

Antonio Placanica

Le Assemblee parlamentari quali parti nei conflitti d'attribuzione tra poteri dello Stato

1 - Premessa; 2 - Soggettività e legittimazione degli organi parlamentari nella giurisprudenza della Corte costituzionale; 2.1 - Legittimazione delle Assemblee parlamentari; 2.1.1 - Conflitti riguardanti atti della funzione legislativa; 2.1.2 - Conflitti riguardanti prerogative delle Camere e dei loro membri; 2.1.3 - Conflitti riguardanti il potere di direzione politica; 2.2 - Legittimazione di altri organi parlamentari; 2.2.1 - La Commissione parlamentare inquirente per i giudizi d'accusa; 2.2.2 - Commissioni d'inchiesta: la funzione ispettiva parlamentare; 2.2.3 - La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Altri organi bicamerali; 2.3 - I singoli parlamentari; 3 - Oggetto del conflitto d'attribuzione. Cenni; 3.1 - Oggetto: la competenza controversa o l'atto lesivo? 3.2 - Ammissibilità del conflitto riguardante una legge o un atto avente forza di legge; 3.3 - Il criterio della prospettazione; 4 - Il Parlamento e le Camere. Alcune questioni aperte; 4.1 - Il Parlamento in seduta comune quale parte nei conflitti d'attribuzione; 4.2. - Le singole Camere quali parti nei conflitti d'attribuzione; 4.2.1 - Legittimazione attiva e passiva per conflitti attinenti alla funzione legislativa. Le petizioni; 4.2.2 - Il conflitto su un atto legislativo: questioni relative all'ammissibilità e alla legittimazione attiva e passiva; 4.2.2.1 - Spettanza della legittimazione passiva a ciascuna Camera; 4.2.2.2 - Legittimazione attiva, oggetto e interesse alla decisione: gli atti del Governo aventi forza di legge; 4.2.2.3 - Legittimazione attiva, oggetto e interesse alla decisione: le leggi del Parlamento; 4.3 - Legittimazione attiva e passiva per conflitti attinenti alle altre funzioni parlamentari; 4.4 - Organi interni alle Camere e Commissioni bicamerali; 4.5 - Singoli parlamentari; 5 - Conclusione.

1 - Premessa

Per lungo tempo, il conflitto d'attribuzione è rimasto un istituto — per così dire — quiescente nell'ordinamento costituzionale italiano. Oggetto d'interesse per la dottrina, che su di esso elaborò acute quanto astratte disamine ⁽¹⁾, esso non conobbe infatti concreta applicazione — al di là di rari e velleitarii esperimenti, inidonei a superare il vaglio d'ammissibilità della Corte costituzionale — fino alla metà degli anni Settanta. Dopo di allora, lo strumento, forse introdotto dal costituente senza una profonda consapevolezza teorica e mancante per ciò della chiara definizione di pur fondamentali aspetti relativi alla sua operatività e alla stessa sua collocazione nel quadro delle garanzie costituzionali ⁽²⁾, per il concorrere di diversi fattori venne affermandosi quale mezzo di risol-

zione giuridica (e fors'anche politica, almeno nelle aspettative di taluno fra i soggetti che incominciarono a farne uso) di contrasti relativi all'applicazione di istituti previsti dalla Costituzione, o a quest'ambito comunque riconducibili. Fra tali fattori basterà qui ricordare sommariamente l'attività di raggruppamenti politici minoritari negli organi della rappresentanza nazionale, che — parallelamente all'impiego frequente di inedite e dirompenti forme di lotta parlamentare — adottarono quale mezzo per suscitare l'attenzione dell'opinione pubblica sulla loro presenza e sui contenuti della loro proposta politica e ideologica lo strumento di democrazia diretta — fino ad allora parimenti disusato — del referendum abrogativo, valendosi unitamente ad esso, in funzione sostanziale di propaganda e di pressione politica, proprio del ricorso alla Corte costituzionale ⁽³⁾. A ciò si è aggiunto, segnatamente nell'ultimo decennio ⁽⁴⁾, il manifestarsi di sintomi di crisi nell'organizzazione di governo e nel sistema dei partiti, con la denuncia di gravi casi di corruzione politica e amministrativa, e il conseguente riflesso sul ruolo della magistratura, soprattutto in alcuni settori fattasi più insofferente verso un equilibrio di competenze e di procedure, ma anche di comportamenti e rapporti di forza, nel quale sembrassero sussistere spazii d'immunità atti a favorire i responsabili di pratiche degenerative nella vita pubblica nazionale ⁽⁵⁾.

La storia del conflitto d'attribuzione nella giurisprudenza costituzionale non può evidentemente ridursi a questa sola e certo incompleta chiave di lettura, i cui elementi continuano per altro a caratterizzare ancora al presente la "stagione dei conflitti" che si è aperta nei primi anni Novanta e che non accenna finora a trovare composizione. Non sorprende tuttavia che il Parlamento, così per la sua centralità nel sistema istituzionale, come per la titolarità di poteri e prerogative per natura e origine storica confinanti e potenzialmente confliggenti rispetto alle attribuzioni e alle funzioni di altri organi statuali, si sia trovato sovente ad esser parte, in posizione sia attiva, sia passiva, nelle controversie costituzionali la cui risoluzione ha concorso a definire, nell'assetto dei poteri onde si sostanzia la "costituzione materiale", la forma di governo dell'Italia d'oggi ⁽⁶⁾.

Una ricerca sulla posizione delle Assemblee e, più in generale, degli organi e dei soggetti parlamentari quali parti nei conflitti d'attribuzione fra poteri dello Stato può ora fondarsi sul duplice contributo della riflessione dottrinale e d'una venticinquennale giurisprudenza della Corte costituzionale che — per il pregio sistematico dell'elaborazione compiuta in quell'altissima sede e per il valore di precedente che ciascuna pro-

nunzia riveste nell'evoluzione dei concetti cui essa s'ispira ⁽⁷⁾ — rappresenta il dato positivo cui deve riferirsi e con il quale è talora necessitato a confrontarsi l'interprete ⁽⁸⁾.

Si tenterà dunque di riassumere dapprima, per sommi capi e in ordine tematico, qualche aspetto della giurisprudenza costituzionale rilevante per l'argomento del presente studio, così da delineare il quadro in cui collocare l'esame di alcune questioni ancora aperte, cui saranno dedicate le sezioni conclusive.

2 - Soggettività e legittimazione degli organi parlamentari nella giurisprudenza della Corte costituzionale

L'articolo 134 della Costituzione conferisce alla Corte costituzionale la competenza a giudicare sui conflitti d'attribuzione tra i poteri dello Stato. L'articolo 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, indica gli elementi soggettivi e oggettivi richiesti perché abbia ad instaurarsi una controversia di cui la Corte possa conoscere: esso prevede infatti che siano da questa decisi i conflitti insorti «tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali». Alla stregua di questi requisiti, a norma del quarto comma del medesimo articolo, spetta alla Corte stessa valutare se esista «la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza».

La dottrina si è lungamente interrogata sulla nozione di “potere dello Stato” sottesa alle accennate disposizioni ⁽⁹⁾, che qui si vuole brevemente richiamare solo per quanto attiene al problema dei poteri a struttura complessa, fra i quali, nel nostro sistema bicamerale, è certamente da annoverarsi il legislativo.

Soccorre al riguardo la caratterizzazione dei poteri quali «unità sistemiche costituite da elementi soggettivi ed oggettivi», in varia misura attributarie d'una o più funzioni fondamentali, che essi svolgono tuttavia separatamente in ciascuno dei cicli funzionali nei quali si esplica la loro attività ⁽¹⁰⁾, situata a un livello tale che il suo compimento concorra, e il suo mancato svolgimento osti, alla formazione della volontà dello Stato ⁽¹¹⁾.

Per quanto concerne, in particolare, i poteri complessi, non appare possibile, alla luce delle moderne enunciazioni della teoria della divisione dei poteri, definirne il principio unitario sulla base del contenuto di una sola funzione (ancorché preminente) svolta da tutti i distinti organi

che li compongono, l'identità della quale non implicherebbe, ad ogni modo, il disconoscimento della reciproca indipendenza, e, quindi, della distinta soggettività spettante ad ognuno degli organi medesimi nel sistema delle relazioni costituzionali ⁽¹²⁾.

Deve invece constatarsi come, indottevi dalla crescente complessità delle relazioni fra le interne articolazioni della struttura statuale, ma anche dall'emergere di soggettività esterne al complesso organico dello Stato-persona, e nonostante la patente contraddizione rispetto al dato testuale risultante dalle disposizioni in principio richiamate e alla nozione di potere da queste presupposta ⁽¹³⁾, la dottrina e — non senza oscillazioni ⁽¹⁴⁾ — la stessa giurisprudenza costituzionale ⁽¹⁵⁾ abbiano gradualmente sviluppato un indirizzo teorico e pratico assai lontano dai concetti che avevano ispirato le formulazioni normative. Si è giunti così a identificare potere e organo ⁽¹⁶⁾, risolvendo la tradizionale configurazione dei poteri complessi nelle singole entità che li compongono ⁽¹⁷⁾, e a considerare gli organi stessi non già rispetto alla posizione da questi occupata nell'ordinamento ⁽¹⁸⁾, ma rispetto ai diversi cicli funzionali in cui essi esplicano le proprie potestà costituzionali, quasi come ipòstasi di singole attribuzioni, quando il potere-organo ne sia titolare, in condizioni d'indipendenza, nell'esercizio di una specifica funzione ⁽¹⁹⁾. Sembra essersi verificata una sorta di diffrazione del "potere", che ha condotto a ricostruire l'istituto quale conflitto d'organi e competenze ⁽²⁰⁾. È stato quindi possibile, da un lato, ammettere conflitti interni ad uno stesso potere ⁽²¹⁾, dall'altro dar ragione dell'eventualità che in un medesimo organo svolgente funzioni di natura non omogenea coesistano la qualificazione di potere e la sua negazione, a seconda della natura delle competenze da cui origina il conflitto ⁽²²⁾. Pur non escludendosi la possibilità di recuperare la nozione di "potere complesso" come insieme d'organi, contraddistinto in quanto tale da un identico nucleo di potestà costituzionali, le quali vengono a formare una comune sfera d'attribuzioni unitariamente conferita dall'ordinamento al "potere" e costituente il sostrato obiettivo della sua unità (oramai poco più che nominalistica) ⁽²³⁾, si è preferito dar rilievo al concreto esercizio di tali potestà da parte di ognuno degli organi che, in condizioni d'autonomia, ne dispongono interamente, quantunque non esclusivamente (come nel caso delle Assemblee parlamentari o degli organi giurisdizionali), ovvero anche collegialmente (come nel caso del Governo, che tuttavia si presenta più problematico, sia per il rapporto fra i rami dell'amministrazione e i ministri che di ciascuno sono responsabili, sia per le relazioni fra questi ultimi, il Consiglio dei ministri e il suo Presidente).

Qualora — nei complessi che non siano gerarchicamente costituiti — l'ordinamento, statuendone la competenza, riconosca a ciascun organo indipendenza e autonoma capacità di determinarsi nell'ambito di essa, la volontà da questo definitivamente espressa su un oggetto o un rapporto concreto sarà, per lo specifico caso, la volontà del potere, realizzandosi quindi il presupposto per l'eventuale insorgere di un conflitto che vedrà l'organo in posizione attiva o passiva ⁽²⁴⁾. Tale conflitto verterà sul contenuto di attribuzioni in astratto riferibili (per via d'affermazione o diniego) a tutti gli organi omologhi, ma che nell'attuale controversia si specificheranno come proprie dell'organo confliggente. Da tale individuazione concreta quest'ultimo deriverà la propria legittimazione così sul piano sostanziale come su quello processuale, nella quale risiede una delle più significative manifestazioni della soggettività che agli organi costituzionali e agli altri "poteri dello Stato" è riconosciuta, nel quadro del diritto pubblico, così da permettere l'instaurarsi d'un sistema dialettico di relazioni — anche, per l'appunto, conflittuali — all'interno dell'unità rappresentata dalla persona giuridica dello Stato ⁽²⁵⁾.

Significativa a questo proposito appare la ricostruzione del rapporto fra Assemblée e commissioni d'inchiesta effettuata dalla Corte costituzionale, per cui le prime, ancorché titolari della potestà, la esercitano necessariamente per il tramite delle seconde, che — nell'ambito di loro competenza — assurgono pertanto alla qualità di organi competenti a dichiarare in via definitiva non la volontà propria, ma quella del potere cui appartengono ⁽²⁶⁾.

2.1 - Legittimazione delle Assemblée parlamentari

Al di là dei problemi posti alla dottrina dalla nozione di "potere dello Stato", che la Corte — consapevole della difficoltà e dell'aleatorietà d'uno sforzo definitorio, anche in ragione della differente struttura che caratterizza i soggetti cui, entro l'organizzazione dello Stato-persona o anche al di fuori di essa, tale qualità è possibile riconoscere ed è stata in fatto riconosciuta ai fini del conflitto d'attribuzione — ha collocato in secondo piano rispetto alla risoluzione delle concrete questioni concernenti la legittimazione al giudizio ⁽²⁷⁾, non può sussistere dubbio alcuno circa il fatto che l'anzidetta nozione comprenda gli organi del potere legislativo. E, invero, quest'aspetto non ha trovato particolare sviluppo problematico nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che in varie occasioni ha considerato di per sé evidente, e tale da non richiedere speciale scrutinio, la legittimazione attiva e passiva delle Assemblée parlamentari al conflitto d'attribuzione ⁽²⁸⁾.

2.1.1 - *Conflitti riguardanti atti della funzione legislativa*

La struttura del potere legislativo, potere complesso formato di più organi collettivamente titolari d'un medesimo insieme di attribuzioni costituzionali, avrebbe potuto invero giustificare dubbii circa la determinazione dell'istanza nella quale risiede la capacità di esprimere definitivamente la volontà del potere unitariamente considerato ⁽²⁹⁾.

La soluzione favorevole a riconoscere tale capacità distintamente a entrambi gli organi risulta, secondo le considerazioni dianzi esposte, dalla posizione di autonomia e indipendenza di cui gode ognuno dei due organi relativamente all'esercizio delle proprie funzioni, ed è compatibile altresì con la nozione di potere che si è venuta delineando. Se questa conclusione s'impone per le attribuzioni che si sostanziano in prerogative ordinate a garantire l'autonomia e l'indipendenza di ciascuna Camera, non meno necessaria appare per le attribuzioni direttamente riferentisi alla funzione primaria e caratteristica del complesso organico che si è denominato «potere», quella legislativa ⁽³⁰⁾. Lo stesso concetto di collettivo esercizio di questa, espresso nell'articolo 70 della Costituzione, comporta infatti che la volontà di ciascuna Camera si configuri al riguardo con carattere di definitività, sia in senso negativo o impeditivo, in quanto con la reiezione di un progetto di legge essa può arrestarne definitivamente l'*iter*, indipendentemente dal volere espresso dall'altra Camera con l'eventuale precedente approvazione, sia — in parte — anche in senso affermativo, giacché se una Camera non può, con l'approvare un progetto di legge, determinare da sé sola le condizioni richieste perché esso si perfezioni quale atto legislativo ⁽³¹⁾, i suoi deliberati assumono comunque rilievo esterno con la trasmissione del testo approvato all'altra Camera, la quale può bensì incidere su di esso nella fase procedimentale di propria competenza, ma non può in alcun modo revocare o riformare quanto appartiene al procedimento svolto e concluso presso l'altro organo ⁽³²⁾. In altri termini, quantunque la deliberazione singolarmente assunta da ciascuna Camera non sia idonea a conferire compiuto valore di legge all'atto da essa approvato (a ciò necessitando il concorso dell'identica volontà dell'altra Camera) né piena efficacia nell'ordinamento (per cui si richiedono la promulgazione e la pubblicazione), nondimeno essa esprime nella propria sfera e per la propria parte di potere una volontà perfetta, e in questo senso definitiva ⁽³³⁾, in quanto con la finale approvazione del testo pronunzia la sua ultima parola chiudendo il procedimento su un oggetto del quale potrà riottenere la disponibilità, in via meramente eventuale, soltanto a séguito di fatti esterni (la nuova trasmissione del testo modificato dall'altra Camera; la richiesta di nuova de-

liberazione, avanzata dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione) tuttavia incidenti sul contenuto o sulla stessa esistenza dell'atto da essa già approvato, non sul libero determinarsi della sua volontà ⁽³⁴⁾.

Questa conclusione — congruente con l'esigenza di non subordinare la tutela delle prerogative costituzionali dell'una Camera alla concorrente volontà dell'altra — è avvalorata da elementi ricavabili dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, che, nell'ordinanza 8 luglio 1975, n. 228, pur riguardante controversia su atto d'altra natura, ha così specificato la nozione di definitività enunziata nella legge n. 87 del 1953: «il primo comma dell'articolo 37 della legge (con implicito riguardo ai poteri complessi, quali sono tanto quello giurisdizionale quanto quello legislativo, che vengono in considerazione nella specie) designa gli organi legittimati ad esser parte di conflitti ex articolo 134 Cost. valendosi di una perifrasi, con la quale si allude ad organi i cui atti o comportamenti siano idonei a configurarsi come espressione ultima ed immutabile dei poteri rispettivi: nel senso che nessun altro organo, all'interno di ciascun potere, sia abilitato ad intervenire — d'ufficio o dietro sollecitazione di potere controinteressato — rimuovendo o provocando la rimozione dell'atto o del comportamento che si assumono lesivi» ⁽³⁵⁾. L'assunto è confermato dall'osservazione — contenuta nella sentenza 22 ottobre 1975, n. 231, *Diritto*, 3 — secondo cui il criterio affermato dalla legge è quello dell'astratta capacità degli organi ad impegnare l'intero potere, non già quello della definitività degli atti: ché tali non sarebbero — per tornare all'argomentazione sopra svolta — i testi di legge singolarmente deliberati da ciascuna Camera ⁽³⁶⁾.

Queste considerazioni dovranno essere richiamate successivamente nell'affrontare il problema — non ancora risolto in sede giurisprudenziale — della legittimazione attiva delle Camere in conflitti di attribuzione che riguardino l'esercizio della funzione legislativa ⁽³⁷⁾. La legittimazione passiva di ciascuna di esse risulta invece con sufficiente evidenza da alcuni casi, sulla base dei quali è dato concludere che un ricorso avente ad oggetto un atto legislativo, che altro potere assuma lesivo della propria sfera d'attribuzioni, deve proporsi — come infatti è stato — contro ambedue le Camere. Si possono ricordare a questo riguardo i ricorsi elevati dalla Corte dei conti contro la Camera, il Senato e il Governo, rispettivamente per l'approvazione di una norma di legge che sopprimeva il controllo di legittimità sugli atti governativi aventi forza di legge e per la mancata sottoposizione di un decreto legislativo a tale controllo, e dal Consiglio superiore della magistratura contro il "potere

legislativo” e il Governo per una disposizione contenuta in decreto-legge convertito in legge. Ambedue i ricorsi furono dichiarati inammissibili — il primo con la sentenza 6-14 luglio 1989, n. 406, il secondo con l’ordinanza 19-31 ottobre 1995, n. 480 — per inidoneità dell’oggetto, senza che la Corte avanzasse rilievi sulla legittimazione passiva dei soggetti contro i quali era sollevato conflitto.

Appare degno di nota, nel primo caso, il divario terminologico rilevabile fra le due sezioni della sentenza n. 406 del 1989: nella prima (*Fatto*, 1-2) gli organi parlamentari nei riguardi dei quali è elevato il conflitto sono distintamente identificati nel Senato e nella Camera (che infatti risultano essersi costituiti nel giudizio: *ibid.*, 4-5) ⁽³⁸⁾; nella seconda, invece, la Corte impiega costantemente il termine: «Parlamento» (*Diritto*, 1-3), conseguentemente formulando il dispositivo nel quale infatti «dichiara inammissibile il conflitto fra poteri dello Stato promosso dalla Corte dei conti nei confronti del Parlamento». Si esamineranno successivamente le questioni relative alla legittimazione del Parlamento — inteso quale terzo organo formato dai componenti delle due Camere ⁽³⁹⁾ — nei conflitti d’attribuzione: basterà ora rilevare come, verisimilmente, la Corte abbia qui impiegato il nome collettivo di «Parlamento» a indicare il «potere» titolare della funzione legislativa, sul cui esercizio verteva la controversia, invece d’indicare distintamente gli organi mediante uso del sostantivo plurale «le Camere» ⁽⁴⁰⁾.

Non rileva invece il fatto che fosse diretto soltanto contro il Governo, e non anche contro le Camere, il conflitto proposto dal comitato promotore di un referendum per una norma contenuta in decreto-legge, e deciso in senso parzialmente favorevole al ricorrente con la sentenza 10 maggio 1995, n. 161: il provvedimento d’urgenza, infatti, non era stato ancora convertito in legge dalle Camere, che dunque non avevano espresso definitivamente la propria volontà al riguardo. Resta comunque ferma la possibilità che in casi analoghi la Corte costituzionale, nel disporre circa le notificazioni da effettuarsi, a norma dell’articolo 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, determini gli organi interessati — come richiesto nel secondo fra i ricorsi della Corte dei conti sopra citati — anche diversamente da quanto indicato dai ricorrenti (ma — deve ritenersi — all’interno del medesimo potere contro il quale sia stato elevato il conflitto), ovvero ordini l’integrazione del contraddittorio ⁽⁴¹⁾.

2.1.2 - Conflitti riguardanti prerogative delle Camere e dei loro membri

La Corte ha riconosciuto la legittimazione delle singole Assemblee parlamentari ad assumere veste di parte in conflitti riguardanti le prero-

gative e le immunità di esse e dei loro membri. A questo proposito vengono in rilievo principalmente due fattispecie di conflitto.

La prima è quella che ha visto la Camera e il Senato (e altresì il Presidente della Repubblica) opporsi alla pretesa avanzata dalla Corte dei conti di sottoporre i loro tesoriери e agenti alla resa del conto giudiziale sulla propria gestione ⁽⁴²⁾. In rapporto a ciò, la Corte costituzionale, nell'ordinanza 6 novembre 1980, n. 150, ha riconosciuto la legittimazione dei due organi a sollevare conflitto con distinti ricorsi, «sebbene entrambe le Assemblee in questione facciano parte del medesimo “potere”: giacché l'una e l'altra sono — in vario senso — competenti a esprimerne definitivamente “la volontà”, con particolare riguardo ai casi sul tipo di quello in esame, che vede ciascuna Assemblea, in posizione di piena indipendenza rispetto all'altro ramo del Parlamento, rivendicare la propria autonomia contabile». In termini più generali, la capacità di dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono è stata riaffermata, in favore delle singole Assemblee, nella sentenza 24 giugno 1981, n. 129, *Diritto*, 2, «con particolare riguardo ai casi in cui si tratti di attribuzioni rivendicate in nome dell'indipendenza e dell'autonomia di ciascun ramo del Parlamento» ⁽⁴³⁾.

La ragione è evidente: si tratta infatti di prerogative che l'ordinamento costituzionale attribuisce singolarmente — benché con identico contenuto — a ciascuna Camera, e che ognuna di esse esercita, disciplinandole e applicandole, in assoluta autonomia, conformemente alla *ratio* sulla quale riposano, quella cioè di garantire l'indipendenza dell'Assemblea legislativa non solo rispetto agli altri poteri, ma anche nei riguardi dell'altro organo del medesimo potere legislativo ⁽⁴⁴⁾. La tutela di quest'intangibile sfera di autonomia, riservata a ciascuna Assemblea, e delle posizioni soggettive di diritto costituzionale che la compongono non potrebbe dunque essere assoggettata — quanto alla legittimazione attiva — a forme necessarie di partecipazione dell'altro organo legislativo, senza che ciò si traducesse in una sorta di condizionamento contrario alla natura e al fine della prerogativa stessa ⁽⁴⁵⁾.

La seconda fattispecie, che ha conosciuto cospicuo sviluppo negli ultimi anni, è quella dei conflitti attinenti a deliberazioni in materia d'insindacabilità o su domande di autorizzazione presentate ex articolo 68 della Costituzione. Riconosciuto, con la sentenza 15 dicembre 1988, n. 1150, che, oltre alle ipotesi di autorizzazione ancora sussistenti dopo la modificazione dell'articolo 68 della Costituzione operata dalla legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 1 ⁽⁴⁶⁾, anche in materia d'insindacabilità sussiste un potere di pronuncia spettante alla Camera cui appartiene

il parlamentare interessato, con effetti inibitorii rispetto a una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, la Corte costituzionale ha indicato infatti nel conflitto d'attribuzione il rimedio azionabile da parte dell'autorità giudiziaria — ovvero da parte dell'organo titolare dell'esercizio dell'azione penale ⁽⁴⁷⁾ — per impugnare ritenuti vizi della deliberazione che incidano sulla sfera di attribuzioni a sé pertinente ⁽⁴⁸⁾. Conseguentemente essa ha riconosciuto, in casi siffatti, la legittimazione attiva ⁽⁴⁹⁾ e passiva alla Camera cui appartenga il parlamentare interessato, in quanto «solo organo competente a esercitare quel potere in via definitiva, in posizione d'indipendenza e di autonomia da altri poteri dello Stato» (sentenza 16-24 dicembre 1993, n. 462, *Diritto*, 3) ⁽⁵⁰⁾. Identica posizione è riconosciuta a ciascuna Camera — secondo la ripartizione di competenze risultante dall'articolo 5 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, sulla base dell'articolo 96 della Costituzione, come sostituito dalla medesima legge — relativamente all'esercizio del potere di deliberare l'autorizzazione a procedere per reati ministeriali (ordinanza 23 maggio-2 giugno 1994, n. 217) ⁽⁵¹⁾. Probabilmente in ragione di ciò, nel decidere un ricorso per conflitto d'attribuzione su tale materia con la sentenza 10-23 novembre 1994, n. 403, *Diritto*, 4, la Corte costituzionale respinse la richiesta d'integrare il contraddittorio ammettendo l'intervento del Senato, che, dal punto di vista della tutela dell'attribuzione, avrebbe avuto nel caso di specie un più che astratto interesse, in quanto, per la mancata rielezione del soggetto già membro della Camera nei cui riguardi era iniziato il procedimento per un'ipotesi di reato ministeriale, la competenza all'autorizzazione avrebbe dovuto trasferirsi a quel Consesso ⁽⁵²⁾: la Corte osservò infatti che il potere autorizzatorio spetta alternativamente e non già congiuntamente alla Camera o al Senato, e che la causa del conflitto risiedeva in una deliberazione della Camera, che pertanto rimaneva sola legittimata a resistere ⁽⁵³⁾.

Carattere intermedio tra le due fattispecie testé considerate riveste il caso, riguardante l'apertura di un procedimento penale per ipotesi di reato riferite ad attività poste in essere da deputati, in tale loro qualità, nel corso di una votazione della Camera, deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza 17 ottobre-2 novembre 1996, n. 379. Nel caso di specie, infatti, il conflitto venne sollevato dalla Camera, dichiarato ammissibile e deciso in favore di questa, senza che sui fatti configurati quale reato fosse intervenuta una previa deliberazione d'insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Respingendo un'eccezione proposta a questo riguardo, la Corte chiarì infatti che nel ricorso della Camera il riferimento all'articolo 68 si accompagnava a

quello agli articoli 64 e 72 della Costituzione, non già per avvalorare la riconducibilità della condotta all'ambito d'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati, sibbene per argomentare «l'esistenza e la latitudine» della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle Camere (*Diritto*, 3), che la Corte riconobbe preclusiva rispetto all'applicabilità di «qualificazioni legislative diverse, interferenti o concorrenti» a comportamenti che trovino esclusiva qualificazione nel diritto parlamentare ⁽⁵⁴⁾. In questo contesto, è chiaro come il riconoscimento della legittimazione attiva della singola Camera — per altro significativamente associato con la disposizione volta ad accordare all'altra Camera la facoltà d'interloquire in ragione dell'«identica posizione costituzionale delle due Camere in merito alle questioni delle quali si controverte» — trovi fondamento nella prospettata riferibilità del ricorso alla tutela di prerogative di autonomia dell'organo parlamentare che solo indirettamente ridondano in guarentigia di personale immunità per i suoi membri.

