



I CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO

di

Maria Grazia Rodomonte

*(Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico,
“Sapienza” Università di Roma)*

8 luglio 2011

1. Ai sensi del secondo comma dell'art. 134 Cost. alla Corte costituzionale spetta giudicare sia “sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato” sia “su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni”.

Con riferimento in particolare al primo dei conflitti menzionati dalla Costituzione (cd. interorganici), quelli che sorgono cioè tra i poteri dello Stato, la scarsa previsione costituzionale ha condotto la dottrina a parlare di una competenza appena abbozzata nell'art. 134 Cost. e tale da consegnare di fatto al legislatore futuro una norma in bianco che risulta, inoltre, “malamente e incompiutamente svolta” anche nella successiva legge cost. n. 87 del 1953 (Crisafulli, 1984, p.411).

Le ragioni della indeterminatezza e genericità che caratterizzano il testo costituzionale (Malfatti – Panizza – Romboli, 2003, p. 194) in relazione ai conflitti possono essere ricondotte all'idea, presente in molti dei Costituenti, che la giustizia costituzionale dovesse esprimersi esclusivamente nelle forme del controllo sulle leggi e non anche nella forma del giudizio per conflitto. La dottrina dell'epoca non mancò, d'altro canto, di accogliere la previsione di cui al secondo comma dell'art. 134 Cost. con un certo scetticismo, ritenendo in effetti che i poteri dello Stato avrebbero preferito risolvere politicamente le eventuali

divergenze, piuttosto che sottoporre il conflitto al giudizio della Corte, riconoscendole così in qualche modo una sorta di superiorità istituzionale (Guzzetta - Marini, 2006, p. 558).

Nel corso delle limitate discussioni che hanno riguardato la competenza sui conflitti interorganici in seno all'Assemblea costituente emerge, in ogni caso, sia l'incertezza dei costituenti in ordine alla nozione di "potere" dello Stato - da cui discende l'inevitabile indeterminatezza del disposto costituzionale (Ruggeri - Spadaro, 2009, p. 240); sia le perplessità di quanti ritengono che la pretesa di giustiziabilità che la competenza sui conflitti sottintende risulti per un verso eccessiva, per altro verso inutile in quanto rischierebbe di sovrapporsi a istituti già presenti e idonei a risolvere conflitti di livello meno elevato (così in sede di approvazione finale in particolare nella seduta del 28 novembre 1947; Cerri, 2008, p.390).

In ogni caso, l'origine della previsione di cui all'art. 134 della competenza sui conflitti potrebbe essere derivata proprio "dall'idea teorica di completare lo stato di diritto", prevedendo la possibilità di un controllo anche sul comportamento dei soggetti costituzionali al fine di garantire la rigidità della Costituzione anche nei rapporti tra gli organi (Malfatti - Panizza - Romboli, *cit.*, p.195).

Il fatto, inoltre, che il controllo operato dalla Corte è volto ad assicurare "la normalità dei rapporti di funzione all'interno dell'organizzazione costituzionale" (Malfatti - Panizza - Romboli, p.195) non si estenda anche alla risoluzione di conflitti non costituzionali, appare non solo confermato, quasi sin dall'inizio, dalla prevalente dottrina, ma anche implicitamente affermato dalla l. n. 87 del 1953 con la quale si provvede a completare e specificare lo scarno disposto costituzionale anche in materia di conflitti interorganici. Proprio l'art. 37 della legge n. 87 del 1953 fa in effetti riferimento ad un giudizio volto alla delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da *norme costituzionali*; inoltre, si prevede che tale conflitto sia risolto dalla Corte se insorge *tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere al quale appartengono*.

Se dunque la Costituzione non contiene alcuna specificazione in merito a quali siano i poteri dello Stato quali parti eventuali di un conflitto di attribuzioni, la disciplina contenuta nella legge n. 87 del 1953 provvede a delimitare l'ambito soggettivo del conflitto attraverso però una formulazione certamente non chiarissima e tale, in ogni caso, da richiedere alla Corte, come si vedrà tra breve, interventi interpretativi volti ad individuare caso per caso quali siano i soggetti abilitati ad essere parti di un conflitto.

2. Alle incertezze definitorie che caratterizzano dunque il disposto costituzionale e la disciplina legislativa successiva, si accompagna inoltre un notevole ritardo nell'affermazione

dell'istituto nella successiva esperienza costituzionale. Le ragioni di tale ritardo sono riconducibili sia alla novità dell'istituto che alla prassi a lungo prevalsa da parte degli organi supremi di risolvere i conflitti che eventualmente li vedevano protagonisti “in via di amichevole intesa” (Cerri, *cit.*, p. 390); inoltre, alle difficoltà già evidenziate e connesse alla definizione della nozione di potere.

Come è noto, tuttavia, la competenza sui conflitti interorganici conosce un progressivo notevole ampliamento che, soprattutto a partire dagli anni '90, assume il carattere di una crescita esponenziale. E' noto, infatti, come si sia dovuto attendere la metà degli anni '70 per avere le prime decisioni nel merito da parte della Corte costituzionale. Il primo ricorso per conflitto fra poteri risale infatti al 1965 ma fino al 1975 tutti i conflitti successivi vengono dichiarati inammissibili anche perché di inconsistente rilievo costituzionale (Cerri, *cit.*, p. 390)¹. A partire infatti dalla giurisprudenza inaugurata a metà degli anni '70 la Corte costituzionale riconosce la soggettività al conflitto a chi sia in grado di dichiarare in via definitiva la volontà del potere al quale appartiene - secondo la formulazione dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953 - anche solo in via eventuale, senza esigere cioè un carattere ultimo, non solo virtuale ma certo e necessario del potere (Cerri, *cit.*, p. 393). In altri termini, può ritenersi che la chiave di volta del decollo dell'istituto sia proprio rappresentata dall'interpretazione fornita da parte della Corte dell'art. 37 della l.87/53 in base alla quale atto definitivo è infatti quello che non *può* essere da alcun altro organo annullato, revocato o modificato. Ciò consente di aprire le porte alla teoria dei poteri a carattere “diffuso”, superando l'iniziale impostazione che aveva condotto a ritenere proponibile il conflitto solo da parte di organi di vertice dello Stato-apparato. In complessi organizzativi in cui è assente, infatti, una strutturazione di tipo gerarchico, come nel caso del potere giudiziario, la possibilità di adottare atti definitivi deve essere quindi riconosciuta a qualsiasi ufficio eserciti la funzione e i cui atti “se non definitivamente impugnati *possono* passare in giudicato (è possibile che passino in giudicato e, al tempo stesso, sono dotati del potere di produrre questo effetto) e, dunque, *possono* esprimere in via definitiva la funzione giurisdizionale” (Cerri, *cit.*, p. 393).

