione delle proprie attribuzioni in conseguenza della fissazione da parte del Governo delle consultazioni referendarie in una data in cui era ipotizzabile scarsa partecipazione degli elettori e dunque di aver utilizzato il potere di cui all'art. 34, l. n. 352/70 per scopi non previsti e anzi contrari ai principi costituzionali di neutralità e imparzialità. La Corte, al fine di valutare la sussistenza di materia di un conflitto, afferma che, salvo situazioni eccezionali non prospettate dai ricorrenti, l'arco di tempo entro cui il Governo deve fissare le votazioni è determinato con disciplina, *"di per sé non irragionevole"* in relazione agli interessi coinvolti, dalla legge n. 352/70, e che *"in assenza di siffatte situazioni, rientra nella sfera di attribuzioni del comitato la pretesa allo svolgimento delle operazioni di voto referendario ... , ma non anche la pretesa alla scelta, tra le molteplici, legittime opzioni, della data entro l'arco temporale prestabilito"* (enfasi aggiunta). La Corte sembra, con tali affermazioni, stabilire a chi e entro quali limiti spettano le attribuzioni in contestazione.

L'ordinanza n. 171/97 dichiara l'ammissibilità del conflitto sollevato dal comitato promotore nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, oltre che di Parlamento, Camera, Senato e Governo. Nel 'respingere' l'istanza cautelare avanzata dal ricorrente, la Corte, relativamente al regolamento approvato dalla Commissione che ha fatto sorgere il conflitto sotto il profilo della sua pretesa illegittimità e conseguente violazione delle attribuzioni di cui è rappresentante il comitato, svolge considerazioni sulla fondatezza del ricorso, anticipando quelle che sono compiute nella sentenza n. 49/98. La Corte riconosce che l'atto emanato dalla Commissione parlamentare *"prevede uguale ripartizione del tempo tra le opposte indicazioni di voto, nel contesto di una programmazione che assicura la complessiva presenza dei comitati promotori durante tutto l'arco delle previste trasmissioni"*. I motivi di ricorso del Comitato si incentravano, appunto, sulla violazione, ad opera del regolamento, della *par condicio* sotto il profilo della pretesa disuguaglianza nella ripartizione del tempo tra opposti schieramenti e dell'esclusione dei comitati promotori dall'ultima fase dei dibattiti radiotelevisivi.

Infine nell'ordinanza n. 172/97, a fronte della richiesta del comitato promotore di dichiarare nel merito che non spetta alle Camere

approvare leggi che incidono sulle materie oggetto dei quesiti nell'imminenza della consultazione referendaria, la Corte, in sede di giudizio deliberativo sull'ammissibilità, sostiene, sulla base di una accurata argomentazione, che *"anche in pendenza di un procedimento di referendum abrogativo ... , le Camere conservano la loro 'potestà legislativa'"*. Vale a dire che *"spetta alle Camere approvare leggi che incidono sulle materie oggetto dei quesiti nell'imminenza della consultazione referendaria"*.

5.2.- Nell'ambito di due giudizi, definiti nel corso del periodo preso in considerazione, il ricorrente aveva chiesto, in via subordinata all'accoglimento del ricorso, che la Corte sollevasse innanzi a sé questione di legittimità costituzionale relativamente ad alcune disposizioni che assumevano carattere pregiudiziale rispetto all'oggetto del conflitto.

L'ordinanza n. 131 del 1997 non affronta specificamente l'istanza del ricorrente (comitato promotore) diretta ad instaurare un giudizio incidentale sulla legittimità costituzionale dell'art. 34, I co., l. n. 352/70 in relazione agli artt. 3 e 75 Cost.. E' anche vero, però, che con una stringata motivazione nel 'considerato' si afferma che *"l'individuazione di un rigido e ristretto arco temporale, entro il quale deve essere tenuta la votazione, rivela che la valutazione dei possibili interessi coinvolti è stata effettuata dal legislatore, secondo la disciplina, di per sé non irragionevole, dettata dalla legge n. 352 del 1970"* (enfasi aggiunta). Anche se molto succinta e non seguita da alcun espressa decisione sull'istanza, questa affermazione potrebbe quasi far pensare ad una manifesta infondatezza della questione come prospettata dal ricorrente.

La Corte con il ricorso iscritto al n. 75/97 del registro di ammissibilità dei conflitti (comitato promotori vs. Camera e Senato) veniva richiesta di sollevare innanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della l. n. 352/70 in relazione agli artt. 3, 48 e 75 Cost., nella parte in cui non fissa un congruo termine prima della consultazione referendaria, oltre il quale non possono approvarsi nuove leggi nelle materie oggetto di referendum. Anche in questo caso l'ordinanza che dichiara l'inammissibilità del conflitto non contiene alcun riferimento espresso all'istanza del ricorrente, ma con sintetica motivazione si sostiene che le attribuzioni del comitato promotore *"trovano piena tutela attraverso la garanzia dell'accertamento compiuto dall'Ufficio centrale ai sensi dell'art. 39 della legge n. 352"*

del 1970 ... , garanzia che non può mai tradursi nella sottrazione, sia pure temporanea, alla competenza del Parlamento di alcune materie soltanto perché investite dai quesiti referendari" (enfasi aggiunta). Sembra, di nuovo, di essere alla presenza di una dichiarazione di manifesta infondatezza della questione sollevata.

In entrambi i due casi considerati poi il superamento della richiesta si ricava dalla circostanza che la Corte ha usato proprio le disposizioni censurate come parametri del giudizio deliberatorio.

5.3 - Nelle ordinanze nn. 131/97, 171/97, 172/97 e nella sentenza n. 49 del 1998 si svolgono alcune considerazioni in merito all'ammissibilità della tutela cautelare nell'ambito del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato<sup>41</sup>.

Nel ricorso n. 72/97 (Comitato promotori vs. Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministri dell'Interno e di Grazia e Giustizia) si è chiesto alla Corte non solo la sospensione degli atti (decreti del Presidente della Repubblica del 15 aprile 1997 con cui è stata fissata la data per la votazione di referendum abrogativi), ma anche l'anticipazione della data per il voto referendario per evitare i gravi e altrimenti irreparabili danni lamentati dal ricorrente. In quest'occasione la Corte ha del tutto sorvolato sull'istanza dichiarando l'inammissibilità del conflitto con una motivazione che, però, sembrerebbe più orientata ad una pronuncia di 'manifesta infondatezza'. Non potendo astrattamente configurarsi una lesione delle attribuzioni del comitato promotore ad opera dei decreti del Presidente della Repubblica ex art. 34, l. 352/70, non si pone neppure il problema dell'ammissibilità di una sospensione cautelare di quegli atti.

Analoga posizione assume la Corte con l'ordinanza n. 172 del 1997 in merito all'istanza di sospensione presentata dal comitato promotore nei confronti degli atti inseriti nel procedimento legislativo volto all'approvazione di leggi miranti al superamento dei referendum abrogativi indetti. La questione viene passata sotto silenzio in quanto neppure astrattamente è ipotizzabile una lesione delle attribuzioni del

<sup>41</sup> Su questo tema da ultimo cfr. I. LOLLI, "La sospensione cautelare degli atti nei conflitti fra poteri: ancora un'occasione mancata della Corte costituzionale", in *Giur. Cost.*, 1997, pp. 1735 e sgg.. In generale S. GRASSI, "Conflitti costituzionali", cit., p. 385; A. PISANESCHI, "I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato", cit., pp. 396 e sgg.; G. ZAGREBELSKY, "La giustizia costituzionale", Bologna, Il Mulino, 1988, p. 388.

Comitato a causa dello svolgimento della funzione legislativa da parte delle Camere.

Di grande interesse sono, invece, le decisioni nn. 171/97 e 49/98, che definiscono il conflitto insorto tra comitato promotore e Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi. Il ricorrente (comitato promotore) chiedeva che la Corte, sentite le parti, in applicazione analogica dell'art. 28, N.I., sospendesse l'applicazione di alcune norme del regolamento emanato dalla Commissione per disciplinare la propaganda referendaria.

