



GLI “ESCLUSI” DAI CONFLITTI TRA POTERI DELLO STATO

di

Federica Fabrizzi

*(Ricercatore di istituzioni di Diritto Pubblico,
Università Telematica Internazionale - Uninettuno)*

8 luglio 2011

Premessa

L’art. 37 della l. 87/1953, che disciplina i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, contiene, come noto, una descrizione assai generica di cosa si debba intendere per “potere dello Stato”. Al comma 1 vi si legge infatti che:

“Il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra *organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali*”.

Tale laconicità della disciplina dei conflitti è stata, non a caso, definita “provvidenziale” [Veronesi, 2002]: essa è infatti con tutta probabilità frutto della consapevolezza - da parte del legislatore ordinario, ma altresì di quello costituzionale, che genericamente cita all’art. 134 Cost. la nozione di “potere dello Stato” senza esplicitarne le caratteristiche – che tanto sotto un profilo soggettivo quanto sotto il versante oggettivo la materia dei conflitti tra poteri è in continua evoluzione, stante proprio la natura residuale dello strumento in questione. Si deve dunque prendere le mosse dalla constatazione che la norma è “a fattispecie aperta” e che pertanto, sotto il profilo soggettivo, non siamo di fronte ad un *numerus clausus* – come invece

previsto in altre esperienze europee, quale, ad esempio, quella spagnola che identifica normativamente, enumerandoli, i soggetti legittimati a sollevare un conflitto o a resistere in un conflitto.

Ne discende inevitabilmente che una delle caratteristiche fondamentali del conflitto interorganico risiede proprio nel fatto che l'identificazione, e dunque la legittimazione, delle parti attive e passive del giudizio spetta di volta in volta all'attività ermeneutica della stessa Corte (si ricordi che, a norma dell'art. 37, comma 4, della l. 87/53, "Se la Corte ritiene che esista la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza dichiara ammissibile il ricorso e ne *dispone la notifica agli organi interessati*").

Nella sent. 116/2003 è la stessa Corte a sottolineare come, stante la particolarissima natura delle controversie tra organi dello Stato, la disciplina legislativa di questi tipi di processi presenta "aspetti assolutamente peculiari" che giustificano anche la "struttura bifasica" del procedimento di risoluzione dei conflitti di attribuzioni tra poteri: prima di entrare nel merito della controversia, infatti, la Corte si pronuncia previamente sulla ammissibilità del conflitto, tanto sotto il profilo oggettivo della materia del contendere, quanto sotto quello soggettivo degli organi interessati.

Volendo in questa sede fermare l'attenzione proprio su questo secondo versante, quello della legittimazione dei soggetti identificabili quali "poteri dello Stato", occorre ricordare che già dottrina molto risalente [Sorrentino, 1967; Mazziotti, 1972] ha sottolineato come la pluralità di poteri statuali ed extrastatali che collaborano e si contrappongono, anche nell'ambito di una medesima funzione, debba far ritenere preferibile nella definizione di "potere dello Stato" la concezione di potere-organo piuttosto che quella di potere-funzione, così da dare un'interpretazione estensiva del citato art. 37 [Silvestri, Poteri dello Stato (divisione dei), Enciclopedia del diritto].

Tale apertura è peraltro stata recepita dalla stessa Corte costituzionale che, nella nota sent. 69/1978, è giunta ad ammettere la legittimità a sollevare conflitto anche da parte di figure estranee allo Stato-apparato che abbiano "la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statuali in senso proprio" (si trattava in quel caso, come noto, del riconoscimento del Comitato promotore di referendum abrogativo).

Nel corso della sua attività ermeneutica, la stessa Corte ha così ampliato il novero dei soggetti ammessi a sollevare conflitti, talora anche dichiarando ammissibili conflitti che in altri momenti sarebbero stati considerati assolutamente improponibili ovvero al limite dei "casi di scuola". Si sono così avute l'ord. 379/1991 sul conflitto tra Ministro della Giustizia e

Presidente del Consiglio in merito al procedimento di grazia nei confronti di Renato Curcio; la sent. 379/1992 che vedeva come poteri contrapposti il CSM ed il Ministro di giustizia, la sent. 7/1996 che ha risolto un conflitto tra un ministro sfiduciato, il Parlamento, il Governo ed il Presidente della Repubblica e persino una conflitto, quello risolto con la sent. 270/2002, sollevato dalla Sezione disciplinare del CSM e non dall'organo nel suo complesso.

Volendo generalizzare e riassumere, secondo la giurisprudenza costituzionale perché un soggetto possa essere considerato “potere dello Stato”, e gli possa conseguentemente essere riconosciuta la legittimazione a sollevare conflitto, occorre che si verifichino quattro condizioni: in primo luogo che il soggetto in questione abbia una menzione costituzionale; in secondo luogo che goda di una sfera di attribuzione costituzionalmente prevista; occorre poi che abbia quelle caratteristiche di indipendenza ed astratta idoneità ad “impegnare” il potere e che sia inserito in organizzazione statale (salvo casi eccezionali).