Nel medesimo senso appare diretto il ricorso proposto dalla Camera contro ordinanze emesse nel procedimento penale a carico di un deputato, con le quali il giudice per le indagini preliminari aveva escluso che lo svolgimento dei lavori parlamentari costituisse per il suddetto impedimento assoluto a comparire alle udienze. Il conflitto è stato dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con l'ordinanza 5-14 aprile 2000, n. 102. La *causa petendi* è in questo caso identificata dal potere ricorrente nella compressione dell'autonomia e dell'indipendenza della Camera derivante dall'atto dell'autorità giurisdizionale, nell'attitudine — pur non realizzatasi — a ledere la funzionalità dell'Assemblea per i suoi potenziali effetti sulla formazione del *quorum* costituzionalmente previsto per la deliberazione, e nella lesione *ab extrinseco* della libertà del mandato parlamentare (significativamente dedotta con riferimento non solo all'articolo 68, ma anche all'articolo 67 della Costituzione).

2.1.3 - *Conflitti riguardanti il potere di direzione politica*

La Corte costituzionale ha riconosciuto altresì la legittimazione delle singole Assemblée a conflitti aventi quale oggetto il potere di direzione politica concretantesi nel rapporto fiduciario — per cui il Governo «deve avere la fiducia delle due Camere» (articolo 94, primo comma, della Costituzione) — nel quale si radica la funzione d'indirizzo dalle stesse esercitata. Viene a questo riguardo in considerazione il conflitto sollevato dal ministro di grazia e giustizia nei confronti del Senato, per la mozione di sfiducia individuale da esso approvata, del Presidente del

Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica per gli atti da questi conseguentemente compiuti e concretatisi nell'assunzione dell'incarico ministeriale *ad interim* da parte del primo ⁽⁵⁵⁾. Com'è intuibile, si è trattato, così per il contenuto come per le circostanze, del conflitto di più forte connotazione e di più elevato livello di scontro politico, nel quale forse per la prima volta sono state messe alla prova, con esito per altro positivo, le capacità di tenuta dello strumento apprestato dal Costituente per la soluzione giuridica delle controversie fra poteri supremi.

Per quanto ai nostri fini rileva, si vuole osservare che la Corte costituzionale, nell'ordinanza 27 ottobre 1995, n. 470, non ha incontrato difficoltà a riconoscere nel Senato, secondo quanto indicato dal ricorrente, il soggetto legittimato a resistere come titolare del potere di accordare e revocare la fiducia ai sensi dell'articolo 94 della Costituzione. Si trattava evidentemente di legittimazione derivante a quel Consesso dall'aver esso concretamente esercitato, nella circostanza, tale potere, con l'effetto di dichiarare una volontà definitiva non già limitatamente alla propria parte di potere — come avviene quando una Camera accorda la fiducia —, sibbene in assoluto. Infatti, nel concedere la fiducia, per ragioni analoghe a quelle dianzi esposte a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, l'organo parlamentare esprime una volontà piena e perciò definitiva nella propria sfera, ma condizionata, per la sua efficacia, al concorso dell'identica volontà dell'altra Camera, soltanto verificandosi il quale, il Governo acquista legittimazione a pienamente esercitare i propri poteri; quando invece revochi la fiducia, ciascuna Camera determina con ciò stesso il venir meno delle condizioni prescritte dall'articolo 94 della Costituzione per la permanenza del Governo nella carica. Tuttavia, nella circostanza qui considerata, la Corte — modificando un proprio consolidato orientamento — con l'ordinare che il ricorso fosse notificato anche alla Camera dei deputati, ha inteso render possibile l'integrazione del contraddittorio. La motivazione enunziata nell'ordinanza è al riguardo oltremodo generica: «può ritenersi interessata al conflitto anche la Camera dei deputati, essendo in discussione l'istituto della mozione di sfiducia nei confronti del singolo ministro». È possibile supporre che l'occasione per il mutamento d'indirizzo rispetto all'identificazione degli organi interessati sia stata fornita anche dal carattere eventuale della legittimazione caduta nella circostanza sul Senato, la cui concretezza e attualità discendeva soltanto dal fatto contingente che la mozione fosse stata presso quello presentata e da quello approvata: fatto che, per accidente, ben avrebbe potuto realizzarsi alternativamente anche presso l'altra Camera ⁽⁵⁶⁾. La successiva conferma dello stesso orientamento, con

l'ammissione dell'intervento volontario della Camera in un conflitto fra il Senato e la magistratura (sentenza 17-24 aprile 1996, n. 129) dimostra tuttavia che esso corrispondeva a un'evoluzione irreversibile nell'apprezzamento dell'interesse degli organi che non siano originariamente parti nella controversia ⁽⁵⁷⁾ e del suo riflesso sui criterii di valutazione della legittimazione processuale ⁽⁵⁸⁾.

2.2 - Legittimazione di altri organi parlamentari

La giurisprudenza della Corte costituzionale non ha riguardato soltanto la posizione delle Assemblee e — per implicito — la soggettività che ad esse consente di assumere veste di parti nei conflitti d'attribuzione, ma ha anche avuto modo di fissare alcuni principii relativi alla legittimazione di altri organi parlamentari al medesimo fine.

2.2.1 - La Commissione parlamentare inquirente per i giudizi d'accusa

Si è ammessa così, sulla base di espressa norma contenuta nell'articolo 13 della legge 25 gennaio 1962, n. 20, la legittimazione della Commissione parlamentare inquirente per i giudizi d'accusa, contro la quale era stato sollevato conflitto da parte di un giudice istruttore ⁽⁵⁹⁾. La questione, proprio per l'esistenza di un'espressa norma ⁽⁶⁰⁾, non venne in alcun modo considerata nella sentenza 21 gennaio 1975, n. 13. Non può tuttavia escludersi che il precedente, allora di così immediata attualità, relativo alla partecipazione di un organo parlamentare bicamerale a una controversia in tutto assimilata al conflitto d'attribuzione ⁽⁶¹⁾ abbia in qualche modo spianato la via alla statuizione, di poco successiva, favorevole al riconoscimento della legittimazione di una commissione d'inchiesta ad essere parimenti parte in un conflitto contro di essa elevato.

2.2.2 - Commissioni d'inchiesta: la funzione ispettiva parlamentare

Con l'ordinanza 8 luglio 1975, n. 228 (e l'identica ordinanza n. 229 in pari data, su altro ricorso poi riunito in unico giudizio), la Corte costituzionale ammise infatti il conflitto sollevato da un'autorità giurisdizionale contro la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia (istituita dalla legge 20 dicembre 1962, n. 1720). Sulla base della nozione di definitività già sopra illustrata, nonché della riconosciuta esigenza d'individuare «caso per caso, alla stregua dell'ordinamento funzionale di ciascun potere e della posizione assegnata dal-

le norme costituzionali ai diversi organi che lo compongono, quale tra questi sia da considerare competente a dichiararne definitivamente la volontà» rispetto alle attribuzioni specificamente dedotte nella controversia, fu dichiarata sussistente la legittimazione attiva e passiva della Commissione parlamentare ⁽⁶²⁾. A motivare la decisione ⁽⁶³⁾ concorsero sia l'autonomia di determinazioni derivante a quest'organo dalla sua istituzione con legge ⁽⁶⁴⁾, sia la considerazione che, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, il potere d'inchiesta «non è esercitabile altrimenti che attraverso la interposizione di Commissioni a ciò destinate», le quali, «nell'espletamento e per la durata del loro mandato, sostituiscono *ope constitutionis* lo stesso Parlamento», definitivamente dichiarandone la volontà negli ambiti di loro propria competenza ⁽⁶⁵⁾. Questa seconda argomentazione si dimostra preminente nello sviluppo che ne fa la sentenza 22 ottobre 1975, n. 231. Rigettando infatti la proposta eccezione d'inammissibilità per difetto di legittimazione, la Corte specificò che l'indipendenza di cui godono le commissioni parlamentari d'inchiesta durante il corso del loro mandato opera anche nei confronti delle Camere, talché queste, «come non potrebbero procedere esse stesse, direttamente, ad inchieste ex articolo 82 Cost., così nemmeno sono autorizzate ad interferire nelle deliberazioni adottate dalle Commissioni medesime per il più proficuo svolgimento dei loro lavori» (*Diritto*, 3) ⁽⁶⁶⁾. Rimase invece sullo sfondo la considerazione della natura politica degli atti delle commissioni d'inchiesta, in ragione del contenuto delle loro funzioni, che non rivestono carattere giurisdizionale, la previsione dell'articolo 82, secondo comma, della Costituzione attenendo ai mezzi, non al fine delle indagini che esse compiono «con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria» ⁽⁶⁷⁾.

Si può incidentalmente rilevare come la pronunzia in esame avvalorì l'opinione che anche nell'esercizio della funzione ispettiva parlamentare ciascuna Assemblea sia competente ad esprimere la definitiva volontà del potere («legislativo») della quale è organo. La Corte costituzionale, infatti, nel confermare l'ammissibilità del conflitto sotto l'aspetto oggettivo, precisò con la medesima sentenza (*Diritto*, 5) che la controversia riguardava le attribuzioni di cui godono le Assemblies legislative e gli organi di esse «nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali (delle quali soltanto è questione nella specie e tra le quali certamente rientra la funzione ispettiva, esprimendosi tra l'altro attraverso le inchieste)». Ora, se la Corte ha riconosciuto a questo riguardo legittimato un organo da essa stessa qualificato non «supremo» (nella citata ordinanza n. 228 del 1975), *a fortiori* dovrà affermarsi la legittimazione

passiva delle Assemblée rispetto a conflitti che abbiano a prodursi a causa dell'esercizio di quella medesima funzione con atti diversi dall'inchiesta parlamentare ⁽⁶⁸⁾.

2.2.3 - La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Altri organi bicamerali.

Un passo ulteriore verso l'ampliamento del novero degli organi parlamentari legittimati ad esser parte nei conflitti è stato compiuto dalla Corte costituzionale nell'esame del ricorso presentato dal comitato promotore di un referendum contro la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, il Parlamento, le singole Camere e il Governo. In relazione alla materia del conflitto, la Corte ha dichiarato infatti la legittimazione passiva del primo soltanto fra gli organi indicati dai ricorrenti, riconoscendo ad esso natura di potere dello Stato.

Singularmente reticenti appaiono tuttavia le motivazioni addotte al proposito, probabilmente anche in ragione del fatto che nessuna eccezione fu sollevata, nel corso del giudizio, per contestare la legittimazione passiva dell'organo bicamerale. Nell'ordinanza 4-5 giugno 1997, n. 171, la Corte si è limitata a riconoscere la Commissione parlamentare quale «organo competente a dichiarare definitivamente la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica in una materia che, come nella specie, attiene direttamente alla informazione e alla propaganda in relazione ai procedimenti di referendum abrogativo», confermando la statuizione, nei medesimi termini, con la sentenza 9-12 marzo 1998, n. 49, *Diritto*, 2.

Potevano sussistere ragioni d'incertezza sul punto, tanto più in presenza di un difforme orientamento espresso dalla Corte nell'ordinanza 2 giugno 1995, n. 226, con la quale, in relazione ad un conflitto avente oggetto analogo a quello sollevato contro la Commissione parlamentare (atto recante disciplina dello svolgimento della campagna referendaria), essa aveva dichiarato il difetto di legittimazione passiva del Garante per la radiodiffusione e l'editoria ^(68-bis).

È invero oramai acquisita la legittimazione di organi o soggetti — come i comitati promotori di referendum o l'ufficio centrale per il referendum — che non siano menzionati nella Carta costituzionale, ma la cui istituzione e disciplina risultino da norme di legge ordinaria. Tuttavia, la condizione a ciò richiesta — in aggiunta alla capacità di determinare definitivamente la volontà del potere cui appartengono — è la titolarità di

«una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita» (ordinanza 2 marzo 1978, n. 17), o, in altri termini, il possesso di attribuzioni che assumano specifico rilievo costituzionale ⁽⁶⁹⁾. In ragione della mancanza di tale condizione, infatti, la Corte è pervenuta alla dichiarazione d'inammissibilità espressa nella citata ordinanza n. 226 del 1995, ove si legge che «le attribuzioni del Garante, disciplinate dalla legge ordinaria (...), non assumono uno specifico rilievo costituzionale né sono tali da giustificare — nonostante la particolare posizione di indipendenza riservata all'organo nell'ordinamento — il riferimento all'organo stesso della competenza a dichiarare in via definitiva la volontà di uno dei poteri dello Stato».

Sarebbe stato quindi opportuno che la Corte identificasse le ragioni dello «specifico rilievo costituzionale» delle attribuzioni esercitate dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, la sola natura di organo parlamentare non apparendo sufficiente a far presumere il possesso dei requisiti testé indicati ⁽⁷⁰⁾.

Per quanto è dato congetturare sulla base degli scarsi elementi forniti dalle motivazioni sopra riferite e del contesto generale della decisione, nella quale la Corte ha esaminato il merito della deliberazione impugnata sotto il profilo della sua corrispondenza ovvero della sua compatibilità con i principii costituzionali, sembra di comprendere che la sfera di attribuzioni conferita da norme di legge ordinaria all'organo parlamentare assurga a livello costituzionale in quanto le sue attività si connettono necessariamente con la tutela e la disciplina dell'esercizio del diritto di libera manifestazione del pensiero, garantito dall'articolo 21 della Costituzione, specificantesi nella libertà e nel pluralismo dell'informazione, cui la giurisprudenza della Corte ha più volte ricondotto le questioni concernenti il regime giuridico del mezzo radiotelevisivo ⁽⁷¹⁾. A ciò si aggiunge nel caso di specie (ma ciò attiene più alla legittimazione attiva dei ricorrenti e al contenuto della lesione da essi lamentata) l'incidenza dell'atto della Commissione parlamentare, impugnato dai ricorrenti, sullo svolgimento della campagna referendaria e quindi sull'applicazione dell'istituto previsto dall'articolo 75 della Costituzione.

A formare l'orientamento della Corte ha contribuito evidentemente la considerazione di ulteriori elementi che caratterizzano la natura dell'organo bicamerale e le funzioni a questo attribuite. Fra essi viene primariamente in rilievo il fatto che la legge ha attribuito alla Commissione la competenza a determinare i criteri generali per lo svolgimento del servizio pubblico radiotelevisivo e per la programmazione delle trasmissioni, a controllarne l'osservanza e a vigilare su aspetti della gestione del

servizio stesso da parte della società concessionaria, aggiungendo altresì specifici poteri per la disciplina delle trasmissioni del servizio pubblico radiotelevisivo relativamente alle campagne elettorali e referendarie ⁽⁷²⁾. La Commissione si configura quindi come l'organo parlamentare al quale è riservato, in certo modo, l'esercizio dei poteri delle Camere in materia d'indirizzo e controllo sullo svolgimento del servizio pubblico radiotelevisivo. Ciò risulta con maggiore evidenza dalla prassi parlamentare instaurata presso la Camera, ove — prendendosi atto dell'intervenuta riserva di competenze e della corrispondente assenza di poteri e responsabilità del Governo nel medesimo ambito — si sono poste rigide limitazioni allo stesso esercizio del sindacato ispettivo parlamentare nelle forme ordinariamente previste per la presentazione di atti da svolgersi in Assemblea o nelle commissioni permanenti ⁽⁷³⁾. Ulteriore elemento nel senso della soluzione adottata dalla Corte costituzionale è costituito dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa che, sulla base della natura costituzionale e politica della Commissione parlamentare, ha costantemente rigettato le richieste di sindacarne gli atti nelle sedi giurisdizionali ⁽⁷⁴⁾.

L'indirizzo espresso nella risoluzione del precedente è stato confermato in occasione di un analogo conflitto, sulla cui ammissibilità la Corte si è pronunciata con l'ordinanza 11-12 maggio 2000, n. 137. Senza sostanzialmente innovare le motivazioni addotte, essa ha ribadito la legittimazione passiva della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi quale organo competente a dichiarare definitivamente la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nella materia dell'informazione e della propaganda concernente il procedimento di referendum abrogativo, dichiarando per converso inammissibile il ricorso proposto nei confronti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni «in quanto essa, benché goda di una posizione di particolare indipendenza all'interno dell'ordinamento, esercita attribuzioni disciplinate dalla legge ordinaria, prive — al pari di quelle svolte dal preesistente Garante per la radiodiffusione e l'editoria al quale è succeduta — di uno specifico rilievo costituzionale, quindi non idonee a fondare la competenza della medesima a dichiarare definitivamente la volontà di uno dei poteri dello Stato». Attenendosi ai precedenti, puntualmente richiamati nell'ordinanza, per riprodurre le soluzioni già sperimentate, la Corte non ha ritenuto di cogliere l'occasione offerta da un ricorso congiuntamente proposto nei riguardi dei soggetti che erano venuti dapprima separatamente in causa, per aggiungere qualche ulteriore chiarimento circa le ragioni da essa ritenute scri-

minanti rispetto alla posizione di organi la cui sfera di competenze ha numerosi punti di contatto in una legislazione non sempre attenta a distinguere poteri e funzioni.

Le decisioni testé richiamate portano comunque a concludere che la capacità d'essere parte in conflitti d'attribuzione possa riconoscersi, oltre che alle Commissioni d'inchiesta, di cui si è detto nei precedenti paragrafi, a tutti gli organi bicamerali che — indipendentemente dall'esistenza di un'espressa previsione nella Costituzione o in leggi costituzionali ⁽⁷⁵⁾ — esercitino funzioni di rilievo costituzionale ad essi conferite in via esclusiva.

2.3 - I singoli parlamentari

La Corte costituzionale ha avuto infine occasione di pronunciarsi sulla legittimazione soggettiva dei parlamentari a prender parte, *uti singuli*, a conflitti d'attribuzione riguardanti le prerogative previste dall'articolo 68 della Costituzione. Sulla base della prevalente dottrina ⁽⁷⁶⁾, confermata anche dalla prassi parlamentare ⁽⁷⁷⁾, che configura gl'istituti previsti da questa disposizione costituzionale come prerogative delle Camere e non dei singoli loro membri, la Corte, investita di ricorsi per conflitto d'attribuzione individualmente proposti da un deputato, li ha giudicati inammissibili. Rilevato infatti che «l'attribuzione che può essere difesa mediante lo strumento del conflitto costituzionale è la potestà riconosciuta alla Camera di dichiarare che l'opinione espressa da un proprio componente rientra nella sfera della insindacabilità (...), sicché l'organo costituzionale legittimato a sollevare conflitto con l'autorità giudiziaria è esclusivamente la Camera d'appartenenza, e non anche il singolo parlamentare» (ordinanza 8-20 maggio 1998, n. 177) ⁽⁷⁸⁾, la Corte ha tuttavia avuto cura di precisare che il parlamentare «non rimane comunque privo di tutela in ordine alla posizione soggettiva di irresponsabilità riconosciutagli dall'art. 68, primo comma, Cost.», potendo valersi dei rimedii endoprocessuali previsti dall'ordinamento per ottenere che lo stesso organo procedente o altre istanze giurisdizionali prendano atto della deliberazione parlamentare, salva, per l'autorità giudiziaria, la facoltà di sollevare conflitto (*ibidem*) ⁽⁷⁹⁾.

La Corte non ha d'altronde tralasciato d'avvertire che la decisione, riguardando gli specifici poteri previsti dall'articolo 68 della Costituzione a tutela dell'indipendenza delle Camere, lascia impregiudicata la questione «se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato» (*ibi-*

dem). Nella successiva ordinanza 5-14 aprile 2000, n. 101, non ha tuttavia ravvisato l'indicazione di tali specifici poteri nel ricorso presentato da un deputato per asserita lesione del libero esercizio dell'attività parlamentare, derivante da ritenuto intento persecutorio che avrebbe viziato gli atti adottati dal titolare di un organo giurisdizionale, il quale non aveva considerato la partecipazione del deputato stesso ai lavori parlamentari quale legittimo impedimento a comparire in udienza, ai sensi dell'articolo 486, comma 1, del codice di procedura penale. La Corte, che con l'ordinanza n. 102 in pari data ha ammesso analogo ricorso proposto dalla Camera d'appartenenza, ha rilevato invero che «specifiche attribuzioni, in ipotesi difendibili mediante lo strumento del conflitto nei confronti dell'autorità giudiziaria (...), sono bensì dedotte dal ricorrente» con riferimento all'articolo 68 della Costituzione e al diritto-dovere di partecipare ai lavori parlamentari; nella prospettazione di quest'ultimo esse non costituiscono tuttavia elementi per individuare gli atti con riguardo ai quali è sollevato il conflitto. La libertà nello svolgimento del mandato parlamentare (che il ricorrente sembra assumere tutelata dalle norme sull'autorizzazione a procedere previste per determinati atti dall'articolo 68 della Costituzione) non assurge dunque a *causa petendi* in relazione ad atti dai quali deriverebbe l'asserita lesione, ma residua soltanto quale elemento di fatto, alla stregua del quale valutare l'asserito *furor persecutionis* del giudice procedente, la tutela contro il quale — ribadisce la Corte — deve ricercarsi negli ordinari mezzi endoprocessuali di gravame (nel cui contesto ben potrebbe sollevarsi l'eccezione d'incostituzionalità delle norme, prospettata in via subordinata dal ricorrente), non potendo impiegarsi il conflitto d'attribuzione «quale strumento generale di tutela dei diritti costituzionali, ulteriore rispetto a quelli offerti dal sistema giurisdizionale». È difficile sottrarsi all'impressione che la Corte costituzionale, così decidendo, abbia tratto partito dalla difettosa prospettazione dei ricorsi propositi, per evitare — con una motivazione formale che, attesa la concomitante dichiarazione d'ammissibilità del ricorso presentato dalla Camera, non lasciava comunque priva di tutela la situazione giuridica asseritamente lesa — d'affrontare un problema dalle implicazioni troppo vaste, non tanto sul piano della sistematica delle controversie fra poteri, quanto su quello concreto della conflittualità politica e istituzionale che potrebbe risultare da un allargamento della legittimazione soggettiva non adeguatamente controbilanciato dalla statuizione di appropriati limiti di carattere oggettivo.

L'argomento dovrà pertanto venire ripreso nel prosieguo del presente studio, laddove si tratterà dei problemi non ancora decisi da pronunzie dell'organo di giurisdizione costituzionale ⁽⁸⁰⁾.

3 - Oggetto del conflitto d'attribuzione. Cenni

Le questioni riguardanti l'oggetto del conflitto d'attribuzione esorbitano dalla materia del presente studio: se ne darà perciò soltanto sommario cenno, limitatamente agli aspetti generali che possano giovare all'inquadramento degli argomenti dei quali dovrà trattarsi in séguito.

3.1 - Oggetto: la competenza controversa o l'atto lesivo?

Sulla base del non chiarissimo disposto della legge n. 87 del 1953, la quale richiede che il conflitto verta sulla delimitazione della sfera di attribuzioni determinata, per i vari poteri, da norme costituzionali, prevedendo altresì che, in esito al giudizio, la Corte costituzionale dichiari il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione e possa annullare (ov'esso esista) l'atto viziato da incompetenza, la dottrina si è divisa fra l'opinione che individua l'oggetto del giudizio nell'accertamento della competenza, e quella che lo rinviene nella decisione sulla legittimità dell'atto ovvero del comportamento, anche omissivo, dal quale sia derivata la dedotta lesione della sfera d'attribuzioni del ricorrente. Intermedia fra le due indicate è la tesi che riconosce nel conflitto un duplice oggetto, quello primario consistente nella competenza, e quello secondario riferentesi all'atto ⁽⁸¹⁾. Rispetto al primo elemento, è pacificamente riconosciuto che, accanto ai conflitti per *vindicatio potestatis* — di carattere invero residuale, se non puramente teorico —, può esser causa di controversia la lesione della sfera d'attribuzioni lamentata dal ricorrente a motivo dell'illegittimo esercizio dell'altrui potere ⁽⁸²⁾. Avvisi diversi sono stati espressi anche circa il fondamento delle attribuzioni sulle quali può vertere il conflitto, che la legge n. 87 del 1953 vuole determinate da «norme costituzionali». Si ammette in genere che non sia richiesta la sussistenza di previsione espressa nella Costituzione o in leggi costituzionali (caso invero poco frequente), ma che tale determinazione possa rinvenirsi nei principii dell'ordinamento o in consuetudini costituzionali, o anche — con varia estensione — in norme di legge ordinaria di contenuto costituzionalmente vincolato o necessario, o comunque regolatrici di materia costituzionale ⁽⁸³⁾.

L'origine del conflitto ⁽⁸⁴⁾ può risiedere in un atto il cui contenuto o la cui semplice adozione configuri lesione della sfera d'attribuzioni di altro potere. Eventuali irregolarità formali intervenute nella procedura seguita per la comunicazione dell'atto al suo destinatario non valgono a ridurlo al rango di "atto interno", né precludono quindi la proponibilità del conflitto ⁽⁸⁵⁾.

Un atto può tuttavia anche mancare ⁽⁸⁶⁾ o venir meno — come nel caso del decreto-legge non convertito — degradando a mero comportamento ⁽⁸⁷⁾; ovvero la causa della lesione può configurarsi *ab initio* quale mero comportamento, anche omissivo ⁽⁸⁸⁾, o consistere in un fatto, pur avente rilevanza giuridica, qual è la semplice vigenza d'una norma, anche laddove il soggetto ricorrente abbia il potere di disapplicarla ⁽⁸⁹⁾. La controversia può d'altronde atteggiarsi anche nella forma del conflitto negativo. Fattispecie a questa assai prossima si è verificata nel conflitto insorto fra la Camera dei deputati e il collegio inquirente per i reati ministeriali presso il tribunale di Napoli, nel quale la Corte costituzionale, dopo averne dichiarato l'ammissibilità in sede di preliminare deliberazione osservando come la restituzione degli atti, deliberata dalla Camera con richiesta di ulteriori indagini che il collegio riteneva a sé precluse in mancanza d'autorizzazione parlamentare, determinasse arresto e stasi del procedimento e, quindi, una situazione in astratto riconducibile a lesione d'attribuzioni ⁽⁹⁰⁾, nella sentenza con cui decise il caso sottopostole, aggiunse: «[la Camera] — pur non vertendosi in un vero e proprio conflitto negativo di attribuzione, perché ciò che il collegio inquirente ritiene di non poter compiere non è in via complementare (nella prospettazione di quest'ultimo) attribuito alla Camera, né da quest'ultima rivendicato — ben può dolersi di un (assertivamente erroneo) atteggiamento abdicativo del collegio; ciò perché i due poteri sono funzionalmente coordinati di guisa che il mancato pieno dispiegarsi del primo comunque incide sull'altro, nel senso che (...) quest'ultimo viene privato, in tutto o in parte, di elementi di valutazione che altrimenti avrebbe avuto disponibili come risultanze delle indagini preliminari» ⁽⁹¹⁾. Sotto questo riguardo emerge dunque il carattere di reciprocità che si dispiegherebbe pienamente in un conflitto negativo come lesione risultante dal vicendevole deferimento delle attribuzioni contestate (una *vindicatio potestatis* inversa) all'uno da parte dell'altro potere in conflitto.

3.2 - Ammissibilità del conflitto riguardante una legge o un atto avente forza di legge

Fra le questioni riguardanti l'elemento oggettivo del conflitto riveste particolare interesse quella relativa all'impugnabilità di una legge o di un atto avente forza di legge il quale si assuma essere causa di lesione della sfera d'attribuzioni di un potere dello Stato. Mette conto ripercorrere nel suo sviluppo la giurisprudenza della Corte costituzionale a questo proposito.