La Corte, a differenza dei casi sopra considerati, ha fornito una espressa motivazione sul punto: "quanto alla richiesta di provvedimento cautelare avanzata dai ricorrenti - impregiudicata ogni valutazione in ordine alla configurabilità, nel giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato, dell'istituto della sospensione dell'atto impugnato - non v'è ragione di far luogo alla sollecitata misura extra ordinem nei confronti di un atto che prevede eguale ripartizione del tempo tra le opposte indicazioni di voto, nel contesto di una programmazione che assicura la complessiva presenza dei comitati promotori durante tutto l'arco delle previste trasmissioni". Tale affermazione sembra parzialmente contraddittoria: infatti se, da una parte, pretende di non risolvere in via generale il problema dell'applicabilità della tutela cautelare nel giudizio per conflitto interorganico, dall'altra, respinge espressamente l'istanza del ricorrente, fornendo una giustificazione per tale decisione. Si potrebbe sostenere, ad esempio, che la Corte, con una motivazione *ad abundantiam*, abbia voluto affermare che, anche se fosse ammissibile la tutela cautelare nel conflitto tra poteri, nel caso di specie, ad ogni buon conto, mancherebbero i presupposti per un'eventuale accoglimento dell'istanza del ricorrente<sup>42</sup>.

L'impressione che, però, sembra fornire il brano sopra riportato è di un rigetto nel merito della richiesta di tutela cautelare, sul presupposto (che la Corte vorrebbe espressamente escludere) dell'applicabilità, quanto meno nel caso di specie, della sospensione cautelare degli atti "impugnati"<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> In questo senso sembra interpretare l'ordinanza I. LOLLI, "La sospensione cautelare degli atti nei conflitti fra poteri: ancora un'occasione mancata della Corte costituzionale", cit., in particolare p. 1736.

<sup>43</sup> Nel senso che proprio quelle valutazioni espresse la Corte avrebbe potuto porle a fondamento di una decisione sulla sospensiva, consistendo queste nella

La sentenza n. 49/98 decide nel merito il conflitto insorto tra comitato promotore e Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Nella parte della motivazione in cui sono ricostruite le circostanze che hanno condotto al conflitto e la vicenda processuale pregressa, si legge: "questa Corte, con ordinanza n. 171 del 5 giugno 1997, ha respinto la richiesta di provvedimento cautelare" (enfasi aggiunta). Quella situazione di incertezza circa l'applicabilità della tutela cautelare nell'ambito dei conflitti interorganici, che nell'ordinanza n. 171/97 era stata creata per avere la Corte fornito una valutazione sul merito dell'esistenza dei presupposti del provvedimento di sospensione, viene con questa affermazione della sentenza n. 49/98 accentuata.

Allora, se è vero che l'inciso contenuto nel brano dell'ordinanza n. 171/97 sopra riportato non sembrerebbe lasciare dubbi sul fatto che la Corte non abbia voluto, in via generale, prendere posizione su quest'aspetto, viceversa è altrettanto sostenibile che la Corte abbia rifiutato, in base a valutazioni di merito, l'istanza cautelare, avendo, dunque, ritenuto applicabile, quanto meno al caso di specie, la tutela cautelare.

5.4 - La posizione della Corte continua ad essere di chiusura alla possibilità per soggetti terzi di spiegare intervento in giudizi per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato: "nel giudizio ritualmente instaurato non è ammessa costituzione o intervento di terzi, spettando la legittimazione soltanto ai soggetti dei quali o nei cui confronti è sollevato il conflitto" (allegato alla conferenza stampa del Presidente della Corte sulla Giustizia costituzionale nel 1997, parte A, sez. II, par. 1). In due sentenze che hanno deciso conflitti insorti tra Autorità giudiziaria e Camere in merito alla sindacabilità delle opinioni espresse da parlamentari, vi sono alcuni accenni alle richieste di intervento avanzate da privati, rispettivamente persona offesa nel procedimento penale a carico del parlamentare (sent. n. 375/97) e attore nel processo civile intentato contro il deputato (sent. 289/98).

La Corte nella sentenza n. 375 del 1997 dichiara l'inammissibilità della richiesta del privato sia di costituirsi che di

---

considerazione sommaria dell'esistenza dei presupposti - *fumus boni juris* e *periculum in mora* - per l'emanazione di un provvedimento cautelare, cfr. I. LOLLI, "La sospensione cautelare degli atti nei conflitti fra poteri: ancora un'occasione mancata della Corte costituzionale", cit., p. 1737.

spiegare intervento. A tal proposito richiamandosi alla sentenza n. 419 del 1995, si afferma che la legittimazione spetta, "allo stato della disciplina vigente, soltanto ai soggetti ai quali e nei cui confronti è sollevato il conflitto" (par. 2 del considerato in diritto).

La sentenza n. 289 del 1998 dichiara l'inammissibilità dell'atto di intervento a causa della tardività del suo deposito, a prescindere da ogni considerazione in ordine alla legittimazione di un privato ad essere parte in un conflitto tra poteri dello Stato.

Non è un caso che, nel periodo esaminato, le uniche due istanze di intervento da parte di soggetti terzi si siano avute nell'ambito di questo filone giurisprudenziale relativo all'art. 68, I co., Cost.<sup>44</sup>.

Come affermato nella sentenza n. 379 del 1996: "i soli casi in cui l'identificazione della linea di confine [tra i valori di autonomia delle Camere, da un lato, e legalità - giurisdizione, dall'altro] è più problematica sono quelli nei quali alcuni beni morali della persona, che è la Costituzione stessa a qualificare inviolabili (onore, reputazione, pari dignità), vengono a collidere con l'insindacabilità dell'opinione espressa dal parlamentare, che è momento insopprimibile (e, ben può dirsi, anch'esso inviolabile), della libertà della funzione. La fisiologica interferenza tra due situazioni di libertà genera in tal caso un conflitto tra valori dotati entrambi di cogenza costituzionale" (par. 7 del considerato in diritto).

Alla luce di questa affermazione risulta ancora più incomprensibile il motivo per cui solo ad alcuni dei valori che, a giudizio della stessa Corte, vengono a collidere in questo particolare filone di conflitti, venga negata la possibilità di essere in qualche modo rappresentati in giudizio<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Più in generale si può ritenere che il problema dell'intervento dei privati sia particolarmente delicato, e allo stesso tempo più concretamente verificabile, nell'ambito dei conflitti da menomazione di cui sia parte il potere giudiziario. Già in questo senso A. PIZZORUSSO, "La magistratura come parte dei conflitti di attribuzione", in P. BARILE - E. CHELI - S. GRASSI (a cura di), "Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia", Bologna, Il Mulino, 1982, pp. 197 e sgg.

<sup>45</sup> E' comune in dottrina, infatti, la critica a questa posizione di chiusura della Corte con riferimento alla violazione del diritto di difesa. Cfr., ad esempio, A. CERRI, "Corso di giustizia costituzionale", Milano, Giuffrè, 1997, pp. 184-185; R. ROMBOLI, "Le forme di pubblicità delle ordinanze dibattimentali senza numero della Corte costituzionale sul contraddittorio e l'intervento del terzo nei giudizi costituzionali di parti", in *Giur. Cost.*, 1995, in particolare pp. 3168 e sgg.

Inoltre, proprio il filone giurisprudenziale in materia di insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari risulta soggetto ad una disciplina "processuale", creata dalla Corte fin dalla sentenza n. 1150 del 1988, particolarmente rigorosa. Si tratta di una 'competenza', quella in tema di art. 68, I co., Cost., in cui, come si cercherà di mostrare successivamente, la Corte viene a svolgere un ruolo sempre meno arbitrario e sempre più 'giurisdizionale', di tutela dei diritti. Questo collegamento, tra funzione di garanzia dei diritti e conflitti interorganici sorti tra Autorità giudiziaria e Camere in relazione alla qualificazione delle opinioni espresse da un parlamentare, è già presente nella sentenza 'capostipite' del filone in parola: "nella nostra Costituzione, che riconosce diritti inviolabili dell'uomo (fra cui il diritto all'onore e alla reputazione) come valori fondamentali dell'ordinamento giuridico e prevede un organo giurisdizionale di garanzia costituzionale, il detto potere [ex art. 68, I co., Cost.] è soggetto a un controllo di legittimità, operante con lo strumento del conflitto di attribuzione ..." (sent. n. 1150/88). Se così è, risulta, però, ancora più grave l'esclusione della possibilità di intervento a coloro i cui diritti inviolabili si pretende di garantire<sup>46</sup>.

5.5 - Negli ultimi 15 mesi la Corte ha adottato alcune interessanti decisioni interlocutorie, cioè pronunce con cui sono risolte questioni preliminari.