E' evidente che la necessità di porre dei limiti al riconoscimento della qualifica di potere dello Stato è dettata dalla costante preoccupazione della Consulta di mantenere per i conflitti un “tono costituzionalmente elevato” e dalla conseguente preoccupazione di non inflazionare tale rimedio, congestionando per altro gli stessi lavori della Corte. Per tale ragione, nonostante le aperture alle quali si è assistito nel corso degli anni, permangono ancora delle “zone d'ombra” nella giustizia costituzionale o, per meglio dire, vi è ancora un significativo gruppo di soggetti ai quali la Corte – ad oggi – non riconosce la legittimità ad essere parte attiva o passiva in un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato¹.

Le quattro circostanze citate poc'anzi debbono infatti considerarsi condizioni necessarie ma non sufficienti per non vedersi negata da parte dei giudici la qualifica di “potere dello Stato”.

Una ricognizione della giurisprudenza costituzionale consente di ricostruire il quadro di quanti sono al momento esclusi dal conflitto, ferma restando comunque la considerazione che tale ricognizione, per quanto suffragata da dati giurisprudenziali talvolta ricorrenti, deve essere considerata potenzialmente in divenire, soprattutto in ragione del fatto che la Corte, più volte, ha dato ad intendere che il profilo soggettivo non può mai essere totalmente disgiunto da quello oggettivo e che pertanto un stesso soggetto può, o non può, essere legittimato a sollevare conflitto a seconda dell'attribuzione lesa (si veda, a questo proposito, l'ord. 177/1998: “il conflitto sollevato dal deputato Sgarbi é circoscritto ai rapporti tra prerogative parlamentari e autorità giudiziaria delineati dall'art. 68, primo comma, Cost., *restando*

¹ Si tenga conto che in questa sede verranno presi in considerazione solamente i casi di esclusione dovuta ad un difetto di legittimazione del soggetto a sollevare un conflitto o a resistere ad un conflitto e non anche quei casi – che pure esistono ed hanno una loro ricaduta sul giudizio costituzionale – di esclusione dalla partecipazione al contraddittorio in un giudizio avviato da altri.

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”) (corsivo nostro).

Partendo, dunque, dalla considerazione che l’interpretazione del concetto di “potere dello Stato” che la Corte è chiamata di volta in volta a compiere non può che basarsi sulla stessa Carta costituzionale (vedi sent. 420/1995: “Deve, infatti, ritenersi che, ai sensi dell’art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 [...], spetta a questa Corte, *al di là della formale indicazione del ricorrente*, l’identificazione dell’“organo interessato” cui l’atto asseritamente invasivo va imputato ed al quale, quindi, il ricorso deve essere notificato, non esistendo, nei giudizi in esame, alcuna forma di *vocatio in ius*”) (corsivo nostro), per passare in rassegna l’elenco degli “esclusi” si proverà a tener conto di quel concetto di “piramide rovesciata secondo il criterio della socialità progressiva” che è alla base- secondo la celebre proposta di Aldo Moro all’Assemblea costituente - della struttura della Carta del ’48.

Il singolo cittadino

Il punto di partenza di questo discorso non può che essere il singolo individuo.

Con giurisprudenza assolutamente costante, la Corte ha sempre affermato che “in nessun caso [...] il singolo cittadino può [...] ritenersi investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzioni ai sensi degli artt. 134 Cost. e 37 legge n. 87 del 1953 (ordinanza s.n. del 27 luglio 1988; dello stesso tenore le ordinanze n. 434, n. 284 e n. 189 del 2008; n. 296 del 2006; n. 57 del 1971)”. Questa posizione è stata da ultimo ribadita anche nella ord. 85/2009 nella quale si legge che “sotto il profilo soggettivo, il conflitto è palesemente inammissibile in quanto proposto da un singolo cittadino, il quale si autoqualifica «titolare del diritto costituzionalmente garantito di petizione al Parlamento», senza dimostrare in alcun modo di essere investito di una funzione pubblica costituzionalmente fondata e tale da fargli assumere la qualifica di “potere dello Stato”” e nella recentissima ord. 121/2011 nella quale si rigetta un ricorso “proposto da un singolo cittadino, il quale afferma di agire innanzi alla Corte, in quanto «investito direttamente dalla Costituzione (artt. 52 e 54) della funzione pubblica di rango costituzionale consistente nella (eccezionale) difesa del nucleo fondamentale ed intangibile, protetto dagli artt. 1 e 139 della Costituzione, della forma repubblicana e democratica dello Stato».