Una prima statuizione, intesa — a quanto risulta dalla formulazione — ad affermare un indirizzo generale al riguardo, si rinviene nella sentenza 6-14 luglio 1989, n. 406, *Diritto*, 3, relativa al conflitto elevato dalla Corte dei conti nei confronti delle Camere per l'approvazione di una norma di legge ordinaria ritenuta lesiva di potestà risultante dall'articolo 100, secondo comma, della Costituzione (nel caso di specie, l'articolo 16 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che esclude dal controllo preventivo gli atti aventi forza di legge adottati dal Governo ai sensi degli articoli 76 e 77 della Costituzione). Dichiarando l'inammissibilità del conflitto, la Corte ritenne «che, in linea di principio, il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato non possa ritenersi dato contro una legge o un atto equiparato». Essa addusse al proposito tre motivi, di diseguale natura e valore. Richiamò dapprima, con un'argomentazione il cui carattere d'opportunità "politica" è stato fondatamente criticato dai commentatori ⁽⁹²⁾, la «ragionevole esigenza di bilanciare la relativa latitudine della cerchia degli organi abilitati al conflitto fra poteri (...) con una più rigorosa delimitazione dell'ambito oggettivo del conflitto stesso». Segnalò quindi — senza per altro annettervi rilievo dirimente — la difficoltà di coordinare l'esercizio dei poteri d'annullamento degli atti invasivi con le forme e gli effetti temporali stabiliti per le pronunzie d'illegittimità costituzionale risultanti dal giudizio in via incidentale sugli atti aventi forza di legge ⁽⁹³⁾. Ma soprattutto indicò come principale motivo dell'asserita impossibilità di sottoporre atti di tal natura al sindacato in sede di conflitto d'attribuzione l'incompatibilità di un'ipotesi siffatta con il sistema di garanzia costituzionale «che, per quanto concerne la legge (e gli atti equiparati), è incentrato nel sindacato incidentale». Ad avviso della Corte, quest'assetto deriverebbe da una consapevole scelta del costituente nel senso della preminenza della legge e degli atti ad essa equiparati, che sarebbero perciò assistiti da un particolare favore per la loro operatività, e la cui costituzionalità, in quanto riferiti al più alto livello di rappresentatività politica generale, dovrebbe essere verificata «nel loro impatto sociale, cioè nella loro (concreta) incidenza sugli interessi reali».

Con queste considerazioni, la Corte intese rispondere al rilievo, avanzato nella memoria illustrativa presentata dalla Corte dei conti, secondo cui «in un sistema caratterizzato dalla centralità del Parlamento e dalla preminenza della legge sugli altri atti dei pubblici poteri, l'istituto dei conflitti assume un suo significato politico-istituzionale solo se consente ai poteri diversi dal legislativo di rivolgersi alla Corte per la tutela delle attribuzioni lese anche da atti di carattere legislativo, allo scopo di rie-

quilibrare a loro vantaggio l'ordine delle competenze eventualmente violate [*leg.*: violato]» ⁽⁹⁴⁾.

L'organo di giurisdizione costituzionale si mostrava invero consapevole del rischio insito in questa decisione, la possibilità cioè che, proprio al massimo livello delle norme d'organizzazione disciplinanti le competenze dei pubblici poteri, avessero a prodursi quelle che la sentenza felicemente qualificava «zone franche d'incostituzionalità» ⁽⁹⁵⁾, indicando tuttavia, da un lato, rimedii *de iure condendo*, dall'altro una soluzione orientata al caso concreto, ossia la possibilità di un'eccezione in via incidentale, «non (...) incompatibile con l'entrata in vigore della norma fatta oggetto di conflitto», da avanzarsi in sede di controllo su regolamenti e atti amministrativi attuativi o esecutivi del decreto legislativo non sottoposto a registrazione: con l'effetto di rinviare comunque il controllo di costituzionalità (e l'eventuale rimozione del *vulnus* alle attribuzioni del ricorrente) ad un momento successivo e puramente eventuale, ben potendo darsi atti normativi del Governo, aventi forza di legge, che non avbisognino di subordinati strumenti per la loro attuazione o esecuzione.

Nondimeno, dopo aver negato che l'atto legislativo potesse farsi oggetto di conflitto, la Corte concedeva di poterne verificare la legittimità costituzionale sia in quanto esso costituisse il presupposto per il comportamento, asseritamente lesivo, che vi dava applicazione, sia in quanto rappresentasse uno dei parametri alla stregua dei quali determinare l'ambito delle attribuzioni contestate. Infatti, dichiarato ammissibile il conflitto contestualmente elevato dalla Corte dei conti contro il Governo per la mancata sottoposizione di un decreto legislativo al controllo di legittimità, essa esaminava il disposto dell'articolo 100, secondo comma, della Costituzione, giungendo soltanto attraverso ciò a escludere la necessità di sollevare dinanzi a se stessa (come chiesto in via subordinata dal ricorrente) eccezione di costituzionalità relativamente alla norma di legge ⁽⁹⁶⁾.

In successive occasioni, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare — e infine di modificare sostanzialmente ⁽⁹⁷⁾ — il proprio orientamento sul punto. Nella sentenza 10 maggio 1995, n. 161, *Diritto*, 3 ⁽⁹⁸⁾, riguardante un conflitto fra il comitato promotore di un referendum abrogativo e il Governo a causa dell'emanazione d'un decreto-legge (non ancora convertito dalle Camere), la Corte respinse infatti l'eccezione d'inammissibilità proposta in base alla natura dell'atto. A ciò la Corte si risolse in considerazione della possibilità che il provvedimento d'urgenza, ancorché destinato a perdere efficacia *ex tunc* in caso di mancata conversione in legge, fosse comunque idoneo a determinare in via di fatto,

nella sua provvisoria vigenza, lesioni irreparabili di diritti fondamentali dei ricorrenti, condizionando lo svolgimento della campagna referendaria. In ragione di tale eventualità, la Corte ritenne giustificato riconoscere «la possibilità di utilizzare nei confronti del decreto-legge lo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato come controllo da affiancare al sindacato incidentale», escludendo che tale estensione comportasse rottura dell'unitarietà del regime che presiede al controllo sulla costituzionalità delle leggi — ciò che rappresentava, come si è visto, il motivo principe del diniego precedentemente opposto — in ragione della «natura particolare» del decreto-legge. Tuttavia, traendo partito da una riserva esplicitamente (sebbene oscuramente) formulata nell'antecedente sentenza ⁽⁹⁹⁾, la Corte non si limitò ad ammettere l'impugnabilità dei decreti-legge, ma, riconoscendo che effetti pregiudizievoli del pari irreparabili sono «suscettibili di manifestarsi non soltanto attraverso l'impiego della decretazione d'urgenza», si spinse a indicare le «situazioni particolari» nelle quali lo strumento del conflitto può essere impiegato anche nei confronti della legge e del decreto legislativo. Tali situazioni particolari — identificate nell'attitudine «a comprimere diritti fondamentali (e in particolare diritti politici), a incidere sulla materia costituzionale, a determinare situazioni non più reversibili né sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma» — furono richiamate dalla Corte nell'ordinanza 19-31 ottobre 1995, n. 480 ⁽¹⁰⁰⁾, che dichiarò inammissibile un ricorso avente riferimento a un decreto-legge convertito in legge, non ravvisando nel caso concreto la ricorrenza di alcuna delle condizioni sopra dette, il cui elenco, allo stato della giurisprudenza costituzionale, risultava quindi tassativo, unitamente alla condizione per cui il conflitto debba rappresentare il solo strumento azionabile per la «difesa immediata ed efficace» delle attribuzioni lese.

La sentenza n. 161 del 1995 mostra, d'altronde, come la Corte, amMESSO il conflitto sul piano oggettivo, non si sia potuta esimere dal valutare i motivi di ricorso ⁽¹⁰¹⁾ nelle medesime forme impiegate per il sindacato sulla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge ⁽¹⁰²⁾ applicando i criterii elaborati in tale ambito, e giungendo così a dichiarare l'esito del giudizio con formula che denuncia la natura composita del procedimento instaurato: «In conseguenza della sua irragionevolezza ed eccessività, la disposizione in esame viene pertanto a ledere la sfera di attribuzioni spettanti ai sensi dell'articolo 75 Cost. ai ricorrenti, e va, di conseguenza, annullata» (*Diritto*, 6).

Ulteriori aperture si sono potute ravvisare nella sentenza 14-22 dicembre 1995, n. 515, *Diritto*, 2, la quale ha precisato che l'attitudine

lesiva può riscontrarsi «in qualunque atto che, a prescindere dalle sue caratteristiche intrinseche o dal suo regime o valore tipico, attenti all'integrità di uno dei soggetti o poteri indicati nell'articolo 134 Cost., determinando una illegittima compressione delle attribuzioni di uno di essi, attraverso l'illegittima espansione ovvero l'illegittimo esercizio dei poteri dell'altro».

In ragione dell'opportunità di riconsiderare la questione, la Corte, con l'ordinanza 7-16 luglio 1999, n. 323, ha dichiarato ammissibile un nuovo conflitto sollevato dalla Corte dei conti in relazione al contenuto di decreti legislativi limitanti il proprio potere di controllo sulla gestione finanziaria di enti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria. In esito a ciò, essa è pervenuta a ridurre entro ristretti limiti la portata dell'affermazione dalla quale era partita la propria giurisprudenza nel 1989: decidendo infatti tale conflitto con la sentenza 14-23 dicembre 1999, n. 457, *Diritto*, 2 (^{102-bis}), essa ha chiarito che «a differenza della giurisdizione costituzionale sulla legittimità delle leggi, il cui ambito è determinato in relazione ai tipi di atti assoggettabili al giudizio, la giurisdizione costituzionale sui conflitti è determinata in relazione alla natura dei soggetti che confliggono e delle loro competenze la cui integrità essi difendono», onde il conflitto d'attribuzione «non è giudizio sulla legittimità di atti (anche se, a seconda dell'esito del giudizio stesso, può conseguire l'annullamento dell'atto lesivo) ma è garanzia dell'ordine costituzionale delle competenze». Dell'originariamente affermata inammissibilità del conflitto quale deroga alla centralità del sindacato incidentale nel giudizio sulle leggi rimane soltanto la chiara affermazione del carattere residuale che in quest'ambito esso deve mantenere: «dal valore, sì generale (rispetto alle leggi e agli atti equiparati), ma al contempo specifico (rispetto alla generalità degli atti) del giudizio incidentale sulle leggi deriva (...) soltanto che deve escludersi, nella normalità dei casi, l'esperibilità del conflitto tutte le volte che la legge, dalla quale, in ipotesi, deriva la lesione delle competenze, sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale». La Corte ha confermato quest'indirizzo con l'ordinanza 17-27 gennaio 2000, n. 23, nella quale ha dichiarato ammissibile un analogo conflitto sollevato nei riguardi del Governo dal giudice contabile per ritenuta menomazione della propria funzione di controllo.

3.3 - Il criterio della prospettazione

Vuole in ultimo segnalarsi come il criterio assunto dalla Corte costituzionale per valutare l'ammissibilità del conflitto sul piano oggettivo,

con particolare riguardo all'aspetto dell'interesse a ricorrere, sia quello della prospettazione fattane dalle parti (e segnatamente dal ricorrente) ⁽¹⁰³⁾: nel senso cioè, che la *causa petendi* dev'essere rappresentata dal ricorrente in termini tali che, ove siano esatti, configurino una lesione della sfera d'attribuzioni costituzionali che questo rivendica o che comunque afferma spettare a sé medesimo. Su tale base, la Corte ha ammesso la legittimazione del Presidente della Repubblica e delle Camere, sorti a tutela delle rispettive prerogative d'autonomia contabile contro le pretese avanzate dalla Corte dei conti, ancorché gli atti di quest'ultima avessero a destinatarii non già gli organi costituzionali, ma i loro tesoriere, a causa della menomazione che gli organi stessi ritenevano derivarne, osservando che «tale prospettazione è sufficiente a dimostrare che "esiste la materia di un conflitto"» ⁽¹⁰⁴⁾.

La ragione di ciò emerge con evidenza ove si consideri che la valutazione sull'ammissibilità — sia in sede di previa delibazione, sia nella fase del giudizio — ha carattere preliminare, né può vertere sull'effettiva spettanza delle attribuzioni o sulla sussistenza della lamentata menomazione delle stesse, nella quale versa l'accertamento, logicamente e cronologicamente successivo, di competenza della Corte. Questa, pertanto, non può che riferirsi alle motivazioni addotte dal ricorrente, le quali esprimono, del resto, il motivo sulla cui base si è determinata la volontà del medesimo rispetto al promovimento del giudizio. Esse esauriscono quindi il loro effetto nella fase della valutazione circa l'ammissibilità; talché le "opposte prospettazioni" avanzate dalle parti non hanno impedito all'organo giudicante di riunire i giudizi su due speculari conflitti insorti fra i medesimi organi relativamente a una stessa vicenda processuale ⁽¹⁰⁵⁾; né potrebbero precludere alla Corte la facoltà di rideterminare l'«area del conflitto» sulla base di fatti sopravvenuti ⁽¹⁰⁶⁾ o di un più esatto apprezzamento degli elementi dedotti dal ricorrente ⁽¹⁰⁷⁾.

4 - Il Parlamento e le Camere: alcune questioni aperte

Nelle precedenti sezioni si è richiamato per sommi capi lo *status quaestionis* relativamente agli aspetti per i quali esistono più o meno consolidati indirizzi nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Tenendo in considerazione il quadro così delineato, si accennerà ora ad alcuni problemi segnalati dalla dottrina relativamente alla legittimazione degli organi e dei soggetti parlamentari, anche in relazione a particolari oggetti di controversia.

4.1 - *Il Parlamento in seduta comune quale parte nei conflitti d'attribuzione.*

Nel testo della Carta costituzionale, il vocabolo Parlamento, com'è noto, si rinviene in due accezioni: nell'una, il termine designa il complesso formato dalle due Camere (articolo 55, primo comma), venendo in sostanza a significare il «potere legislativo» soggettivamente inteso, e ricorre, in particolare, nelle disposizioni che, avendo riferimento ad attribuzioni o prerogative comuni a entrambi gli organi, disciplinano lo *status* dei loro componenti (articoli 67, 68 e 69); nell'altra accezione, esso indica il collegio — denominato Parlamento in seduta comune — composto ordinariamente dai membri dell'una e dell'altra Camera, al quale oramai generalmente si riconosce natura di organo terzo rispetto alle due Camere ⁽¹⁰⁸⁾. A quest'organo la Costituzione conferisce competenze tipiche e tassativamente determinate, prevedendo, all'articolo 55, primo comma, che esso si riunisca nei soli casi espressamente stabiliti da norme costituzionali.

È evidente che, in relazione alle sue attribuzioni e alle prerogative strumentali al loro libero esercizio — rispetto alle quali, in virtù dell'esclusiva titolarità che gli compete, esso dichiara definitivamente la volontà del «potere legislativo» —, al Parlamento in seduta comune non può non riconoscersi qualità di soggetto legittimato ad esser parte in conflitti d'attribuzione. Un'ipotesi di conflitto — sulla cui assimilabilità al conflitto d'attribuzione valgono rilievi analoghi a quelli già formulati per il caso previsto dall'articolo 13 della legge n. 20 del 1962 ⁽¹⁰⁹⁾ — è espressamente contemplata dall'articolo 10, comma 2, della legge 5 giugno 1989, n. 219, a norma del quale l'autorità giudiziaria può sollevare conflitto contro il Parlamento in seduta comune, trasmettendo alla Corte costituzionale gli atti del procedimento penale su fatti in cui ravvisi la sussistenza di alcuna delle ipotesi di reato presidenziale indicate dall'articolo 90 della Costituzione, qualora il Parlamento abbia invece dichiarato la propria incompetenza ⁽¹¹⁰⁾.

Sembra invece da escludersi la possibilità di riconoscere nel Parlamento in seduta comune il titolare della legittimazione soggettiva al conflitto ove questo verta su attribuzioni connesse alle funzioni esercitate collettivamente (come per la funzione legislativa) o distintamente (come per le funzioni d'indirizzo e di controllo) dalle singole Camere. Proprio in ragione della tipicità e tassatività delle competenze attribuite, deve infatti negarsi che spetti a quest'organo dichiarare definitivamente la volontà del «potere legislativo» relativamente a funzioni estranee alla propria sfera di competenza.

Ipotesi diverse di legittimazione attiva del Parlamento in seduta comune sono state avanzate dalla dottrina relativamente alla possibilità di conflitto con il Governo circa la spettanza del potere di dichiarare l'impedimento permanente del Presidente della Repubblica per gli adempimenti previsti dall'articolo 86, secondo comma, della Costituzione ⁽¹¹¹⁾, ovvero con le Camere per l'approvazione di legge lesiva delle proprie competenze ⁽¹¹²⁾. Quale soggetto passivo, il Parlamento in seduta comune potrebbe esser parte in un conflitto elevato dalla Corte costituzionale per la mancata elezione dei giudici che spetta ad esso nominare, qualora l'omissione, determinando la riduzione del collegio al di sotto del numero di membri richiesto per il suo funzionamento dall'articolo 16, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, pregiudicasse l'esercizio delle funzioni della Corte medesima. Altra ipotesi di conflitto con la Corte costituzionale per comportamento omissivo potrebbe poi verificarsi qualora il Parlamento, deliberata la messa in stato d'accusa a carico del Presidente della Repubblica, non compisse poi gli atti necessari per sostenerla ⁽¹¹³⁾. In relazione ad entrambi i casi, è tuttavia difficile immaginare quale potrebbe essere il contenuto (dichiarativo) o l'effetto della sentenza, attesi il carattere omissivo del comportamento impugnato e l'impossibilità per l'organo giudicante di imporne efficacemente la cessazione o di prevedere l'esercizio di poteri sostitutivi. La sanzione politica — per altro del tutto indipendente dall'instaurazione e dall'esito del conflitto — potrebbe risiedere nello scioglimento delle Camere ad opera del Presidente della Repubblica.

4.2 - *Le singole Camere quali parti nei conflitti d'attribuzione*

Gli studiosi, sia nel contesto di ricerche espressamente rivolte ad illustrare il funzionamento del sistema di garanzie costituzionali nel quale s'inserisce l'istituto del conflitto d'attribuzione, sia incidentalmente nell'ambito di studi riguardanti altro oggetto, hanno indicato copioso numero d'ipotetiche fattispecie di conflitto, riferibili alle diverse funzioni svolte dalle Assemblee parlamentari. Su queste — senza pretesa d'eshaustività — si volgerà ora l'attenzione, non senza aver previamente avvertito che molte di queste ipotesi appaiono di assai difficile realizzazione pratica, così per la tendenza degli organi politici a risolvere politicamente le controversie cui siano interessati, come per il rapporto fiduciario che intercorre fra le Camere e il principale soggetto di esse potenzialmente antagonista, il Governo ⁽¹¹⁴⁾.

4.2.1 - *Legittimazione attiva e passiva per conflitti attinenti alla funzione legislativa. Le petizioni*

Rinviando alla successiva sezione l'approfondimento di alcuni problemi che potrebbero prospettarsi in rapporto all'esercizio del potere governativo di porre in essere atti aventi forza di legge, si considererà in primo luogo un caso di possibile conflitto sollevabile dalle Camere nell'ipotesi di violazione della riserva di legge, che potrebbe concretarsi qualora l'esecutivo pretendesse di regolare con atto normativo di livello secondario materie che la Costituzione riservi — in forma assoluta o relativa — alla disciplina legislativa ⁽¹¹⁵⁾. La controversia assumerebbe carattere intermedio fra il conflitto da menomazione e la *vindicatio potestatis*: se infatti, da un lato, l'esercizio della potestà regolamentare non è di per sé in grado d'interferire con l'esercizio della funzione legislativa, pur comportando lo straripamento del potere in un ambito oggettivo riservato agli organi di quest'ultima titolari, è vero d'altronde che proprio sulla spettanza del potere di porre la disciplina relativa a tale ambito verterebbe la rivendicazione degli organi parlamentari, non certamente sulla titolarità del potere di disporre dello strumento normativo indebitamente impiegato dal Governo fuori della sfera propria. Il ricorso alla Corte costituzionale mediante elevazione del conflitto non avrebbe alternative, in quest'evenienza, né potrebbero opporvisi le argomentazioni avanzate per escludere o limitare la proponibilità di conflitti vertenti su atti legislativi: l'atto normativo secondario, com'è noto, non è infatti assoggettabile a controllo di costituzionalità mediante il ricorso in via incidentale (che d'altronde le Camere non potrebbero promuovere, mancando un giudizio *a quo*); mentre l'impugnazione in sede giurisdizionale amministrativa — anche astraendo dall'impossibilità d'impugnare *ex se* provvedimenti amministrativi di contenuto normativo generale e dalla difficoltà di configurare l'attribuzione delle Camere come interesse attualmente e concretamente leso ⁽¹¹⁶⁾ — risponde comunque a un fine diverso, quello cioè di tutelare l'interesse alla legittimità dell'azione amministrativa e non una sfera di attribuzioni costituzionali posta direttamente a presidio dei poteri che di queste sono titolari, e per la cui garanzia l'ordinamento appresta come strumento proprio e specifico il conflitto d'attribuzione.

Ancora all'ambito della funzione legislativa si ricondurrebbero eventuali conflitti fra le Camere e l'esecutivo in caso di difforme giudizio circa la riconducibilità di determinati trattati internazionali alle categorie per la cui ratifica l'articolo 80 della Costituzione prescrive l'autorizza-

zione parlamentare ⁽¹¹⁷⁾. Una possibilità di controllo in tal senso è stata introdotta dalla legge 11 dicembre 1984, n. 839, la quale, all'articolo 4 ⁽¹¹⁸⁾, ha previsto che il Governo debba comunicare alle Presidenze delle Assemblee parlamentari, entro un mese dalla sottoscrizione, «tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni estere, trattati, convenzioni, scambi di note, accordi ed altri atti comunque denominati». In previsione di ciò, era stato rilevato che «in questo modo il Parlamento è posto nelle condizioni di far valere le proprie attribuzioni e di esercitarle compiutamente, e gli eventuali conflitti, il cui numero e la cui rilevanza può presumersi risulterebbero concretamente ridotti e contenuti, sia per l'efficacia di dissuasione di tale procedimento, sia in virtù del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare, troverebbero nell'ordinamento i mezzi per una corretta composizione» ⁽¹¹⁹⁾.

Alla violazione di una norma costituzionale non direttamente riferibile a una potestà delle Camere si riconduce l'ipotesi di conflitto con il Presidente della Repubblica nell'eventualità che questi non proceda alla promulgazione di una legge nel termine di un mese, stabilito dall'articolo 73, primo comma, della Costituzione ⁽¹²⁰⁾. Non è dubbio, tuttavia, che l'omissione, in quanto idonea a negare efficacia — temporaneamente o definitivamente — al deliberato delle Camere, sarebbe comunque lesiva delle attribuzioni costituzionali di queste ultime, e giustificerebbe quindi il ricorso alla Corte costituzionale.

A quest'ipotesi si potrebbe assimilare il rinvio alle Camere di un disegno di legge di conversione nell'imminenza dello scadere del termine d'efficacia del decreto-legge, qualora il potere presidenziale — che parte della dottrina aveva escluso potersi esplicare sulle leggi di conversione di provvedimenti d'urgenza ⁽¹²¹⁾ — fosse esercitato in modo da causarne inevitabilmente la decadenza, ponendo nel nulla la deliberazione parlamentare sulla conversione. Il caso è invero assai dubbio, poiché non può negarsi che anche in tale evenienza il Presidente della Repubblica si limiterebbe ad esercitare il potere conferitogli dall'articolo 74, primo comma, della Costituzione, senza formalmente discostarsi dal modo in cui esso è positivamente disciplinato nella Carta costituzionale: la norma infatti gli consente di determinare, mediante il rinvio, la completa novazione del procedimento parlamentare, e soltanto per un fatto estrinseco, ancorché necessario — la connessione fra decreto-legge e disegno di legge di conversione —, tale novazione viene a comportare, con il venir meno del decreto-legge, la cancellazione del corrispondente disegno di legge di conversione dall'ordine del giorno della Camera cui è

presentato. Del resto, l'atto presidenziale non vulnera in alcun modo il conseguente potere delle Camere di provvedere, ai sensi dell'articolo 77, terzo comma, della Costituzione, alla regolazione degli effetti prodottisi ed eventualmente alla riproduzione della disciplina contenuta nel decreto-legge in altro atto legislativo. Il caso si è comunque ripetutamente verificato ⁽¹²²⁾, senza che le Assemblée parlamentari abbiano denunciato la lesione di proprie attribuzioni: il problema potrebbe tuttavia porsi in termini diversi dopo che la Corte costituzionale, con la sentenza 17-24 ottobre 1996, n. 360, ha sancito il divieto di reiterazione dei provvedimenti d'urgenza decaduti per mancata conversione.

La reazione delle Assemblée legislative attraverso il conflitto d'attribuzione è stata infine ipotizzata per il caso in cui, con abuso dei poteri d'interpretazione, un organo giurisdizionale applicasse una disposizione di legge in maniera tale da privarla di qualunque efficacia precettiva o normativa, ad esempio asserendone il carattere meramente programmatico laddove invece gli organi legislativi ne ritenessero incontestabile la diretta applicabilità ⁽¹²³⁾. Similmente si è adombrata la possibilità di conflitto fra il potere legislativo e la Corte costituzionale nel caso in cui questa esercitasse funzione creativa di diritto attraverso un uso improprio delle sue attribuzioni nel giudizio sulla legittimità degli atti legislativi ⁽¹²⁴⁾.

Venendo alle ipotesi di conflitto che vedrebbero le Camere in veste di parti passive, speculare a quello da ultimo descritto sarebbe il caso in cui l'autorità giurisdizionale lamentasse la lesione della propria sfera d'attribuzioni in conseguenza d'una legge la quale incidesse in modo diretto sullo *status* o sulla costituzione del giudice ovvero sulla giurisdizione e il suo esercizio ⁽¹²⁵⁾, ad esempio revocando una sentenza ⁽¹²⁶⁾ o introducendo, nella forma dell'interpretazione autentica, una sostanziale modificazione legislativa retroattivamente efficace, con l'effetto di mutare un orientamento giurisprudenziale escludendone l'applicabilità nei giudizi non ancora conclusi da pronunzie definitive ⁽¹²⁷⁾. Sulla base di quanto deciso dalla Corte costituzionale con l'ordinanza 18-25 luglio 1997, n. 278, che ha dichiarato inammissibile il conflitto sollevato da un'autorità giurisdizionale per l'estinzione di giudizi pendenti disposta mediante legge, ritenendo in questo caso rimedio appropriato la questione incidentale di legittimità costituzionale, sembra tuttavia probabile che ipotesi di quest'ultimo tipo debbano ritenersi oramai escluse, proprio in considerazione del fatto che l'organo giudiziario non abbisogna di valersi dello strumento residuale rappresentato dal conflitto d'attribuzione. Al medesimo orientamento appare ispirata l'ordinanza 8-19

giugno 2000, n. 211, con cui la Corte ha escluso l'ammissibilità del conflitto sollevato nei riguardi del Governo da un organo giurisdizionale per una disposizione — contenuta in decreto legislativo — che, in quanto asseritamente diretta a incidere su situazioni concretamente in essere sostituendo *ex nunc* clausole contrattuali, avrebbe invaso la sfera della giurisdizione nel dirimere un contenzioso già in atto. Alla dichiarazione d'inammissibilità la Corte è giunta rilevando che lo strumento proprio con cui il giudice può sottoporre la legge al controllo di costituzionalità è la questione in via incidentale (praticabile, nel caso di specie, esistendo il giudizio *a quo*). Potrebbe ritenersi che essa avesse così implicitamente negato l'attinenza del caso concretamente sottoposto alla «garanzia dell'ordine costituzionale delle competenze». Deve tuttavia considerarsi che la motivazione dell'ordinanza sembra far perno piuttosto sull'aspetto soggettivo (nel senso dell'adeguatezza e della proprietà dello strumento scelto dal ricorrente rispetto alle circostanze fattuali nelle quali si trova allorché denuncia la ritenuta lesione). Poiché d'altronde — secondo consolidata giurisprudenza — il giudice è legittimato al conflitto soltanto relativamente a quanto attiene alle funzioni giurisdizionali; e poiché in tal caso sempre si darà l'esistenza di un giudizio *a quo* — per cui possa risultare fondata e rilevante l'eccezione di costituzionalità proponibile in via incidentale —, dovrebbe derivarne per necessaria conclusione la teorica impossibilità del conflitto dianzi descritto ⁽¹²⁸⁾.

Parimenti simmetrica alla già discussa ipotesi di violazione della riserva di legge sarebbe l'eventualità — per altro difficilmente configurabile, qualora si neghi, con la prevalente opinione dottrinale ⁽¹²⁹⁾, l'esistenza nell'ordinamento costituzionale di una riserva assoluta di competenza amministrativa o regolamentare in favore dell'esecutivo — di un conflitto promosso dal Governo contro un atto legislativo che ne comprima indebitamente la potestà regolamentare o la discrezionalità amministrativa ⁽¹³⁰⁾.

