

**Linda Ardizzone<sup>o</sup> e Roberto Di Maria<sup>o</sup>**

**L'ordinanza 149 del 2016 della Corte costituzionale:**

**un'occasione (mancata) per ripensare la struttura processuale – ed indi, la funzione – del giudizio per conflitto di attribuzioni fra Poteri dello Stato?\***

SOMMARIO: 1. *La definizione dei (complessi) rapporti tra i Poteri dello Stato ed il loro bilanciamento attraverso il giudizio sui conflitti interorganici.* – 2.1. *Il “profilo soggettivo” del conflitto: breve esegesi giurisprudenziale dell’art. 37, l. 87/1953.* – 2.2. *La specificità del Potere legislativo.* – 3. *Corte cost., ord. 149/2016: il singolo parlamentare solleva conflitto di attribuzioni per tutelare il c.d. “giusto processo legislativo”.* – 4. *La “leale collaborazione”:* i Poteri legislativo, esecutivo e giudiziario come “articolazioni” della sovranità statale.

1. *La definizione dei (complessi) rapporti tra i Poteri dello Stato ed il loro bilanciamento attraverso il giudizio sui conflitti interorganici.*

«Sarà pure che il diritto non è il mondo delle grandi certezze, dei dati univoci e delle nozioni più stabili: tanto meno lo è il diritto costituzionale. Eppure, per quanto si possa essere consapevoli di ciò, il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione sorprende per la mancanza pressoché completa di elementi teorici univoci. Tutte le nozioni con le quali ha a che fare la teoria dei conflitti appaiono incerte»<sup>1</sup>.

La materia che riguarda i conflitti di attribuzione tra i Poteri dello Stato ha dei confini labili, è fluida, e risolvere tali conflitti significa operare un bilanciamento tra le forze in gioco: le dinamiche che intercorrono tra le forze politiche racchiudono dei meccanismi particolari e provare a regolarne i rapporti è – a dir poco – complesso; inoltre la fitta rete di norme che disciplinano il conflitto di attribuzione tra Poteri non necessariamente è in grado di rispondere in maniera completa ed esaustiva alle diverse esigenze che si sono manifestate nel corso degli anni<sup>2</sup>.

È opportuno osservare che il conflitto di attribuzioni tra i Poteri dello Stato ha natura “residuale”: rappresenta quindi una *extrema ratio*, ovvero uno strumento che si utilizza soltanto quando non è applicabile nessun altro rimedio.

Se l'[art. 37, l. 87/1953](#), statuisce – in termini apparentemente chiari – che «il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri dalla Corte costituzionale» quantomeno in una prima fase storica i profili soggettivo ed oggettivo, posti alla base del relativo procedimento, sono apparsi lacunosi: le soluzioni fornite sono state, pertanto, spesso prive di fondamenti certi di diritto positivo.

Per quanto riguarda il profilo strettamente soggettivo, è bene notare che esso nasce come “giudizio tra parti”; soltanto quelle “passive” sono individuate, però, direttamente dalla Corte: «il ricorso stesso diviene, quindi, utile riferimento documentale, funzionale ad una più precisa definizione delle parti del conflitto. Dovendo infatti contenere, tra le altre cose, l’indicazione dell’ufficio ricorrente nonché la specificazione dell’ufficio contro il quale viene sollevato il conflitto»<sup>3</sup>. È sotto questo profilo,

---

<sup>o</sup> Dottoressa in Giurisprudenza, con lode, Università degli studi di Enna “Kore”.

<sup>o</sup> Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli studi di Enna “Kore”.

\* I parr. 1, 2 e 3, devono essere attribuiti alla dott.ssa Ardizzone; i parr. 4 e 5 sono il frutto della comune riflessione degli Autori.

<sup>1</sup> Così R. BIN, *L'ultima fortezza*, Milano, 1996, cit. 1.

<sup>2</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, da 411 a 412.

<sup>3</sup> R. DI MARIA, *I conflitti di attribuzione tra poteri: il contraddittorio*, in AA.VV., *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Atti del Seminario di Pisa del 26 ottobre 2001, Torino, 2001, cit. 111. A dimostrazione di quanto asserito, nel ricorso introduttivo non necessariamente è indicata la controparte poiché è la stessa Corte che se ne assume la responsabilità; è in tal senso, dunque, che la sua interpretazione

allora, che parte della dottrina evidenzia l'importanza di due precisi momenti: all'inizio la Corte valuta la qualità di "Potere" e l'interesse ad agire del ricorrente nonché verifica, successivamente, se il comportamento (asseritamente) lesivo sia stato posto in essere un altro "Potere" dello Stato; ed è soltanto in un secondo momento – ossia quando avviene la notifica alla controparte – che si instaura effettivamente il contraddittorio<sup>4</sup>.

Proprio a causa della indeterminatezza della disciplina di riferimento sono sorti, sul punto, parecchi problemi interpretativi: «innanzi tutto, occorre chiedersi cosa si intenda per "Poteri dello Stato" [...] Richiamando quanto si è già avuto modo di osservare, appare evidente che il termine "Potere" dev'essere qui inteso nel significato di figura organizzatoria composta da un organo o da più organi fra loro funzionalmente collegati ed alla quale va riferita una "sfera di attribuzioni" costituzionalmente garantita. In questo senso, fra i Poteri dello Stato rientrano, oltre ai tre tradizionali (vale a dire il Legislativo, l'Esecutivo e il Giudiziario) anche il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale»<sup>5</sup>. Ed è indì stata la giurisprudenza della Corte costituzionale ad affermare quali siano i "Poteri dello Stato": quelli che hanno rilevanza costituzionale; che godono di una sfera di attribuzioni costituzionali anche parziale; che sono in grado di porre in essere atti in autonomia ed indipendenza; e che pongono in essere atti imputabili allo Stato.