La giurisprudenza della Corte inaugurata dalla metà degli anni '70 consente quindi di aprire le porte, negli anni successivi, ad un accresciuto ricorso al conflitto fra poteri. Se dopo il tardivo decollo dell'istituto la frequenza dei conflitti appare decisamente bassa, gli anni novanta del

¹ E' interessante evidenziare come di tutte le decisioni tra il 1974 e il 1975 sia relatore Vezio Crisafulli il quale aveva ritenuto “generosa utopia” la giustiziabilità del conflitto fra poteri, ma al quale, invece, si deve il “decollo” dell'istituto.

secolo scorso testimoniano infatti un vero e proprio crescendo del ricorso alla competenza sui conflitti con 25 pronunce nel 1998; 31 nel 1999; 43 nel 2000; 35 nel 2001; 40 nel 2002 (Ruggeri-Spadaro, *cit.*, p. 241). Le ragioni della crescita esponenziale del conflitto interorganico possono essere ricondotte a numerosi fattori individuabili, oltre che nel ricorso allo strumento del conflitto da parte delle autorità giudiziarie, anche nel crescente pluralismo istituzionale (Guzzetta-Marini, *cit.*, p.558) e nella perdita di efficacia della mediazione politica. In particolare, tale ultimo fenomeno può essere spiegato con la fine del consociativismo e con la bipolarizzazione del sistema politico (Guzzetta-Marini, *cit.*, p.558). Più in generale, tuttavia, si può concordare con chi ritiene che esso sia riconducibile anche alla crisi che, nell'attuale fase del costituzionalismo, attraversa il pluralismo partitico, ritenuto ormai inadeguato a rappresentare le complesse e multiformi identità sociali che richiedono riconoscimento. Al riguardo si è infatti affermato che "l'inclusione di queste domande richiede la moltiplicazione dei luoghi della rappresentanza democratica, delle istituzioni politiche e dei procedimenti decisionali" (Pinna, 2007, p. 14). Proprio in questo contesto di pluralismo "ultrapartitico" vanno rinvenute quindi le ragioni della progressiva moltiplicazione dei soggetti che chiedono alla Corte costituzionale la tutela della propria posizione costituzionale.

Con riferimento agli anni più recenti deve tuttavia segnalarsi un certo decremento dei conflitti, sia con riferimento ai conflitti proposti che alle decisioni rese dalla Corte, in particolare a partire dal 2007². Se infatti nel corso del 2003 le decisioni rese dalla Corte nell'ambito dei conflitti interorganici rappresentano l'11,25% del totale delle decisioni rese e nel 2006 l'11,02%, nel 2007 sono l'8,62%³. Nel corso di questo anno vengono infatti proposti 17 ricorsi nella fase dell'ammissibilità e 11 sono i ricorsi delibati; nella fase di merito 28 i conflitti definiti a fronte di 9 sopravvenienze come nel corso dell'anno precedente (2006) nel quale tuttavia i ricorsi proposti nella fase di merito erano stati in tutto 17⁴. Nel corso del 2008 gli atti di promovimento sono in tutto 22 e 24 le decisioni nella fase dell'ammissibilità; nella fase di merito l'andamento sembra confermato con 14 ricorsi pervenuti e 13 decisioni rese. Nel 2009 con riguardo alla fase dell'ammissibilità i ricorsi pervenuti continuano a diminuire, in tutto 12, e 13 sono i ricorsi decisi; nella fase del merito i ricorsi pervenuti sono 9

² I dati riportati sono tratti dalle Relazioni annuali sulla giurisprudenza costituzionale a cura del servizio studi della Corte costituzionale

³ In particolare nel 2003 le decisioni rese nella fase dell'ammissibilità sono il 2,09% e quelle rese nella fase di merito il 9,16% del totale delle decisioni della Corte. Nel 2006, che insieme al 2003 rappresenta l'anno più "produttivo" per la Corte in materia di conflitti interorganici, le decisioni rese nella fase dell'ammissibilità sono in termini percentuali il 5,4% del totale e nella fase di merito il 5,62%.

⁴ Ricordiamo come il procedimento davanti alla Corte sia caratterizzato da una struttura "bifasica". Vedi *infra*, § 7.