Una particolare ipotesi di conflitto con il Governo è stata formulata in rapporto alle disposizioni dell'articolo 96-*bis*, comma 3, del Regolamento della Camera, il quale, nel testo modificato con deliberazione del 24 settembre 1997, consente che sui disegni di legge di conversione di decreti-legge sia presentata una questione pregiudiziale da sottoporre alla deliberazione dell'Assemblea entro un termine fisso e separatamente dalla discussione sul disegno di legge. Si è suggerito infatti che, qualora — annettendosi all'approvazione della questione pregiudiziale significato di reiezione del progetto — si volesse far derivare, contro la prassi parlamentare fin qui osservata, l'effetto di temporanea improcedibilità,

previsto dall'articolo 72, comma 2, del medesimo Regolamento, per il disegno di legge di conversione di un successivo decreto-legge che (su differenti presupposti, in ossequio alla sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996) reiterasse le disposizioni del precedente, il Governo potrebbe tutelare in sede di conflitto la potestà ad esso spettante in forza dell'articolo 77 della Costituzione contro la denegata assegnazione del disegno di legge presentato ⁽¹³¹⁾.

Un'ulteriore ipotesi di conflitto potrebbe derivare dalla disposizione dell'articolo 24, comma 3, del Regolamento della Camera, che esclude possa destinarsi all'esame dei disegni di legge di conversione più della metà del tempo disponibile in ciascun calendario dei lavori ⁽¹³²⁾: qualora la norma fosse applicata in maniera da precludere l'iscrizione del disegno di legge di conversione di un decreto-legge nel calendario dei lavori della Camera, rendendo impossibile la deliberazione parlamentare entro il termine stabilito dalla Costituzione, essa potrebbe fondatamente ritenersi, in tale interpretazione, lesiva delle attribuzioni spettanti al Governo in materia di decretazione d'urgenza, e dunque suscettibile di venire dedotta quale causa di conflitto.

Queste ipotesi sollevano il problema della sindacabilità dei regolamenti parlamentari, che la Corte costituzionale ha escluso, come è noto, dal novero degli atti impugnabili in via incidentale ⁽¹³³⁾. Si è sostenuto d'altronde che l'orientamento negativo assunto dalla Corte medesima circa l'impugnabilità di atti aventi forza di legge in sede di conflitto d'attribuzione precluderebbe la possibilità di fare oggetto di tali conflitti disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari, in quanto fonti comunque pariordinate alla legge e aventi eguale forza ⁽¹³⁴⁾. La motivazione non sembra cogente. Nella sentenza 6 maggio 1985, n. 154, la Corte costituzionale fece astrazione da ogni rilievo circa la posizione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti, argomentandone la sottrazione al giudizio di costituzionalità in ragione dell'essere questi espressione dell'autonomia costituzionale di ciascuna Camera, cui esclusivamente spetta deliberarne, abrogarne e modificarne il contenuto. Certamente, su questi fondamenti, la Corte costituzionale non potrebbe incidere direttamente su norme dei regolamenti parlamentari, e sarebbe quindi inammissibile un conflitto che tali norme avesse ad oggetto; ma, a ben vedere, l'oggetto del giudizio non cadrebbe necessariamente sull'intangibile norma regolamentare, ben potendosi impugnare l'atto di essa applicativo, configurantesi come causa immediata e diretta della lesione attuale lamentata dal ricorrente. Vero è che la Corte costituzionale ha riconosciuto — fin dalla sentenza 3 marzo 1959, n. 9, *Diritto*, 2

— che per l'interpretazione del Regolamento parlamentare «è da ritenersi decisivo l'apprezzamento della Camera» ⁽¹³⁵⁾; tuttavia, proprio la considerazione dell'ambito di sindacabilità dell'*interna corporis acta* spettante alla Corte a tenore della notissima sentenza testé citata autorizza a concludere che possa venire assoggettata al giudizio di essa un'interpretazione di norme regolamentari limitatamente agli effetti che vengano prospettati come lesivi delle attribuzioni costituzionali di altro potere dello Stato: con la conseguenza che, a séguito dell'accertamento della lesione, la Corte potrebbe annullare — ai sensi dell'articolo 38 della legge n. 87 del 1953 — non già la norma regolamentare, bensì l'atto illegittimo adottato in applicazione di questa, restando nella libera disponibilità della competente Assemblea parlamentare ogni decisione su conseguenti iniziative circa la modificazione della norma o la sua interpretazione in senso compatibile con l'equilibrio costituzionale fra i poteri dello Stato.

Per quanto riguarda le attribuzioni del Presidente della Repubblica, si era ipotizzata l'eventualità di una *vindicatio* avente ad oggetto il potere di determinare l'ambito d'applicazione di un provvedimento d'amnistia ⁽¹³⁶⁾: nondimeno, la possibilità è venuta meno a séguito della riforma dell'articolo 79 della Costituzione, operata dalla legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1, che ha trasferito alle Camere il potere di concedere l'amnistia e l'indulto con legge da approvarsi a maggioranza qualificata, eliminando la ripartizione di poteri fra il Parlamento e il Capo dello Stato, che caratterizzava l'originaria disciplina costituzionale dell'istituto e poteva rappresentare occasione di conflitto.

Possibili casi di conflitto riguardanti le attribuzioni della Corte costituzionale ⁽¹³⁷⁾ sono stati prospettati sia rispetto all'eventualità che sia approvata una legge lesiva di prerogative di quest'organo ⁽¹³⁸⁾, sia — in termini più problematici — rispetto all'evenienza che il legislatore ometta di emanare norme necessarie ad attuare le direttive poste da una sentenza della Corte stessa ⁽¹³⁹⁾. Sembra tuttavia difficile determinare in quale fattispecie concreta possa darsi il caso, certamente non riconducibile a quelli in cui la Corte, prima di far luogo a decisioni che produrrebbero grave vuoto legislativo, rivolge al legislatore un monito a provvedere: in questo caso, infatti, l'inerzia del Parlamento non pregiudica in alcun modo l'esercizio dei poteri dell'organo di giurisdizione costituzionale, che, investito nuovamente della questione, potrà certamente dichiarare l'incostituzionalità della norma. Dovrebbe trattarsi invece di ipotesi in cui l'efficacia della sentenza (una sentenza additiva di principio?) sia condizionata a scelte libere del legislatore, all'esercizio della cui discrezionalità politica non si vede come la Corte potrebbe sostituirsi

senza a sua volta esorbitare dalla sfera delle proprie competenze. È palese che un'eventualità siffatta solleva questioni gravissime sia rispetto al contenuto delle sentenze della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi ⁽¹⁴⁰⁾, sia rispetto alla posizione dell'organo quale giudice e parte nei giudizi sui conflitti d'attribuzione, sia, infine, rispetto alla stessa determinazione dell'oggetto del conflitto, atteso che, a norma dell'articolo 137, terzo comma, della Costituzione, contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione ⁽¹⁴¹⁾.

Sembra infine da escludersi la possibilità di un conflitto d'attribuzione fra la Corte e le Camere per l'approvazione d'una legge che riproducesse disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime. La nuova legge non ponendosi in formale rapporto di continuità con il precedente atto abrogato, la sua approvazione configurerebbe infatti un distinto caso d'inosservanza delle stesse norme costituzionali in forza delle quali era illegittima la precedente, non già una violazione del giudicato risultante dalla sentenza della Corte costituzionale ⁽¹⁴²⁾, la quale dunque non avrebbe motivo di doglianza, l'atto delle Camere non producendo alcun effetto sull'esistenza, sul contenuto o sull'efficacia della sentenza da essa emanata.

Riconosciuta la legittimazione dei promotori di *referendum* a proporre conflitto d'attribuzione, acquistava concretezza l'ipotesi, avanzata in dottrina, d'una controversia originata da legge che ripristinasse il contenuto di norme abrogate a séguito dell'espressione del corpo elettorale ⁽¹⁴³⁾: questione che coinvolgeva per altro il complesso problema della durata temporale da ascrivere agli effetti risultanti dall'approvazione di un referendum abrogativo, i quali — ove anche l'espressione del corpo elettorale produca vincoli rilevanti sul piano giuridico — non si estenderanno certamente a precludere o condizionare *sine die* l'esercizio del potere degli organi legislativi ⁽¹⁴⁴⁾. La Corte costituzionale, dapprima con l'ordinanza 6-27 luglio 1988 ⁽¹⁴⁵⁾, indi con l'ordinanza 9-14 gennaio 1997, n. 9, ha tuttavia precisato che la titolarità dei poteri attribuiti ai promotori si esaurisce con la proclamazione dell'esito del referendum e l'abrogazione delle disposizioni che ne formavano l'oggetto, né costituisce questi ultimi in permanente comitato di controllo sulle disposizioni successivamente emanate dal legislatore, soggette anche sotto l'aspetto del ritenuto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale ⁽¹⁴⁶⁾.

Restano da considerare, infine, due ulteriori ipotesi riguardanti atti d'iniziativa popolare.

Si è esclusa, da parte di autorevole dottrina, la possibilità di riconoscere legittimazione al conflitto, in qualità di potere dello Stato, agli elettori che, a norma dell'articolo 71, secondo comma, della Costituzione, abbiano presentato un progetto di legge d'iniziativa popolare ⁽¹⁴⁷⁾. La conclusione è da condividersi, relativamente alla spettanza di potestà ulteriori rispetto a quelle che abbiano diretta e necessaria connessione con l'atto di presentazione, in quanto l'esercizio del potere d'iniziativa non determina in favore dei soggetti che costituzionalmente ne sono titolari l'insorgere di alcuna pretesa giuridicamente azionabile ad ottenere dagli organi parlamentari lo svolgimento di una conseguente attività ⁽¹⁴⁸⁾. Diversamente sembra doversi ritenere per quanto attiene alla ricezione del progetto e alla sua assegnazione alla competente commissione parlamentare. L'arbitrario diniego di ricevere il progetto verrebbe infatti a pregiudicare irrimediabilmente l'effettiva possibilità di esercitare il potere d'iniziativa conferito dall'articolo 71 della Costituzione, mentre la mancata assegnazione, precludendo *in radice* la possibilità dell'esame da parte della commissione, prescritto dall'articolo 72, primo comma, vanificherebbe la *ratio* cui risponde il conferimento del potere medesimo. Nell'uno e nell'altro caso, dunque, deve ritenersi dato il rimedio del conflitto, il cui soggetto passivo dovrebbe identificarsi nella Camera alla quale sia stato presentato il progetto. Non si nega che la competenza a ricevere e ad assegnare i progetti di legge sia infatti attribuita dai regolamenti parlamentari ai Presidenti delle Assemblée. Si tratta tuttavia di competenza che non può considerarsi attribuzione costituzionale ad essi propria, in quanto non deriva loro da un'espressa disposizione costituzionale, bensì dalle norme interne poste dalle rispettive Camere nell'esercizio dei poteri di auto-organizzazione ad esse spettanti, le cui conseguenze debbono pertanto imputarsi agli organi che le hanno deliberate: ciò appare anche dal dettato dell'articolo 72, primo comma, della Costituzione, che demanda ai regolamenti parlamentari la competenza a stabilire nel dettaglio le procedure per l'esame dei progetti di legge ⁽¹⁴⁹⁾.

Per affinità di materia, si vuole dire qui qualche parola sul problema della legittimazione dei presentatori di petizioni, titolari d'un diritto il cui contenuto è determinato dall'articolo 50 della Costituzione nella potestà di «chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità».

Sulla via tracciata dalla Corte costituzionale attraverso il riconoscimento della qualità di potere dello Stato ai promotori di referendum, si è ritenuto che anche dalla previsione del diritto di petizione discendano attribuzioni idonee a costituire chi lo eserciti nella medesima posizione,

in quanto autore di un atto capace di produrre «un dovere di intervenire da parte di un organo statale» ⁽¹⁵⁰⁾. Per conseguenza, sono state formulate ipotesi di conflitto nei riguardi delle Camere, vuoi per la mancata approvazione di una legge attuativa dell'articolo 50 della Costituzione (che per altro non la prevede) ⁽¹⁵¹⁾, vuoi per l'insufficienza della disciplina contenuta nei regolamenti parlamentari ⁽¹⁵²⁾, ove ne derivasse difetto di adeguata tutela all'esercizio del diritto ⁽¹⁵³⁾. Ciò che in tale ricostruzione appare soprattutto criticabile ⁽¹⁵⁴⁾ è il postulato fondamentale, laddove cioè si pretende che la norma costituzionale, nell'attribuire un diritto, sottintenda l'insorgere di obblighi a carico delle Assemblée parlamentari destinatarie dello strumento. Quest'asserzione contrasta palesemente con un carattere peculiare dell'attività politica, la sua costitutiva libertà nell'individuazione dei fini, dei mezzi con cui perseguirne la realizzazione, dei tempi in cui procedervi, che non ammette — se non sulla base di espresse statuizioni costituzionali — la prefissione di obblighi tali da vincolarne l'esercizio e la destinazione. Profonde riserve suscitano poi le ipotesi di conflitto sopra accennate. A tacere d'altri aspetti — come l'impossibilità di astringere a contenuti determinati, al di fuori di espressa previsione costituzionale, l'esercizio dell'autonomia regolamentare spettante alle singole Camere ex articolo 64, primo comma, della Costituzione —, quale sarebbe il soggetto legittimato ad agire? Dovrebbe attribuirsi tale potestà a qualunque presentatore di petizione, in quanto titolare di un occasionale interesse al suo esame, ovvero si immaginerebbe una sorta di azione popolare volta a sanzionare, in mancanza di qualunque concreto interesse, il preteso inadempimento degli organi legislativi? È vero piuttosto, che la sola ipotesi di conflitto fondatamente sostenibile — in analogia con quanto argomentato sopra per i progetti di legge d'iniziativa popolare — si riduce al caso (riconosciuto «difficile da verificarsi») in cui una Camera avesse a negare arbitrariamente l'accettazione di una petizione regolarmente presentata ⁽¹⁵⁵⁾.

4.2.2 - *Il conflitto su un atto legislativo: questioni relative all'ammissibilità e alla legittimazione attiva e passiva.*

Si è detto in precedenza ⁽¹⁵⁶⁾ come la Corte costituzionale abbia ormai superato la limitazione dell'ammissibilità dello strumento del conflitto d'attribuzione ad ipotesi tassativamente determinate nel caso in cui la lesione dedotta tragga origine da una legge o da un atto avente forza di legge.

Esaminando criticamente la prima sentenza in argomento, nella quale il diniego d'ammissibilità pareva assoluto, la dottrina aveva indicato, fra le altre ragioni che avrebbero giustificato una differente soluzione, il fatto che nei rapporti concernenti le posizioni soggettive degli organi costituzionali e, più largamente, dei poteri dello Stato (nell'accezione riferita alla materia in esame), difficilmente — fuori del caso in cui il conflitto venga sollevato da organo della giurisdizione nello svolgimento di un'attività giurisdizionale — potranno verificarsi i presupposti che consentirebbero di promuovere un giudizio in via incidentale sull'atto legislativo: onde, non realizzandosi in fatto l'alternatività fra i due tipi di giudizio, il conflitto si presenta come solo strumento di tutela effettivamente praticabile, non derogandosi quindi al carattere residuale che lo connota ⁽¹⁵⁷⁾, ma rilevandocene, al contrario, la necessità per garantire effettivamente il rispetto dell'ordine delle competenze voluto dalla Costituzione ⁽¹⁵⁸⁾.

Di questa necessità si è poi mostrata avvertita la Corte costituzionale, che, nell'identificare le «situazioni particolari» atte a giustificare l'impugnazione di un atto legislativo in sede di conflitto, ha indicato fra queste l'incidenza sulla materia costituzionale: condizione la quale, anche in un'accezione opportunamente restrittiva, non può non ritenersi realizzata laddove sia prospettata una lesione di attribuzioni che, per la sua attualità e l'impossibilità di trasferirne la tutela in un giudizio in via d'eccezione, possa rinvenire soltanto nel conflitto lo strumento di «difesa immediata ed efficace» idoneo a ristabilire l'integrità delle attribuzioni lese. In questo senso essa è giunta infine ad accogliere il criterio della residualità come scriminante per l'ammissibilità dell'impugnazione di atti legislativi in sede di conflitto d'attribuzione.

Se quest'interpretazione dell'indirizzo giurisprudenziale affermato dalla Corte è esatta, non può escludersi un allargamento del novero delle controversie aventi ad oggetto un atto legislativo. Vengono dunque in rilievo i problemi concernenti l'identificazione del soggetto legittimato a rappresentare il potere legislativo nei conflitti che lo chiamino direttamente in causa vertendo su una legge in senso formale ovvero su un decreto-legge già convertito dalle Camere.

4.2.2.1 - *Spettanza della legittimazione passiva a ciascuna Camera*

Per quanto concerne la legittimazione passiva, si è dianzi rilevato ⁽¹⁵⁹⁾ come i casi sin qui verificatisi avvalorino la tesi secondo cui ambedue le Camere, in quanto collettivamente ma non congiuntamente titolari della

funzione legislativa, sono parti necessarie ma distinte in tali giudizi. Ciò risulta del resto *a contrario* dal fatto che nessuna competenza spetta al Parlamento in seduta comune — quale organo terzo — nel procedimento legislativo. Né sembra ragionevole ritenere che la legittimazione soggettiva possa venire riconosciuta alla sola Camera che abbia approvato per ultima la legge impugnata: oltre al fatto che questa sorta di legittimazione alterna risulterebbe connessa ad una mera accidentalità del procedimento d'approvazione, milita contro questa soluzione il fatto che la deliberazione della seconda Camera non incide in alcun modo — né quale conferma, né quale novazione — sulla già intervenuta formazione della volontà dell'altra, che per prima ha approvato il progetto di legge, ma costituisce una distinta e indipendente manifestazione di volontà, pur concorrente nel medesimo senso. In altri termini, la definitività risultante dall'approvazione della seconda Camera attiene alla produzione dell'atto complesso ed eguale, non alla formazione della volontà del potere — la volontà rilevante ai fini del conflitto — che emerge unitariamente solo dal concorso di due volontà distinte e reciprocamente indipendenti, ciascuna delle quali si determina in modo definitivo nella parte di procedimento di cui è *domina* la Camera che la esprime ⁽¹⁶⁰⁾.

4.2.2.2 - *Legittimazione attiva, oggetto e interesse alla decisione: gli atti del Governo aventi forza di legge*

Sul versante della legittimazione attiva, debbono distinguersi due ipotesi, a seconda che oggetto del conflitto sia un atto governativo avente forza di legge, ovvero una legge del Parlamento.

La prima ipotesi può concretarsi in due diverse fattispecie. Le attribuzioni degli organi legislativi potrebbero infatti risultare lese da un atto, avente forza di legge, adottato dal Governo ma viziato nei presupposti prescritti dagli articoli 76 e 77 della Costituzione. Il conflitto si configurerebbe in termini proprii quale *vindicatio potestatis*, qualora i vizi fossero tali da far concludere che l'autore dell'atto avesse operato in assoluta carenza di potere: si pensi all'ipotesi estrema di un decreto legislativo adottato in mancanza d'una corrispondente legge di delegazione, ovvero dopo la scadenza del termine stabilito per l'esercizio della delega. Verrebbe invece ad atteggiarsi quale conflitto da menomazione, qualora i vizi dell'atto provenissero dal mancato rispetto di norme relative al procedimento, le quali richiedessero la partecipazione di organi parlamentari all'*iter* della sua formazione: ad esempio nel caso in cui, essendo richiesto il previo parere parlamentare, il Consiglio dei ministri

deliberasse l'adozione del decreto legislativo prima che fosse decorso il termine previsto per l'espressione di tale parere ⁽¹⁶¹⁾.

In questa prima ipotesi, esclusa per le ragioni anzidette la legittimazione soggettiva del Parlamento in seduta comune, sembrerebbe consentaneo riconoscere a ciascuna Assemblea ⁽¹⁶²⁾ la potestà di sollevare conflitto a tutela delle attribuzioni inerenti alla funzione legislativa. Sebbene per conseguire il fine cui tale funzione è ordinata, ossia la produzione della legge, si richieda il concorso di ambedue le Camere (ché una legge non può aversi se non in forza della deliberazione dei due organi), l'esercizio della funzione appartiene infatti pienamente a ognuna di esse, che ne dispone in condizioni d'indipendenza, potendo liberamente determinare — quanto alla propria sfera — se e con quali contenuti intenda approvare il progetto sottopostole, con ciò manifestando la capacità d'influire in modo determinante sulla formazione dell'atto finale (poiché la doppia deliberazione dev'essere conforme). Un'opposta soluzione, che condizionasse la proponibilità del conflitto alla concomitante iniziativa di ambedue le Camere, disconoscerebbe l'indipendenza della quale ognuna gode nel determinare la propria volontà circa l'*an* e il *quomodo* dell'esercizio della funzione legislativa.

La medesima soluzione deve sostenersi — e a maggior ragione, trattandosi di attribuzioni identiche ma spettanti in modo distinto ad ambedue gli organi — qualora la lesione prodotta dall'atto del Governo non incidesse sulla funzione legislativa, sibbene sulle prerogative d'autonomia delle Camere, prospettandosi il vizio non sul piano della competenza, ma su quello del contenuto: s'immagini un decreto legislativo che pretendesse di disciplinare procedimenti parlamentari ovvero di conferire ad estranee autorità poteri incidenti nella sfera riservata all'autonomia normativa, amministrativa e contabile e alla giurisdizione domestica delle Assemblee parlamentari. In questo caso, ciascuna Camera sarebbe singolarmente legittimata ad elevare conflitto, e ciò a maggior ragione in quanto verrebbe in questione la tutela di attribuzioni identiche, ma delle quali ognuna è titolare non soltanto in modo pieno ed esclusivo, ma anche distintamente e indipendentemente dall'altra.

Riserve sull'ammissibilità di un conflitto d'attribuzione elevato dalle Camere in relazione ad un atto governativo avente forza di legge possono formularsi in ragione di una ritenuta mancanza d'interesse alla decisione, in considerazione del fatto che le Camere — indipendentemente dalle forme di controllo parlamentare cui la Costituzione sottopone l'esercizio di funzioni legislative da parte del Governo — dispongono comunque della potestà di abrogare o modificare qualunque norma di leg-

ge, e dunque potrebbero ottenere per questa via un risultato equivalente a quello conseguibile attraverso una decisione ad esse favorevole in un eventuale conflitto d'attribuzione ⁽¹⁶³⁾. Deve tuttavia osservarsi a questo proposito che l'abrogazione — a differenza dell'annullamento da parte della Corte costituzionale ⁽¹⁶⁴⁾ — potrebbe riuscire inidonea a rimuovere gli effetti che, pur senza essersi consolidati, già avessero iniziato a prodursi, e in particolare gli atti esecutivi eventualmente adottati sotto il vigore della norma asseritamente illegittima, la cui validità ed efficacia non risulterebbe infirmata dall'abrogazione operante *ex nunc*.

D'altra parte, ben potrebbe sussistere difformità fra le due Camere nella valutazione della *vis laesiva* della norme, talché l'inerzia o la contraria volontà dell'altra precluderebbe, nel procedimento bicamerale, l'efficace dispiegarsi della volontà abrogatrice dell'Assemblea che si sentisse lesa nelle proprie attribuzioni. In quest'eventualità, la Camera che ritenesse comunque di dover tutelare le proprie prerogative disporrebbe di strumenti diversi — e di diversa efficacia — a seconda del tipo di lesione subito. Alla lesione delle prerogative d'autonomia essa potrebbe opporsi rifiutando di dar esecuzione agli atti di estranee autorità ⁽¹⁶⁵⁾, valendosi dei rimedii dati contro di essi dall'ordinamento e, nel corso del conseguente procedimento giurisdizionale, sollevando eccezione d'incostituzionalità della norma sulla cui base quelli fossero stati emessi. Potrebbe altresì disapplicare ⁽¹⁶⁶⁾ la disposizione di legge che, in violazione della riserva di Regolamento, pretendesse di disciplinare procedure interne, senza per altro poter provocare direttamente un giudizio nel quale eccepirne l'incostituzionalità né, ove una legge approvata premettendo tali procedure venisse impugnata per il ritenuto vizio derivante dalla disapplicazione della norma illegittima, intervenire nel giudizio instaurato in via incidentale dinnanzi alla Corte costituzionale. In contrasto con la volontà dell'altra Camera, essa non potrebbe invece in alcun modo espungere dall'ordinamento — attraverso l'esercizio della funzione legislativa — un decreto legislativo adottato in carenza di potere o affetto da vizi *in procedendo*. Sulla base delle esposte considerazioni, sembra dunque fondato ritenere che sussista un effettivo interesse alla decisione, risultando anche sotto questo profilo ammissibile la proposizione di conflitto d'attribuzione nei confronti dell'autore dell'atto.

Non sarà sfuggito come gli esempi fin qui formulati vertano esclusivamente su atti di legislazione delegata ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione. Assai maggiori perplessità può suscitare invece l'ipotesi di un conflitto d'attribuzione sollevato dall'organo legislativo a causa dell'emanazione di un decreto-legge. L'articolo 77 della Costituzione sotto-

pone infatti l'esercizio della decretazione d'urgenza da parte del Governo a rigido controllo parlamentare, esigendo che i decreti-legge adottati siano immediatamente presentati alle Camere e disponendo che essi perdano efficacia *ex tunc* (quindi con rimozione degli effetti prodottisi) qualora non siano convertiti nel termine di due mesi. Poiché d'altronde ciascuna Assemblea, con il proprio voto, indipendentemente dal volere dell'altra, può negare la conversione del decreto-legge e determinare le conseguenze previste dalla norma costituzionale, sembrerebbe doversi concludere in questo caso la mancanza d'interesse alla decisione rispetto ad un conflitto d'attribuzione da essa proposto. Non si può tuttavia escludere che, in situazioni eccezionali, il conflitto rimanga comunque il solo strumento atto ad assicurare a una Camera la difesa «immediata ed efficace» delle proprie attribuzioni, quando il provvedimento sia stato presentato dapprima all'altra per la conversione e — in ragione di particolari circostanze — le norme in esso contenute possano produrre, con il decorso del tempo, effetti irreversibili, tali da impedire che si attenda la conclusione dell'*iter* presso la Camera cui (per scelta del Governo, in ipotesi determinata da condizioni ad esso ivi più favorevoli) spetti deliberare per prima sulla conversione ⁽¹⁶⁷⁾.

4.2.2.3 - *Legittimazione attiva, oggetto e interesse alla decisione: le leggi del Parlamento*

Problemi ulteriori si pongono rispetto alla seconda fattispecie, quella cioè in cui l'origine della lesione risieda in una legge in senso formale, ossia in una legge del Parlamento. Diversamente dal caso precedente, il conflitto avente ad oggetto un atto di tal natura, ove mai si producesse sulla base della lesione lamentata da un organo del potere legislativo, non avrebbe soltanto natura di conflitto interno al potere, ma potrebbe assumere una paradossale connotazione "riflessiva" come conflitto promosso da un organo contro sé medesimo (almeno per la propria quota di partecipazione alla produzione dell'atto legislativo impugnato).

Ove si ammetta, con una parte della dottrina ⁽¹⁶⁸⁾, che un dissidio fra gli organi del potere legislativo possa assumere le forme giuridiche del conflitto d'attribuzione, il caso qui delineato potrebbe primariamente sostanziarsi in una controversia fra il Parlamento in seduta comune e le Camere, qualora il primo ritenesse lese le proprie attribuzioni in conseguenza d'una legge da quelle approvata ⁽¹⁶⁹⁾. In quest'ipotesi, la legittimazione dell'organo ricorrente risulterebbe avvalorata dalla sua estraneità all'esercizio della funzione legislativa. Ciò consentirebbe inve-

ro di superare il problema posto dalla natura interna del conflitto, e di considerare il Parlamento in seduta comune quale autonomo «potere», nel senso inteso da recenti orientamenti dottrinali ⁽¹⁷⁰⁾. A soluzione diversa, invero, potrebbe indurre il modo di formazione dell'organo, i cui componenti sono tali in virtù del fatto di essere membri dell'una o dell'altra Assemblée legislativa. Deve tuttavia osservarsi che dalla loro riunione risulta un unico collegio, nelle cui deliberazioni si fondono le volontà dei membri dell'una e dell'altra Camera, talché per il calcolo del *quorum* si ha riguardo non già distintamente al numero dei componenti di ciascuna Assemblée, ma complessivamente a quelli del Parlamento medesimo ⁽¹⁷¹⁾.