Nell'ambito del conflitto tra G.i.p. presso il tribunale di Roma e Senato, sorto a seguito della deliberazione di insindacabilità delle opinioni espresse dal senatore Boso, la Corte ha dichiarato con la sentenza che ha definito il giudizio l'inammissibilità dell'intervento della persona offesa (n. 375/97, in particolare par. 4 del ritenuto in fatto e par. 2 del considerato in diritto). Si tratta di una procedura seguita anche in altre occasioni<sup>47</sup>, ma nel presente caso la difesa del soggetto che ha richiesto l'intervento era presente all'udienza pubblica e gli è stato permesso di illustrare le ragioni a favore dell'ammissibilità dell'intervento. Nonostante ciò la Corte non ha adottato, come ha fatto

<sup>46</sup> In senso analogo S. VUOTO, "Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sugli atti delle camere in materia di immunità parlamentari", cit., pp. 167-168.

<sup>47</sup> Cfr. R. ROMBOLI, "Le forme di pubblicità delle ordinanze dibattimentali senza numero della Corte costituzionale sul contraddittorio e l'intervento del terzo nei giudizi costituzionali di parti", cit., pp. 3163-5.

in casi analoghi<sup>48</sup>, una ordinanza *ad hoc*, ma ne ha dato atto nella sentenza con cui ha deciso il conflitto, come accade quando colui che ha fatto istanza di intervento mediante atto depositato presso la cancelleria della Corte, non è poi presente all'udienza<sup>49</sup>.

Conforme all'orientamento sopra ricordato, invece, è la decisione di dichiarare inammissibile, perché comunque tardivo, un atto di intervento depositato nel giudizio per conflitto definito con sentenza n. 289/98 (par. 5 del ritenuto in fatto e par. 3 del considerato in diritto). Anche in questa fattispecie si fa menzione della decisione relativa alla richiesta di intervento unicamente nella sentenza, ma, a quanto è dato ricavare dalla motivazione di questa, l'istante non era presente al momento della discussione.

Sono già stati espressi dubbi a proposito della configurabilità delle affermazioni della Corte sulla richiesta di provvedimento cautelare, avanzata dal comitato promotore con il ricorso iscritto al n. 74 del registro di ammissibilità dei conflitti, come specifico provvedimento di rigetto nel merito piuttosto che come semplice *obiter dictum* (cfr. sopra par. 5.3). Nell'ipotesi si consideri una vera e propria decisione, questa non ha assunto una sua autonoma manifestazione, ma è contenuta nell'ordinanza che dichiara, anche, l'ammissibilità del conflitto (ord. n. 171/97). Questa interpretazione sembra suffragata da ciò che si legge nella sentenza n. 49/98 che definisce il giudizio: "questa Corte, con ordinanza n. 171 del 5 giugno 1997, ha respinto la richiesta di provvedimento cautelare ed ha dichiarato l'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzioni ..." (par. 2 del ritenuto in fatto; enfasi aggiunta).

Di grande interesse sotto il profilo dei provvedimenti interlocutori adottati dalla Corte negli ultimi 15 mesi è la sentenza n. 110 del 1998 con cui si è dichiarato che non spetta al pubblico ministero (procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna) né acquisire, né utilizzare, sotto alcun profilo, direttamente o indirettamente, atti o documenti sui quali è stato legalmente opposto e

<sup>48</sup> R. ROMBOLI, "Le forme di pubblicità delle ordinanze dibattimentali senza numero della Corte costituzionale sul contraddittorio e l'intervento del terzo nei giudizi costituzionali di parti", cit., p. 3164 e 3167.

<sup>49</sup> Ancora R. ROMBOLI, "Le forme di pubblicità delle ordinanze dibattimentali senza numero della Corte costituzionale sul contraddittorio e l'intervento del terzo nei giudizi costituzionali di parti", cit., p. 3164.

confermato il segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, né trarne comunque occasione di indagine.

Nella sentenza si fa riferimento ad un provvedimento del Presidente della Corte del 26 novembre 1997 con cui è stata accolta l'istanza del Presidente del Consiglio dei Ministri volta ad ottenere la segretazione dei documenti su cui era stato apposto il segreto di Stato. Il provvedimento, che a norma dell'art. 18, II co., l. n. 87/53 dovrebbe avere assunto la forma del decreto presidenziale, è stato adottato il giorno stesso del deposito del ricorso. Di questa decisione non se ne trova menzione nell'ordinanza che dichiara l'ammissibilità del conflitto (n. 426/97), ma solo nella sentenza che definisce il giudizio.

Nel corso dello stesso procedimento è stato emanato un altro provvedimento a carattere interlocutorio, vale a dire un decreto presidenziale in data 15 gennaio 1998 con cui si è deciso, a norma dell'art. 15, l. n. 87/53, di svolgere la discussione a porte chiuse (cfr. par. 6 del ritenuto in fatto della sent. n. 110/98).

A nessuno dei due decreti sopra menzionati è stata data pubblicità, cosa comprensibile tenendo conto degli interessi che costituiscono probabilmente il fondamento delle due pronunce, infatti in ipotesi come queste "la pubblicità può nuocere alla sicurezza dello Stato" (art. 15, l. n. 87/53).

La decisione sulla riunione dei conflitti sollevati con i ricorsi iscritti rispettivamente al n. 80/98 (deputato Sgarbi vs. Tribunale di Ferrara) e n. 86/98 (Camera dei Deputati vs. Tribunale di Ferrara) del registro di ammissibilità, è avvenuta contestualmente alla pronuncia sull'ammissibilità (ord. n. 177/98), senza alcun provvedimento autonomo.

5.6 – Viene comunemente affermato che, nel giudizio sorto a seguito di un conflitto tra poteri dello Stato, l'assenza di un termine stabilito a pena di decadenza per proporre ricorso, requisito esistente nei conflitti intersoggettivi e proprio della giustizia amministrativa, è soppiantato dalla necessità di un interesse attuale al ricorso<sup>50</sup>. Tale interesse deve sussistere per tutto il corso del giudizio, anche e

<sup>50</sup> Così, ad esempio, A. PIZZORUSSO, "La magistratura come parte dei conflitti di attribuzione", cit., pp. 216-7; G. ZAGREBELSKY, "La giustizia costituzionale", cit., pp. 386-7; A. PISANESCHI, "I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato", cit., pp. 365-7; A. CERRI, "Conflitti di attribuzione", cit., pp. 5 e 7.

soprattutto al momento della decisione, in caso contrario si tratterebbe di un mero conflitto virtuale<sup>51</sup>.

Nella sentenza n. 49 del 1998 (comitato promotori vs. Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) si affronta questo specifico aspetto relativo ai presupposti del conflitto.

La Commissione parlamentare costituitasi in giudizio aveva eccepito il venire meno dell'interesse al ricorso, poiché le votazioni referendarie, la cui disciplina si sosteneva essere illegittima, si erano già svolte e dunque l'eventuale accoglimento del ricorso non avrebbe potuto produrre alcun effetto giuridico.

La Corte, anzitutto, ritiene che l'eventuale accertamento della lesione delle attribuzioni, di cui è rappresentante il comitato promotore, a causa dell'esercizio illegittimo del potere della Commissione parlamentare di formulare gli indirizzi sulla propaganda referendaria, condurrebbe alla necessità di valutare l'incidenza di tale menomazione sull'esito dei referendum. La Corte sostiene che questo genere di valutazione, di certo particolarmente complesso, possa essere compiuto, almeno in linea teorica.

Viceversa, la sentenza non spiega quale potrebbe essere in concreto il tipo di pronuncia che, in un ipotesi di questo tipo, potrebbe accompagnarsi al positivo accertamento della menomazione. Forse l'annullamento dei risultati dei referendum già espletati come conseguenza di una campagna referendaria svolta sulla base di un regolamento recante una disciplina contraria alla *par condicio*?

Nella decisione n. 49/98, poi, si legge che "residuerrebbe comunque l'interesse del ricorrente ad ottenere quella decisione della spettanza delle attribuzioni in contestazione che rappresenta - specialmente nei conflitti tra poteri dello Stato - l'oggetto principale del giudizio di questa Corte, in base all'art. 38 della legge n. 87 del 1953" (sentenza n. 150 del 1981)" (par. 4 del considerato in diritto). L'interesse a cui la Corte fa riferimento, se preso isolatamente, senza cioè il riferimento alla possibilità, poco sopra riconosciuta, di intervento (di quale tipo?) in caso di accertata menomazione, potrebbe tutt'al più, essere la condizione sufficiente per una decisione di mero accertamento. Un interesse, cioè, che di per sé consentirebbe anche la definizione di conflitti meramente virtuali, nonostante non siano stati

<sup>51</sup> Così, ad esempio, A. CERRI, "Conflitti di attribuzione", cit., p. 5.

tali al momento del loro sorgere. Non a caso la Corte, nel brano riportato, fa riferimento alla sentenza n. 150 del 1981 che da parte della dottrina era stata letta come ipotesi di conflitto virtuale<sup>52</sup>.