e ancora 13 le decisioni rese. Il 2010 presenta infine i valori minimi dei ricorsi proposti e delle decisioni rese nelle due fasi del giudizio (ammissibilità e merito) degli ultimi 14 anni. Nel corso di quest'ultimo anno risultano infatti pervenuti 12 ricorsi nella fase di ammissibilità e 8 sono le decisioni rese. Nella fase di merito sono 6 i ricorsi e solo 3 le decisioni rese. In termini percentuali quindi, nel corso del 2010 si arriva al 2,93% delle decisioni rese dalla Corte nel giudizio sui conflitti interorgani in rapporto al totale delle decisioni nel corso dell'anno⁵. Le ragioni di tale costante decremento rispetto alla fase precedente possono forse ritenersi determinate dal consolidamento della giurisprudenza costituzionale non solo con riferimento al tema dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari ma anche con riferimento all'ammissibilità al ricorso da parte di soggetti esterni allo Stato persona, rispetto ai quali la giurisprudenza della Corte appare costante nell'escluderne la possibilità di essere parti di un conflitto. Va infatti evidenziato come le decisioni di ammissibilità, significativamente prevalenti in termini percentuali rispetto a quelle di inammissibilità, colpiscono prevalentemente ricorsi promossi da soggetti esterni allo Stato persona. Esaminando in particolare gli ultimi cinque anni, nel 2006 sono 5 i ricorsi che non superano il vaglio dell'ammissibilità (28 in tutto i ricorsi deliberati dalla Corte costituzionale nella fase di ammissibilità) tra cui due promossi da partiti politici, 2 da delegati comunali e solo 1 promosso dalla magistratura. Tre dei ricorsi sono dichiarati inammissibili anche per profili oggettivi. Nel 2007 gli 11 conflitti deliberati dalla Corte in fase di ammissibilità hanno tutti visto coinvolti organi della magistratura requirente e più spesso giudicante. Solo 1 è stato dichiarato inammissibile per motivi soggettivi e 3 per motivi oggettivi riferiti all'esistenza di una precedente pronuncia di ammissibilità o di improcedibilità di ricorso identico sul piano soggettivo o oggettivo. Nel 2008 su 22 ricorsi deliberati 8 sono dichiarati inammissibili, 3 per carenza del requisito soggettivo in quanto promossi da delegati comunali; 2 da privati cittadini; 1 dal Comitato promotore del referendum. Due ricorsi sono dichiarati inoltre inammissibili per profili oggettivi. Nel 2009 su 13 ordinanze 6 sono le delibere di insindacabilità di cui 1 relativa a ricorso promosso da delegato comunale; 1 dal Presidente di comitato referendario; 1 da privato cittadino; 1 da partito politico e 1 da parte della commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi nelle persona del suo Presidente *pro tempore*. Nel 2010, infine, solo 2 ricorsi sugli 8 deliberati dalla Corte costituzionale sono dichiarati inammissibili di cui 1 nei confronti di un comune e l'altro da autorità giudiziaria. Significativo in ogni caso il fatto che la maggior parte dei

⁵ In particolare abbiamo il 2,13% delle decisioni della Corte nella fase dell'ammissibilità lo 0,80% delle decisioni nella fase di merito rispetto al totale delle decisioni rese dalla Corte nel corso del 2010.

conflitti sollevati dinanzi alla Corte anche negli ultimi anni verte, come in passato, sul tema dell'insindacabilità o vede comunque coinvolta l'autorità giudiziaria. Da segnalare infatti che proprio nel 2010 il 100% dei ricorsi pendenti nella fase di merito è stato proposto dall'Autorità giudiziaria, rispetto all'88,89% dell'anno 2009 e al 71,43% dell'anno 2008. In particolare, nel corso del 2010 tutti i conflitti hanno visto la contrapposizione tra organi politici e magistratura ed è divenuta assoluta (100%) la prevalenza dei conflitti tra poteri promossi dall'Autorità giudiziaria contro il potere legislativo.

3. A partire dalla scarna previsione di cui al secondo comma dell'art. 134 Cost. e dalla formula "tanto nota quanto oscura" (Zagrebelsky, 1988, p. 382) di cui all'art. 37 della legge n. 87 del 1953, la Corte costituzionale deve in concreto provvedere ad individuare le "parti" del conflitto tra poteri che, a differenza di quelle del conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni, non sono individuate nominativamente (Malfatti – Romboli - Tarchi, *cit.*, p. 227). E' evidente quindi come la principale difficoltà relativa al conflitto interorganico sorga proprio in relazione alla individuazione dei soggetti del conflitto stesso.

Già dalle prime elaborazioni dottrinali appare chiara, in ogni caso, l'impossibilità di ricondurre i poteri alla classica triade – legislativo, esecutivo, giudiziario - di origine montesqueiana. D'altro canto, è indubbio che tale strutturazione dei poteri di origine illuministica non trovi accoglienza nella nostra Costituzione che sembra in effetti disegnare in maniera ben più complessa l'organizzazione costituzionale improntata ad un accentuato pluralismo istituzionale, sia con riferimento agli organi costitutivi della forma di governo, sia con riferimento alla pluralità degli organi costitutivi della forma di Stato. L'espansione del concetto di potere ben oltre i ristretti confini posti dalle elaborazioni teoriche presenti nello Stato liberale si deve peraltro, sia pur indirettamente, proprio alla stessa previsione legislativa della legge del 1953 dalla cui formulazione, per quanto indeterminata, emerge tuttavia la possibile distinzione fra il soggetto sostanziale del conflitto, cioè il potere, e il soggetto processuale, cioè l'organo abilitato a sostenere il conflitto innanzi alla Corte.

Lo spostamento dell'attenzione dal potere all'organo, in qualche modo determinata dalla stessa formulazione della legge del '53, non è di per sé, tuttavia, garanzia di abbandono di una visione in certo senso monolitica del potere; di una visione, cioè, che conduce in un primo tempo ad escludere - come si ricava proprio dall'art. 37 - la possibilità di aversi conflitto tra organi appartenenti allo stesso potere e che richiede, inoltre, che la volontà manifestata dal singolo organo sia la volontà dell'intero complesso organizzatorio cui l'organo appartiene. Potremmo dunque affermare che nel momento in cui si elabora l'art. 37 della l. 87 del '53 sia presente e ancora palesemente accolta una visione tradizionale di potere inteso cioè, secondo

la ben nota definizione fornita dal Martines (Martines, 2005, p. 498), quale “figura organizzatoria composta da un organo o da più organi tra loro funzionalmente collegati ed alla quale va riferita una sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita”.

Tale visione, sottesa dunque anche all’elaborazione della legge del 1953, è destinata però ad essere progressivamente e inesorabilmente abbandonata dalla Corte costituzionale che nella sua giurisprudenza giunge di fatto ad operare quello che è stato definito un progressivo “sfrangiamento” (Malfatti, Romboli, Tarchi, *cit.*, p. 230) della nozione di potere, con la moltiplicazione in concreto dei potenziali soggetti sostanziali del conflitto. La Corte è chiamata infatti a confrontarsi con una realtà certamente complessa nella quale ai tradizionali poteri si affiancano una pluralità di centri di potere nuovi e diversi che svolgono funzioni costituzionalmente previste nel contesto di rapporti interistituzionali sempre più articolati e complessi. Ciò rende quindi necessario rileggere le formulazioni del 1953 - per alcuni ormai “datate” (così Ruggeri – Spadaro, *cit.*, p. 240) - alla luce di una giurisprudenza chiamata anche a tener conto delle evoluzioni del sistema istituzionale, con apparati sempre meno unitari e sempre più caratterizzati da un accentuato antagonismo (Malfatti – Romboli - Tarchi, *cit.*, p. 228).

