ISSN 1826-3534

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

19 MAGGIO 2021

Il filtro di ammissibilità dei conflitti interorganici e l'assenza di contraddittorio. Riflessioni "a tutto tondo"

di Jacopo Ferracuti
Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi Roma Tre

Il filtro di ammissibilità dei conflitti interorganici e l'assenza di contraddittorio. Riflessioni "a tutto tondo"*

di Jacopo Ferracuti
Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi Roma Tre

Abstract [It]: Il contributo analizza la fase di ammissibilità dei giudizi sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, con particolare riguardo all'assenza di ogni forma di contraddittorio. Tale elemento, infatti, oltre a far dubitare della conformità a Costituzione di tale segmento procedurale con precipuo riferimento all'art. 111, co. 2, Cost., rischia di delegittimare il ruolo e l'operato della Corte. Ripercorrendo le tesi sul punto tradizionalmente espresse dalla dottrina, il lavoro intende offrire un punto di vista parzialmente differente.

Abstract [En]: The essay analyzes the phase of admissibility of the judgments concerning conflicts of attribution between State's powers, with particular regard to absence of any form of adversarial. This element, in fact, in addition to casting doubt on the conformity with the Constitution of this procedural segment with particular reference to art. 111, co. 2 Cost., risks delegitimizing the role and work of the Court. Going over the theses traditionally expressed by the doctrine about this point, the work intends to offer a partially different point of view.

Parole chiave: Corte costituzionale; conflitti interorganici; fase di ammissibilità; contraddittorio; art. 111 Cost.
Keywords: Constitutional Court; interorganic conflicts; phase of admissibility; contradictory; art. 111 Cost.

Sommario: 1. I conflitti interorganici: le fonti regolatrici della materia. **2.** La fase di ammissibilità e l'assenza del contraddittorio tra le parti. **3.** L'applicabilità dell'art. 111 Cost. ai giudizi della Corte costituzionale. **4.** L'assenza di contraddittorio e … la rappresentanza in giudizio. **5.** (segue) … gli *amici curiae*. **6.** (segue) … la teorica segretezza del ricorso introduttivo del giudizio. **7.** Il tradizionale dibattito dottrinario. **8.** La tesi della legittimità di un contraddittorio "temperato"… **9.** (segue) … e la necessità di una sua riconsiderazione. **10.** Critica alle tradizionali impostazioni dottrinarie. **11.** Considerazioni conclusive.

1. I conflitti interorganici: le fonti regolatrici della materia

Come è noto, i giudizi sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, di competenza della Corte costituzionale, presentano una strutturazione bifasica.

Infatti, al giudizio di merito, che si svolge a cognizione piena e nel contraddittorio delle parti, si giunge solamente allorché il collegio abbia ritenuto il conflitto ammissibile all'esito di una camera di consiglio non partecipata, ove la decisione viene, cioè, assunta *inaudita altera parte*.

Si tratta di un modello procedimentale che nel panorama della giustizia costituzionale rappresenta un *unicum*, e dalla cui considerazione possono scaturire molteplici riflessioni concernenti i più differenti aspetti.

* Articolo sottoposto a referaggio.

Nel presente elaborato, ci si intende, però, particolarmente soffermare proprio sul descritto elemento rappresentato dalla assenza di contraddittorio che connota la preliminare fase di ammissibilità, in quanto – come si cercherà di mettere in evidenza – aspetto di dubbia conformità a Costituzione.

Per farlo, il punto di partenza dell'analisi non può che essere la considerazione del dato normativo.

In ordine ai conflitti interorganici, le uniche fonti regolatrici della materia devono essere rinvenute nell'art. 134, secondo alinea, Cost., secondo cui la Corte costituzionale giudica "*sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni*", e nell'art. 37 della l. 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), a mente del quale:

"*Il conflitto tra poteri dello Stato è risoluto 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.*

Restano ferme le norme vigenti per le questioni di giurisdizione.

La Corte decide con ordinanza in camera di consiglio sulla ammissibilità del ricorso.

Se la Corte ritiene che esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza dichiara ammissibile il ricorso e ne dispone la notifica agli organi interessati.

Si osservano in quanto applicabili le disposizioni degli articoli 23, 25 e 26.

Salvo il caso previsto nell'ultimo comma dell'art. 20 gli organi interessati, quando non compaiano personalmente, possono essere difesi e rappresentati da liberi professionisti abilitati al patrocinio davanti alle Giurisdizioni superiori" .

A tali disposizioni va, in realtà, aggiunto anche il riferimento, a titolo complementare, all'art. 24 (*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*) delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte* (nel testo risultante, da ultimo, dalla delibera del 8 gennaio 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 22 gennaio 2020, n. 17), ai sensi del quale:

"*1. Il ricorso previsto nell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve contenere l'esposizione delle ragioni di conflitto e l'indicazione delle norme costituzionali che regolano la materia. Il ricorso deve essere sottoscritto e depositato nella cancelleria della Corte ed è registrato a cura del cancelliere in ordine cronologico.*

2. Il Presidente, avvenuto il deposito, convoca la Corte in camera di consiglio ai fini dell'art. 37, comma terzo, della legge sopracitata.

3. Il ricorso dichiarato ammissibile, con la prova delle notificazioni eseguite a norma dell'art. 37, comma quarto, di detta legge, è depositato nella cancelleria della Corte entro il termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione.

4. Entro il termine perentorio di venti giorni dal decorso del termine di cui al comma precedente ha luogo la costituzione in giudizio. Per i successivi atti del processo si applicano gli articoli 3, 4, commi da 1 a 6, 4-bis, 4-ter, 5, 6, 7, 8, 9, commi 9, commi 2, 3 e 4, e da 10 a 17.

5. Per la rappresentanza e per la difesa in giudizio si applica la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

6. La rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo".

2. La fase di ammissibilità e l'assenza del contraddittorio tra le parti

La lettura in combinato disposto delle disposizioni appena riportate delinea all'evidenza il quadro sopra raffigurato: la fase preposta allo scrutinio di ammissibilità dei conflitti viene svolta in assenza di qualsivoglia forma di contraddittorio.

L'elemento è di notevole rilevanza sotto molteplici punti di vista.

In primo luogo, infatti, esso sembra significativamente ostare a che la delibazione preliminare della Corte possa dirsi integrare gli estremi dell'"attività giurisdizionale" quale intesa ai sensi dell'art. 111 Cost. e che, quindi, correlativamente, possa parlarsi di "giudizio" di ammissibilità, dovendosi piuttosto, e più propriamente, fare riferimento alla "fase" di ammissibilità.

Il contraddittorio, invero, è notoriamente un elemento irrinunciabile di qualsivoglia giudizio.

Non a caso, l'art. 111 del testo costituzionale prevede che "*Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti*".

Per contro, invece – e come visto – l'art. 24 delle *Norme integrative* si limita a prevedere al co. 2 che una volta avvenuto il deposito del ricorso, al fine di prendere una decisione sull'ammissibilità, "*Il Presidente … convoca la Corte in camera di consiglio*", nell'ambito della quale, come ha chiarito lo stesso giudice dei conflitti, l'attività del collegio "*deve limitarsi a una verifica sommaria, senza contraddittorio*", sull'esistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità del conflitto sollevato[1].

Il vaglio della Corte, dunque, avviene *inaudita altera parte*, quando, per contro, e per anticipare le conclusioni, una volta consacrato al livello più elevato della gerarchia delle fonti il canone del contraddittorio, una lettura costituzionalmente orientata del citato art. 24 delle *Norme integrative* dovrebbe indurre a consentire il pieno esplicarsi, già nella fase preliminare, di un confronto almeno scritto tra le parti, con possibilità di audizione anche orale del ricorrente, quantomeno nei casi in cui se ne faccia espressa richiesta.

Ora, come più approfonditamente si esporrà nel prosieguo, parte della dottrina si è profusa nello sforzo di individuare e giustificare le ragioni sottese alla mancanza di contraddittorio in questa fase, facendo sostanzialmente leva sulla natura del giudice costituzionale e sulla soggettività delle parti ricorrente e resistente nei conflitti di attribuzione, con argomenti anche suggestivi[2].

[1] Cfr., *ex multis*, ordinanza n. 470 del 1995, in *Giur. cost.*, 1995, II, p. 3613 ss.

[2] Come si avrà ampiamente modo di approfondire nel corso della trattazione che segue, il riferimento è principalmente a E. BETTINELLI, *Qualche osservazione controcorrente sul valore* non definitivo *delle ordinanze di ammissibilità dei ricorsi relativi ai conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in n A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *La*

Si tratta, però, di intuizioni che, oltre a dover oggi essere rimeditate anche nel merito (come pure si vedrà), sembra siano strettamente legate alla questione preliminare concernente la stessa applicabilità dell'art. 111 Cost. anche ai giudizi della Corte[3].

Pur rimandando la soluzione del problema al paragrafo che segue, già alla luce di quanto premesso, pare comunque potersi pervenire a una prima conclusione.

A voler infatti assumere la citata norma costituzionale come parametro, sembra che nel caso della fase di ammissibilità dei conflitti interorganici ben possa trovare applicazione il sillogismo che riconosce l'esistenza della giurisdizione in presenza di un processo[4] e l'esistenza del processo in presenza di contraddittorio[5], in tal modo ravvisandosi un nesso inscindibile tra il riconoscimento di un'attività giurisdizionale e il pieno esplicarsi del confronto dialettico delle parti, nel senso che, in difetto del secondo elemento, anche il primo non potrebbe dirsi sussistente[6].

Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato, Torino, 1993, in particolare pp. 4-5, ove l'Autore, con peculiare riguardo ai conflitti di attribuzione, muove dal presupposto che la Corte costituzionale non può essere assimilata ai giudici comuni, in quanto organo di chiusura dell'ordinamento, depositario della massima saggezza interpretativa, le cui decisioni vengono assunte nell'interesse della legittimità dell'ordinamento, di modo che solo indirettamente possono soddisfare gli interessi delle parti, da individuarsi, peraltro, sempre e comunque in poteri dello Stato, e non in privati che difendono interessi propri. Su queste basi, l'Autore ritiene che lo scenario processuale peculiare in cui il giudice costituzionale si trova a operare faccia sì che la regola del libero confronto di argomenti e interpretazioni davanti a un giudice terzo, nei giudizi sui conflitti costituzionali, debba essere quantomeno temperata. A sostegno dell'assunto, viene, altresì, osservato come in simili giudizi i parametri di valutazione della Consulta siano integrati dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali e dai significati che di essi sono stati posti dal medesimo giudice costituzionale, di modo che non parrebbe fuori sistema che alcune questioni pregiudiziali all'instaurazione di tali giudizi possano essere definite *ex autoritate* dalla Corte in camera di consiglio: in questa prospettiva, secondo l'Autore, dovendo la Corte compiere accertamenti di tipo obiettivo, non sarebbe in definitiva imprescindibile il ricorso al contraddittorio.

[3] In particolare, infatti, l'impostazione di Bettinelli sembra scontrarsi con quella di quanti, (soprattutto) dai primi due commi dell'art. 111 Cost., hanno ritenuto di dover ricavare la conferma della sussistenza, nell'ordinamento costituzionale italiano, del principio dell'unicità della giurisdizione, sostenendo che, per effetto del nuovo testo della disposizione costituzionale, tutti i tipi di processo vengono accomunati dal loro necessario svolgimento secondo il canone oggettivo del giusto processo. Cfr., in tal senso: G. SILVESTRI, *Giudici ordinari, giudici speciali e unità della giurisdizione nella Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, III, Milano, 1988, 707 ss; ID., *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, p. 28 ss.

[4] Cfr. S. SATTA, *Giurisdizione (nozione generale)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 2001, in particolare p. 224 ss.; A.A. DALIA-G. PIERRO, *Giurisdizione penale*, in *Enc. giur.*, XV, 1989, p. 9; M. BOATO, *I principi del "giusto processo" tra la bicamerale e le nuove tendenze parlamentari*, in *Rass. Parl.*, 1999.

[5] Sul contraddittorio paritetico quale elemento che contraddistingue il processo, cfr. E. FAZZALARI, *Procedimento e processo (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, p. 4 ss.

[6] Cfr. M. CECCHETTI, *Giusto processo (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, Agg., V, Milano, 2001, p. 615, il cui ragionamento, per la chiarezza di esposizione, merita di essere riportato espressamente: "*Dall'estensione del campo di applicazione del giusto processo e dei connotati essenziali che lo caratterizzano – espressamente riferiti alla giurisdizione unitariamente e complessivamente considerata – sembra possibile ricavare alcune implicazioni generali a conferma di tesi già sostenute in dottrina e che oggi trovano un più solido ed esplicito fondamento costituzionale nei primi due commi dell'art. 111. La prima implicazione è che senza processo non vi è giurisdizione, nel senso che la funzione giurisdizionale si attua e si realizza necessariamente attraverso le forme e gli strumenti del processo. La seconda implicazione è che non vi è processo senza contraddittorio paritetico, ossia senza che vi siano almeno due parti, destinate a subire (rispettivamente) gli effetti favorevoli e sfavorevoli della decisione finale, alle quali sia data la possibilità di confrontarsi paritariamente al fine di incidere sul contenuto di tale decisione*".

L'osservazione sta a dimostrare come, già di per sé, il dato, incontrovertibile, dell'assenza del contraddittorio dia luogo a una conseguenza di non poco conto, in quanto sembra impedire la possibilità di ricondurre il segmento procedimentale di cui si discorre nel novero dei "giudizi", da intendersi come procedimenti in cui si esercitano funzioni giurisdizionali[7].

Il che è un paradosso se – come si ritiene, per le motivazioni di cui a breve – anche in relazione alla fase di ammissibilità valgono (o, almeno, dovrebbero valere) i precetti dell'art. 111 Cost.

In ogni caso, dalla considerazione dell'esistenza di un paradosso alla configurazione di un dubbio di legittimità costituzionale, il passo è breve e (sembra potersi dire) consequenziale.

A ben vedere, infatti, la caratteristica di cui si fa questione induce a far dubitare della stessa conformità alla carta costituzionale dell'intera fase di ammissibilità dei conflitti.

3. L'applicabilità dell'art. 111 Cost. ai giudizi della Corte costituzionale

Al riguardo, prima di esporre quelle che con riguardo ai precetti costituzionali sono le perplessità legate alla configurazione della fase in esame, si impone una necessaria premessa.

Infatti, per poter dubitare della conformità all'art. 111 Cost. della fase di ammissibilità, con particolare riguardo all'elemento del contraddittorio, occorre, ovviamente, che tale parametro sia effettivamente applicabile anche ai giudizi sui conflitti.

Ebbene, chi scrive – nonostante i dubbi da taluno evidenziati in dottrina[8] – ritiene che il citato art. 111 Cost. sia generalmente estendibile, quanto a portata applicativa, anche al settore della giustizia costituzionale o, meglio ancora, all'*intero* settore.

Per quanto, infatti, sia piena la consapevolezza che, nel nostro ordinamento, la Corte non rappresenti un organo prettamente (*rectius,* solamente) giurisdizionale, incarnando piuttosto un duplice ruolo che le fa assumere una veste allo stesso tempo politica e giurisdizionale, in un binomio che le consente di assumere un (fondamentale) ruolo di bilanciamento, o di stabilità, della forma di governo, tuttavia, elementi utili a

[7] Non è un caso che le decisioni che concludono il vaglio di ammissibilità non risultino definitive, ben potendo essere riviste nella successiva fase che la Corte stessa qualifica "a contraddittorio integro": cfr., *ex multis*, C. cost., ordinanza n. 391 del 2001, in *Giur. cost.*, 2001, III, p. 3851 ss.; id., ordinanza n. 418 del 2001, in *Giur. cost.*, 2001, III, p. 3983 ss.

[8] I dubbi espressi riguardo alla applicabilità del principio del giusto processo anche alla giustizia costituzionale sono generalmente da ricondurre a diverse ragioni, tra cui, prevalentemente, alla peculiarità che connota la natura giuridica della giustizia costituzionale che, come è stato già più volte evidenziato, ha una connotazione sia politica, sia giurisdizionale, nonché alla stessa locuzione "giustizia costituzionale", posto che in essa si è soliti comunemente indicare una pluralità di funzioni, tra loro abbastanza eterogenee (ossia, il giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi, la risoluzione dei conflitti di attribuzione, il giudizio sulla messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica, il giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo), per cui – si dice – anche ove si ammettesse l'applicabilità del principio del giusto processo a una sola delle funzioni citate, questo non implicherebbe la sua estensibilità più o meno automatica a tutte le altre.

propendere per l'applicazione ai suoi giudizi dei principi di cui all'art. 111 Cost. sembra possano trarsi sia dal diritto positivo, che dalla considerazione della giurisprudenza, costituzionale e sovranazionale.

Si tratta di elementi che sono idonei a dimostrare la natura dell'art. 111 Cost. quale norma di carattere processuale, i cui primi due commi almeno (in base ai quali "*La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata*") dovrebbero essere considerati applicabili a qualsiasi esercizio di funzione giurisdizionale, ossia civile, penale, amministrativa, tributaria e, per l'appunto, costituzionale.

In proposito, infatti, per ciò che anzitutto attiene al *diritto positivo*, di rilievo appare il fatto che l'art. 37 della l. n. 87 del 1953, al co. 5, rinvii, in quanto applicabili, alle disposizioni degli artt. 23, 25 e 26.

Si tratta delle norme che regolano il giudizio di legittimità in via incidentale, ove, con riferimento a tale competenza della Corte, più volte compare l'utilizzo delle locuzioni "giudizio", "giudice", "autorità giurisdizionale", "causa".

Lo stesso art. 24 delle *Norme integrative*, del resto, con specifico riferimento ai conflitti, parla di "processo".

Allo stesso modo, ancora, con riferimento alla Corte, tanto le leggi di settore, (*in primis*, la l. n. 87 del 1953), quanto, a monte, la stessa Costituzione, fanno utilizzo di una terminologia (quella che ricomprende le espressioni "giudizi", "Corte" o "giudici" con riferimento ai suoi componenti) che sembra fugare ogni dubbio in ordine alla fondamentale connotazione giurisdizionale della sua funzione.

Ma al di là di simile argomento letterale, anche gli ulteriori elementi, oggettivi e soggettivi, che si rinvengono nell'ambito della relativa disciplina costituzionale e legislativa appaiono propendere a favore di una configurazione della Corte di tipo giurisdizionale (o comunque precipuamente tale): in tal senso, ad esempio, le stesse pronunce che la Consulta è chiamata ad adottare assumono il *nomen juris* tipico degli atti giurisdizionali, ossia quello di sentenze o ordinanze, e anche rispetto a tali decisioni vige l'obbligo di motivazione[9].

Su questa base, una volta riconosciuto il carattere giurisdizionale (o, comunque, prevalentemente tale) della giustizia costituzionale, sembra, allora, potersi affermare l'applicabilità dell'art. 111 Cost anche ai relativi giudizi, ivi inclusi quelli in materia di conflitti tra poteri.