Le due affermazioni fatte dalla Corte nel caso di specie consentono anche di ritenere quello della Corte come un "giudizio ... sulla competenza in concreto, sulla competenza ad adottare un certo atto", giudizio sul "rapporto di potere ... con riferimento ad un certo atto o comportamento"<sup>53</sup>.

#### 6. Breve excursus sulla giurisprudenza ex art. 68, I co., Cost.

Si ritiene opportuno trattare a parte le decisioni in tema di insindacabilità parlamentare di cui all'art. 68, I co., Cost., in quanto si tratta di "quello che è divenuto ormai un vero e proprio 'filone' dei conflitti tra poteri dello Stato, aventi ad oggetto l'immunità di cui all'art. 68, I co., Cost."<sup>54</sup>, o, nella parole della Corte, di un "modello procedimentale di composizione" (sent. n. 379/96, par. 7 del considerato in diritto).

Anzi, si potrebbe addirittura pensare ad una competenza della Corte, in parte autonoma, per i suoi peculiari caratteri, rispetto a quella indicata al II alinea dell'art. 134, Cost..

In relazione a questo nutrito gruppo di decisioni, la Corte ha individuato una sequenza applicativa dell'art. 68, I co., Cost., ormai standardizzata<sup>55</sup>. Proprio questo carattere fortemente procedimentalizzato e il peso, del tutto inconsueto per un giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri, che assume la tutela dei diritti dei privati (cfr. sent. n. 1150 del 1988, par. 3 del considerato in diritto), fa propendere per un'autonoma configurazione di questo filone giurisprudenziale. Si vuole con ciò alludere al ruolo che la Corte, dati i caratteri sopra ricordati, viene a svolgere in questo genere di giudizi;

<sup>52</sup> Così A. PIZZORUSSO, "La magistratura come parte dei conflitti di attribuzione", cit., pp. 217-219; A. CERRI, "Conflitti di attribuzione", cit., p. 5.

<sup>53</sup> A. CERRI, "Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzione", in *Giur. Cost.*, 1982, I, rispettivamente p. 2445 e p. 2443.

<sup>54</sup> E. MALFATTI, "La giurisprudenza costituzionale e l'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari: conferme e novità sui caratteri del giudizio della Corte nel conflitto di attribuzioni tra le camere e l'autorità giudiziaria", cit., p. 2444.

<sup>55</sup> Questa espressione, usata in tutt'altro contesto, appartiene a D. TRAINA, "Di alcune questioni relative ai referendum sulla disciplina del commercio: in particolare l'esatta individuazione del principio abrogativo", in *Giur. Cost.*, 1995, p. 38.

ruolo che risulta molto più indirizzato ad una funzione di tipo garantista, anche se nel contesto di un conflitto, piuttosto che di tipo arbitrale<sup>56</sup>.

Ciò ovviamente non significa che la Corte anche con queste decisioni non svolga una fondamentale opera di bilanciamento di contrapposti interessi e valori<sup>57</sup>, ma è proprio la delicatezza di questo bilanciamento che ha spinto la Corte alla sua procedimentalizzazione: "i soli casi in cui l'identificazione della linea di confine è più problematica sono quelli nei quali alcuni beni morali della persona, che è la Costituzione stessa a qualificare inviolabili (onore, reputazione, pari dignità), vengono a collidere con l'insindacabilità dell'opinione espressa dal parlamentare, che è al momento insopprimibile (e, ben può dirsi, anch'esso inviolabile), della libertà della funzione. La fisiologica interferenza tra due situazioni di libertà genera in tal caso un conflitto tra valori dotati entrambi di cogenza costituzionale, in relazione al quale questa Corte ha già delineato il modello procedimentale di composizione" (sent. 379/96, par. 7 del considerato in diritto).

La disciplina applicativa dell'art. 68, I co., Cost., è stata dapprima posta con la sentenza n. 1150/88 e successivamente precisata ed integrata. Negli ultimi quindici mesi sono state emanate ben tre

<sup>56</sup> Su queste due nozioni (funzione garantista e arbitrale della Corte costituzionale) e sul carattere prevalentemente arbitrale che la Corte svolge nei giudizi per conflitto di attribuzione, cfr. A. PIZZORUSSO, "Lezioni di diritto costituzionale", Roma, Edizioni de Il Foro italiano, 1984, pp. 335 e 336.

<sup>57</sup> A queste considerazioni si è già accennato nel paragrafo relativo ai parametri di giudizio. Ciò risulta chiaro anche da ciò che viene affermato nella sentenza n. 265/97, in cui si legge: "la Corte può essere chiamata ad intervenire solo quando sorga un contrasto fra la valutazione espressa dall'organo parlamentare ed il contrario apprezzamento del giudice: e dunque il giudizio della Corte può intervenire solo a posteriori e per così dire dall'esterno, in funzione di risoluzione del conflitto in tal modo manifestatosi tra organo parlamentare e giudice, quindi in funzione di garanzia dell'equilibrio costituzionale fra salvaguardia della potestà autonoma della camera e tutela della "sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria", su cui la deliberazione parlamentare viene ad incidere inibendone l'esercizio" (par. 6 del considerato in diritto). Viceversa evidenzia il ruolo arbitrale in relazione alla giurisprudenza in tema di articolo 68, I co., Cost., S. GRASSI, "la Corte costituzionale come oggetto e come giudice delle riforme istituzionali", in AA.VV., "Scritti in memoria di Silvano Tosi", Padova, CEDAM (in corso di pubblicazione); E. CHELI, "Tendenze recenti della giustizia costituzionale in tema di forma di governo", cit., p. 7.

sentenze (n. 25/97; 375/97; 289/98) che hanno affrontato l'argomento<sup>58</sup>.

Le ordinanze che hanno dichiarato l'ammissibilità dei conflitti in materia di insindacabilità parlamentare sono state tredici.

Nella fase deliberatoria, i presupposti di ammissibilità sono quasi sempre stati ritenuti sussistenti con motivazioni, come si è precedentemente notato, spesso stereotipe, tanto da far apparire superflua questa valutazione preliminare<sup>59</sup>.

La legittimazione dell'autorità giudiziaria è riconosciuta in quanto "organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, nell'ambito delle funzioni giurisdizionali ad esse attribuite per la decisione sulla domanda di risarcimento del danno avanzato in sede civile", (ord. n. 132/97); "giusta il costante insegnamento di questa Corte ... i singoli organi giurisdizionali, svolgendo le loro funzioni in posizione di piena indipendenza, costituzionalmente garantita, sono legittimati - sia sotto il profilo attivo sia sotto quello passivo - ad essere parte nei conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato" (ord. n. 251/97); "essendo principio costantemente affermato da questa Corte che "i singoli organi giurisdizionali, espletando le loro funzioni di piena indipendenza, costituzionalmente garantita, sono da considerarsi legittimati, attivamente e passivamente - ad essere parte di conflitti di attribuzione" (ord. n. 325/97). Si tratta dell'ormai tradizionale insegnamento che trova la sua prima manifestazione nelle ordinanze n. 228/75 e n. 229/75.

Ciascuna Camera è legittimata ad essere parte di tale genere di conflitti in quanto "organo competente a dichiarare definitivamente la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, I co., Cost." (ord. n. 132/97).

Il profilo oggettivo viene riconosciuto in quanto "la ricorrente lamenta la lesione di attribuzione ad essa spettanti in base alla costituzione" (ord. n. 132/97).

Per quanto attiene al profilo oggettivo, la Corte ha stabilito, con la sentenza n. 265/97, che questo sussiste "solo quando si è in

<sup>58</sup> La sentenza n. 449/97, invece, dichiara improcedibile per tardività del deposito un conflitto in tema di art. 68, I co., Cost.. Di questa sentenza si tratterà più ampiamente nel prossimo paragrafo.

<sup>59</sup> S. VUOTO, "Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sugli atti delle camere in materia di immunità parlamentari", cit., p. 162.

presenza di una pronuncia parlamentare di insindacabilità<sup>60</sup>, sia che a sollevare il conflitto sia la Camera di appartenenza che l'Autorità giudiziaria. Ciò in quanto "la Corte può essere chiamata ad intervenire solo quando sorga un contrasto fra la valutazione espressa dall'organo parlamentare ed il contrario apprezzamento del giudice: e dunque il giudizio della Corte può intervenire solo a posteriori e per così dire dall'esterno, in funzione di risoluzione del conflitto in tal modo manifestatosi tra organo parlamentare e giudice, quindi in funzione di garanzia dell'equilibrio costituzionale fra salvaguardia della potestà autonoma della camera e tutela della "sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria", su cui la deliberazione parlamentare viene ad incidere inibendone l'esercizio" (par. 6 del considerato in diritto).