Una disposizione di legge potrebbe per altro determinare anche la lesione di attribuzioni distintamente spettanti alle singole Camere. Escludendo il caso d'una *sera poenitentia* delle medesime Assemblée che, dopo averla deliberata, ne ravvisassero l'illegittimità sotto questo particolare riguardo, ben potrebbe darsi infatti che l'atto, approvato in una precedente legislatura, fosse quindi ritenuto illegittimo, magari a séguito del prevalere di un diverso indirizzo politico. Ove poi, come già ipotizzato, si determinasse al riguardo un orientamento difforme tra le due Camere, non sarebbe possibile scegliere la via dell'abrogazione, e si produrrebbe una situazione risolubile soltanto attraverso il conflitto. Ancorché la sua proponibilità non vada soggetta a termine, ed esso appaia quindi, sotto questo riguardo, pienamente praticabile, la sua instaurazione susciterebbe evidentemente gravi problemi per il carattere riflessivo che (come si è accennato) questo verrebbe ad assumere — tenendosi fermo, come già dimostrato, che ambedue le Camere sono parti passive necessarie nel conflitto vertente su una legge in senso formale — in ragione della coincidenza fra il soggetto attivo e uno dei soggetti passivi della controversia. Il paradosso può forse trovare soluzione ove si consideri che l'oggetto del conflitto non sarebbe propriamente l'esercizio della funzione legislativa in sé, ma il diniego opposto da una delle due Camere (nella quale verrebbe a identificarsi il solo soggetto passivo) ad esercitare la parte di potere ad essa propria ed esclusiva per rimuovere una situazione prospettata dall'altra come lesiva delle sue attribuzioni. Né potrebbe opporsi il fatto che il dissenso investa una materia riguardante l'indirizzo politico, quale si esprime nell'attività legislativa: ché da un lato la sussistenza di una questione di carattere costituzionale, qual è la tutela delle guarentigie degli organi parlamentari, e dall'altro la natura dell'istituto del conflitto, voluto dal costituente proprio per la giurisdizionalizzazione dei conflitti politici fra organi supremi, autorizzerebbero

la remissione della controversia alla Corte costituzionale. Resta da chiarire come essa potrebbe risolvere la questione, ove riconoscesse fondati i motivi di doglianza addotti dalla Camera ricorrente. Esclusa la possibilità che il giudice dei conflitti possa imporre un *facere* all'Assemblea parlamentare resistente, ovvero sostituirsi ad essa nell'esercizio della funzione legislativa (abrogatrice) in senso proprio, residua probabilmente soltanto l'ipotesi che la Corte instauri dinnanzi a sé un giudizio in via incidentale sulla disposizione, che non sarebbe oggetto del conflitto, ma di cui essa dovrebbe comunque fare applicazione quale parametro per determinare l'ambito della sfera d'attribuzioni della Camera ricorrente ⁽¹⁷²⁾. In esito a tale giudizio, la Corte potrebbe dichiarare l'illegittimità della norma, e pronunziarsi quindi sul merito del conflitto, o più probabilmente dichiarare estinto il giudizio per cessazione della materia del contendere.

4.3 - *Legittimazione attiva e passiva per conflitti attinenti alle altre funzioni parlamentari*

Prima di passare all'esame delle questioni concernenti la legittimazione di organi e soggetti interni alle Camere, rimangono da elencare alcune ipotesi di controversia relative a funzioni diverse dalla legislativa.

Un conflitto fra le Camere avente ad oggetto norme regolamentari appare possibile soltanto laddove la norma asseritamente lesiva sia destinata ad operare al di fuori della sfera d'autonomia a ciascuna distintamente riferita: si è così prospettato il caso di una disposizione destinata ad applicarsi ai lavori del Parlamento in seduta comune o volta a disciplinare la formazione e l'attività di organi bicamerali ⁽¹⁷³⁾.

Quantunque avvalorata, sul piano soggettivo, dalle considerazioni a suo luogo svolte circa la legittimazione passiva delle Camere relativamente a conflitti originati da atti ispettivi ⁽¹⁷⁴⁾, sembra invece da escludersi, sulla base di considerazioni riferite all'oggetto, l'eventualità che l'esercizio della funzione ispettiva possa venire tutelato attivamente dalle Camere nei riguardi di estranei poteri attraverso l'instaurazione di conflitto d'attribuzione. In primo luogo, vengono in considerazione la natura e i modi d'esplicazione della funzione stessa, che pure — rispetto alle funzioni legislativa e d'indirizzo — è quella che si atteggia più spiccatamente nella forma diffusa, potendo essere, ed essendo di norma esercitata non già con lo strumento collegiale dell'inchiesta, ma con quello individuale dei diversi atti di sindacato previsti dai regolamenti parlamentari. Pertanto, l'atto ispettivo — anche dopo il vaglio d'ammissibilità

esercitato dalla Presidenza — non può considerarsi quale definitiva manifestazione di volontà della Camera (salvo forse relativamente all'affermazione dell'esistenza del potere ispettivo, nel caso in cui questa risulti contestata, ad esempio dal Governo per asserita estraneità della materia trattata alla sfera di competenza e responsabilità dell'esecutivo). Ulteriore e più forte ragione risiede nel fatto che, come ha giustamente sottolineato la dottrina, gli atti di sindacato ispettivo «non hanno di per sé un'immediata efficacia giuridica» ⁽¹⁷⁵⁾, essendo intesi a far valere un tipo di responsabilità sanzionabile politicamente sul piano del rapporto fiduciario tra le Camere e il Governo.

Rispetto a quest'ultimo, come si è dato il caso di un conflitto nel quale una delle Camere era parte passiva per l'asserita violazione di attribuzioni del ministro colpito da sfiducia individuale, così è certamente prospettabile l'ipotesi — che denunzierebbe tuttavia un contrasto gravissimo, al limite della rottura del sistema costituzionale, e quindi difficilmente risolubile sul piano degli istituti ad esso interni — di un conflitto fra il potere legislativo da un lato, il Governo e il Presidente della Repubblica dall'altro, per il mancato adempimento degli obblighi derivanti dall'approvazione di una mozione di sfiducia ⁽¹⁷⁶⁾.

Alla tutela non già di singole attribuzioni, ma dello *status* risultante dal complesso di esse si riconduce l'ipotesi di conflitto fra le Camere e il Presidente della Repubblica per l'emanazione del decreto di scioglimento in violazione dei limiti o senza l'osservanza delle procedure prescritte dall'articolo 88 della Costituzione ⁽¹⁷⁷⁾.

L'eventualità di un particolare conflitto fra il Senato e il Presidente della Repubblica si ricollega alla possibile interferenza fra il potere presidenziale di nomina dei senatori a vita e le attribuzioni spettanti alle Camere in materia di verifica dei titoli d'ammissione dei loro componenti ⁽¹⁷⁸⁾.

4.4 - *Organi interni delle Camere e Commissioni bicamerali*

La dottrina ha rilevato assai per tempo come l'intervenuto affievolimento del principio asserente l'assoluta insindacabilità degli *interna corporis acta* degli organi costituzionali potesse determinare l'estensione delle fattispecie di conflitto attraverso il riconoscimento di autonoma soggettività — in relazione a specificate potestà costituzionali — a sezioni di organi complessi, quali sono *in primis* le Assemblée parlamentari ⁽¹⁷⁹⁾. Il riconoscimento di tale possibilità appare pienamente compatibile con il concetto di organo-potere, quale si è venuto svolgen-

do nelle teorie più recenti, che fanno dipendere la legittimazione al conflitto dal possesso di attribuzioni proprie, superando la nozione di potere complesso e determinando così la sostanziale obsolescenza del problema rappresentato, nelle concezioni tradizionali, dal conflitto interno al «potere». Si esamineranno qui alcune questioni concernenti la legittimazione degli organi interni delle singole Camere e degli organi bicamerali, anche in relazione a fattispecie di conflitto ipotizzate dalla dottrina.

In epoca assai remota, a margine della dichiarazione d'inammissibilità di un ricorso per conflitto d'attribuzione proposto da un ente pubblico contro la Camera per la dichiarazione d'incompatibilità fra una carica direttiva a quello interna e il mandato parlamentare ⁽¹⁸⁰⁾, la dottrina si era chiesta quale organo dovesse intendersi competente a dichiarare definitivamente, su tale materia, la volontà di ciascuna Camera, cui l'articolo 66 della Costituzione attribuisce il potere di giudicare delle cause sopraggiunte d'ineleggibilità e d'incompatibilità riguardanti i propri componenti. Riconosciuto il carattere istruttorio delle competenze attribuite alla Giunta delle elezioni nell'interno ordinamento del Senato ⁽¹⁸¹⁾, si era invece sollevato il problema dell'apparente definitività delle pronunzie adottate dalla Giunta delle elezioni della Camera a norma dell'articolo 18 del Regolamento interno, approvato dalla Giunta stessa il 17 dicembre 1962, la cui legittimità costituzionale era stata pertanto revocata in dubbio, ipotizzandosi — pur con le riserve derivanti dalla difficoltà di configurare un potere controinteressato nell'ambito della teoria tradizionale — l'eventualità di un conflitto d'attribuzione su tale oggetto ⁽¹⁸²⁾. L'interpretazione nel senso della definitività ⁽¹⁸³⁾ era in qualche misura avvalorata, oltre che da uno specifico precedente di cui si dirà più avanti, dal contenuto della proposta di modificazione al capo V del Regolamento della Camera, presentata il 5 gennaio 1966 dal deputato Scalfaro, presidente della Giunta delle elezioni nella IV legislatura (doc. X, n. 11), che prevedeva un'espressa disciplina della procedura per la dichiarazione d'incompatibilità, in cui, decorso il termine prescritto al deputato interessato per l'opzione o per la richiesta di aprire il procedimento di contestazione dopo la dichiarazione d'incompatibilità deliberata dalla Giunta, l'Assemblea avrebbe dovuto essere investita rispettivamente della decisione sulla decadenza dal mandato parlamentare, ovvero sulla dichiarazione dell'incompatibilità. Nondimeno, era sostenuta in dottrina una diversa opinione, che annetteva ai deliberati della Giunta valore di mera proposta così in materia di convalida delle elezioni (anche se esaminata in forma di pura delibazione, fuori del caso di formale procedi-

mento di contestazione), come in materia d'ineleggibilità e incompatibilità, ritenendosi quindi che la comunicazione resa al riguardo all'Assemblea comportasse per questa la possibilità di pronunziarsi non approvando le conclusioni della Giunta o chiedendone il riesame ⁽¹⁸⁴⁾.

Successivamente all'entrata in vigore del citato Regolamento interno della Giunta delle elezioni, si sono dati alla Camera due soli casi in cui, a séguito di mancata opzione nel termine prescritto, questioni relative a dichiarazioni d'incompatibilità sono state sottoposte all'Assemblea. In una prima occasione, nella seduta del 14 febbraio 1963 ⁽¹⁸⁵⁾, il Presidente comunicò alla Camera la dichiarazione di decadenza adottata all'unanimità dalla Giunta a carico di due deputati i quali non avevano espresso entro il termine assegnato l'opzione fra il mandato parlamentare e le cariche dalla Giunta medesima dichiarate con questo incompatibili. Alla comunicazione non seguì alcuna deliberazione, neppure in forma implicita. Con modalità più conformi alla corretta configurazione dei rapporti fra la Giunta delle elezioni e l'Assemblea *in subiecta materia*, in un caso recente, l'incompatibilità fra il mandato parlamentare e le cariche di presidente di giunta provinciale e di sindaco di comune superiore a ventimila abitanti, dichiarata dalla Giunta il 17 febbraio 1999, decorso inutilmente il termine fissato per l'opzione venne sottoposta alla Camera con apposita relazione (doc. III-*bis*, n. 1, presentato dalla Giunta delle elezioni il 12 aprile 1999). La deliberazione ebbe luogo nella seduta dell'Assemblea del 14 aprile 1999 ⁽¹⁸⁶⁾: a séguito dell'approvazione della proposta della Giunta, i deputati interessati s'intesero decaduti dal mandato parlamentare. In forme analoghe è disciplinato il procedimento per la dichiarazione d'incompatibilità e la conseguente decadenza nell'articolo 17 del Regolamento della Giunta delle elezioni della Camera, approvato dall'Assemblea il 6 ottobre 1998, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del Regolamento della Camera, e destinato a entrare in vigore il giorno precedente la data di convocazione dei comizii per l'elezione della Camera dei deputati per la XIV legislatura.

Da quanto si è detto risulta con evidenza che le disposizioni regolamentari, nell'interpretazione da ultimo invalsa, non possono intendersi attributive di competenze esterne alla Giunta delle elezioni, cui pertanto non può riconoscersi potestà di dichiarare definitivamente la volontà della Camera (identiche considerazioni valgono ovviamente per la corrispondente Giunta del Senato, la natura dei cui poteri non è stata mai oggetto di discussione). Essa non è quindi legittimata ad essere autonomamente parte in conflitti d'attribuzione riguardanti la verifica dei poteri, che eventualmente potranno vedere coinvolta la Camera titolare, ex

articolo 66 della Costituzione, della corrispondente attribuzione ⁽¹⁸⁷⁾. Ciò potrà avvenire qualora il parlamentare di cui sia stata dichiarata la decadenza contesti la legittimità della pronunzia della Camera d'appartenenza ⁽¹⁸⁸⁾, ovvero — per converso — nel caso in cui l'organo parlamentare rifiuti arbitrariamente di dichiarare la decadenza di un proprio membro che abbia perduto i requisiti d'eleggibilità a séguito di sentenza giurisdizionale definitiva ⁽¹⁸⁹⁾.

Organi interni delle Camere la cui esistenza è contemplata espressamente dalla Costituzione sono le commissioni parlamentari. La Carta costituzionale attribuisce infatti ad esse una competenza necessaria nel procedimento legislativo, consistente nell'esame dei progetti di legge in sede referente, e permette che i regolamenti parlamentari disciplinino la possibilità che siano loro rimessi l'esame e la deliberazione definitiva sui progetti di legge (articolo 72, primo e terzo comma, della Costituzione). Sul fondamento dell'esistenza di "attribuzioni costituzionalizzate", è stata sostenuta da taluno l'opinione che alle commissioni parlamentari possa riconoscersi — nell'ambito di tali attribuzioni — qualità di «potere dello Stato» e, dunque, legittimazione ad esser parte in conflitti ⁽¹⁹⁰⁾.

La questione esige un più attento scrutinio. Viene qui in rilievo il discusso problema dei rapporti che, nei procedimenti deliberanti, intercedono fra l'Assemblea e le commissioni rispetto all'esercizio dei poteri attinenti alla funzione legislativa. Ove anche non si ritenga di accogliere la tesi — pur autorevolmente sostenuta ⁽¹⁹¹⁾ — che vi riconosce una delega della prima nei riguardi della seconda, non può comunque negarsi che, a fronte della competenza generale spettante alle Assemblee, la determinazione dei casi in cui a queste possono sostituirsi le commissioni dipenda dalla volontà dichiarata dalle Assemblee medesime nei loro regolamenti ⁽¹⁹²⁾: non si tratta quindi di competenze originarie delle commissioni, e tali dunque da fondare in favore di esse l'esistenza di attribuzioni proprie tutelabili in sede di conflitto. Potrebbe invero opporsi che le statuizioni dei regolamenti parlamentari rappresentino uno svolgimento delle previsioni costituzionali: non si tratta tuttavia di svolgimento fornito dei caratteri di necessità che si ritengono essenziali a radicare un'attribuzione costituzionale ⁽¹⁹³⁾, com'è fatto palese dalla stessa formulazione dell'articolo 72, terzo comma, della Costituzione, il quale, nel conferire ai regolamenti tale facoltà, rimette appunto ad essi, in forma interamente discrezionale, l'*an* e il *quomodo* della sua realizzazione. Infine, non può in alcun modo concludersi che il deferimento di competenze operato attraverso l'assegnazione alle commissioni in sede deliberante (con decisione revocabile sino alla conclusione del procedimento

in forza del disposto costituzionale che prevede i casi di remissione all'Assemblea) produca la diretta e immediata imputabilità ad esse della titolarità della funzione legislativa e il conseguente trasferimento della potestà di tutelarne l'esercizio in sede di conflitto ⁽¹⁹⁴⁾.

La sola eccezione prospettabile attiene all'esercizio della funzione referente, in quanto l'interposizione dei regolamenti parlamentari ed eventualmente di fonti subordinate ⁽¹⁹⁵⁾ per la determinazione degli ambiti di competenza delle commissioni permanenti appare meramente attuativa del disposto costituzionale prescrivente che ogni progetto di legge, prima d'esser discusso dall'Assemblea, sia esaminato da una commissione. Ove tale esame fosse pretermesso, oltre a determinarsi un vizio *in procedendo* sindacabile dalla Corte costituzionale nel giudizio incidentale sulla legittimità della legge così approvata, si produrrebbe la lesione di una posizione soggettiva inderogabilmente attribuita all'organo interno — determinato in base al riparto di competenze operato dalle subordinate norme regolamentari — che potrebbe esser motivo di ricorso, nella forma di vera e propria *vindicatio potestatis*, da parte della commissione spogliata del potere. Non così dovrebbe dirsi invece nel caso di ritenuta lesione dell'ambito di competenza, derivante dall'assegnazione di un progetto di legge ad una piuttosto che ad altra commissione: ché non sarebbe qui controversia circa la titolarità dell'attribuzione costituzionale, bensì unicamente sull'osservanza di norme interne attributive di competenza, liberamente poste dalla Camera per suddividere fra le varie commissioni l'esercizio dell'attribuzione secondo un criterio di materia (cui ben potrebbero sostituirsi criterii differenti, ad esempio riproducendo il sistema degli uffici, in altra epoca adottato dal Parlamento italiano) ⁽¹⁹⁶⁾: onde il rimedio dovrebbe essere parimenti interno all'ordinamento parlamentare, e tale è effettivamente, rinvenendosi nell'elevazione della questione di competenza disciplinata dagli articoli 72, comma 4, del Regolamento della Camera, e 34, commi 4 e 5, del Regolamento del Senato.

Sembra invece doversi aderire sotto ogni altro riguardo alla tesi la quale nega la possibilità che le commissioni parlamentari rivestano qualità di potere dello Stato, attivamente o passivamente legittimato al conflitto d'attribuzione ⁽¹⁹⁷⁾.

Positivamente stabilita dalla già ricordata sentenza n. 231 del 1975, nonostante dubbii al proposito espressi in dottrina ⁽¹⁹⁸⁾, è la legittimazione attiva e passiva delle commissioni parlamentari d'inchiesta.

La legge 5 giugno 1989, n. 219, attribuisce al Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa poteri istruttori rispetto al giudizio sulle accuse recate contro il Presidente della Repubblica per i reati previsti dal-

l'articolo 90, primo comma, della Costituzione: essa, infatti, agli articoli 5, 6, 7 e 9, commi 1 e 2, disciplina i poteri d'indagine di cui il Comitato può valersi per predisporre — a norma dell'articolo 12, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 — la relazione con la quale proporre al Parlamento in seduta comune la messa in stato d'accusa; mentre il potere di dichiarare la propria incompetenza o disporre l'archiviazione, riconosciuto a tale organo dall'articolo 8, comma 2, della citata legge n. 219 del 1989, è subordinato al mancato esercizio, da parte del *quorum* di parlamentari prescritto dal successivo comma 4, della facoltà di chiedere che esso riferisca comunque al Parlamento: è evidente che il mancato esercizio di tale facoltà da parte della minoranza indicata dimostra l'adesione della maggioranza del Parlamento alla decisione adottata dal Comitato, che dovrà dunque imputarsi all'organo maggiore ⁽¹⁹⁹⁾. Rimane pertanto esclusa la legittimazione attiva del Comitato relativamente ai conflitti spettanti a tali decisioni (salvo quanto espressamente disposto dall'articolo 9, comma 3, della legge circa i conflitti con l'autorità giudiziaria) ⁽²⁰⁰⁾. Questa, invece, ben potrebbe ammettersi qualora il Comitato ritenesse di dover azionare tale strumento per superare eventuali impedimenti opposti da altro potere — segnatamente l'esecutivo, anche considerato quale complesso degli organi del Governo e della pubblica amministrazione — all'esercizio delle proprie funzioni istruttorie e d'indagine, il cui svolgimento riveste carattere necessario per l'adempimento delle attività ad esso esclusivamente appartenenti, e si riferisce quindi a un'attribuzione che, quantunque specificata da legge ordinaria, risulta direttamente funzionale al compito spettante al Comitato medesimo in forza delle richiamate norme di legge costituzionale.

Relativamente alle commissioni bicamerali, la giurisprudenza della Corte costituzionale ⁽²⁰¹⁾ autorizza a concludere che, ove abbiano a concorrere in organi di tal natura i requisiti della distinta soggettività e dell'attribuzione stabile ed esclusiva di competenze parlamentari, debba riconoscersi ad essi la legittimazione attiva e passiva al conflitto. Per le Commissioni bicamerali consultive, ciò varrà anche a radicare in esse la capacità di tutelare, in luogo delle singole Camere, l'interesse alla partecipazione parlamentare al procedimento di legislazione delegata attraverso l'espressione del parere, che loro compete in forza di espressa norma di legge ⁽²⁰²⁾. Similmente deve dirsi della Commissione parlamentare per le questioni regionali rispetto alla partecipazione, prescritta dall'articolo 126, primo comma, della Costituzione, al procedimento per lo scioglimento dei consigli e alla rimozione dei presidenti delle giunte regionali ⁽²⁰³⁾. I fondati dubbii sussistenti sulla natura parlamentare del-

le commissioni miste — composte cioè di parlamentari e funzionari della pubblica amministrazione — aventi sede presso organi dell'esecutivo si riverberano sulle questioni relative alla legittimazione al conflitto, che a tali collegii non dovrebbe riconoscersi per essere questi assimilabili a organi amministrativi, come tali inseriti nel potere esecutivo, sebbene (in quanto aventi struttura collegiale) fuori della sua articolazione gerarchica.

Pacificamente ammessa dalla dottrina è altresì la legittimazione dei Presidenti delle Assemblée parlamentari, non solo sul piano processuale in quanto rappresentanti dei rispettivi Consessi, bensì anche *iure proprio*, relativamente alle competenze loro direttamente attribuite dalla Costituzione: in particolare, dunque, per il potere di convocazione delle rispettive Assemblée (articolo 62, secondo comma, della Costituzione), il parere al Presidente della Repubblica sullo scioglimento delle Camere (articolo 88, primo comma), la convocazione e la presidenza del Parlamento in seduta comune (per il Presidente della Camera: articoli 63, secondo comma, 85, primo comma, e 86, secondo comma) e la supplenza del Capo dello Stato (per il Presidente del Senato: articolo 86, primo comma) ⁽²⁰⁴⁾. Non sembra invece possano costituire oggetto di conflitto le competenze conferite ai Presidenti delle Camere da speciali norme di legge in relazione alla nomina di componenti di organi collegiali ⁽²⁰⁵⁾: non si tratta infatti di attribuzioni aventi fondamento costituzionale, ma di poteri loro rimessi in ragione del ruolo neutrale ad essi riconosciuto per il modo d'elezione e il contenuto delle funzioni esercitate ⁽²⁰⁶⁾. La tutela di tali competenze contro l'eventuale usurpazione potrebbe del resto venire assicurata mediante l'impugnazione, in sede giurisdizionale amministrativa, degli atti viziati da incompetenza che altra autorità avesse illegittimamente emanato.

Condivisibile, in ragione del fondamento costituzionale su cui riposano e dell'indipendenza e autonomia con cui possono essere esercitati i rispettivi poteri, è la tesi che riconosce legittimate a sollevare conflitto d'attribuzione le minoranze parlamentari cui la Costituzione ascriva determinati poteri sia rispetto allo svolgimento di procedure interne agli organi parlamentari, sia nel promovimento di atti forniti d'esterna rilevanza: così, da un lato, la richiesta di convocazione straordinaria delle Assemblée ⁽²⁰⁷⁾ ai sensi dell'articolo 62, secondo comma, della Costituzione, di remissione all'Assemblea di un progetto di legge assegnato a commissione in sede legislativa (articolo 72, terzo comma), di relazione al Parlamento da parte del Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa su reati presidenziali (articolo 8, comma 4, della legge n. 219 del 1989, in quanto necessariamente attuativa del disposto costi-

tuzionale); dall'altro, la richiesta di referendum confermativo su leggi costituzionali approvate senza il voto favorevole dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera (articolo 138, secondo comma, della Costituzione) ⁽²⁰⁸⁾. Per quest'ultima fattispecie la conclusione è rafforzata da un *obiter dictum* contenuto nella sentenza 22 maggio 1978, n. 69, *Diritto*, 4, in cui la Corte costituzionale osservava — con riguardo al *referendum* previsto dall'articolo 138 della Costituzione — che «sarebbe assurdo ritenere legittimati a proporre ricorso per conflitto di attribuzione il gruppo dei parlamentari o dei consigli regionali proponenti, e non quello dei cinquecentomila elettori». Per quanto riguarda la legittimazione al conflitto in relazione a fattispecie riferibili alla previsione costituzionale di maggioranze qualificate per determinate elezioni o deliberazioni ⁽²⁰⁹⁾, sembra opporsi la difficoltà d'identificare la minoranza titolare dell'interesse a ricorrere.

Soluzione analoga, nonostante le riserve avanzate dalla dottrina, sembra di poter proporre per quanto riguarda i gruppi parlamentari, cui si ritiene debba riconoscersi legittimazione attiva al conflitto per la tutela della sola posizione soggettiva ad essi riconosciuta dalla Costituzione, il diritto alla rappresentanza proporzionale nelle commissioni d'inchiesta (articolo 82, secondo comma) e nelle commissioni parlamentari, limitatamente alla loro composizione nel corso dei procedimenti d'esame di progetti di legge in sede legislativa (articolo 72, terzo comma), non invece per le altre attività, non assistite da corrispondente previsione costituzionale ⁽²¹⁰⁾.

4.5 - Singoli parlamentari

Si è ricordato a suo luogo ⁽²¹¹⁾ come la Corte costituzionale abbia sin qui ritenuto inammissibili i ricorsi per conflitto d'attribuzione individualmente proposti dai parlamentari in relazione alle prerogative che l'articolo 68 della Costituzione conferisce non già ai singoli componenti, ma a ciascuna Camera nel suo complesso; e come abbia purtuttavia espressamente dichiarato di non voler con ciò pregiudicare l'eventualità che, in riferimento a diverse situazioni, possa venire riconosciuta la legittimazione soggettiva dei singoli deputati e senatori, laddove siano configurabili «attribuzioni individuali di potere costituzionale».

Quest'ipotesi sottintende manifestamente l'accoglimento del già richiamato indirizzo estensivo in materia di legittimazione al conflitto fra «poteri dello Stato», fondato sulla considerazione del contenuto oggettivo dell'attribuzione («una pubblica funzione costituzionalmente rilevan-

te e garantita»: ordinanza 2 marzo 1978, n. 17) piuttosto che sulla posizione del soggetto nell'ordinamento. Da questo occorre dunque procedere per valutare le opinioni espresse e le argomentazioni addotte dalla dottrina ⁽²¹²⁾.

In relazione alla specifica posizione del parlamentare nell'equilibrio costituzionale dei poteri, ne è stata negata la capacità processuale in quanto «il singolo deputato o senatore non è in grado, come tale, di frenare o equilibrare l'azione dell'Assemblea cui appartiene, né quella di un diverso potere dello Stato» ⁽²¹³⁾. Si tratta evidentemente di argomentazione fondata sul profilo soggettivo del «potere dello Stato», difficilmente sostenibile dopo il prevalere del testé ricordato orientamento dottrinale e giurisprudenziale.