Alla luce di tali premesse ermeneutiche, è allora possibile configurare Poteri "esterni" ed "interni" allo Stato apparato; Poteri "complessi", cioè formati da più organi, o "semplici", cioè formati da un solo organo; Poteri "diffusi", composti da "organi-Potere" o da "micro-Poteri", e Poteri "gerarchizzati", per i quali ha ancora un senso la distinzione tra legittimazione sostanziale e processuale<sup>6</sup>.

È stata infatti proprio la Corte costituzionale, con la sentenza [69/1978](#), a chiarire che la qualità di "Potere dello Stato" può estendersi anche a figure soggettive esterne allo Stato-soggetto: «il riferimento in quest'ultima disposizione [i.e. [l'art. 37, l. 87/1953](#)] al concetto di organo, accompagnato alla specificazione della competenza a dichiarare definitivamente la volontà del proprio Potere, potrebbe portare a circoscrivere l'ambito soggettivo del conflitto interorganico soltanto agli organi supremi o di vertice dell'ordinamento. Ma così non è, stante l'esistenza nel nostro ordinamento di una pluralità di centri di potere, oltre quelli tradizionali (legislativo, esecutivo e giudiziario e quindi Parlamento, Governo e giudici), che trovano nella Costituzione la delimitazione delle proprie funzioni e che concorrono all'organizzazione ed al funzionamento della forma di Stato e della forma di governo»<sup>7</sup>. Ed è per questo motivo che «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 anche 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»<sup>8</sup>.

Pare così impossibile indicare un elenco tassativo di poteri dello Stato, sia perché essi non possono ricondursi ad un *numerus clausus* sia perché la giurisprudenza costituzionale è in continua evoluzione e le attribuzioni costituzionali appaiono ormai "frammentate". Ci si accorge di ciò, analizzando le decisioni della Corte che richiamano principi di bilanciamento e di ragionevolezza come "pietre miliari" nella risoluzione dei conflitti nei sistemi pluralisti; inoltre, studiando la Costituzione con una "lente pluralistica", ci si rende conto di come non possa essere fissata alcun tipo di preclusione, le definizioni diventano impossibili, potenzialmente tutti i soggetti che hanno un ruolo assegnato dal

---

– finalizzata a qualificare un soggetto come "Potere dello Stato" – rileva a livello materialmente costituzionale, quale integrazione "pretoria" della disciplina normativa compendiata nella [l. 87/1953](#) e nelle [N.I.](#)

<sup>4</sup> È in tal senso, dunque, che la notifica diventa importante per la individuazione delle parti; sul punto cfr. A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, richiamato in R. DI MARIA, cit., 363.

<sup>5</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2007, 334-335.

<sup>6</sup> Cfr. A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001, 239-240.

<sup>7</sup> F. TERESI, *Elementi di giustizia costituzionale*, Bari, 2004, 143.

<sup>8</sup> Letteralmente Corte cost., [sent. 69/1978](#), n. 4 del *considerato in diritto*.

testo costituzionale possono difendere le proprie attribuzioni davanti alla Corte, anche quando non siano attribuzioni espressamente previste dalla Costituzione.

### 2.1. Il “profilo soggettivo” del conflitto: breve esegesi giurisprudenziale dell’[art. 37, l. 87/1953](#).

Nelle Costituzioni pluraliste è di fondamentale importanza il “principio comprensivo” inteso quale fattore positivo, da sviluppare, ovvero come “fine” a cui tendere: «questa Costituzione contiene o presuppone la norma fondamentale della massima inclusione, per la quale l’unità e l’intesa vanno conciliate con la frammentazione e l’antagonismo. Per essa quindi l’unità non è l’opposto del pluralismo e non può essere conseguita a discapito delle molte e diverse parti. La norma fondamentale della costituzione pluralista è una unità non formale, ma sostanziale, prescrive non solo procedure, ma anche contenuti inclusivi; anzi impone innanzitutto decisioni sostanzialmente inclusive. I procedimenti infatti sono conformati dal principio sostanziale, dal fine verso cui tendono, che indica il loro senso e conseguentemente le loro caratteristiche»<sup>9</sup>.

L’analisi dei Poteri (dello Stato) consente appunto di mettere in luce il problema della “inclusione-esclusione” dei soggetti che aspirano alla partecipazione al conflitto di attribuzioni; volendo schematizzare – con l’inevitabile semplificazione che ne consegue – *in primis* bisogna verificare, *de jure condito*, l’effettiva esclusione del soggetto dal processo; *in secundis* appurare l’illegittimità costituzionale di tale esclusione (i.e. si deve essere sicuri della mera opportunità di procedere all’inclusione del soggetto escluso) ed, infine, devono essere individuati gli strumenti più idonei a rispondere alle esigenze di tutela ancora insoddisfatte<sup>10</sup>.

È indi utile comprendere – nella sintetica disamina che segue – quali Poteri siano stati ammessi al conflitto di attribuzioni e quali, invece, no.

Con riferimento al Potere giudiziario, una parte della dottrina ha ritenuto che fosse legittimata ad agire – ed a resistere – soltanto la Cassazione, quale ultimo grado di giudizio, o anche il singolo giudice ma soltanto quando fossero decorsi i termini per l’impugnazione della sentenza; per contro, la Corte costituzionale ha sempre sottolineato la natura “non gerarchica” del Potere giudiziario ritenendo, in maniera estensiva, che ciascun giudice “nell’esercizio delle sue funzioni” possa essere considerato alla stregua di un autonomo “Potere” dello Stato, ovverosia una sorta di “micro-Potere”; ragion per cui si può definirlo “diffuso”: i singoli organi giurisdizionali sono legittimati ad essere parti del conflitto di attribuzioni a prescindere dal fatto che si possano proporre gravami predisposti a tutela di interessi differenti<sup>11</sup>.

A tal fine, però, il giudice non deve soltanto essere *titolare* ma, anche, *nell’esercizio delle sue funzioni* (amministrative e giurisdizionali). Seguendo questo ragionamento, dunque, non è “Potere” la magistratura di sorveglianza perché – decidendo sui reclami dei detenuti – non adotta atti di natura giurisdizionale; ugualmente il giudice che si astiene dalle funzioni; né è “Potere” il Procuratore della Repubblica, o altro ufficio del P.M., in quanto non investito di funzioni giurisdizionali<sup>12</sup>.