[9] Di tale avviso è G. AZZARITI, *Corte costituzionale e autorità giudiziaria (del giudice costituzionale come giudice)*, in *Foro it.*, 2000, V, pp. 35-36, secondo cui un sicuro argomento idoneo a deporre a favore del carattere giurisdizionale della giustizia costituzionale si potrebbe desumere proprio dalle decisioni della Corte che, afferma l'Autore, "*appartengono pur sempre – per forma, struttura e stile – al genere delle pronunce giurisdizionali e dunque devono necessariamente seguire il sistema logico e argomentativo proprio dell'ordine giuridico*".

Si è, infatti, dell'avviso che l'opinione a ciò contraria[10] possa essere superata dall'apprezzamento, oltre che del diritto positivo, anche degli ulteriori indicatori cui si è fatto cenno in apertura di paragrafo.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla considerazione della *giurisprudenza costituzionale*.

È la Corte stessa, infatti, ad aver mostrato una generale propensione a "giurisdizionalizzare" la giustizia costituzionale, e quindi a renderla oggetto di applicabilità dei principi che sono tipicamente sottesi alla funzione giurisdizionale.

In tal senso, rileva in primo luogo l'intervenuto auto-riconoscimento da parte della Corte della propria natura di giudice *a quo*, ossia di organo che, in quanto abilitato a sollevare questioni di legittimità costituzionale, presenta i requisiti oggettivi e soggettivi della giurisdizione[11].

Ma altrettanto rilevanti sono anche le aperture che, proprio in relazione al principio del contraddittorio, sembra possibile rinvenire nelle pronunce della Consulta nella stessa materia di conflitti costituzionali, e non solo.

In quest'ottica, ad esempio, con l'ordinanza n. 264 del 2000, la Corte ha affermato di non poter prendere in esame la legittimazione a intervenire nel procedimento, sin dalla fase di delibazione circa l'ammissibilità del ricorso, della persona offesa dall'atto generativo del conflitto, e ciò solo perché l'atto in questione presentava delle carenze formali e sostanziali che impedivano di considerarlo "*valido atto di promovimento di un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*"[12].

Se avesse voluto, la Corte ben avrebbe potuto negare alla radice la sussistenza di tale legittimazione, come pure in altre occasioni ha mostrato di fare (cfr. le ordinanze nn. 284 del 2008 e 120 del 2009, di cui si dirà *infra*).

Ma, in ogni caso, l'apertura del giudice dei conflitti verso la possibilità di applicare i principi del giusto processo anche ai propri giudizi sembra comunque maggiormente rinvenibile nella sentenza n. 76 del 2001[13]. Con essa, infatti, nell'ambito del conflitto promosso da una Regione nei confronti dello Stato a sostegno della insindacabilità delle opinioni espresse da un componente del Consiglio regionale, la Corte ha ritenuto ammissibile la costituzione in giudizio del soggetto ritenutosi diffamato, così garantendo

[10] Secondo M. CECCHETTI, *Giusto processo* …, *cit.*, p. 615, proprio con riferimento ai conflitti interorganici, l'applicabilità indiscriminata del principio della "terzietà e imparzialità" del giudice di cui al nuovo art. 111 Cost. "*renderebbe a priori impraticabile per la stessa Corte lo strumento del conflitto nei confronti di altri poteri dello Stato*".

[11] Come spiega F. MODUGNO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma, IV ed., 2019, p. 793, i requisiti oggettivi e soggettivi della giurisdizione sono posseduti da quanti decidano definitivamente sull'applicazione di una norma legislativa, in posizione di assoluta terzietà rispetto alle parti e in contraddittorio con esse.

[12] In *Giur. cost.*, 2000, p. 2088.

[13] In *Giur. cost.*, 2001, p. 488 ss., con note di R. ROMBOLI, *Immunità per le opinioni espresse dai parlamentari e dai consiglieri regionali e tutela del terzo danneggiato: un importante mutamento della giurisprudenza costituzionale, in attesa di un altro più significativo*, *ivi*, p. 496 ss.; G. GEMMA, *Intervento dei soggetti privati nei conflitti di attribuzione fra Stato e regioni: la Corte dà il via libera*, *ivi*, p. 509 ss.; A. CONCARO, *Conflitti costituzionali e immunità: anche le parti private vanno tutelate nel giudizio innanzi alla Corte*, *ivi*, p. 515 ss.

l'estensione della garanzia del contraddittorio anche in un giudizio avente come oggetto un conflitto di attribuzione intersoggettivo, tra enti.

Da questa generale tendenza favorevole all'esplicazione del contraddittorio non è andata esente neppure la funzione relativa al vaglio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo[14].

Quel che va particolarmente evidenziato è che simile atteggiamento di apertura del giudice costituzionale italiano non rappresenta certo il frutto della casualità, quanto, piuttosto, delle sollecitazioni in tal senso provenienti dalla *giurisprudenza sovranazionale*, e in particolare della Corte europea dei diritti dell'uomo, che, a chiare lettere, dal canto suo, ha affermato l'applicabilità dei principi del giusto processo di cui all'art. 6 della Convenzione[15] anche ai giudizi che si svolgono dinanzi alle Corti (o Tribunali, che dir si voglia) costituzionali[16].

In questo senso, anzi, la Corte di Strasburgo ha perseguito un vero e proprio processo di interpretazione estensiva del citato art. 6[17]. Tanto è vero che le garanzie dell'equo processo ivi sancite sono state

[14] Nell'ambito della giurisprudenza in materia referendaria, invero, si rinviene il dato del progressivo ampliamento dei soggetti legittimati al contraddittorio oltre al comitato promotore e al Governo, dovendosi considerare il vaglio che la Corte è chiamata a svolgere, anch'esso, un giudizio avente carattere giurisdizionale da condursi nelle forme tipiche del processo. Sul punto sia consentito il rinvio a C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 954 ss.; G. CERRINA FERONI, *Il contraddittorio nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi, Atti del seminario di Milano svoltosi il 16 e 17 maggio 1997*, V. ANGIOLINI (a cura di), Torino, 1998, p. 401 ss.; nonché M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna-Roma, 2005, p. 510 ss., ove è evidenziato come l'iniziale preclusione della Corte all'intervento dei terzi nel procedimento referendario non sia stata superata per effetto di una graduale evoluzione della giurisprudenza costituzionale, bensì con una "*drastica rottura: con la sent. n. 21 del 2000, infatti, senza che in passato vi fosse stato il minimo accenno di ripensamento, la Corte ha completamente mutato indirizzo, consentendo anche a soggetti diversi da quelli menzionati dall'art. 33, comma 3, della l. n. 352 del 1970 di intervenire nel giudizio di ammissibilità*".

[15] Ai sensi dell'art. 6 par. 1, CEDU: "*Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia*".

[16] In particolare, a fungere da impulso per le ricordate pronunce della Corte costituzionale è stata la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo resa nella causa *Ruiz-Mateos v. Spagna*, del 23 giugno 1993, con cui la Corte ha condannato la Spagna per violazione dell'art. 6, co. 1, della CEDU, in quanto in un giudizio di legittimità costituzionale avente a oggetto una legge-provvedimento, la parte privata del giudizio *a quo* non aveva potuto costituirsi nel processo costituzionale, mentre aveva potuto farlo lo Stato. In tal modo, i giudici di Strasburgo hanno avuto modo di affermare che quando sia stata emanata una legge che riguardi direttamente una cerchia ristretta di persone occorre, in via di principio, garantire loro un libero accesso alle osservazioni delle altre parti e una effettiva possibilità di esaminarle.

[17] Si tratta di un processo che, come sottolineato ad esempio da R. IBRIDO, *Intorno all'"equo processo costituzionale": il problema della operatività dell'art. 6 CEDU nei giudizi dinanzi ai Tribunali costituzionali*, in *Rivista AIC*, 1/2016, p. 6, risulta perfettamente coerente "*con un criterio interpretativo in più occasioni ribadito dalla Corte EDU: in una società democratica, il diritto a una equa amministrazione della giustizia occupa una posizione di tale rilievo che una interpretazione restrittiva dell'art. 6 equivarrebbe a un inammissibile aggiramento dello spirito e della ratio della Convenzione*". In quest'ottica, oltre alla già citata sentenza resa nella causa *Ruiz-Mateos v. Spagna*, può ricordarsi, a titolo esemplificativo, anche la sentenza *Süssmann c. Germania* del 16 settembre 1996, con cui la Corte europea ha applicato la guarentigia della ragionevole durata del processo anche ai giudizi

direttamente applicate, ad esempio, al *Tribunal Consistucional* spagnolo, nonché al *Bundesverfassungsgericht*, ossia il Tribunale costituzionale federale tedesco.

L'elemento è sicuramente degno di considerazione.

Considerato, infatti, che l'art. 6 CEDU riprende i contenuti dell'art. 111 Cost., di cui il primo rappresenta la fonte di ispirazione, e tenuto, altresì, conto che – come detto – le guarentigie contemplate dalla disposizione sovranazionale sono già state applicate ad altri giudici costituzionali dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, non si vede allora perché alla Corte costituzionale italiana e relativi procedimenti non possano egualmente trovare applicazione.

Alla luce di tutti gli elementi sin qui considerati, sembra, quindi, in definitiva, arduo escludere l'applicabilità dei precetti sanciti dall'art. 111 Cost., in quanto principi supremi dell'ordinamento, anche al settore della giustizia costituzionale complessivamente considerato[18].

4. L'assenza di contraddittorio e … la rappresentanza in giudizio

Quanto sopra legittima, dunque, le seguenti considerazioni.

Ora, con particolare riguardo alla materia dei conflitti di attribuzione, il discorso concernente il contraddittorio si interseca strettamente con quello relativo alla rappresentanza in giudizio, con specifico riguardo alla coincidenza, o meno, dell'organo titolare della funzione riconducibile al potere, con quello capace di stare in giudizio innanzi alla Corte.

La questione rinviene la propria genesi nella originaria prospettazione legislativa dei giudizi in questione come contrasti inerenti alla sola *vindicatio potestatis* nell'esercizio della funzione amministrativa, e non anche come conflitti da *menomazione* di competenze (ossia, sull'uso concreto del potere e sulla possibile violazione delle attribuzioni costituzionalmente tutelate).

Come è stato evidenziato in dottrina, con il rafforzamento del riconoscimento dell'ammissibilità dei conflitti interorganici (avvenuto con le ordinanze nn. 228 e 229 del 1975[19]), l'orientamento pressoché costante della giurisprudenza costituzionale all'esclusione della possibilità di svolgimento del contraddittorio, anche per effetto del diniego alla possibilità di intervento di soggetti terzi, "*ha assunto dimensioni talora giuridicamente drammatiche*"[20].

costituzionali non preceduti da un contenzioso dinanzi gli organi giurisdizionali, sul presupposto dell'impossibilità di considerarli come un'estensione dei procedimenti che si svolgono dinanzi ai giudici comuni.

[18] Di tale avviso sono anche A. PIZZORUSSO, *sub Art. 102 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* a *cura di G. Branca*, Bologna-Roma, 1981, p. 197, e R. GUASTINI, *sub Art. 101 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* a *cura di G. Branca*, Bologna-Roma, 1981, 182; ID., *Il giudice e la legge. Lezioni di diritto costituzionale*, 1995, p. 849.

[19] In *Giur. cost.*, 1975, p. 1688 ss. e p. 1692 ss.

[20] Così afferma L. CALIFANO, *Il contraddittorio nel processo costituzionale incidentale*, Torino, 2003, p. 16 ss., la quale pone, altresì, in evidenza come l'atteggiamento di chiusura verso l'ipotesi dell'estensione del contraddittorio nei confronti di terzi interessati abbia rappresentato una costante relativamente ferma della giurisprudenza costituzionale, integrando un

Senonché, il tradizionale indirizzo di chiusura che la Corte ha mantenuto rispetto all'esplicazione del contraddittorio nella fase di ammissibilità dei conflitti interorganici dovrebbe, però, essere oggi ritoccato alla luce del nuovo art. 111 Cost.

Ciò che, in verità, e seppur timidamente, la Corte stessa ha mostrato di fare con la già citata sentenza n. 76 del 2001, laddove – e ancorché nell'ambito di un conflitto intersoggettivo – ha ammesso l'intervento della parte che si assumeva lesa dalle opinioni espresse nella vicenda di cui era causa[21]: una scelta che, secondo il giudice dei conflitti "*d'altra parte, è ulteriormente avvalorata dalla circostanza che l'esigenza del contraddittorio – fortemente riaffermata dalla nuova formulazione del secondo comma dell'art. 111 della Costituzione – si riflette anche sul piano della partecipazione al giudizio riservato a questa Corte, derivando da esso la risoluzione di un tema del tutto "pregiudiziale", quale è quello relativo alla sussistenza o meno nel caso concreto del potere di agire*".

Ad avviso di chi scrive, tale considerazione, anche se effettuata nell'ambito di una diversa tipologia di conflitto costituzionale, dovrebbe a maggior ragione valere proprio con riguardo ai conflitti tra poteri, e già per la relativa fase di ammissibilità preliminare al giudizio vero e proprio. Rispetto a essa, infatti, la mancata esplicazione del contraddittorio sembra porsi in contrasto con l'art. 111 Cost., il quale – si ricordi – impone, invece, che tale garanzia venga assicurata anche in relazione alle decisioni da adottarsi in camera di consiglio.

Anche il procedimento camerale dovrebbe, cioè, assicurare l'esplicarsi del confronto dialettico tra le parti e – pare potersi aggiungere – tanto più in casi come quello dei conflitti, ove la decisione da assumersi all'esito della camera di consiglio incide irretrattabilmente sulla stessa possibilità di passare allo scrutinio del merito della domanda.

Del resto, simile principio è ricavabile dalla stessa considerazione della giurisprudenza della Consulta, la quale, anche dopo la novella del 1999, ha sì ribadito, pure in relazione a controversie coinvolgenti la titolarità di diritti soggettivi, la piena compatibilità costituzionale dell'opzione del legislatore processuale in favore del rito camerale, ma alla necessaria condizione che "*il modello processuale previsto dal legislatore, nell'esercizio del potere discrezionale di cui egli è titolare in materia ..., sia tale da assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, lo svolgimento di un'adeguata attività probatoria, la possibilità di avvalersi della difesa tecnica, …*"[22].

In tal modo, la Corte ha confermato un orientamento risalente nel tempo[23].

orientamento – come espressamente indicato nella pronuncia n. 426 del 1999 – rivolto al mantenimento del "tono costituzionale" del conflitto

[21] In quel caso, in tema di immunità di cui all'art. 122, co. 4, Cost., la Corte richiama, per analogica, la ricca giurisprudenza formatasi con riferimento all'art. 68 Cost.

[22] Cfr. C. cost., ordinanza n. 170 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, III, p. 1898 ss., confermata dall'ordinanza n. 19 del 2010, in *Giur. cost.*, 2010, I, p. 294.

[23] Cfr. C. cost., sentenza n. 202 del 1975, in *Giur. cost.*, 1975, II, p. 1573 ss.

Al riguardo, infatti, per quanto di interesse, occorre ricordare come, già nel lontano 1972, Manlio Mazziotti avesse appuntato l'attenzione sui conflitti proprio in relazione alla assenza di contraddittorio che caratterizza la prima fase dei relativi giudizi, mettendo in evidenza come tale elemento si richiamasse a ordinamenti estinti, ispirati al principio della *justice retenue*, e come non fosse, quindi, più confacente con il nostro sistema di giustizia costituzionale[24].

Su questa base, e sul presupposto che la *ratio* dell'art. 134, nella parte attinente ai conflitti, fosse quella di tutelare il prestigio dello Stato[25], l'Autore aveva messo in evidenza la non conformità con tale esigenza della delibazione preliminare, proprio perché svolta *inaudita altera parte*[26].

Simile argomento è stato ritenuto da altra dottrina non sufficientemente provante la violazione di regole di rango costituzionale, sulla base dell'affermazione per cui il carattere liminare della decisione della Corte sull'ammissibilità del conflitto, con connessa possibilità di riproposizione dello stesso senza limiti di tempo, finisse, di fatto, per attenuare la portata dei rilievi mossi contro la mancata esplicazione, in quel segmento, del contraddittorio.

Nonostante ciò, per stessa ammissione di tale corrente di pensiero, l'assunto non era comunque idoneo a eliminare il buon fondamento dell'orientamento contrapposto, "*in quanto la decisione preliminare sull'ammissibilità è destinata a influenzare, per lo meno sul piano psicologico, le eventuali successive decisioni della stessa Corte in ordine al rapporto dedotto*"[27].

A sua volta poi, tale dottrina, identificativa della natura solo interlocutoria della fase di ammissibilità quale motivo di attenuazione delle critiche dottrinali mosse avverso la carenza di contraddittorio, è stata da altri tacciata di debolezza strutturale: è stato, infatti, sottolineato come, in ogni caso, una violazione del canone in discussione viene comunque a verificarsi ogni qual volta la Corte dichiari, già *in limine litis*, l'inammissibilità il conflitto (ipotesi in cui la parte ricorrente viene a soffrire il maggior danno)[28].

---

[24] Cfr. M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, II, Milano, 1972, in particolare p. 144 ss.; nonché, ID., *Il procedimento e la decisione sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, III, Padova, 1973, p. 1817 ss. In tal senso, anche S. BARTOLE, *La Corte, la sua storia e le tentazioni della* justice retenue, in *Giur. cost.*, 1981, II, p. 1675.

[25] Di questo avviso erano anche: R. ANGELONI – L. DI TRANI – M. SANTORI RUGIU, *Formulario di giustizia costituzionale*, Milano, 1957, p. 151.

[26] Nello specifico, nelle opere richiamate *supra*, *sub* nota n. 24, Mazziotti assumeva a termine di paragone i giudizi preliminari sull'ammissibilità del ricorso che avevano luogo dinanzi alla Corte di cassazione, civile e penale (sulla base degli artt. 375 c.p.c. e 531 c.p.p., *ratione temporis* vigenti), in quanto procedimenti nei quali a venir meno era solo il carattere dell'oralità, ferma restando la garanzia dell'esplicazione del contraddittorio.

[27] Cfr. F. SORRENTINO, *sub art. 137*, *La disciplina del procedimento nei conflitti tra poteri*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna-Roma, 1981, p. 480.

[28] R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, p. 160.

Così impostati i termini della questione, per quanto autorevole sia il tentativo operato da parte della dottrina di mitigare la rilevanza del contraddittorio nella fase di ammissibilità dei conflitti[29], non sembra comunque irrilevante evidenziare come simili tentativi si collochino in un momento cronologico anteriore alla novella dell'art. 111 che ha costituzionalizzato il principio del giusto processo, imponendone, sotto l'angolo di visuale di interesse, lo svolgimento sempre e comunque nel contraddittorio delle parti.