La *ratio* sottesa a questa posizione è evidente: accogliere il singolo cittadino quale parte ricorrente o resistente in un conflitto equivarrebbe in qualche modo ad introdurre una forma di accesso diretto alla Corte, che il nostro ordinamento ha escluso. Di norma, infatti, l’accesso

diretto alla giustizia costituzionale è riferito al sindacato sulla legittimità delle leggi in difesa dei diritti; ma, come ha osservato il presidente Onida in occasione della relazione sull'attività svolta dalla Corte nel 2004, le falle nella tutela dei diritti emergono soprattutto con riguardo a casi nei quali la violazione degli stessi discenda da atti dei pubblici poteri diversi da quelli che assumono la forma legislativa. In via del tutto astratta ben si potrebbe, quindi, ipotizzare il riconoscimento al singolo cittadino della legittimazione a sollevare conflitto in difesa di diritti; ciò comporterebbe però, inevitabilmente, una congestione nei lavori della Corte costituzionale che il sistema non riuscirebbe probabilmente a gestire. Se, come è stato scritto, il mancato riconoscimento del ricorso del singolo cittadino non può essere motivato solo da una questione di numeri, è pur vero infatti che l'impatto quantitativo non sarebbe davvero trascurabile. Peraltro, occorre notare che la Corte non solamente esclude che il privato cittadino possa definirsi di per sé "potere dello Stato", ma esclude altresì tale possibilità anche nella fattispecie in cui il singolo intenda promuovere un conflitto per tutelare un potere costituzionalmente previsto, il diritto di petizione *ex art. 50 Cost.* L'ipotesi estrema di diffusione dei poteri esterni allo Stato-apparato viene dunque scartata dai giudici costituzionali che nell'ord. 284/2008 scrivono: "infondato è l'assunto da cui muove il ricorrente secondo il quale, in virtù di una malintesa percezione del "potere diffuso", ciascun componente del corpo elettorale sarebbe configurato come un organo che ne esercita le funzioni, dal momento che queste ultime sono, invece, attribuite all'intero corpo elettorale o a quelle frazioni dello stesso legittimate a richiedere le procedure referendarie". La Corte non ha mai avuto occasione di pronunciarsi, invece, su di un conflitto in cui il parametro fosse l'art. 71, comma 2, Cost. (potere di iniziativa legislativa). Anche in questo caso i giudici sarebbero portati a non riconoscere al "popolo", per il tramite dei 50 mila sottoscrittori della proposta di legge, la qualifica di potere dello Stato?

Solamente quale elemento aggiunto di riflessione, giova ricordare che, in base all'art. 99, comma 3, Cost., anche il CNEL, come noto organo di rilevanza costituzionale, è titolare del potere di iniziativa legislativa e potrebbe verificarsi il caso - in via del tutto astratta, vista l'irrilevanza in concreto dell'attribuzione in questione - che tale sua competenza possa essere lesa. Come risolverebbe la Corte un eventuale giudizio di ammissibilità sul ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dal CNEL? E poi, a fronte di una medesima attribuzione costituzionale, il potere di iniziativa legislativa, potrebbero i giudici avere comportamenti diversi nel caso che a proporre conflitto sia il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, il corpo elettorale o il singolo deputato?

I partiti politici

La Corte costituzionale non riconosce al momento la legittimazione a sollevare conflitto neppure ai partiti politici. L'ordinanza con la quale i giudici costituzionali si sono pronunciati su questa materia è la notissima ord. 79/2006 che ha suscitato, a ragione, numerose riflessioni dottrinarie per i diversi spunti che offre. Nel testo della pronuncia si legge innanzitutto che "l'art. 49 Cost. attribuisce ai partiti politici la funzione di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» e non specifici poteri di carattere costituzionale"; da ciò i giudici concludono, come considerazione dirimente, che "i partiti politici sono garantiti dalla Carta costituzionale – nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi – quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati; diritto di associazione al quale si ricollega la garanzia del pluralismo" ma che "le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee – quali la «presentazione di alternative elettorali» e la «selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche» – non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.". Ne consegue che "i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.".

L'ordinanza in parola viene richiamata senza alcuna titubanza ancora nell'ord. 120/2009 con la quale la Corte ha dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione soggettiva il conflitto sollevato dalla "Lista consumatori C.O.D.A.CONS." nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

L'esclusione di partiti politici dalla possibilità di sollevare conflitto – benché quasi unanimemente condivisa in dottrina - ha suscitato e suscita riflessioni e dubbi. La sostanziale ricomprensione della *species* "partito politico" nel *genus* "libera associazione" lascia evidentemente qualche perplessità in quanto è chiaro che il partito politico ricopre un ruolo diverso da quello attribuibile ad una qualsiasi altra associazione (non si giustificerebbe altrimenti tutta la legislazione in tema di finanziamento pubblico). Ma un ruolo egualmente diverso potrebbe facilmente essere attribuito anche alle associazioni sindacali, per le quali sembra però difficile ipotizzare la qualifica di "poteri dello Stato". Dal momento che l'aspetto maggiormente connotativo per i partiti politici è il loro ruolo di tramite tra il corpo elettorale e la rappresentanza parlamentare, occorre forse spostare l'attenzione piuttosto sulla possibilità

per i gruppi parlamentari di essere qualificati come soggetti legittimati a sollevare conflitto tra poteri, pur essendo consapevoli che non sempre vi è corrispondenza tra partiti politici e gruppi parlamentari. Si rimanda pertanto su questo punto a quanto si dirà tra poco.