Nel passaggio dal piano dell’individuazione teorica del potere a quello dell’individuazione pratica dei soggetti processuali la Corte costituzionale deve quindi confrontarsi con una realtà che appare inoltre, come è evidente, tanto più complessa quanto più articolata è la struttura del potere al quale l’organo appartiene. Ciò tuttavia non ha impedito che proprio dalla giurisprudenza della Corte costituzionale la dottrina potesse infine giungere ad enucleare tre o quattro caratteristiche imprescindibili al fine dell’individuazione degli organi ammessi al conflitto. In primo luogo infatti, deve trattarsi di organi che pongano in essere atti imputabili allo Stato; inoltre, che godano di una sfera di attribuzioni costituzionali (sia che si tratti di attribuzioni testualmente previste ovvero affidate a consuetudini costituzionali); che si tratti di organi quanto meno menzionati dalla Costituzione e che tali organi, infine, pongano in essere atti in posizione di autonomia e di indipendenza.

Alla luce di queste caratteristiche appare evidente che per i poteri che si esauriscono in un solo organo (i cosiddetti poteri-organo) che esercitano in posizione di indipendenza una competenza costituzionalmente garantita non si siano posti particolari problemi, vista la coincidenza tra il potere e l’organo che appartiene al potere abilitato ad agire di fronte alla Corte costituzionale⁶. Ben più complessa si è dimostrata invece l’individuazione dell’organo

⁶ Tra i poteri-organo possiamo così individuare, sulla base della giurisprudenza della Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica; la stessa Corte costituzionale; il Consiglio superiore della magistratura; la Corte dei

abilitato ad essere parte di un conflitto quando il potere si presenti con una struttura complessa. Come è noto la Corte sin dal 1975 (sent. n. 228/1975) individua la necessità che gli atti o i comportamenti degli organi “siano idonei a configurarsi come espressione ultima e imm modificabile (da altri) dei rispettivi poteri: nel senso che nessun organo, all’interno di ciascun potere, sia abilitato ad intervenire – d’ufficio o su sollecitazione del potere contro interessato – rimuovendo o provocando la rimozione dell’atto o del comportamento che si assumono lesivi”. L’individuazione dell’organo, che va quindi compiuta caso per caso, si appalesa particolarmente complessa nel caso in cui il potere non solo risulti composto di più organi, ma non sia organizzato gerarchicamente. Così, in particolare, il potere giudiziario che secondo la stessa giurisprudenza della Corte (ordd. nn. 228 e 229 del 1975 e sent. 231 del 1975) è un potere diffuso, tale cioè che ciascun giudice nell’esercizio delle sue funzioni è legittimato sostanzialmente e processualmente ad essere considerato potere dello Stato (non essendo tuttavia a ciò sufficiente la sola titolarità, ma essendo richiesto anche l’esercizio delle funzioni).

Per quanto riguarda il potere legislativo anch’esso si configura come potere complesso. Con riferimento alla funzione legislativa legittimate alla rappresentanza dovrebbero essere entrambe le Camere, essendo tale funzione esercitata congiuntamente. Più esattamente si ritiene che la legittimazione riguardi separatamente ciascuna Camera che è in grado di agire o di resistere separatamente in un conflitto fra poteri ed, eventualmente, anche una contro l’altra. Proprio la complessità del potere legislativo consente di individuare funzioni proprie di ciascuna Camera per le quali ognuna di esse può assumere la caratteristica di potere dello Stato⁷. Legittimate al conflitto sono pure articolazioni interne delle Camere come la Commissione parlamentare per l’indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (sent. 502/2000); le commissioni di inchiesta (sent. 231/975 e sent. 241/2007); la Commissione inquirente (sent. 13/1975). Più problematica appare invece la legittimazione al conflitto della Giunta per le elezioni (sent. 91/1965 e ord. 117/2006). Ammissibile invece la soggettività al conflitto dei Presidenti delle Camere (sent. 379/1996) e una soggettività autonoma del Parlamento in seduta comune per le sue proprie funzioni. La Corte esclude invece la legittimazione al ricorso del singolo parlamentare, quanto meno con riferimento al problema dell’insindacabilità.

conti in sede di controllo; l’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione; il CNEL; il Consiglio di Stato.

⁷ Così, ad esempio in materia di autonomia contabile; di prerogative parlamentari; di rapporti con l’autorità giudiziaria anche nel caso di reati ministeriali ex art. 96 Cost.

Nel caso del potere esecutivo la struttura verticistica del potere consente di individuare nel Governo, o più esattamente nel Consiglio dei Ministri, “l’organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere al quale appartiene”. Il Presidente del Consiglio tuttavia, pur non essendo organo di vertice, può rappresentare in un conflitto il Governo sulla base di una delibera del Consiglio dei Ministri. Inoltre il potere esecutivo, in virtù della sua natura complessa, è composto da organi che godono di attribuzioni proprie e che, in quanto tali, sono riconosciuti dalla Corte quali soggetti processuali di un conflitto. Così il Presidente del Consiglio dei Ministri per le funzioni spettantegli ex art. 95 Cost., il Ministro di Giustizia per le attribuzioni di cui gode ex art. 110 Cost. e 107, c. 2 Cost., ma, anche ciascun Ministro in quanto colpito, come nel caso Mancuso, da sfiducia individuale (sent. n. 7/1996), distinguendo in tal modo la responsabilità del singolo Ministro dalla responsabilità dell’intero Governo. Peraltro, proprio la decisione sul caso Mancuso rappresenta un chiaro esempio della stretta connessione che caratterizza il profilo oggettivo rispetto a quello soggettivo – come si esaminerà meglio tra breve - in quanto, se prima di questa pronuncia la legittimazione del Ministro della Giustizia ai conflitti fra poteri veniva fatta discendere solo dagli artt. 107 e 110 Cost., a partire da questa sentenza la Corte riconosce come tutti i Ministri possano essere poteri dello Stato allorché siano oggetto di una sfiducia individuale approvata in modo illegittimo e chiedano il ripristino della situazione di partenza. Secondo alcuni, inoltre, potrebbe riconoscersi una legittimazione a ricorrere da parte del Ministro in caso di impugnazione di atto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro stesso (ci troveremo in questo caso di fronte ad una ipotesi di “litisconsorzio necessario”. Cfr. Cerri, *cit.*, p. 401).