Si ritiene, anzi, particolarmente felice l'intuizione della prima dottrina, la quale ha appuntato la gravità della violazione della regola del contraddittorio nel compito, riservato alla Corte, di stabilire se esista la materia di un conflitto la cui risoluzione sia a essa demandata: secondo tale impostazione, il *vulnus* dovrebbe essere individuato nel fatto che nello svolgimento di tale attività, la Corte, lungi dall'esaminare questioni meramente formali, effettuerebbe un'indagine che attiene al merito stesso della controversia[30].

Senonché, muovendo dal medesimo presupposto, e giungendo alla stessa conclusione, si è dell'avviso per cui la questione vada diversamente rivista.

Infatti, sotto tale specifico profilo, al di là della violazione che dell'art. 111 Cost. pare comunque venirsi a determinare ogni qual volta in cui all'esito della camera di consiglio la Corte opti per l'inammissibilità del conflitto sollevato[31], sembra che le perplessità maggiori – e su cui si tornerà nel prosieguo – debbano comunque essere individuate in tutti i casi in cui con la medesima ordinanza la Corte, lungi dal rendere una mera pronuncia di rito, finisca per "sconfinare" nel merito della questione.

Che la Corte abbia questa tendenza è, del resto, risaputo e riconosciuto dal medesimo giudice dei conflitti. Con la sentenza n. 116 del 2003, infatti, la Consulta ha espressamente ammesso come "*Il legislatore del 1953 ha dunque conferito alla Corte costituzionale, in sede di delibazione sull'esistenza della "materia di un conflitto", un potere*

[29] Il riferimento è, come già si è anticipato *supra*, *sub* nota n. 2, e come meglio si vedrà, a E. BETTINELLI, *Qualche osservazione controcorrente* …, *cit.*, p. 1 ss.

[30] Cfr. M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione* …, *cit.*, p. 146, nonché ID., *Il procedimento e la decisione* …, *cit.*, p. 1822.

[31] La stessa affermazione non sembra possa essere riferita, almeno non in maniera tanto netta, ai casi in cui la Corte dichiari ammissibile il conflitto, posto che in questo caso si dà luogo a un procedimento potremmo dire "a contraddittorio differito". Infatti, se il conflitto viene reputato ammissibile, le garanzie processuali che pure sono mancate nel corso della fase di ammissibilità, quantomeno vengono parzialmente recuperate: in tal caso, invero, esse non difettano in modo assoluto, bensì sono solamente postergate al momento dell'apertura della fase a cognizione piena, nell'ambito della quale i poteri dello Stato confliggenti, nel contraddittorio tra di essi, vengono giudicati da un giudice terzo e imparziale. La circostanza è stata evidenziata da D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Fonti normative. Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale*, Trento, 1994, p. 167: "*La configurazione del giudizio di ammissibilità come una sommaria delibazione sembra giustificare effetti che collidono con comuni esigenze di giustizia. La sommarietà dell'esame non sembra corrispondere al modello comportamentale consueto che deve essere osservato da un Giudice per decretare la definitiva conclusione di un giudizio: ciò perché il giudice, di norma, deve farsi carico di esaminare le questioni sollevate in modo adeguato. Forse una sommaria delibazione potrebbe apparire tollerabile nel caso di pronunzia di ammissibilità, a causa della non definitività della decisione; di certo non lo sarebbe nel caso della pronunzia di inammissibilità che, invece, è conclusiva del giudizio*".

molto ampio di individuazione dei profili soggettivi e di qualificazione del thema decidendum *del conflitto, tale addirittura da rischiare talvolta di investire gli aspetti di merito della questione*"[32].

Che però, su questa base, possa adottare simili pronunce, senza il preventivo esplicarsi del confronto dialettico tra le parti, sembra troppo.

[32] Cfr. C. cost., sentenza n. 116 del 2003, in *Giur. cost.*, 2003, I, 904 ss. pronuncia con la quale la Corte giunge ad affermare la possibilità, già in sede di valutazione sull'ammissibilità, o meno, del confitto, di toccare aspetti propri della fase di merito, anche in virtù della valorizzazione dei lavori preparatori della l. n. 87 del 1953: "… *come potrebbe anche lasciare supporre la reiezione -nel corso dei lavori parlamentari sulla legge n. 87 del 1953- dell'emendamento dei senatori Mastino e Oggiano diretto appunto a limitare l'esame della Corte, in sede di ammissibilità, alle sole condizioni e forme del ricorso (I legislatura, Atti Senato 12 marzo 1949)*" (cfr. punto n. 4 del *Considerato in diritto*). Come si specifica in L. MEZZETTI – M. BELLETTI – E. D'ORLANDO – E. FERIOLI, *La giustizia costituzionale*, Padova, 2007, p. 484, del resto, l'ammissibilità deve intendersi in senso ampio, comprendente non solo le questioni meramente procedurali (come la sussistenza della legittimazione e dell'interesse), ma anche questioni di merito in senso proprio.

Tanto più in casi, come quello tipicamente rappresentato dalla famigerata ordinanza n. 17 del 2019[33], in cui pur essendo stata adottata come un'ordinanza, la pronuncia che la Corte ha adottato si è risolta, a tutti gli effetti, in una vera e propria sentenza di merito (di rigetto)[34].

[33] Nel caso trattato dalla Corte con l'ordinanza in questione, il conflitto era stato originato dal ricorso proposto da trentasette senatori di opposizione in relazione alle modalità di approvazione del disegno di legge di «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»: in particolare, i ricorrenti contestavano la violazione del procedimento legislativo sia nella Commissione Bilancio sia in Assemblea, dal momento che il maxi-emendamento 1.9000, di circa 270 pagine con moltissime centinaia di commi, totalmente sostitutivo del disegno di legge, avrebbe incontrato difficoltà ad essere portato a conoscenza degli stessi componenti la Commissione Bilancio, i quali avrebbero avuto a disposizione per l'esame solo settanta minuti; così come il tempo concesso per l'esame in Assemblea sarebbe risultato di circa solo sette ore. In sostanza, si lamentava che tempi del genere avrebbero reso oggettivamente impossibile una consapevole deliberazione di un testo di tale natura, ampiezza, articolazione e tecnicità.
La Corte costituzionale, con una decisione che ha sollevato notevoli perplessità, dopo aver escluso la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzioni della minoranza di un decimo dei componenti del Senato, nonché del Gruppo parlamentare ricorrente, e dopo aver affermato, in ordine alla legittimazione del singolo parlamentare che ai fini dell'ammissibilità del conflitto, non è sufficiente che questi lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l'*iter* legislativo, risultando invece necessaria l'allegazione e la dimostrazione di una sostanziale negazione o di un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuitagli, giunge a ritenere che le violazioni in quel caso denunciate non rispondono ai predetti criteri.
Si tratta di una decisione particolare, in quanto la Consulta, pur riconoscendo espressamente la sussistenza di una violazione alle prerogative dei parlamentari ricorrenti. giunge a dichiarare l'inammissibilità del conflitto a causa dell'affermato mancato raggiungimento, da parte delle lesioni lamentate dai ricorrenti, di quella soglia di evidenza che, sola, giustificherebbe l'intervento della Corte per arginare l'abuso da parte delle maggioranze a tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare.
Moltissimi sono stati i commenti all'ordinanza in questione. Tra i tanti, possono ricordarsi, a titolo esemplificativo, i seguenti: M. CAVINO, *La necessità forale di uno statuto dell'opposizione*, in *federalismi.it*, 4/2019; S. CURRERI, *L'occasione persa*, in *federalismi.it*, 4/2019; R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *federalismi.it*, 4/2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, 4/2019; ID., *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, 4/2019; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *federalismi.it*, 4/2019; G. BUONOMO – M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *forumcostituzionale.it*, 13 febbraio 2019; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *forumcostituzionale.it*; A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in *federalismi.it*, 4/2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *federalismi.it*, 3/2019; R. MANFRELLOTTI, *"Quindici uomini sulla cassa del morto": questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento*, in *forumcostituzionale.it*, 5 aprile 2019; R. IBRIDO – E. LONGO, *L'ordinanza della Corte costituzionale sul ricorso dei senatori del Partito democratico: le domande per la preparazione del seminario "L'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale", tenutosi a Firenze il 25 febbraio 2019 nell'ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi"* , in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; A. CARDONE, *Quali spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale*), in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera") legge di bilancio?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; M. GIANNELLI, *Il monito mancante. Una riflessione sul ruolo del Presidente di Assemblea (a margine di Corte cost. ordinanza n. 17 del 2019*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; O. ROSELLI, *L'ordinanza n. 17 del 2019 e la conferma dell'essere per sua natura la Corte costituzionale un Giano Bifronte*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 (e qualche suggestione sulla scia dell'ordinanza n. 207 del 2018)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; G. TARLI BARBIERIA, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. n. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, in *Osservatorio AIC*, 5/2019; ID., *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, 2019, pp. 99-114; P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale*

del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa, in *Osservatorio AIC*, 5/2019; I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi "mille" poteri dello Stato*, in *Osservatorio AIC*, 5/2019; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli* interna corporis acta, in *Rivista AIC*, 2/2019; A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, 2/2019; T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi «intra-potere» dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quad. cost.*, 2/2019; A. PACE, *Un ricorso suicida*, in *Giur. cost.*, 2019, I, p. 180 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela di diritti?*, in *Giur. cost.*, 2019, I, p. 183 ss.

[34] Il discorso non cambia seppure si considerano gli sviluppi successivi alla citata ordinanza n. 17 del 2019. Basti pensare, infatti, a titolo esemplificativo, alle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019, rispettivamente, in *Giur. cost.*, 2019, VI, p. 3266 ss. e p. 2368 ss., o all'ordinanza n. 60 del 2020, in *Giur. cost.*, 2020, II, p. 714 ss., con le quali la Corte, analogamente che nel precedente concernente la legge di bilancio, nel dichiarare l'inammissibilità dei conflitti, è entrata nel merito delle doglianze mosse dai poteri ricorrenti, anticipando giudizi che, a rigore, dovrebbero essere svolti all'esito della successiva fase di merito.

Occorre, infatti, brevemente ricordare che con le citate ordinanze nn. 274 e 275 del 2019, la Consulta ha dichiarato l'inammissibilità di due conflitti di attribuzione sollevati, rispettivamente, da due senatori e tre deputati in relazione alla asserita preclusione del proprio "diritto di emendamento" come espressione di attribuzione costituzionale del singolo parlamentare. In entrambe le pronunce, la Corte, pur affermando che, in astratto, la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari, ha, tuttavia, ritenuto, in concreto, insussistenti i presunti elementi dimostrativi dell'asserito difetto di omogeneità dell'emendamento oggetto del conflitto, per cui, conseguentemente, non ha condiviso la tesi dei ricorrenti circa la palese violazione delle rispettive prerogative. Al riguardo, in dottrina, cfr., tra gli altri, i contributi di R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale (Osservazioni a Corte cost., ordd. n. 274 e 275 del 2019 e sent. n. 247 del 2019*), in *federalismi.it*, 2/2020; C.P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo (a margine delle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, 2/2020; F. FABBRIZZI, *Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *Osservatorio AIC*, 2/2020.

Analogamente, con l'ordinanza n. 60 del 2020, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità di tre ricorsi sollevati dai Presidenti dei gruppi parlamentari presso la Camera dei deputati «Forza Italia - Berlusconi Presidente», «Lega Salvini Premier» e «Fratelli d'Italia», dai componenti di tali gruppi, nonché da questi ultimi in quanto tali, nei confronti del Governo, del Presidente e della V Commissione permanente (Bilancio, Tesoro e programmazione), della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, del Presidente, dell'Assemblea e dei Relatori della Camera dei deputati nonché, per due dei tre conflitti, della Commissione Bilancio, della Conferenza dei capigruppo, dell'Assemblea e del Presidente del Senato della Repubblica, in riferimento alla legge 27 dicembre 2019, n. 160 ("*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*") e al relativo *iter* di approvazione, ai fini dell'accertamento dell'avvenuta violazione delle prerogative costituzionali spettanti agli stessi ricorrenti. L'analogia con i precedenti richiamati sta nel fatto che, anche in questo caso, il giudice costituzionale, entrando sostanzialmente nel merito della questione, dopo aver riepilogato con precisione gli avvenimenti che hanno determinato la sollevazione del conflitto, e aver sostanzialmente riconosciuto l'esistenza del conflitto, è giunto a dichiararlo inammissibile spendendo considerazioni tipicamente di merito (secondo la Corte, infatti, "*in conclusione, dalla sequenza oggettiva dei fatti non emerge un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un vulnus delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto*"). A commento della decisione, è possibile rinviare ai contributi di M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rivela una trappola. Dalla tutela degli* interna corporis *alla modifica tacita della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2020, II, p. 714 ss.; D. PICCIONE, *Tra legalità e nuova legittimazione: il parlamentarismo lungo il sentiero dei conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari e dai gruppi*, in *Giur. cost.*, 2020, II, p. 731 ss.; R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60*), in *Forum di Quaderni Costituzionali*; M. ARMANNO, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalicabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC*, 4/2020.

Simile tendenza della Corte a "sconfinare" nel merito dei conflitti già in sede di ammissibilità, e in assenza di qualsivoglia forma di contraddittorio, si è manifestata anche più di recente, sempre in relazione a conflitti sollevati da parlamentari *uti singuli*: il riferimento è alle recenti ordinanze nn. 66 e 67 del 2021 con cui la Consulta ha dichiarato inammissibili i conflitti sollevati dagli onorevoli Sgarbi e Cunial in ordine alla gestione dell'emergenza covid-19 da parte dell'esecutivo (con particolare riguardo alla dinamica decreti-legge e d.p.c.m.). Al riguardo, sullo specifica questione, sia consentito rinviare a quanto sul punto già sottolineato in J. FERRACUTI, *La gestione dell'emergenza covid-19 alla prova del conflitto*

Quel che si intende sostenere è che anche il giudice costituzionale deve soggiacere a dei limiti.

Per cui, pur a voler in ipotesi aderire all'impostazione di chi ritiene innecessario che ogni processo si svolga nel contraddittorio delle parti, essendo sufficiente che simile garanzia sia assicurata alla parte che la pretende anche in un momento successivo, sembra comunque evidente che nel caso dei conflitti tra poteri non vi sia alcuna guarentigia per il potere dello Stato il cui ricorso venga dichiarato inammissibile.

A esso, infatti, non solo viene negata la contrapposizione dialettica con la controparte (che, come detto, potrebbe far venire alla luce aspetti a sostegno dell'ammissibilità del ricorso proposto), ma lo stesso ricorrente viene concretamente esposto al rischio di dover fare i conti con un provvedimento di inammissibilità che, oltre a precludergli naturalmente l'accesso al giudizio a cognizione piena, nello stesso tempo, patologicamente, si pronuncia anche nel merito del conflitto sollevato, senza tuttavia aver avuto, neppure in ordine a tali aspetti, la possibilità di interloquire tanto con il collegio giudicante, quanto con il potere dello Stato resistente.

La descritta mancanza di garanzie è poi vieppiù corroborata dalla notoria inoppugnabilità delle decisioni della Corte costituzionale, aspetto che impedisce al potere il cui conflitto sia stato dichiarato inammissibile, di poter proporre appello avverso una simile pronuncia.

A voler ritenere sussistente una qualche forma di tutela, si potrebbe sempre obiettare che la decisione di inammissibilità, teoricamente, non preclude in assoluto la possibilità di ottenere una pronuncia di merito, attesa la riproponibilità, senza limiti temporali, del conflitto[35].

Come, però, è già stato evidenziato in dottrina, la fallacia di simile argomento sta nel fatto che le ordinanze di inammissibilità sono pur sempre pronunce giudiziali definitive sul conflitto sollevato che, come tali, hanno comunque la capacità di incidere sulla situazione di fatto e di diritto del soggetto ricorrente (se non altro sui tempi della soddisfazione della pretesa)[36].

Ecco allora che, già a prescindere da qualsiasi considerazione ulteriore, il dato rappresentato dal mancato esplicarsi del contraddittorio si rivela *ex se* elemento che sicuramente finisce per incidere sulle garanzie processuali del ricorrente il cui conflitto venga dichiarato inammissibile.

Da ciò sembra discendere, dunque, un primo profilo di violazione dell'art. 111, co. 2, Cost.

---

interorganico. Prime note sulle ordinanze di inammissibilità nn. 66 e 67 del 2021, in in *Consulta OnLine*, 2/2021, in particolare p. 381 ss.

[35] Sul punto, è risalente il pensiero di S. BARTOLE, *La Corte, la sua storia* …, *cit.*, p. 1668, laddove si qualifica come "*troppo formalistica e non per niente tranquillizzante*" l'opinione, espressa da F. SORRENTINO, *sub art. 137*, *La disciplina* …, *cit.*, per cui sia la mancanza di termini di decadenza del ricorso, sia la forma di ordinanza della relativa decisione, non precluderebbe al ricorrente o ad altri poteri la riproposizione, anche negli stessi termini, del ricorso.

[36] Cfr. D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio* …, *cit.*, in particolare p. 168, il quale evidenzia, altresì, un ulteriore effetto distorsivo in ordine alle eventuali successive decisioni relative al medesimo rapporto dedotto: "*la Corte potrebbe, ove fosse nuovamente investita dal medesimo ricorso appena dichiarato inammissibile, rigettarlo, dichiarandone soltanto la "manifesta inammissibilità"*".

5. (segue) … gli *amici curiae*

In generale, in riferimento al profilo del contraddittorio sono, a ben vedere, vari gli elementi in forza dei quali sembra possibile ravvisare un contrasto tra la struttura della fase di ammissibilità dei conflitti e il citato parametro costituzionale.

Tra questi, oltre a quelli già trattati e quelli di cui si dirà *infra*, può recentemente aggiungersi anche la considerazione della rilevante apertura cui la Corte ha dato luogo all'inizio del 2020 in ordine all'ascolto dei cosiddetti *amici curiae*[37].

