

***La giustizia costituzionale:
funzioni e rapporti con le altre pubbliche autorità***

Risposte al questionario

Parte I

1. Le conseguenze delle esperienze totalitarie che hanno segnato la storia europea nella prima metà del XX secolo hanno incoraggiato una presa di coscienza della necessità di efficaci strumenti di controllo delle azioni e degli atti degli organi rappresentativi – ivi incluse le assemblee parlamentari e le stesse leggi – al fine di difendere i diritti sanciti nelle carte costituzionali. In Italia, l'Assemblea costituente stabilì che il generale rispetto della Costituzione fosse affidato ad un organo affatto nuovo, istituito ad hoc e collocato al di fuori del potere giudiziario: la Corte costituzionale della Repubblica italiana.

L'art. 135 della Costituzione disciplina, tra l'altro, la struttura e la composizione della Corte costituzionale. Ai termini di questo articolo, quindici giudici compongono la Corte: cinque sono eletti dal Parlamento, cinque dalle supreme corti e cinque sono nominati dal Presidente della Repubblica. Una tale composizione assicura la presenza, all'interno della Corte, di diverse sensibilità istituzionali, corrispondenti alla diversità dei soggetti chiamati a designare i giudici. I membri della Corte possono essere designati tra i magistrati (anche a riposo) delle giurisdizioni superiori, professori universitari ordinari di materie giuridiche ed avvocati con almeno venti anni di esercizio della professione.

I cinque membri designati dal potere giudiziario sono eletti dalla Corte di cassazione (che ne elegge tre), dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti (che eleggono, ciascuno, un giudice) e, tendenzialmente, sono scelti tra i componenti dello stesso potere giudiziario. Una caratteristica rilevante delle nomine presidenziali consiste nella loro tendenza a cercare di bilanciare la composizione della Corte, tanto in termini *lato sensu* ideologici quanto in termini di qualificazione professionale. Il ruolo del Governo è limitato alla controfirma dei decreti presidenziali con cui i giudici vengono nominati; per tradizione, tale controfirma ha scopi puramente formali, in quanto la scelta delle persone è interamente affidata al Presidente.

Il Parlamento elegge cinque giudici in seduta comune, generalmente (ma non sempre) tra docenti ed avvocati che siano stati impegnati, nel passato, in attività politica (talora anche in seno al Parlamento). Deve tuttavia sottolinearsi che i giudici non rappresentano le forze politiche che li hanno nominati né il Parlamento come tale, essendo, anzi, assolutamente indipendenti. Diversi turni di votazione sono previsti per la elezione, visto che per i primi tre è prevista una maggioranza dei due terzi dei componenti, mentre per i successivi la maggioranza scende a tre quinti (sempre dei componenti): queste soglie così elevate fanno sì che l'eletto non sia designato soltanto dalle forze appartenenti alla maggioranza di governo. Come intuibile, una procedura di designazione tanto complessa può protrarsi nel tempo; nell'attesa che il posto vacante venga coperto, la Corte può continuare a svolgere le sue funzioni, purché sia comunque sempre presente il numero minimo di undici giudici.

I giudici costituzionali sono designati per un mandato di nove anni, al termine dei quali sono insigniti del titolo di "Giudice emerito", da cui conseguono alcuni benefici vitalizi. Il mandato non è rinnovabile né è in alcun modo prorogabile. Soltanto la Corte ha il potere di rimuovere o di sospendere i suoi componenti; gli organi che designano i giudici, incluso il Parlamento, non hanno un tale potere, neppure sui componenti che hanno nominato o eletto. L'art. 3 della legge costituzionale n. 1 del 1948 stabilisce che «I giudici della Corte costituzionale non possono essere rimossi, né sospesi dal loro ufficio se non con decisione della Corte, per sopravvenuta incapacità fisica o civile o per gravi mancanze nell'esercizio delle loro funzioni». E dunque, «i giudici della Corte costituzionale possono essere rimossi o sospesi dal loro ufficio [...] solo in seguito a deliberazione della Corte presa a maggioranza di due terzi dei componenti che partecipano all'adunanza» (art. 7 della legge costituzionale n. 1 del 1953). Ad oggi, nessun caso è sorto nel quale si è richiesta la rimozione o la sospensione di giudici della Corte costituzionale.

2. La Corte costituzionale è un organo costituzionale. Tale definizione discende dall'essere la Corte un organo, non solo menzionato, ma anche – per le linee essenziali – oggetto di disciplina da parte della Costituzione. Si tratta di una caratteristica che accomuna gli organi di vertice dell'ordinamento, differenziandoli da tutti gli altri, le cui fonti di regolamentazione sono esclusivamente o quasi esclusivamente individuabili in atti di rango legislativo.

La qualificazione in termini di organo costituzionale ha ripercussioni che non si limitano al dato formale: sul piano contenutistico, infatti, gli organi costituzionali si connotano per l'accentuata tutela della loro autonomia, da intendersi come l'impossibilità, per qualunque soggetto esterno, di incidere sull'organizzazione ed il funzionamento, salvo quanto previsto dalla Costituzione medesima. Con precipuo riguardo alla Corte, la Costituzione prevede, sì, l'intervento del legislatore (costituzionale ed ordinario) al fine di fornire il quadro della disciplina della struttura, dell'organizzazione e del funzionamento dell'organo: siffatta previsione, tuttavia, riguarda la normazione di ordine generale ed astratto, non potendo estendersi sino alla determinazione da parte del legislatore del funzionamento *in concreto* della Corte. È in virtù dei limiti che si impongono – concettualmente, ancor prima che costituzionalmente – alla legge che emergono i contorni dell'autonomia finanziaria di cui la Corte gode.

In concreto, la Corte dispone della propria sede e di un bilancio autonomo alimentato da fondi provenienti dal bilancio dello Stato (52,7 milioni di euro per il 2009) e pubblicato sul *sito internet* della Corte (<http://www.cortecostituzionale.it>). Entro questo stanziamento, le spese sono autonomamente decise dalla Corte stessa e dai suoi organi interni, senza alcuna interferenza esterna, nemmeno a fini di controllo.

Su quest'ultimo punto, può dirsi che alla Corte costituzionale (come agli altri organi di vertice) non si applica l'art. 103, secondo comma, della Costituzione, ai termini del quale «la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge». La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 129 del 1981, ha deciso un conflitto originato dalla pretesa della Corte dei conti di sottoporre a giudizio contabile i tesorieri della Presidenza della Repubblica, della Camera e del Senato. Sebbene la Corte

costituzionale non fosse direttamente interessata al conflitto, la *ratio decidendi* della pronuncia, che ha escluso il potere rivendicato dalla Corte dei conti, può essere estesa anche ad essa. Vi si rileva, infatti, che il fondamento normativo della giurisdizione contabile della Corte dei Conti non è dotato di un'assoluta ed immediata operatività in tutti i casi, poiché incontra i limiti dell'idoneità oggettiva delle materie e del rispetto delle norme e dei principi costituzionali. In particolare, l'autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali di vertice va riconosciuta non soltanto nella potestà auto-organizzativa, ma anche nel momento applicativo di tale normazione, cui si riconnette l'esclusione di qualsiasi attivazione di rimedi amministrativi o giurisdizionali. In relazione agli apparati serventi di organi costituzionali, l'esenzione dai giudizi di conto, pure in assenza di una normativa costituzionale dettagliata e specifica, integrata da principi non scritti, consolidatisi attraverso la ripetizione costante dei comportamenti uniformi, è il diretto riflesso dell'autonomia degli organi costituzionali di vertice. Non spetta, pertanto, alla Corte dei Conti il potere di sottoporre a giudizio contabile i tesoriери della Presidenza della Repubblica, della Camera e del Senato.

3. Il Parlamento, come si è accennato, ha il potere di disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento della Corte: l'art. 137, primo comma, della Costituzione prevede che «una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte», mentre il secondo comma dello stesso articolo aggiunge che «con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte».

Le due riserve in favore del legislatore non sono arricchite dalla previsione di un coinvolgimento della Corte costituzionale nella individuazione delle disposizioni da rivedere e nella elaborazione dei testi: sul piano formale, dunque, alla Corte è preclusa ogni influenza sulla eventuale attività del Parlamento.