La Corte costituzionale infine ha riconosciuto, sia pur limitatamente, la legittimazione al conflitto da parte di soggetti esterni allo Stato apparato. Ci riferiamo al noto caso del comitato promotore del referendum che, in particolare a partire dall’ordinanza n. 69 del 1978, viene riconosciuto dalla Corte come organo competente a dichiarare definitivamente la volontà dei sottoscrittori della richiesta del referendum ex art. 75 Cost. Il riconoscimento della soggettività anche a figure esterne allo Stato-apparato è tuttavia circoscritta all’ipotesi che “ad esse l’ordinamento conferisca la titolarità e l’esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri o organi statuali in senso proprio” (ord. n. 69/1978).

4. In definitiva quindi, può certo affermarsi che la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia in questi anni non solo superato i ristretti confini della classica visione liberale di potere - che non aveva, d’altro canto, trovato accoglienza neanche nel disegno costituzionale - ma

sembra in effetti fornire anche una interpretazione in certo modo espansiva della formulazione offerta dalla legge n.87/53 con la quale il legislatore aveva provveduto, pur con tutti i limiti che si sono rilevati, a fornire gli strumenti con i quali giungere alla concreta individuazione delle parti del giudizio per conflitto. In questa prospettiva può allora concordarsi con chi ha evidenziato che, per certi versi, proprio la laconicità della disciplina costituzionale e legislativa siano state in qualche modo provvidenziali (Bin, 1996, p. 3) consentendo alla Corte di rispondere ad una realtà in continua evoluzione e a sempre nuove emergenze conflittuali (Veronesi, 2003, p. 126). In altri termini, proprio la natura flessibile della competenza sui conflitti, i suoi confini mobili, sono quelli che hanno consentito di dare in molti casi risposte a conflitti un tempo inimmaginabili.

Tuttavia, è del pari evidente come proprio tale incerta delimitazione dei confini soggettivi del conflitto fra poteri continui a rappresentare il nodo centrale e problematico di tale competenza. Non può negarsi infatti, come già rilevato, che proprio il pluralismo politico e istituzionale accrescano le possibilità di conflitto che in assenza, come avviene al momento attuale, del ruolo unificante espresso dai partiti richiedono alla Corte di intervenire sempre più con un ruolo di “chiusura” del sistema, soprattutto quando non sia possibile risolvere il conflitto attraverso la leale collaborazione tra poteri, ma quest’ultima debba essere necessariamente ristabilita per il tramite dell’intervento “neutrale” della Corte. La Corte costituzionale appare così chiamata a svolgere un ruolo certo delicato e complesso, dovendo riscrivere costantemente i confini del conflitto interorganico restando per un verso coerente rispetto a consolidati indirizzi giurisprudenziali, ma senza con questo escludere nuove aperture rese necessarie o dal ruolo assunto da alcuni soggetti esterni allo Stato-apparato, o introdotte da rilevanti modifiche costituzionali, ferma restando l’esigenza di tenere alto il “tono costituzionale” del conflitto.

Si assiste così ad un fenomeno che appare interessante evidenziare e sul quale è forse opportuno riflettere. Cioè, per un verso è indubbio che, con riferimento alle controversie che insorgono relativamente all’ambito di competenze rispettivo delle Camere da un lato e dell’autorità giudiziaria dall’altro, che a tutt’oggi sono quelle numericamente più consistenti, si registri un ampliamento del ruolo arbitrale della Corte costituzionale che deriva dalla crescita esponenziale dei ricorsi ai quali si è assistito dal 1993 in poi, ma che sembra anche essere conseguenza del fatto che la Corte non si è certo astenuta dal penetrare in profondità nella controversia stessa attraverso un giudizio non più solo esterno, ma nel merito della decisione che conduce alla delibera di insindacabilità. Il giudice costituzionale, infatti – come si esaminerà nella relazione al tema dedicata (A. Danesi) - dopo aver inaugurato, con la

decisione n. 1150 del 1988, una giurisprudenza caratterizzata dall'intento di limitare il proprio ruolo alla sola verifica "esterna" delle delibere parlamentari di insindacabilità, a partire dalla decisione n. 375 del 1997 e dalla decisione n. 289 del 1998, intraprende la strada di un più incisivo controllo delle delibere di insindacabilità fino ad arrivare, con le decisioni n. 10 e 11 del 2000 (le cd. sentenze Sgarbi) ad operare un controllo nel merito della controversia costituzionale. La particolare incisività del giudizio della Corte può spiegarsi nelle particolari tensioni tra politica e magistratura che non trovano, se non nel ricorso al conflitto, altra modalità di composizione.

Quando si tratta di ampliare l'ammissibilità del conflitto a soggetti esterni allo Stato-persona si registra invece un andamento di segno sostanzialmente opposto. La Corte, infatti, non ha fatto discendere tutte le conseguenze dall'apertura che pur aveva mostrato nei confronti dell'ammissibilità di conflitti di cui siano parte soggetti esterni allo Stato persona. Secondo parte della dottrina, coerente con la giurisprudenza che aveva condotto alla significativa apertura presente nella decisione n. 69 del 1978 sarebbe stato infatti l'ampliamento del novero dei soggetti abilitati ad essere parti di un conflitto, in particolare i partiti politici che, insieme, tra gli altri, alle autorità amministrative indipendenti e a Province e Comuni continuano invece ad essere esclusi da tale novero. Sullo specifico tema dei conflitti espressamente esclusi dalla Corte si rinvia anche in questo caso al successivo intervento (F. Fabbrizi). Ci si limita tuttavia a rilevare che, se oggi, come si è affermato, "i soggetti portatori di politiche costituzionali", sono molti e diversi (così P. Pinna, *cit.*, p.17), il ruolo neutrale riconosciuto alla Corte costituzionale nell'ambito delle competenze sui conflitti, finalizzato a ristabilire il dialogo e la cooperazione tra i diversi attori costituzionali, non può essere pienamente svolto se alcuni soggetti vengono esclusi, mostrando, forse, l'esistenza di zone di inadeguata tutela.

