
Le ragioni di una (ulteriore) analisi sui conflitti tra poteri

Sommario

1. Non più un “oggetto misterioso”. – 2. Non solo e non tanto sulla quantità, ma sulla qualità dei conflitti. – 3. Il giudice dei conflitti e le dinamiche della forma di governo. – 4. Le tensioni dell’ultimo decennio.

1. Non più un “oggetto misterioso”

Nell’introdurre un lavoro come il presente, che intende indagare le evoluzioni più recenti nell’uso (e nella percezione) dello strumento del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, in primo luogo è fatto obbligo all’autore dare conto delle ragioni che inducono a proporre una nuova riflessione su di un tema ormai ampiamente sviscerato in dottrina¹. Si è, infatti, ben lontani oramai dai

¹ La bibliografia sui conflitti di attribuzione tra poteri è ormai assai vasta. Tra gli studi “classici”, più risalenti, A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzione*, Milano, 1957; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Enc. dir.*, Milano, 1961; F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, p. 670 ss.; M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I-II, Milano, 1972; A. PIZZORUSSO, *Conflitto*, in *Noviss. Dig. it.*, App. II, Torino, 1981; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992; C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, p. 110 ss.; A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte*

tempi in cui, nel suo studio monografico del 1957, Pensovecchio Li Bassi poteva affermare, a buon diritto, che “il conflitto di attribuzioni o di competenze o più semplicemente il conflitto, pur considerato generalmente come un rapporto di primaria importanza tra quelli che intercedono sia tra gli uffici di un ente, sia tra enti diversi, non è stato oggetto sin ora di adeguata attenzione da parte della dottrina”². A quell’“oggetto misterioso”, inserito forse senza troppa consapevolezza nel testo dell’art. 134 Cost. da un’Assemblea costituente che frettolosamente ne rinviò la più specifica definizione dei caratteri ad un successivo momento³, sono stati dedicati ormai numerosi studi, fioriti soprattutto nel periodo in cui il conflitto tra poteri – nella sua declinazione di scontro tra le Camere ed i giudici in relazione all’applicazione dell’art. 68 Cost. – si è prepotentemente imposto nell’agenda dei lavori della Corte costituzionale.

Prima di quella fase, non vi è dubbio che il conflitto interorganico sia rimasto sullo sfondo. Lo dicono chiaramente i numeri e le date: il primo conflitto tra poteri proposto è del 1965 e venne dichiarato inammissibile, così come i quattro successivi; la Corte

costituzionale nel conflitto tra poteri, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, p. 168 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, Milano, 1987; S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Dig. discipl. pubbl.*, Torino, 1989; D. FLORENZANO, *L’oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Trento, 1994; R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996; A. CERRI, *Poteri dello Stato (conflitti tra i)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1996; S. BARTOLE, *La Corte e i poteri*, in *Quaderni cost.*, 1/1998, p. 5 ss.; P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. “Cattivo uso” del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999; L. PESOLE, *I giudici ordinari e gli altri poteri nella giurisprudenza sui conflitti*, Torino, 2002; G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003. Sempre fondamentali i volumi degli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale, cfr. da ult., E. MALFATTI-M. NISTICÒ, *I conflitti di attribuzioni tra i poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, 2017, p. 297 ss. Per la ricostruzione dell’istituto sono poi assai utili i manuali di giustizia costituzionale G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012; A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014; E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2016.

² A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzione*, cit., p. 3.

³ Vedi *infra*, cap. I.

è entrata per la prima volta nel merito solo con la sent. n. 13/1975 e fino a giugno 1987 i giudici costituzionali si sono pronunciati 334 volte su conflitti tra enti e solamente 42 volte su conflitti tra poteri⁴.

Ciò è da attribuirsi in primo luogo a quello che è stato correttamente descritto come un “diffuso ritardo di consapevolezza”⁵ rispetto all’istituto in questione, una sorta di ritrosia nei confronti del conflitto tra poteri che colpì anche la dottrina giuridica, la quale poco si attardò – nel periodo compreso tra il 1948 ed il 1953 – a descrivere ed esaminare la seconda delle competenze che l’art. 134 Cost. assegna all’organo di giustizia costituzionale⁶.

D’altra parte, l’assenza di precedenti e di una qualche consolidata giurisprudenza in materia portava a porre in dubbio quella che sarebbe stata l’evoluzione stessa dello strumento: la difficoltà che emerse in Assemblea costituente nel distinguere nettamente il nuovo istituto di garanzia costituzionale rispetto al precedente conflitto giurisdizionale introdotto con la legge 31 marzo 1877, n. 3761 venne superata solamente con l’approvazione della legge n. 87/1953, sebbene, in modo abbastanza disarmante, persino nella relazione a quel disegno di legge si trovasse affermato che “solo una lunga

⁴ Sono dati riportati da S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, cit., p. 378, il quale è costretto a constatare che la Corte costituzionale aveva effettivamente avviato la sua giurisprudenza in materia di conflitti da troppo poco tempo per non prendere atto della necessità di attendere un assetto di più lungo periodo al fine di trarre delle conclusioni e compiere delle analisi.

⁵ U. DE SIERVO, *L’istituzione della Corte costituzionale in Italia: dall’Assemblea costituente ai primi anni di attività della Corte*, in P. CARNEVALE-C. COLAPIETRO (a cura di), *Giustizia costituzionale fra memoria e prospettive: a cinquant’anni dalla pubblicazione della prima sentenza della Corte costituzionale*, Torino, 2008, p. 75 ss.

⁶ G. BISOGNI, *Le leggi istitutive della Corte costituzionale*, in U. DE SIERVO-S. GUERRIERI-A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell’azione delle istituzioni*, Bari, 2004, vol. I, p. 80: “se si analizza il dibattito scientifico in tema di giustizia costituzionale negli anni che vanno dal 1948 al 1953, non si può dire che esso abbia saputo fornire al legislatore repubblicano un ausilio che brillasse per univocità e compattezza: uno sguardo d’insieme sui contributi dedicati all’argomento restituisce l’immagine di una dottrina non meno scettica e non meno problematica dei parlamentari che stavano attendendo alla legge n. 87/1953 e alla legge costituzionale 1/1953”.

pratica costituzionale [avrebbe potuto] fornire elementi e dati sicuri per un orientamento in materia”⁷.

Nella voce “*Conflitti costituzionali*” del *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Grassi specifica che “ne fossero o meno consapevoli, i costituenti avevano introdotto con l’art. 134, 2° alinea, Cost., un istituto in buona parte estraneo alla nostra tradizione giuridica, che solo un assestamento di lungo periodo avrebbe potuto consolidare e definire”⁸.

Sulla vera o presunta inconsapevolezza (o “inesperienza”⁹) dei costituenti e sulla nebulosità che avvolge le argomentazioni portate in sede di Assemblea costituente circa l’opportunità di introdurre anche la competenza in materia di conflitti di attribuzione – nell’accezione ampia di conflitto costituzionale – tra le funzioni della Corte costituzionale, è stato scritto molto. La genesi dell’art. 134 Cost., la frettolosità con cui è stato trattato l’intero Titolo VI, le evidenti lacune della disciplina, la circostanza per cui, ad esempio, la previsione dei conflitti tra enti sia stata introdotta solamente in sede di Comitato di Redazione e la stessa legge cost. n. 1/1948 che definisce le modalità di accesso per il giudizio di legittimità delle leggi, ma nulla dice sui conflitti, tutto ciò – com’è pacificamente riconosciuto in dottrina – ha determinato una condizione di permanente incertezza nello svolgimento dei giudizi sui conflitti costituzionali.