La Consulta, infatti, realizzando gli auspici di quanti in dottrina già si erano espressi al riguardo con favore, in linea con la prassi di molte Corti supreme e costituzionali di altri Paesi, all'inizio dell'anno appena

[37] La Corte, con delibera 8 gennaio 2020 ("*Modificazioni alle «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale»*"), rivelata dall'Ufficio stampa con un comunicato dell'11 gennaio, e pubblicata nella G.U. n. 17 del 22 gennaio 2020, al nuovo articolo 4-*ter* ha previsto che qualsiasi formazione sociale senza scopo di lucro e qualunque soggetto istituzionale, se portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione in discussione, potranno presentare brevi opinioni scritte per offrire alla Corte elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto al suo giudizio. Rilevante è anche il nuovo articolo 14-*bis* con cui è stata introdotta la possibilità di convocare esperti di chiara fama, qualora la Corte ritenga necessario acquisire informazioni su specifiche discipline, prevedendosi che il confronto con gli esperti si svolgerà in camera di consiglio, alla presenza delle parti del giudizio. Tra i primi commentatori di simili innovazioni, si segnalano: P. RIDOLA, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, in *federalismi.it,* n. 2/2020; P. COSTANZO, *Brevi osservazioni sull'*amicus curiae *davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *Consulta OnLine*, *Studi 2019*, p. 120; ID., *Verso una riconfigurazione del processo costituzionale?*, in *Giur. cost.*, 2020, I, p. 486 ss.; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sull'apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle Norme integrative*, in *Consulta OnLine*, *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*; M. CALAMO SPECCHIA, *L'integrazione del contraddittorio nel processo costituzionale: l'intervento di terzo e l'*amicus curiae *in prospettiva comparata tra diritto amministrativo e diritto costituzionale*, in *Consulta OnLine*, *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*; F. CLEMENTI, *Amici Curiae? A proposito delle recenti "Modificazioni alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Il Mulino*, 9 marzo 2020; T. GROPPI, *Nuovo corso della Consulta sotto il segno della trasparenza*, in *lavoce.info*, 17 gennaio 2020; S. FINOCCHIARO, *Verso una giustizia costituzionale più "aperta": la Consulta ammette le opinioni scritte degli "amici curiae" e l'audizione di esperti di chiara fama*, in *Sistema Penale*, 23 gennaio 2020; A. LECIS, *La svolta del processo costituzionale sotto il segno della trasparenza e del dialogo: la Corte finalmente pronta ad accogliere amicus curiae e esperti dalla porta principale*, in *Diritti Comparati*, 23 gennaio 2020; A. SCHILLACI, *La "porta stretta": qualche riflessione sull'apertura della Corte costituzionale alla "società civile"*, in *Diritti Comparati*, 31 gennaio 2020; A. RUGGERI, *La "democratizzazione" del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *Giustizia Insieme*, 24 gennaio 2020; A. ANZON DEMMIG, *Le "aperture" della Corte tra esigenze del processo e ascolto della società civile*, in *Giur. cost.*, 2020, I, p. 481 ss.; A. CERRI, *Note minime sulla recente riforma delle note integrative,* in *Giur. cost.*, 2020, I, p. 484 ss.; F. DAL CANTO, *La stagione di apertura non riguarda il giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 2020, I, p. 489 ss.; A. D'ATENA, *L'introduzione degli "*amici curiae*": tra esigenze di radicamento, apertura del giudizio e strategie di comunicazione istituzionale*, in *Giur. cost.*, 2020, I, p. 491 ss.; S. DI PALMA, *Esperti: un istituto (ancora) misterioso*, in *Giur. cost.*, 2020, I, p. 496 ss.; M. ESPOSITO, *Note minime sulle ambiguità della figura dell'*amicus curiae, in *Giur. cost.*, 2020, I, p. 501 ss.; A. LUCARELLI, *Norme integrative di apertura alla società civile: contaminazione del processo costituzionale?*, in *Giur. cost.*, 2020, I, p. 503 ss.; M. MANETTI, *I "falsi amici" del giudice costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2020, I, p. 505 ss.; A. MOSCARINI, Amicus curiae *e giudizio incidentale nelle norme integrative sui giudizi dinanzi la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2020, I, p. 508 ss.; V. ONIDA, *La Corte si apre alle "voci" della società*, in *Giur. cost.*, 2020, I, p. 510 ss.; R. PESSI, *Corte costituzionale, formazioni sociali e società civile*, in *Giur. cost.*, 2020, I, p. 512 ss.; O. RAZZOLINI, Amicus curiae *e partecipazione delle organizzazioni sindacali al processo costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2020, I, p. 514 ss.; R. ROMBOLI, *I contenuti "non rivoluzionari" della riforma delle norme integrative*, in *Giur. cost.*, 2020, I, p. 517 ss.; R. CHIEPPA, *Partecipazione collaborativa di soggetti estranei al processo, dal diritto romano all'*amicus curiae *dei nostri giorni e all'apertura della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2020, II, p. 995 ss.; M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove Norme integrative*, in *Giur. cost.*, 2020, II, p. 1013 ss.; A. PUGIOTTO, *Le nuove Norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in *Giur. cost.*, 2020, II, p. 1043 ss., E. OLIVITO, *Il processo costituzionale si apre alla società civile? Le necessarie cautele*, in *Giur. cost.*, 2020, II, p. 1071 ss.

trascorso è intervenuta aprendosi alla società civile, alla quale è stata conferita la possibilità di far sentire la propria voce sulle questioni di costituzionalità discusse davanti a essa[38].

Per quanto il profilo innovativo in questione non abbia formalmente interessato i conflitti costituzionali, in ogni caso, il fatto che la Corte abbia aperto le porte del proprio palazzo agli esponenti della società civile sembra costituire un chiaro indice di un disegno complessivamente volto a rendere maggiormente intellegibile il proprio operato.

La Corte, invero, apportando rilevanti modifiche strutturali al processo costituzionale, ha aperto all'intervento di soggetti terzi al dichiarato fine di ottenere, all'occorrenza, elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto al suo giudizio.

Per quanto d'interesse, stando così le cose, da ciò scaturisce la seguente considerazione.

In relazione ai conflitti interorganici, infatti, a fronte di tale innovativa apertura della Corte, a maggior ragione, sembra doversi considerarsi stridente con la *ratio* sottesa alla previsione dell'art. 111, co. 2, Cost., quell'atteggiamento di ermetica chiusura che il medesimo giudice costituzionale ha in taluni casi mostrato di osservare in relazione alla fase di ammissibilità. Il giudice dei conflitti, invero, ha più volte impedito al ricorrente, pure in presenza di un'esplicita richiesta, di poter prender parte alla camera di consiglio[39].

Il che, allo stato attuale delle cose, per come descritto, fa sollevare legittimi dubbi sulla compatibilità costituzionale di tale prassi.

Se, infatti, l'obiettivo generalmente perseguito è quello di rafforzare l'istruttoria propedeutica all'adozione delle proprie decisioni, mediante la collaborazione anche di terze parti rispetto a quelle del giudizio, in quest'ottica non è allora agevole comprendere perché ciò non possa valere anche per i conflitti, e perché mai, nell'ambito dei relativi giudizi, non solo i terzi, ma neanche le stesse parti in causa possano collaborare con il giudice costituzionale all'individuazione dei requisiti soggetti e oggettivi sottesi all'iniziativa intrapresa.

Tanto più che, in talune occasioni, è stata sempre la stessa Corte costituzionale a provocare il contraddittorio tra le parti già in camera di consiglio[40], e a sottolineare l'esigenza che le parti del conflitto

---

[38] Cfr., sul punto, CORTE COSTITUZIONALE, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019* della Presidente Marta Cartabia, del 28 aprile 2020, "*In seguito ad un seminario svolto a palazzo della Consulta nel dicembre 2018 e proseguito in un ricco dibattito interno, la Corte, con delibera dell'8 gennaio 2020, ha disposto alcune modifiche alle* Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte *costituzionale per favorire una più ampia partecipazione al processo costituzionale. In particolare, è stato introdotto l'istituto degli* amici curiae *e la possibilità di ascoltare esperti di altre discipline*".

[39] Il riferimento è all'orientamento della Corte secondo cui è da respingere la richiesta di audizione del ricorrente nella fase volta alla valutazione di ammissibilità del conflitto. Cfr., in tal senso, C. cost., sentenza n. 470 del 1995, in *Giur. cost.*, 1995, II, 3613 ss., su cui ci si soffermerà *infra* (si veda, in particolare, *infra*, la nota n. 51).

[40] Cfr. C. cost., sentenza n. 13 del 1975, in *Giur. cost.*, 1975, I, p. 43 ss., ove al punto n. 5 del *Ritenuto in fatto*, si legge: "*Il 9 gennaio 1975, la Corte riunita in camera di consiglio sentiti il Giudice istruttore dott. Squillante e il rappresentante della Commissione inquirente, on. Codacci Pisanelli, esaminava preliminarmente il problema relativo all'asserito diritto del pubblico ministero del processo a quo*

possano effettivamente partecipare al giudizio costituzionale, investendo di considerazioni proprie i vari profili oggetto di valutazione da parte del collegio, così da contribuire ad arricchire lo spettro degli elementi alla stregua dei quali la decisione deve essere assunta[41].

L'ingresso degli *amici curiae* nel Palazzo della Consulta non ha, quindi, fatto altro che confermare e rafforzare le perplessità di cui si discute.

6. (segue) … la teorica segretezza del ricorso introduttivo del giudizio

Un altro aspetto con il quale il mancato svolgersi del contraddittorio nella fase di ammissibilità dei giudizi in commento sembra presentare critici punti di contatto, è quello legato alla teorica segretezza che nell'impianto risultante dalla l. n. 87 del 1953 dovrebbe connotare il ricorso con cui viene sollevato il conflitto interorganico.

Per meglio comprendere la portata dell'affermazione, occorre brevemente ricordare come ai sensi dell'art. 24, co. 1, delle *Norme integrative*, il ricorso con il quale il conflitto viene sollevato deve essere depositato nella cancelleria della Corte. È solo in un momento eventuale e successivo, ossia "*Se la Corte ritiene che esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza*" (cfr. art. 37, co. 4, l. n. 87 del 1953), che il ricorso viene notificato agli organi interessati (cfr. art. 27, co. 2, *Norme integrative*).

Ciò significa che, nel corso della fase di ammissibilità, e fintantoché non si giunga alla relativa decisione, il ricorso rimane secretato, non essendo prevista dalla legge alcuna forma di pubblicità al di fuori di essa. È solamente nell'ipotesi in cui la Corte opti per la declaratoria di ammissibilità che il ricorso – solo a quel punto – sarà portato a conoscenza (mediante notifica) delle controparti individuate dal collegio giudicante e pubblicato in Gazzetta Ufficiale, al fine di renderlo noto a tutti[42].

Simile disciplina, come è stato autorevolmente evidenziato, risponde alla volontà di assicurare "*la tutela del prestigio e del decoro delle autorità statuali coinvolte affrettatamente in controversie che non superano il vaglio di preliminare dell'ammissibilità, e che talvolta non presentano alcun requisito, soggettivo e oggettivo, per poter assurgere al livello del conflitto*"[43].

---

di prender parte alla udienza nella sua qualità di rappresentante dell'autorità giudiziaria insieme al Giudice istruttore, emanando al riguardo la seguente ordinanza della quale veniva data immediata lettura …".

[41] Come ricorda E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Torino, 2002, in particolare p. 214, richiamando, a titolo esemplificativo, l'ordinanza n. 530 del 2000, nella quale è sottolineata "*l'opportunità*" che le parti possano fare oggetto di considerazione la legittimazione della sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura a proporre conflitto, per la prima volta all'attenzione della Corte.

[42] Con la precisazione per cui a tale pubblicazione si perviene solo al momento del secondo deposito, necessario per avviare il giudizio di merito, ossia nel momento in cui il conflitto può ritenersi definitivamente radicato innanzi alla Corte.

[43] Cfr., sul punto, E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999, p. 426.

Quel che va però sottolineato è che finalità, tuttavia, non sempre viene conseguita, e ciò per cause che possono essere imputate tanto alla Corte costituzionale, quanto ai ricorrenti.

Segnatamente ai *ricorrenti*, infatti, non è affatto raro che l'intervenuta proposizione del conflitto venga da questi immediatamente resa nota agli organi di stampa, ancor prima che la Corte abbia avuto modo di riunirsi in camera di consiglio[44].

Si tratta di una pratica che, oltre ad avere la finalità di mettere "pressione" sulla Corte in virtù del clamore che la notizia può suscitare (soprattutto nei casi più delicati in cui il livello politico del conflitto risulti particolarmente evidente), è volta a tentare, *in limine*, di pervenire a una soluzione della controversia nel medesimo circuito politico in cui la stessa è sorta, evitando che si verifichino "invasioni" in tale campo da parte del giudice dei conflitti.

Quanto, invece, alla *Corte*, sempre nell'ottica delineata, va dato conto della prassi da essa seguita di procedere alla pubblicazione sul proprio sito internet istituzionale di comunicati stampa[45] contenenti tanto l'agenda dei lavori (con l'indicazione del conflitto sollevato, del relativo contenuto e delle parti nei cui confronti è promosso – se già indicate dal ricorrente nell'atto introduttivo – oltre che degli atti all'origine), quanto l'anticipazione della decisione assunta dal collegio all'esito della delibazione preliminare[46].

---

44 Un esempio, recente, per tutti: lo stesso giorno in cui ha provveduto al deposito presso la cancelleria della Corte del conflitto n. 7/2020, volto a contestare l'intervenuto accorpamento per la data del 20/21 settembre 2020 della votazione sul referendum costituzionale afferente alla legge di revisione costituzionale c.d. sul "taglio dei parlamentari" con le elezioni regionali e amministrative, il Comitato promotore del referendum ha convocato, presso il Senato della Repubblica, una conferenza stampa (dal titolo "*Un ricorso contro l'abbinamento un referendum contro la demagogia*"), nel corso della quale ha informato l'opinione pubblica della intervenuta sollevazione del conflitto e dei motivi alla base del ricorso presentato. Il tutto, ancor prima, ovviamente, che la Corte costituzionale avesse avuto modo di discutere dell'ammissibilità dello stesso nel corso della camera di consiglio del 12 agosto 2020, all'esito della quale il conflitto è stato dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 195 del 2020, il cui testo è consultabile sul sito della Corte costituzionale.

45 Si legge testualmente in CORTE COSTITUZIONALE, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019* della Presidente Marta Cartabia, del 28 aprile 2020, che la Corte "*Ha posto molte energie per sviluppare una comunicazione capace di raggiungere non solo gli operatori del diritto e gli specialisti, ma anche il pubblico generale*" e, a tal fine, tra le altre cose, "*Ha moltiplicato i comunicati stampa*".

46 Esempio emblematico del primo tipo di comunicati è quello del 3 marzo 2020, con il quale l'Ufficio Stampa della Corte ha fornito informazioni in merito all'"*agenda dei lavori*" dell'udienza pubblica programmata per il 10 marzo e della camera di consiglio prevista per il giorno 11 marzo 2020 (poi non svoltesi in quelle date a causa delle misure urgenti adottate dal Governo per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19).

In tale comunicato, infatti, con specifico riferimento alla camera di consiglio, è possibile leggere:

"(*Reg. Confl. poteri 5/2019 – fase di ammissibilità)*

La Corte costituzionale è chiamata a deliberare in ordine all'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dall'onorevole Cosimo Maria Ferri, magistrato collocato fuori ruolo, in quanto in aspettativa per mandato parlamentare, nei confronti del Procuratore Generale presso la Corte di cassazione, nonché, per quanto occorra, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia. Il ricorrente denuncia, in riferimento agli articoli 67 e 68, terzo comma, della Costituzione nonché dell'articolo 4 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), la lesione delle sue prerogative costituzionali quale singolo parlamentare per essere stato illegittimamente sottoposto, in via indiretta, a intercettazione di conversazione, in assenza dell'autorizzazione della Camera dei deputati, richiesta dall'articolo 68, terzo

Ebbene, se si combinano i due elementi appena riferiti[47] – ossia, quello della immediata divulgazione del testo del ricorso a opera dei ricorrenti e quello dei comunicati dell'Ufficio stampa della Corte sui conflitti sollevati – ben può venirsi a concretizzare quella situazione di rischio che già era stata paventata da autorevole dottrina con particolare riferimento agli inconvenienti legati alla pubblicazione di comunicati stampa volti a informare l'opinione pubblica e gli addetti ai lavori delle decisioni della Corte.

Può, cioè, concretamente determinarsi (soprattutto nelle decisioni ad alto impatto politico-costituzionale) una situazione anormalmente caratterizzata dalla circolazione di commenti e dibattiti "*che, in una assurda circolarità, impattano sulla redazione della motivazione. Del resto né il redattore né la Corte stessa vivono in una* turris eburnea*, per cui è naturale che tale influenza accada*"[48].

---

comma, della Costituzione, nonché per essere stato sottoposto, sulla base di tali intercettazioni, all'azione disciplinare esercitata dal Procuratore Generale presso la Corte di cassazione.
Atti all'origine del conflitto
Intercettazione disposta dalla Procura della Repubblica del Tribunale di Perugia con atto del 9 maggio 2019, n. 175.
Azione disciplinare del Procuratore Generale della Corte di cassazione del 5 luglio 2019, n. 17567/92/19D".
In tal modo, la Corte, ancor prima che avesse luogo la delibazione della Corte (poi conclusasi nel senso dell'inammissibilità del conflitto sollevato – cfr. ordinanza n. 129 del 2020) ha sostanzialmente reso note non solo l'esistenza del conflitto sollevato dal magistrato ricorrente in veste di parlamentare, ma, ne ha, altresì, specificato il contenuto, indicando finanche gli organi nei cui confronti il conflitto è stato sollevato (ossia, il Procuratore Generale presso la Corte di cassazione, nonché, per quanto occorra, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia), realizzando così quel regime di pubblicità della controversia che non dovrebbe aver luogo prima che la Corte assuma una decisione in merito alla sua ammissibilità al giudizio di merito, per evitare situazioni di incertezza nell'equilibrio politico tra gli organi dello Stato.
Esempio della seconda tipologia di comunicati è, invece, quello del 18 dicembre 2019, con cui l'Ufficio Stampa ha dato conto dell'intervenuto deposito, in pari data, delle ordinanze nn. 274 e 275, con cui era stata dichiarata l'inammissibilità dei conflitti sollevati in quanto – come si legge nel comunicato medesimo – "*La palese estraneità, rispetto al contenuto originario di un decreto legge, di emendamenti introdotti in fase di conversione può giustificare il ricorso di un deputato o di un senatore alla Corte costituzionale purché costituisca, fin dalla sua prospettazione, un vizio così grave da menomare le prerogative costituzionali dei parlamentari … È quanto si legge nelle ordinanze n. 274 (relatrice Marta Cartabia) e n. 275 (relatore Nicolò Zanon) depositate oggi, con le quali la Consulta ha giudicato inammissibili i due ricorsi per conflitto tra poteri dello Stato presentati separatamente da singoli deputati e da singoli senatori. Entrambi i ricorsi, infatti, non prospettavano elementi tali da far emergere violazioni manifeste delle prerogative costituzionali poste a garanzia delle funzioni dei parlamentari nell'ambito del procedimento legislativo*".

[47] Elementi che, non a caso, hanno connotato il più politico dei conflitti recentemente sollevati, ossia quello deciso con la già citata ordinanza n. 17 del 2019 (su cui vedasi, *supra*, la nota n. 33).