In virtù delle ultime aperture della giurisprudenza, è altresì considerata “Potere” la Corte dei conti; ed ugualmente l’Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Così P. PINNA, *I conflitti di attribuzione*, in AA.VV., *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale*, Torino, 2007, 13-14.

<sup>10</sup> L’ultima fase è, per vero, soltanto eventuale; cfr. T. GIOVANNETTI, *I soggetti esclusi nei conflitti di attribuzione*, in AA.VV., *Le zone d’ombra*, cit., 49-50.

<sup>11</sup> Cfr. Corte cost., [sent. 231/1975](#), n. 3 del *considerato in diritto*.

<sup>12</sup> L’art 101 Cost. si riferisce al solo Ufficio del P.M., unitariamente inteso, con funzione “requirente” nell’esercizio (infungibile) del potere c.d. “di iniziativa” in campo penale, *ex art. 112 Cost.*

<sup>13</sup> Sebbene non con riferimento all’esercizio dei suoi poteri decisori: la qualificazione di “Potere” è infatti dovuta, in tal caso, al carattere giurisdizionale dell’Organo.

Il C.S.M. è invece un “Potere” dello Stato soltanto con riguardo alle proprie attribuzioni costituzionali: la Corte ha più volte ribadito che il CSM sia legittimato a ricorrere – nonché ad essere parte resistente – in quanto organo investito delle funzioni previste dall’art. 105 Cost.<sup>14</sup>.

La stessa Corte costituzionale si è considerata “Potere” dello Stato, sebbene ciò sembri contrastare con il principio *nemo iudex in causa propria* nonché contro l’ulteriore principio *ne procedat iudex extra petita partium*, laddove la Corte si costituisca parte attiva del conflitto<sup>15</sup>.

Uguualmente il Presidente della Repubblica, anch’esso legittimato al conflitto – nonostante la sua qualificazione alla stregua di organo *super partes* e “rappresentante dell’unità nazionale” – allorquando ponga in essere atti formalmente a lui imputabili, per i quali goda di una “porzione” di attribuzioni costituzionali che lo rendano – appunto – un autonomo Potere (i.e. la promulgazione della legge; o, in via preventiva, l’opposizione all’autorizzazione dei disegni di legge ed alla emanazione dei decreti legge).

Il Potere esecutivo, a differenza di quello giudiziario, è organizzato secondo un modello gerarchico al cui vertice si trova il Governo; pertanto è forse l’unico, fra i Poteri dello Stato, rispetto al quale è facilmente possibile individuare l’organo «competente a dichiarare definitivamente la volontà del Potere stesso»: tale competenza è, infatti, del vertice gerarchico ovverosia del Consiglio dei Ministri; ed in specie, è il Presidente del Consiglio che può rappresentare il Governo sulla base di una delibera del Consiglio dei Ministri, che deve essere preventiva e, talvolta, anche successiva (i.e. in sanatoria) ma pur sempre anteriore alla notifica del ricorso.

L’Esecutivo tuttavia, proprio per la sua natura complessa, contiene altresì organi che godono di autonome attribuzioni costituzionalmente protette e che, quindi, rappresentano *ex se* un “Potere” in quanto concorrenti alla più generale funzione esecutiva (i.e. il Presidente del Consiglio, in tema di segreto di Stato; il Ministro della giustizia; etc.); in tal senso, vieppiù, finanche un singolo ministro può essere considerato “Potere” dello Stato<sup>16</sup>.

Se, infine, il CNEL e il Consiglio di Stato possono considerarsi “Poteri” – in quanto titolari di attribuzioni costituzionalmente garantite – non pochi dubbi sussistono sulla omologa qualificazione delle Regioni: la Corte stessa, su tale punto, non ha infatti assunto una posizione chiara<sup>17</sup>. Ed “esterni” allo Stato-apparato – ma pur sempre “Poteri” in relazione al conflitto – si considerano i sottoscrittori della richiesta di *referendum*: il comitato dei promotori è infatti considerato l’organo competente a dichiararne la volontà, ancorché non con riferimento ai vizi procedurali di una legge abrogativa di quella sottoposta al *referendum*, né lo stesso è un organo permanente o di controllo in grado di “interferire” sui risvolti, a livello legislativo, che si potrebbero verificare nel periodo posteriore rispetto al *referendum*<sup>18</sup>.

## 2.2. La specificità del Potere legislativo.

Rispetto alla superiore sintesi, del tutto peculiare appare la posizione del Potere legislativo: in specie, non è strutturalmente “monolitico” ma si articola in molteplici ramificazioni in corrispondenza delle diverse attribuzioni e che, proprio per questo motivo, presenta delle importanti note di specificità e di complessità rispetto al Potere esecutivo ed al Potere giudiziario.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, sia nell’[ordinanza n. 228 del 1975](#) sia nella [sentenza n. 406 del 1989](#), ha seguito un orientamento ben preciso: da un lato è stata superata la teoria in base

---

<sup>14</sup> Cfr. Corte cost. [sent. 419/1995](#), n. 3 del *considerato in diritto*; [sent. 435/1995](#), n. 3 del *considerato in diritto*; [orrd. 480/1995](#) e [112/2003](#).

<sup>15</sup> Si pensi all’ipotesi, di scuola, in cui la Corte agisca in maniera preventiva qualora fosse posta in essere la sua cancellazione da parte del Legislatore costituzionale, pena l’inammissibilità della difesa perché “tardiva”.

<sup>16</sup> È noto il c.d. “caso Mancuso” in occasione del quale la Corte non ha guardato tanto allo *status* del Guardasigilli quanto alla mozione di sfiducia (individuale) promossa dal Senato nei suoi confronti: cfr. Corte cost., [sent. 7/1996](#), n. 4 e 5 del *considerato in diritto*.

<sup>17</sup> Cfr. A. RUGGERI e A. SPADARO, cit., da 250 a 259.