Date, dunque, per note le difficoltà che si incontrano nel tentare di trarre dall’esegesi testuale e dall’interpretazione letterale una qualche indicazione certa rispetto ai confini entro i quali il conflitto costituzionale dovrebbe collocarsi, è stata peraltro anche sottolineata la stretta correlazione tra la natura stessa del conflitto costituzionale, quale “congegno di chiusura del sistema delle competenze”¹⁰, e l’impossibilità per ciò stesso di individuare a priori schemi concettuali precisi entro cui inquadrare, ed ingabbiare, l’istituto in og-

⁷ A. TESAURO, *Relazione della Commissione speciale nominata dal Presidente*, A.C. n. 469-A.

⁸ S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, cit., p. 367.

⁹ A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit.

¹⁰ R. BIN, *L’ultima fortezza*, cit., p. 3.

getto. Ciò ha in qualche modo consentito di sollevare da critiche eccessive l'approccio 'caso per caso' che la Corte costituzionale ha adottato, laddove si è riconosciuto che, a fronte di una disciplina incerta ed incompleta, essa "non poteva sottrarsi alla necessità di costruire autonomamente"¹¹, con la propria giurisprudenza, la struttura tanto del giudizio per conflitto di attribuzioni tra organi che di quello tra enti.

Questa condivisibile 'difesa d'ufficio' sull'operato della Corte in materia di conflitti costituzionali non esime, tuttavia, dal prendere atto che è residuato in capo ai giudici costituzionali un potere discrezionale assai ampio in materia e che tale discrezionalità inevitabilmente ha inciso, da un lato, sugli equilibri tra i poteri (e, per quanto concerne i giudizi sui conflitti intersoggettivi, anche su quelli tra enti), ma altresì sull'impatto e sul ruolo che la Corte è andata assumendo negli anni all'interno dell'ordinamento italiano.

Il costo dell'assenza di criteri interpretativi certi e di una giurisprudenza fondata su criteri uniformi e coerenti è stato probabilmente quello di esporre talvolta la Corte alla critica di 'fare politica'¹², ma quello stesso limite ha indubbiamente consentito a questo istituto elastico di funzionare al meglio¹³ ed il lento stratificarsi della giurisprudenza, a cominciare proprio dalle ordinanze sull'ammissibilità sotto il profilo soggettivo ed oggettivo del conflitto di attribuzioni tra poteri, ha aiutato a schiarire il panorama, così che il quadro di diffusa incertezza teorica e di scarsissimi appigli concreti può dirsi, oggi, in buona parte superato.

Come detto dunque, nel corso degli ultimi venti anni, numerose analisi sono state compiute e numerosi studi – ai quali si farà spes-

¹¹ S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, cit., p. 368.

¹² È nota la definizione di G. Zagreblesky della Corte in-politica, cioè al contempo "non politica" e "dentro la politica" in G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, intervento al XXIII Premio Giuseppe Chiarelli, Roma, Palazzo della Consulta, 20 ottobre 2004, in www.cortecostituzionale.it, così come, fin dal 1957, TEMISTOCLE MARTINES, *Contributo ad un teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, aveva già parlato di "forza politica" delle decisioni della Corte costituzionale.

¹³ "Il tenore eccezionalmente basso delle formalità del processo – ha scritto R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., p. 159 – non è che il risvolto necessario della natura residuale dello strumento".

so riferimento nel corso del lavoro – hanno contribuito ad inquadrare lo strumento del conflitto tra poteri dello Stato, sia con riferimento specifico alle regole processuali proprie del ricorso per conflitto¹⁴, che riguardo al ruolo della Corte nella dinamica inter-istituzionale¹⁵.

Certamente, in questo come e forse più che in altri casi, l'analisi della giurisprudenza costituzionale risulta peraltro fondamentale, giacché essa non soltanto “illumina sulle propensioni interpretative della Corte”¹⁶, ma va oltre, fornendo la chiave di lettura dei rapporti di forza in atto. Non si può, dunque, non partire dalla ricognizione giurisprudenziale e, in particolare, dal dato numerico che, pur nella sua grossolanità, può fornire qualche prima indicazione circa l'evoluzione dell'istituto¹⁷.

Così, i numeri dicono, in primo luogo, che i conflitti interorganici hanno perso la loro presunta natura “utopica”¹⁸ o “mitologica”, costituendo invece una concreta realtà dell'ordinamento italiano. Il “crescendo”¹⁹ è cominciato, come già ricordato, negli anni Novanta ed è andato incrementandosi nei primi 15 anni degli anni Duemila: negli oltre trent'anni tra il 1965 ed il 1998 i conflitti sono stati solamente 141; mentre tra il 2009 ed il 2013, per 23 volte i giudici costituzionali si sono pronunciati nel merito e, soprattutto, ben 65 sono state le ordinanze di ammissibilità. Negli ultimi otto anni si è registrata in verità una contrazione: i dati più bassi si collocano nell'ultimo biennio, quando la Corte si è pronunciata 5 volte in sede di ammissibilità e 4 volte in sede di merito nel 2017 e 4

¹⁴ Imprescindibili in questo senso le diverse edizioni di R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*.

¹⁵ Per riprendere il titolo di un saggio di A. MORELLI, *Il ruolo e le funzioni della Corte costituzionale nella dinamica dell'ordinamento*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, p. 401 ss.

¹⁶ P. COSTANZO, *Conflitti costituzionali*, in S. CASSESE-M. CATENACCI, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 1271 ss.

¹⁷ Ci si riferirà d'ora in avanti ai soli conflitti tra poteri dello Stato e non anche ai conflitti tra enti.

¹⁸ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, p. 411.

¹⁹ Per riprendere l'espressione utilizzata da A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 275.

volte in sede di ammissibilità e 5 volte in sede di merito nel 2018. Salvo un picco nel 2008 (21 pronunce liminari) e nel 2011 (18 pronunce liminari), in questo lasso di tempo si è potuta notare una flessione nell'uso dello strumento, che complessivamente ha impegnato la Corte in fase di ammissibilità 108 volte tra il 2008 ed il 2018. Tuttavia, non solo le cifre sono comunque relativamente alte, ma soprattutto ciò che colpisce è, come si dirà più ampiamente, la natura delle controversie costituzionali che sono state presentate ai giudici costituzionali.

Poiché si è già ricordato come sia quasi un “luogo comune”²⁰ – nell’accezione letterale di ‘*topos* ricorrente’ – quello per cui il giudizio costituzionale nell’ordinamento italiano sconta una “pressoché completa mancanza di elementi teorici univoci”²¹, e constatata la fragilità delle fondamenta teoriche del conflitto costituzionale, almeno per il panorama italiano, l’approccio migliore per comprendere la direzione verso cui si va continua ad essere quello dell’analisi in concreto dei casi maggiormente significativi. Ed è proprio guardando ai singoli casi che ci si rende facilmente conto di come considerazioni valide in passato – in base alle quali “l’esperienza giurisprudenziale sembra[va] aver confermato che solo su temi vicini a quelli tradizionali dei ‘conflitti di attribuzione’, tra potere esecutivo e potere giudiziario, risulta[va] praticabile l’istituto [del conflitto tra poteri]”²² – devono evidentemente considerarsi superate.

Sull’andamento incrementale di giudizi sui conflitti tra poteri la dottrina ha già avuto modo di pronunciarsi, osservando a più riprese come si sia assistito, a partire dagli anni Novanta, ad un’espansione di questa competenza della Corte in misura tale da poter parlare di una vera e propria “stagione dei conflitti”²³.

L’ampliarsi della casistica ha avuto come prima conseguenza la necessità per i giudici costituzionali di raffrontarsi, innanzitutto,

²⁰ R. BIN, *L’Ultima fortezza*, cit., p. 1.

²¹ *Ibidem*.

²² S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, cit., p. 369.