Le due riserve in favore del legislatore sono state esercitate, ovviamente, in un momento anteriore a quando la Corte ha iniziato a funzionare, con le leggi costituzionali 9 febbraio 1948, n. 1, e 11 marzo 1953, n. 1, e con la legge (ordinaria) 11 marzo 1953, n. 87 (la Corte ha reso la sua prima sentenza nel 1956). Dopo questi interventi, il Parlamento è intervenuto assai raramente a modificare le norme già dettate. Nella maggior parte dei casi, si è trattato di revisioni di ordine puramente tecnico. Non è mancato, però, almeno un caso di intervento legislativo di ampia portata, quale quello posto in essere con la legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, che ha, tra l'altro, ridotto il mandato dei giudici costituzionali da dodici a nove anni, ha introdotto il divieto di rielezione o di iterazione della nomina, ed ha espressamente escluso la c.d. *prorogatio* dei giudici al termine del loro mandato (i giudici cessano, dunque, dalle loro funzioni anche senza che i loro sostituti siano stati designati; ciò ha creato, talvolta, non poche difficoltà di funzionamento, obbligando la Corte a funzionare «a ranghi ridotti»).

Un altro intervento di notevole portata è stato compiuto con la legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, a seguito della quale è stata eliminata la competenza della Corte a giudicare sui reati commessi da ministri (la Corte è rimasta giudice penale del solo Presidente della Repubblica, quando sia imputato per alto tradimento ed attentato alla

Costituzione). Il giudizio penale costituzionale si era svolto, prima di allora, una sola volta, dando luogo a grandi difficoltà di funzionamento per la Corte, che, bloccata per lunghi mesi, tra il 1977 ed il 1979, dal c.d. «processo Lockheed», ha visto accumularsi molte cause «ordinarie», il cui carico è stato smaltito definitivamente solo alla fine degli anni ottanta.

Oltre ad alcuni ulteriori interventi, di modifica e/o di integrazione della legge (ordinaria) n. 87 del 1953, una disposizione adottata di recente merita di essere segnalata, sebbene formalmente non si inquadri nella modifica delle regole di organizzazione e di funzionamento. Si tratta dell'art. 69 della legge 18 giugno 2009, n. 69, con la quale si è esplicitamente riconosciuto al Consiglio di Stato, adito in sede (formalmente) consultiva nel corso del procedimento di decisione del ricorso straordinario al Capo dello Stato, la qualità di giudice legittimato a sollevare questioni di costituzionalità in via incidentale. La anomalia di una norma legislativa di questo tipo – unica nel panorama nazionale – è accresciuta dalla chiara contrarietà della stessa rispetto ad una giurisprudenza, anche molto recente, della Corte (v. la sentenza n. 254 del 2004, successivamente confermata). Trattasi, in qualche modo, di una incidenza sul funzionamento della Corte da parte del legislatore, che si è manifestata seguendo canali non consueti, ma che è ulteriore indice della separatezza tra l'attività della Corte e quella del Parlamento, due organi che agiscono su sfere distinte, che non si intersecano neppure quando le leggi da approvare riguardino direttamente la Corte.

4. La natura di organi costituzionali (su cui v. *supra*, *sub* n. 2), che è propria tanto del Parlamento quanto del Governo offre, di per sé, una risposta al quesito relativo alla sindacabilità, da parte della Corte, dei regolamenti sull'organizzazione e sul funzionamento. Al riguardo, peraltro, conviene tenere distinti il caso dei regolamenti parlamentari e quello dei regolamenti sul funzionamento del Governo.

In ordine ai primi, la Corte costituzionale ha chiaramente escluso ogni possibilità di sindacato. Nell'ambito di una giurisprudenza ormai consolidata, il *leading case* è costituito dalla sentenza n. 154 del 1985, nella quale la dichiarazione di inammissibilità della questione (e dunque l'impossibilità per la Corte di esame nel merito) è stata argomentata sulla base di due ordini di motivi, il primo concernente l'estraneità dei regolamenti parlamentari agli atti contemplati dall'art. 134, primo alinea, Cost. (ai termini del quale «la Corte costituzionale giudica [...] sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni»), il secondo relativo alla posizione istituzionale delle Camere («espressione immediata della sovranità popolare»). Soffermandosi sul primo motivo, la Corte, rilevato come, nell'art. 134 Cost., siano segnati «rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento», ha dedotto che, «poiché la formulazione [dell'articolo] ignora i regolamenti parlamentari, solo in via d'interpretazione potrebbe ritenersi che questi vi siano egualmente compresi». L'impossibilità di una lettura estensiva dell'art. 134 Cost. è stata allora motivata alla luce della sua asserita contrarietà al sistema, che vede nel Parlamento l'organo centrale la cui indipendenza deve essere garantita nei confronti di ogni altro potere. Traslando questa argomentazione dall'organo (il Parlamento) alla fonte (i regolamenti), l'insindacabilità del regolamento parlamentare è stata fatta derivare dal suo particolare ruolo di «svolgimento diretto della Costituzione», ciò da cui scaturisce una sua

«peculiarità», espressione del fatto che «la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra fra le guarentigie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere».

L'impossibilità per la Corte di operare uno scrutinio di costituzionalità si conferma anche per i regolamenti del Governo, in riferimento ai quali, tuttavia, sussiste una incertezza relativamente alla motivazione che sorregga una conclusione scontata. Per un verso, potrebbe ritenersi possibile estendere semplicemente parte delle considerazioni che supportano l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, ed in particolare la natura costituzionale dell'organo da cui il regolamento proviene. Per altro verso, però, l'art. 95, terzo comma, della Costituzione pone una riserva di legge per la disciplina della Presidenza del Consiglio (e quindi del vertice del Governo). Una tale riserva («la legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri») è di tipo relativo, ciò che implica la possibilità che fonti subordinate (cioè, i regolamenti emanati dal Governo) intervengano a dettare la parte della materia che il legislatore ometta di disciplinare: questa previsione costituzionale fa propendere per la natura di fonte di rango secondario dei regolamenti sull'organizzazione e sul funzionamento del Governo. E questa collocazione nel sistema delle fonti fa sì che la Corte non possa comunque operare (salvi casi eccezionali) uno scrutinio su di essi, dal momento che la sua giurisdizione è limitata alle leggi ed agli atti che abbiano la stessa forza delle leggi.

5. La soluzione di «controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni» (art. 134 della Costituzione) è il principale, e storicamente più significativo, compito della Corte costituzionale. Tutte le leggi ed i provvedimenti aventi forza di legge, indipendentemente dalla data di entrata in vigore (anteriore o posteriore all'entrata in vigore della Costituzione, il 1° gennaio 1948) possono essere sottoposti al controllo di legittimità costituzionale della Corte, e conseguentemente, se del caso, annullati, cioè espunti dall'ordinamento giuridico, insieme con tutte le norme che da essi derivano. La Corte può essere chiamata a stabilire se gli atti legislativi sono stati adottati in conformità alle procedure previste in Costituzione (costituzionalità formale) e se i contenuti degli atti sono conformi ai principi stabiliti nella Costituzione (costituzionalità sostanziale).

Gli atti che possono essere sottoposti alla Corte per lo scrutinio di costituzionalità sono molteplici: tra questi figurano le leggi dello Stato, i decreti legislativi delegati (provvedimenti emanati dall'esecutivo su delega del Parlamento) ed i decreti legge (atti normativi adottati dall'esecutivo in risposta a casi straordinari di necessità ed urgenza, i quali, entro sessanta giorni, debbono essere convertiti dal Parlamento in legge). La Corte è altresì competente a giudicare della costituzionalità di leggi approvate dalle Regioni e dalle due Province autonome cui sono stati conferiti poteri legislativi (trattasi delle Province di Trento e di Bolzano, che formano la Regione Trentino-Alto Adige). Il potere della Corte di operare il sindacato di costituzionalità si estende anche al decreto del Presidente della Repubblica che dichiara l'avvenuta abrogazione di una legge o di disposizioni legislative attraverso un *referendum* di cui all'art. 75 della Costituzione.

Alla Corte spetta anche il compito di controllare, entro certi limiti, la costituzionalità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali. Il giudizio, in tal caso, riguarda la compatibilità degli atti o delle disposizioni (non a tutte le disposizioni costituzionali, ma solo) ai principi supremi dell'ordinamento giuridico che dalla Costituzione si ricavano. Su tale competenza, si avrà modo di tornare *infra, sub 6.b*).

Il sindacato della Corte non si estende, di contro, alla normazione di rango secondario, come i regolamenti del Governo. Questi atti sono, infatti, sottoposti al controllo di legittimità, cioè di conformità alle fonti legislative, un controllo che spetta ai giudici ordinari ed amministrativi. Poiché tali regolamenti debbono conformarsi alle leggi, e le leggi debbono conformarsi alla Costituzione, la conformità alla Costituzione dei regolamenti risulta come logica conseguenza, senza che sia necessario uno specifico controllo di costituzionalità.