Il Parlamento

Per quanto concerne il potere legislativo, la riflessione su quali siano i soggetti abilitati a sollevare conflitto presenta profili di sistema che meritano di essere approfonditi. Ferma restando, infatti, la assolutamente pacifica legittimazione a sollevare conflitto riconosciuta sia al Senato della Repubblica che alla Camera dei deputati nonché al Parlamento complessivamente inteso, la giurisprudenza costituzionale ha portato all'individuazione anche di altri soggetti all'interno dell'organo complesso cui viene riconosciuta la legittimazione attiva, sul presupposto che tale legittimazione deve essere riconosciuta al soggetto competente ad esprimere definitivamente la volontà dell'organo al quale appartiene. E' il caso, ad esempio, della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (non menzionata in Costituzione!) che viene qualificata come "organo competente a dichiarare in via definitiva la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica", da ultimo, nella sent. 69/2009 la quale richiama le precedenti sentenze n. 502 del 2000 e n. 49 del 1998 ed ordinanze n. 195 del 2003, n. 137 del 2000 e n. 171 del 1997.

Ma non è questo il solo caso. Non vi è dubbio, infatti, che le commissioni parlamentari d'inchiesta abbiano i requisiti per avere legittimazione autonoma a sollevare conflitto. Esse sono previste esplicitamente dall'art. 82 Cost. ("Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni della Autorità giudiziaria") ed infatti, proprio su tale presupposto, nella ord. 73/2006 si legge che "deve essere riconosciuta la legittimazione della Commissione parlamentare di inchiesta, giacché, «a norma dell'art. 82 Cost., la potestà riconosciuta alle Camere di disporre inchieste su materie di pubblico interesse non è esercitabile altrimenti che attraverso la interposizione di Commissioni a ciò destinate, delle quali può ben dirsi perciò che, nell'espletamento e per la durata del loro mandato, sostituiscono *ope constitutionis* lo stesso Parlamento, dichiarandone perciò "definitivamente la volontà" ai sensi del primo comma dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953» (così ordinanza n. 228 del 1975; v. nello stesso senso sentenza n. 231 del 1975). Questa condivisibile impostazione data dalla Corte è stata parzialmente rivista in una successiva

pronuncia, la sent. 241/2007. Si trattava, in qual caso di un conflitto sorto tra la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma e la Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin che però, al momento della notifica del ricorso, aveva già concluso la propria attività ed era dunque sciolta. La Camera dei deputati, costituitasi in giudizio, reputava quello in esame “un vero e proprio “conflitto impossibile”, in quanto [era] stato evocato in giudizio, quale contraddittore (notificatario) della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma un soggetto costituzionale ormai non più esistente”. A tale obiezione, la Corte ha risposto argomentando che l’attività di inchiesta delle Camere rientra nella più lata nozione di attività ispettiva di competenza istituzionale di ciascuna di esse e che pertanto il potere di inchiesta “rientra tra le funzioni tipiche di ciascuna Camera e *solo per il suo concreto esercizio* è previsto che «a tale scopo» vengano nominate Commissioni di inchiesta come articolazioni interne della Camera che le istituisce” (corsivo nostro). “Di qui, pertanto, - scrive la Corte - la conclusione secondo cui, nell’ipotesi di cessazione, per qualsiasi causa, del funzionamento della Commissione (quali, ad esempio, la scadenza del suo termine di durata o l’esaurimento della sua funzione), la legittimazione processuale ad agire o a resistere è riassunta dalla Camera medesima” . “Né, in senso contrario, - aggiungono i giudici - potrebbe addursi la riconosciuta indipendenza funzionale, *durante munere*, delle Commissioni d’inchiesta dalle Camere dalle quali esse promanano, giacché tale indipendenza non postula affatto una loro strutturale distinzione dalle Camere stesse, di cui rappresentano pur sempre una articolazione, *come conferma la necessità di una loro composizione che rispecchi, sostanzialmente, quella della Camera di appartenenza*” (corsivo nostro).

La Corte ha dunque introdotto in questo caso un ulteriore elemento di valutazione per definire chi sia “potere dello Stato”, ossia l’elemento temporale: la commissione parlamentare d’inchiesta sarebbe legittimata a resistere in un conflitto solamente per il periodo in cui essa è effettivamente in attività (ed infatti, già nell’ord. 73/2006, avevano i giudici specificato che le commissioni erano legittimate “nell’espletamento e per la durata del loro mandato”); negli altri casi la legittimazione torna alla Camera di cui la commissione altro non sarebbe che una articolazione interna. Rimane il dubbio su che cosa direbbe la Corte nel caso in cui la legislatura dovesse cambiare e la composizione della Camera non fosse più tale da rispecchiare la composizione della commissione d’inchiesta chiamata in giudizio.