<sup>18</sup> Cfr. Corte cost., [orrd. 43/1983](#) e [198/2005](#).

alla quale il Potere legislativo potesse essere considerato “unico” e d’altro lato – definendo il Parlamento come Potere “complesso” – è stata aperta la strada ad una “frammentazione” del Potere stesso; tramite un *iter* tortuoso la Corte ha indi posto le basi per delle ulteriori legittimazioni processuali all’interno della molteplicità delle strutture che contraddistinguono le Camere.

Si è sostenuto che gli organi legittimati alla rappresentanza dovrebbero essere entrambe le Camere, poiché congiuntamente titolari della funzione legislativa; in tal senso, la posizione di autonomia ed indipendenza di ogni ramo del Parlamento – e quindi la ricostruzione del Parlamento stesso come Potere “complesso” – potrebbe suffragare la tesi che riconosce ad ognuna delle due Camere la legittimazione passiva nei conflitti di attribuzione tra Poteri dello Stato, laddove inerenti agli atti della funzione legislativa.

Ed invero è la stessa Costituzione che, nel disciplinare il Potere legislativo, attribuisce a ciascuna Camera una “quota di potere” corrispondente – ovvero idonea – all’esercizio delle relative attribuzioni: vi sono infatti funzioni esclusive “proprie” di ciascuna Camera ed, in questo caso, entrambe possono autonomamente assumere la veste di Potere dello Stato (i.e. in materia di prerogative parlamentari, di autonomia contabile o nei rapporti con l’Autorità giudiziaria)<sup>19</sup>.

Seguendo coerentemente tale ragionamento, non si dovrebbe allora escludere *a priori* la legittimazione del singolo parlamentare; purtuttavia la Corte ha sempre respinto l’ipotesi che un parlamentare possa far valere la propria irresponsabilità *uti singulo*, attraverso un “conflitto individuale”: se infatti, in un primo momento ed in base alla teoria della tripartizione dei Poteri, la dottrina ne aveva escluso la legittimazione, successivamente – muovendo da una concezione sostanziale dell’immunità e delle prerogative del singolo parlamentare, come presupposto e garanzia dell’esercizio della funzione rappresentativa – sono emerse alcune argomentazioni invero funzionali a garantire la giustiziabilità di violazioni alle medesime; in particolare – considerando che la funzione rappresentativa presuppone la sussistenza di posizioni giuridiche piene – cadrebbero le tesi che si oppongono alla legittimazione del singolo parlamentare nel conflitto di attribuzione.

Laddove si volessero attribuire delle “quote di attribuzione” a ciascun singolo membro del Parlamento, dovrebbe intendersi se esse siano da riferire a tutte le attività indistintamente o, invece, soltanto ad alcune e determinate: nel primo caso si rischierebbe di avere una teoria troppo estensiva; nel secondo caso si creerebbero dei veri e propri “diritti” per i parlamentari. In sostanza, dunque, per potersi parlare di legittimazione del singolo parlamentare, sembra diventare decisivo il progressivo spostamento del profilo soggettivo verso quello “funzionale-oggettivo” nel processo di ampliamento del conflitto<sup>20</sup>.

Anche il Parlamento in seduta comune può essere considerato un Potere dello Stato e rappresenta una realtà complessa che la Costituzione tende a portare ad unità: la riunione delle due Camere in seduta comune sembrerebbe rappresentare un organo a sé, per cui si tratterebbe di un “terzo organo” distinto da ciascuna Camera; osservando la questione attraverso un filtro “soggettivo”, si potrebbe affermare che le Camere in seduta comune rappresentino un organo diverso rispetto a quello “complesso” (i.e. il Parlamento) laddove – guardando attraverso un filtro invece “oggettivo” – non può non sottolinearsi il rilievo costituzionale delle attribuzioni “elettorali” ed “accusatorie”<sup>21</sup>. Per definire il Parlamento in seduta comune come soggetto passivo del conflitto di attribuzioni hanno indi un ruolo importante – da un lato – sia l’aggancio costituzionale inerente le attribuzioni parlamentari sia la norma costituzionale di diretta attribuzione di funzioni che può esercitare solo quell’organo costitutivo dell’intero “Potere complesso” (Parlamento) e – d’altro lato – il carattere

---

<sup>19</sup> Casi problematici sono quello delle Commissioni di inchiesta: poiché ritenute organi che dichiarano la volontà della Camera, *ex art.* 82 Cost., si potrebbe ammettere la loro qualificazione come “autonomi” Poteri dotati di autonome attribuzioni; e quello dei singoli Presidenti delle Camere: potrebbero essere intesi alla stregua di “Poteri” dello Stato, in ragione delle specifiche attribuzioni costituzionali loro affidate.

<sup>20</sup> Peraltro la dottrina che ha avallato la suddetta teoria ha ritenuto, poi, che gli articoli 67 e seguenti della Costituzione prevedessero competenze, poteri e garanzie riferibili alle funzioni. In argomento cfr. G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003, 60-79.

<sup>21</sup> Ai fini della legittimazione dell’organo appare di minore rilevanza, invece, il dibattito inerente alla collocazione del Parlamento in seduta comune tra i collegi imperfetti o perfetti.

costituzionalmente necessario delle funzioni stesse: un'usurpazione delle funzioni elettorali e accusatorie del Collegio, o un'omissione nell'esercizio delle loro funzioni, potrebbe determinare menomazioni o omissioni nell'esercizio di funzioni di garanzia costituzionale rispetto alle quali si può esperire soltanto il conflitto di attribuzione. Il conflitto può essere sollevato dal Parlamento in seduta comune o da altri organi costituzionali – ad esempio – in caso di omissione di esercizio delle “funzioni di esecuzione” della Costituzione da parte del Parlamento stesso; ipotesi che sembrano avvalorate dalla dottrina nonché trovare ulteriore conferma nell'[art. 10, co. 2, l. 1989/219](#), che attribuisce all'Autorità giudiziaria la facoltà di sollevare conflitto di attribuzione contro il Parlamento in seduta comune.