²³ E. MALFATTI-R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, cit., p. 331.

con la questione dell'ammissibilità dei ricorsi sotto il profilo soggettivo, in un esercizio continuo di verifica dei requisiti per sollevare conflitto (o resistere). Il catalogo degli inclusi e degli esclusi è andato così via via arricchendosi (tanto che si è parlato anche di "polverizzazione dei poteri"²⁴) ed in parte consolidandosi, sebbene con qualche notevole oscillazione e titubanza²⁵.

Ma l'*actio finium regundorum* della Corte costituzionale non si è limitata, evidentemente, al solo aspetto soggettivo. Spesso, infatti, sono stati gli stessi giudici costituzionali a spostare i termini dell'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, ponendo certamente al centro della loro giurisprudenza il necessario "tono costituzionale" del conflitto, secondo la nota definizione di Mezzanotte²⁶, ma consentendosi un margine decisionale piuttosto ampio rispetto a "cosa" – quale atto, quale comportamento, quale omissione, quale rivendicazione – possa essere idoneo a rendere un conflitto ammissibile. Tutto ciò, peraltro, non senza inevitabili ricadute sotto il profilo processuale, avendo riguardo dunque al concreto svolgersi del processo innanzi alla Corte²⁷.

In un siffatto contesto, del tutto condivisibile appare la constatazione di chi ritiene che le stesse indicazioni fornite dal legislatore del 1953, apparentemente chiare, debbano considerarsi in realtà "palesamente datate"²⁸, se non interpretate proprio con l'ausilio della giurisprudenza costituzionale che, nel frattempo, è andata stratificandosi.

²⁴ R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., p. 15.

²⁵ Per una panoramica sui soggetti ai quali ancora non è riconosciuta la qualifica di potere dello Stato, sia consentito il rinvio a F. FABRIZZI, *Gli "esclusi" dai conflitti tra poteri dello Stato*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli, 2012, p. 246 ss.

²⁶ C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 112.

²⁷ Processo che, peraltro, registra già di per sé significative oscillazioni, come si dirà *infra*.

²⁸ A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 274.

2. *Non solo e non tanto sulla quantità, ma sulla qualità dei conflitti*

Alla luce di quanto accaduto negli ultimi anni in materia di conflitti costituzionali, il dato da mettere in evidenza è, tuttavia, non già l'aspetto dell'incremento quantitativo – che è noto, ma che, sulla base dei dati forniti *supra*, sembra essere in via di regressione – quanto piuttosto la 'qualità' delle controversie che sono giunte all'attenzione del giudice costituzionale, particolarmente nel periodo più recente.

Non occorre neppure fare esplicito richiamo al conflitto sorto nel 2012 e risolto con la sent. n. 1/2013 che ha visto protagonisti il Presidente della Repubblica e la procura di Palermo²⁹, o al conflitto promosso sul finire del 2018 da un gruppo di parlamentari avente ad oggetto le modalità di approvazione presso il Senato della Repubblica del disegno di legge di Bilancio³⁰, per supportare tale considerazione.

Da un lato, accanto a quella che continua ad essere la prevalente attività della Corte per la risoluzione di conflitti interorganici in relazione all'insindacabilità dei parlamentari *ex art. 68 Cost.*, si è assistito ad un progressivo acuirsi dello scontro tra l'ordine giudiziario e gli altri poteri dello Stato, riflesso di una 'espansione' della magistratura che, ancorché indotta dall'inefficienza del circuito politico, non può che essere stigmatizzata come sintomo di un malessere del sistema. Se è vero, infatti, che il potere giudiziario è "significativamente privo di quegli strumenti di mediazione che consentono di risolvere i contrasti in via convenzionale"³¹, è altresì vero che l'anomalo ruolo di 'supplenza' che i giudici hanno assunto ha inevitabilmente intaccato l'equilibrio tra i poteri³².

²⁹ Vedi *infra*, cap. III.

³⁰ Vedi *infra*, cap. II.

³¹ A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, cit., p. 405.

³² Scrive a questo proposito S. STAIANO, *Politica e giurisdizione. Piccola cronaca di fatti notevoli*, in *federalismi.it*, n. 11/2013, "mai il potere politico era stato in condizione di tanto profonda crisi sotto vari profili: di legittimazione, identitaria, di efficienza. E mai la stessa funzione giurisdizionale – anche in ragione dell'inadeguatezza della legislazione, che dalla crisi del potere politico trae radice – si era tanto

Dall'altro, assai significativi sono quei conflitti più recenti che hanno riguardato il potere legislativo e la sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle Camere ed al singolo parlamentare: ci si riferisce non tanto e non solo alla vicenda dell'autodichia – la cui incidenza è certamente fondamentale, ma ancora in chiave di analisi dello scontro con il potere giudiziario, come si dirà – quanto a quei conflitti che hanno avuto ad oggetto il procedimento legislativo, *in primis* quello risolto dall'ord. n. 17/2019, ma anche a quelli immediatamente precedenti, sollevati sull'approvazione della legge elettorale, o ai conflitti che avevano ad oggetto il referendum costituzionale del 2016, o ancora al conflitto presentato sull'approvazione della c.d. legge Cirinnà dal sen. Giovanardi; tutti casi in cui si registra una evidente trasposizione sul piano della giurisdizione di conflitti tutti politici e tutti strettamente interni alle dinamiche parlamentari.

Nato come un “oggetto misterioso, da esorcizzare più che da praticare”³³, il conflitto tra poteri è, dunque, effettivamente divenuto con gli anni rimedio nient'affatto residuale nella dinamica tra poteri, sebbene l'incidenza nel complesso delle pronunce della Corte continui ad essere percentualmente limitata.

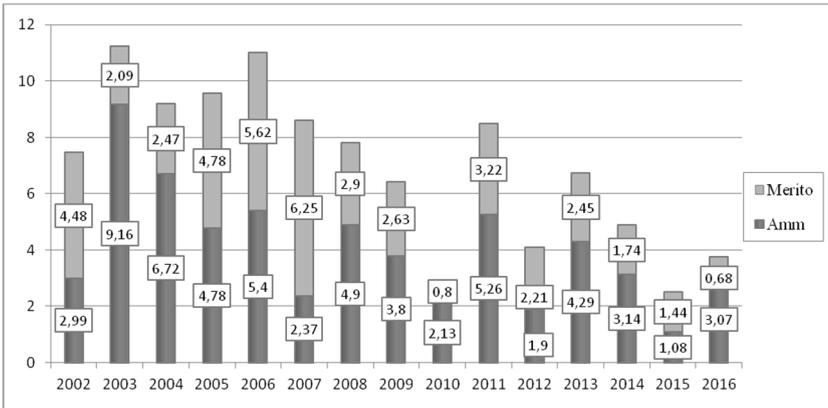
Se gli anni compresi tra il 2003 ed il 2008 sono quelli che hanno visto una crescita notevole in termini numerici del conflitto interorganico, tra il 2009 ed il 2018 quantitativamente i casi si sono ridotti molto, ma la tipologia dei conflitti risolti dalla Corte, sia in sede di ammissibilità che di merito, è tale da potersi quasi parlare di un vero e proprio cambio di passo³⁴. Le ragioni di questa “vitali-

avvicinata a un esito di blocco e di collasso, al punto da venire a emersione nella maniera più intensa in larga prevalenza quando si dispone lungo la linea di conflitto con i soggetti della politica. Tale pervasività inefficiente tocca tutte le magistrature e minaccia i principi di certezza del diritto e di legalità, perché rende incerto il giudizio sulle conseguenze giuridiche dei comportamenti dei singoli cittadini e dei gruppi sociali. Ma per la magistratura penale, in specie, è ravvisabile un'interferenza con la sfera politica ancora più intensa e diretta, conducente a casi di sostituzione funzionale o anche personale nei processi di decisione che in tale sfera si producono”.

³³ S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, cit., p. 368.