Gli atti normativi dell'Unione europea non sono qualificabili come leggi o atti aventi forza di legge ai fini del controllo di costituzionalità, sebbene la Corte costituzionale abbia affermato che le fonti normative comunitarie non possono porsi in contrasto con «i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale o con i diritti inviolabili dell'uomo» (sentenza n. 98 del 1965, poi ripetutamente confermata); qualora un tale contrasto venisse accertato, in ossequio al sistema dualista che informa i rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, il controllo della Corte sarebbe comunque limitato alla normativa italiana di recepimento.

Per quanto attiene alla non sindacabilità, da parte della Corte costituzionale, dei regolamenti degli organi costituzionali, che pure sono da configurarsi come fonti di rango primario (alla stessa stregua delle leggi), si rinvia a quanto esposto *supra, sub n. 4*.

6.a) Con riguardo a ciò che consegue alla decisione della Corte costituzionale, occorre operare una distinzione preliminare a seconda del tipo di decisione.

Limitandosi anche solo alle pronunce riguardanti la costituzionalità di leggi o di atti aventi forza di legge, gli effetti mutano sensibilmente a seconda che la Corte dichiari l'incostituzionalità di una disposizione o di un atto oppure neghi fondamento alla questione sottoposta.

Le decisioni di rigetto, nel merito o di natura processuale, lasciano intatte le disposizioni oggetto del giudizio, rendendo così inutile – almeno in linea di principio – ogni ulteriore intervento da parte del legislatore. Non è raro, tuttavia, che la Corte costituzionale, pur constatando la non-incostituzionalità di una o più disposizioni, rilevi l'opportunità o addirittura la necessità che il legislatore intervenga per rendere la normativa più in linea con il quadro costituzionale o con l'evoluzione della società. Si tratta di «moniti» lanciati dalla Corte, che vengono sovente rafforzati dalla «minaccia» che, se risultassero inascoltati, ad una prossima occasione, la decisione su quelle disposizioni potrebbe cambiare di segno, mutando in una incostituzionalità. Come è ovvio, queste decisioni di rigetto postulano un intervento del Parlamento, auspicabilmente sollecito.

L'intervento del Parlamento potrebbe essere richiesto anche in occasione di decisioni di incostituzionalità. La rimozione dall'ordinamento giuridico della norma dichiarata costituzionalmente illegittima comporta una lacuna che viene, di solito, colmata con

l'attività interpretativa dei giudici, i quali dovranno trovare in altre leggi o nei principi generali dell'ordinamento le norme da applicare alle fattispecie già regolate dalle disposizioni dichiarate incostituzionali. Può accadere, però, che l'attività interpretativa non consenta di colmare detta lacuna: in tale ipotesi, il legislatore è chiamato ad intervenire per rimediare a questa situazione.

In qualche caso, la Corte costituzionale utilizza tecniche decisorie che, nel dichiarare l'incostituzionalità, facciano espressamente appello all'opera del legislatore: ciò avviene quando l'incostituzionalità colpisce una o più disposizioni che debbono necessariamente essere sostituite, altrimenti una certa fattispecie non può essere regolata; la Corte pone, con l'incostituzionalità, un principio, appellandosi al legislatore (oltre che ai giudici) affinché il principio venga concretizzato (si tratta delle sentenze c.d. additive di principio).

Da queste considerazioni emerge che, sebbene sul piano formale le decisioni della Corte non richiedano un seguito a livello parlamentare, in concreto si impone spesso la necessità di un riscontro da parte del legislatore alle sollecitazioni della Corte.

Tale riscontro, nella prassi, è tutt'altro che scontato: sono molti gli esempi che potrebbero farsi di moniti che il legislatore ha lasciato cadere, così come non mancano le situazioni in cui sulle spalle dei giudici è stato fatto ricadere interamente il compito di adeguare in via interpretativa il diritto legislativo al diritto costituzionale.

L'inerzia, spesse volte dimostrata dal Parlamento, non è soggetta a sanzioni, non avendo la Corte – in generale – il potere di reagire ad omissioni legislative.

La difficoltà di dialogo tra Corte ed organi politici, sotto il profilo del seguito delle decisioni, si riaffaccia periodicamente. Ed i problemi che vengono riscontrati non sembra che possano essere risolti – o, almeno, non lo sono stati finora – dalle previsioni, nei regolamenti della Camera dei deputati (art. 108) e del Senato della Repubblica (art. 139) inerenti al «seguito delle sentenze della Corte costituzionale», consistente nell'obbligo per le commissioni competenti di pronunciarsi, entro 30 giorni (alla Camera; il regolamento del Senato non pone termini), circa l'opportunità di intraprendere iniziative legislative. Una volta constatata l'opportunità, l'iniziativa legislativa non gode, però, di alcuno statuto privilegiato rispetto alle altre, finendo per essere affidata unicamente a valutazioni politiche.

6.b) Ai sensi dell'art. 137, terzo comma, della Costituzione, «contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione».

Tale disposizione configura le decisioni della Corte come atti non soggetti ad invalidazione; ed in effetti non è prevista alcuna forma di superamento esplicito della sentenza.

Ciò detto, non può tuttavia giungersi ad affermare che le decisioni della Corte siano «intoccabili». Innanzi tutto, il Parlamento potrebbe approvare una disciplina anche identica a quella dichiarata incostituzionale. Il «giudicato costituzionale» non verrebbe leso da questa nuova normativa, a patto che la stessa avesse effetti soltanto per il futuro; qualora avesse effetti anche retroattivi, si inciderebbe giuridicamente sulla pronuncia della Corte in una forma preclusa dalla Carta costituzionale.

In ogni caso, è chiaro che una normativa identica ad altra dichiarata incostituzionale andrebbe incontro, con ogni probabilità, ad una pressoché sicura pronuncia di annullamento della Corte costituzionale, ma prima della sua caducazione per effetto della

nuova decisione, gli effetti da essa prodotti si ripercuoterebbero negativamente sull'efficacia della prima declaratoria di incostituzionalità.

Affrontando il tema sotto l'aspetto del sistema delle fonti, le sentenze dichiarative dell'incostituzionalità assumono lo stesso rango dell'atto e/o delle disposizioni che ne sono oggetto: questo significa che l'annullamento di leggi ordinarie è contenuto in sentenze il cui dispositivo assume il rango di fonte primaria. Ne consegue che il Parlamento ben può superare – cioè, *di fatto*, invalidare – la pronuncia della Corte approvando una legge costituzionale. In qualche caso, è stata la stessa Corte costituzionale a suggerire al Parlamento di procedere in tal senso: constatata l'incostituzionalità di una legge per violazione di alcune disposizioni costituzionali, ha chiarito che i contenuti della legge avrebbero dovuto essere inseriti in una legge costituzionale, la quale sarebbe rimasta immune da vizi (uno schema argomentativo di questo tipo è rintracciabile, ad esempio, nella sentenza n. 262 del 2009, che ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge ordinaria che prevedeva l'immunità temporanea dalla giurisdizione penale per le alte cariche dello Stato).

Il potere di approvare una legge costituzionale non può, però, garantire al Parlamento «l'ultima parola»: di fatto, appare molto difficile che la Corte si contrapponga nuovamente al Parlamento; sul piano prettamente giuridico, però, la possibilità sussiste.

Secondo quanto emerge dalla giurisprudenza della Corte (ed in particolare dalla sentenza n. 1146 del 1988), è infatti possibile sottoporre a controllo anche le leggi costituzionali, le quali possono essere annullate per violazione dei principi supremi dell'ordinamento giuridico. Come è chiaro, di fronte ad una simile declaratoria di incostituzionalità (la quale, peraltro, non si è mai, fino ad oggi, registrata), nessun organo è giuridicamente in grado di contrapporsi alla Corte costituzionale: le sentenze dichiarative dell'incostituzionalità di una legge costituzionale, per il rango che assumono, potrebbero essere superate soltanto attraverso il mutamento dei principi supremi dell'ordinamento. Questa operazione, però, è preclusa a qualunque organo previsto in seno al sistema, persino al popolo, che esercita la propria sovranità non in maniera assoluta, ma «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1, secondo comma, della Costituzione). Ne discende che, per invalidare una sentenza di incostituzionalità relativa ad una legge costituzionale non si avrebbe altra possibilità che ricorrere all'intervento del potere costituente, ciò che provocherebbe una rottura nell'ordinamento giuridico, che diverrebbe altro rispetto a quello che è stato a partire dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

7. Nell'ordinamento costituzionale italiano, non si rintracciano meccanismi di cooperazione istituzionalizzati tra la Corte costituzionale ed altri organi. La Corte costituzionale agisce, in effetti, come organo a sé stante, non rientrando né nel novero degli organi politici né all'interno dell'ordine giudiziario.

Queste affermazioni valgono sul piano formale; dal punto di vista sostanziale, possono ritenersi, in un certo qual modo, meccanismi di cooperazione le procedure attraverso le quali vengono promossi i giudizi di fronte alla Corte costituzionale.