In favore del riconoscimento della legittimazione ai singoli parlamentari si è addotta l'esistenza di attribuzioni costituzionali riferibili all'esercizio del libero mandato parlamentare garantito dall'articolo 67 della Costituzione, che la giurisprudenza costituzionale ha interpretato quale garanzia della posizione soggettiva del singolo componente, non di situazioni di diritto obiettivo (sentenza 24 febbraio 1964, n. 14, *Diritto*, 2) ⁽²¹⁴⁾. Poiché per altro tale disposizione non ha contenuto immediatamente precettivo ⁽²¹⁵⁾, né le disposizioni dei regolamenti parlamentari, per la loro natura interna alla sfera del diritto parlamentare, sono idonee a specificarla conferendo diritti azionabili fuori di tale ordinamento ⁽²¹⁶⁾, non può non distinguersi fra i «diritti» derivanti dai regolamenti delle Camere e quelli contemplati dalla Costituzione ⁽²¹⁷⁾. Mentre la tutela dei primi — e il loro eventuale bilanciamento con altri interessi, principale fra tutti il «buon andamento» dei lavori parlamentari (articolo 8, comma 1, del Regolamento della Camera) — sarà rimessa agli organi e ai rimedii interni dell'ordinamento di ciascuna Assemblea, per i secondi sembra fondato riconoscere l'esigenza di «una tutela particolare e rafforzata» ⁽²¹⁸⁾, rinvenibile in istituti dell'ordinamento generale. Ciò è vero anche nel caso — il più agevole a prodursi — in cui il sacrificio del «diritto» provenga da determinazioni assunte dagli organi parlamentari ⁽²¹⁹⁾.

In rapporto a queste attribuzioni costituzionali — identificabili nel potere d'iniziativa legislativa stabilito dall'articolo 71, primo comma, della Costituzione, ed eventualmente nel potere d'emendamento che da esso suole farsi discendere ⁽²²⁰⁾ — è dato riconoscere a ciascun parlamentare capacità di dichiarare una «volontà definitiva», distinta da quella, avente ad oggetto il prodotto finale dell'attività legislativa, riferibile all'organo nel suo complesso ⁽²²¹⁾.

Per conseguenza, nell'ipotesi di conflitto volto alla tutela delle attribuzioni costituzionali così identificate, sembra possibile riconoscere legittimazione attiva al parlamentare *uti singulus* limitatamente al rapporto fra esso e la Camera cui appartiene ⁽²²²⁾, atteso che lesioni eventualmente provenienti da altri soggetti, ancorché rilevino per l'esercizio del potere individuale, si tradurrebbero in menomazione delle prerogative dell'Assemblea, cui spetterebbe dunque di promuoverne la difesa ⁽²²³⁾.

Si è suggerito che la stessa legittimazione possa riconoscersi al parlamentare nel caso in cui la Camera d'appartenenza ometta o neghi arbitrariamente di esercitare gli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento per prerogative assembleari — in particolare quelle indicate dall'articolo 68 della Costituzione — rispetto alle quali il singolo componente sia titolare di un interesse obiettivo (in altro contesto si direbbe un interesse legittimo) ⁽²²⁴⁾. Sembra tuttavia fondata l'obiezione secondo cui solo la Camera d'appartenenza, in quanto titolare della prerogativa, può valutare se ricorrano le condizioni per affermarla e se, una volta affermata, essa sia stata lesa dal comportamento di un estraneo potere ⁽²²⁵⁾.

La limitazione indicata porta a escludere la legittimazione al conflitto per tutte le attribuzioni non espressamente risultanti da norme costituzionali e riferite direttamente ed esclusivamente al singolo parlamentare. Non può dunque condividersi la tesi che vorrebbe azionabili dinnanzi alla Corte costituzionale i «diritti» riguardanti le forme di partecipazione ai dibattiti (fuori dell'ipotesi estrema di una totale e arbitraria esclusione della facoltà d'interloquire) ⁽²²⁶⁾, lo svolgimento d'interventi essendo materia d'auto-organizzazione disciplinata esclusivamente dai regolamenti parlamentari (si ricordi la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 1996), che non sembra rivestire carattere di necessaria e univoca attuazione della funzione di rappresentanza parlamentare contemplata dall'articolo 67 della Costituzione, nella quale, a tutto voler concedere, potranno farsi rientrare gli atti tipici, quali — oltre le proposte di legge espressamente previste dall'articolo 71 — gli atti di sindacato ispettivo e d'indirizzo.

Né, a quanto sembra, può configurarsi l'ipotesi di conflitto d'attribuzione per eventuali atti d'autorità giurisdizionali o amministrative incidenti sull'indennità parlamentare; comunque si configuri tale istituto ⁽²²⁷⁾, previsto — è vero — dall'articolo 69 della Costituzione, è certo che il contenuto di esso riguardi non già una potestà costituzionale, sibbene una prerogativa di natura patrimoniale, riferibile soltanto in via indiretta al libero esercizio della funzione parlamentare, la cui tutela — da parte della Camera o del singolo parlamentare interessato — può ri-

mettersi agli ordinari rimedii giurisdizionali, risultando improprio, a questo fine, sia sul piano oggettivo, sia rispetto al criterio della residua-lità, il ricorso per conflitto d'attribuzione ⁽²²⁸⁾.

Pare invece necessario, nonostante il contrario avviso da taluno espresso ⁽²²⁹⁾, riconoscere la legittimazione del singolo parlamentare al conflitto per le decisioni a suo riguardo adottate dalla Camera d'appar-tenenza nel procedimento di verifica dei titoli d'ammissione e nel giudi-zio sulle cause d'ineleggibilità e incompatibilità. Tali decisioni, infatti, sono evidentemente passibili d'incidere sullo *status* di parlamentare, e quindi su un presupposto necessario delle attribuzioni costituzionali nel-le quali si concreta la funzione di rappresentanza politica, come tale riconducibile all'articolo 67 della Costituzione ⁽²³⁰⁾.

5 - *Conclusione*

La ricerca fin qui condotta ha portato a enucleare — ben al di là di quanto si potesse supporre in principio e nondimeno senz'alcuna prete-sa d'esautività — un'assai più larga articolazione di soggetti e di fatti-specie oggettive di conflitto attinenti alla sfera parlamentare, rispetto a quanto l'originaria configurazione dell'istituto e la disciplina data ad es-so nelle disposizioni costituzionali e legislative lasciasse prevedere. Pur riconoscendosi il largo margine d'opinabilità che inevitabilmente condi-ziona le singole soluzioni, sembra tuttavia di poter affermare la necessità metodologica di tale ampliamento, risultante dal concorso d'indirizzi dottrinali accolti — pur fra oscillazioni e ripensamenti — da una giuri-sprudenza spesso, e forse giustamente, incline ad affrontare le questioni non sul piano d'una rigida sistematica, ma su quello concreto e pragma-tico delle caratteristiche individuali di ciascun conflitto. Per la stessa ra-gione, si è reso necessario esaminare — in forma casistica, ma con lo sforzo di tenere quale costante riferimento i principii risultanti dal con-testo normativo e dall'interpretazione datane dalla Corte costituzionale — un esteso numero d'ipotesi di conflitto, seguendo una via per altro già tracciata da copioso numero di contributi dottrinali.

Non sfugge certamente che l'estensione dell'ambito di legittimazione soggettiva, d'altronde corrispondente alla complessità delle relazioni co-stituzionali al centro delle quali sono collocate le Assemblée parlamen-tari, può risolversi in accrescimento del grado di conflittualità e di politicità delle controversie portate alla decisione della Corte costituzio-nale. Sembra tuttavia questo un passo necessario, laddove si consideri

come la polarizzazione del sistema politico e l'introduzione (se sarà confermata nel futuro) di un sistema elettorale d'impronta maggioritaria, tendente a modellare la rappresentanza parlamentare come luogo di confronto fra due schieramenti contrapposti, esigano il presidio d'una rete di garanzie idonea ad assicurare il rispetto delle regole costituzionali proprio in favore delle minoranze (di qui l'esigenza di un accesso diretto alla Corte per queste e per i singoli parlamentari). In tale contesto, spetterà all'organo di giurisdizione costituzionale evitare — con un equilibrato impiego dei criteri soggettivi e oggettivi d'ammissibilità e con il rigore delle tecniche decisorie sul merito — la distorsione degli istituti di garanzia a fini di lotta politica e il loro impiego strumentale per la protezione di situazioni di privilegio individuale o corporativo, mantenendone integra la funzione di salvaguardia dell'equilibrio pluralista dei poteri e delle competenze, sancito dalla Costituzione.

Bibliografia

(Si indicano qui soltanto le monografie e gli articoli citati più volte nel corso del lavoro; per gli scritti citati una sola volta, il riferimento bibliografico completo è riportato a suo luogo nelle note)

BIGNAMI M., «Note intorno alla legittimazione attiva della magistratura nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato», *Giurisprudenza costituzionale*, 40 (1995), pp. 603-624.

BIN R., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano 1996 (Università di Macerata. Pubblicazioni della Facoltà di giurisprudenza, ser. II, 87).

BON VALSASSINA M., *Sui regolamenti parlamentari*, Padova 1955.

Il «caso Previti». *Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte. Atti del seminario, Ferrara, 28 gennaio 2000*, cur. BIN R. - BRUNELLI G. - PUGIOTTO A. - VERONESI P., Torino 2000 (*Amicus curiae. Atti dei seminari «preventivi» ferraresi*, 2).

- CERRI A., «Brevi osservazioni sui soggetti abilitati a sollevare conflitto di attribuzione», *Giurisprudenza costituzionale*, 16 (1971), parte I, pp. 1163-1166.
- CIAURRO L., «Petizione collettiva e conflitti di attribuzione», *Rassegna parlamentare*, 40 (1998), pp. 367-388.
- CICCONETTI S.M., «Promulgazione delle leggi», in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano 1988, pp. 100-126.
- CICCONETTI S.M., «L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato in una discutibile sentenza della Corte costituzionale», *Giurisprudenza costituzionale*, 34 (1989), pp. 1869-1875.
- La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, cur. ANZON A. - CARAVITA B. - LUCIANI M. - VOLPI M., Torino 1993 (Studi di giustizia costituzionale).
- Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cur. BARILE P. - CHELI E. - GRASSI S., Bologna 1982.
- COSTANZO P. - SORRENTINO F., «Inchiesta parlamentare e conflitto fra poteri», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 10 (1977), fasc. 35, pp. 17-44.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale II/2 L'ordinamento costituzionale italiano. La Corte costituzionale*, Padova 1984².
- CRISAFULLI V., «Nota a Corte costituzionale, ordinanza 22 dicembre 1965, n. 91», *Giurisprudenza costituzionale*, 10 (1965), pp. 1283-1286.
- DICKMANN R., «La legge in luogo di provvedimento», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 49 (1999), pp. 917-971.
- FLORENZANO D., *L'oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Trento 1994 (Università di Trento. Dipartimento di scienze giuridiche. Quaderni, 9).
- LIPPOLIS V., «Articolo 66», in *Commentario della Costituzione*, cur. BRANCA G., *Le Camere*, II, Bologna-Roma 1986, pp. 115-177.
- MALFATTI E. - TARCHI R., «Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato», in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino 1996, pp. 331-345.
- MALINCONICO G., «La Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI a vent'anni dalla riforma della radiotelevisione pubblica», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 46 (1996), pp. 921-990.
- MANETTI M., «Abuso del potere interpretativo da parte del giudice e del legislatore: un'occasione mancata per un conflitto di attribuzione», *Giurisprudenza costituzionale*, 29 (1984), parte I, pp. 2326-2350.
- MANETTI M., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano 1990 (Pubblicazioni del Dipartimento di teoria dello Stato dell'Università degli studi di Roma «La Sapienza». Biblioteca di diritto pubblico «Egidio Tosato», 1).
- MAZZIOTTI M., *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I-II, Milano 1972 (Collana degli «Annali della Facoltà di giurisprudenza» dell'Università di Genova, 31-32).

- MAZZONI HONORATI M.L., «La revoca dei ministri tra diritto e politica», *Rassegna parlamentare*, 42 (2000), pp. 355-378.
- MEZZANOTTE C., «Le nozioni di “potere” e di “conflitto” nella giurisprudenza della Corte costituzionale», *Giurisprudenza costituzionale*, 24 (1979), parte I, pp. 110-132.
- MODUGNO F., *L'invalidità della legge*, II, Milano 1970 (Università degli studi di Roma. Monografie dell'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di giurisprudenza, N. S., 29).
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1991¹⁰; II, Padova 1976⁹.
- PACE A., «Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri», *Giurisprudenza costituzionale*, 31 (1986), parte I, pp. 782-800.
- PALADIN L., «Sulla natura del Parlamento in seduta comune», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 10 (1960), pp. 388-418.
- PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Il conflitto di attribuzioni*, Milano 1957 (Università di Palermo. Pubblicazioni a cura della Facoltà di giurisprudenza, 9).
- PESOLE L., «Il Ministro dell'interno in un conflitto tra poteri: parte sostanziale o mero autore formale dell'atto?», *Giurisprudenza costituzionale*, 40 (1995), pp. 3204-3219.
- PINNA P., «La Corte costituzionale giudice di controversie tra il Parlamento e il Governo. Alcuni spunti per una discussione», in *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato* cit., pp. 150-156.
- PISANESCHI A., «Conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti, Parlamento e Governo», *Rivista della Corte dei conti*, 43 (1990), fasc. 1, pp. 275-288.
- PISANESCHI A., *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano 1992 (Quaderni degli «Studi senesi», 74).
- PISANESCHI A., «Nuovi criteri in tema di legittimazione dei singoli ministri al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e “moderata” apertura al controinteressato», *Giustizia civile*, 46 (1996), parte I, pp. 1261-1266.
- PIZZORUSSO A., «Effetto di “giudicato” ed effetto di “precedente” nelle sentenze della Corte costituzionale», *Giurisprudenza costituzionale*, 11 (1966), pp. 1976-1996.
- PUGIOTTO A., «La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito», *Giurisprudenza costituzionale*, 34 (1989), pp. 2172-2212.
- RUGGERI A., «La Corte costituzionale: un “potere dello Stato” ... solo a metà», in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del convegno, Trieste, 26-28 maggio 1986*, Milano 1988 (Pubblicazioni della Facoltà di giurisprudenza della Università di Trieste, 32), pp. 647-680.
- SALAZAR C., «Brevi considerazioni in tema di intervento nei giudizi sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato», in *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato* cit., pp. 272-284.

- SANDULLI M.A., «Sulla sindacabilità degli atti della Commissione parlamentare per la RAI», *Giurisprudenza costituzionale*, 22 (1977), parte I, pp. 1822-1837.
- SORRENTINO F., «I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 17 (1967), pp. 670-772.
- TRAVERSA S., «Immunità parlamentare», in *Enciclopedia del diritto*, XX, Milano 1970, pp. 178-213.
- VERONESI P., «Atti legislativi e conflitti di attribuzione», *Giurisprudenza costituzionale*, 40 (1995), pp. 1371-1382.
- VERONESI P., *I poteri davanti alla Corte. «Cattivo uso» del potere e sindacato costituzionale*, Milano 1999 (Pubblicazioni della Facoltà giuridica dell'Università di Ferrara, ser. II, 39).
- VOLPE L., «Organi e conflitti nel sistema costituzionale (Lineamenti di una metodologia per una ricerca)», *Rassegna di diritto pubblico*, 24 (1969), pp. 615-665.
- ZAGREBELSKY G., *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino 1979 (Istituzioni italiane, 1).
- ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988².
- ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano 1991.
- ZANON N., «“Sfere relazionali” riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?», *Giurisprudenza costituzionale*, 43 (1998), pp. 1481-1487.

Note

(¹) Fra i contributi più antichi, basti richiamare qui gli studi di PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Il conflitto di attribuzioni*, Milano 1957 (Università di Palermo. Pubblicazioni a cura della Facoltà di giurisprudenza, 9) (del medesimo autore la voce *Conflitti costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, VIII, Milano 1961, pp. 998-1015), di SORRENTINO F., «I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 17 (1967), pp. 670-772, e di MAZZIOTTI M., *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I-II, Milano 1972 (Collana degli «Annali della Facoltà di giurisprudenza» dell'Università di Genova, 31-32), con gli ulteriori riferimenti bibliografici in essi esaustivamente indicati.

(²) La materia trattata nell'articolo 134 della Costituzione fu esaminata dalla prima sezione della II Sottocommissione dell'Assemblea costituente nelle sedute del 4 e 11 gennaio 1947, indi dalla seconda sezione nelle sedute del 13, 14, 15, 22, 23 e 24 gennaio 1947; dalla Commissione per la Costituzione in adunanza plenaria il 1° febbraio 1947, indi in Assemblea nelle sedute del 28 novembre (antimeridiana e pomeridiana) e del 3 dicembre 1947 (antimeridiana e pomeridiana). Per un esame dei lavori preparatori dell'articolo 134 della Costituzione e, quindi, della legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, dopo FALZONE V. - PALERMO F. - COSENTINO F., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma 1969, pp. 418-422, MAZZIOTTI, *I conflitti cit.*, I, pp. 107-112, che già segnalava l'inadeguatezza delle definizioni di «potere dello Stato» ricavabili dal contenuto di quei dibattiti, e PIZZORUSSO A., «Articolo 134», in *Commentario della Costituzione*, cur. BRANCA G., *Garanzie costituzionali. Art. 134-139*, Bologna-Roma 1981, pp. 64-76, si vedano PISANESCHI A., *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano 1992 (Quaderni degli «Studi senesi», 74), pp. 12-31 (l'attenzione dell'Assemblea costituente si concentrò sul confronto tra fautori e avversari dell'istituzione di un organo di giustizia costituzionale, garante della rigidità della Costituzione) e pp. 31-43 (nel dibattito sulla legge n. 87 del 1953 riemersero i problemi relativi al ruolo della Corte di cassazione rispetto ai conflitti previsti dalla legge 31 marzo 1877, n. 3761, e, poi, dagli articoli 41, secondo comma, e 382 del codice di procedura civile); FLORENZANO D., *L'oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Trento 1994 (Università di Trento. Dipartimento di scienze giuridiche. Quaderni, 9), pp. 25-35 (consapevole e volontaria autolimitazione del legislatore del 1953 circa la definizione delle parti e dell'oggetto del giudizio, dovuta al diffuso convincimento che l'articolo 134 della Costituzione precludesse un'elencazione tassativa delle ipotesi di conflitto). I due ultimi autori concordano circa l'ambiguità delle definizioni normative poste, al riguardo, dalla legge n. 87 del 1953 e circa l'ampio spazio che questa intese riservare all'interpretazione giurisprudenziale della Corte costituzionale. Afferma la sostanziale irrilevanza dell'indagine sulla *mens* del legislatore costituzionale circa la nozione di «potere dello Stato» BIN R., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano 1996 (Università di Macerata. Pubblicazioni della Facoltà di giurisprudenza, ser. II, 87), p. 114. — Per una dimostrazione del difficile coordinamento fra il conflitto interorganico e il sistema dei ricorsi proponibili in via principale e incidentale dinanzi alla Corte costituzionale basti accennare alla nota questione — che verrà richiamata più oltre — concernente l'ammissibilità di un ricorso per conflitto d'attribuzione avente ad oggetto un atto con valore di legge e gli effetti di un'eventuale pronunzia di annullamento. La stessa Corte costituzionale, nell'enunciare la propria posizione negativa al riguardo nella sentenza 6-14 luglio 1989, n. 406 (*Diritto*, 3), rilevava come il modo di porre rimedio al crearsi di «zone franche di incostituzionalità» potesse risiedere nell'introduzione di nuove forme d'impugnazione in via principale in aggiunta a quelle previste dal Costituente.

(³) La marginalità dei primi impieghi dello strumento del conflitto rispetto al sistema politico è rilevata da BIN, *L'ultima fortezza* cit., p. 128. Sull'effetto innovativo prodotto dal riconoscimento dei promotori di referendum quale potere esterno allo Stato-persona e sul suo limitato sviluppo nella giurisprudenza della Corte si vedano le considerazioni di PACE A., «Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri», *Giurisprudenza costituzionale* 31 (1986), parte I, pp. 783-784. Una riconsiderazione sembra tuttavia imporsi a séguito della sentenza 10 maggio 1995, n. 161, con cui la Corte, proprio su ricorso di un comitato promotore di referendum, ha annullato la norma di un decreto-legge, riguardante la disciplina della propaganda elettorale, la cui applicazione alle campagne referendarie, per «irragionevolezza ed eccessività» (*Diritto*, 6) è stata ritenuta lesiva della sfera di attribuzioni del ricorrente.

(⁴) Si ricorderanno tuttavia gli esempi di conflittualità fra magistratura ed esecutivo, richiamati come «manifestazioni più esasperate di pluralismo istituzionale» già da MEZZANOTTE C., «Le nozioni di "potere" e di "conflitto" nella giurisprudenza della Corte costituzionale», *Giurisprudenza costituzionale* 24 (1979), parte I, pp. 112-113. Del resto, lo stesso conflitto risolto con la sentenza 21 gennaio 1975, n. 13, s'inseriva in una vicenda giudiziaria originata da un grave caso di corruzione amministrativa, il cui *iter* è ricostruito da GROSSI P., «I "fondi neri" della Montedison alla Corte costituzionale (Cronaca di un conflitto)», *ibid.*, 20 (1975), pp. 566-609.

(⁵) In questo senso integrerei la periodizzazione dei conflitti accennata da PISANESCHI A., «Nuovi criteri in tema di legittimazione dei singoli ministri al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e "moderata" apertura al controinteressato», «Giustizia civile» 46 (1996), parte I, p. 1265, secondo cui il periodo 1975-1990 si qualificherebbe per la «ridefinizione dei caratteri del potere giudiziario», mentre gli anni Novanta vedrebbero l'estensione dei conflitti legati agli «atti politici». Rilievi sulla prima fase dello sviluppo dell'istituto possono leggersi presso CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale II/2 L'ordinamento costituzionale italiano. La Corte costituzionale*, Padova 1984², pp. 411-413, secondo il quale «gli operatori politici a livello costituzionale hanno costantemente preferito comporre (o talora dissimulare) nella dinamica dei rapporti di forza tra essi intercorrenti anche contrasti e divergenze che avrebbero avuto tutti i titoli per configurarsi come conflitti, nel senso dell'articolo 134 Cost.».

(⁶) Sul ruolo svolto, in generale, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale nell'evoluzione del sistema istituzionale si vedano i contributi raccolti in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cur. BARILE P. - CHELI E. - GRASSI S., Bologna 1982, nonché in *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Torino 1997 (Università di Pisa. Quaderni del Dipartimento di diritto pubblico, 7). Le osservazioni svolte nel testo non contraddicono quanto rilevato, dopo ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988², p. 27, da PISANESCHI, *I conflitti* cit., pp. 2-5, secondo cui l'istituto, nelle sue linee evolutive, ha seguito un percorso di assai più basso livello, raramente incidendo su questioni relative alla struttura costituzionale vera e propria e alla forma di governo, in ragione dell'accordo

costituzionale che, venuta meno la tensione derivante dalle lotte per la sovranità, consente la composizione dei conflitti sul piano politico, collocando a livello fisiologicamente secondario la garanzia giurisdizionale offerta dalla Corte costituzionale «dentro il sistema». Ulteriori considerazioni presso PINNA P., «La Corte costituzionale giudice di controversie tra il Parlamento e il Governo. Alcuni spunti per una discussione», in *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, cur. ANZON A. - CARAVITA B. - LUCIANI M. - VOLPI M., Torino 1993 (Studi di giustizia costituzionale), pp. 150-153. Ciò che si è inteso qui rilevare è il ruolo esercitato dall'organo di giurisdizione costituzionale non già in processi di rottura d'un ordinamento vigente — di necessità svolgentisi in una sfera pregiudiziale —, bensì nell'ambito di un'evoluzione omogenea del sistema, risultante dallo sviluppo di principi impliciti nel disegno costituzionale, dal cui valore premimente e fondante la Corte ricava d'altronde in modo esclusivo la propria legittimazione quale interprete della legge fondamentale e giudice, alla stregua di questa, della legittimità costituzionale degli atti e dei comportamenti degli altri poteri. Del resto, l'evoluzione degli ultimi anni (si pensi soltanto all'importanza delle pronunzie della Corte costituzionale in materia d'immunità parlamentari o di sfiducia individuale e conseguente revoca di un ministro) induce a una maggiore considerazione circa il livello dei conflitti e circa le conseguenze delle decisioni su di essi adottate.

(7) Sul punto, dopo PIZZORUSSO A., «Effetto di “giudicato” ed effetto di “precedente” delle sentenze della Corte costituzionale», *Giurisprudenza costituzionale*, 11 (1966), pp. 1976-1996 (in particolare, per i conflitti d'attribuzione, pp. 1992-1995) e gli studi raccolti in *La dottrina del precedente e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino 1969, si vedano i contributi di ANZON A., «Autorità di precedente ed efficacia di “giudicato” delle sentenze di accoglimento nei giudizi sulle leggi», in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del convegno, Trieste, 26-28 maggio 1986*, Milano 1988 (Pubblicazioni della Facoltà di giurisprudenza della Università di Trieste, 32), pp. 271-290; LUATTI L., «Rilievi in tema di motivazione delle pronunce della Corte costituzionale», *Politica del diritto*, 24 (1993), pp. 531-550 (in particolare pp. 540-541 sul valore persuasivo della motivazione per l'efficacia del precedente); VAGLIO G., «Il processo costituzionale: le tecniche di giudizio. Valore, efficacia o effetto di precedente», *Il Foro italiano*, 121 (1998), parte V, coll. 381-384; FLORENZANO, *L'oggetto cit.*, pp. 205-218; VERONESI P., *I poteri davanti alla Corte. «Cattivo uso» del potere e sindacato costituzionale*, Milano 1999 (Pubblicazioni della Facoltà giuridica dell'Università di Ferrara, ser. II, 39), pp. 93-98 (impiego e correzione dei precedenti nelle strategie decisorie della Corte), nonché, da un punto di vista comparatistico, ANZON A., *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi: l'esperienza italiana alla luce di un'analisi comparata sul regime del Richterrecht*, Milano 1995 (Studi e materiali di diritto costituzionale, 4).

(8) L'esigenza è segnalata da PISANESCHI, *I conflitti cit.*, p. 12, il quale rileva la «necessità di una ricostruzione che per dar conto delle diverse problematiche segua prevalentemente una metodologia di tipo storico». Ciò non inficia in alcun modo il valore d'indagini — come quella pregevolissima del Mazziotti — che

tendano all'inquadramento dogmatico degli elementi dell'istituto anche in relazione alle categorie della teoria generale del diritto.

⁽⁹⁾ Sul punto, relativamente a quanto viene in rilievo per l'individuazione dell'istituto qui considerato, si veda MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, pp. 107-123. Per la critica della nozione tradizionale e la problematica degli organi-potere, CRISAFULLI, *Lezioni* cit., II/2, pp. 417-430.

⁽¹⁰⁾ Per questa ricostruzione si veda G. SILVESTRI, «Poteri dello Stato (divisione dei)», in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano 1985, p. 713.

⁽¹¹⁾ MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, pp. 149-151 (collocazione del potere nel sistema costituzionale di controlli e bilanciamenti); SORRENTINO, *I conflitti* cit., p. 708. Non appaiono utili al nostro fine, in quanto ricavate proprio dalla posizione del «potere» nel conflitto, le ulteriori determinazioni indicate dallo stesso MAZZIOTTI, *op. cit.*, I, pp. 122-123, secondo cui è potere dello Stato «un'entità dotata di proprie attribuzioni, aventi la loro fonte immediata o anche mediata nella Costituzione, e fornita di sufficiente individualità giuridica per poter agire in giudizio (...) in difesa di tali attribuzioni e del loro esercizio; caratterizzata altresì da un tale rilievo sul piano costituzionale da includere necessariamente l'esatta delimitazione delle sue attribuzioni nella funzione di garanzia della Costituzione propria della Corte».

⁽¹²⁾ Si ricordi la critica di MAZZIOTTI, *Il conflitto* cit., I, pp. 131-139, secondo il quale «l'unità della funzione non implica di per sé un nesso strutturale di dipendenza fra gli organi né un orientamento concorde nell'esercizio del potere di cui essi sono soggetti, potendo organi, aventi la stessa competenza istituzionale, essere costituiti dall'ordinamento in una situazione giuridica di piena indipendenza reciproca, come gli uffici giudiziari, o tale da consentir loro di seguire orientamenti politici del tutto diversi, come le Camere legislative nel caso in cui prevalgano in esse diverse maggioranze» (p. 134). Nel medesimo senso SORRENTINO, *I conflitti* cit., pp. 697-701.