³⁴ Significativamente nel volume R. ROMBOLI (a cura), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, con riferimento ai conflitti interorganici Malfatti e Nisticò affermano che “alcuni ricorsi mostrano caratteristiche che nep-

tà” possono essere molteplici; certamente, e fin da ora, va sottolineato come vi sia, alla base, una sempre più ridotta capacità del sistema di trovare le necessarie “forme di raccordo”³⁵ sul piano politico, ossia di giungere a quelle intese pre-contenzioso auspicate – e quasi date per certe – dalla dottrina più risalente.



D'altra parte, non è certamente un caso che l'incremento, in passato, si sia avuto in corrispondenza con particolari momenti di crisi del sistema, nelle fasi di transizione, quando è venuta meno la capacità di mediazione delle sedi politiche e, nell'incertezza, si sono accentuate le conflittualità.

Lo rimarcava Cheli nel 1999 nel suo scritto “Giustizia costituzionale e transizione istituzionale”, sottolineando come il ruolo della Corte in quel momento di transizione fosse segnato da due elementi: da una lato la forte destrutturazione del sistema politico, conseguente alla crisi di un impianto di partiti che aveva retto il Paese per i quarant'anni precedenti; dall'altro la crescente fluidificazione del disegno costituzionale, nella parte relativa all'organizzazione dei poteri³⁶.

pure la più fervida fantasia avrebbe portato lo studioso dei conflitti, in precedenza, ad ipotizzare” (E. MALFATTI-M. NISTICÒ, *I conflitti di attribuzioni tra i poteri dello Stato*, cit., p. 297).

³⁵ A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, cit.

³⁶ E. CHELI, *Giustizia costituzionale e transizione istituzionale*, in E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna, 1999, p. 55 ss.

Una prima osservazione interpretativa consente, dunque, di mettere in correlazione il tornante rappresentato dalla crisi politico-istituzionale avviata nel 1993-1994 con la contestuale emersione dell'istituto del conflitto tra poteri. E non è certamente casuale che vi sia stata una ritrovata attenzione della dottrina ai conflitti proprio nella seconda metà degli anni Novanta³⁷, segnati in particolare dal lavoro di Bin, “L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione”.

Venendo all’oggi – e tenendo conto che quei due elementi di criticità individuati da Cheli non sembrano essersi stabilizzati, anzi tanto la destrutturazione del sistema politico quanto il dissolvimento del sistema partitico tradizionale sono ravvisabili ancora oggi nell’assetto politico-istituzionale – occorre tornare ad interrogarsi su quale sia il ruolo attuale della giustizia costituzionale.

In alcune relativamente recenti analisi sull’andamento della giurisprudenza costituzionale, autorevoli studiosi si sono spinti ad affermare che la Corte costituzionale ha lentamente ma progressivamente mutato il proprio ruolo e che la funzione di risoluzione dei conflitti è divenuta, a poco a poco, la competenza se non prevalente quanto meno più incisiva all’interno dell’ordinamento italiano. Lo ha notato Caravita nell’introduzione ad un convegno del 2011, significativamente intitolato “La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti”, affermando che l’aspetto di *judicial review of legislation* si è spostato sempre più verso le Corti sovranazionali ed i giudici comuni, lasciando tornare la Corte “verso quel vecchio ruolo ottocentesco di *Staatsgerichtsbarkeit*”³⁸. In quella stessa occasione, anche Ridola non ha avuto dubbi nell’asserire che “l’equilibrio tra *Verfassungsgerichtsbarkeit* e *Staatsgerichtsbarkeit*, che è sembrato a lungo caratterizzare la fisionomia della nostra Corte costituzionale, si sia incrinato, e che la giurisdizione sui conflitti abbia decisa-

³⁷ Vedi R. ROMBOLI *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, in *Rivista AIC*, 19 settembre 2007.

³⁸ B. CARAVITA, *Introduzione*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, cit., p. VIII.

mente prevaricato sulla giurisdizione sui diritti”³⁹; ed allo stesso modo, nel commentare un conflitto tra poteri “mascherato” da questione di legittimità costituzionale, Onida ha sottolineato come “negli ultimi anni il ruolo della Corte nell’assicurare, per lo più giudicando su conflitti, l’equilibrio fra i poteri è apparso sempre più significativo”⁴⁰.

In senso analogo anche Staiano ha affermato che “l’arretramento [...] del giudizio di legittimità sulle leggi nell’‘economia generale’ dell’attività della Corte (valgano cioè i dati quantitativi, ma anche il peso specifico delle controversie), i processi di integrazione ai vari livelli delle giurisdizioni costituzionali, la particolare debolezza e il recedere delle decisioni politiche affidate al circuito della rappresentanza nelle loro specifiche sedi: sono tutti fattori che conducono ad attenuare nella Corte la funzione di custode della legalità costituzionale e a portarne in primo piano la funzione di arbitro del conflitto politico interno”⁴¹.

Certamente, alcuni sintomi indicano che il sindacato di legittimità costituzionale accentrato è stato ridimensionato da elementi di sindacato diffuso che sempre più vanno caratterizzando il nostro sistema di giurisdizione costituzionale: basti pensare all’obbligo di interpretazione conforme a Costituzione ed allo scrutinio sempre più stretto che la stessa Corte costituzionale compie con riferimento a quello che considera non già una facoltà del giudice, bensì un vero e proprio dovere⁴²; o, ancora, è sufficiente porre mente al po-

³⁹ P. RIDOLA, *la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, cit., p. 301.

⁴⁰ V. ONIDA, *Un conflitto tra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013.

⁴¹ S. STAIANO, *Introduzione*, in AA.VV., *Genesi ed evoluzione dei sistemi di giustizia costituzionale – Italia, Francia e Spagna, Quaderni del Dottorato di ricerca in Diritto ed Economia*, 5, Napoli, 2012, p. LII. Il quale aggiunge che “la stessa giurisdizione sulle leggi – sia l’accesso principale o incidentale – diviene traslazione del conflitto politico in altra sede, quella in cui opera la Corte, che lo risolve determinando ampiamente le scelte di merito”.

⁴² Cfr. A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 208. Sull’obbligo di interpretazione autentica e sulle conseguenze della sua applicazione vedi anche M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a costituzione*, in *Enc.*

tere giudiziario di disapplicazione diretta di leggi ed atti aventi forza di legge in contrasto con la normativa comunitaria di immediata applicazione riconosciuto al giudice comune. Se dunque la Corte sembra aver perso parte del suo ruolo di Giudice delle leggi, perché maggiori sono i filtri in entrata, deve anche constatarsi che un certo ridimensionamento con riferimento alla tutela dei diritti ed alla verifica della legittimità costituzionale si è verificato altresì a seguito dell'utilizzo sempre più diffuso da parte dei giudici del ricorso alla pregiudiziale di costituzionalità comunitaria, altro fenomeno che, in qualche misura, tende a scavalcare la Corte, quasi estromettendola. I dati forniti in un recente scritto a questo proposito sono assai eloquenti: “Gli atti di promovimento, che nel quinquennio 2000-2004 erano in media 941 l'anno (con un picco nel 2003 di 1.196), sono scesi nel periodo 2005-2009 a 586, nel successivo quinquennio a 311, nell'ultimo triennio a 275 (di cui appena 198 nel 2017). Sono corrispondentemente calate le pronunce rese in esito a giudizi incidentali, che erano 361 di media negli anni 2000-2004 e si sono ridotte a 293 negli anni 2005-2009, a 173 nel quadriennio 2010-2013 e a 158 negli anni 2014-2016”⁴³.

Un tale “declino dell'incidentalità”⁴⁴, viene correttamente descritto come “il riflesso naturale di una generale tendenza dei giudici comuni a dilatare al massimo le tutele soggettive attraverso l'interpretazione e applicazione diretta di norme che ampliano la sfera di protezione dei diritti”⁴⁵, non solo in un dialogo sempre più intenso, e talvolta esclusivo, tra i giudici nazionali ed i giudici europei⁴⁶, ma anche nella consapevolezza, maturata dalla stessa Cor-

dir., Annali, IX (2016), p. 467 ss.; G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006.