La logica che presiede al promovimento dei giudizi muta a seconda del tipo di competenza che la Corte esercita. Per quanto riguarda i conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato o

tra lo Stato e le Regioni, la materia del contendere è connessa unicamente alla rivendicazione di una competenza ovvero alla contestazione delle modalità (asseritamente lesive delle attribuzioni del ricorrente) attraverso cui altri ha esercitato una competenza spettantegli.

Nei giudizi sulla costituzionalità di leggi e di atti ad esse equiparati, il ricorso astratto da parte delle Regioni ha la stessa logica dei conflitti, mentre il Governo, a nome dello Stato, si erge a tutore (oltre che delle proprie prerogative) della costituzionalità dell'ordinamento nel suo complesso (v. la sentenza n. 274 del 2003). In quest'ultimo caso sembra, dunque, che possa configurarsi, almeno in parte, una sorta di cooperazione – tra chi promuove il giudizio e chi lo definisce – finalizzata ad eliminare norme legislative che contrastino con la Costituzione.

Questa cooperazione è, peraltro, assai più marcata nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, in cui un giudice comune, nel corso di un processo, sottopone alla Corte un dubbio in ordine alla costituzionalità di una norma di cui deve fare applicazione.

Nel giudizio in via incidentale, in effetti, non c'è un «ricorrente», e dunque il soggetto che lo promuove non ha un interesse proprio all'accoglimento della questione posta. Il giudice comune si pone come un «portiere» della Corte (per riprendere la fortunata espressione di un eminente padre costituente, Piero Calamandrei): il suo compito è quello di fare da filtro rispetto alle istanze che possano provenire dalle parti dei processi che celebra; ed in questa funzione di filtro, è chiamato ad «aprire la porta» della sede della Corte soltanto quando ritenga che il dubbio di costituzionalità non sia manifestamente infondato.

La collaborazione tra Corte e giudici comuni che si instaura nel momento del promovimento della questione di costituzionalità in via incidentale si ripropone, sovente, anche nella fase decisoria. Nel corso degli anni, sono state elaborate varie tecniche decisorie la cui efficacia è dipendente dal proficuo «dialogo» tra Corte e giudici comuni. È assai frequente che la Corte, anziché pronunciarsi per l'incostituzionalità, faccia appello ai giudici affinché adottino una interpretazione costituzionalmente conforme della norma da applicare: un principio che si è sviluppato nella giurisprudenza costituzionale a partire dalla metà degli anni novanta è, non a caso, quello secondo cui una normativa non è illegittima perché suscettibile di una interpretazione che ne comporta il contrasto con precetti costituzionali, ma soltanto perché non può essere interpretata in modo da essere in armonia con la Costituzione.

Parte II

1. Per tradizione, si è portati a ritenere che i conflitti che insorgono tra organi espressione di poteri pubblici siano inquadrabili all'interno di una normale dialettica politica e, come tali, sfuggano a qualunque sindacato di ordine giurisdizionale.

Nonostante questa impostazione sia stata sostenuta con forza anche in sede di Assemblea costituente, la posizione che è risultata maggioritaria è stata, tuttavia, di segno opposto, fondata sulla convinzione che una Costituzione scritta, rigida e piuttosto analitica sotto molti punti di vista consente di inquadrare entro schemi giuridici non pochi conflitti a forte

connotazione politica (può, al riguardo, riprendersi la formula – tanto sintetica quanto efficace – coniata da Louis Favoreu nella Francia degli anni ottanta, evocando una «*politique saisie par le droit*»).

Fatta questa premessa, appare difficile fornire una classificazione di questi conflitti, stante la grande varietà di ipotesi che dovrebbero essere formulate. Schematizzando – ed a prezzo di una notevole approssimazione – i conflitti possono essere distinti in ragione dei soggetti che confliggono, dell'oggetto conteso e delle motivazioni che stanno alla base della controversia.

Per quanto riguarda i soggetti, le due categorie principali di conflitti riguardano quelli che oppongono organi o soggetti dell'apparato statale e quelli che contrappongono lo Stato agli enti territoriali autonomi (le regioni, in primo luogo; in astratto, potrebbero essere inclusi anche province e comuni). Il secondo tipo di conflitto ha soggetti *standardizzati*, nel senso che, una volta individuati gli organi che rappresentano lo Stato e le regioni, i conflitti verranno posti in essere sempre tra questi. Il primo tipo di conflitto ha, invece, soggetti *non preventivamente determinabili*, poiché l'attrito può sorgere tra gli organi più diversi. Si può, comunque, distinguere tra conflitti interni ad un potere e conflitti che coinvolgono poteri diversi: per i primi, sarà l'organizzazione interna del potere a determinare chi avrà il compito di fungere da arbitro; per i secondi, invece, può essere avvertito il problema di un arbitro equidistante dai due poteri in conflitto.

Avendo riguardo all'attività della Corte costituzionale, è evidente che ad interessare sono – oltre a quelli tra lo Stato e gli enti territoriali autonomi – soprattutto i conflitti che vedono contrapposti i poteri dello Stato. Per questi si pone la questione dell'individuazione del concetto di «potere», essendo ormai non più sufficiente la classica tripartizione di montesquieuiana memoria. In linea tendenziale, comunque, i conflitti potranno opporre organi legislativi ed organi esecutivi, organi esecutivi ed organi giudiziari, organi legislativi ed organi giudiziari; inoltre, dovranno prendersi in considerazione quei poteri che fuoriescono dalla tripartizione, quali, ad esempio, quelli rappresentati dal Capo dello Stato o dalla stessa Corte costituzionale.

Per quanto concerne l'oggetto della contesa, il conflitto può nascere su qualunque atto o addirittura anche comportamento. Per talune controversie, si prevedono modalità di composizione particolari (ad esempio, quelle inerenti agli atti legislativi, salvo casi eccezionali, sono risolte nell'ambito di giudizi appositi), mentre per quelle di minore rilevanza – che siano, cioè, prive di un «tono costituzionale» – ci si affida ai giudici comuni. Per tutte le altre si può ritenere necessaria la trattazione di fronte ad un soggetto specifico, secondo procedure particolari.

Infine, per ciò che attiene alla motivazione dei conflitti, le categorie fondamentali sono due. Esistono conflitti c.d. da usurpazione, che si hanno quando un soggetto rivendica la spettanza di una potestà che è stata in concreto esercitata da un altro: la finalità del conflitto è quella di ritornare nel pieno possesso della potestà, escludendo per il futuro (oltre che per il passato, attraverso l'annullamento dell'atto) ogni azione del soggetto contrapposto. Di diverso segno sono, invece, i conflitti c.d. da interferenza (o da menomazione), con cui non si contesta la spettanza della potestà in capo a chi l'ha esercitata; la materia del contendere consiste nelle modalità attraverso cui la potestà è stata esercitata, le quali si rivelano lesive di

attribuzioni spettanti a chi promuove il conflitto (ad esempio, un soggetto adotta una decisione che aveva il potere di adottare, ma lo fa senza consultare preventivamente un altro soggetto che aveva il diritto di esporre il proprio punto di vista).

2. La competenza della Corte costituzionale a risolvere i conflitti tra soggetti o organi dello Stato è stabilita dall'art. 134 della Costituzione. Vi si stabilisce, infatti, che «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». La Corte, dunque, può conoscere e decidere conflitti che insorgano all'interno dello Stato centrale (ad esempio, tra organi legislativi ed esecutivi), tra lo Stato centrale ed una particolare Regione ovvero tra Regioni.

Controversie tra lo Stato centrale e Regioni o tra Regioni possono insorgere in relazione ad ogni tipo di atto o provvedimento ad eccezione di quelli di rango legislativo, per i quali è prevista una specifica competenza: il giudizio di legittimità in via principale, previsto dall'art. 127 della Costituzione, secondo cui «il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione» (primo comma) e, correlativamente, «la Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge» (secondo comma). In via essenzialmente giurisprudenziale, la Corte costituzionale ha progressivamente chiarito che lo Stato può denunciare una legge regionale per asserita violazione di una qualsiasi disposizione della Costituzione, facendosi portatore dell'interesse alla preservazione della costituzionalità dell'ordinamento in generale; le Regioni possono denunciare solo leggi ed atti aventi forza di legge dello Stato che violino le proprie competenze, direttamente o indirettamente.