5. Con riferimento poi ai profili oggettivi del conflitto non può evidentemente che rilevarsi la stretta connessione con quelli soggettivi. Il ricorso è infatti ammissibile solo se si tratta di conflitto che sorge in relazione alla contestazione di attribuzioni costituzionalmente garantite. E' corretto quindi affermare che oggetto immancabile del conflitto è il "rapporto" tra due soggetti; non necessariamente anche l'atto (Commentario Bartole –Bin, 2008, p. 134). Questo infatti potrebbe esservi o non esservi essendo anche possibile infatti che il conflitto discenda da comportamenti di natura commissiva o anche solo omissiva, tali comunque da turbare l'ordine costituzionale delle competenze. D'altro canto, a detta della stessa Corte la competenza sui conflitti non è rappresentata da un "giudizio sulla legittimità di atti" ma è "garanzia dell'ordine costituzionale delle competenze" (sent.n. 457/1999). Il che rende

evidente come, rispetto alla *ratio* che sorregge il giudizio di costituzionalità sulle leggi, si assista ad un sostanziale rovesciamento poiché il senso principale e la finalità della competenza sui conflitti non è il controllo su atti illegittimi ma ristabilire l'esatta spettanza delle competenze. Indispensabile per promuovere il conflitto è inoltre un interesse concreto ed attuale: solo quando sussista, quindi, una concreta minaccia all'integrità della sfera di attribuzioni di un soggetto da parte di altro soggetto sussiste l'interesse a sollevare conflitto. Al di fuori di questa ipotesi, nel caso quindi di conflitti cd. ipotetici o virtuali, l'attività della Corte si tramuterebbe in attività meramente consultiva. Tale requisito acquista inoltre rilievo particolare se si tiene conto che non è previsto un termine di decadenza del ricorso (Cerri, *cit.*, p. 414).

Sembra dunque potersi parlare di una certa ampiezza dell'oggetto, caratteristica che riguarda poi, all'interno del profilo oggettivo, anche l'atto. Ci riferiamo in particolare alla possibilità che il conflitto sorga anche in relazione ad atti legislativi o ad essi equiparati (sent. n. 161-226-480/1995; 73/97; 457/1999; 419/2000). La giurisprudenza della Corte sul punto ha in realtà subito rilevanti evoluzioni che possono, in questa sede, essere solo brevemente tratteggiate. In una prima sentenza la Corte esclude la sindacabilità di atto legislativo in sede di conflitto di attribuzione (sent. 406/1989). Questa iniziale posizione, peraltro non espressa in termini perentori, ma valevole solo *in via di principio*, appare infatti superata in particolare nel 1995 con le decisioni nn. 161 e 480 nelle quali la Corte riconosce la possibilità che l'eccezione alla regola sia senz'altro rappresentata da conflitto che abbia ad oggetto un decreto legge. Tale atto, infatti, per la sua particolare natura, potrebbe ben determinare una lesione irreversibile e, in considerazione anche dei tempi dell'intervento della Corte, potrebbe difficilmente essere oggetto di giudizio in via incidentale. Inoltre, si ammette che lo strumento del conflitto possa essere utilizzato anche per la legge e il decreto legislativo quando, attraverso tali atti, si determini una compressione irreversibile di diritti fondamentali. Una ulteriore significativa apertura all'ammissibilità di conflitti da atti legislativi sembra inoltre derivare dall'affermazione in base alla quale "a differenza della giurisdizione costituzionale sulla legittimità delle leggi, il cui ambito è determinato in relazione ai tipi di atti assoggettabili al giudizio, la giurisdizione costituzionale sui conflitti è determinata in relazione alla natura dei soggetti che configgono e delle loro competenze la cui integrità essi difendono" (C.cost. 457/1999). L'oggetto del conflitto è inoltre la "garanzia dell'ordine costituzionale delle competenze ...quale che possa essere la natura dell'atto cui, in ipotesi, sia ascrivibile la lesione delle competenze medesime" (ancora C. cost. 457/1999). Con tale più recente affermazione della Corte può allora ritenersi abbandonata sia la teoria della residualità che

quella dell'emergenza a tal punto che, secondo alcuni, "il conflitto su atto legislativo non è più l'eccezione" (Veronesi, *cit.*, p. 135). La Corte costituzionale non manca tuttavia di porre alcuni "paletti" che dovrebbero essere in grado di circoscrivere, in ogni caso, il ricorso relativo ad atti legislativi. Il principale limite all'esperibilità del conflitto il cui oggetto è una legge è infatti rappresentato dal fatto che esso vada escluso tutte le volte in cui la legge sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale "come accade di norma quando l'usurpazione o la menomazione del potere costituzionale riguardi l'autorità giudiziaria, nell'esercizio delle sue funzioni" (sent. 457/1999). Le possibilità inoltre di ricorrere per conflitto di attribuzioni quando il conflitto sia originato da un atto legislativo sono circoscritte dal fatto che, come la Corte ha evidenziato (sentt. nn 139/2001 e 221/2002), il ricorso per conflitto non può essere utilizzato impropriamente, e cioè al fine di giungere alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, utilizzando il ricorso come mezzo anomalo di impugnazione diretta della legge. Le aperture del conflitto derivate da atto legislativo appaiono in ogni caso evidenti e ciò conduce ad interrogarsi se, nonostante i "paletti" che la Corte ha in qualche modo posto relativamente ai conflitti originati da atti legislativi, non ci si trovi, come qualcuno ritiene, dinnanzi ad una vera e propria torsione del modello costituzionale (così Ruggeri, 2007, p. 4) caratterizzato dal fatto che i limiti che riguardano la competenza relativa al giudizio sulle leggi, relativi alla carenza di meccanismi idonei ad attivare il giudizio in ogni circostanza, finiscano con il riverberarsi sulla competenza dei giudizi per conflitto, sovraccaricando la Corte in relazione a questa competenza e modificandone – o rischiando di modificarne - almeno in parte la natura.