⁴³ G. SCACCIA, *L'inversione della “doppia pregiudiziale” nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in *forumcostituzionale.it*, 25 gennaio 2018.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Fa notare sempre G. SCACCIA, *op. ult. cit.*, che “mentre gli atti di promovimento di questioni costituzionali declinano, cresce invece il ricorso dei giudici italiani al rinvio pregiudiziale, tanto che l'Italia figura al secondo posto – dopo la Germania – per numero di domande presentate”.

te costituzionale, di “aver ormai superato l’idea monopolistica del sindacato di costituzionalità”⁴⁷.

Eppure, in siffatto quadro, taluni recentissimi elementi sembrano in realtà ricondurre la Corte al centro delle dinamiche, in un moto che è stato definito, appunto, “centripeto”⁴⁸: ne sarebbero testimonianza le pronunce nn. 221/2015, 95/2016, 240/2016, 42/2017, nelle quali la Corte riconduce lo sforzo interpretativo richiesto al giudice *a quo* limitandolo ad un ragionevole tentativo di interpretazione conforme⁴⁹; ma anche la ampiamente commentata sent. n. 269/2017⁵⁰, con il notissimo passaggio per cui “laddove una legge

⁴⁷ Relazione sulla giurisprudenza costituzionale 2016.

⁴⁸ B. CARAVITA, *Roma locuta, causa finita? Spunti per un’analisi di una recente actio finium regundorum, in senso centripeto, da parte della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 15/2018.

⁴⁹ Sent. n. 12/2019: “La possibilità di un’ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice a quo non ha ritenuto di fare propria si legge nella sent. n. 221/2015 – non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell’esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità”.

⁵⁰ Numerosissimi i commenti alla sent. n. 269/2017; tra gli altri, A. RUGGERI, *Spolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell’orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell’Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 3/2017; C. CARUSO, *La Corte costituzionale riprende il “cammino comunitario”: invito alla discussione sulla sentenza n. 269/2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 dicembre 2017; L. SALVATO, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269/2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 dicembre 2017; A. GUAZZAROTTI, *Un “atto interruttivo dell’usucapione” delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sent. n. 269/2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 dicembre 2017; R. CONTI, *La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017. Qualche riflessione, a seconda lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 dicembre 2017; G. SCACCIA, *L’inversione della “doppia pregiudiziale” nella sentenza della Corte costituzionale n. 269/2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 gennaio 2018; D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso dei rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 gennaio 2018; L.S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter ‘creativi’ (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell’Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 3/2018; M.L. FERRANTE, *La vicenda “Taricco” e la sentenza della Corte*

sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE"; nonché ovviamente tutta la cosiddetta vicenda Taricco.

Sebbene qui solamente accennati, sembrano questi tutti elementi sufficienti per interrogarsi sul ruolo della Corte costituzionale anche sul fronte del giudizio per conflitti tra poteri e per provare a riscontrare eventuali ricadute non solo nella prospettiva del sindacato di legittimità delle leggi, ma altresì nel suo ruolo di arbitro tra poteri.

Una prima risposta al perché ci si sofferma sulla tematica dei conflitti interorganici risiede, dunque, proprio qui: provare a verificare se effettivamente il baricentro delle funzioni della Corte costituzionale si sia spostato o si stia spostando.

Ma non è questa l'unica ragione, potendosene rinvenire anche un'altra, egualmente e forse maggiormente pressante.

di Giustizia dell'Unione europea, in Dirittifondamentali.it; M. NISTICÒ, Taricco II: il passo indietro della Corte di giustizia e le prospettive del supposto dialogo tra le Corti, in Osservatorio AIC, n. 1/2018; R. CONTI, Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017, in Rivista di Diritti Comparati, n. 1/2018; A. ANZON DEMMIG, La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei "controlimiti", in Forum di Quaderni costituzionali, 28 febbraio 2018; A. RUGGERI, Una prima, cauta ed interlocutoria risposta della Cassazione a Corte cost. n. 269/2017 (a prima lettura di Cass., II sez. civ., 16 febbraio 2018, n. 3831, Bolognesi c. Consob), in Consulta on line, n. 1/2018; D. TEGA, Il seguito in Cassazione della pronuncia della Corte costituzionale n. 269 del 2017: prove pratiche di applicazione, in Questione Giustizia, 12 marzo 2018; A. RUGGERI, Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a far da paciere tra le Corti? in Consulta on line, n. 1/2018; G. SCACCIA, Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017, in Osservatorio AIC, n. 2/2018; L.S. ROSSI, Il 'triangolo giurisdizionale' e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana, in federalismi.it, n. 16/2018; G. COMAZZETTO, Cronaca di una svolta annunciata doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/201, in federalismi.it, n. 24/2018; A. COSENTINO, La Carta di Nizza nella giurisprudenza di legittimità dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017, in Osservatorio sulle fonti, n. 3/2018.

3. *Il giudice dei conflitti e le dinamiche della forma di governo*

Tra le diverse ricostruzioni che sono state proposte del ruolo del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato all'interno dell'ordinamento italiano, una particolarmente convincente ritiene che i conflitti siano controversie che si determinano “entro la forma di governo, cioè entro l'articolazione della struttura centrale degli organi costituzionali”⁵¹; se, infatti, la Costituzione è un sistema di limiti giuridici fondamentali, la Corte costituzionale in sede di risoluzione dei conflitti è chiamata a preservare l'equilibrio tra gli organi dell'ordinamento, individuando quei limiti e delineando i confini tra un potere e l'altro. In altre parole, dunque, “nei giudizi sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato la Corte costituzionale è chiamata fundamentalmente a tutelare la forma di governo costituzionalmente prevista”⁵². Per questa ragione, in base a tale chiave ricostruttiva, i conflitti “costituiscono un punto di osservazione promettente per chi si interroghi non sulla posizione della Corte nella forma di governo, su cui vi è un'ampia ed approfondita riflessione in dottrina, ma sul ruolo della giustizia costituzionale nella tutela delle regole della forma di governo”⁵³.

Come si proverà ad argomentare dal punto di vista della ricostruzione teorica⁵⁴ e come si dimostrerà passando in rassegna la principale giurisprudenza dell'ultimo decennio⁵⁵, il dato interpretativo cruciale risiede nella constatazione per cui, ogni qual volta la Corte è chiamata a pronunciarsi su di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, essa si pronuncia sull'accertamento della competenza costituzionale tra due organi, ridisegnando i rapporti tra di

⁵¹ G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 421.

⁵² P. PINNA, *La Corte costituzionale giudice di controversie tra il parlamento e il governo. Alcuni spunti per una discussione*, in A. ANZON-B. CARAVITA-M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993, p. 150. Anche R. BIN, *op. ult. cit.*, p. 2, parla di “strumento di garanzia volto a preservare la rigidità della costituzione e, in particolare, della forma di governo”.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Cfr. Cap. II, par. 5.

⁵⁵ Cfr. Capp. III e IV.

essi ed interpretando e specificando, in ultimo, la forma di governo.

È quanto affermato anche in una delle sentenze recenti più significative in tema di conflitti tra poteri, la sent. n. 120/2014, dove si legge che *“la sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è quella del conflitto fra i poteri dello Stato [...] In tale sede la Corte può ristabilire il confine – ove questo sia violato – tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto”*.

Pertanto, studio dei conflitti interorganici è studio della forma di governo ed *“in particolare delle dinamiche attraverso le quali i vari centri di potere modificano e tendono poi a riequilibrare convenzionalmente le proprie competenze”*⁵⁶.