Le controversie tra Stato e Regioni riguardanti provvedimenti diversi da quelli aventi forza di legge, danno luogo ai conflitti di attribuzione risolti dalla Corte. In tal caso, il fulcro della controversia si riassume nella questione se il provvedimento impugnato è almeno potenzialmente lesivo, nell'immediato o nel futuro, della sfera di competenza del soggetto ricorrente. A differenza di quanto riscontrato per il giudizio di legittimità costituzionale in via principale, i conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni sono connotati da una parità tendenzialmente assoluta tra i due contendenti, per cui i vizi dell'atto denunciabili sono identici tanto per lo Stato quanto per le Regioni e consistono esclusivamente nell'asserita violazione delle proprie competenze.

I conflitti tra poteri dello Stato possono incentrarsi su provvedimenti adottati, ma anche, come già accennato, su comportamenti giuridicamente rilevanti, che si violino ritengono lesivi delle attribuzioni e della posizione di autonomia ed indipendenza garantite dalla Costituzione ad un organo specifico. I comportamenti possono consistere in azioni, che possono condurre ad atti formalizzati o non, mirate al raggiungimento di un particolare risultato. Peraltro, anche le omissioni possono essere annoverate, ai fini qui contemplati, tra i comportamenti. Gli organi ricorrenti debbono far valere un interesse concreto ed attuale alla decisione della causa. In ogni caso, la materia del contendere dei conflitti tra poteri

dello Stato deve essere concreta: è preclusa, infatti, alla Corte la possibilità di prendere in considerazione situazioni ipotetiche o teoriche.

3. I conflitti di attribuzione possono insorgere tra un ampio novero di soggetti pubblici. Nelle controversie tra lo Stato ed una Regione, o tra Regioni, lo Stato è rappresentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, le Regioni dai rispettivi Presidenti dell'esecutivo regionale. Attualmente, la Repubblica italiana comprende venti Regioni, elencate all'art. 131 della Costituzione. Tra i soggetti che possono essere parte dei conflitti tra Stato e Regioni debbono inserirsi anche le Province autonome di Trento e di Bolzano, ciò che eleva a ventitré il numero totale dei legittimati ad essere parte di un conflitto. (lo Stato, le venti Regioni e le due Province).

L'identificazione dei soggetti che possono essere parte di un conflitto tra poteri dello Stato non è altrettanto agevole, anche in ragione dell'evoluzione della struttura dell'apparato statale, che è andata al di là di quanto ipotizzato dagli stessi padri costituenti, in risposta a crescenti esigenze di interconnessione e coordinamento.

Non può dunque darsi un elenco predefinito di organi che si configurino, ai fini qui perseguiti, alla stregua di poteri dello Stato, in quanto la Corte costituzionale li ha identificati, essenzialmente, attraverso interpretazioni spesso fondate sulle specificità dei singoli casi.

Ciò nondimeno, possono essere operate alcune generalizzazioni. Innanzi tutto, i conflitti tra «poteri dello Stato» possono radicarsi tra qualunque organo cui la Costituzione abbia riconosciuto e garantito un certo ambito di competenze. La dottrina e la giurisprudenza costituzionale, allo stesso modo, hanno confermato che questi organi debbono appartenere – pur con qualche limitata eccezione – allo «Stato», inteso come l'apparato autoritario centralizzato, organizzato, dotato di personalità giuridica, e non semplicemente alla più ampia nozione di «Stato» come comunità. Inoltre, l'organo in questione deve essere in grado di porre in essere atti o tenere comportamenti che siano vincolanti per il potere cui appartiene, nella misura in cui questi atti o comportamenti non possono essere modificati o eliminati attraverso l'azione di un altro organo interno allo stesso potere.

Il potere giudiziario ha una natura diffusa, in quanto ogni sua componente è pienamente indipendente, esercita poteri garantiti dalla Costituzione ed è in grado di vincolare l'intero potere attraverso le proprie decisioni (ad esempio, anche le sentenze di primo grado possono essere vincolanti, perché la loro modifica è meramente eventuale: le decisioni sono infatti definitive a meno che intervenga una impugnazione). Il potere legislativo ha una natura «paritaria», in quanto ogni componente di questo potere è dotata di competenze garantite dalla Costituzione: anche se la funzione legislativa pertiene alle due camere, altri compiti sono svolti da diversi organi, tanto che anche articolazioni interne alle camere, nella misura in cui godono di un certo grado di potere, possono configurarsi come «poteri dello Stato» ai fini della partecipazione a conflitti costituzionali. Nella prassi, le camere sono state riconosciute come poteri, sia individualmente che congiuntamente, parimenti lo sono state le commissioni d'inchiesta parlamentare; la configurabilità di singoli parlamentari come parti del conflitto di fronte alla Corte costituzionale, sebbene forse teoricamente sostenibile, ad oggi, non è mai stata riconosciuta. Una struttura gerarchica del potere può

essere rintracciata nell'ambito dell'esecutivo, in quanto un organo di vertice è chiaramente identificabile nel Consiglio dei ministri. Questo organo è stato definito come un potere dello Stato, ma lo sono stati anche singoli ministri con riferimento ad alcuni specifici dicasteri.

Un potere dello Stato nell'ottica dei conflitti di fronte alla Corte costituzionale può essere anche uno dei soggetti pubblici che non rientra nella tradizionale tripartizione, ma che svolge funzioni assegnategli dalla Costituzione in autonomia ed indipendenza. Esempi di questo tipo di organi sono stati la Corte stessa, il Presidente della Repubblica e la Corte dei conti nell'esercizio delle sue funzioni consultive.

4. I conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, per la loro stessa struttura e per la «concorrenza» con il giudizio di legittimità costituzionale in via principale (che si instaura tra Stato e Regioni necessariamente in merito ad un atto legislativo), hanno un oggetto ben definito: si tratta di atti normativi di rango secondario, di atti amministrativi o di atti giurisdizionali (poiché la funzione giurisdizionale è propria soltanto dello Stato, in quest'ultimo caso sono soltanto le Regioni che possono promuovere il conflitto). La motivazione che sorregge il conflitto è necessariamente connessa alla rivendicazione di una competenza (conflitto da usurpazione) o alla denuncia una menomazione di una competenza (conflitto da interferenza). Non può, dunque, mai essere contestata la legittimità o la costituzionalità, in generale, dell'atto oggetto del conflitto (anche se, ovviamente, la statuizione sulla spettanza o meno di una potestà o sul suo corretto esercizio comporta, in caso di accoglimento del ricorso, l'annullamento dell'atto oggetto del conflitto).

Il discorso si fa più complesso con riferimento al conflitto tra poteri dello Stato. Innanzi tutto, non è necessario che l'oggetto sia un «atto», ben potendo essere anche un «fatto» o, addirittura, una omissione. Questa apertura rende impossibile una classificazione degli oggetti del conflitto, dai quali non sono esclusi – a seguito di una evoluzione giurisprudenziale culminata con la sentenza n. 457 del 1999, poi ripetutamente confermata – neppure gli atti legislativi. Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è stato progressivamente configurato come uno strumento dai confini determinabili, non tanto da un punto di vista oggettivo, quanto, semmai, da quello dei soggetti che possono essere parte della controversia risolta dalla Corte costituzionale.

Il conflitto tra poteri dello Stato tendenzialmente non si differenzia da quello tra Stato e Regioni per quanto concerne le motivazioni che ne sono alla base. Anche in questo caso, al conflitto può giungersi per lamentare una usurpazione ovvero una lesione di una propria potestà. L'impugnazione degli atti legislativi non sfugge a questa logica: la Corte ha infatti precisato che è possibile contestare con il conflitto un atto legislativo soltanto quando da esso deriva una lesione delle competenze che non risulti denunciabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale (il giudizio in via incidentale, che rappresenta il modo «normale» di contestazione di una legge o di un atto legislativo, è afflitto da alcune «strette» – come le ha definite l'ex presidente della Corte Gustavo Zagrebelsky – derivanti dalla necessità, perché la Corte sia investita, che una legge debba essere applicata in un giudizio, ciò che è tutt'altro che scontato per talune categorie di leggi, quali, ad esempio,

quelle elettorali, quelle che stanziavano fondi, etc.).

In sostanza, il conflitto tra poteri, pur essendo astrattamente esperibile avverso qualunque atto o qualunque comportamento, non è un rimedio *bon à tout faire*, attraverso il quale porre rimedio a qualunque lacuna nel sistema delle garanzie costituzionali che dovesse riscontrarsi: essendo, per definizione, un *conflitto*, quello tra poteri resta inevitabilmente ancorato alla logica della controversia tra soggetti ed alla discussione in merito all'equilibrio tra le rispettive attribuzioni.

5. I poteri dello Stato, lo Stato centrale e le Regioni hanno la possibilità di ricorrere direttamente alla Corte.

In ordine alla specificazione dei soggetti legittimati al ricorso, si rinvia a quanto esposto *supra*, *sub* n. 3.