Sempre avendo riguardo poi al fatto che il conflitto riguarda attribuzioni costituzionalmente garantite dei poteri dello Stato è possibile individuare il parametro del controllo della Corte costituzionale in norme di rango costituzionale. Più esattamente l'art. 37, l. n. 87 del 1953 prevede che il conflitto sorga per "la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali". Proprio la generica menzione di "norme" porta a ritenere quanto poi appare confermato dalla stessa giurisprudenza della Corte e cioè che il parametro sia non solo riferibile alle norme contenute nella Costituzione, ma anche a norme consuetudinarie (sent. n. 7/1996). Questo si estende poi fino a comprendere le norme di rango primario qualora queste ultime siano però attuative di quelle costituzionali (vedi in particolare Ruggeri – Spadaro, *cit.*, p. 261 e relativa giurisprudenza).

6. Per quel che attiene la tipologia dei conflitti possibili, va rilevato come questi possono in linea teorica tanto riferirsi alla classica e più immediata *vindicatio potestatis*, cioè alla contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere che ciascuno dei soggetti rivendichi a

sé (Zagrebelsky, *cit.*, p. 377); quanto all'ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente riconosciute ad un altro soggetto. I primi, pur possibili, rappresentano in realtà nella prassi una figura assolutamente residuale dal momento che in concreto si sono delineate nella maggior parte dei casi conflitti da menomazione e non da rivendica. Tale fenomeno si spiega secondo alcuni con il fatto che il conflitto “toccando le concrete competenze degli organi, riguarda l'esercizio *dinamico* dei compiti che spettano a questo o a quel potere” piuttosto che la rivendicazione *statica* di una attribuzione di un potere contro un altro (Ruggeri-Spadaro, *cit.*, p. 261). Dunque, è molto più facile che non si controverta circa la spettanza di una competenza ma che oggi, “su un piano più realistico di scontro costituzionale” (Ruggeri-Spadaro, *cit.*, p. 262), si controverta sulle modalità con le quali questo è stato esercitato, ovvero sul suo cattivo esercizio. Nell'ambito di questa più realistica tipologia di conflitti possono poi individuarsi quelli da omissione, riconducibili alle ipotesi di mancato uso di un potere costituzionalmente spettante che comporti la menomazione di un potere spettante ad altri; inoltre, il conflitto da interferenza che si verifica in quei casi in cui l'esercizio di una medesima competenza sia in qualche modo condivisa da parte di più soggetti (CSM e Ministro di giustizia – sent. n. 379/1992; Camera e collegio inquirente per i reati presidenziali – sent. n. 403/1994 ecc...). Proprio l'affermazione di un principio di leale collaborazione da parte della stessa Corte ha portato ad ampliare l'ambito di tali conflitti poiché la violazione di tale canone di comportamento costituisce in molti casi l'oggetto principale della doglianza fatta valere dinnanzi alla Corte costituzionale (Bartole – Bin, *cit.*, p. 1173 ove si richiamano le significative decisioni della Corte: n. 380/2003 e n. 200/2006).

7. Qualche breve puntualizzazione appare infine necessaria per quel che attiene lo svolgimento del giudizio e le decisioni della Corte. Per quanto attiene la disciplina relativa allo svolgimento del giudizio questa appare lacunosa ed incompleta (Ruggeri-Spadaro, *cit.*, p. 263), tale quindi da aver consentito alla Corte di sviluppare una giurisprudenza spesso oscillante. In primo luogo, va ricordata la già rilevata assenza di un termine alla proposizione del conflitto. Una certa libertà si rileva anche con riferimento alle forme con le quale si ammette il conflitto stesso nella fase preliminare. Il conflitto deve infatti essere introdotto innanzi alla Corte con ricorso ma è considerato ricevibile anche se introdotto da atto diverso purché “autosufficiente”, ovvero esaustivo. L'assenza di tale requisito comporta l'inammissibilità del ricorso. Il giudizio sul conflitto è poi preceduto da una fase di delibazione sull'ammissibilità del ricorso. Tale valutazione riguarda la sussistenza dei profili soggettivi e oggettivi del conflitto. Si tratta di una prima sommaria delibazione, senza

contraddittorio e svolta in camera di consiglio, rispetto alla quale la Corte si riserva ogni decisione (anche in punto di ammissibilità) nella seconda parte del giudizio. La struttura dunque “bifasica” del procedimento di risoluzione dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sembra prevista, secondo l’analisi offerta dalla stessa Corte, “nell’ottica di una soluzione di queste controversie conseguibile prioritariamente, se non esclusivamente, nell’ambito del “campo politico” (sent. n. 116/2003). Solo dopo la deliberazione relativa all’ammissibilità si apre quindi la seconda fase relativa al merito del giudizio. Una volta accertata l’ammissibilità del conflitto la Corte dispone la notifica del ricorso agli organi interessati (secondo quanto previsto dall’art. 37, l. 87/53). Se per la proposizione del ricorso non è previsto un termine, termini perentori sono invece fissati per la notifica del ricorso dichiarato ammissibile e per il deposito del ricorso una volta notificato. Il mancato rispetto del termine per il deposito del ricorso già dichiarato ammissibile comporta l’improcedibilità del ricorso stesso. Secondo l’orientamento più recente della Corte, dopo una giurisprudenza però oscillante, se non viene rispettato il termine per il deposito del ricorso il ricorrente non è ammesso a riproporre ricorso. Diversamente verrebbe elusa la perentorietà dei termini processuali (C. cost. 116/2003 e 115/2007). In particolare secondo la Corte la *ratio* del divieto di riproposizione del conflitto risiederebbe proprio “nell’esigenza costituzionale che il giudizio, una volta instaurato, sia concluso in termini certi non rimessi alle parti configgenti” (sent. 116/2003) “non essendo consentito mantenere indefinitivamente in sede processuale una situazione di conflittualità tra poteri e procrastinando così *ad libitum* il ristabilimento della “certezza e definitività” dei rapporti” (ord. n. 294/2006). Entro il termine previsto per il deposito le parti debbono costituirsi in giudizio. Solo la rinuncia accettata dalle parti estingue il processo. Non si esclude inoltre l’intervento di un altro potere dello Stato (*ad opponendum* o *ad adiuvandum*). Con riferimento all’intervento delle parti va segnalata una interessante evoluzione dell’istituto. Infatti, pur escludendosi l’intervento del singolo parlamentare si ammette invece l’intervento di soggetti “privati” nel conflitto (sent. n. 154/2004). Tale apertura può collegarsi proprio alle preoccupazioni espresse in dottrina circa l’esclusione dei soggetti più deboli coinvolti nel conflitto. In ogni caso, è esclusivamente la Corte a decidere quali siano le parti del conflitto. Le parti possono produrre prove nel corso del conflitto sollecitando la Corte a far uso dei propri poteri istruttori. Non è inoltre prevista l’ipotesi della sospensione dell’atto eventualmente impugnato, pur se la Corte non è mai giunta ad escludere espressamente tale eventualità.