La Corte esclude di poter essere considerata come organo di seconda istanza, vuoi nei confronti delle pronunce giudiziali che delle deliberazioni della Camera di appartenenza<sup>61</sup>.

A seguito di queste considerazioni svolte nella sentenza n. 265/97, la Corte ha dunque potuto escludere, già nella fase deliberatoria, l'ammissibilità di un conflitto in caso di assenza di una deliberazione della Camera di appartenenza per mancanza di materia del conflitto.

Una tale evenienza si è verificata con le ordinanze n. 178 e 179 del 1998<sup>62</sup>. In queste due decisioni si è ribadito, con motivazione identica, che "la Corte costituzionale può essere chiamata ad intervenire solo a posteriori quando risulti da atti formali un contrasto tra la valutazione della Camera di appartenenza del parlamentare e quella dell'Autorità giudiziaria".

Primo carattere distintivo di questo genere di conflitti è dunque la necessaria presenza di un atto (deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza) e il fatto che il giudizio della Corte si svolge

<sup>60</sup> Conferenza del Presidente della Corte Costituzionale sulla giustizia costituzionale nel 1997, par. 17.

<sup>61</sup> In senso critico cfr. R. ROMBOLI, "Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle camere, tutela della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale" in *Foro It.*, I, 1997, coll. 2363-2364.

<sup>62</sup> Forse anche per non dovere affrontare più approfonditamente di quanto era stato fatto nell'ordinanza n. 177/98 e contemporaneamente non apparire di voler escludere in assoluto la possibilità per il singolo parlamentare di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

tutto attorno a tale atto, venendone a sindacare, "dall'esterno", la validità in relazione ai vizi del procedimento o all'assenza dei presupposti o all'arbitraria/erronea valutazione dei presupposti.

Anche i vizi dell'atto denunciabili (*recte*, dell'esercizio in concreto da parte della Camera di appartenenza del potere *ex art.* 68, I co., Cost.) sono solo quelli determinati in via giurisprudenziale dalla Corte<sup>63</sup>. Ciò costituisce un altro carattere distintivo di questo tipo di conflitti.

Ancora, anche nel caso sia la Camera che solleva conflitto a causa dell'esercizio della funzione giurisdizionale o dell'azione penale nonostante la presenza di una deliberazione di insindacabilità da essa preventivamente adottata<sup>64</sup>, oggetto del giudizio è comunque la "legittimità costituzionale" della deliberazione parlamentare<sup>65</sup>.

Alla base di questa scelta<sup>66</sup> della Corte, di richiedere sempre l'esistenza di una deliberazione parlamentare di insindacabilità e di renderla oggetto del suo controllo, può forse essere trovato un duplice ordine di considerazioni di opportunità. Se infatti, come la dottrina maggioritaria sostiene<sup>67</sup>, "la Corte avesse riconosciuto in capo all'autorità giudiziaria il potere di decidere, nell'ambito del suo

<sup>63</sup> Così E. MALFATTI - R. TARCHI, "Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato", cit., pp. 400-402.

<sup>64</sup> A tal proposito è, però, opportuno considerare la sentenza n. 289/98 nella parte in cui si afferma che "nella vicenda che ha originato il presente conflitto non è dato ravvisare - alla luce degli elementi desumibili dalla delibera di insindacabilità e dalla relazione della Giunta in essa richiamata, nonché dalle deduzioni svolte dalla difesa della camera - un collegamento tra le espressioni contestate come diffamatorie al deputato e la sua attività parlamentare" (par. 5.1 del considerato in diritto). Da queste considerazioni sembrerebbe di poter ricavare che se, da una parte, è necessario un atto formale della camera di appartenenza con cui determinate opinioni o comportamenti di un suo membro siano ricondotte al privilegio di cui all'art. 68, I co., Cost., dall'altra, la motivazione di tale qualificazione potrebbe, validamente, essere fornita anche successivamente, addirittura al momento del giudizio innanzi alla Corte sul conflitto originato da detta deliberazione.

<sup>65</sup> Così F. PETRANGELI, "Insindacabilità parlamentare: una 'nuova fase' inaugurata con qualche incertezza", cit., p. 3604, nota n. 19.

<sup>66</sup> Scelta del tutto libera, non essendovi nessuna norma a carattere costituzionale che possa essere interpretata nel senso di imporla come la più corretta.

<sup>67</sup> R. ROMBOLI, "Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle camere, tutela della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale", cit., p. 2361 e sgg.; A. PERTICI, "E' ancora la Camera di appartenenza il giudice dell'insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse dai parlamentari", cit.

*generale potere di interpretazione e di applicazione dei principi costituzionali e legislativi, circa la riconducibilità o meno della fattispecie concreta all'ipotesi di "opinioni espresse e voti dati" nell'esercizio delle funzioni parlamentari, salvo il potere della Camera di sollevare conflitto di attribuzioni nel caso in cui questa ritenesse di non condividere la decisione del giudice*"<sup>68</sup>, l'organo di giustizia costituzionale si sarebbe venuto a configurare come una sorta di giudice di ultima istanza nei confronti dell'autorità giudiziaria o, comunque, si sarebbe trovato a dovere sindacare il modo con cui l'attività interpretativa è stata esercitata da parte dell'autorità giudiziaria. In questo modo si sarebbe messo in dubbio il principio di autonomia ed indipendenza della funzione giurisdizionale e si sarebbe contraddetto a quel principio secondo cui "l'interpretazione e l'applicazione del diritto compiuta nell'esercizio dell'attività giurisdizionale, per quanto controversa essa risulti, può essere verificata soltanto mediante i mezzi di impugnazione previsti dai vari sistemi processuali e non può dar luogo a responsabilità; un'analogia distinzione sembra individuabile fra l'oggetto dei possibili giudizi di impugnazione dei provvedimenti del giudice e l'oggetto dei conflitti di attribuzione sollevati nei confronti del potere giudiziario, i quali non possono comportare un riesame delle interpretazioni del diritto compiute dal giudice, ma soltanto una delimitazione della sua sfera di attribuzioni rispetto a quella degli altri poteri dello Stato" (enfasi aggiunta)<sup>69</sup>.

La strada seguita dalla Corte non evita i pericoli sopra paventati<sup>70</sup>, ma senza dubbio li attenua, rendendo meno evidente l'intrusione della Corte nell'ambito dell'attività giurisdizionale<sup>71</sup>. Di

<sup>68</sup> R. ROMBOLI, "Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle camere, tutela della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale", cit., p. 2363.

<sup>69</sup> A. PIZZORUSSO, "La magistratura come parte dei conflitti di attribuzione", cit., pp. 213-214. Analoghi problemi si sono avuti anche al tempo delle prime sentenze interpretative della Corte nell'ambito del giudizio incidentale.

<sup>70</sup> Anzi è la stessa Corte che afferma che il riconoscimento alle camere del potere di qualificazione giuridica in concreto comporta una corrispondente compressione del principio di legalità; così cfr. par. 6 e 7 del considerato in diritto della sentenza n. 379/96.

<sup>71</sup> A quanto sopra sostenuto si potrebbe obiettare che la disciplina individuata dalla Corte produce una duplice lesione dell'autonomia del potere giudiziario: la prima ad opera della Camera di appartenenza, la quale svolgendo un'attività sostanzialmente

ciò si potrebbe trovare conferma nel fatto che la Corte configura il genere di conflitti in esame unicamente come da menomazione e mai da usurpazione. Alle Camere dunque viene riconosciuto un potere di qualificazione di fatti e comportamenti che trova il suo fondamento nella Costituzione all'art. 68, I comma cost. (in questo senso cfr. sentenza n. 1150 del 1988).

Il filone giurisprudenziale in esame si distingue anche per il modo in cui viene ricostruito il conflitto. La Corte ritiene che questo genere di conflitti possa essere solo da menomazione e mai da usurpazione e anche quando il ricorrente lo prospetta come conflitto omogeneo<sup>72</sup> la Corte lo rielabora come eterogeneo (cfr. parr. 3.1-3.2).