Rimanendo sempre nell’ambito dei possibili soggetti in cui si articola il Parlamento e che potrebbero essere titolati ad esprimere in via definitiva la volontà del potere a cui appartengono, occorrerebbe riflettere sulla legittimazione a sollevare conflitto delle

commissioni permanenti quando lavorano in sede deliberante, ovvero delle Giunte per le elezioni, quando operano quale organo di giurisdizione (cfr. ord. 117/2006 nella quale si legge che “la «definitiva dichiarazione di volontà», declinatoria della sua giurisdizione, è stata emessa dalla Camera dei Deputati (Giunta per le elezioni) quale organo avente natura giurisdizionale”). Nel primo caso, nonostante la Carta costituzionale preveda esplicitamente questa modalità di lavoro delle commissioni (art. 72, comma 3, Cost.), essa sembra riconducibile effettivamente ad una semplice modalità di operare di ciascuna Camera e non già alla creazione di un soggetto con una propria autonomia rispetto alla Camera di appartenenza, soprattutto in considerazione del fatto che è comunque prevista la possibilità per una minoranza parlamentare di chiedere il passaggio alla sede referente in qualsiasi momento.

Nel caso delle Giunte per la verifica dei poteri, invece, il discorso è forse un po' più complesso in quanto, se è pur vero che il testo costituzionale assegna a ciascuna Camera il potere di giudicare dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità ed incompatibilità (art. 66 Cost.), è altresì vero che dall'esame dei Regolamenti del Senato e della Camera si evince un qualche potere delle due Giunte di decidere autonomamente (cfr. Regolamento Camera dei deputati, art. 17bis e Regolamento del Senato art. 19, comma 4).

Se consentita è la costituzione in giudizio separata da parte di Camera e Senato, non si è ancora mai verificato il caso di uno scontro tra i due rami del Parlamento che veda i due soggetti rispettivamente parte attiva e parte passiva in un conflitto. In via teorica - ed in considerazione del fatto che, come detto nell'introduzione, il confine del giudizio sul conflitto di attribuzione è assai mobile per cui non può escludersi a priori l'evenienza che sorga un conflitto persino tra una Camera e l'altra – potrebbe la Corte dichiarare l'ammissibilità per entrambi i soggetti, atteso che ognuno dei due rami esercita la propria funzione in modo del tutto autonomo (basando peraltro i propri lavori su fonti sub-costituzionali, i regolamenti parlamentari, non perfettamente coincidenti tra loro).

Allo stesso modo, non può ritenersi completamente priva di fondamento l'ipotesi che sorga un conflitto tra il Presidente di Assemblea (inteso quale potere autonomo e non quale rappresentante del potere legislativo) e la sua Camera di appartenenza. Potrebbe in questo caso la Corte considerare il Presidente di Assemblea quale “potere dello Stato”? Molte disposizioni contenute nel testo costituzionale porterebbero a dare una risposta affermativa a questo interrogativo (art. 62, comma 2, Cost., art. 63 Cost.) così come le numerosissime attribuzioni che i Regolamenti interni assegnano, sebbene in misura leggermente diversa tra

Camera e Senato, ai due Presidenti d'Aula (si pensi solamente al potere di fissazione del programma dei lavori che il Regolamento della Camera attribuisce al Presidente nel caso in cui non venga raggiunto l'accordo nella Conferenza dei capigruppo).

E' evidente che, soprattutto in queste ultime due ipotesi, il livello di politicità del conflitto sarebbe talmente evidente ed esasperato che facilmente i giudici potrebbero essere indotti ad invocare lo scudo dell'insindacabilità degli *interna corporis acta* per dichiarare ricorsi di questo tipo inammissibili.

Ricollegandosi, infine, alla tematica della legittimazione dei partiti politici vista poco sopra, occorre domandarsi se la Corte avrebbe lo stesso approccio anche nel caso in cui a promuovere un conflitto fosse un gruppo parlamentare. La riflessione sulla natura giuridica di questi soggetti è assai articolata; ha osservato la Cassazione che, nell'analizzare la natura giuridica dei gruppi parlamentari, bisogna tenere distinti due piani di attività: "uno squisitamente <parlamentare>, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalle consuetudini costituzionali, dai regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi; l'altro, più strettamente politico, che concerne il rapporto, <molto stretto, ed in ultima istanza di subordinazione>, del singolo gruppo con il partito di riferimento". Con riferimento a tale secondo piano di attività, "i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, ai quali va riconosciuta la qualità di soggetti privati".