Se, dunque, la tutela della forma di governo è l’oggetto precipuo del giudizio in sede di conflitti tra poteri, la tipologia di controversie che sono giunte alla Corte nel corso degli anni più recenti può essere una cartina al tornasole delle tensioni che la forma di governo parlamentare ha subito e subisce.

Il legame tra lo strumento costituzionale del conflitto tra poteri e le dinamiche proprie del contesto politico ed istituzionale rappresenta un dato acclarato, del quale si è in parte già detto: secondo una consolidata tesi dottrinarica, negli anni in cui il sistema politico ha funzionato a dovere, il conflitto è rimasto in uno stato di semi-quiescenza e, solo quando questo ha perso la stabilità e la capacità di autoregolamentarsi, lo strumento del conflitto ha conosciuto una stagione di grande vitalità⁵⁷. Già Crisafulli trovava significativo che *“i primi conflitti seri, decisi nel merito dalla Corte a partire degli anni 1974-1975”* fossero stati *“promossi da o nei confronti di organi giurisdizionali”* dal momento che *“gli operatori politici a livello costituzionale hanno costantemente preferito comporre (o talora dissimulare) nella dinamica dei rapporti di forza tra essi inter-*

⁵⁶ A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, cit., p. 3.

⁵⁷ Cfr. R. BIN, *L’ultima fortezza*, cit., *passim*.

correnti anche contrasti e divergenze che avrebbero avuto tutti i titoli per configurarsi come conflitti, nel senso dell'art.134 Cost.”⁵⁸.

La stessa residualità, che è stata riconosciuta come caratteristica propria del conflitto tra poteri, non attiene certamente al solo dato numerico; non si tratta, semplicisticamente, di affermare che il conflitto è un rimedio residuale poiché attivato in pochi casi, bensì la residualità implica e racchiude il concetto di rimedio ultimo, che si esperisce quando tutte le altre forme di ricomposizione dell'equilibrio non hanno raggiunto l'obiettivo.

È per tale ragione che la congiuntura politica ha un inevitabile riflesso sulla Corte costituzionale ed, in particolare, sul suo ruolo di arbitro tra i poteri.

Proprio le maglie larghe che caratterizzano l'istituto hanno, peraltro, consentito in alcune circostanze l'utilizzo dello strumento conflitto anche quale 'provocazione politica': nella consapevolezza delle difficoltà insite nella giurisdizionalizzazione di taluni scontri istituzionali, il conflitto (talvolta anche solo paventato, o sollevato ma non ammesso dalla Corte) è servito per dare risonanza e visibilità a problemi: emblematico in questo senso il caso Banca d'Italia commentato da Sandulli nel *Corriere della sera* del 28 aprile 1979⁵⁹ e da Barile in *La Repubblica* del 21 aprile 1979. Ma significativo anche il polemico conflitto sollevato nel 1998 impugnando le sentenze di inammissibilità del referendum abrogativo⁶⁰.

La giurisprudenza della Corte costituzionale sull'ammissibilità dei conflitti ha segnato anche, però, dei veri e propri tornanti nell'evoluzione sociale ed istituzionale.

In questa logica, il primo tornante della evoluzione in materia di conflitti deve inevitabilmente collocarsi alla fine degli anni Settanta, con le ordinanze che hanno dichiarato l'ammissibilità dei conflitti sollevati dai Comitati promotori del referendum⁶¹, chiaro ri-

⁵⁸ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 411 ss.

⁵⁹ A.M. SANDULLI, *Intervenga l'Alta Corte*, in *Corriere della sera*, 28 aprile 1978.

⁶⁰ Sul quale vedi *infra*, cap. II, par. 6.

⁶¹ Ricorda P. CARROZZA *La funzione arbitrale del giudice costituzionale: i conflitti*, in www.iris.sssup.it, p. 10, che in realtà: “Nei manuali italiani di giustizia costituzionale si legge generalmente che la progressiva crescita di importanza

flesso di un ampliamento del pluralismo istituzionale. Se fino ad allora, infatti, la stessa Corte costituzionale aveva operato una sostanziale equivalenza tra “potere dello Stato” e “organo dello Stato”, tenendo dunque in considerazione lo Stato quale organo-apparato, è con la sent. n. 69/1978 che si scardina per la prima volta questo assunto: “*se ‘poteri dello Stato’, legittimati a proporre conflitto di attribuzione ai sensi dell’art. 134 Cost., sono anzitutto e principalmente i poteri dello Stato-apparato, ciò non esclude che possano riconoscersi a tale effetto come poteri dello Stato anche figure soggettive esterne rispetto allo Stato-apparato, quanto meno allorché ad esse l’ordinamento conferisca la titolarità e l’esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statuali in senso proprio. Tale è appunto il caso del gruppo degli elettori, in numero non inferiore a 500.000, firmatari d’una richiesta di referendum abrogativo – istituzionalmente rappresentati dai promotori – a cui l’art. 75 Cost. riconosce la potestà di proporre tale richiesta, con l’effetto di rendere costituzionalmente dovuta la convocazione del corpo elettorale, quando ricorrano i requisiti previsti dagli artt. 27 e seguenti della legge n. 352 del 1970. Nel procedimento referendario i promotori e i sottoscrittori, l’Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, il Governo, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale concorrono all’effettuazione della consultazione popolare, e sarebbe incongruo escludere dalla legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione solo il gruppo dei sottoscrittori, in quanto estraneo alla organizzazione dello Stato-persona, quando ad esso propriamente compete di attivare la sovranità popolare nell’esercizio di una potestà normativa diretta, anche se limitata all’abrogazione”.*

dei conflitti tra poteri trae origine dalla c.d. ‘svolta’ degli anni settanta del secolo scorso: si tratta della decisione n. 13 del 1975 (il conflitto tra giudice istruttore di un processo penale e la Commissione parlamentare inquirente, allora competente a promuovere i giudizi di accusa nei confronti dei ministri: si trattava di uno dei tanti casi di corruzione all’italiana, il processo per i c.d. fondi ‘neri’ della Montedison, finiti nelle tasche di politici e partiti) e della sentenza n. 231 del 1975 (il conflitto era sorto tra una procura penale e la Commissione parlamentare d’inchiesta c.d. antimafia, e verteva sull’obbligo della Commissione di trasmettere alla procura penale alcuni atti in suo possesso se non coperti da segreto di Stato)”.

A chi seguiva e studiava lo strumento del conflitto tra poteri e la giurisprudenza della Corte in materia, tale pronuncia sembrò peraltro perfettamente coerente con un *trend* che si poteva apprezzare già da qualche tempo e che vedeva una sempre più marcata parcellizzazione della nozione di “potere dello Stato” ed una “moltiplicazione delle facoltà di arbitrato della Corte costituzionale”⁶², conseguenza dell’“espandersi di forme sempre più accentuate di pluralismo istituzionale”⁶³. Pur nell’apprezzamento dell’innovazione, peraltro, quella stessa accorta dottrina non mancò di mettere in guardia circa una possibile deriva nel ruolo della Corte che, in “un malaugurato domani”, avrebbe potuto essere “chiamata suo malgrado al compito, che non le è congeniale, [...] di arbitro dei conflitti insorti nella comunità e di supremo moderatore della dinamica sociale”⁶⁴.

La successiva tappa di questo percorso evolutivo va collocata a partire dalla già richiamata crisi politico-istituzionale del 1993-1994, quando viene meno l’assetto dato dal sistema proporzionale, salta il sistema dei partiti strutturati ed esplode lo scontro tra la politica e la magistratura.

È alle ordd. nn. 263, 264 e 265/1993 che si può far risalire la formalizzazione di questo passaggio: la Corte, rivedendo l’orientamento espresso nell’ord. n. 16/1979, ammette il conflitto di attribuzioni sollevato dalle Procure di Caltanissetta e di Milano nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, facendo così della magistratura inquirente uno dei soggetti protagonisti dello scontro⁶⁵.