Nelle sentenze n. 375/97 e n. 289/98, infine, si giunge a valutare il merito delle questioni sollevate. Queste due sentenze sono interessanti sotto il profilo processuale, per aver precisato (o meglio esemplificato) i criteri alla stregua dei quali la Corte svolge il suo controllo nei confronti delle deliberazioni parlamentari di

---

giurisdizionale ad essa riconosciuto dalla stessa Corte (in questo senso cfr. R. ROMBOLI, "La "pregiudizialità parlamentare" per le opinioni espresse ed i voti dati dai membri delle camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto nuovo da ripensare (e da abolire)", in *Foro It.*, I, 1994, col. 999), può inibire la funzione giurisdizionale; la seconda da parte della Corte che viene a svolgere un controllo sull'attività giurisdizionale così esercitata. In particolare il potere di qualificare i fatti alla luce di una norma (art. 101, II comma Cost.), cioè il potere giurisdizionale, viene riconosciuto alle Camere in relazione ai comportamenti di cui all'art. 68, I comma, Cost. Il giudice, una volta che quel potere è stato esercitato, viene inibito, e a poco vale la possibilità di sollevare conflitto innanzi alla Corte costituzionale. L'Autorità giudiziaria in questo caso, sarà soggetta a: 1) una norma per il caso specifico contenuta in una deliberazione della Camera di appartenenza, 2) una norma per il caso specifico contenuta in una decisione della Corte costituzionale, ma non sarà direttamente soggetto alla legge (la norma generale ed astratta di cui all'art. 68, I comma, Cost.). Il problema è di stabilire a cosa si riferisca l'art. 101, II comma Cost. con l'espressione "legge", se a norme generali ed astratte contenute in atti formalmente legislativi o anche alla costituzione o alle norme individuali e dunque al diritto oggettivo in generale. Su questo punto cfr. R. GUASTINI, "Legalità (principio di)", voce del *Dig. Disc. Pubbl.*, pp. 91 e ss.; A. PIZZORUSSO, "La magistratura come parte dei conflitti di attribuzione", cit., p. 221). A tale obiezione è forse possibile rispondere affermando che l'attività qualificatoria delle Camere trova il suo riconoscimento (implicito) nell'art. 68, I comma cost. e inoltre dalle Camere e in "seconda istanza", dalla Corte viene esercitato unicamente un potere di interpretare ed applicare la Costituzione, cioè un potere che istituzionalmente loro compete.

<sup>72</sup> Si una questa espressione nel senso di A. PACE, "Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale nel conflitto tra poteri", cit., p. 786.

insindacabilità.

In particolare la sentenza n. 289/98 conferma la correttezza dell'intuizione che, in sede di commento alla sentenza n. 375/97, era stata espressa, secondo cui "la Corte delinea in maniera abbastanza marcata (pur senza esplicitarla) una sorta di "obbligo di motivazione" a carico degli organi parlamentari"<sup>73</sup>. La Corte, infatti, ricollega la lesione delle attribuzioni dell'Autorità giudiziaria all'assenza di una specifica e approfondita motivazione della deliberazione parlamentare in relazione a quella che appare essere "una pura affermazione apodittica" (parag. 5.1 del Considerato in diritto) dell'esistenza di un nesso tra comportamento oggetto del processo civile e funzione parlamentare. È di fondamentale importanza l'esistenza di una motivazione della deliberazione parlamentare per stabilire l'eventuale arbitrarietà della decisione della camera. Dall'assenza di tale motivazione è poi possibile ricavare l'illegittimità del potere esercitato dalla Camera *ex art.* 68, I comma, Cost.<sup>74</sup>.

### 7. Decisioni

Tra il mese di maggio 1997 e quello di luglio 1998 sono state adottate 4 pronunce di un certo interesse per quanto riguarda la tipologia di decisioni.

7.1 - L'ordinanza n. 177 del 1998, tra l'altro, si segnala per aver disposto in via preliminare la formale riunione<sup>75</sup> di due giudizi sollevati rispettivamente con ricorso della Camera e da un singolo deputato. La riunione è stata disposta in quanto "la materia dei conflitti

---

<sup>73</sup> A PERTICI, "E' ancora la Camera di appartenenza il giudice dell'insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse dai parlamentari", cit., p. 3608.

<sup>74</sup> I criteri individuati dalla Corte per valutare "la legittimità" della deliberazione parlamentare non possono non far venire alla mente i vari profili con cui si manifesta il vizio di eccesso di potere degli atti amministrativi: *vitia in procedendo* (come acutamente interpretati dalla dottrina S. VUOTO, "Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sugli atti delle camere in materia di immunità parlamentari", cit., p. 163), arbitrarietà dell'esercizio del potere rispetto al fine, mancanza dei presupposti, assenza di motivazione.

<sup>75</sup> Si usa l'aggettivo 'formale' per alludere alla circostanza che nel dispositivo dell'ordinanza viene disposta la riunione e, dunque, per distinguere questa ipotesi da quella in cui la Corte, pur alla presenza di due distinti ricorsi per conflitto di cui l'uno ricomprensivo nel suo contenuto anche l'altro procede, senza farne menzione nel dispositivo, alla loro definizione nell'ambito di un'unica ordinanza. A tale proposito cfr. ordinanza n. 9 del 1997.

*è oggettivamente identica e si riferisce al medesimo giudizio civile".* La particolarità di questa decisione risiede anche nel fatto di aver dichiarato inammissibile il conflitto sollevato dal deputato e ammissibile l'altro.

7.2 - Nella motivazione della sentenza n. 375 del 1997 è contenuto un monito nei confronti del legislatore, analogo a quello espresso con la sentenza n. 379/96 con *"toni sorprendentemente duri"*<sup>76</sup>. La Corte ribadisce che *"la congruità delle procedure parlamentari e la loro articolazione, e l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari, rappresentano per il Parlamento un problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione dei suoi istituti di autonomia"* (par. 7 del considerato in diritto). Questo monito è stato poi seguito dalla decisione n. 289/98, con cui si è fatto ragione di un uso 'arbitrario' dei poteri parlamentari.

7.3 - La sentenza n. 110 del 1998 (Presidente del Consiglio dei Ministri vs. procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna) si segnala per un 'accoglimento nei limiti' e un invito al legislatore per l'adozione di una *"legge organica relativa alla materia del segreto" - non ancora intervenuta - che, anche alla luce del presente conflitto, si appalesa auspicabile"* (par. 6 del considerato in diritto).

La difesa della Presidenza del Consiglio sosteneva che l'opposizione del segreto inibirebbe in modo assoluto all'Autorità giudiziaria la conoscenza dei fatti ai quali il segreto si riferisce, impedendo, nella specie, al pubblico ministero di compiere qualsiasi indagine, anche se fondata su elementi di conoscenza altrimenti acquisiti.

La Corte, nel disattendere questa ricostruzione del segreto, precisa che l'opposizione del segreto ha solo l'effetto di inibire all'Autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova specificamente coperti dal segreto, ma, nel rispetto del principio di correttezza e lealtà a cui devono ispirarsi i rapporti tra Governo e Autorità giudiziaria, quest'ultima può procedere nelle indagini servendosi di elementi indizianti del tutto autonomi e indipendenti dagli atti e documenti coperti da segreto.

Nonostante nel dispositivo non si trovi alcun accenno ai limiti entro cui il ricorso viene accolto, nella motivazione si legge: *"il ricorso*

<sup>76</sup> F. DAL CANTO, *"Corte costituzionale e autonomia del Parlamento"*, in *Foro it.*, I, 1997, col. 374.

*deve essere accolto nei limiti di seguito precisati"* (par. 4 del considerato in diritto). La precisazione, che la Corte fa seguire a questa affermazione, fa pernio sul 'principio di correttezza e lealtà' e conferma che nel giudizio su conflitto fra poteri, sebbene di norma si abbia uno sbocco binario obbligato nel senso della spettanza o meno delle attribuzioni, *"la Corte non di rado introduce come variante intermedia il criterio della collaborazione"*<sup>77</sup>.

Si può, dunque, ritenere che nel conflitto fra poteri, come già da tempo nel giudizio incidentale sulle leggi, la Corte stia individuando nuove tecniche decisorie che le permettano di superare la netta alternativa 'spetta - non spetta' che sembrerebbe l'unica prevista dalla disciplina normativa (in particolare art. 38, l. n. 87/53).

7.4 - Senza dubbio, però, la decisione più interessante dal punto di vista processuale è la n. 449 del 1997, con cui viene dichiarata l'improcedibilità del conflitto per tardivo deposito del ricorso regolarmente notificato.