6. Come è stato già ricordato, la procedura per la soluzione dei conflitti insorti tra i poteri dello Stato ovvero tra lo Stato e le Regioni viene innescata attraverso un ricorso diretto alla Corte costituzionale.

I conflitti che oppongono lo Stato e le Regioni e che hanno ad oggetto leggi o atti aventi forza di legge (il giudizio di legittimità costituzionale in via principale) presentano numerose analogie con i conflitti tra gli stessi soggetti riguardanti altri atti (i conflitti di attribuzione in senso proprio). Deve tuttavia segnalarsi che, nel caso dei giudizi in via principale, la Corte costituzionale è tenuta a fissare, entro novanta giorni dalla data di inserimento nel registro ricorsi della Corte, la trattazione del ricorso.

La Corte svolge una istruttoria, affidata dal Presidente ad un giudice relatore. L'istruttoria può, talvolta, essere funzionale anche ad assicurare al ricorrente una tutela cautelare, che si sostanzia nella sospensione dell'atto impugnato (nei conflitti di attribuzione, questo potere è stato riconosciuto già nella legge n. 87 del 1953; nel giudizio in via principale, invece, la sospensione delle leggi è stata resa possibile soltanto con la legge n. 131 del 2003).

Al termine dell'istruttoria si svolge una udienza, in cui le parti espongono il proprio punto di vista, precisando ed integrando, se del caso, quanto già espresso nel ricorso o nella memoria di costituzione ovvero nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza stessa.

Dopo la fase in contraddittorio, la Corte decide in camera di consiglio. La decisione è redatta, di solito, dal giudice che ha curato l'istruttoria ed impegna l'intero collegio, poiché non è prevista la redazione di opinioni dissenzienti.

I conflitti tra poteri dello Stato presentano alcune rilevanti peculiarità. Un organo che contesta la violazione delle proprie attribuzioni propone, infatti, un ricorso alla Corte nel quale si limita a descrivere la lesione subita e, eventualmente, l'atto che l'ha cagionata. La Corte decide sull'ammissibilità del ricorso e, se la soluzione è positiva, individua l'organo o gli organi resistenti. Sarà cura del ricorrente notificare il ricorso ai resistenti e depositare nuovamente il ricorso, corredato delle notifiche, presso la cancelleria della Corte. Da quel momento, il conflitto tra poteri dello Stato è risolto sulla base di una procedura in tutto analoga a quella descritta per il giudizio di legittimità costituzionale e per il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni. La differenza più significativa è che, nei conflitti tra poteri dello Stato, non è prevista la possibilità di sospendere in via cautelare l'atto impugnato.

7. Le decisioni a disposizione della Corte possono essere divise in due categorie: quelle relative a profili processuali delle cause e quelle concernenti il merito. Nella prima categoria, la Corte può rendere una decisione basata su fattori procedurali, quali l'improcedibilità, l'inammissibilità, l'estinzione del giudizio e la cessazione della materia del contendere. Le decisioni concernenti il merito della causa sono l'accoglimento del ricorso (ed il conseguente annullamento dell'atto che ne è stato all'origine) ed il suo rigetto (con il quale si nega il fondamento delle pretese avanzate dal ricorrente). Vengono qui prese in considerazione soltanto le pronunce definitive, cioè quelle che definiscono il giudizio, e non anche le pronunce interlocutorie (ad esempio, l'ammissibilità di terzi che intervengano in giudizio).

Le tipologie decisorie mutano parzialmente quando si faccia riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Se è vero, infatti, che questo giudizio assume (o, meglio, può assumere) i contorni di una controversia tra Stato e Regioni, è però altresì vero che si tratta comunque non di un conflitto in senso proprio, ma di un giudizio di legittimità costituzionale. Il giudizio non è quindi riferito direttamente alla attribuzione rivendicata, ma alla norma di legge denunciata. La Corte decide, di conseguenza, sulla legittimità costituzionale dell'atto o delle disposizioni impugnate. La sentenza di merito è, allora, una sentenza di incostituzionalità (corrispondente all'accoglimento del ricorso) oppure una decisione di non fondatezza (riferita alla mancata constatazione di un vizio di costituzionalità della normativa impugnata e, dunque, al rigetto del ricorso).

8. La disciplina delle decisioni dei conflitti tra Stato e Regioni o tra poteri dello Stato non si discosta in maniera significativa, almeno sul piano teorico, da quella delle altre decisioni rese dalla Corte costituzionale.

Anche per queste decisioni vale quanto previsto dall'art. 137, terzo comma, della Costituzione in merito alla non impugnabilità. Dato questo limite invalicabile, l'attuazione delle sentenze che statuiscono sulla spettanza della attribuzione in contestazione è rimessa essenzialmente ai soggetti che sono stati coinvolti nel conflitto.

Quando il conflitto ha ad oggetto un atto, la Corte orienta in maniera assai pregnante l'esecuzione della propria decisione, determinando la sorte dell'atto (quindi, ad esempio, se constata la fondatezza della doglianza avanzata dal ricorrente in ordine all'usurpazione di una sua competenza, annulla l'atto posto in essere dalla controparte).

Per il resto, però, l'efficacia della decisione è condizionata dalla spontanea accettazione della stessa da parte dell'organo o del soggetto che è risultato soccombente.

Nel caso in cui tale accettazione non si abbia, l'unico strumento possibile è quello di un nuovo ricorso alla Corte costituzionale, che giudicherà dell'omessa ottemperanza a quanto stabilito nella precedente sentenza.

Ciò che concretizza la «accettazione» in discorso varia, ovviamente, a seconda del tipo di conflitto che è stato deciso, ed in particolare a seconda del suo oggetto e della motivazione che lo ha sorretto. Significativo è, ad esempio, il fatto che un atto venga annullato: se l'annullamento è motivato dalla compiuta usurpazione di una attribuzione altrui, la Corte legittima il ricorrente a compiere quell'atto che altri aveva illegittimamente posto in essere.

Se, invece, l'annullamento consegue ad un conflitto da menomazione, allora l'atto dovrà essere nuovamente adottato, ma nelle forme e con i limiti che assicurino la mancata lesione delle attribuzioni altrui.

Qualche parola merita, forse, quella che è, sul piano statistico, l'ipotesi di gran lunga più frequente di ricorso per conflitto tra poteri dello Stato. Il riferimento è alla impugnazione delle delibere di insindacabilità delle opinioni espresse da parlamentari. La camera di appartenenza del parlamentare, con questa delibera, sterilizza ogni pretesa – in sede civile o penale – azionata da un individuo che si sia ritenuto leso da affermazioni rese dal deputato o dal senatore. A questo punto, il giudice di fronte al quale la pretesa è stata azionata ha due possibilità: interrompere il processo oppure ricorrere alla Corte costituzionale, adducendo l'erroneità dei contenuti della delibera parlamentare, che sono tali da ledere le prerogative dell'autorità giudiziaria. Se la Corte accoglie il ricorso, annulla la delibera ed il processo va avanti come qualunque altro; se la Corte rigetta il ricorso, allora la delibera esclude ogni illiceità delle affermazioni rese dal parlamentare, facendo venir meno il fondamento stesso del processo.

Parte III

1. L'art. 137, terzo comma, della Costituzione stabilisce che «contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione». Le decisioni della Corte costituzionale non possono essere soggette ad impugnazione, indipendentemente dalla loro tipologia, da parte di alcun ente, di qualsiasi tipo, neppure di fronte alla Corte, e finanche da parte della stessa Corte. Una eccezione a questo principio è quella della correzione di errori materiali, che può verificarsi solo in rare circostanze, quanto sia necessario ad assicurare un adeguato intervento in relazione agli effetti del provvedimento in questione.

Le decisioni della Corte hanno un oggetto che è delimitato dai termini delle questioni poste dal giudice rimettente (nel giudizio in via incidentale) o dai ricorrenti. Nella prassi, comunque, i poteri di cui gode la Corte nell'interpretare l'atto di promovimento del giudizio le hanno garantito un certo grado di flessibilità nella definizione dell'oggetto del caso da decidere; peraltro, la Corte non può giungere a modificare i termini della questione relativamente all'oggetto (il provvedimento sottoposto al suo scrutinio) ed alle disposizioni costituzionali asseritamente violate. (L'eccezione a questo principio è data dalla possibilità per la Corte di dichiarare l'incostituzionalità di disposizioni non impugnate, ma il cui vizio di ricavi in via consequenziale dall'avvenuta invalidazione delle norme specificamente oggetto del giudizio di legittimità: c.d. illegittimità costituzionale in via consequenziale).

La natura degli effetti delle decisioni della Corte costituzionale dipende dal contenuto e dalla natura della decisione.