Quale sarebbe l'atteggiamento della Corte costituzionale di fronte alla proposizione di un conflitto da parte di un gruppo parlamentare? I gruppi parlamentari sono, come noto, citati in Costituzione e, soprattutto, su di essi è interamente organizzata l'attività delle Camere sulla base dei Regolamenti interni. E' immaginabile che, come spesso accade nelle pronunce della Corte, la decisione in questo caso si dovrebbe basare non tanto sul profilo soggettivo quanto piuttosto sul profilo oggettivo del conflitto. Se, infatti, un gruppo parlamentare intendesse sollevare un conflitto che abbia ad oggetto, ad esempio, la procedura per l'approvazione di una legge, l'intervento della Corte andrebbe ad incidere proprio in quell'ambito dal quale i giudici si sono sempre tenuti fuori; ma se invece un gruppo parlamentare intendesse proporre conflitto perché, ad esempio, non gli viene riconosciuta la rappresentanza proporzionale in una Commissione o in una Giunta così come prescritto dalla Carta costituzionale? In questo caso, il profilo oggettivo potrebbe avere la prevalenza su quello soggettivo. E d'altra parte in diverse occasioni i giudici costituzionali hanno sottolineato come uno stesso soggetto possa vedersi ora accordata la legittimazione ora respinta in base all'oggetto del conflitto: come già

ricordato, con l'ord. 177/1998, nel ribadire che nei casi di conflitti *ex art. 68*, comma 1, Cost., non può essere il singolo parlamentare a sollevare conflitto (ma sarà la Camera di appartenenza in base al principio per cui l'insindacabilità non è una prerogativa del singolo, bensì una garanzia di libertà per la Camera globalmente intesa), la Corte lascia 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".

Il governo

Anche nell'ambito del potere esecutivo vi sono degli "esclusi". Ci si riferisce, in particolare, ai singoli ministri, la cui legittimazione ha subito nel corso degli anni un andamento "a fisarmonica". Prima della sentenza sul caso Mancuso (sent. 7/1996), infatti, non era messa in dubbio l'inammissibilità di un conflitto sollevato dal singolo titolare di un dicastero, con l'eccezione del Ministro della giustizia in ragione delle specifiche competenze che la Carta gli assegna (artt. 107 e 110 Cost.), in considerazione del fatto che il potere esecutivo non può essere considerato un potere "diffuso" ("La logica del governo parlamentare, proprio perché volta a privilegiare l'unità di indirizzo, fa sì che l'individualità dei singoli ministri resti di norma assorbita nella collegialità dell'organo di cui essi fanno parte. Pertanto, il contrasto che eventualmente insorga fra un potere dello Stato ed il singolo ministro si profila come conflitto che interessa e coinvolge l'intero Governo" sent. 7/1996). Dopo tale pronuncia, però, da più parti si è parlato di una possibile apertura della Corte. In quella sentenza infatti, non rilevava tanto la circostanza che il ministro in questione fosse effettivamente il titolare del dicastero di Giustizia, quanto piuttosto il fatto che una mozione di sfiducia individuale che investa l'operato del ministro "lo distingua e lo isoli dalla responsabilità correlata all'azione politica del Governo nella sua collegialità, dando luogo non solo ad una sua specifica legittimazione sul piano del conflitto con le Camere, ma comportando anche peculiari implicazioni [...] sul piano della responsabilità individuale".

L'apertura che taluno aveva voluto vedere in questa pronuncia della Corte è stata in verità più volte smentita dalla stessa Consulta, da ultimo anche in occasione del caso, piuttosto recente, della nomina del consigliere Rai Angelo Maria Petroni, nel risolvere il quale i giudici hanno nettamente negato la legittimazione a resistere in giudizio del Ministro dell'economia e delle finanze non essendo un "organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere esecutivo". La Corte ha infatti ribadito che quest'ultimo «non è un "potere diffuso", ma si risolve [...] nell'intero Governo, in nome dell'unità di indirizzo politico e amministrativo

proclamata dall'art. 95, primo comma, Cost.» [...], con la conseguenza che «i singoli ministri non sono legittimati ad essere parte di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato" se non nelle ipotesi di competenze "direttamente ed esclusivamente conferite al Ministro della giustizia dagli artt. 107, secondo comma, e 110 della Costituzione [...] e del voto di sfiducia individuale espresso dal Parlamento nei confronti di un ministro»".

La PA: le Authorities

In un lavoro che prenda in considerazione i soggetti “esclusi” dai conflitti di attribuzione, una riflessione approfondita meritano le Autorità Indipendenti.

La natura giuridica particolarmente complessa delle Authorities è nota. Altrettanto noto è che esse non compaiono affatto nel testo costituzionale (ed infatti la riforma costituzionale del 2004 prevedeva l'introduzione di un art. 98 *bis* Cost. che ne prevedesse l'istituzione e l'obbligo di riferire alle Camere sui risultati delle attività svolte), ma la natura costituzionale delle materie di cui si occupano almeno alcune tra esse non è messa in dubbio.