⁽¹³⁾ SORRENTINO, *I conflitti* cit., p. 697, ravvisa nella teoria della divisione dei poteri un «principio pregiuridico» utile sul piano ermeneutico. Pur nell'ambito d'una ricostruzione con essa incompatibile, anche PISANESCHI, *I conflitti* cit., p. 43, ne riconosce l'influsso nella formulazione finale dell'articolo 37 della legge n. 87 del 1953, il quale guarda a questa teoria come strumento logico per determinare i soggetti confliggenti.

⁽¹⁴⁾ Appare significativa, a questo riguardo, l'incostanza terminologica rilevabile in recenti sentenze della Corte costituzionale circa la posizione delle Assemblée parlamentari: in alcuni casi, infatti, la Corte ha riconosciuto la singola Camera come organo competente a esprimere definitivamente «la volontà del potere che essa rappresenta» [sentenze 18-23 luglio 1997, n. 265, *Diritto*, 2; 15-30 dicembre 1999, n. 469, *Diritto*, 3; 9-15 febbraio 2000, n. 58, *Diritto*, 2; ordinanze 30 giugno-9 luglio 1998, n. 253; 10-12 dicembre 1998, n. 407; nella sentenza 14-20 luglio 1999, n. 329, *Diritto*, 2 (*Gazzetta ufficiale*, I serie speciale, 28 luglio 1999, n. 30, p. 31) si legge, certo per mero errore materiale: «organo competente (...) a dichiarare definitivamente la volontà dell'organo che rappresenta»]; in

altri, viceversa, ha formulato il riconoscimento di tale legittimazione ravvisando in ciascuna Assemblea l'«organo competente a dichiarare definitivamente la propria volontà» (ordinanze 23-26 febbraio 1998, n. 37; 8-20 maggio 1998, n. 177; 16-30 dicembre 1998, n. 469; 12-16 aprile 1999, n. 129 e n. 130; sentenze 11-17 gennaio 2000, n. 11, *Diritto*, 2; 9-15 febbraio 2000, n. 57, *Diritto*, 2.1). La coesistenza delle due formule nel medesimo arco cronologico induce tuttavia a non attribuire soverchio rilievo, sul piano ermeneutico, ad un'oscillazione con ogni probabilità dovuta a meccanica ripetizione di espressioni tralatizie.

(¹⁵) Si vedano RUGGERI A. - SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 1998, pp. 335-347. A diverse conclusioni giunge l'analisi della nozione di «potere dello Stato» ricavabile dalla giurisprudenza della Corte, svolta da FLORENZANO, *L'oggetto* cit., pp. 282-289. Secondo quest'autore, accanto a una nozione di «potere dello Stato» quale «entità soggettiva, più o meno complessa, titolare di una funzione costituzionalmente necessaria, che partecipa necessariamente ai cicli funzionali, in cui lo Stato esprime la sovranità», nella giurisprudenza della Corte sarebbe individuabile anche il richiamo alla tradizionale teoria della divisione dei poteri, e quindi la possibilità di una considerazione in qualche misura unitaria del complesso d'organi onde ciascuno di essi risulta composto. L'autore segnala tuttavia la scarsa utilità della definizione di potere per la teorica dei conflitti d'attribuzione, nei quali sarebbe comunque da respingere l'equivalenza fra organi legittimati e poteri.

(¹⁶) PISANESCHI, *I conflitti* cit., pp. 147-151, e, con specifico riguardo al Parlamento, p. 255: questo sarebbe «suscettibile, ai fini del conflitto, di assumere le vesti di tanti poteri quanti [leg.: quante] sono le attribuzioni costituzionali che a questo fanno capo». Si vedano anche le osservazioni di BIN, *L'ultima fortezza* cit., pp. 15-17.

(¹⁷) In questo senso già SORRENTINO, *I conflitti* cit., p. 709, secondo cui organi titolari di potestà eguali ma non identiche — come i due rami del Parlamento — non costituirebbero un solo potere, potendo far valere indipendentemente le proprie attribuzioni in un conflitto la cui decisione riguarderà soltanto l'organo (identificato con il potere) partecipante al conflitto. Diverso è il caso di un organo che, sebbene inserito all'interno di un complesso connotato quale «potere dello Stato», assurga esso stesso a dignità di «potere» autonomo in quanto fornito di attribuzioni proprie e distinte rispetto a quelle del complesso in cui è collocato: si consideri la posizione dei Presidenti delle Camere rispetto alle relative Assemblee (MAZZIOTTI, *Il conflitto* cit., I, pp. 264-268; PISANESCHI, *I conflitti* cit., pp. 273-274), nonché del Presidente del Consiglio dei ministri, o anche del ministro di grazia e giustizia, nei riguardi del Consiglio dei ministri quale organo collegiale legittimato a dichiarare la volontà del potere Governo [NICCOLAI S., «Fluidità delle relazioni intragovernative e legittimazione del ministro al conflitto tra i poteri», *Giurisprudenza costituzionale*, 32 (1987), parte I, pp. 1875-1895; CUOCOLO F., «Sulla legittimazione del ministro di grazia e giustizia ad esser parte in conflitti di attribuzione», *ibid.*, 37 (1992), pp. 3329-3336; SORRENTINO F., «Un conflitto deciso ma non risolto», *ibid.*, pp. 3343-3352 (specialmente pp. 3351-3352 per le questioni relative alla legittimazione); PISANESCHI,

Nuovi criteri cit., pp. 1261-1264]. — Nel medesimo senso la giurisprudenza della Corte costituzionale: sentenze 25 febbraio 1977, n. 49 (legittimazione del Presidente del Consiglio dei ministri); 26 giugno 1981, n. 150, *Diritto*, 1-2 (legittimazione del Consiglio dei ministri: si veda l'ordinanza 2 ottobre 1979, n. 123); 19 dicembre 1986, n. 283 (legittimazione del Presidente del Consiglio dei ministri su delega del Consiglio dei ministri: si veda l'ordinanza 7 marzo 1986, n. 51); 9 luglio 1992, n. 379, *Diritto*, 2 (legittimazione del ministro di grazia e giustizia); 6 dicembre 1995-18 gennaio 1996, n. 7, *Diritto*, 3 e 5 (legittimazione del Presidente del Consiglio e di un ministro).

⁽¹⁸⁾ Tale era l'avviso già espresso da CERRI A., «Brevi osservazioni sui soggetti abilitati a sollevare conflitto di attribuzione», *Giurisprudenza costituzionale*, 16 (1971), parte I, p. 1164, secondo cui non avrebbe dovuto considerarsi la «posizione generale e permanente dell'organo nell'ambito del potere cui appartiene», quanto invece la sua posizione «in riferimento all'atto specifico od alla competenza intorno alla quale si controverte»; nel medesimo senso PACE, *Strumenti e tecniche* cit., p. 786.

⁽¹⁹⁾ Soluzione già prefigurata da VOLPE L., «Organi e conflitti nel sistema costituzionale (Lineamenti di una metodologia per una ricerca)», *Rassegna di diritto pubblico*, 24 (1969), pp. 623-643, che nel passaggio dall'individuazione delle funzioni dei tradizionali poteri all'identificazione di questi (quali corrispondenti organi) attraverso le concrete competenze ad essi imputate ravvisava il fondamento della subbiettivizzazione delle attribuzioni negli organi, per la quale «ogni imputazione scopre nell'organo un suo particolare profilo dinamico, una possibilità (genericamente) di azione» (p. 642); lo stesso, alle pp. 659-660, enuclea la conseguente nozione di capacità dell'organo quale «visualizzazione soggettiva del tema della competenza come riparto di attribuzione». Si veda altresì BIN, *L'ultima fortezza* cit., p. 148; il medesimo autore, *ibid.*, pp. 20-24, segnala il vizio logico che può derivare dall'assumere l'attribuzione quale elemento costitutivo del potere, osservando che «si procede come se dal fatto che un soggetto è legittimato a difendere una *determinata* competenza in una *determinata* circostanza, si possa inferire che quel soggetto è *comunque* "potere dello Stato", anche quando *altre* sono le competenze in questione o le circostanze del conflitto». Per questo si è specificato, nel testo, che la «personificazione» va riferita alle singole attribuzioni.

⁽²⁰⁾ Così già PISANESCHI A., «Conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti, Parlamento e Governo», *Rivista della Corte dei conti*, 43 (1990), fasc. 1, p. 279. Di qui, per conseguenza largamente riconosciuta dalla dottrina, la «tendenziale unitarietà» della verifica svolta circa gli elementi soggettivo e oggettivo per la valutazione sull'ammissibilità dei conflitti: FLORENZANO, *L'oggetto* cit., pp. 221-228.

⁽²¹⁾ Così nella controversia insorta fra un ministro e il Presidente del Consiglio dei ministri, decisa con la sentenza 6 dicembre-18 gennaio 1996, n. 7 (su cui più ampiamente *infra*, nota 55). Si avvertirà tuttavia che in questa circostanza la Corte costituzionale (nella stessa sentenza, *Diritto*, 3) ha addotto l'incidenza di un evento esterno — l'approvazione di una mozione di sfiducia individuale —

ritenuto capace d'isolare il componente dalla collegialità dell'organo, conferendo ad esso distinta soggettività ai fini del conflitto. Si ritiene invece che non sia ammissibile conflitto intra-potere per atti relativi alla medesima funzione. È stata indicata in tal senso l'ordinanza 15-28 marzo 1996, n. 90, con cui la Corte costituzionale dichiarò inammissibile il ricorso del magistrato dirigente la sezione lavoro di una pretura nei riguardi del Consiglio superiore della magistratura circa la spettanza del potere di determinare i criteri per l'assegnazione degli affari. Deve nondimeno osservarsi che il difetto di legittimazione soggettiva venne qui rilevato dalla Corte in ragione del fatto che il magistrato con funzioni direttive partecipa al procedimento per l'adozione dell'atto e non è dunque, in relazione ad esso, titolare d'una competenza propria; e che la materia trova disciplina in disposizioni di legge, organizzative e ordinali, che non attengono alla sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali. La dottrina ha per contro ammesso l'eventualità di conflitti vertenti sulla difesa di «distinte e costituzionalmente rilevanti competenze» distintamente appartenenti a organi inseriti nel medesimo «potere»: così, dopo MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, p. 123, e PISANESCHI, *I conflitti* cit., pp. 171-174 (sulla base d'una radicale contestazione della nozione di «potere complesso», in forza dell'affermata coincidenza fra potere e organo), CERRI A., «Conflitti di attribuzione I) Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato», in *Enciclopedia giuridica*, VIII, Roma 1988 (aggiorn. 1996), p. 4. Si può tuttavia notare che l'ordinamento provvede, in genere, idonei rimedi per la risoluzione dei conflitti fra gli organi giurisdizionali nonché fra quelli appartenenti al complesso Governo-amministrazione, la cui connotazione come conflitti interni al «potere» esclude la praticabilità del conflitto d'attribuzione. Si avvertirà incidentalmente che il conflitto fra organi di diverso potere per atti riferiti alla medesima funzione configura invece il caso tipico di *vindicatio potestatis*: sotto questo riguardo (benché l'evenienza sia per taluno poco meno che un'ipotesi di scuola) la nozione di «potere» mantiene rilevanza e valore.

(²²) A dimostrazione di ciò basterà ricordare che la Corte costituzionale ha disconosciuto al magistrato, fuori dell'esercizio di funzioni giurisdizionali, la competenza ad esprimere definitivamente la volontà di un potere dello Stato (ordinanze 20 dicembre 1978, n. 87; 9-17 giugno 1999, n. 244; 17-27 gennaio 2000, n. 22), e ha ritenuto di dover sottoporre a nuovo scrutinio la legittimazione della Corte dei conti in sede di controllo (sentenza 14 luglio 1989, n. 406, *Diritto*, 2), pur avendola riconosciuta in precedenza alle sezioni giurisdizionali, esercitanti un potere «diffuso» (sentenza 24 giugno 1981, n. 129, *Diritto*, 2). Si avverta tuttavia che la legittimazione a sollevare conflitti attinenti alla funzione di controllo spetta al solo presidente della Corte dei conti, quale rappresentante dell'organo «nella sua unità»: ordinanza 7-16 luglio 1999, n. 322 [con nota di CARBONE G., «Corte dei conti e conflitti di attribuzione in sede di controllo: solo il Presidente della Corte legittimato a proporli», *Giurisprudenza costituzionale*, 44 (1999), pp. 2569-2572]. Una giustificazione alternativa per il diverso trattamento d'un medesimo organo relativamente alla legittimazione ai conflitti riguardanti funzioni di diversa natura dallo stesso esercitate potrebbe rinvenirsi nella necessità di verificare caso per caso che non sussistano — in rapporto alle

single funzioni — accidenti ostativi al pieno dispiegarsi dell'autonomia che necessariamente assiste il «potere». In quest'ipotesi, la possibilità di riconoscere o meno all'organo la legittimazione soggettiva al conflitto non deriverebbe dal coesistere di più nature nel medesimo soggetto, ma risulterebbe condizionata alla riferibilità della funzione alla natura del potere (così nel caso del magistrato, allorché non svolga funzioni giurisdizionali) ovvero alla strutturale autonomia della funzione nel rapporto con le competenze di altro potere (così per la funzione di controllo spettante alla Corte dei conti, pur se ausiliaria all'esercizio di competenze del Governo).

(²³) Si veda in questo senso SORRENTINO, *I conflitti* cit., pp. 707-708, secondo cui, per poter riferire l'atto che determina il conflitto a tutto il complesso degli organi che costituiscono il potere, occorre «che esso riguardi *in una certa maniera* il complesso nel conflitto che sorge con un altro potere»: ciò si ottiene «facendo leva sull'identità di attribuzioni costituzionali» che competono all'intera serie degli organi.

(²⁴) Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1976⁹, p. 1452.

(²⁵) Un'estesa disamina del concetto di persona giuridica in riferimento alla teoria organica e alla soggettività presupposta nella disciplina del conflitto d'attribuzione si veda presso MAZZIOTTI, *Il conflitto* cit., I, pp. 27-104 (per le Assemblée parlamentari in particolare le pp. 98-99); sul rapporto fra soggettività giuridica e autonomia degli organi costituzionali si vedano le osservazioni di DICKMANN R., «Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle Assemblée parlamentari», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 47 (1997), pp. 407-410.

(²⁶) Si vedano le ordinanze 8 luglio 1975, n. 228 e n. 229, e la sentenza 22 ottobre 1975, n. 231, su cui più ampiamente *infra*, paragrafo 2.2.2. Non appare quindi necessario configurare, come fa PISANESCHI, *I conflitti* cit., p. 277, le Commissioni d'inchiesta quali autonomi poteri, proprio in ragione dello stretto collegamento che, nel farle articolazioni operative necessarie delle Assemblée, riserva ad esse una sfera di potestà obiettivamente propria delle Camere, ma funzionalmente rimessa in via esclusiva alla Commissione, che perciò può venire in diretto rapporto con esterni poteri.

(²⁷) Deve qui menzionarsi la posizione dottrinale tendente a distinguere, nell'interpretazione dell'articolo 37 della legge n. 87 del 1953, gli organi (anche se non situati al vertice del potere) legittimati al conflitto da quelli legittimati al giudizio (identificati negli organi di vertice, che vi assumerebbero la rappresentanza del potere). Già suggerita da CRISAFULLI V., «Nota a Corte costituzionale, ordinanza 22 dicembre 1965, n. 91», *Giurisprudenza costituzionale*, 10 (1965), p. 1285, nota 3 («In linea astratta, non sarebbe illogico ritenere che il conflitto possa avere ad oggetto l'atto di una autorità inferiore, pur svolgendosi tra organi supremi dei «poteri» confliggenti: infatti, per i conflitti tra poteri, a differenza che per quelli tra Stato e regioni o tra regioni, la disciplina dettata dalla legge del 1953, non richiedendo l'impugnazione di un atto, consente la scissione tra atto e soggetto del conflitto; d'altro canto l'art. 37 della stessa legge, al quarto com-

ma, prescrive che, quando la Corte abbia ritenuto che esiste la materia di un conflitto di sua competenza, “ne dispone la notifica *agli organi interessati*” — e tra questi potrebbe rientrare l'organo dal quale promanava l'atto, che sta alle origini del conflitto, anche se non legittimato ad elevare il conflitto, perché non configurantesi come un “potere” dello Stato», questa teoria è stata sviluppata da SORRENTINO, *I conflitti* cit., pp. 760-761 [e poi in COSTANZO P. - SORRENTINO F., «Inchiesta parlamentare e conflitto fra poteri», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 10 (1977), fasc. 35, pp. 19-25], e ultimamente accolta da ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale* cit., pp. 367-368. Una variante — per così dire — inversa di essa è costituita dalla proposta di PACE, *Strumenti e tecniche* cit., pp. 797-798, secondo cui potrebbero intendersi legittimati su ambedue i piani gli organi (anche «minori») che abbiano impegnato il potere con propri comportamenti definitivi, facendosi tuttavia luogo nel giudizio, mediante integrazione del contraddittorio, alla partecipazione dell'organo di vertice del potere stesso. Esprimendo aperte riserve sulla tesi dottrinale in principio descritta, la Corte costituzionale, nella sentenza 22 ottobre 1975, n. 231, *Diritto*, 3, osservava che nelle richiamate disposizioni «parlandosi di “conflitto” si allude all'oggetto del giudizio, e non viceversa al giudizio sul conflitto», e che pertanto «il riferimento agli organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà dei poteri va inteso come rivolto a designare gli organi confliggenti, e non soltanto quelli legittimati *ad processum*». Secondo una lettura [PESOLE L., «Il Ministro dell'interno in un conflitto tra poteri: parte sostanziale o mero autore formale dell'atto?», *Giurisprudenza costituzionale*, 40 (1995), pp. 3214-3219] della sentenza 6-8 settembre 1995, n. 420, la trasposizione — operata dalla Corte — della legittimazione passiva al conflitto dal ministro dell'interno, autore dell'atto dedotto in contestazione, al Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto rappresentante del potere-organo Governo, potrebbe avvalorare il richiamato indirizzo dottrinale nel senso d'una distinzione fra il piano sostanziale e quello processuale, aprendo la via ad una più ampia tutela delle attribuzioni quando l'atto lesivo emani da un soggetto non legittimato a stare in giudizio. L'autrice stessa osserva tuttavia come nel caso di specie l'atto ministeriale, in quanto espressione dell'indirizzo politico governativo, fosse imputabile sostanzialmente all'intero Governo. — Secondo FLORENZANO, *L'oggetto* cit., pp. 238-243, «la rigorosa coincidenza tra entità confliggenti ed entità litiganti in giudizio ha contribuito ad innalzare il tasso di concretezza della giurisdizione in parola e pure a rarefare le ipotesi di giudizio», poiché si è preteso «che le singole entità soggettive coinvolte nella controversia fossero legittimate ad agire» (p. 243). Malfatti E. - Tarchi R., «Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato», in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino 1996, pp. 338-339, rilevano invece una sorta di svalutazione del concetto di potere dello Stato rispetto a quello di organo costituzionale, osservando che tale diluizione del primo ha per altro consentito di estendere la praticabilità del conflitto, aprendolo a soggetti non inseriti nell'apparato statale.

(²⁸) Lo ha rilevato FLORENZANO, *L'oggetto* cit., p. 232, nota 339, segnalando in particolare l'assenza di ogni valutazione sul punto nelle sentenze 15 dicembre

1988, n. 1150, e 2 dicembre 1993, n. 443. Fra le decisioni più recenti nelle quali (certo anche in virtù del richiamo a orientamenti giurisprudenziali oramai consolidati) si manifesta tale assenza di problematicità, basterà richiamare le ordinanze 30 giugno-9 luglio 1998, n. 254, ove la legittimazione della Camera è riconosciuta apoditticamente affermandosi che essa è «organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere che rappresenta»; 7-11 giugno 1999, n. 238, secondo cui il conflitto fra l'autorità giudiziaria e una Camera in materia d'insindacabilità «insorge fra organi competenti a dichiarare in via definitiva la volontà del potere cui appartengono»; 7-16 luglio 1999, n. 318, nella quale un ricorso è dichiarato inammissibile per insufficiente determinazione della materia del conflitto, «pur non potendosi dubitare della legittimazione sia del tribunale di Roma che della Camera dei deputati ad essere parti in un conflitto tra poteri dello Stato»; 27 ottobre-4 novembre 1999, n. 417, e 11-17 gennaio 2000, n. 10, prive di qualsiasi motivazione al riguardo. In altri casi, la Corte si è limitata a richiamare l'attribuzione costituzionale in rapporto alla quale si determinava il conflitto: si vedano ad esempio le ordinanze 23 maggio-2 giugno 1994, n. 217; 23-26 febbraio 1998, n. 37; 10-12 dicembre 1998, n. 497; 16-30 dicembre 1998, n. 469; 1-16 aprile 1999, n. 129.

⁽²⁹⁾ Le ipotesi in astratto possibili sono lucidamente indicate da CRISAFULLI, *Lezioni cit.*, II/2, pp. 422-423: «le soluzioni astrattamente ipotizzabili sono almeno tre: organo competente a dichiarare definitivamente la volontà potendo ritenersi, del pari, ciascuna Camera, in quanto, senza il suo consenso, nessun atto legislativo può essere adottato; oppure quella che, di volta in volta, sia chiamata (occasionalmente) a deliberare per ultima, poiché soltanto in quel momento l'iter legislativo si perfeziona; od infine, nessuna da sola, ma entrambe congiuntamente, poiché esclusivamente con il concorso di entrambe si forma la volontà legislativa. Ad accogliere quest'ultima soluzione, il procedimento per sollevare (attivamente) un conflitto (come pure, per decidere di resistere ad un conflitto sollevato da altro potere) comporterebbe logicamente la convergenza delle due Camere, quale può ottenersi nella forma di un "atto bicamerale" (non legislativo)».

⁽³⁰⁾ Diversamente argomenta ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale cit.*, p. 384, il quale — respinta la soluzione che attribuisce collettivamente alle due Camere la legittimazione al conflitto per atto della funzione legislativa, in quanto «sembra confondere il potere in senso soggettivo (che è il senso che rileva nel conflitto di attribuzioni) con quello in senso funzionale» — conclude che «l'esercizio della funzione legislativa è collettivo e indivisibile, ma il potere legislativo (nel senso soggettivo di partecipazione ad esso) è potere individuale di organi distinti, in quanto costituzionalmente suddiviso fra le Camere». Contrario al riconoscimento dell'individuale legittimazione delle Camere PISANESCHI, *Conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti cit.*, p. 281, perché l'atto finale della funzione legislativa «è imputabile ad entrambe inscindibilmente».

⁽³¹⁾ Si considera soltanto l'attività delle Camere, prescindendosi — per ciò che qui interessa — dalle note divergenze esistenti in dottrina circa il valore della promulgazione delle leggi da parte del Presidente della Repubblica (per cui si

rinvia a CICCONE S.M., «Promulgazione delle leggi», in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano 1988, pp. 120-122).

⁽³²⁾ Nei due indicati aspetti s'inverna il requisito voluto dal MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, pp. 125-131: nel regime di separazione assunto a principio di garanzia politica, l'elemento distintivo del «potere» risiede nel possesso d'una «reale capacità di autodeterminazione e di contrapposizione» (p. 130). Per un'interessante notazione circa la distinta soggettività delle due Camere nella teoria classica dei poteri (Locke, Bolingbroke, Montesquieu) si confronti BIN, *L'ultima fortezza* cit., p. 106, nota 55.

⁽³³⁾ Così CRISAFULLI, *Nota a Corte costituzionale, ordinanza 22 dicembre 1965*, n. 91 cit., p. 1286.

⁽³⁴⁾ Giova avvertire che, nel parlare di «procedimento», ci si è riferiti, nel testo, unicamente alla fase continua dell'*iter* legislativo svolgentesi presso ciascuna Camera, non al procedimento legislativo bicamerale. Si è altresì evitato di qualificare come prosecuzione o riassunzione del procedimento il complesso di attività conseguenti alla trasmissione del testo modificato dall'altra Camera o al rinvio presidenziale, in considerazione della diversa incidenza su questo esplicita dai fatti che rimettono l'atto legislativo nella disponibilità della Camera la quale su di esso abbia già deliberato. Nel caso della trasmissione di progetto di legge modificato dall'altra Camera, la disciplina regolamentare (articolo 70, comma 2, del Regolamento della Camera, e articolo 104 del Regolamento del Senato) dimostra infatti con evidenza che l'ulteriore lettura da parte della Camera che l'ha approvato per prima si svolge in formale continuità con la precedente fase del procedimento svolto presso la medesima. Al contrario, la richiesta di nuova deliberazione avanzata dal Presidente della Repubblica determina una «completa novazione del procedimento legislativo» [così MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna 1991², p. 292: in senso conforme LIPPOLIS V., *Il procedimento legislativo*, in MARTINES T. - DECARO C. - LIPPOLIS V. - MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Rimini 1992, pp. 387-388; DI CIOLO V. - CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 1994³, pp. 440-441; BOZZI A., «Note sul rinvio presidenziale della legge», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 8 (1958), pp. 768-771, attribuisce al rinvio un effetto estintivo nei confronti della legge rinviata], talché l'articolo 71, comma 2, del Regolamento della Camera, e l'articolo 136, comma 2, del Regolamento del Senato, pur ammettendo che l'Assemblea possa limitare la discussione alle sole parti che formano oggetto del messaggio presidenziale, prescrivono che il «progetto di legge» sia sottoposto a votazione articolo per articolo e alla votazione finale. In quest'ultimo caso, tuttavia, l'atto non promana da organo appartenente al medesimo potere: esso incide dunque — soltanto in virtù di espressa disposizione costituzionale — sull'oggetto relativamente al quale si è formata la volontà delle Camere, ma non è tale da condizionare giuridicamente il precedente processo di formazione o una successiva e meramente eventuale modificazione della stessa volontà.

⁽³⁵⁾ Si veda anche CRISAFULLI, *Lezioni* cit., II/2, pp. 428-430; in senso analogo MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., II, pp. 102-103, secondo cui è definitivo l'atto o

comportamento lesivo, o anche solo affermativo di competenza, da qualsiasi organo proveniente, quando «non è suscettibile di essere modificato o rimosso da un altro organo dello stesso potere», e diviene pertanto imputabile al potere medesimo unitariamente considerato. Con riferimento alla nozione di «impugnabilità», ma in senso sostanzialmente conforme, CERRI, *Brevi osservazioni* cit., p. 1165. Diversa nozione di definitività, riferita all'effetto lesivo dell'atto o del comportamento impugnato (che può essere anche prodotto da un organo minore, laddove la legittimazione attiva a promuovere il conflitto spetta all'organo di vertice), propone SORRENTINO, *I conflitti* cit., pp. 759-760. Il problema della definitività dell'atto, con riguardo alla diversa disciplina dei conflitti intersoggettivi e dei conflitti interorganici, era già stato oggetto di alcune (per altro poco illuminanti) considerazioni nella sentenza 12 dicembre 1967, n. 153, *Diritto*, 2, ove la Corte aveva espresso l'avviso che «non può (...) configurarsi un conflitto tra i "poteri dello Stato" finché non ci sia stata una definitiva manifestazione della loro volontà. Finché essa manchi, non c'è il conflitto tra "poteri" dello Stato. Ed è da notare che in questi casi il concetto di definitività non corrisponde del tutto al concetto di definitività dell'atto amministrativo». Commentando questa sentenza, SORRENTINO F., «Conflitto tra i poteri e definitività dell'atto», *Giurisprudenza costituzionale*, 12 (1967), pp. 1775-1797, integrava la sopra descritta nozione di definitività dei comportamenti lesivi (riguardante l'attività posta in essere dall'organo passivamente legittimato) sul complementare versante della legittimazione attiva, ritenendo definitiva la volontà dell'organo che impegna il potere, identificato nell'organo di vertice promotore del conflitto. Per un'esposizione critica delle tesi precedenti si veda PISANESCHI, *I conflitti* cit., pp. 77-86, il quale alle pp. 163-165 argomenta la nozione di definitività come esercizio autonomo e indipendente di competenze: in analogo senso, sulla base della sentenza 6-14 luglio 1989, n. 406, ID., *Conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti* cit., p. 278, secondo cui la definitività dell'atto non va riferita all'intero ordinamento giuridico, ma a «quella particolare sfera di competenze che la Costituzione riconosce all'organo».