A tal riguardo, è opportuno esaminare quelle decisioni che dichiarano l'incostituzionalità del provvedimento legislativo denunciato. In questi casi, il provvedimento è annullato e perde efficacia automaticamente; in base all'art. 136 della Costituzione ed all'art. 30 della legge n. 87 del 1953, esso non può trovare applicazione a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione di annullamento (le decisioni conoscono una doppia

pubblicazione: la prima con il deposito in cancelleria e la seconda con l'inserimento nella Gazzetta ufficiale; la dottrina maggioritaria ritiene che gli effetti della decisione decorrano da questa seconda). In tal caso, dunque, la decisione della Corte ha effetti generali e definitivi, che si estendono oltre il singolo caso che ha dato luogo alla sentenza. La legge (o l'atto legislativo) viene espunta dall'ordinamento giuridico.

Peraltro, le dichiarazioni di incostituzionalità tendono ad essere relative soltanto a parti di provvedimenti legislativi. In tale evenienza, ovviamente, viene meno solo la parte dichiarata incostituzionale, mentre il resto dell'atto permane in vigore. Al fine di minimizzare il rischio di arrecare perturbamenti all'ordinamento giuridico, la Corte sovente specifica dettagliatamente quali sono le parti della legge che debbono essere annullate, talvolta anche indicando le norme che debbono sostituirle, e che vengono dedotte direttamente dal sistema.

Si può ulteriormente rilevare che una dichiarazione di incostituzionalità non ha semplicemente un'efficacia *pro futuro*, ma preclude anche qualunque applicazione della norma incostituzionale in relazione ad eventi passati, a meno che questi abbiano dato luogo a rapporti esauriti e non possano quindi essere rimessi in questione. Se, però, l'atto legislativo incostituzionale impone una sanzione penale nei confronti di una determinata condotta, il provvedimento perde effetti anche quando già si sia avuta una sentenza definitiva, e quindi possa parlarsi di un rapporto esaurito.

Se la Corte dichiara che il dubbio circa la costituzionalità di un atto legislativo è infondato, l'atto rimane in vigore. La decisione, in tal caso, non ha effetti *erga omnes*, ma è vincolante soltanto per il giudice che ha sollevato la questione su cui la Corte si è pronunciata. Infatti, la disposizione potrebbe essere nuovamente sottoposta allo scrutinio della Corte da parte di un altro giudice, magari con nuove argomentazioni, e la Corte ben potrebbe dichiarare, stavolta, l'incostituzionalità, in ragione dei nuovi argomenti adottati o semplicemente superando la sua precedente decisione.

Lo stesso accade con riferimento alle decisioni che affrontano profili processuali. In questi casi, la Corte non è stata posta nelle condizioni di valutare il merito della causa, in ragione della sussistenza di un ostacolo di ordine procedurale. La questione giuridica, quindi, resta impregiudicata, e può essere nuovamente sottoposta alla Corte.

La Corte può adottare una decisione «interpretativa». Si tratta di decisioni che indicano una interpretazione «costituzionale» della legge. Esse, formalmente, vincolano solo il giudice rimettente, mentre gli altri sono astrattamente liberi di interpretare la legge in completa autonomia. Di solito, tuttavia, essi adottano l'interpretazione proposta dalla Corte, se ciò è necessario al fine di evitare che la legge assuma una portata incostituzionale. Qualora intendano discostarsi da quanto stabilito dalla Corte, è auspicabile (e presumibile) che i giudici rimettano nuovamente la questione alla Corte stessa dando ad essa la possibilità di «doppiare» la prima decisione di rigetto con una decisione che dichiara l'incostituzionalità della legge (c.d. sistema della «doppia pronuncia»).

2. Se la Corte rende una decisione di incostituzionalità con riguardo a determinati atti, questi non possono essere più applicati a far data dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza; il venir meno dell'efficacia degli atti riguarda tutti i rapporti pendenti, e

quindi la sentenza della Corte ha natura retroattiva, applicandosi anche agli eventi precedenti, salvo a quelli che si inseriscano in rapporti ormai esauriti. Quando la Corte dichiara l'incostituzionalità di un atto, questo è annullato nella sua interezza; è annullato solo parzialmente, invece, quanto l'incompatibilità con la Costituzione colpisce soltanto alcune sue disposizioni.

La Corte può anche limitare gli effetti retroattivi dell'incostituzionalità, attraverso decisioni che dichiarano la «incostituzionalità sopravvenuta». In estrema sintesi, la Corte dichiara, in tal modo, che una previsione legislativa, che era compatibile con la Costituzione quando è entrata in vigore, è divenuta incostituzionale soltanto successivamente, al verificarsi di determinati eventi; gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità hanno quindi inizio solo a decorrere dalla data in cui tali eventi si sono prodotti (ma sempre nell'ambito dei rapporti non ancora esauriti).

3. La decisione di incostituzionalità, poiché innova l'ordinamento giuridico eliminando da esso un atto o una o più disposizioni, si applica a tutti i soggetti dell'ordinamento non appena divenuta efficace.

Ne discende che il giudizio di fronte al giudice rimettente, allo stesso modo di tutti gli altri giudizi in corso, deve essere deciso non facendo più applicazione della normativa colpita dalla dichiarazione della Corte. I giudici dovranno, dunque, rintracciare altrove le norme da applicare per definire i processi. Questa attività muta, ovviamente, a seconda di ciò che la Corte ha dichiarato incostituzionale. Così, ad esempio, se si è annullata una norma che poneva una eccezione per un determinato caso, i giudici dovranno applicare la regola generale, mentre se si è dichiarata l'incostituzionalità di una norma che ne abrogava un'altra si ritiene che possa parlarsi di una reviviscenza della norma a suo tempo abrogata.

Il meccanismo attraverso il quale la declaratoria di incostituzionalità opera non muta, nella sostanza, allorché la Corte abbia pronunciato una sentenza manipolativa, abbia cioè modificato la lettera di una disposizione, eliminando un frammento normativo (sentenza ablativa, che dichiara l'incostituzionalità di una disposizione «nella parte in cui» prevede un qualcosa) o aggiungendolo (sentenza additiva, che dichiara l'incostituzionalità di una disposizione «nella parte in cui non» prevede qualcosa) o, ancora, sostituendolo con altro (sentenza sostitutiva, che dichiara l'incostituzionalità di una disposizione «nella parte in cui» prevede qualcosa «anziché» qualcos'altro). In tutti questi casi, al giudice viene fornita una disposizione da applicare che sostituisce la precedente (vuoi riducendone la portata, vuoi aggiungendovi contenuti, vuoi sostituendone una parte): l'innovazione dell'ordinamento giuridico si associa, allora, alla circostanza che è la Corte stessa a disegnare il nuovo quadro normativo che il giudice dovrà applicare.

Parzialmente diverso è il caso delle sentenze c.d. additive di principio, con le quali la Corte dichiara l'incostituzionalità di una disposizione nella parte in cui non ingloba contenuti che concretizzino un determinato principio. A differenza delle additive classiche, la Corte non specifica, qui, il nuovo contenuto che la disposizione deve assumere, ma si limita a suggerire ciò che il giudice dovrà far emergere nell'applicazione del principio: la concretizzazione di questo è dunque rimessa al giudice (almeno fin quando non intervenga il legislatore a specificare i contenuti che la Corte ha lasciato generici).

Una ulteriore fattispecie particolare si ha quando la Corte dichiara l'incostituzionalità, non già di una disposizione, ma di una interpretazione che della disposizione veniva fatta (sentenze c.d. interpretative di accoglimento). In tale evenienza, i giudici continueranno ad applicare la disposizione, ma non potranno più interpretarla nel senso che la Corte ha censurato.

4. Quando la Corte dichiara la illegittimità costituzionale di un atto legislativo o di una o più disposizioni, l'ordinamento giuridico è già per questo modificato. In linea di principio non spetta, quindi, al legislatore provvedere a dar seguito alla pronuncia della Corte.

Un onere si impone al legislatore quando la Corte pronuncia una sentenza additiva di principio, poiché è auspicabile che la concretizzazione dei principi posti nella sentenza avvenga attraverso un atto legislativo che garantisca la certezza del diritto. Si tratta, però, di un semplice onere per il legislatore, che potrà anche restare inerte, lasciando così ai giudici, nella fase applicativa, il compito di dare attuazione ai principi.

Le sentenze additive di principio, per quanto non rarissime, sono lungi dal potersi dire frequenti, ciò che rende scarsamente significativa una valutazione statistica relativa alla prontezza mostrata dal legislatore nell'adeguare il diritto positivo alle indicazioni del giudice costituzionale. In linea generale, può comunque constatarsi che il legislatore è intervenuto più volte – e non di rado in tempi solleciti – a modificare il diritto positivo, specie in materie ritenute particolarmente delicate, sulle quali si è avvertita l'inopportunità di lasciare una eccessiva discrezionalità nella fase applicativa.