[48] Così A. CELOTTO, *I «comunicati stampa» aiutano o danneggiano la motivazione delle decisioni?*, in *Giur. cost.*, 2009, V, p. 3728 ss. Secondo l'Autore, la sentenza scritta dopo un esito annunciato con un comunicato stampa risulta molto probabilmente diversa da quella che sarebbe stata senza un previo comunicato stampa: "*In fondo, il comunicato stampa serve a placare indiscrezioni e polemiche, ma poi costringe la Corte a motivazioni molto più articolate e diffuse, quasi per rispondere alle reazioni che il comunicato stesso ha creato. Non so se si tratti di un circuito virtuoso oppure dannoso. Certo le motivazioni della sentenza non sempre ne giovano. Anzi, rischiano di diventare ancora più contorte e complesse. Il che non aiuta certo il difficile ruolo istituzionale della Corte, a cui l'opinione pubblica, prima ancora che gli attori politico-istituzionali, chiedono decisioni limpide e convincenti, obiettivo già difficoltoso in mancanza dell'opinione dissenziente*". Più in generale, sul sempre più frequente ricorso allo strumento del comunicato-stampa e alle difficoltà connesse all'utilizzo di esso, sia consentito il rinvio, *ex multis*, a: A. BALDASSARRE, Pr*ove di riforma dell'organizzazione e del funzionamento della Corte costituzionale: la mia esperienza*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, p. 17 ss.; D. CHINNI, *Prime considerazioni su Corte costituzionale e opinione pubblica*, in *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro*, Pisa, 2018, p. 281 ss.; ID., *La comunicazione della Corte costituzionale: risvolti giuridici e legittimazione politica*, in *Dir. Soc.*, 2/2018, p. 255 ss.; ID., *Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web. Spunti introduttivi*, in D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, 2019, p. 3 ss.; G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta: i comunicati stampa e "le voci di dentro" tra tradizione e innovazione*, in *Dir. Soc.*, 2/2018, p. 237 ss.; M. FIORILLO, *Corte*

Per quel che ai nostri fini interessa, il dato da evidenziare è il seguente: il nuovo mondo della comunicazione immediata tramite *internet* ha sicuramente agevolato il progressivo venir meno del carattere di segretezza dei ricorsi con cui vengono sollevati conflitti costituzionali, e quindi dei conflitti medesimi, in quanto ha offerto tanto ai ricorrenti, quanto alla Corte, canali immediati di circolazione istantanea delle notizie. Infatti, è proprio avvalendosi di essi che gli attori dei procedimenti sui conflitti veicolano le relative informazioni, finendo per rendere immediatamente noti ricorsi, anche ad alto tasso di politicità, che invece, proprio per il loro carattere destabilizzante dell'equilibrio del sistema, dovrebbero – almeno nelle intenzioni del legislatore – rimanere segreti.

Il profilo della segretezza del contenuto del ricorso, dunque, svanisce, per divenire spesso del tutto evanescente.

Ebbene, così ricostruito il quadro attuale delle cose, ci si potrebbe a questo punto domandare quale incidenza possa avere simile considerazione conclusiva sulle riflessioni da spendere a proposito dell'assenza di contraddittorio nella fase preliminare dei giudizi sui conflitti.

Il che è presto detto.

Come si è avuto modo di evidenziare, infatti, l'anticipata conoscenza del contenuto del ricorso e dei termini del conflitto con esso sollevato, in specie nei casi di controversie ad alto impatto politico-costituzionale, alimenta spesso le reazioni dell'opinione pubblica, nell'ambito della quale non manca mai chi, per dar pregio alla propria tesi, si prodiga in esercizi dialettici volti alla confutazione delle avverse allegazioni.

Insomma, si dà vita a una "palestra" in cui ci si esercita a scommettere motivatamente sull'adozione di una, piuttosto che di un'altra decisione della Corte.

Ecco il punto.

Se una simile situazione si pone – come sembra – in un rapporto di causa-effetto con la divulgazione *erga omnes* della notizia relativa all'esistenza del confitto, appare allora ancor più incomprensibile l'atteggiamento della Corte, che si ostina a trincerarsi tra le mura della camera di consiglio.

---

costituzionale e opinione pubblica, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, *Atti del Seminario di Otranto-Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004*, Torino, 2005, p. 90 ss.; A. GRAGNANI, *Comunicati-stampa dal palazzo della consulta anziché provvedimenti cautelari della corte costituzionale? Sugli «effetti preliminari» della dichiarazione d'incostituzionalità*, in *Rivista AIC*, 2/2013; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 2019, p. 251 ss.; M. NISTICÒ, *Corte costituzionale, strategie comunicative e ricorso al web*, in D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, 2019, p. 77 ss.; P. PASSAGLIA, *La comunicazione istituzionale degli organi di giustizia costituzionale, tra ricerca di legittimazione e rivisitazione della tradizione. Appunti per una ricerca*, in C.A. D'ALESSANDRO, C. MARCHESE (a cura di), *Ius Dicere in a Globalized World*, vol. 1, Roma, 2018, p. 183 ss., in particolare p. 194; F. RIGANO, *Sulla divulgazione del dispositivo della sentenza della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1990, p. 208 ss.

Infatti, piuttosto che affidare di fatto il compito alla dottrina, o, comunque, in generale, a soggetti estranei al conflitto sollevato, non sarebbe forse maggiormente rispondente a canoni di costituzionalità e legalità consentire che siano direttamente le parti interessate a poter sostenere le proprie posizioni di fronte alla Consulta?

Ciò che, a ben vedere, evitando alla stessa Corte di cadere nella tentazione di dover motivare le proprie decisioni quasi "in risposta" alle argomentazioni sostenute *extra moenia*, le permetterebbe di svolgere al meglio il delicato ruolo istituzionale che la Costituzione le affida.

Al contrario, invece, la Corte ha più volte disatteso le richieste di colloquio avanzate dai soggetti confliggenti.

Come è avvenuto, ad esempio, con l'ordinanza n. 284 del 2008[49]. In quel caso, successivamente al deposito del ricorso, il privato cittadino ricorrente aveva rivolto istanza alla Corte per essere udito in camera di consiglio, attesa "*la novità e l'importanza*" delle questioni sollevate con il conflitto, e richiamando, alla base della propria richiesta, l'esigenza di rispettare i principi costituzionali relativi al diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento di cui all'art. 24 Cost., nonché, per l'appunto, al diritto del contraddittorio, *ex* art. 111, co. 2, Cost.[50].

La Corte ha respinto la domanda del ricorrente con apposito decreto presidenziale di cui ha dato conto nella summenzionata ordinanza, facendo esclusivo riferimento in punto di motivazione a un precedente analogo, rappresentato dall'ordinanza n. 470 del 1995[51], nel quale si era evidenziato come "*«la richiesta di audizione in camera di consiglio proposta dalla difesa del ricorrente non è compatibile con il carattere meramente delibatorio di questa fase preliminare» (ordinanza n. 470 del 1995)»*", senza, tuttavia, prendersi la briga, come osservato in dottrina, di rilevare che il principio del contraddittorio, in quanto sancito in Costituzione dopo la riforma del c.d. giusto processo, dunque, dopo il 1995, non caratterizzando il giudizio di ammissibilità dei conflitti, avrebbe potuto e dovuto costituire oggetto di una nuova e provvida riflessione[52]. Ma così non è stato.

Analoga situazione si è verificata poi con l'ordinanza n 120 del 2009[53], con cui, a fronte della richiesta del partito politico ricorrente (promossa, anche in questo, con istanza depositata dopo il ricorso) di vagliare

[49] In *Giur. cost.*, 2008, IV, p. 3159 ss.

[50] In particolare, il privato cittadino ricorrente aveva impugnato le pronunce con le quali il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio e il Consiglio di Stato avevano dichiarato il proprio difetto assoluto di giurisdizione in ordine a provvedimenti (impugnati dal ricorrente medesimo) relativi alla consultazione elettorale per il rinnovo del Parlamento del 2008, lamentando l'inesistenza di una via di accesso alla Corte, in materia elettorale, rispetto alla quale il ricorso per conflitto di attribuzioni – secondo le prospettazioni di parte istante – avrebbe rappresentato un elemento volto a colmare una lacuna dell'ordinamento.

[51] In *Giur. cost.*, 1995, II, p. 3613 ss.

[52] Così, E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino, 2011, p. 284.

[53] In *Giur. cost.*, 2009, II, p. 1127 ss.

i profili di ammissibilità del confitto in pubblica udienza anziché in camera di consiglio, al fine di potervi intervenire, la Corte, richiamando nel testo dell'ordinanza il relativo decreto presidenziale, si è limitata a dichiarare irricevibile la domanda, senza nemmeno curarsi di motivare sul punto[54].

L'atteggiamento della Corte, dunque, è netto e ha notevoli implicazioni.

A ben vedere, infatti, oltre a quanto sin qui già detto, la carenza di contraddittorio è un elemento che, nella procedura relativa ai conflitti di attribuzione, si intreccia strettamente anche con quello della terzietà del giudice.

Se, infatti, come avviene, è la Corte costituzionale a svolgere un ruolo processualmente "attivo" e a procedere all'individuazione degli organi interessati al conflitto, senza che la formale indicazione del ricorrente abbia al riguardo alcun valore, è evidente come non possa aver luogo alcuna forma di contraddittorio, per la carenza di un elemento imprescindibile: le parti tra le quali dovrebbe svolgersi[55].

È, infatti, solo all'esito della fase preposta al vaglio dei profili di ammissibilità che può parlarsi di "parti" del conflitto: solamente cioè allorché la Corte, ammesso il conflitto, indichi nell'ordinanza i poteri dello Stato cui il ricorso deve essere notificato.

Prima di allora, l'intero rapporto procedimentale, una volta sorto per impulso del ricorrente, vede come unico attore protagonista la Corte, cui spetta di verificare la legittimazione soggettiva del ricorrente, appurare se il confitto abbia quel necessario tono costituzionale che lo rende meritevole di esame nel merito, e, per l'appunto, constatare la legittimazione processuale passiva degli organi e/o enti cui il ricorso deve essere necessariamente portato a conoscenza.

Stando così le cose, è allora chiaro che, a voler riformare tale aspetto, consentendo che, almeno dietro presentazione di apposita istanza, si possa dar luogo a un confronto dialettico già nel corso della fase di

---

[54] Sarebbe stato maggiormente opportuno, da parte della Corte, esplicitare le "*particolari circostanze giustificative*" alla cui sola presenza la stessa Consulta ha subordinato la legittimità delle deroghe alla regola della pubblicità delle udienze, che si reputano ricorrenti nel caso del vaglio di ammissibilità dei conflitti. Al riguardo, preme, infatti, ricordare come con la sentenza n. 212 del 1986, in *Giur. cost*., 1986, II, 1637 ss., la Corte, nel trattare della questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 del d.P.R. n. 636 del 1972, nella parte in cui stabiliva che al procedimento davanti alle commissioni tributarie si applicano le norme contenute nel libro primo del codice di procedura civile con esclusione, tra l'altro, dell'art. 128, ossia senza che l'udienza sia pubblica, poi dichiarata non fondata, si sia espressa riconoscendo che la pubblicità delle udienze "*in quanto espressione di civiltà giuridica, viene prescritta non soltanto nell'ordinamento italiano, ma é prevista anche in convenzioni internazionali, quali la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (art. 6) e ratificata con 1. 4 agosto 1955 n. 848, (e così anche il Nuovo ordin. proc. della Corte europea dei diritti dell'uomo, art. 18), il Patto internazionale di Nevv York relativo ai diritti civili e politici, adottato il 16 dicembre 1966 e ratificato con 1. 25 ottobre 1977 n. 881 (art. 14), i Protocolli sullo Statuto della Corte di giustizia, annessi ai trattati CECA, CEE ed EURATOM (rispettivamente artt. 28 e 29)*".

[55] Come evidenziato da ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, Napoli, 2019, p. 103, il ricorso con cui viene sollevato il conflitto contiene l'atto idoneo all'esercizio dell'azione, ma non quello idoneo ad attivare il contraddittorio, come invece avviene nel processo civile e amministrativo e negli altri due canali di accesso diretto alla Corte, rappresentati dal giudizio in via principale e dal conflitto intersoggettivo, rappresentando, dunque, una peculiarità all'interno dello stesso processo costituzionale.

ammissibilità, occorrerebbe operare "a monte", mediante il superamento dell'orientamento della Corte auto-attributivo dell'onere di riconoscimento dei controinteressati del conflitto.

In altre parole, solo l'immediata individuazione dei contraddittori necessari a opera delle parti consentirebbe al giudizio sui conflitti di passare a essere, da un "*procedimento a contraddittorio posticipato*", come è stato definito in dottrina, un "procedimento a contraddittorio immediato", maggiormente rispondente ai canoni dell'art. 111, co. 2, Cost.[56].

In tale ottica, si è dell'avviso che l'obiettivo di conformare detta procedura al citato art. 111 – che, come detto, impone il rispetto del principio del contraddittorio senza eccezioni, e quindi anche nei procedimenti che si svolgono in camera di consiglio, come avviene in altri archetipi processuali[57] – possa giustificare il rischio, a ciò connesso, di un maggior rigore della Corte nella valutazione dell'indicazione delle controparti fatta dal ricorrente, ossia, in altri termini, di una possibile declaratoria di inammissibilità per i casi di erronea individuazione del convenuto[58].

Invero, una simile pronuncia, comunque, non lascerebbe privo di tutela il soggetto ricorrente, il quale, difettando termini di decadenza, ben potrebbe immediatamente risollevare il conflitto, emendato dell'errore riconosciuto dalla Corte.

---

[56] Di "*procedimento a contraddittorio posticipato*" parla espressamente A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, p. 433 ss.

[57] Basti pensare a quanto accade nell'ambito del processo amministrativo, la cui disciplina è contenuta nel c.d. codice del processo amministrativo di cui al d.lgs. 104 del 2010 ("*Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo*"). Ivi, infatti, in tutti i procedimenti che si svolgono in camera di consiglio è comunque garantita l'esplicazione del contraddittorio. Finanche in quei segmenti processuali che, salvo il potere del giudice di procedere *ex* artt. 60 o 74 c.p.a. mediante adozione di sentenza in forma semplificata, non definiscono il giudizio, ossia i procedimenti cautelari. All'art. 55 c.p.a., infatti, relativo alle domande cautelari collegiali, al co. 7, è previsto espressamente che "*Nella camera di consiglio le parti possono costituirsi e i difensori sono sentiti ove ne facciano richiesta. La trattazione si svolge oralmente e in modo sintetico*". La garanzia del contraddittorio è allo stesso modo assicurata in sede di camera di consiglio nei riti dell'ottemperanza (artt. 112 ss. c.p.a.), dell'accesso (art. 116 c.p.c.) e del silenzio (artt. 31 e 117 c.p.a.).

[58] D. FLORENZANO, *L'art. 37, comma 4, 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*., 1997, I, p. 1727, a commento della sentenza n. 420 del 1995, con cui per la prima volta è stata affermata espressamente la regola per cui "*spetta a questa corte, al di là della formale indicazione del ricorrente, l'identificazione dell'organo interessato cui l'atto asseritamente lesivo va imputato ed al quale, quindi il ricorso deve essere notificato*" aveva, invece, sottolineato come essa finisse, in maniera apprezzabile, proprio per dar luogo a un'utile attenuazione del rigore formale nella valutazione dell'ammissibilità, escludendo che una controversia costituzionale di cui sono chiari gli elementi oggettivi e che è stata devoluta alla Corte potesse non essere decisa solamente a causa dell'omessa o erronea indicazione, a cura del ricorrente, dell'organo interessato, da evocare in giudizio. Chi scrive ritiene, invece, che un irrigidimento di tale aspetto sia eventualmente un giusto prezzo da pagare se, per il tramite di esso, può garantirsi sin da subito, mediante l'indicazione nel ricorso dei poteri interessati, il contraddittorio tra le parti, anche in virtù di quanto lo stesso Autore ivi sottolinea circa la scarsa utilità di eventuali dichiarazioni di inammissibilità del ricorso per la causa summenzionata, attesa l'insussistenza di preclusioni all'immediata riproposizione del gravame. Se, infatti, non vi sono preclusioni alla riproposizione del ricorso, allora è un "falso rischio" quello legato all'inammissibilità per erronea individuazione dei controinteressati, tanto che a esso, se proprio non vuole pervenirsi a simili declaratorie, potrebbe ovviarsi pensando a un meccanismo di breve rinvio della camera di consiglio volta a scrutinare i profili di ammissibilità del conflitto per consentire l'opportuna integrazione del contraddittorio, a cura della parte ricorrente.

Una situazione questa che, peraltro, il ricorrente potrebbe facilmente evitare mediante l'individuazione, a meri fini cautelativi, di tutti gli organi e/o enti che anche solo potenzialmente possano essere interessati al conflitto, subendo, in questo caso, il solo ("falso") rischio di vederne taluni estromessi *iussu judicis* dall'eventuale prosieguo del giudizio, o che potrebbe essere scongiurata dalla configurazione, in capo alla Corte, del potere di ordinare al ricorrente di procedere all'integrazione del contraddittorio, laddove questo, già *prima facie*, appaia incompleto e/o carente.

Insomma, se notoriamente *Paris vaut bien une messe*, nel nostro caso, a fronte di quanto detto, si ritiene che la garanzia del rispetto del contraddittorio "val bene" il rischio prefigurato.

7. Il tradizionale dibattito dottrinario

Giungere all'approdo descritto, tuttavia, non è così immediato.

Chi scrive, infatti, è perfettamente consapevole dell'impossibilità di ravvisare, sul punto, l'unanimità dei consensi.

È, invero, risalente nel tempo la discussione attorno alla carenza di contraddittorio che contraddistingue la valutazione dei profili di ammissibilità dei conflitti; discussione che, intrecciandosi strettamente con quella della natura da riconoscere a tale vaglio, ha condotto a esiti diametralmente opposti.

Come si è già avuto modo di osservare incidentalmente, infatti, per un verso v'è stato chi – proprio sul dato rappresentato dalla carenza di contraddittorio – ha qualificato il vaglio preliminare della Corte alla stregua di una mera delibazione di carattere interlocutorio, volta, cioè, a verificare la non manifesta inammissibilità dei conflitti sollevati con riguardo ai soggetti coinvolti e all'oggetto della contestazione, con il fine di sbarrare l'accesso al giudizio di merito a controversie dal carattere temerario[59].