⁶² C. MEZZANOTTE, *Comitato dei promotori e conflitto tra poteri dello Stato*, in *Società e diritto*, 1978, p. 86.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ivi*, p. 87. Mezzanotte ammonisce che, pur tenendo conto dello “stato di necessità” in cui agì la Corte, “i pericoli che l’operazione comporta comunque restano e vanno rimarcati: soprattutto il pericolo che, sulla scia di dottrine neoorganicistiche [...] riconoscendosi anche ad altre entità comunitarie (si pensi, ad esempio, ai partiti politici ed ai sindacati) la legittimazione al conflitto di attribuzione davanti alla Corte, non si approdi alla formalizzazione di un rigido sistema di *checks and balances* anche a livello comunitario, e che il mai troppo auspicato moto di ravvicinamento tra società e stato, anziché verso la ‘socializzazione’ degli apparati, sia sospinto in direzione di un più o meno accentuato ‘organamento’ della prima nel secondo”.

⁶⁵ Sottolinea l’importanza di quel passaggio storico A. MORELLI, *Ruolo e fun-*

Nella successiva transizione verso un sistema tendenzialmente maggioritario, la giurisprudenza costituzionale ha continuato a svolgere un ruolo essenziale anche perché, come evidenziato anche in sede storiografica, “le pronunce sui conflitti hanno un rilievo molto importante nell’evoluzione di un sistema, quale quello italiano, che appare strutturalmente in debito di pluralismo” e dunque “proprio la formalizzazione e la disciplina dei conflitti in realtà è uno degli elementi cruciali della *governance* di un sistema maggioritario”⁶⁶.

Oggi siamo di fronte ad un nuovo ed ulteriore cambio negli assetti politico-istituzionali: il sistema tendenzialmente maggioritario, alla cui transizione avremmo dovuto prepararci fin dal 1993, non si è mai pienamente compiuto, ed anzi, da allora ad oggi il regime politico della cosiddetta seconda Repubblica è passato da quello che è stato efficacemente descritto come “bipolarismo conflittuale”⁶⁷ all’attuale tripolarismo, al quale si è contestualmente accompagnata una crisi dei partiti, del loro ruolo e della loro capacità di guidare le dinamiche, senza precedenti. “La ‘democrazia difficile’ italiana – ha commentato Fulco Lancaster – è divenuta nella ‘transizione infinita’ una democrazia a ‘basso rendimento’, in cui i soggetti politicamente rilevanti non si fidano reciprocamente, mentre la partecipazione politica si è sempre più abbassata (così come gli standard comportamentali)”⁶⁸.

Che ruolo hanno in queste dinamiche i conflitti costituzionali?

Ha scritto Zagrebelsky, che “in un sistema come il nostro, ‘unificato’ da un pervasivo tessuto connettivo rappresentato dal sistema dei partiti la distribuzione formale dei poteri tra gli organi rischia di

zione della Corte costituzionale, cit., p. 265 ss., il quale osserva anche come “il coinvolgimento dei pubblici ministeri nei conflitti di attribuzione tocca aspetti controversi e delicati in ordine alla posizione costituzionale di tali organi ed alla diversa caratterizzazione, rispetto alla magistrature giudicante, delle garanzie di indipendenza ad essi riferibili *ex art. 107*, ultimo comma, Cost.”.

⁶⁶ F. BONINI, *La Corte nel maggioritario*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2-3/2010, p. 119.

⁶⁷ Per riprendere la formula utilizzata da V. LIPPOLIS-G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007.

⁶⁸ F. LANCASTER, *Il tetto o lo snodo: la Corte costituzionale in Italia*, in www.parlalex.it, p. 8.

apparire spesso, per l'appunto, solo formale” e che quindi per i massimi organi politici costituzionali “la strada più ovvia per dirimere i contrasti è allora la mediazione informale, dietro le cortine della costituzione formale”⁶⁹.

Non ci si deve forse domandare, allora, che ripercussioni ha avuto, se ne ha avute, il venir meno di quel pervasivo tessuto connettivo rappresentato dal sistema dei partiti che aveva retto la cosiddetta prima Repubblica?

Se ne può vedere qualche riflesso in tema di conflitti? Si possono intravedere, studiando i casi che sono giunti al vaglio dei giudici costituzionali negli ultimi dieci anni – a fronte di “tensioni istituzionali di inedita intensità”⁷⁰ – significativi mutamenti nel ruolo della Corte costituzionale nella dinamica dei poteri; o, anche, nella percezione che della Corte stessa hanno i soggetti che operano nell’ordinamento?

Si può giungere ad affermare che taluni conflitti tra poteri degli ultimi anni siano sintomo della crisi della rappresentanza o quanto meno delle tensioni che la forma di governo parlamentare ha subito e subisce?

La più recente cronaca istituzionale sembrerebbe spingere nel senso di una risposta affermativa a questi interrogativi, se solo si pone mente al fatto che, ancorché in via del tutto ipotetica, in occasione della crisi istituzionale che ha portato alla formazione del Governo Conte, taluno ha prospettato – a fronte della mancata nomina da parte del Presidente Mattarella dopo il primo incarico a Giuseppe Conte – la possibilità per la maggioranza parlamentare di sollevare conflitto nei confronti proprio del Presidente della Repubblica, o anche la possibilità che a sollevare quel conflitto nei confronti del Capo dello Stato potesse essere lo stesso Presidente del Consiglio incaricato⁷¹.

⁶⁹ G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 424.

⁷⁰ S. STAIANO, *Introduzione*, cit., p. 47.

⁷¹ Vedi ora A. LOLLO, *Sulla legittimazione del Presidente del Consiglio incaricato a sollevare conflitto di attribuzione tra “poteri dello Stato”*, in www.forumcostituzionale.it e A. SPADARO, *Postilla al testo*, in A. MORELLI (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del governo Conte*, Napoli, 2018, p. 32 che, dialogando con A. Ruggeri, dice “Si è dubitato dell’opportunità di un eventuale conflitto di attribuzione fra Presidente e Primo ministro incaricato/nominato, par-

Quanto mai condivisibile sembra, dunque, l'esigenza, già autorevolmente avanzata in passato, di dare una lettura della giurisprudenza costituzionale non solo 'esegetica', bensì che valorizzi la dimensione propriamente istituzionale e costituzionale delle pronunce della Corte, anche quando ci si trova a commentare profili squisitamente processuali⁷². D'altro canto, è noto che potenzialmente c'è sempre un profilo di inammissibilità dietro il quale barriarsi e "quando la Corte entra nel merito vuol dire che ha deciso di decidere e non ha voluto rifugiarsi nella 'via di fuga' rappresentata dall'inammissibilità"⁷³, sempre possibile. Pertanto anche la decisione strettamente legata ad aspetti processuali può e deve essere letta in una chiave di sistema, soprattutto se ci si muove nell'ambito di un processo bifasico quale quello che caratterizza il ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, in cui la fase dell'ammissibilità è essa stessa decisione⁷⁴.

Come è stato detto, la Corte costituzionale ha sempre manifestato un certa "ritrosia nell'ammettere la possibilità di un proprio sindacato, in sede di conflitto interorganico, su atti ad alto tasso di politicità"⁷⁵ e ciò "al fine di evitare i rischi derivanti da situazioni di sovraesposizione politica"⁷⁶. Tuttavia è evidente che anche decidere di non decidere, così come ammettere o non ammettere un ricorso, non è mai una scelta neutra.

Il che, sia chiaro, non significa voler forzatamente ricondurre l'operato dei giudici costituzionali all'interno di una logica politica; al contrario, significa riconoscere quell'ibridazione tra il piano del-

lando di "esasperazione di conflitti, portati alla risoluzione della Consulta da cui potrebbero aversi gravi riflessi di ordine istituzionale" (A. Ruggeri). Ma, in realtà, il conflitto tra poteri di fronte alla Corte [...] serve proprio a questo: a dirimere *giuridicamente*, rivolgendosi ad un terzo *super partes*, ogni contrasto *politico* irrisolto".