In questa sentenza, anzitutto, si trova una ricostruzione teorica del giudizio sui conflitti interorganici. La procedura è distinta in due fasi, la prima diretta alla delibazione preliminare e sommaria sull'ammissibilità del ricorso, la seconda destinata al definitivo giudizio sull'ammissibilità del conflitto e alla decisione nel merito. Entrambe queste fasi sono rimesse all'iniziativa della parte interessata. Data la loro autonomia, perché la seconda si instauri ritualmente è necessario che il ricorrente nei termini fissati rispettivamente dall'ordinanza per la notificazione e dall'art. 26, II comma, N.I., per il deposito, proceda a queste due incombenze. I termini sono stabiliti a pena di decadenza, a sensi dell'art. 36 T.U. Cons. St., in base al richiamo dell'art. 22, l. n. 87/53<sup>78</sup> (cfr. anche l'Allegato alla Conferenza stampa del Presidente della Corte sulla Giustizia costituzionale nel 1997, parte A, sez. II, par. 1).

La decisione ricorrendo alla categoria dell'improcedibilità si differenzia rispetto alla 'capostipite' adottata nel 1977 (n. 87) in cui si usava la formula dell'inammissibilità.

Per la prima volta nel 1993 era stata usata la categoria dell'improcedibilità (cfr. sentt. nn. 462-463-464/93), con riferimento

<sup>77</sup> Così G. ZAGREBELSKY, intervento al *"Forum sui quarant'anni della giustizia costituzionale"*, pubblicato in *Riv. Dir. Cost.*, 1997, p. 200.

<sup>78</sup> Così, espressamente, sent. n. 87/77, a cui la sentenza in esame fa rinvio.

alla 'sopravvenuta carenza di interesse'. In queste sentenze la Corte sembrava richiamarsi alla giurisprudenza amministrativa che in caso di 'sopravvenuta carenza di interesse' e 'cessata materia del contendere' ricorre, secondo un costante orientamento, a pronunce di improcedibilità<sup>79</sup>.

Si potrebbe allora ritenere che con la sentenza n. 449/97 la Corte, nel mutare il tipo di dispositivo, abbia fatto applicazione di categorie sorte nell'ambito del processo amministrativo. E' vero che in caso di mancato deposito del ricorso notificato entro i termini perentori, la giurisprudenza amministrativa ricorre a pronunce di improcedibilità, ma ciò non costituisce in alcun modo un orientamento costante, anzi in ipotesi di questo genere i TAR e il Consiglio di Stato usano indifferentemente espressioni quali 'inammissibilità', 'irricevibilità', 'improcedibilità', 'decadenza', ecc.<sup>80</sup>. Dunque dalla giurisprudenza amministrativa non può essere tratto nessun elemento utile per spiegare il mutamento della formula da inammissibilità (sent. n. 87/77) a improcedibilità (sent. n. 449/97) in relazione a fattispecie analoghe.

D'altra parte, a parere di chi scrive, non è possibile ritenere che la Corte, al pari dei giudici amministrativi, stia facendo un uso promiscuo delle espressioni 'improcedibilità' e 'inammissibilità'. E' significativa in questo senso la sentenza n. 342 del 1998, che, a distanza di pochi mesi dalla n. 449/97, in analoga fattispecie, ricorre di nuovo alla categoria della 'improcedibilità'.

Non sembra fondato ritenere, poi, che la differenza tra i due tipi di dispositivi dipenda dal fatto che, mentre nel giudizio definito con la sentenza n. 87/77 il ricorrente non aveva compiuto il deposito prescritto, in quelli decisi con sentenze n. 449/97 e 342/98 il ricorso era stato depositato, ma oltre i venti giorni dall'ultima notifica previsti dall'art. 26, II co., N.I.. Se infatti ciò che rileva è la mancanza dell'impulso di parte ed in particolare che "il conflitto proposto non è stato ritualmente proseguito" (sent. n. 449/97, par. 4 del considerato in diritto), a tal fine risulta irrilevante che il deposito non sia avvenuto o sia stato fatto oltre il termine perentorio.

<sup>79</sup> In questo senso cfr. S. CASSARINO, "Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza", II, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 547 e sgg..

<sup>80</sup> Così S. CASSARINO, "Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza", cit., pp. 188-189.

La spiegazione che potrebbe essere trovata per il 'nuovo' uso (rispetto alle sentenze del '93 sopra ricordate) della formula dell'improcedibilità attiene ad una diversa configurazione (rispetto a quella desumibile dalla sentenza n. 87/77) da parte della Corte del giudizio sui conflitti interorganici (quantomeno nel filone ex art. 68, I co., Cost.).

La dottrina ha evidenziato, con particolare riferimento alla sentenza n. 87/77, che il processo sui conflitti di attribuzione tra poteri è composto di due fasi che costituiscono "due momenti autonomi del procedimento, tra i quali non è possibile alcuna forma, per così dire, di osmosi"<sup>81</sup>. La Corte avrebbe concepito tale autonomia come separazione radicale<sup>82</sup>. Il rapporto processuale si sarebbe costituito solo dopo il giudizio deliberatorio sull'ammissibilità<sup>83</sup> e in particolare al momento del secondo deposito del ricorso con la prova delle notificazioni<sup>84</sup>. Si spiegherebbe così il motivo di una pronuncia di inammissibilità (sent. n. 87/77) nel caso che questo secondo deposito non sia stato effettuato o non sia avvenuto nei termini. Mancando una condizione (domanda *rite e recte* presentata da un soggetto capace di fronte ad un organo giurisdizionale competente) per la valida instaurazione del processo, la conseguenza sarebbe quella dell'inammissibilità.

Dalle sentenze n. 449/97 e n. 342/98 potrebbe, allora, estrapolarsi una diversa ricostruzione del processo per conflitto fra poteri.

La Corte afferma che "il conflitto proposto non è stato ritualmente proseguito" (così sent. n. 449/97, par. 4 del considerato in diritto) e conseguentemente dichiara l'improcedibilità. Questa presuppone la regolare costituzione del giudizio<sup>85</sup>. E', dunque, con il

<sup>81</sup> D. NOCILLA, "Brevi note in margine ad un conflitto fra poteri", in *Giur. Cost.*, 1978, I, p. 745.

<sup>82</sup> Ancora D. NOCILLA, "Brevi note in margine ad un conflitto fra poteri", cit., p. 746.

<sup>83</sup> Così G. ZAGREBELSKY, "La giustizia costituzionale", cit., p. 387.

<sup>84</sup> In questo senso A. PISANESCHI, "I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato", cit., pp. 372 e sgg..

<sup>85</sup> Così S. CASSARINO, "Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza", cit., pp. 586-587.

primo deposito che il processo viene instaurato, in quel momento si determina la *vocatio iudicis*<sup>86</sup>.

Così ricostruito, il processo generato da conflitti interorganici assume una struttura maggiormente unitaria<sup>87</sup>. Le due fasi di cui si compone sono sì autonome, ma tale autonomia non significa separazione radicale.

Da questo modello del processo è possibile desumere un corollario. La valutazione di ammissibilità svolta nella prima fase non dovrebbe poter essere modificata in quella successiva se gli elementi in possesso della Corte sono gli stessi. Una diversa valutazione dovrebbe poter derivare o da un mutamento della situazione di fatto (ad esempio venir meno dell'interesse al ricorso come condizione dell'azione) o dai nuovi elementi introdotti e dalle considerazioni svolte dal resistente. Il principio del contraddittorio, infatti, impone che la controparte sia posta in grado di svolgere le proprie deduzioni su tutte le questioni (di rito e di merito) portate all'attenzione di un 'giudice'.