[59] In questo senso cfr. M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione …, cit.*, p. 148: "*In caso di dichiarazione di ammissibilità, è chiaro che tale decisione non acquista carattere definitivo, ben potendo i poteri interessati – in applicazione, a tacer d'altro, dell'art. 24 cost. – dedurre, nel successivo giudizio, tutti gli argomenti che crederanno in loro difesa, e quindi anche quelli attinenti all'ammissibilità del ricorso*"; ID., *Il procedimento e la decisione …, cit.*, p. 1821; V. CRISAFULLI, *Cattivo uso del potere e conflitti di attribuzione*, in *Giur. cost.*, 1980, I, p. 222; ID., *Lezioni di diritto costituzionale, II, 2, L'ordinamento costituzionale italiano (la Corte costituzionale)*, ed. V, Padova, 1984, p. 417, ove si sostiene che l'ordinanza di ammissibilità equivale a una pronuncia di non manifesta inammissibilità del conflitto, affermandosi che "*Con tale impostazione, l'art. 37 può restare immune dalle censure di violazione del principio del contraddittorio (che si suol considerare incluso nel diritto di difesa, di cui all'art. 24, secondo comma, Cost.) nelle quali altrimenti potrebbe incorrere per il fatto che gli organi nei cui confronti il conflitto è sollevato non ne hanno legale conoscenza se non dopo che sia stato dichiarato ammissibile e rimarrebbero perciò vincolati da una decisione preliminare adottata senza la loro partecipazione*"; F. SORRENTINO, *sub art. 137*, La *disciplina …, cit.*, pp. 479-480; S.M. CICCONETTI, *L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1989, I, p. 1870; S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Dig. discipl. pubbl.*, Torino, 1989, p. 386, nota 14, ove si afferma che il vaglio di ammissibilità consiste in "*una mera «delibazione» che può dar luogo anche a ripensamenti della Corte in sede di decisione finale (anche perché altrimenti si precluderebbe al controinteressato di esercitare le sue difese in punto di ammissibilità del ricorso)*"; A. CERRI, *Corso …, cit.*, p. 181, per cui il vaglio preliminare consiste in una "*valutazione sommaria, intesa solo ad escludere controversie «manifestamente avventate», che non esclude (anzi, esige) successive e più approfondite valutazioni sui detti requisiti, e corrisponde, in certo modo, a quella di «manifesta infondatezza» nei giudizi incidentali (in questi limiti, del reto, si giustifica la pretermissione del contraddittorio)*"; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione …, cit.*, p. 369; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, p. 387; A. SAITTA, *I procedimenti*

Corollario di tale impostazione sarebbe il carattere non definitivo dell'ordinanza di ammissibilità.

Come evidenziato in dottrina, tale orientamento è stato elaborato proprio in considerazione dell'esigenza di salvaguardare il rispetto del diritto di difesa, che verrebbe inevitabilmente pregiudicato ove si ammettesse la possibilità per la Corte di assumere, *inaudita altera parte*, decisioni definitive[60].

Per converso, altri, esprimendo le proprie perplessità in merito alla summenzionata ricostruzione, hanno messo in evidenza la portata più ampia del vaglio di ammissibilità in virtù dello svolgimento da parte del giudice costituzionale di una serie di attività dall'ampio carattere discrezionale, ritenendo su questa base che l'assenza di contraddittorio si sposi perfettamente con il carattere della decisione che la Corte è chiamata ad assumere in camera di consiglio[61].

Anzi, secondo tale impostazione, la stessa attivazione del contraddittorio non potrebbe neppure condurre a una più approfondita ricostruzione dei profili di ammissibilità, rivelandosi, dunque, l'ineludibile tratto caratterizzante della specifica funzione attribuita in tale fase al giudice dei conflitti.

8. La tesi della legittimità di un contraddittorio "temperato" …

Tra le voci che si sono levate a sostegno di tale ultimo orientamento merita particolare attenzione quella di Ernesto Bettinelli, il quale, andando *controcorrente* alla tesi che ricollega la non definitività delle ordinanze di ammissibilità alla necessità di rispettare nella fase di merito la regola della contrapposizione dialettica tra le parti, ha sostenuto che lo stesso principio del contraddittorio dovrebbe, in realtà, essere quantomeno temperato nei giudizi dinanzi alla Consulta, tenuto conto della peculiare natura della Corte (non un giudice comune, ma organo di chiusura del sistema) e della stessa giustizia costituzionale (nel cui ambito le decisioni vengono adottate nell'interesse della legittimità dell'ordinamento e non delle parti processuali).

in camera di consiglio nella giustizia costituzionale e amministrativa, Milano. 1980, p. 57 ss.; E. BINDI, *L'«inutilità» della fase preliminare di ammissibilità del conflitto: un falso problema?*, in *Giur. Cost.*, 1999, p. 2185 ss.

[60] Cfr. M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, *Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2000, 350, nonché, E. MALFATTI, … *(1996-1998)*, *cit.*, p. 427.

[61] Esponenti di tale impostazione sono E. BETTINELLI, *Qualche osservazione controcorrente s…*, *cit.*, p. 1 ss; M. CECCHETTI, *Ibid.*, p. 351; E. ROSSI, *Brevi considerazioni in ordine al profilo soggettivo del conflitto di attribuzione insorto tra CSM e Ministro di grazie e giustizia per la nomina del presidente della Corte d'appello di Palermo*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993, pp. 231-233; R. ROMBOLI, *Osservazioni a C. cost. nn. 184 e 379 del 1992,* in *Foro it.*, 1993, I, p. 690; ID., *Osservazioni a C. cost. nn. 419 e 435 del 1995*, in *Foro it.*, 1995, I, p. 2642; D. FLORENZANO, *L'art. 37, comma 4, …*, *cit.*, p. 1727 ss.; Cfr. ID., *L'oggetto del giudizio …*, *cit.*, in particolare pp. 163-172; A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *Giur. cost.*, 1986, pp. 792-793.

Temperamento che risulterebbe, peraltro, particolarmente giustificato proprio nell'ambito della fase di ammissibilità dei conflitti, atteso il carattere presuntivamente obiettivo degli accertamenti da compiersi a cura della Corte.

Secondo l'Autore, infatti, per verificare la qualità di potere dello Stato dell'organo ricorrente e del soggetto contro cui necessariamente il ricorso è rivolto, nonché per accertare se la lamentata interferenza funzionale sia ritenuta dal ricorrente costituzionalmente illegittima con espressa indicazione delle norme costituzionali presunte violate, sarebbe sufficiente alla Corte la lettura degli elementi indicati nel ricorso, al punto che "*Non si riesce a comprendere in che misura essi possano o debbano essere più approfonditamente riconsiderati nel giudizio di merito grazie al contraddittorio tra le parti. E più precisamente non si riesce a comprendere quali potrebbero essere gli argomenti o i ragionamenti "di difesa" prospettati dalla parte convenuta contro l'ammissibilità del ricorso che la Corte (*costituzionale*, appunto) non sarebbe stata,* motu proprio*, in grado di autonomamente valutare nel corso della delibazione preliminare*"[62].

Allo stesso modo, anche per l'accertamento relativo all'esistenza dell'atto o dell'attitudine che ha provocato il ricorso, e alla loro riconducibilità alla volontà definitiva della controparte del giudizio, non dovrebbero sussistere incertezze[63].

9. (segue) … e la necessità di una sua riconsiderazione

Ora, per quanto autorevole sia la fonte, un primo dato da mettere in evidenza è che la tesi in questione venne formulata quando ancora il principio del c.d. giusto processo non era stato espressamente sancito in Costituzione, nonché immediatamente prima del mutamento di prospettiva, da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, in ordine al campo di applicazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, di cui si è già brevemente dato conto.

Ragion per cui, ad avviso di chi scrive, necessita, oggi, di essere riconsiderata, anche alla luce dell'apprezzamento della giurisprudenza costituzionale degli anni successivi.

Al riguardo, pare possibile spendere le seguenti considerazioni.

Anzitutto, per ciò che concerne il carattere *sui generis* del giudice costituzionale che, come visto, nella descritta prospettiva, imporrebbe un temperamento della regola del libero confronto di argomenti e

[62] E. BETTINELLI, *Qualche osservazione controcorrente* …, *cit.*, p. 6.

[63] Secondo E. BETTINELLI, *Ibid.*, infatti, se il conflitto è sostanziale, ossia se il ricorso denuncia l'emanazione di un atto, allora, a pena di inammissibilità del ricorso medesimo, esso sarà ivi puntualmente e integralmente richiamato. Ritiene l'Autore che, essendo imputato a un soggetto istituzionale, tale atto sarà formale, di modo che la sua riconducibilità (o meno) alla volontà definitiva del potere contestato risulterà di stretta evidenza. Invece, se il conflitto si profila come meramente virtuale, allo stesso modo, l'attitudine controversa segnalata dalla doglianza, ove pure non potesse risaltare definitivamente in modo obiettivo, potrebbe egualmente essere accertata in via definitiva dalla Corte semplicemente attraverso i mezzi istruttori di cui dispone.

interpretazioni, occorre evidenziare che, sia che si ricostruisca la natura di tale organo in termini giurisdizionali, sia che si ponga l'accento invece sulle specificità delle corti costituzionali rispetto ai giudici comuni, in ogni caso il "tribunale" *ex* art. 6 CEDU non corrisponde "*ad una giurisdizione di tipo classico*" integrata nelle strutture giudiziarie dello stato contraente, con conseguente autonomia del concetto rispetto al significato assunto a livello nazionale[64].

L'argomento per cui la Corte costituzionale integrerebbe un giudice distinto dagli organi giurisdizionali comuni non sembra, dunque, decisivo per sostenere la tesi della necessità di pervenire a un affievolimento del principio del contraddittorio nei relativi giudizi, e "*per i conflitti di attribuzione in particolare*"[65].

Tutt'al contrario.

Non sembra, infatti, irragionevole affermare che la necessità che si consenta alle parti di confrontarsi dialetticamente anche, e a maggior ragione, in sede di conflitti costituzionali, discenda dalla stessa considerazione della natura di *extrema ratio* che connota il ricorso a tali strumenti.

Se, infatti, il conflitto tra poteri rappresenta davvero l'"ultima fortezza"[66] all'interno della quale il potere interessato può rifugiarsi per evitare di soffrire quella che assume essere un'irrimediabile compressione delle proprie prerogative costituzionali, allora tale roccaforte dovrebbe essere munita di tutte le difese possibili a salvaguardia della sfera giuridica di chi vi richiede asilo.

In altre parole, l'immediata esplicazione, nel relativo procedimento, di tutte le garanzie del giusto processo, ivi inclusa quella del contraddittorio, dovrebbe essere connaturata alla stessa essenza di strumento di chiusura del sistema del conflitto tra poteri.

Non è pensabile che il ricorrente possa vedersi preclusa la possibilità di ottenere uno scrutinio nel merito della situazione portata all'attenzione della Corte, conseguentemente rimanendo privo di mezzi di tutela, senza aver avuto la possibilità anche solo di sostenere oralmente le proprie ragioni dinanzi al collegio giudicante.

Non pare del resto un caso che, in ambito sovranazionale, all'esito di un percorso giurisprudenziale complesso e non privo di contraddizioni, la Corte europea dei diritti dell'uomo – come detto – abbia progressivamente esteso alcune delle garanzie previste dal citato art. 6, par. 1, CEDU, anche ai giudizi instaurati dinanzi alle corti costituzionali, e questo in quanto, ad avviso dei giudici di Strasburgo, ciò che rileva ai fini della definizione dell'ambito di applicabilità della clausola dell'equo processo non è tanto il

[64] Cfr., *ex multis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Savino e altri c. Italia*, 28 aprile 2009.
[65] E. BETTINELLI, *Qualche osservazione controcorrente* …, *cit.*, p. 5.
[66] Dalla nota definizione fornitane da R. BIN, *L'ultima fortezza.* …, *cit.*

tipo di processo, quanto piuttosto il contenuto materiale della controversia, e dunque le conseguenze sulla situazione soggettiva della parte lesa[67].

Conseguenze che, nel caso dei ricorrenti in un conflitto tra poteri, laddove questo non venga ammesso allo scrutinio di merito, possono essere di particolare impatto, se non altro sotto il profilo della carenza di altri e differenti mezzi di tutela da attivare all'interno dell'ordinamento.

In ogni caso, al di là di ciò, anche nel merito, si è dell'avviso per cui vi sia più d'una ragione per dubitare della rispondenza alla realtà della summenzionata impostazione.

A ben vedere, infatti, l'accertamento sulla natura di poteri dello Stato, tanto dell'organo ricorrente, quanto di quello da esso individuato come contraddittore necessario, non è così agevole come viene assunto[68].

Per fare un esempio, non è, infatti, un caso che al riconoscimento della legittimazione a ricorrere del singolo parlamentare, e delle condizioni in presenza delle quali essa può dirsi sussistente, si sia pervenuti in maniera definitiva solo di recente (con l'ordinanza n. 17 del 2019), dopo un percorso a dir poco tumultuoso.

A dimostrazione, per l'appunto, che il riconoscimento del profilo della legittimazione soggettiva non è così semplice.

Tanto è vero, rimanendo sempre all'atto presentato dal parlamentare *uti singulus*, che la Corte, al fine di ravvisarne l'ammissibilità soggettiva, deve verificare se i vizi lamentati dal ricorrente sfocino in violazioni manifeste delle rispettive prerogative costituzionali.

Un accertamento, questo, tutt'altro che immediato.

Sotto tale angolo di visuale, appare chiaro che le allegazioni del potere controinteressato ben potrebbero fornire alla Corte elementi di una qualche importanza ai fini della decisione da assumere, anche per evitare di ammettere un conflitto inutile.

Non sarebbe, dunque, privo di utilità il confronto dialettico tra le parti sui profili di ammissibilità, se non altro per non alimentare ulteriormente quel disagio degli "aspiranti poteri", già rappresentato dalla dottrina, di non poter essere ascoltati al fine di sostenere la propria legittimazione[69].

E tanto più se si considera che la funzione principale della Corte in sede di ammissibilità è un'altra e consiste nel verificare se esiste la materia del conflitto[70].

---

[67] Sicuramente rilevante in tal senso è la già citata sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Ruiz-Mateos c. Spagna* del 23 giugno 1993.

[68] Di tale idea è anche D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio* …, *cit.*, in particolare p. 166. E rilevante, in tal senso, è pure il pensiero di A. PIZZORUSSO, *Conflitto*, in *Nss. Dig. It.,* Appendice, vol. II, Torino, 1981, p. 386, secondo cui la determinazione degli organi legittimati ad essere parte del conflitto tra poteri "*rappresenta il risultato di una serie di operazioni interpretative talora assai complesse che si presentano inevitabilmente aperte a risultati differenti*".

[69] Cfr. E. MALFATTI, … *(2008-2010)*, *cit.*, p. 284.

[70] Cfr. A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione* …, *cit.*, p. 175 ss., nonché p. 368.

A tal proposito, se, come sostiene Bettinelli, non dà luogo a incertezze l'individuazione dell'atto che ha provocato il ricorso, tuttavia, va detto, non pare altrettanto agevole la comprensione dell'attitudine di quell'atto a essere sindacato in sede di conflitto.

La riprova è offerta dalla categoria degli atti legislativi, i quali per lungo tempo sono stati esclusi dal sindacato del giudice dei conflitti prima che la giurisprudenza costituzionale operasse un *revirement* cruciale sul punto, giungendo da ultimo ad affermare, con la sentenza n. 229 del 2018[71], che il conflitto su atto legislativo, pur non inammissibile se la lesione delle attribuzioni costituzionali possa essere puramente e semplicemente rilevata sotto forma di eccezione di legittimità costituzionale nel giudizio in via incidentale, lo diventa nel momento in cui detta eccezione possa essere sollevata dallo stesso potere dello Stato che ha agito mediante la via del conflitto, per la tutela delle proprie prerogative costituzionali[72].

A fronte di un conflitto sollevato su atto legislativo, dunque, per valutarne l'ammissibilità oggettiva, la Corte deve verificare che il potere dello Stato ricorrente non abbia la possibilità, a tutela della propria sfera costituzionale di attribuzioni, di proporre in qualche giudizio l'eccezione di legittimità costituzionale. E non v'è dubbio che, nello svolgimento di tale attività, essa trarrebbe sicuro ausilio dalla lettura delle argomentazioni delle parti coinvolte.

In altre parole, dunque, neppure l'individuazione dei profili oggettivi di ammissibilità appare così immediata come la descrive la corrente dottrinaria in esame[73].

Neanche per tale, via, pertanto, sembra che il valore del contraddittorio possa essere revocato in dubbio.

---

[71] In *Giur. cost.*, 2018, VI, p. 2622 ss.

[72] Cfr., in particolare il punto n. 2.2. del *Considerato in diritto*, ove la Corte afferma: "*che l'ammissibilità del ricorso per conflitto su atto legislativo è altresì subordinata alla circostanza che la lesione delle attribuzioni costituzionali non possa essere rilevata, sotto forma di eccezione di legittimità costituzionale nel giudizio in via incidentale, proprio dal soggetto direttamente interessato (sentenza n. 457 del 1999; ordinanza n. 38 del 2001). Da questo punto di vista, non è la mera configurabilità di un giudizio nel quale la disposizione può trovare applicazione a ostacolare l'ammissibilità del conflitto: deve trattarsi di un giudizio in cui il soggetto (o meglio: il potere dello Stato), che ha ritenuto di lamentare la lesione della propria sfera di attribuzioni attraverso il ricorso per conflitto, avrebbe la possibilità di proporre l'eccezione di legittimità costituzionale. Deve cioè trattarsi di un giudizio in cui quel soggetto sia o possa essere a tutti gli effetti parte*".

La Corte è in tal modo intervenuta a fugare i dubbi e le perplessità di quanti in dottrina avevano sollevato l'interrogativo relativo all'individuazione, che non appariva affatto netta nella precedente giurisprudenza, del *discrimen* necessario a differenziare i conflitti su atti legislativi ammissibili da quelli non ammissibili. Si veda, in tal senso, A. CELOTTO, *Una inammissibilità che non persuade*, in *www.giustamm.it*, n. 7/2005.

[73] Da questo punto di vista, D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio* …, *cit.*, in particolare p. 165, che pure si allinea con Bettinelli nel criticare l'impostazione volta a descrivere il vaglio di ammissibilità come mera delibazione, sembra discostarsene, invece, proprio sullo specifico punto in argomento allorché riconosce come "*Innanzitutto sovente le pronunzie rese a seguito di questa fase hanno presupposto una niente affatto mera e superficiale valutazione della questione; in certi casi la Corte ha svolto evidentemente una approfondita valutazione circa la esistenza degli elementi del conflitto giustiziabile*", ciò che, in particolare, è stato evidente "*nei casi in cui la Corte ha rilevato la sussistenza (o la insussistenza) del cd. elemento oggettivo del conflitto*".

10. Critica alle tradizionali impostazioni dottrinarie

Ad ogni modo, una precisazione è d'obbligo.

Le considerazioni appena esposte in ordine alla corrente di pensiero in questione non implicano l'automatica adesione alla contrapposta tesi che afferma il carattere delibatorio del vaglio di ammissibilità. A sommesso avviso di chi scrive, infatti, sembra che entrambe le opposte impostazioni pecchino in qualcosa.