⁷² G. AZZARITI, *La Corte nei conflitti. Una introduzione*, in G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002, pp. 1 ss.

⁷³ L. PESOLE, *Il ruolo della Corte nel contesto storico-politico segnato dalla bocciatura della riforma*, in *federalismi.it*, n. 17/2018.

⁷⁴ Vedi *infra*, cap. I.

⁷⁵ 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*, Torino, 2000, p. 356.

⁷⁶ *Ibidem*.

lo strumento giurisdizionale, dato dal processo costituzionale, e la materia politica propria del conflitto, ibridazione che rappresenta, al fondo, una “felice intuizione”⁷⁷ del nostro costituente. E significa altresì tentare di dare seguito al monito di chi ritiene che la giustizia costituzionale non possa e non debba risolversi in “diritto processuale costituzionale”⁷⁸, essendo necessario partire dal dato processuale per giungere però ad una lettura di sistema.

4. *Le tensioni dell'ultimo decennio*

Partendo, dunque, dall'idea che le tensioni nella forma di governo si ripercuotono inevitabilmente sull'organo di controllo, va capito in che misura la Corte costituzionale può incidere, o ha inciso, sull'assetto dei poteri ovvero ancora può inserirsi nelle dinamiche istituzionali stimolando, magari, processi di riforma.

Per farlo, non basta la ricostruzione dell'istituto del conflitto tra poteri tra previsioni costituzionali, attuazione legislativa ed interpretazione giurisprudenziale⁷⁹, ma occorre prendere in esame taluni casi di conflitti interorganici portati all'attenzione della Corte negli ultimi dieci anni⁸⁰, esemplificativi di due ambiti differenti, ma parimenti significativi. Nel secondo capitolo ci si soffermerà, infatti, sui conflitti che hanno riguardato i rapporti tra maggioranza ed opposizione, fattispecie che nel panorama della giurisprudenza costituzionale si propone come una vera e propria novità: i reiterati tentativi di proporre ricorsi da parte del singolo parlamentare e di portare all'attenzione della Corte il procedimento legislativo – come clamorosamente fatto nel caso del già menzionato ricorso sulla approvazione della legge di Bilancio proprio sul finire del 2018, ma anche, in precedenza, nel caso dei conflitti sollevati, ad esempio, sul referendum costituzionale – so-

⁷⁷ G. AZZARITI, *Corte costituzionale e autorità giudiziaria (del giudice costituzionale come giudice)*, in *Foro it.*, 2000, V, p. 34.

⁷⁸ G. DE VERGOTTINI-T.E. FROSINI, *Sul mito della Corte costituzionale “inpolitica”*, in *Percorsi costituzionali*, 2010, n. 2-3, p. 7.

⁷⁹ Argomenti che vengono trattati nel cap. I.

⁸⁰ Il periodo che si prenderà in esame è il decennio 2008-2018, corrispondente alla XVI, la XVII e il primissimo avvio della XVIII legislatura.

no evidenti sintomi di una giurisdizionalizzazione del conflitto politico che mai prima di ora si era proposto, perché mai si era pensato di far uscire dalla dialettica partitica e parlamentare.

Nel terzo capitolo, viceversa, si prenderanno in esame alcuni tra i più indicativi conflitti che, sempre nel decennio 2008-2018, hanno visto come protagonista la magistratura e gli altri poteri, filone che rappresenta, contrariamente al precedente, un *fil rouge* nella storia dei conflitti.

Da un lato dunque conflitti che sono riassumibili sotto la generica etichetta di “scontri politici”, nel senso di contrasti tra differenti indirizzi politici; dall’altro controversie che hanno per protagonista un soggetto che, per statuto costituzionale, è invece avulso dal circuito dell’indirizzo politico. Pur non potendo in questa sede approfondire aspetti di diritto comparato, tuttavia quanto appena evidenziato non può non richiamare alla mente la disciplina dei conflitti tra poteri vigente in Germania ed inevitabile è il cenno alla circostanza per cui la Legge fondamentale tedesca, all’art. 93.1.1 GG, dispone che il Tribunale costituzionale sia competente a dirimere i conflitti tra organi supremi e che la legge che disciplina il funzionamento del Tribunale provvede ad elencare i soggetti che possono essere parti del conflitto interorganico. Ebbene, tra quei soggetti legittimati ci sono i partiti politici, anche quelli non presenti in parlamento, mentre non ci sono i magistrati, considerati – sulla scorta dell’impostazione originaria tedesca del conflitto costituzionale come scontro tra organi che rappresentano le forze politiche – soggetti ai quali non può essere riconosciuta la qualifica di organi supremi in quanto non direttamente implicati nella forma di governo e nelle decisioni di indirizzo politico⁸¹: sotto questo angolo visuale, la distanza dal sistema italiano non potrebbe essere maggiore.

Nelle pagine conclusive di questo lavoro si proverà ad offrire qualche elemento di riflessione su quella che è stata la risposta della Corte a tutte queste sollecitazioni e sulle modalità attraverso le quali essa ha mantenuto (se lo ha fatto) l’equilibrio tra le due anime, quella politica e quella giurisdizionale, che connotano tipica-

⁸¹ J. LUTHER, *Cenni di diritto comparato sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in A. ANZON-B. CARAVITA-M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, cit., p. 108.

mente l'organo nell'ambito precipuo della risoluzione dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. In particolare si proverà a verificare se è ancora valida la conclusione, cui autorevole dottrina era giunta, che nel dare soluzione a conflitti marcatamente 'politici', la Corte si sia spesso trincerata dietro pronunce processuali che, in via preliminare, hanno sbarrato la strada rispetto ad un pronunciamento nel merito⁸².

Il tutto, naturalmente, tenendo ben presente quello che è un pericolo costante e forse ineliminabile, rappresentato da un lato dalla tentazione di giurisdizionalizzare la politica e, dall'altro, dall'opposto eccesso di politicizzazione della giurisdizione costituzionale: non è certamente casuale che nel corso degli ultimissimi anni si siano moltiplicati gli scritti⁸³, le riflessioni, i convegni incentrati proprio sul necessario equilibrio tra le due "anime" della Corte costituzionale e che il "pendolo"⁸⁴ sia stato visto pericolosamente oscillare.

⁸² Scrive G. AZZARITI, *La Corte nei conflitti. Una introduzione*, cit., p. 2: "Quando la Corte incorre in un conflitto 'ad alto tasso di politicità', essa tende a ritirarsi, molte volte 'liberandosi' della questione con pronunce di tipo processuale, altre volte – seppur decide nel merito – le pronunce sono caratterizzate da una accentuata indeterminatezza, che rende non definitiva la risoluzione del conflitto".

⁸³ Come sottolineato da R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, in *Rivista AIC*, 19 settembre 2007: "Quello relativo alla natura della Corte costituzionale rappresenta un tema classico degli studi sulla giustizia costituzionale ed un problema che potremmo definire 'storico', in quanto ha da sempre accompagnato le discussioni intorno al ruolo da riconoscere alla giustizia costituzionale. Vastissima è dunque la dottrina sul tema, tanto che sul punto – è stato detto – sono stati scritti 'fiumi d'inchiostro'". Fanno riferimento all'anima giurisdizionale e all'anima politica della giustizia costituzionale, da ultimo anche R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Milano, 2017; G. BISOGNI, *La "politicità" del giudizio sulle leggi*, Torino, 2017.

⁸⁴ Per riprendere il titolo di un convegno dedicato al ricordo di Alessandro Pizzorusso i cui atti sono raccolti in R. ROMBOLI, *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte*, Torino, 2018.