Quanto sostenuto conferma che la ripetizione della valutazione dell'ammissibilità del conflitto, così come svolta dalla Corte nella seconda fase del giudizio, risulti spesso inutile<sup>88</sup>. In particolare lo è

<sup>86</sup> Sul conflitto interorganico come giudizio instaurato da una *vocatio iudicis* e non da una *vocatio in ius* e sulle conseguenze di questa impostazione, cfr., ad esempio, A. PACE, "Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale nel conflitto tra poteri", cit., p. 799; D. FLORENZANO, "L'art. 37, 4° comma, l. n. 87 del 1953 e l'obbligo della Corte di individuare gli organi 'interessati' al giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato", cit., coll. 1726 e sgg.. Sul significato di *vocatio iudicis*, in relazione al processo amministrativo, cfr. F. BENVENUTI, "Contraddittorio (dir. amm.)", voce di *Enc. dir.*, 1961, pp. 740 e sgg.; IDEM, "Processo amministrativo (struttura)", voce di *Enc. dir.*, 1987, pp. 460 e sgg.. Si confermerebbe, così, la tesi espressa da parte della dottrina secondo cui il primo deposito del ricorso instaura il giudizio e fa sorgere l'obbligo per il giudice di pronunciarsi (*vocatio iudicis*), la notifica del ricorso e dell'ordinanza instaurano il rapporto processuale con le controparti, il secondo deposito costituisce la prova dell'avvenuta instaurazione del contraddittorio. In questo senso cfr. A. PIZZORUSSO, "Conflitti fra poteri dello Stato e irregolarità processuali", cit., p. 701; D. FLORENZANO, "L'art. 37, 4° comma, l. n. 87 del 1953 e l'obbligo della Corte di individuare gli organi 'interessati' al giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato", cit., col. 1728, nota n. 15; F. SORRENTINO, "Commento all'art. 137", in G. BRANCA (a cura di), "Commentario della Costituzione", cit., pp. 484-486.

<sup>87</sup> In senso analogo R. TARCHI, "L'atto introduttivo nei conflitti", in *Foro it.*, V, 1997, coll. 214-215.

<sup>88</sup> Considerazioni sull'inutilità di questa fase sotto vari profili sono espresse da R. ROMBOLI, in *Foro it.*, I, 1995, coll. 1701, 2642, 3057; in senso conforme E.

tutte le volte in cui viene svolta sulla base di quegli stessi elementi di cui la Corte era già in possesso al momento della fase deliberatoria.

### 8. Conclusioni

Negli ultimi 15 mesi la Corte ha esaminato un numero molto elevato di conflitti fra poteri (20 ordinanze e 6 sentenze). Se, però, si analizza il contenuto dei conflitti, si nota che la stragrande maggioranza (16 decisioni su 26) è costituita da quello che si è visto essere un filone che, per i suoi peculiari caratteri, sta assumendo una sua graduale autonomia.

E' proprio in relazione a questa 'competenza' della Corte (*ex art. 68, I co., Cost.*) che si assiste ad un notevole aumento delle controversie. Negli altri settori il numero dei conflitti proposti rimane pressoché costante.

A seguito dell'incremento di quei conflitti in cui per definizione il tono costituzionale risulta elevato (Camere vs. Autorità giudiziaria), la Corte si va dotando di strumenti processuali sempre più elaborati e rigorosi, forse per garantire una legittimazione più ampia dei suoi poteri, sempre più necessaria da quando inizia ad essere considerata come soggetto che a pieno titolo entra nell'agone politico<sup>89</sup>.

E' principalmente in relazione al filone *ex art. 68, I co., Cost.*, che la Corte precisa il concetto di ragionevolezza (arbitrarietà della deliberazione parlamentare, ecc.), la necessità di un atto formale, la tipicità dei vizi denunciabili, le scadenze processuali rigorose, che valorizzano il ruolo delle parti nel giudizio, e nuove categorie processuali quali l'improcedibilità (sentt. n. 449/98 e n. 342/98), una sequenza procedimentale tipica per l'instaurazione del giudizio, ecc..

In questo settore l'esigenza di una più ampia legittimazione dei poteri della Corte, con la conseguente procedimentalizzazione - giurisdizionalizzazione del conflitto, deriva anche (soprattutto ?) dagli interessi e valori che sono coinvolti: non solo le attribuzioni degli

MALFATTI - R. TARCHI, "Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato", cit., p. 420.

<sup>89</sup> In questo senso può essere letto il conflitto sollevato dal Pretore di Brescia nei confronti della Corte, definito con ordinanza n. 220/98. Cfr. anche E. CHELI, "Il giudice delle leggi", Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 39-40; E. CHELI, "Tendenze recenti della giustizia costituzionale in tema di forma di governo", cit., pp. 5 e sgg..

organi dello Stato, ma anche i diritti dei privati che la Costituzione stessa qualifica inviolabili (così, già, sent. n. 1150/88).

La valorizzazione della funzione di garanzia della Corte nell'ambito dei conflitti interorganici è confermata anche da un altro settore di una certa consistenza (4 decisioni su 26): comitati promotori vs. organi della rappresentanza politica. La presenza in giudizio dei 500.000 elettori, rappresentati dai promotori, *"implica, infatti, ineluttabilmente, quanto meno nei loro confronti, la trasformazione di questa competenza della Corte in una giurisdizione su 'diritti'"*<sup>90</sup>.

In questi ultimi mesi di particolare rilievo non è solo il numero di conflitti sollevati dai promotori, ma soprattutto il fatto che, per la prima volta dopo quasi 20 anni, la Corte per ben due volte è giunta a considerare il merito delle questioni sollevate (sentt. n. 102/97 e n. 49/98).

Come nel filone in tema di insindacabilità parlamentare, in questo settore si fa ampio uso della categoria della ragionevolezza (cfr. ordd. nn. 131/97, 171/97; sent. n. 49/98), che, se nell'ambito del giudizio incidentale comporta l'estensione del sindacato al merito della legge<sup>91</sup>, nei giudizi per conflitto costituisce quanto meno un parametro di giudizio specifico e riconoscibile. Anche in questo genere di conflitti, la Corte sta elaborando, o meglio adattando, uno strumento di giudizio che produca una qual certa 'giurisdizionalizzazione', al fine di assicurare una più ampia legittimazione dei suoi poteri.

L'intensificazione del ruolo di garante in certi settori dei conflitti interorganici, non significa che la Corte non continui a svolgere, anche in questi, una fondamentale funzione arbitrale. Già dai primi commentatori dei conflitti di attribuzione, infatti, era stato evidenziato il carattere unitario della funzione svolta dalla Corte nell'ordinamento italiano<sup>92</sup>. Ciò non preclude che in determinate

<sup>90</sup> A. PACE, "Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale nel conflitto tra poteri", cit., pp. 783-784.

<sup>91</sup> Così E. CHELI, "Tendenze recenti della giustizia costituzionale in tema di forma di governo", cit., p. 5.

<sup>92</sup> G. GROTTANELLI de' SANTI, "I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni", cit., pp. 29-30. Sull'unitarietà del ruolo svolto dalla Corte nel nostro ordinamento, cfr. i vari interventi al "Forum sui quarant'anni della giustizia costituzionale", pubblicato in *Riv. Dir. Cost.*, 1997, pp. 207 e sgg. (4° Quesito).

competenze ed in particolari settori, uno di questi ruoli divenga preminente in ragione di specifiche esigenze.

Infine, alcune affermazioni (nella specie, *obiter dicta*) contenute in pronunce dell'ultimo periodo sono particolarmente illuminanti sul ruolo che la Corte potrebbe venire a svolgere in un possibile futuro in cui si consolidi quel 'abbozzo di democrazia maggioritaria'<sup>93</sup> delineato per la prima volta nel corso della XII legislatura.

Dalle ordinanze nn. 177-178-179/98, come si è osservato, sembra di poter ricavare che in particolari situazioni *"siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato"*. Questa apertura della Corte sembra individuare un contrappeso che, nell'eventualità del consolidarsi di una democrazia maggioritaria, potrebbe essere opposto al potere della maggioranza, vale a dire la possibilità per soggetti portatori di interessi di minoranza di trovare una tutela tramite il ricorso per conflitto tra poteri.

Nello stesso senso potrebbe essere letta l'affermazione, fatta in un'ordinanza del 1997 (n. 9/97), ma al di fuori del periodo in questo lavoro esaminato, secondo cui, in caso di abrogazione per mezzo di referendum di una determinata disciplina legislativa, *"la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza - da parte del legislatore stesso - dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare"* (allegato alla Conferenza stampa del Presidente della Corte sulla Giustizia Costituzionale nel 1997, parte B, sez. II, par. 1). Si potrebbe interpretare questo accenno della Corte come una valorizzazione del referendum abrogativo sotto l'aspetto di

<sup>93</sup> E. CHELI, "Tendenze recenti della giustizia costituzionale in tema di forma di governo", cit., p. 6.

contrappeso, di correttivo<sup>94</sup>, all'eventuale instaurazione di una democrazia maggioritaria.

---

<sup>94</sup> Nelle parole della Corte, di "*manifestazione di sovranità popolare non mediata che, in quanto tale, postula un dibattito aperto nella società civile nel quale abbiano voce, oltre ai promotori, di norma favorevoli all'abrogazione, anche i soggetti che si organizzino per esprimere un orientamento contrario*" (sent. n. 49/98, par. 4 del considerato in diritto).