In tal senso dunque, il godimento di specifiche attribuzioni costituzionali è elemento sufficiente a qualificare il Parlamento in seduta comune quale (possibile) parte, attiva o passiva, di un conflitto di attribuzioni fra Poteri dello Stato.

E sempre in ambito parlamentare, la questione sulla legittimazione ad instaurare un conflitto di attribuzione tra Poteri dello Stato si è posta anche per i partiti politici. È di qualche anno fa una questione inerente al ricorso presentato dall'associazione politica “La Rosa nel Pugno-Laici Socialisti Liberali Radicali” nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica; il ricorso – dichiarato inammissibile (cfr. [ord. 79/2007](#)) – aveva ad oggetto le modifiche apportate dalla l. 270/2005 alle norme per l'elezione del Parlamento che prevedevano, per tre categorie di partiti o gruppi politici, l'esonero dall'onere della raccolta delle firme per la presentazione delle liste dei candidati. Rispetto alle motivazioni che hanno portato la Consulta a pronunciarsi a favore dell'inammissibilità, non ha avuto alcun tipo di rilevanza il fatto che oggetto del conflitto fosse un atto legislativo: la giurisprudenza costituzionale, infatti, ammette ormai un conflitto del genere quando gli atti legislativi «possano derivare da lesioni dirette dell'ordine costituzionale delle competenze e non esista un giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione incidentale»<sup>22</sup>. Il ricorrente, consapevole di questa giurisprudenza, ha cercato di rilevare le condizioni indicate e di concentrare le proprie argomentazioni sul profilo soggettivo: in sintesi si sosteneva che ai partiti politici dovesse riconoscersi la qualifica di “Poteri” poiché destinatari di attribuzioni costituzionali nei procedimenti per le elezioni di assemblee; e quindi, se una figura esterna dello Stato apparso risultava titolare – grazie a delle norme costituzionali – di diritti o poteri da esercitare all'interno di un procedimento costituzionalmente rilevante, essa avrebbe potuto agire per difenderne l'esercizio nei confronti degli altri Poteri dello Stato, che prendevano parte al medesimo procedimento.

La superiore tesi non ha infine convinto la Corte che, invece, ha basato il proprio ragionamento su alcune sottigliezze terminologiche: secondo la Corte, infatti, l'art. 49 Cost. conferisce ai partiti politici la funzione di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» loro attribuita con legge ordinaria; il che non consentiva di desumere l'esistenza di “attribuzioni” costituzionali ma soltanto di “funzioni” aventi “rilevanza” costituzionale<sup>23</sup>.

3. [Corte cost., ord. 149/2016](#): *il singolo parlamentare solleva conflitto di attribuzioni per tutelare il c.d. “giusto processo legislativo”*.

Come già detto, il Potere legislativo presenta delle caratteristiche differenti rispetto agli altri Poteri dello Stato, ovvero sfumature che determinano una maggiore complessità nell'individuare i soggetti legittimati – all'interno di esso – a proporre conflitto di attribuzioni.

Nello specifico, la Corte non si è mai pronunciata in maniera favorevole sull'attribuzione al singolo parlamentare della qualità di Potere dello Stato; l'11 febbraio 2016 si è tuttavia verificato un episodio inedito: 40 senatori del centro-destra hanno sollevato, *uti singuli*, un conflitto di attribuzioni

---

<sup>22</sup> Cfr. Corte cost., [sent. 221/2002](#), n. 4 del *considerato in diritto*.

<sup>23</sup> Sul punto si veda T. GIOVANNETTI, cit., da 47 a 49.

contro la Camera di appartenenza in relazione alla approvazione del disegno di legge c.d. “Cirinnà-bis” in materia di unioni civili<sup>24</sup>.

Ciò che si lamentava con il ricorso era – in estrema sintesi – l’eccessiva “velocizzazione” del percorso di sviluppo (fisiologico) del suddetto disegno di legge, con specifico riferimento all’omesso esame in Commissione del testo; il che avrebbe comportato il mancato esercizio del diritto di iniziativa legislativa da parte di quei senatori che non avevano avuto la possibilità di esaminarlo, in asserita violazione degli art. 67, 71 e 72, co. 1 e 4, della Costituzione.

Quanto al profilo soggettivo, i ricorrenti hanno affermato la propria legittimazione muovendo dalla considerazione che la giurisprudenza costituzionale non si sia mai esplicitamente pronunciata sulla possibilità che i singoli parlamentari possano, o meno, essere considerati “Poteri” dello Stato ai fini del conflitto di attribuzioni *ex art. 37, l. 87/1953*. In specie la legittimazione del singolo parlamentare deriverebbe dall’essere titolare di poteri “propri”, canonizzati in Costituzione, in qualità di rappresentante della Nazione ed, indi, di tramite – ovvero «prima forma organica» – attraverso cui si esprime la sovranità popolare a livello di Stato-apparato, *ex artt. 1 e 67 Cost.*, nonché dall’essere infine partecipe della funzione legislativa delle Camere *ex art. 71 Cost.*<sup>25</sup>.

Quanto invece al profilo oggettivo, è stata lamentata la violazione delle norme regolamentari relative al percorso di formazione della legge (specificamente, gli artt. 31, 43, 44 e 51 del Regolamento del Senato della Repubblica) e, conseguentemente, l’ulteriore violazione dell’art. 72, co. 1 e 4, Cost. In tal senso i ricorrenti – nel ricostruire analiticamente le vicende dei lavori parlamentari «dalle quali discenderebbero le lamentate violazioni»<sup>26</sup> – hanno infine sostenuto che il Presidente del Senato avrebbe sottoposto il disegno di legge all’esame ed, indi, al voto della Assemblea «in contrasto con le norme regolamentari sulla programmazione dei lavori (artt. 53 e 55)» e che, pertanto, «il mancato esame in Commissione del testo normativo, ridotti i lavori alla sua mera illustrazione, avrebbe determinato “un caso di grave menomazione delle funzioni e delle prerogative dei Senatori facenti parte della Commissione, della minoranza parlamentare e, più ampiamente, di tutti i membri della Camera Alta” [corsivi aggiunti, ndr.]».