L'onere per il legislatore di intervenire si rintraccia anche (anzi, soprattutto) in presenza di alcuni tipi di decisioni di rigetto, quelle, cioè, nelle quali la Corte non procede all'annullamento delle disposizioni oggetto del giudizio, ma rileva dubbi in ordine alla legittimità del perdurare della validità di una disposizione. In altri termini, la Corte ritiene di non dover annullare una disposizione, ma non manca di far notare, nella motivazione della sentenza, l'opportunità o anche la necessità di modificarla. La forza di questa constatazione – e, conseguentemente, l'entità dell'onere che ricade sul legislatore – è misurabile alla luce delle parole che la Corte impiega. Così, si può andare da un semplice «invito» al legislatore (con cui si afferma l'opportunità di cambiare la legislazione interessata dal giudizio) ad un «monito» (allorché si pone in guardia il legislatore contro il mantenimento dell'attuale assetto del diritto positivo, che potrebbe essere oggetto di ulteriore contestazione e che, qualora nuovamente sottoposto al sindacato della Corte, potrebbe produrre una dichiarazione di incostituzionalità), fino alle forme più penetranti, dalla dottrina individuate nelle sentenze in cui la «incostituzionalità [è] constatata, ma non [è] dichiarata»: la Corte afferma chiaramente la sussistenza di vizi di costituzionalità, tuttavia si astiene dal dichiararli formalmente (traendone, quindi, la conseguenza dell'incostituzionalità). L'apparente paradosso si spiega ponendo mente alla circostanza che, talvolta, l'eliminazione di una norma incostituzionale può creare inconvenienti maggiori rispetto alla sua conservazione (ad esempio, se una norma riconosce un diritto in modo incompiuto, il suo annullamento avrebbe l'effetto di privare il diritto di qualunque riconoscimento). Al legislatore si chiede, dunque, con forza di intervenire al fine di ripristinare una situazione di coerenza del diritto legislativo rispetto alla Costituzione. Per il caso in cui il legislatore resti

inerte, la Corte si riserva di procedere, ad una prossima occasione, a dichiarare l'incostituzionalità, che si traduce, a quel punto, in una duplice sanzione nei confronti del legislatore: per aver adottato una norma contrastante con la Costituzione e per non aver provveduto tempestivamente a rimuovere le ragioni dell'incostituzionalità.

Nel caso dell'«incostituzionalità constatata, ma non dichiarata» non viene stabilito un termine preciso entro cui il legislatore deve intervenire. Il presupposto è, però, che il suo intervento sia quanto più rapido possibile. Ci sono, peraltro, alcuni casi in cui la Corte fissa un termine; ciò si verifica quando si può individuare un momento in cui la situazione di incoerenza rispetto alla Costituzione divenga più grave, tanto da essere intollerabile (ad esempio, può rilevare il termine posto in una direttiva comunitaria per il suo recepimento da parte degli Stati membri).

5. Quanto esposto in risposta alla domanda precedente si ritiene che possa fungere da risposta al presente quesito, una volta ribadito che, nell'ordinamento italiano, non sono previsti termini imposti al legislatore per eliminare vizi di incostituzionalità di cui la Corte costituzionale abbia riscontrato la sussistenza.

6. Come già rilevato (v. *supra*, sub I, 6.b), le decisioni che dichiarano l'illegittimità costituzionale di disposizioni assumono lo stesso rango delle disposizioni censurate. Ne discende che la pronuncia che annulla una legge o una sua parte si colloca, nel sistema delle fonti, al pari delle leggi ordinarie. Il Parlamento ben può superare la dichiarazione della Corte adottando nuovamente le disposizioni in una forma più solenne, quella della legge costituzionale. Neppure in questo modo, però, il Parlamento preclude l'intervento della Corte, la quale è legittimata ad operare un controllo anche delle leggi costituzionali. D'altra parte, il controllo su queste fonti è sensibilmente meno esteso, dal momento che per invalidare una legge costituzionale non è sufficiente (ovviamente) la contrarietà ad una qualunque (altra) disposizione costituzionale, ma si richiede che il vizio si traduca in una violazione di un principio supremo dell'ordinamento giuridico.

A ben vedere, peraltro, la dichiarazione di incostituzionalità di una legge non impedisce al Parlamento di adottarla nuovamente nella stessa forma e con gli stessi contenuti. Il necessario rispetto del «giudicato costituzionale», infatti, non copre il futuro, ma soltanto il passato: il legislatore non potrà quindi adottare nuovamente una disposizione dichiarata incostituzionale attribuendole efficacia retroattiva; per il futuro, invece, il limite non sussiste. Come è chiaro, la riapprovazione darà luogo ad un elevatissimo rischio di iterazione della pronuncia di incostituzionalità. Per quanto elevato possa essere il rischio, non si avrà comunque mai la certezza circa il comportamento che la Corte terrà. Possono, infatti, intervenire fattori di vario genere che ostino alla dichiarazione di incostituzionalità.

In primo luogo, la questione potrebbe non venire (più) sottoposta alla Corte: la Corte non ha un potere di iniziativa officiosa; il suo controllo è condizionato al promovimento della questione di legittimità in via principale (da parte dello Stato avverso leggi regionali o da parte di una Regione avverso un atto legislativo statale) o in via incidentale (ad opera di un giudice nel corso di un giudizio). Se questi soggetti non si attivano, la Corte resta inerte: di fronte alla nuova approvazione di una disposizione già dichiarata incostituzionale, spetta

comunque ad altri consentire alla Corte di pronunciarsi.

La pronuncia di incostituzionalità potrebbe non verificarsi, però, anche qualora la Corte fosse effettivamente investita della questione. Nel periodo intercorso tra la prima dichiarazione di incostituzionalità ed il nuovo giudizio possono essere mutate altre norme, e questo mutamento può avere effetti sulla costituzionalità della disposizione (ad esempio, se l'incostituzionalità era stata pronunciata per una discriminazione a danno di una categoria di soggetti esclusi da un beneficio, l'incostituzionalità non avrebbe più motivo di essere pronunciata se, nel frattempo, il beneficio fosse stato eliminato per tutti). A mutare possono essere state le circostanze di fatto, dalle quali emerga che una disposizione a suo tempo dichiarata incostituzionale risulti, nella nuova contingenza, non contrastante con la Costituzione (ancora ad esempio, se una disposizione è stata una prima volta dichiarata incostituzionale in quanto eccessivamente limitativa di una libertà individuale, il venire in essere di una situazione di emergenza per la sicurezza pubblica può rendere quella limitazione accettabile). Esempi di questo tipo potrebbero moltiplicarsi, a dimostrazione di quanto sia erroneo ritenere che il giudizio anteriore pregiudichi quello successivo.

7. La Corte costituzionale non dispone di un apparato coercitivo né di forze di polizia che le consentano di imporre l'esecuzione delle proprie decisioni ad altri soggetti dell'ordinamento.

Devono, tuttavia, essere tenute ben distinte le pronunce dichiarative dell'incostituzionalità (o, in generale, dell'annullamento di un atto) dalle altre. Le sentenze con cui la Corte costituzionale annulla un atto normativo sono efficaci in sé e per sé, poiché innovano direttamente l'ordinamento giuridico (al riguardo, anche per un cenno ad alcuni casi particolari, v. *supra*, *sub* III, 3). Le altre sentenze, invece, possono richiedere un adeguamento da parte degli altri soggetti dell'ordinamento: ad esempio, una decisione c.d. interpretativa di rigetto, con la quale si condiziona la mancata dichiarazione di incostituzionalità di una disposizione al fatto che essa venga interpretata in un certo modo, postula che i giudici (e gli altri operatori giuridici) interpretino effettivamente la disposizione nel senso prescritto dalla Corte. Poiché, però, le sentenze interpretative di rigetto non sono fonti del diritto, non può escludersi che l'invito della Corte non venga raccolto. Se ciò si verifica, la Corte non è comunque sprovvista di strumenti di pressione. In particolare, la Corte può essere nuovamente adita in riferimento alla disposizione oggetto della sentenza interpretativa; in tal caso, constatato il mancato adeguamento all'interpretazione prospettata nella prima decisione, la Corte può optare, in questo secondo giudizio, per una declaratoria di incostituzionalità, che garantisca il rispetto di quanto stabilito nella pronuncia e, per ciò stesso, delle norme costituzionali.

Come si vede anche dall'esempio appena prospettato, l'esecuzione delle pronunce della Corte è in grande misura affidato alla collaborazione degli altri soggetti dell'ordinamento, collaborazione che, tuttavia, non ha canali formalizzati, come si è avuto modo di evidenziare *supra*, *sub* I, 7.