A parere di taluno la loro legittimazione passiva avrebbe il positivo effetto di istituzionalizzare un meccanismo per “sanzionare” questi organismi allorché essi esorbitino dall'ambito ad essi ascrivito, mentre la legittimazione attiva tutelerebbe la loro indipendenza da indebite iniziative lesive altrui.

Nell'ordinanza n. 118/1995, la Consulta si è espressa nel senso dell'inammissibilità del conflitto di attribuzioni proposto dal comitato dei promotori e presentatori di alcuni referendum contro il Garante per la radiodiffusione e l'editoria. I giudici hanno motivato l'inammissibilità con la carenza del requisito oggettivo necessario per decidere sui conflitti d'attribuzione, senza nulla statuire circa il profilo soggettivo. In tal modo, secondo alcuni commentatori, veniva implicitamente postulata la legittimazione passiva dell'Autorità indipendente. Con una di poco successiva ordinanza, la n. 226/1995, la Corte si è però pronunciata anche sul profilo soggettivo dichiarando il Garante per la radiodiffusione e l'editoria non legittimato a resistere al conflitto; in particolare, nell'ordinanza veniva negata la suscettibilità dell'Autorità indipendente ad essere parte di un conflitto di attribuzioni, “nonostante la particolare posizione di indipendenza riservata all'organo nell'ordinamento” e riconosciuta dallo stesso Giudice delle leggi, sotto tre profili: le attribuzioni del Garante sono “disciplinate dalla legge ordinaria”; tali attribuzioni “non assumono uno specifico rilievo costituzionale”; tali attribuzioni non “sono tali da giustificare il riferimento all'organo stesso della competenza a dichiarare in via definitiva la volontà di uno dei poteri dello Stato”.

Nell'ord. 137/2000, la Consulta è tornata a negare con formule assolutamente identiche la legittimazione passiva per i conflitti d'attribuzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che frattanto, con la l. 249/1997, aveva assunto tra gli altri i poteri precedentemente esercitati dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria. I giudici si sono attenuti fedelmente alla linea adottata nel 1995, dimostrando così di assumere un orientamento consolidato nel senso della preclusione alle Authorities dell'utilizzo di tale strumento. "E' inammissibile - si legge, infatti, nell'ordinanza della Corte -...il conflitto...promosso nei confronti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, per carenza del requisito soggettivo di quest'ultima, in quanto essa, benché goda di una posizione di particolare indipendenza nei confronti dell'ordinamento, esercita attribuzioni disciplinate dalla legge ordinaria, prive - al pari di quelle svolte dal preesistente Garante per la radiodiffusione e l'editoria, al quale è succeduta - di uno specifico rilievo costituzionale e, quindi, non idonee a fondare le competenze della medesima a dichiarare definitivamente la volontà di uno dei poteri dello Stato".

E' evidente che l'orientamento di chiusura della Corte nei confronti di questi soggetti non può che suscitare qualche perplessità. Come è stato detto, infatti, è ben curioso che venga considerato potere dello stato il giudice di pace di una qualsiasi piccola cittadina, ma non un soggetto divenuto così incidente nell'ordinamento, quale ad esempio l'Antitrust (che, non a caso, chiede continuamente un riconoscimento in questo senso).

La magistratura

Nella storia dei conflitti tra poteri, i giudici sono senza alcun dubbio i soggetti maggiormente ricorrenti dal momento che, stante la natura di potere diffuso del potere giudiziario, ciascun giudice in qualsiasi grado di giudizio può sollevare conflitto. La giurisprudenza costituzionale ha tuttavia nel corso degli anni specificato tale principio, precisando che ad esempio non è potere dello stato il giudice di sorveglianza, perché la decisione sui reclami dei detenuti non è un atto giurisdizionale, e non è potere neppure il Procuratore della Repubblica né altro ufficio del P.M. non investito di funzioni giurisdizionali (lo è invece il Pubblico Ministero che agisce ex art. 112 Cost.).

In ambito giurisdizionale, ferma restando la legittimazione pacifica della Corte dei conti sia in sede di giudizio di conto che in sede di controllo sugli atti del governo, nonché dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, riflessioni interessanti possono scaturire dalla riconosciuta legittimazione del CSM quale potere dello Stato. Non potrebbe tale riconoscimento autorizzare l'organo di autogoverno, tanto per fare un'ipotesi

provocatoria, a sollevare conflitto nei confronti del Parlamento che dovesse approvare una norma lesiva delle sue prerogative costituzionali?