In sede di giudizio di ammissibilità, la valutazione della Corte sui superiori profili è stata alquanto sintetica: sebbene – proprio con riferimento alla puntuale questione del c.d. “giusto procedimento legislativo” – la Corte costituzionale abbia ripetutamente sottolineato come l’*iter* di approvazione delle leggi sia stato spesso segnato da prassi errate, è pur vero che essa ha sempre preferito non occuparsi degli *interna corporis acta*<sup>27</sup>; così, da un lato, dando atto di come i confini della mediazione tra le forze politiche – e tra i soggetti istituzionali – siano sempre meno netti e, d’altro lato,

---

<sup>24</sup> Si tratta della l. 20 maggio 2016, n. 76, “Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze”, pubblicata in *G.U.* n. 118 del 21 maggio 2016.

<sup>25</sup> Pertanto il «corollario [delle superiori] prerogative sarebbe la sussistenza, in capo al singolo parlamentare, del “diritto di esigere che i Regolamenti (esplicitamente richiamati dall’art. 72, co. 1, Cost.) siano formulati e, comunque, interpretati ed applicati conformemente a Costituzione [...], a tutela proprio delle attribuzioni che a lui competono in virtù del potere di cui è *uti singulus* portatore”»; così in Corte cost., [ord. 149/2016](#).

<sup>26</sup> In particolare, il disegno di legge n. 2081 – presentato il 6 ottobre 2015 ed assegnato il successivo 7 ottobre all’esame della Commissione giustizia del Senato – è stato illustrato in Commissione nella seduta del 12 ottobre 2015 e la sua trattazione rinviata, poi, alla seduta del 13 ottobre 2015; tale trattazione – ulteriormente rinviata al giorno successivo – non ha comunque avuto luogo, essendo stato nel frattempo disposto l’abbinamento del d.d.l. ad altri disegni di legge in materia di unioni civili (già all’esame dell’Assemblea) senza però che la Commissione si sia potuta esprimere sul punto come previsto, invece, dal combinato disposto dagli artt. 44 e 51 Reg. e come, peraltro, ritualmente sostenuto dai ricorrenti (i.e. l’inserimento dell’esame del d.d.l. n. 2081 nel calendario dell’Assemblea, da parte della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, senza il previo esame in Commissione e senza rispettare i termini indicati dalle citate norme regolamentari).

<sup>27</sup> Ed infatti «la Costituzione italiana disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari. Il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati, come questa Corte ha già affermato a partire dalla [sentenza n. 9 del 1959](#), nella quale ha stabilito la propria “competenza di controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento”» (cfr. Corte cost., [sent. 22/2012](#), n. 4 del *considerato in diritto*).

sollecitandone la definizione – ove possibile – innanzitutto in via consuetudinaria<sup>28</sup>.

Ed infatti, nella fattispecie in esame la Corte costituzionale ha appunto evidenziato la carenza dei relativi profili oggettivi, in quanto scollegati dal concetto di “tono costituzionale” del conflitto: «la menomazione lamentata dai ricorrenti inerisce tutta alle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari come disciplinati da norme e prassi regolamentari, che scandiscono e regolano i “momenti” del procedimento di formazione delle leggi [i.e. l’abbinamento dei disegni di legge attinenti a materie identiche o connesse; la “calendarizzazione” dei lavori; la discussione, l’ esame, la modifica e la votazione dei d.d.l.]» ovverosia ad aspetti del procedimento legislativo la cui disciplina (regolamentare) è riservata a ciascuna Camera «in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione» in quanto strettamente inerente «alle funzioni primarie delle Camere»<sup>29</sup>. È pertanto vero che i parlamentari hanno richiamato la violazione di una normativa di rango costituzionale ma – nella prospettiva ermeneutica adottata nell’ordinanza – le argomentazioni addotte a sostegno di tale violazione inerivano, invero, «esclusivamente alla lesione di norme del Regolamento del Senato e della prassi parlamentare, senza che sia validamente dimostrata l’idoneità di queste ultime a integrare i parametri costituzionali invocati»<sup>30</sup>.

Nel ritenere che ci fosse, nel ricorso in esame, un rinvio a prassi puntuali nonché a processi specificamente scanditi dai Regolamenti parlamentari – che devono indi ritenersi “propri” della autonomia delle Camere – la conclusione cui perviene la Consulta è che le protestate violazioni debbano allora trovare «all’interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti» e che dunque – perlomeno nei termini era stato prospettato – il conflitto non possa attingere «al livello del conflitto tra Poteri dello Stato»<sup>31</sup>.

Se tali considerazioni conclusive – su cui è stato infine basato il giudizio di inammissibilità – non appaiono né nuove né sorprendenti, rispetto alla (consolidata) giurisprudenza costituzionale in materia, l’inciso deducibile dal terzultimo capoverso della ordinanza (i.e. «nei termini in cui è stato articolato») lascerebbe supporre che – mediante una diversa formulazione del profilo oggettivo – il ricorso avrebbe potuto trovare accoglimento presso la Corte, quantomeno in punto di ammissibilità; in tal caso non sembra essere stata messa in discussione, infatti, la (pretesa) legittimazione soggettiva del parlamentare *uti singulus* quanto, piuttosto, il parametro di giudizio invocato e sul quale (soltanto) è stata in effetti argomentata la inammissibilità, in relazione al “tono” – ovvero, più precisamente, al «livello» – non costituzionale del conflitto sollevato.

V’è da chiedersi, insomma, se (ciò che appariva come) una antica preclusione – ovverosia la (in)ammissibilità di un conflitto sollevato dal singolo parlamentare verso la Camera di appartenenza a salvaguardia, tra l’altro, del c.d. “giusto procedimento legislativo” – abbia infine trovato, fra le pieghe della ordinanza in esame, uno spiraglio (seppur angusto) per incunarsi nella giurisprudenza costituzionale sul conflitto interorganico, determinando un *revirement* della Corte.