In particolare, quanto sostengono i fautori della prima tesi – che, come detto, ravvisano nella natura di mera valutazione della non manifesta inammissibilità il "viatico" che consentirebbe al controllo preliminare della Corte di svincolarsi da possibili forme di contestazione relative al mancato rispetto della regola del contraddittorio – oltre a essere posto in serio dubbio dall'evidente discrezionalità di cui la Corte è titolare nello svolgimento di detto accertamento[74] (che conferisce al relativo vaglio una portata ben più ampia), sconta il fio della parzialità.

Il punto debole dell'impostazione risiede, cioè, nel prendere in considerazione il solo caso dei conflitti che vengono dichiarati ammissibili.

Si dice, infatti: "*il carattere meramente delibatorio trova giustificazione nel fatto che la delibazione della Corte avviene al di fuori di un contraddittorio con l'altra parte (in quel momento solo potenziale); diversamente, verrebbe leso in modo irrimediabile, il diritto di difesa e sarebbe potenzialmente esposta a censure di incostituzionalità la norma che esclude nella fase preliminare il contraddittorio tra le parti*"[75]. Tale schema, che non trae direttamente origine dalla legge, rappresenterebbe, dunque, "*il frutto di una costruzione elaborata dalla Corte allo scopo essenzialmente di «immunizzare» la norma risultante dal combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 37 da censure di incostituzionalità per violazione del diritto di difesa*"[76].

La tesi è doppiamente parziale.

Da un lato, infatti – va ricordato – v'è chi ha affermato che se davvero lo scopo del potere attribuito alla Corte di mutare orientamento tra l'ordinanza di ammissibilità e la decisione definitiva è quello di riconoscere alla parte resistente la possibilità di far valere le proprie ragioni anche in ordine al profilo soggettivo, allora, si è detto, quel potere dovrebbe comunque escludersi in ordine alla natura in astratto di potere dello Stato del soggetto ricorrente[77].

---

[74] Cfr., per tutti, da P. COSTANZO, *Conflitti costituzionali*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, in particolare p. 1272, secondo cui, nella prima fase della procedura, sembra sensato ragionare di esercizio di non irrilevanti facoltà discrezionali (nell'ambito di un quadro normativo definito scarno, spesso generico e non privo di qualche genetica ambiguità).

[75] Così, E. BINDI, *L'«inutilità»* …, *cit.*, pp. 2187-2188.

[76] Cfr. V. CRISAFULLI, *Cattivo uso* …, *cit.*, p. 224.

[77] Cfr. E. ROSSI, *Brevi considerazioni* …, *cit.*, pp. 225-228

Ebbene, se così fosse, è evidente che togliendo alla controparte l'opportunità di disquisire su un aspetto di peculiare importanza come quello relativo alla legittimazione soggettiva del ricorrente, allora, pur garantendolo, si darebbe comunque luogo nell'ambito del giudizio di merito a un contraddittorio "zoppo" che, come tale, in ogni caso, si esporrebbe a censure di incostituzionalità.

Dall'altro lato, invece, e come anticipato, non può non sottolinearsi come l'impostazione in esame obliteri del tutto la considerazione dei procedimenti che si concludono con una declaratoria di inammissibilità del conflitto, rispetto ai quali, pertanto, non essendo previsto il "recupero" del contraddittorio in una fase di giudizio successiva, non è possibile "immunizzare" le censure di incostituzionalità della normativa di riferimento.

Applicando, infatti, *a contrario* il ragionamento di cui si discorre, non può non riconoscersi come nelle ipotesi di inammissibilità, nelle quali l'ordinanza della Corte assume un carattere definitivo e non controvertibile[78], sussistano evidenti criticità legate al rispetto del diritto di difesa e alla garanzia di un processo equo, e ciò indipendentemente dal fatto che l'istante possa, in astratto, risollevare il conflitto[79]. Criticità tanto più gravi se si tiene conto che le ordinanze di inammissibilità, oltre a produrre effetti immediati sulla sfera giuridica del ricorrente, determinano effetti rilevanti e difficilmente rimovibili anche sull'attività successiva della Corte, venendo a configurare "precedenti" per questioni analoghe che potranno essere poste in futuro[80]: la garanzia del contraddittorio potrebbe in quest'ottica evitare che decisioni, magari affrettate, della Consulta possano ripercuotersi negativamente, "a strascico", anche su altre situazioni future[81].

Del resto, che, sotto tale specifico profilo, la tesi potesse essere soggetta a critiche era stato accennato già da uno dei principali e più autorevoli sostenitori della medesima. Per stessa ammissione di Vezio Crisafulli, infatti, attribuire al vaglio di ammissibilità un carattere meramente delibativo riuscirebbe sì a evitare che l'art. 37 della l. n. 87 del 1953 venga tacciato di incostituzionalità, ma "*solo per metà, e cioè unicamente per l'ipotesi che il giudizio di ammissibilità siasi concluso favorevolmente, specie se si ritiene – il che peraltro è*

[78] Tale carattere discende dalla considerazione della previsione generale sancita nell'ultimo comma dell'art. 137 Cost. per cui "*Contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione*".

[79] Già S. BARTOLE, *La Corte, la sua storia* …, *cit.*, p. 1668, ha messo in evidenza come la cautela rappresentata dall'approfondimento, in sede di merito, della valutazione sull'ammissibilità del conflitto abbia rilievo esclusivamente nell'ipotesi in cui la decisione della Corte sia nel senso dell'ammissibilità, dal momento che la prosecuzione del giudizio consente di rimettere in discussione la scelta già fatta in via liminale. Tuttavia, sottolinea l'Autore, "*A nulla conduce quella cautela nel caso opposto di una pronuncia di inammissibilità, che necessariamente viene quindi ad avere maggiore peso e gravità*".

[80] Cfr. D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio* …, *cit.*, pp. 161-162.

[81] Da questo punto di vista, non appare dirimente a confutare la tesi sostenuta il rilievo relativo alla riproponibilità del conflitto già dichiarato inammissibile, in quanto, rispetto alla possibilità che la Corte abbia a determinarsi diversamente sulla medesima situazione conflittuale già scrutinata, è assai più probabile l'ipotesi inversa, ossia che il giudice dei conflitti opti per il rigetto del ricorso nuovamente depositato, di cui giunga a dichiarare la "manifesta inammissibilità".

dubbio – che vi sia un interesse giuridicamente rilevante del potere nei cui confronti il conflitto è proposto a che questo sia esaminato e risolto nel merito"[82].

Nel caso in cui vengano adottate ordinanze di inammissibilità, non sembra, dunque, esservi modo di dissipare i dubbi di violazione dell'art. 111, co. 2, Cost.

Ora, a pretesa smentita dell'affermazione, potrebbe dubitarsi dell'effettiva valenza e utilità del contraddittorio da assicurare a chi, nel ricorso, abbia già esposto le proprie argomentazioni a sostegno della ammissibilità oggettiva e soggettiva del conflitto, potendosi anche affermare che il ricorrente trarrebbe finanche un vantaggio dall'assenza, in sede di vaglio di ammissibilità, della contrapposizione dialettica dell'organo interessato dal conflitto.

Ma così non è.

Non occorre soffermarsi solo sulle parti.

A essere in gioco è la stessa legittimazione della Corte.

È, infatti, pienamente condivisibile il pensiero di chi ha affermato che la decisione della Consulta, se vuole essere persuasiva ed efficace, se vuole davvero rifondare quotidianamente il patto costituzionale su cui si regge, non può limitarsi a evidenziare le ragioni giuridiche a base del dispositivo, né la semplice ricorrenza dei *tòpoi* argomentativi comuni con il suo uditorio, ma deve anche dimostrare di essere il frutto di un procedimento compatibile proprio con i luoghi argomentativi accettati, vale a dire con i principi che costituiscono la base assiologica del modello di società, la cui salvaguardia e al tempo stesso il suo promovimento è la sua ragion d'essere; principi tra cui, ineluttabilmente, rientra anche la formula del contraddittorio, come l'unica compatibile con un sistema democratico e imparziale, interessato alla tutela dei valori fondanti l'ordinamento[83].

---

[82] Così, V. CRISAFULLI, *Cattivo uso* …, *cit.*, p. 224. L'impostazione viene ribadita anche da D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio* …, *cit.*, p. 167, per cui "*Forse una sommaria delibazione potrebbe apparire tollerabile nel caso di pronunzia di ammissibilità, a causa della non definitività della decisione; di certo non lo sarebbe nel caso della pronunzia di inammissibilità che, invece, è conclusiva del giudizio*".

[83] Cfr. A. SAITTA, *Gli effetti «motivanti» del contraddittorio nel processo costituzionale*, in *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi, Atti del seminario di Milano svoltosi il 16 e 17 maggio 1997*, V. ANGIOLINI (a cura di), Torino, 1998, p. 570 ss. Secondo l'Autore, solo lo schema "tesi-antitesi-giudizio" è in grado di coniugare le diverse esigenze rilevanti anche nel processo costituzionale, rappresentando la giustizia *inaudita altera parte* una mera eccezione prevista dagli ordinamenti processuali in ipotesi estreme, quali i procedimenti cautelari (ancorché con efficacia limitata nel tempo) o per reati di scarsissimo pericolo sociale (in questi casi, salvo, comunque, un successivo eventuale contraddittorio). Solo un processo aperto ai soggetti i cui interessi sono direttamente coinvolti può venir percepito come un procedimento giudiziario e, quindi, acquisire la legittimazione che il contraddittorio processuale può conferire alla decisione finale. L'Autore esprime l'idea per cui tra i diversi luoghi argomentativi validi per confermare la legittimazione alla Corte e alla Costituzione sulla quale si regge il sistema ordinamentale, rientra anche il principio del contraddittorio, il cui pieno rispetto contribuisce a fondare il consenso dei destinatari della decisione e dell'attività giurisprudenziale in genere: da un lato, la tradizione del contraddittorio processuale limitato alle "parti" coinvolte; dall'altro, la necessità di una dialettica "politica" più ampia che consenta di recuperare quel confronto tra interessi diversi e diverse interpretazioni della Costituzione che non ha potuto avere luogo (o si è svolto in maniera insoddisfacente) al di fuori del circuito giurisdizionale.

Contraddittorio che, nel caso dei conflitti costituzionali, avrebbe anche la funzione, ulteriore, di consentire lo svolgimento di quella dialettica politica tra gli attori protagonisti che è mancata nel frangente precedente al deposito del ricorso, e che potrebbe essere in tal modo opportunamente recuperata.

In altre parole, se la considerazione della Corte come giudice della legittimità delle leggi e degli altri atti che nell'esercizio delle altre sue funzioni è chiamata a scrutinare, potrebbe astrattamente far ritenere che possa fare a meno del contraddittorio tra le parti, tuttavia, la considerazione dell'intervenuta adozione di un modello procedimentale para-processuale, la morfologia del giudizio, la natura e la genesi "non democratica" della Corte medesima sono tutti elementi che hanno imposto la ricerca del contraddittorio, per contribuire a fondare persuasivamente la relativa decisione.

Infatti, la giustizia resa *inaudita altera parte*, ossia, indipendentemente da un confronto dialettico delle differenti posizioni in rilievo, non è generalmente avvertita come tale.

In ogni caso, anche al di là di simili considerazioni di carattere più generale, militano nel senso della necessarietà del confronto dialettico, anche ulteriori argomenti di stampo maggiormente pratico.

Invero, ad esempio, anche dopo la presentazione del ricorso, e soprattutto nei casi in cui decorrano mesi prima della celebrazione della camera di consiglio[84], è ben possibile che intervengano fatti rilevanti a sostenere l'ammissibilità del conflitto, tanto con riguardo alla soggettività di chi agisce (può pensarsi al caso limite di modifiche costituzionali incidenti su tale aspetto), quanto all'oggetto del contendere (basti pensare alla sopravvenienza, ad esempio, di una sentenza non più contestabile, che ben potrebbe mutare i termini della questione); né può escludersi (anzi) che dalla lettura delle controdeduzioni avversarie, le parti ricorrenti possano trarre spunti di riflessione e ricerca ulteriori a sostegno delle proprie allegazioni, che possano in qualche modo orientare la decisione da assumersi da parte della Corte.

La discussione su simili fatti non può non coinvolgere tutte le parti in causa, pena il rischio di veder concretizzate situazioni analoghe a quella verificatasi nel conflitto deciso con l'ordinanza 404 del 2005, con cui la Corte è pervenuta a una fattuale declaratoria di cessazione della materia del contendere senza

Sempre sul valore del contraddittorio nell'ambito della giurisdizione costituzionale, sia consentito il rinvio, *ivi*, agli altri contributi, con particolare riguardo a quello di V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi: atti del seminario di Milano svoltosi il 16 e 17 maggio 1997*, Torino, 1998, p. 3 ss., nel quale viene espressa la preferenza dell'Autore per il "modello" che fa del contraddittorio non tanto uno strumento per la salvaguardia di situazioni soggettive, quanto un elemento costitutivo della terzietà del giudice e, per tal via, una componente necessaria del processo.

[84] Come, ad esempio, accaduto nel caso del conflitto deciso dalla Corte con l'ordinanza n. 217 del 2016, in *Giur. cost.,* 2016, V, p. 1757 ss. In quel caso, infatti, il ricorso era stato proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, mediante il deposito in cancelleria, il 31 agosto 2015, ed è stato scrutinato in sede di ammissibilità solo nella camera di consiglio del 21 settembre 2016, a oltre un anno di distanza, dunque, dal momento di presentazione.

la preventiva assunzione del consenso delle parti coinvolte in ordine alla valutazione degli eventi occorsi a seguito del deposito del ricorso[85].

Da tutto ciò discende, dunque, l'esigenza di garantire sin da subito una seppur minima esplicazione del contraddittorio, risultando innegabili le criticità che, quantomeno nei casi di adozione di ordinanze di inammissibilità, sussistono rispetto agli artt. 24 e 111, co. 2, Cost.

Il discorso vale, ovviamente, anche e a maggior ragione, nei non rari casi in cui la Corte, pur non ammettendo il conflitto, tuttavia, nella relativa ordinanza, finisca per prendere posizione anche su profili che attengono al merito della questione portata alla sua attenzione.

In simili ipotesi, la violazione degli artt. 24 e 111, co. 2, Cost. sembra manifesta[86].

In casi come emblematicamente quello dell'ordinanza n. 17 del 2019[87], la Corte non si mostra coerente con sé medesima: se, infatti, ritiene che il tono costituzionale del conflitto[88] non sia idoneo a garantirne

---

[85] Il riferimento è alla vicenda relativa all'intervenuto assoggettamento di un'area (Villa La Certosa) a segreto di Stato. Dal momento che, per effetto di simile determinazione, era stato impedito al magistrato requirente l'esercizio delle proprie attribuzioni *ex* art. 112 Cost., la Procura della Repubblica di Tempio Pausania ha sollevato conflitto di attribuzioni contro il Governo della Repubblica. In breve, successivamente al deposito del ricorso, e nonostante la produzione, da parte del ricorrente, di ben tre memorie con le quali veniva ribadito e sottolineato il persistere del conflitto, sulla scorta dell'intervenuto inoltro da parte dell'Avvocatura dello Stato direttamente al giudice relatore del verbale dell'ispezione dell'area eseguita i giorni 20, 22 e 23 giugno, nonché del verbale di sopralluogo dell'11 luglio del direttore del Servizio tutela del paesaggio di Sassari della Regione Sardegna, la Corte ha deciso per l'inammissibilità del conflitto per carenza del presupposto oggettivo. La pronuncia cela una declaratoria di intervenuta cessazione della materia del contendere. Per il profilo in questa sede in discussione, legato alla gravità della decisione assunta in assenza di contraddittorio tra le parti, appare utile riportare le osservazioni sul punto spese da R. CHIEPPA, *Una discutibile cessazione della materia del contendere su apposizione di segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 3988 ss., per cui "*Nella specie, in realtà, era intervenuta solo una « graziosa » concessione di consentimento … ad una singola ispezione, che nulla risolveva in termini di eliminazione della lesione lamentata sul contenuto del segreto con estensione indiscriminata ai luoghi e sulla sua opponibilità alla autorità inquirente, rimanendo contestata la delimitazione della sfera di attribuzioni … Una verifica ed accertamento sulla intervenuta c.m.c. – per di più di fronte al netto dissenso del ricorrente – non poteva intervenire nella predetta fase, che è senza contraddittorio tra le parti, non essendovi, né potendovi essere, un concorso di consenso e partecipazione e quindi di contraddittorio tra le parti nella valutazione degli eventi, successivi alla instaurazione della fase preliminare del conflitto, in ordine alla persistenza dell'oggetto del giudizio. Questi profili potevano essere affrontati e risolti nella successiva fase del giudizio a contraddittorio pieno. La c.m.c. è configurata come istituto di diritto sostanziale, avente effetti sul processo, ancorché derivante da atti o comportamenti posti al di fuori dello stesso processo, che fanno venire meno la ragione d'essere* sostanziale *della lite, tanto che la Corte di Cassazione ripetutamente ha avuto occasione di confermare il principio che « la c.m.c. intanto può essere dichiarata, in quanto i contendenti si diano* reciprocamente *atto dell'intervenuto mutamento della situazione evocata in controversia, tale da eliminare totalmente ed in ogni suo aspetto la posizione di contrasto tra le parti e da far venire meno del tutto la necessità di una decisione sulla domanda originariamente proposta e sottopongano al giudice conclusioni conformi, intese a sollecitare l'adozione di una declaratoria della cessazione cennata »*".

[86] Sul punto, già A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione* …, *cit.*, p. 369, si era espresso nel senso dell'impossibilità per la Corte, in sede di vaglio di ammissibilità, di effettuare indagini attinenti anche al merito della controversia, "*Anche perché, se così fosse, sarebbe probabilmente illegittima, la norma che esclude in questa fase il contraddittorio tra le parti, né questa prima fase preliminare avrebbe alcun significato*".

[87] Ma – si è detto – anche come quelli delle successive ordinanze nn. 274 e 275 del 2019 e 60 del 2020, tra le altre.

[88] Quella di "tono costituzionale" è un'espressione la cui paternità va riferita a C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, I, p. 110 ss., che la coniò nell'ottica di stigmatizzare il ricorso allo strumento del conflitto al fine di difendere attribuzioni di scarsa valenza costituzionale, ossia di "*questioni minute, di ordinaria amministrazione*".

uno scrutinio a cognizione piena, perché poi, senza consentire alle parti della controversia di poter illustrare le proprie ragioni, finisce per prendere posizione su profili che attengono al merito della vicenda? In queste situazioni, come ha ben messo in evidenza Marcello Cecchetti, sembra che la Corte, "*nel momento stesso in cui si «sbarazza» della questione (forse proprio al solo scopo di impedirne il radicamento processuale), avverte l'esigenza di rafforzare il consenso sulla propria «scelta», fornendo comunque una soluzione di merito e quindi ammettendo, implicitamente, la sussistenza di un bisogno di «confinamento» di attribuzioni costituzionali in qualche modo da soddisfare*"[89].