E ancora. E' chiaro che la legittimazione del CSM poggia le basi sulla previsione di cui agli art. 104 e 105, ma è altrettanto vero che la stessa Corte costituzionale ha affermato che le stesse garanzie di autonomia ed indipendenza riconosciute alla magistratura ordinaria per il tramite del suo organo di autogoverno devono essere riconosciute anche agli organi di autogoverno delle magistrature speciali. Si potrebbe dunque ipotizzare una legittimazione ad essere parte in un conflitto anche per gli organi di autogoverno delle altre magistrature? Se si dovesse verificare, ad esempio, una situazione di scontro tra Governo e Consiglio di presidenza della Corte dei conti in relazione alla nomina del Presidente della Corte dei conti, potrebbe essere investita la Corte costituzionale per risolvere tale controversia?

Gli enti locali

Nell'ambito del Titolo V della Costituzione si trovano due "esclusi" eccellenti: Comuni e Province. La negazione della legittimazione a sollevare conflitto per gli enti locali cosiddetti minori è un dato costante nella giurisprudenza costituzionale: da sempre la Corte ha ritenuto infatti che un ente locale non può essere riconosciuto come potere dello Stato, in quanto tale nozione può estendersi "a figure esterne all'organizzazione dello Stato nei soli casi in cui queste esercitino poteri che rientrano nello svolgimento di più ampie funzioni, i cui atti finali siano imputati allo Stato-autorità". Riferendosi in particolare all'ente Provincia, nelle ordinanze nn. 101 del 1970 e 380 del 1993, i giudici hanno negato la legittimità in quanto "la provincia non è organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene".

Se tale impostazione poteva ancora essere fondata fino alla fine degli anni Novanta, l'entrata in vigore della riforma del Titolo V avrebbe dovuto, a parere di molti, comportare un cambio di impostazione. Da più parti, infatti, si è rilevato come la maggiore novità della legge cost. 3/2001 consista nella creazione di un sistema policentrico, in cui i soggetti di cui al novellato art. 114 Cost. sono posti su di un piano di equiordinazione; se ciò è vero, non si comprende allora come mai Comuni e Province (le città metropolitane, come noto, esistono ancora solo sulla carta) non possano vedersi riconosciuta anche la medesima garanzia costituzionale che viene riconosciuta alle Regioni ed allo Stato. Non a caso vi è stato chi ha scritto che, insieme alla riforma del Titolo V, il legislatore costituente avrebbe dovuto modificare anche il Titolo VI: certamente sul piano del giudizio di costituzionalità delle leggi e del conflitto tra enti, l'art. 134 Cost. dovrebbe essere effettivamente revisionato, prevedendo esplicitamente gli enti

locali tra i soggetti legittimati; ma se ci si muove nell'ambito dei conflitti interorganici, ben avrebbe potuto la Corte riconoscere la qualifica di poteri dello Stato anche a Costituzione invariata. Invece, i giudici hanno mantenuto l'orientamento giurisprudenziale pre-riforma ed hanno continuato a pronunciarsi, da ultimo nella sent. 84/2009, nel senso della inammissibilità di un conflitto sollevato da un Comune, argomentando sempre che “la nozione di “potere dello Stato”, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, può estendersi – come è stato già chiarito (v., ad es., l'ordinanza 23 maggio 1990) – a figure esterne all'organizzazione dello Stato nei soli casi in cui queste esercitino poteri che rientrano nello svolgimento di più ampie funzioni, i cui atti finali siano imputati allo Stato-autorità”.

Sempre rimanendo nell'ambito del novellato Titolo V è forse opportuno porre mente al fatto che la riforma ha introdotto nell'ordinamento un nuovo soggetto: Roma Capitale. Le stesse considerazioni che si sono fatte rispetto ai Comuni e alle Province non potrebbero essere estese anche al nuovo soggetto?

Un nuovo caso limite: il Parlamento europeo

A dimostrazione di come lo strumento del conflitto di attribuzione abbia subito un notevole incremento non solo quantitativo, bensì anche “qualitativo” prospettando, in concreto, situazioni di scontro che mai prima si sarebbero neppure ipotizzate, nel 2010 la Corte costituzionale si è trovata a pronunciarsi sulla legittimazione a resistere da parte del Parlamento europeo, definendo peraltro il ricorso inammissibile “per assoluta carenza dei requisiti richiesti”.

Con l'ord. 174/2010 la Corte si è pronunciata sul conflitto promosso dal Tribunale ordinario di Firenze nei confronti del Parlamento Europeo, in riferimento alla decisione adottata il 22 aprile 2009, con la quale, in accoglimento della richiesta della Commissione giuridica, è stato deliberato di difendere i privilegi e le immunità del deputato Renato Brunetta. Nell'ordinanza si legge che “il Parlamento Europeo, che ha deliberato di difendere i privilegi e le immunità di un proprio deputato, non può essere parte di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto esso rappresenta una «istituzione dell'Unione», che, al pari di ogni altra istituzione europea, a norma dell'art. 13.2. del Trattato sull'Unione europea, «agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste»”.