#### 4. La “leale collaborazione”: i Poteri legislativo, esecutivo e giudiziario come “articolazioni” della sovranità statale.

Si è fatto *supra* riferimento al “tono costituzionale” del conflitto di attribuzioni che nasce, nell’ambito della teoria sul sindacato giurisdizionale per conflitto fra Poteri, al fine di arginarne la frantumazione soggettiva (cfr. *i Poteri dello Stato*) ed oggettiva (cfr. *le attribuzioni costituzionali*) ed, indi, scongiurarne la conseguente “polverizzazione”; e tuttavia – come correttamente sostenuto da una parte della dottrina – in luogo di una astratta pretesa teorica, più utile appare la consapevolezza

---

<sup>28</sup> In argomento si veda S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del “giusto procedimento legislativo”: tanto tuonò che piovve?* in *Quad. cost.*, n. 2/2016.

<sup>29</sup> Letteralmente in Corte cost., [ord. 149/2016](#); ma anche in [sentt. 78/1984](#) e [120/2014](#), ivi espressamente richiamate.

<sup>30</sup> Sempre in Corte cost., [ord. 149/2016](#).

<sup>31</sup> *Ibidem*. Cfr. anche Corte cost., [ordd. n. 366/2008](#) e [90/1996](#); nonché [sent. 379/1996](#).

(sistematica) che il conflitto di attribuzione rappresenta una *extrema ratio*, ovvero uno strumento al quale ricorrere soltanto quando nessun'altra tutela giurisdizionale può (più) essere fornita<sup>32</sup>.

È un corollario della superiore considerazione, che la salvaguardia delle attribuzioni – ed indi la risoluzione dei conflitti – di ciascun Potere-istituzione debba essere governata da un persistente “equilibrio”; ed è alla luce di tale equilibrio che i principi di *collaborazione* e *stabilizzazione* sono emersi quali “indirizzi-guida” elaborati e seguiti dal competente organo giurisdizionale. Ed invero, nei rapporti tra Poteri, la presenza di tale organo può provocare effetti simili a quelli che si hanno nei rapporti sociali, allorquando vi sia la presenza di un soggetto terzo e neutrale preposto a decidere su conflitti basati su norme giuridiche: il fatto che esista un meccanismo giuridico di risoluzione dei conflitti di attribuzione, opera infatti alla stregua di una struttura di supporto per il riassorbimento di contrasti politici sfuggiti alla mediazione “pre-istituzionale”.

È dunque in quest'ottica che la Corte, nello sviluppo della sua giurisprudenza, ha cercato di assicurare un equilibrio che implementasse la c.d. “leale collaborazione” tra i Poteri: l'Esecutivo, il Legislativo ed il Giudiziario dovrebbero essere espressione ed articolazione della stessa fonte, cioè della sovranità dello Stato; non si tratta di tre “entità” assolutamente indipendenti l'una dall'altra, ma di ramificazioni della medesima *Potestas* (pubblica) tendenti tutte al medesimo – e condiviso – fine.

In tal senso, dunque, quello di “collaborazione” (o “cooperazione”) è concetto autonomo rispetto ad altri, soltanto apparentemente ad esso omologhi.

È autonomo rispetto a quello di “coordinamento”, che non può essere inteso quale sinonimo di “collaborazione” poiché implicante una gerarchia – ovvero sia l'esistenza di un *primus inter pares* che coordini i diversi organi – laddove la collaborazione prevede invece la *par condicio* di tutti i soggetti interessati: se i Poteri dello Stato devono allora considerarsi come articolazioni della (univoca ed identica) sovranità dello Stato, deve essere assolutamente rigettata qualsiasi definizione “gerarchica” di collaborazione.

È altresì autonomo rispetto a quello (civilistico) di “buona fede”, intesa alla stregua di “solidarietà”, “lealtà” e tutela della “altrui utilità”: ove (eventualmente) accostata a tale declinazione interpretativa, infatti, il concetto di collaborazione assumerebbe una portata troppo estesa, poco specifica, e – a causa di tale “ampiezza” – si determinerebbe un crollo progressivo delle colonne portanti e protettive del sistema di riferimento<sup>33</sup>.

In ordine alle superiori premesse, può allora così configurarsi il principio di “leale cooperazione tra i Poteri dello Stato”: esso non è fonte di nuove competenze, se non un modo di attuazione del criterio di separazione dei Poteri, che induce i soggetti a perseguire il corretto funzionamento del sistema nel rispetto degli interessi coinvolti e delle attribuzioni di tutti gli attori interessati; ed implica un giudizio sul comportamento che le parti contendenti hanno reciprocamente adottato: la valutazione, cioè, della condotta soggettiva nel rispetto delle istanze e delle prerogative proprie della parte avversa.

È in tal senso, dunque, che il principio di leale cooperazione appare come “il rovescio della medaglia” rispetto al principio di separazione dei Poteri; ed ugualmente vano sarebbe cercarne il fondamento costituzionale, perché esso affonda le proprie radici in strati più profondi rispetto allo stesso “edificio costituzionale”.

Per tal motivo la Corte ha abbandonato la strada della ricerca di un fondamento settoriale del principio di leale collaborazione e, dopo averlo individuato in termini generali come “costituzionale”, lo applica adesso ai diversi campi in cui il modello cooperativo si manifesta attraverso la sovrapposizione di competenze interferenti: per utilizzare le parole di Rudolf Smend, si può affermare che «nello Stato italiano il principio di leale collaborazione ha natura costituzionale anche se risulta essere parzialmente non scritto, ovvero è solo parzialmente razionalizzato»<sup>34</sup>; ed infatti «ha potuto muovere i suoi primi, incerti, passi» grazie «alle prassi consuetudinarie e convenzionali cresciute

<sup>32</sup> Cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza*, Torino, da 125 a 128.

<sup>33</sup> Sul punto cfr. S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, da 101 a 105.