Proprio in simili ipotesi, in cui la Corte, pur dichiarando inammissibile il conflitto, avverte comunque l'esigenza di intervenire per dare soddisfacimento all'esigenza di tutela rappresentata dal potere istante, il difetto di contraddittorio tra gli attori del giudizio assume un carattere ancor più grave, finendo per ingenerare il serio rischio di delegittimarne lo stesso operato.

Il contraddittorio, infatti, può venire in evidenza non solo come strumento di tutela di situazioni giuridiche soggettive, ma anche come elemento di equilibrio del processo in sé[90].

Se esso non viene garantito prima che l'organo giudicante pervenga a una decisione che, anche solo sostanzialmente (pur non avendone teoricamente la forma) risulta di merito, la tenuta stessa del sistema rischia di vacillare.

Tirando le fila del discorso, dunque, per tutto quanto sopra, l'impostazione volta a configurare il vaglio preliminare in camera di consiglio come un giudizio di manifesta inammissibilità, non pare pienamente condivisibile[91].

---

[89] Così, M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso* …, *cit.*, pp. 376-377.

[90] Del resto, come ricorda V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio* …, *cit.*, p. 11, la stessa giurisprudenza costituzionale ne ha offerto un esempio allorché, sia per dare spazio all'"autodifesa", sia per giustificare l'imposizione per legge della difesa "d'ufficio", nel processo penale, si è richiamata al contraddittorio quale garanzia dello "*sviluppo dialettico del processo*" e della "*più sicura ricerca della verità materiale*". Sul punto, si veda anche M. SCARAPRONE, *sub art. 24, comma 2, Cost.*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna-Roma, 1981, p. 84 ss.

[91] La riprova di quanto sostenuto sembra offerta dal rapporto intercorrente tra l'ordinanza n. 38 del 2011 e l'ordinanza n. 259 del 2011, rispettivamente in *Giur. cost.*, 2011, I, p. 525 ss. e V, p. 3457 ss. In relazione al medesimo conflitto, infatti, se la prima ne aveva riscontrato l'ammissibilità, al contrario, la seconda ne afferma non già la mera inammissibilità, bensì la "manifesta inammissibilità", con una pronuncia che, proprio in quanto tale, ben avrebbe potuto e dovuto, allora, essere adottata all'esito del vaglio preliminare dell'atto introduttivo del giudizio. Era accaduto che la Corte d'appello di Roma, sezione prima civile, aveva sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato contro il Senato della Repubblica a seguito della deliberazione del 30 giugno 2004, con la quale era stata dichiarata l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, co. 1, Cost., delle opinioni espresse dal sen. Roberto Castelli nei confronti dell'on. Oliviero Diliberto e per le quali quest'ultimo aveva promosso azione civile per il risarcimento dei danni davanti al Tribunale di Roma. Nell'atto introduttivo del giudizio, la Corte ricorrente aveva chiarito alla Corte costituzionale che contro l'atto oggetto del conflitto era già stato sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato a seguito di ricorso proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma nell'ambito del procedimento penale instaurato sulla querela proposta dall'on. Diliberto nei confronti del sen. Castelli per il reato di diffamazione in relazione agli stessi fatti oggetto del procedimento *a quo* e che tale procedimento era stato definito con la sentenza n. 304 del 2007, con la quale la Corte costituzionale aveva dichiarato che "*non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese dal senatore Roberto Castelli, oggetto del procedimento penale pendente dinanzi al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma, costituiscono opinioni espresse da un*

Ciò, in ogni caso, non presuppone come corollario l'accoglimento della differente tesi per cui il contraddittorio non sarebbe idoneo a determinare una più meditata e approfondita considerazione dei profili di ammissibilità del conflitto.

Non è questo il punto: il contraddittorio, infatti, non svolge unicamente la funzione di dare sostegno alle differenti posizioni delle parti coinvolte in un processo, ma è elemento che, come detto, se assicurato, contribuisce enormemente ad attribuire alle decisioni del giudice costituzionale quel carattere di democraticità senza il quale il suo stesso funzionamento sarebbe compromesso.

Tale orientamento, dunque, seppur rispondente al vero nel momento in cui evidenzia come il vaglio di ammissibilità abbia una portata ben più ampia di una semplice valutazione sulla non manifesta inammissibilità del ricorso, non ha la stessa rilevanza laddove sostiene la "futilità", o comunque la non indispensabilità, del contraddittorio tra le parti in ordine ai profili di ammissibilità del conflitto sollevato[92].

membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68 della Costituzione", con conseguente annullamento della "*deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del 18 maggio 2005 (Doc. IV-ter, n. 10), nella parte in cui richiama la delibera di insindacabilità adottata il 30 giugno 2004 per il procedimento civile avente il medesimo oggetto*". Ebbene, nonostante tali allegazioni, la Corte, dapprima dichiara ammissibile il confitto (cfr. ordinanza n. 38 del 2011), per poi, però, dichiararlo "*manifestamente inammissibile per carenza d'interesse*" con l'ordinanza n. 259 del 2011, sulla scorta del rilievo – che avrebbe potuto essere benissimo effettuato già in sede di delibazione preliminare – per cui "*la risoluzione di un conflitto di attribuzione con la pronuncia, come nel caso, sulla spettanza del potere in contestazione … preclude il riesame nel merito di una questione che, in quanto connessa a un medesimo atto e relativa a un medesimo fatto, avrebbe il medesimo oggetto, dovendosi considerare esaurita la competenza a giudicarne … che, dunque, le ragioni delle doglianze prospettate dalla Corte ricorrente devono intendersi complessivamente già accolte con la sentenza n. 304 del 2007, sia con riguardo alla spettanza del potere sia con riguardo all'efficacia dell'atto reputato lesivo*". Orbene, alla luce di simile modo di procedere della Corte, pare, dunque, trovare smentita la pur accreditata tesi dottrinale che, come visto, configura il giudizio di ammissibilità del confitto come un vaglio di "non manifesta inammissibilità" dello stesso, perché, se così fosse realmente, casi come quello appena ricordato dovrebbero essere prevenuti alla radice e non avrebbero la benché minima possibilità di verificarsi in concreto, come invece avvenuto. Per completezza, occorre dar conto di come di avviso diverso risultino E. MALFATTI – M. NISTICÒ, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, 2017, p. 336, in virtù del fatto che, all'episodio ricordato, non hanno fatto seguito ulteriori casi analoghi. Ciò che, tuttavia, a sommesso avviso di chi scrive, non impedisce di insistere sul fatto che la configurazione dell'impostazione dottrinale *de qua* trova il proprio fondamento nella *ratio* di evitare il sorgere di controversie manifestamente avventate, *ratio* che, in casi come quello risolto con la citata sentenza n. 259 del 2011 risulta evidentemente sconfessata e tale, quantomeno, da incrinare le certezze di chi ne è sostenitore.

[92] Non sembra, infatti, decisivo quanto osserva E. ROSSI, *Brevi considerazioni …*, *cit.*, in particolare pp. 232-233, il quale, commentando la vicenda affrontata dalla Corte con l'ordinanza n. 184 del 1993, prima, e con la sentenza n. 379 del 1992, poi, ha sottolineato come la decisione della Consulta di ammettere l'intervento sia del Ministro di Grazia e Giustizia, sia del Presidente del Consiglio, per poi, con la sentenza di merito, e pur in assenza di contestazioni tra le parti sull'altrui legittimazione all'intervento, dichiarare l'inammissibilità dell'intervento del secondo organo, "*dal momento che le attribuzioni in contestazione sono esclusivamente affidate dalla Costituzione al Ministero della giustizia (art. 110 Cost.)*", appaia assunta non in base alle argomentazioni che le parti hanno prodotto nel corso del giudizio e che da parte dell'organo giudicante non potevano essere in precedenza conosciute, bensì in forza di valutazioni direttamente ed esclusivamente ricavate dalla Costituzione. Secondo l'Autore, dunque, "*La motivazione del cambiamento di idea da parte della Corte non è stata perciò conseguenza dell'applicazione del principio sulla cui base quel potere è riconosciuto (e cioè, come detto, della garanzia del diritto di difesa del soggetto resistente, e perciò del corretto svolgersi del principio del contraddittorio) bensì in forza di valutazioni che a quel principio risultano estranee*". Ora, pur a voler ammettere che in quel caso la Corte abbia, *motu proprio*, operato simile valutazione, ciò non significa che il contraddittorio tra le parti non possa, in altre occasioni, condurre ai medesimi esiti, anche tenendo conto della tipologia del profilo d'interesse, che, rispetto al caso riportato dall'Autore, potrebbe risultare di non immediata percezione, o, comunque, richiedere l'illustrazione, a cura delle parti, di informazioni in loro esclusivo possesso.

E ciò per le ragioni sin qui esposte, anche in relazione alla impostazione sostenuta da Bettinelli.

11. Considerazioni conclusive

In definitiva, chi scrive ritiene debba essere abbandonata la secca alternativa tra l'idea per cui la valutazione preliminare di ammissibilità dei conflitti della Corte *è un vaglio limitato e rivedibile che, quindi, non viola la regola del contradditorio*, e quella secondo cui invece *è un vaglio ampio cui non serve il contraddittorio*, per abbracciarne una terza, intermedia tra le due citate, per cui a venire in evidenza *è un vaglio ampio, all'interno del quale il contraddittorio dovrebbe essere garantito*.

Sembra, infatti, che delle due contrapposte concezioni possano impiegarsi, e quindi combinarsi tra loro, i seguenti elementi: l'ampiezza della valutazione della Corte sui profili di ammissibilità (come riconoscono i vari, Rossi, Romboli, Florenzano, Pace, Cecchetti) e la necessità che, per rispettare i precetti costituzionali, rispetto a essi, venga garantito il contraddittorio (esigenza alla base della tesi sostenuta da Mazziotti, Crisafulli, Sorrentino, Cicconetti, Grassi, Cerri, Pisaneschi, Zagrebelsky, Saitta, Bindi), sempre e comunque.

L'uno (il primo) è, allo stato, predominante sull'altro, di modo che, per rinvenire un giusto equilibrio, sarebbe forse opportuno ridurre il margine di discrezionalità della Corte (quantomeno, in punto di individuazione dei soggetti interessati al conflitto), dando correlativamente e conseguentemente spazio alla contrapposizione dialettica tra le parti già nella fase di ammissibilità mediante l'anticipazione dell'attività di notificazione del ricorso nel momento precedente al suo deposito in cancelleria, e, se non sempre, almeno nei casi in cui taluna di esse ne faccia richiesta antecedentemente allo svolgimento della camera di consiglio[93].

Il che presupporrebbe, all'evidenza, una novella legislativa.

Proprio a tal riguardo, e pur con le difficoltà di chi si pone in una prospettiva *de jure condendo*, si può tentare di rinvenire possibili soluzioni al problema.

In questo senso, potrebbe pensarsi a un intervento riformatore "giurisdizionalizzante", ossia a un intervento del legislatore che, mediante la novella della l. n. 87 del 1953, si ponesse l'obiettivo di ampliare il nucleo di regole poste a presidio del corretto svolgimento del giudizio, *in primis* quella inerente al contraddittorio, determinando così la formazione di un vero e proprio "diritto costituzionale processuale" anche in materia di conflitti.

[93] In questo senso, non può non condividersi l'osservazione di M. PERINI, *Segreto di Stato, avanti con leggerezza; due ordinanze, quattro ricorsi e un probabile assente, il conflitto tra poteri (Corte cost., 18 aprile 2007, nn. 124-125)*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 2318, ove viene espressamente sottolineata l'opportunità di introdurre una qualche forma di contraddittorio, eventualmente anche meno "forte" di quella che connota i procedimenti ordinari, mediante scambio di memorie e documenti, oppure mediante una discussione orale in camera di consiglio, purché venga introdotta.

In tal modo, infatti, si limiterebbe la discrezionalità, troppo spesso eccessiva, della Corte, per ricondurre il giudizio entro binari maggiormente rispondenti ai canoni del giusto processo costituzionalizzato.

Quel che va detto è che una simile soluzione finirebbe per determinare un inevitabile irrigidimento formalistico del processo, nel senso di una maggior attenzione della Corte ai profili di rito.

Se, cambia la struttura, infatti, cambiano anche le regole.

In questo senso, invero, proprio per garantire l'espansione della garanzia del contraddittorio sin da subito (ossia sin dalla fase di ammissibilità) – come anticipato – uno dei primi interventi dovrebbe riguardare il profilo dell'individuazione dei poteri interessati dal conflitto, nel senso di rimettere ai ricorrenti la responsabilità di individuare correttamente i poteri contraddittori cui notificare il ricorso, sottraendo così ogni tipo di competenza in materia alla Corte, anche nell'ottica di una maggior terzietà e imparzialità dell'organo giudicante.

Ciò, che, in ogni caso, almeno ad avviso di chi scrive, potrebbe non essere un problema.

Se, infatti, è vero che simile situazione potrebbe in astratto condurre a pronunce di inammissibilità del ricorso per erronea o parziale individuazione dei contraddittori necessari, è, però, altrettanto vero che – volendo – ben potrebbero essere introdotte regole volte a temperare questo più alto tasso di formalismo procedurale[94], garantendosi così la celerità del processo.

L'aspetto che si intende evidenziare è che, in ogni caso, "pagando" questo prezzo, ossia venendo a responsabilizzare maggiormente il ricorrente mediante la modifica di talune regole (come appunto quella sull'individuazione e sulla notificazione del ricorso agli interessati), senza che in fondo ciò determini particolari aggravi degli adempimenti posti a carico dell'istante, l'utilità che se ne ricaverebbe sarebbe di gran lunga maggiore rispetto al sacrificio da sopportare.

L'auspicata giurisdizionalizzazione dei conflitti, infatti – ed è questo l'elemento decisivo – determinerebbe un inevitabile innalzamento delle garanzie processuali delle parti e, in questa prospettiva, la garanzia del contraddittorio anche in ordine ai profili di ammissibilità del conflitto sarebbe tra i principali benefici che se ne ritrarrebbero.

Quel che ci si deve domandare, però, è se un simile intervento normativo sarebbe di per sé sufficiente a garantire il pieno esplicarsi del principio affermato dal capoverso dell'art. 111 Cost.

Potrebbe non esserlo, e potrebbe esservi necessità di un intervento anche più radicale, che giunga finanche a riportare a unità il procedimento, oggi bifasico, in materia di conflitti.

[94] Come si è già avuto modo di sottolineare in narrativa, infatti, pronunce di tal fatta potrebbero, in ipotesi, essere evitate, ad esempio, a mezzo di un'elencazione prudenzialmente ampia dei poteri astrattamente interessati dal conflitto da parte del ricorrente (con conseguente estromissione a cura della Corte di quelli non interessati), ovvero dell'introduzione di regole volte a concedere un termine suppletivo per integrare la notifica al ricorrente "sbadato" che abbia errato nell'attività di determinazione dei poteri resistenti.

Anzi, si è dell'avviso che sia proprio, e anche, questa la strada da intraprendere.

A chi scrive, infatti, non paiono affatto infondati i dubbi già espressi da Pasquale Costanzo, secondo il quale "*non si comprende appieno perché il tutto* (leggasi: esame di ammissibilità e di merito) *non possa avvenire* uno actu"[95].

Essi, se riguardati in relazione al profilo del contraddittorio, paiono tanto più attuali.

Nello specifico, invero, all'eventuale obiezione che potrebbe essere sollevata da chi intende mantenere lo *status quo* per cui, previo rafforzamento delle guarentigie processuali per le parti (prima tra tutte quella del contraddittorio), comunque, la garanzia di una maggior effettività della tutela giurisdizionale potrebbe conseguirsi anche mantenendo ferma la fase di ammissibilità, come momento autonomo e separato dal giudizio di merito, può replicarsi che, se si tiene a mente la prassi di "sconfinamento" nel merito cui la Corte ha dato ampiamente luogo, ossia, di retrocessione di tale giudizio già nell'ambito della fase di ammissibilità, che ne è di fatto divenuta quasi lo scenario preferito di trattazione dei relativi profili[96], risulta allora davvero arduo ravvisare ragioni realmente ostative al superamento dell'attuale modello bifasico.

In questo senso, si potrebbe pensare di configurare un processo unitario, retto da precise regole processuali, in cui la trattazione del ricorso, tanto in punto preliminare di ammissibilità, quanto di merito, sia destinata a svolgersi nel corso di una pubblica udienza (da celebrarsi entro un termine certo e ragionevole), all'esito della quale potrebbe essere emessa una mera decisione di rito (come l'inammissibilità, per carenza dei presupposti) ovvero, ravvisati i presupposti di azionabilità del rimedio, di merito (accoglimento o rigetto dei conflitti preliminarmente giudicati ammissibili).

Se, infatti, la "*logica che governa il giudizio è la medesima in entrambe le fasi*"[97], e può quindi dirsi che la presenza del giudizio preliminare di delibazione risponde alla finalità di eliminare le questioni incompatibili con la funzione istituzionale del processo costituzionale, non appare peregrino ritenere che il medesimo scopo possa essere perseguito in un procedimento che contempli un'unica udienza, all'esito della quale, assicurate tutte le garanzie processuali alle parti potenzialmente confliggenti, la Corte ben potrebbe continuare a "sbarazzarsi" di tutti i conflitti non ritenuti idonei a essere scrutinati nel merito

L'articolazione bifasica del giudizio, da necessaria quale è attualmente, potrebbe essere degradata a meramente *eventuale*, nel senso di considerarla, sulla falsariga di quanto accade nel processo amministrativo, condizionata alla presentazione di domande cautelari da parte dei ricorrenti, da

[95] Cfr. P. COSTANZO, *Conflitti*, *cit.*, p. 1276.

[96] Il riferimento è, ancora una volta, ai già citati casi, tra gli altri, delle ordinanze nn. 17, 274 e 275 del 2019 e 60 del 2020, cui può aggiungersi il riferimento anche alle più recenti ordinanze nn. 66 e 67 del 2021.

[97] Come evidenzia A. PACE, *Strumenti e tecniche* …, *cit.*, p. 793.

scrutinarsi, queste sì, nell'ambito di un'apposita camera di consiglio previa all'udienza pubblica di trattazione di tutti i profili di ricorso.

Un simile modello, infatti, se da un lato non priverebbe la Corte della possibilità di respingere all'esito di una sola udienza, i conflitti mal proposti o dal tono politico eccessivamente elevato, dall'altro, allo stesso tempo, consentirebbe alle parti in conflitto di poter far sentire la propria voce al collegio, e di fruire di tutte le garanzie del giusto processo costituzionalizzato.

Ciò che, sicuramente, improntterebbe il meccanismo procedimentale in materia di conflitti tra poteri a maggiori canoni di legalità e democraticità, neutralizzando ogni possibile discorso relativo alla non conformità a Costituzione, sotto tale aspetto, della fase preliminare di ammissibilità che caratterizza i relativi giudizi.