Con riferimento, infine, alla tipologia delle decisioni della Corte, oltre ai casi di inammissibilità o di improcedibilità del ricorso e oltre all’eventualità che il ricorrente rinunci

al ricorso, contenuto immancabile della decisione è la dichiarazione della spettanza della competenza in contestazione e l'eventuale annullamento dell'atto viziato da incompetenza. Tale eventuale annullamento ha evidentemente effetti generali, cioè non limitati alle parti in giudizio. Anche con riferimento tuttavia all'effetto delle pronunce va evidenziato come, al di là di quanto già rilevato, alcuni aspetti relativi al loro seguito non siano del tutto definiti. Incerto è infatti se, oltre ad avere effetto tra le parti, cosa evidente rispetto ad eventuale atto annullato, l'accertamento delle competenze possa anche spiegare effetti *erga omnes*, rispetto cioè ad altri poteri non coinvolti. Non è chiaro inoltre se la pronuncia possa travolgere un giudicato, essendo in questo caso la giurisprudenza in materia del tutto oscillante. Problematica appare inoltre per la Corte, nel silenzio della normativa, la possibilità di dare adeguata esecuzione a decisioni che sanzionano comportamenti omissivi.

7. In conclusione, può dunque affermarsi come si sia assistito nel corso degli anni ad un progressivo sviluppo della competenza della Corte in relazione ai conflitti fra poteri, all'affermazione cioè di un ruolo neutrale del giudice costituzionale quale ultima istanza per la risoluzione di conflitti di livello costituzionale che non riescono a trovare soluzione nel contesto di una mediazione politica che, dagli anni '90 in poi, per le ragioni evidenziate, appare sempre più complessa. La Corte costituzionale opera quindi come organo che rende possibile la ricomposizione unitaria di conflitti grazie al riferimento al testo costituzionale ed alla sua capacità inclusiva, alla sua funzione cioè di legittimazione/delegittimazione. La possibilità di trovare soluzione ai conflitti fra poteri è, infatti, legata al fatto che alla Costituzione spetta segnare i confini tra ciò che è legittimo e ciò che non lo è; solo questa funzione rende quindi possibile per la Corte valutare comportamenti concreti raffrontandoli al testo della Costituzione (tra gli altri in questo senso Zagrebelsky, 2008, pp. 135 ss.).

Non può tuttavia negarsi l'estrema complessità e delicatezza del ruolo cui la Corte è chiamata. Per un verso infatti, la soluzione inclusiva non sempre è offerta dal semplice raffronto fra testo - i cosiddetti "picchetti costituzionali" (secondo la nota espressione di Bin) - e caso concreto che chiede soluzione innanzi alla Corte. Non solo infatti è spesso necessario che la Corte operi un'interpretazione sistematica (Pajno, 2007, p. 200) per poter salvaguardare la differenziazione oltre che l'unità, ma è spesso necessario tener conto di una realtà che appare in continua evoluzione e che, come si è autorevolmente affermato, è "comunque profondamente diversa da quella avuta presente al tempo della stesura della Carta" (Ruggeri, 2007, p. 2).

Inoltre, non si può fare a meno di interrogarsi, senza avere evidentemente la pretesa di offrire risposte definitive, circa la possibilità che incertezze e oscillazioni della giurisprudenza della

Corte, le “zone d’ombra” che innegabilmente essa presenta, debbano essere, almeno in parte, collegate anche all’incerta funzione assoluta oggi dal testo costituzionale per ragioni diverse, tra le quali anche, o forse principalmente, proprio la crisi del sistema politico che la inverte. C’è da chiedersi cioè se tale crisi, in definitiva, oltre a determinare un ampliamento dei conflitti fra poteri, i quali non avendo altra sede di composizione non possono che “bussare” alla porta del giudice costituzionale per chiedere soluzioni, comporti inoltre il rischio che la Corte costituzionale sia spinta a riempire vuoti costituzionali - o politico-costituzionali, se si preferisce - che indubbiamente esulano dalle competenze ad essa spettanti.

Al di là di tali interrogativi non può tuttavia negarsi, avendo riguardo alla complessiva giurisprudenza della Corte in questi anni, al fatto che essa ha certamente svolto un ruolo, come si è affermato, tendenzialmente benefico (Ruggeri-Spadaro, *cit.*, p. 267) sulla nostra forma di governo, rendendo dunque evidente l’attualità di un istituto che, a differenza di altri previsti dalla Costituzione “dei quali sembra avvertita ormai da tempo una sorta di sopravvenuta inadeguatezza”, ha saputo, al contrario, “quasi anticipare i tempi, avendo per il suo tramite il costituente, già agli inizi dell’era repubblicana, predisposto uno strumento capace di misurarsi con tratti di pluralismo interni all’organizzazione che erano in realtà, all’epoca, difficilmente immaginabili” (Bartolini, in Bifulco – Celotto – Olivetti, 2009).