<sup>34</sup> Cfr. R. SMEND, *Staatrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlin, 1968, 39.

all'ombra di smagrite indicazioni costituzionali»<sup>35</sup>.

E vieppiù «volendo [...] ricorrere alla ormai familiare – se non logorata – metafora dell'ordinamento giuridico quale “organismo vivente”, potrebbe dirsi che l'esigenza di collaborazione [è] indispensabile nella stessa misura in cui quella di respirare lo è per la sopravvivenza di una creatura vivente. Come per la respirazione, dunque, in cosa tecnicamente consista la cooperazione conta poco (o, al limite, nulla): ciò che davvero importa è che non smetta mai. Alla medesima stregua di altri principi fondamentali di ogni ordinamento democratico (si pensi, per semplicità, al principio di legalità o a quello della divisione dei poteri) anche per la collaborazione il primo interrogativo da porsi, quindi, non è tanto “cos'è?” quanto, piuttosto, “a cosa serve?” In tal maniera riformulata, la risposta appare altrettanto scontata, perfino banale: la cooperazione s'impone quale necessità sistemica per ogni ordinamento che intenda preservare la propria unità/continuità nel tempo; ciò consentirebbe peraltro di spiegare la ragione per cui molti non hanno mai ritenuto assolutamente imprescindibile una formale canonizzazione del suddetto principio in Costituzione»<sup>36</sup>.

Sia pur non senza fatica, si sta facendo strada – pare – una nuova consapevolezza della complessità del problema: l'alleanza di tutti e tre i Poteri, nell'avviare un'opera culturale in tale direzione, è della massima importanza; ma è altrettanto necessario che sia gestita con intelligenza, ovverosia con la consapevolezza che ciò che si è determinato in decenni di caos non si sradicherà con l'elevazione di un solo Ente a “salvatore dell'ordinamento”. Semmai è proprio della Corte costituzionale l'arduo compito di rendere operativa la Costituzione in modo che le complesse dinamiche – che regolano il funzionamento dei Poteri – si sviluppino all'insegna, appunto, dell'equilibrio e, per raggiungere tale fine, la essa utilizza meccanismi collegati tra di loro che – pur assolvendo a funzioni differenti – hanno in comune una caratteristica: “viaggiare” lontano dai “paletti” posti in essere dalla Costituzione, dove i “confini” sono incerti e mobili.

E così giova rammentare, in conclusione, quanto metaforicamente asserito da Roberto Bin: «i paletti diventano fari e segnali, le strategie di orientamento consentono di interpretarne i messaggi e tracciarne le rotte. A navigare è il politico, spesso nei panni del legislatore: è lui che decide da che parte si va e a quale velocità. La Corte costituzionale sta sulla nave per conto dell'armatore, nel cui interesse controlla in che modo procede la navigazione, intervenendo quando ne vede infrante le regole. Già, ma quali regole? Non si tratta soltanto di impedire che il capitano ignori i fari e minacci di incagliare il bastimento, anche in mare aperto la navigazione ha i suoi criteri: bisogna tenere conto delle correnti e dei venti, il timoniere deve seguire la rotta e questa deve essere congrua rispetto alla destinazione e così via. La Corte ha costruito i suoi strumenti per svolgere il proprio compito anche quando i fari stanno oltre l'orizzonte. Li ha costruiti prendendo lo spunto da una disposizione della Costituzione, l'art. 3, che afferma il principio di eguaglianza»<sup>37</sup>.

C'è da chiedersi, allora, se l'ipotesi di una maggiore “apertura” del conflitto possa effettivamente corrispondere all'esigenza di implementare il principio di leale cooperazione tra Poteri, o interistituzionale, nei termini *supra* delineati; e se, in termini più specifici, la legittimazione attiva del singolo parlamentare possa vieppiù indurre la enucleazione di “buone prassi” – a complemento delle regole che presidiano il procedimento legislativo e pienamente coerenti con i relativi principi costituzionali – appunto finalizzate ad evitare ipotesi di ricorso alla Corte. Ciò richiederebbe, ovviamente, un bilanciamento alquanto delicato – operato dalla Corte stessa i cui profili sono, in parte, già intellegibili fra le righe della rassegnata giurisprudenza costituzionale – fra la salvaguardia, da un lato, dei principi costituzionali che filtrano la natura “democratica” dell'ordinamento repubblicano attraverso i meccanismi tipici della c.d. “rappresentanza indiretta” e, d'altro lato, del

---

<sup>35</sup> Così S. AGOSTA, cit., 274. In questa disamina è esemplificativo quanto asserito in Corte cost., [sent. 379/1992](#), in materia di “concertazione” tra C.S.M. e Ministro della Giustizia: «sotto il profilo della leale cooperazione e, in particolare, sotto quello della correttezza nei rapporti reciproci, l'attività di concertazione deve svolgersi secondo comportamenti coerenti e non contraddittori [...] Le parti, inoltre, non possono dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura alle altrui posizioni» (letteralmente *ivi*, n. 7 *del considerato in diritto*).

<sup>36</sup> Letteralmente S. AGOSTA, cit., 107.

<sup>37</sup> R. BIN, *Capire la Costituzione*, Roma-Bari, 2012, 97.

principio (supremo) di autonomia del Parlamento compendiato – tradizionalmente – negli *interna corporis acta*.

Per quanto complessa tale operazione appaia essere – e sebbene si tentenni alla ipotesi di “aprire le porte” del Parlamento ad un giudice “esterno”, foss’anche quello costituzionale – non si sfugge alla sensazione che, *rebus sic stantibus*, essa costituisca uno degli strumenti grazie ai quali il Potere legislativo potrebbe riguadagnare, in Italia, la “centralità” istituzionale – se non, addirittura, la reputazione – da tempo ormai smarrita ed, indi, sintetizzare e rivitalizzare sia il proprio ruolo di “perno” del dibattito politico nazionale, funzionale alla selezione delle *public choices* e *policies*, sia quello (conseguenziale) di “produttore” della normativa di attuazione delle medesime.