⁽³⁶⁾ Per questo, non sembra significativo il fatto che la mancata attualità della lesione di altrui attribuzioni, dovuta all'essere l'atto impugnato un semplice disegno di legge, sia stata rilevata quale motivo ulteriore d'inammissibilità nell'ordinanza 28 gennaio 1983, n. 45.

⁽³⁷⁾ Di ciò si tratterà nel paragrafo 4. 2. 2: per quanto riguarda il connesso problema dell'idoneità della legge e dell'atto avente forza di legge a costituire oggetto di un conflitto d'attribuzione, si veda il paragrafo 3. 2.

⁽³⁸⁾ Conseguentemente PUGIOTTO A., «La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito», *Giurisprudenza costituzionale*, 34 (1989), pp. 2179-2180, interpreta la sentenza n. 406 del 1989 quale riconoscimento della legittimazione di ciascuna Camera, ambedue essendosi costituite separatamente sulla base di distinte deliberazioni delle due Assemblée (ancorché abbiano poi presentato congiuntamente una memoria illustrativa). Dalla dichiarata inammissibilità d'un conflitto che verta su atto avente forza di legge (nei limiti che si diranno in prosieguo) lo stes-

so autore deduce tuttavia il venir meno della possibilità che le Camere — come titolari della funzione legislativa — siano parti resistenti in un conflitto (p. 2178).

⁽³⁹⁾ Si veda, al riguardo, MAZZIOTTI DI CELSO M., «Parlamento», in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano 1981, pp. 761-762: quest'autore conclude che «nel nostro ordinamento, l'espressione "parlamento" è solo un'espressione abbreviata per indicare congiuntamente le due Camere o la riunione, in una sola assemblea, dei loro membri, e che non esiste un organo complesso di cui le Camere siano elementi, bensì solo tre organi costituzionali tra loro distinti e indipendenti: la Camera, il Senato e il Parlamento in seduta comune». Natura di organo distinto, pur nel contesto di una tesi favorevole alla «realtà giuridica unitaria del Parlamento», riconosce al Parlamento in seduta comune MANZELLA, *Il Parlamento* cit., pp. 84-88.

⁽⁴⁰⁾ Non sembra pertanto da condividersi la posizione espressa dal FLORENZANO, *L'oggetto* cit., pp. 232-233, secondo il quale dalla citata sentenza si evincerebbe uno stato d'incertezza risultante dal contrasto fra la presunta legittimazione del Parlamento al conflitto e l'ammissione della separata costituzione delle due Camere nel giudizio. Sembra degno di nota il fatto che — al contrario — la sentenza 9-12 marzo 1998, n. 49, *Diritto*, 2, nel riconoscere la legittimazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, la qualifichi organo competente ad esprimere definitivamente la volontà «della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica». Il mancato riferimento al «potere» (che, nella fattispecie, si sarebbe potuto difficilmente denominare legislativo, atteso il contenuto delle competenze dell'organo parlamentare partecipante al conflitto) potrebbe riflettere una cautela indotta dalla difficoltà di definire il rapporto fra gli organi bicamerali e le Camere [su cui si veda CHIMENTI C., *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Milano 1979 (Studi e ricerche di scienze sociali, 78), pp. 88-109 e pp. 141-149].

⁽⁴¹⁾ Per le due ipotesi indicate si vedano, rispettivamente, la sentenza 6-8 settembre 1995, n. 420, e l'ordinanza 27 ottobre 1995, n. 470, e si confrontino le osservazioni di PESOLE, *Il Ministro* cit., pp. 3206-3213, secondo cui la statuizione della Corte circa la propria competenza a identificare il soggetto resistente autorizzerebbe la procedibilità di conflitti anche nel caso in cui la qualità caratteristica dei poteri dello Stato ai fini del conflitto non sia presente nell'organo indicato dal ricorrente, permettendo che non rimangano privi di tutela i poteri la cui sfera di attribuzioni sia stata violata da un atto o comportamento di organo «inferiore». Sulla modifica intervenuta al riguardo nella giurisprudenza della Corte si vedano anche le considerazioni di MALFATTI - TARCHI, *Il conflitto* cit., pp. 339-341. Si confrontino inoltre, *infra*, le note 45 e 53. Ammette implicitamente la possibilità che gli organi interessati al conflitto siano diversamente determinati dalla Corte, anche al di fuori del potere contro cui agisce il ricorrente, VERONESI, *I poteri* cit., p. 65 e nota 54. Con ciò verrebbe tuttavia ad instaurarsi, di fatto, un conflitto diverso, per elementi essenziali, da quello concretamente elevato dal ricorrente.

(42) Sull'autonomia contabile delle Assemblée parlamentari si vedano FINZI C., *L'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblée legislative*, Roma 1934; BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Padova 1958 (Studi di finanza pubblica, 2), in particolare pp. 69-103; LOMBARDI G.M., «L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?», *Giurisprudenza costituzionale*, 26 (1981), parte I, pp. 1283-1298; SPECCHIA C., «L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento», *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1983, fasc. 1, pp. 149-204; MAZZONI HONORATI M. L., *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano 1987 (Università di Milano. Facoltà di giurisprudenza. Istituto di diritto pubblico. Quaderni di diritto pubblico, 2), in particolare pp. 37-58; BASSETTI M., «Il bilancio interno, espressione dell'autonomia contabile e finanziaria della Camera dei deputati», in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, IV, Roma 1992, pp. 153-170.

(43) Rilievi sull'accertamento della legittimazione soggettiva attuato in questa circostanza dalla Corte sono formulati da PISANESCHI, *I conflitti cit.*, pp. 268-269, secondo cui la qualificazione del potere deriva qui dal complesso delle norme costituzionali che ne garantiscono l'autonomia, e non dal fondamento consuetudinario dell'autonomia contabile, che qualificerebbe il potere nella concreta controversia, riducendosi quest'ultima a mero profilo oggettivo del conflitto. Contenuto analogo ha la critica di BIN, *L'ultima fortezza cit.*, pp. 37-47, alla nozione di consuetudine costituzionale e al suo impiego per la valutazione circa l'ammissibilità dei conflitti.

(44) La più chiara affermazione di questi principi nella giurisprudenza della Corte costituzionale sembra emergere dalle sentenze 6 maggio 1985, n. 154, *Diritto*, 5.1 (nel sistema costituzionale spetta alle Camere un'«indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato sugli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost.») e 17 ottobre-2 novembre 1996, n. 379, *Diritto*, 6 («l'essenza della garanzia contro l'interferenza di altri poteri che la Costituzione riconosce alla Camera è data proprio dalla esclusività della capacità qualificatoria che il Regolamento parlamentare possiede» nella sfera dell'organizzazione interna di ciascuna Camera). In dottrina, dopo lo studio di CURRERI S., «Indipendenza delle Camere e principi costituzionali nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 78/1984 e 154/1985», *Diritto e società*, 1989, pp. 499-553, si veda ora l'ampia monografia di MIDIRI M., *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova 1999 (Pubblicazioni dell'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Roma «La Sapienza», ser. III, 85).

(45) È questo, nella sostanza, il motivo indicato dal MAZZIOTTI, *I conflitti cit.*, II, p. 124, per escludere l'applicabilità dell'istituto del litisconsorzio necessario (articolo 102 del codice di procedura civile) ai giudizi per conflitto d'attribuzione: lo stesso autore ammette invece il litisconsorzio facoltativo e, correlativamente, la separazione delle cause (articolo 103 del codice di procedura civile). L'autore si riferisce qui agli istituti della procedura civile, solo in parte comparabili con quelli relativi alla procedura giurisdizionale amministrativa (cui fa rinvio

l'articolo 22 della legge n. 87 del 1953): si confronti comunque l'articolo 15 del Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 17 agosto 1907, n. 642. Il problema si prospetta del resto in termini più articolati, anche in forza dell'espresso conferimento alla Corte costituzionale del potere di disporre la notificazione del ricorso agli organi ad esso interessati (articolo 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953): nella — pur tardiva — interpretazione della Corte, ciò implica parimenti il potere di determinare quali siano tali organi, indipendentemente dalle indicazioni contenute nel ricorso (le ragioni per una scelta in tal senso e l'irrelevanza di un'inesatta identificazione dell'organo passivamente legittimato da parte del ricorrente erano già ben illustrate da PACE, *Strumenti e tecniche* cit., pp. 799-800). Rimane aperta così la via all'integrazione del contraddittorio, che potrà essere disposta nei riguardi non soltanto delle parti legittimate a resistere, ma anche di organi cointeressati rispetto al *petitum* del ricorrente.

(46) Su una di tali ipotesi (per altro non espressamente prevista dalla norma costituzionale) verteva il conflitto deciso, nel senso dell'inammissibilità, con la sentenza 9-15 febbraio 2000, n. 57 (autorizzazione all'acquisizione e all'utilizzazione di tabulati relativi all'utenza telefonica di un deputato in un procedimento penale). Recentemente, MANETTI M., «Conflitti tra poteri e galateo costituzionale», in *Il «caso Previti». Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte. Atti del seminario, Ferrara, 28 gennaio 2000*, cur. BIN R. - BRUNELLI G. - PUGIOTTO A. - VERONESI P., Torino 2000 (*Amicus curiae. Atti dei seminari «preventivi» ferraresi*, 2), p. 115, ha ricordato che «bisogna ritenere vietati al giudice procedente non solo tutti i provvedimenti indicati nominativamente dall'articolo 68, commi 2 e 3 [della Costituzione], ma anche quelli che siano suscettibili di produrre, per vie traverse, e sotto diverso nome, *un effetto equivalente*, ossia una grave e irreparabile limitazione» all'attività del parlamentare, e ha indicato nel conflitto d'attribuzione il rimedio contro un'eventuale interpretazione restrittiva del disposto costituzionale.

(47) Sentenze 16-24 dicembre 1993, n. 462, *Diritto*, 3; 16-24 dicembre 1993, n. 463, *Diritto*, 3; 16-24 dicembre 1993, n. 464, *Diritto*, 3; ordinanza 24 febbraio-11 marzo 1999, n. 60.

(48) Sullo sviluppo della giurisprudenza della Corte in questa complessa e delicata materia — che, attenendo al merito delle decisioni, non interessa l'oggetto del presente contributo — basti richiamare, dopo ZAGREBELSKY G., *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino 1979 (Istituzioni italiane, 1), pp. 95-98 (che, argomentata l'ammissibilità del conflitto, la natura di atto politico non comportando per necessaria conseguenza l'impossibilità di discernere il legittimo e l'illegittimo uso delle garanzie costituzionali, delineava la teoria del «controllo esterno» da parte della Corte), alcuni contributi recenti: PACE A., «L'insindacabilità parlamentare tra la "libertà della funzione" (delle Camere) e la verifica (non più soltanto "esterna"?) del "corretto esercizio del potere"», *Giurisprudenza costituzionale*, 43 (1998), pp. 2214-2220; BIONDI F., «La delibera parlamentare di insindacabilità: il problema della rilevanza giuridica esterna della motivazione e il sindacato della Corte su di essa»,

ibid., pp. 3909-3923; LASORELLA G., «Le “opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni” parlamentari ex art. 68, primo comma, della Costituzione, tra Camere, giudici e Corte costituzionale», *Giurisprudenza costituzionale*, 44 (1999), pp. 483-533 (con ampissimi riferimenti alla precedente dottrina); MARTINELLI C., «Brevi note su aspetti sostanziali e processuali in tema di insindacabilità del parlamentare», ibid., pp. 535-556; PESOLE L., «La Corte risolve due conflitti speculari in materia di insindacabilità parlamentare», ibid., pp. 2616-2633; RIDOLA P., «L’insindacabilità parlamentare tra “nesso funzionale” e “libertà politica” delle assemblee rappresentative», ibid., pp. 3663-3674; GRISOLIA M.C., *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell’art. 68 Cost.*, Padova 2000; nonché le relazioni presentate al *Seminario di studi sulla immunità parlamentare*, tenutosi presso la Corte costituzionale il 31 marzo e il 1° aprile 2000 [il testo dell’intervento di PACE A., «Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali», è pubblicato, con aggiunte e modificazioni, in *Quaderni costituzionali*, 20 (2000), pp. 289-315]. Ulteriori innovazioni rispetto all’indirizzo giurisprudenziale seguito risultano dalle sentenze 11-17 gennaio 2000, n. 10 e n. 11, da considerare unitamente alle successive sentenze 9-15 febbraio 2000, n. 56 e n. 58, nonché 20-24 marzo 2000, n. 82, con specificazioni circa l’individuazione del nesso funzionale, che hanno condotto la Corte a valutare la sussistenza dell’insindacabilità nella fattispecie concreta, oltrepassando quindi il limite della verifica esterna con il sottoporre a scrutinio il merito della deliberazione parlamentare. In generale sui diversi orientamenti seguiti dalla Corte nel determinare i «limiti esterni» posti all’esercizio del potere e, conseguentemente, l’estensione del proprio sindacato sopra di esso si veda VERONESI, *I poteri cit.*, pp. 43-145 (sui conflitti relativi a deliberazioni ex articolo 68 della Costituzione, pp. 121-130), nonché le conclusioni alle pp. 246-267.

(⁴⁹) In particolare per la legittimazione attiva — caso più raro a presentarsi in ragione dello schema procedimentale delineato dalla sentenza n. 1150 del 1988, che presuppone l’impugnazione della pronuncia parlamentare da parte dell’autorità giudiziaria — si richiamano l’ordinanza 11-12 gennaio 1996, n. 6, e la sentenza 18-23 luglio 1997, n. 265. Quest’ultima riguardava un ricorso con il quale la Camera aveva elevato conflitto contro un organo giurisdizionale che, in assenza di previa deliberazione parlamentare, aveva deciso circa un’eccezione d’insindacabilità proposta nel corso di un giudizio civile. La Corte, ammessa la legittimazione delle parti, dichiarò tuttavia l’inammissibilità per assenza attuale della materia di conflitto, non configurandosi, rispetto alla prerogativa posta dall’articolo 68, primo comma, della Costituzione, un istituto di «pregiudizialità parlamentare».

(⁵⁰) Coerentemente con questo principio è stata esclusa la possibilità di assumere a parametro per il sindacato sulla legittimità della deliberazione parlamentare criteri elaborati da organi della giurisdizione, giacché ciò configurerebbe «inammissibile ingerenza nella prerogativa parlamentare» (sentenze 2-16 dicembre 1993, n. 443, *Diritto*, 4; 26 novembre-5 dicembre 1997, n. 375, *Diritto*, 5).

(⁵¹) In dottrina, prima del caso richiamato nel testo, si vedano PISANESCHI, *I conflitti cit.*, pp. 279-282 (il quale cautamente esclude che la «valutazione insin-

dacabile» della Camera competente per l'autorizzazione a procedere — secondo l'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 — sia ostativa all'instaurazione del conflitto dinanzi alla Corte costituzionale) e PINARDI R., «Sul carattere di "insindacabilità" della delibera parlamentare in tema di autorizzazione a procedere per reati ministeriali», *Giurisprudenza costituzionale*, 38 (1993), pp. 3181-3199 (favorevole alla sindacabilità della deliberazione in sede di conflitto sia per vizi del procedimento, sia relativamente al contenuto); successivamente e nel medesimo senso VERONESI, *I poteri* cit., pp. 134-136, secondo cui la sentenza confermerebbe l'esposto orientamento dottrinale (ma in realtà la controversia sottoposta all'esame della Corte non riguardava una pronunzia parlamentare sul merito, bensì una decisione interlocutoria adottata dalla Camera, che sarebbe comunque difficile ricondurre nell'ambito di valutazione — in ipotesi insindacabile — riconosciuto all'organo parlamentare).

⁽⁵²⁾ Sotto questo riguardo la decisione è criticata da PISANESCHI A., «Conflitto tra Collegio inquirente e Camera dei deputati e principio di "leale collaborazione"», *Giurisprudenza costituzionale*, 39 (1994), pp. 3592-3593, in quanto «la statuizione della Corte sulla competenza della Camera era suscettibile di incidere anche sulla competenza del Senato, se quest'ultimo a seguito della mancata rielezione fosse stato ritenuto competente al rilascio dell'autorizzazione».

⁽⁵³⁾ La decisione si colloca per altro nell'alveo di un orientamento negativo rispetto all'intervento di soggetti diversi dalle parti fra le quali si è originato il conflitto, già rilevabile nell'ordinanza 9 gennaio 1975 (riportata nella sentenza 21 gennaio 1975, n. 13, *Fatto*, 5), con cui si rigettava la richiesta d'intervento *ad adiuvandum* del pubblico ministero in conflitto sollevato dal giudice istruttore del procedimento: al riguardo si vedano MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., II, pp. 124-126; SORRENTINO, *I conflitti* cit. pp. 761-765; SALAZAR C., «Brevi considerazioni in tema di intervento nei giudizi sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato», in *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato* cit., pp. 272-282; EAD., «L'intervento di terzi nel conflitto tra poteri dello Stato», *Il Foro italiano*, 116 (1993), parte I, coll. 695-700; CERRI A., «Note minime sull'intervento nei conflitti tra poteri e nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale», *ibid.*, coll. 701-702; FLORENZANO, *L'oggetto* cit., pp. 275-279, il quale esprimeva preferenza verso «la soluzione che individua i contraddittori in base ai possibili effetti della decisione» (p. 278). La Corte ha poi modificato tale orientamento con l'ordinanza 27 ottobre 1995, n. 470 (integrazione del contraddittorio con notifica alla Camera di ricorso proposto contro il Senato) e con la sentenza 17-24 aprile 1996, n. 129, *Diritto*, 2 (con cui è stato ammesso l'intervento volontario della Camera in conflitto sollevato dal Senato, per essere «incontestabile l'interesse comune dei due rami del Parlamento a ottenere una sentenza che affermi l'inerenza di tale effetto [scil. l'effetto impeditivo della prosecuzione del procedimento penale] alla prerogativa parimenti attribuita ai loro membri dalla norma costituzionale»); si confronti PISANESCHI, *Nuovi criteri* cit., pp. 1264-1265. Nel medesimo senso la sentenza 17 ottobre-2 novembre 1996, n. 379, *Diritto*, 2, la quale conferma la legittimazione del Senato, cui era stata estesa la notificazione del ricorso, ad intervenire in un conflitto promosso dalla Camera contro un organo giurisdizionale,

e l'ordinanza 5-14 aprile 2000, n. 102, la quale dispone che un ricorso proposto dalla Camera sia notificato anche al Senato, «stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare». Si veda tuttavia, *infra*, la nota 57.

(⁵⁴) Anche sulle complesse questioni sulle quali verte questa sentenza sia lecito rinviare agli specifici commenti dottrinali che vi sono stati dedicati: MANETTI M., «Non sparate sui pianisti. La delega del voto in parlamento e la rinascita degli "interna corporis"», *Giurisprudenza costituzionale*, 41 (1996), pp. 3460-3474; PETRANGELI F., «Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari», *ibid.*, pp. 3475-3490; SIGNORI S., «L'autonomia normativa delle Camere: una nuova area di insindacabilità per i comportamenti dei parlamentari?», *Giurisprudenza costituzionale*, 42 (1997), pp. 1104-1121; DAL CANTO F., «Corte costituzionale e autonomia del Parlamento», *Il Foro italiano*, 120 (1997), parte I, coll. 371-375; CASTALDI F., «Autonomia delle Camere e sindacato della Corte costituzionale sull'esercizio in concreto dei poteri alla luce di recenti sviluppi giurisprudenziali: arretramento della Corte o monito per il futuro?», *Giurisprudenza italiana*, 150 (1998), pp. 1289-1295; VERONESI, *I poteri cit.*, pp. 84-87.

(⁵⁵) Per una più esatta comprensione della vicenda, che presenta numerosi aspetti di vivo interesse, sui quali non è dato qui di soffermarsi, giova osservare che il decreto del Presidente della Repubblica 19 ottobre 1995 (*Gazzetta ufficiale* 23 ottobre 1995, n. 248, p. 2), con il quale era attribuito *ad interim* l'incarico di ministro di grazia e giustizia al Presidente del Consiglio dei ministri, pur recando nelle premesse il riferimento all'intervenuta approvazione della mozione di sfiducia da parte del Senato, non disponeva contestualmente la revoca del ministro nei riguardi del quale era intervenuta la cessazione del rapporto fiduciario con il Parlamento. La scelta, probabilmente compiuta nel sottinteso e per altro discutibile presupposto che la deliberazione parlamentare fosse di per sé produttiva di conseguenze sulla posizione del ministro (in questo senso, ancora nella premessa, si legge: «con l'approvazione della predetta mozione di sfiducia individuale è venuta meno la condizione essenziale e indefettibile della permanenza nella carica di ministro del dottor Filippo Mancuso»), o, al contrario, determinata dall'incertezza circa il contenuto e gli effetti giuridici della deliberazione medesima — che l'articolo 115, comma 3, del Regolamento della Camera, sola norma scritta recante positiva disciplina dell'istituto, qualifica «mozione con la quale si richiedono le dimissioni di un ministro» — e circa la sussistenza di un potere presidenziale di revoca dei ministri, non espressamente contemplato, a differenza di quanto prevedeva l'articolo 65 dello Statuto del Regno, dall'articolo 92 della Costituzione repubblicana, lasciava tuttavia in dubbio se persistesse nella persona del ministro sostituito la qualità di membro del Governo. Su questa base, la Corte costituzionale, nel preliminarne giudizio sull'ammissibilità del conflitto, ha potuto esimersi dal valutare il problema relativo alla permanenza del ricorrente nella titolarità del suo ufficio — poi affrontato nella sentenza 6 dicembre-18 gennaio 1996, n. 7, *Diritto*, 4, che ha respinto l'eccezione osservando che l'estromissione dall'ufficio si è prodotta come effetto finale e

conclusivo della lamentata interferenza esercitata da altri poteri nella sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita (per la proponibilità del conflitto da parte dei titolari di organi depositi dalla carica già MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 1462) — limitandosi ad assumere, con un impiego estensivo del criterio della prospettazione (trasposto dall'usuale ambito della valutazione del requisito oggettivo a quello, assai meno pacifico, del riconoscimento della legittimazione soggettiva al conflitto: si noti tuttavia un indiretto accenno al medesimo criterio nella sentenza 24 giugno 1981, n. 129, *Diritto*, 2, relativamente alla posizione del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica), che «per ciò che concerne i requisiti soggettivi, sussiste la legittimazione attiva del ricorrente, in quanto questi prospetta la lesione di attribuzioni costituzionalmente garantite» (ordinanza 27 ottobre 1995, n. 470). La mancata decisione del conflitto sul piano processuale è spiegata, forse con eccessivo pragmatismo, da Malfatti - Tarchi, *Il conflitto* cit., p. 365, nota 80, sulla base dell'insostenibilità pratica di una soluzione siffatta in un momento di accesa polemica politica fra i due schieramenti parlamentari. Sulle questioni sollevate da questo caso si vedano gl'interventi di numerosi costituzionalisti nel dibattito: «Sei domande ai costituzionalisti provocate dal "caso Mancuso"», *Giurisprudenza costituzionale*, 40 (1995), pp. 4645-4750; BIENTINESI F., «Poteri del ministro di grazia e giustizia e rapporti con il Governo», *ibid.*, pp. 2203-2234; TERESI F., «Sfiducia individuale, conflitto di attribuzione e forma di governo parlamentare: gli accidentati percorsi della Corte costituzionale», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 29 (1996), fasc. 113-114, pp. 19-29; BARTOLE S., «Il caso Mancuso alla Corte costituzionale», *Giurisprudenza costituzionale*, 41 (1996), pp. 67-74; NICCOLAI S., «Il conflitto di attribuzione e la politica», *ibid.*, pp. 74-81; CARDUCCI M., «Corte costituzionale e diritto parlamentare vivente», *Giurisprudenza italiana*, 148 (1996), parte I, pp. 211-217; VERONESI, *I poteri* cit., pp. 136-140; MAZZONI HONORATI M.L., «La revoca dei ministri tra diritto e politica», *Rassegna parlamentare*, 42 (2000), pp. 355-378. Sul rapporto tra mozione di sfiducia ed esercizio della funzione amministrativa in riferimento al caso in questione si veda IANNOTTA R., «Nota a C. cost., sent. 18 gennaio 1996, n. 7», *Il Foro amministrativo*, 73 (1997), pp. 1901-1903.

(⁷⁶) In senso opposto le argomentazioni di PISANESCHI, *Nuovi criteri* cit., pp. 1264-1265, il quale critica la decisione della Corte rilevando che non era in questione la legittimità dell'articolo 115, commi 3 e 4, del Regolamento della Camera, e che comunque, in regime di bicameralismo paritario, ciascuna Assemblea è titolare del potere di revocare la fiducia, che rientra quindi «nella sfera di autonomia indipendente di ciascun organo parlamentare». La scelta della Corte produce quindi «una maggiore astrattezza del conflitto», riferendolo a un problema — la legittimità dell'istituto della sfiducia individuale — che appartiene alla definizione degli assetti costituzionali generali. — Va ribadito comunque che si è trattato di modificazione — poi confermata — rispetto al precedente orientamento della Corte, la scelta qui adottata risultando (proprio alla luce dell'alternatività che connota la revoca della fiducia: dopo la sfiducia votata da una Camera, un'eventuale deliberazione analoga da parte dell'altra, oltretutto impro-

babile sul piano procedurale, riuscirebbe *inutiliter data* nelle sue conseguenze effettuali) difficilmente compatibile con la contraria pronuncia contenuta nella sentenza 10-23 novembre 1994, n. 403, *Diritto*, 4: al riguardo si veda, *supra*, la nota 53 con il testo corrispondente. — È dato ovviamente indicare motivi ulteriori, dai quali la Corte può essere stata indotta a questa scelta. In primo luogo il fatto che l'istituto della mozione di sfiducia individuale è previsto e disciplinato — sia pur limitatamente agli aspetti di procedura parlamentare — nel solo Regolamento della Camera, esistendo al Senato soltanto per prassi avvalorata da due pareri resi dalla Giunta per il Regolamento il 24 ottobre 1984 e il 20 gennaio 1993. Inoltre, l'opportunità di estendere la facoltà d'intervento a tutti i poteri non solo giuridicamente, ma anche politicamente interessati al caso, in particolare per consentire il più ampio dispiegarsi delle posizioni sostenute dai gruppi parlamentari anche attraverso la dialettica interna ad entrambe le Camere nella fase di decisione circa la loro costituzione in giudizio dinnanzi alla Corte.

⁽⁵⁷⁾ Non, finora, delle parti private: si veda l'ordinanza 11 luglio 1995, riferita nella sentenza 6-8 settembre 1995, n. 419. L'orientamento è ribadito nella sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997, n. 375, *Diritto*, 2, secondo cui, «allo stato della disciplina vigente», la legittimazione spetta «soltanto ai soggetti dai quali e nei cui confronti è sollevato il conflitto». Così ancora la sentenza 11-19 febbraio 1999, n. 35, *Diritto*, 1.4. La tardività dell'intervento proposto ai sensi dell'articolo 37 del Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 (al quale rinvia l'articolo 22 della legge n. 87 del 1953) ha sollevato la Corte dalla decisione sull'ammissibilità nel caso concluso con la sentenza 27 ottobre-4 novembre 1999, n. 417 (si veda *Fatto*, 4; *Diritto*, 2). In quest'occasione, la difesa della Camera ne sostenne l'inammissibilità «perché nel processo amministrativo le parti e gli intervenienti sono portatori di interessi propri, mentre nei conflitti di attribuzione si discute di sfere di potestà e di funzioni determinate da norme costituzionali» (*Fatto*, 5). In dottrina si confrontino le conclusioni di MAZZIOTTI, *I conflitti cit.*, II, pp. 127-131 (intervento limitato ai soli poteri dello Stato) e SORRENTINO, *I conflitti cit.*, p. 770 (favorevole *de iure condendo* all'intervento di parti private titolari d'interessi occasionalmente tutelati). Si veda anche SALAZAR, *Brevi considerazioni cit.*, pp. 282-284. Recentemente, D'AMICO M., «Legittimazione del singolo parlamentare o intervento nel giudizio?», in *Il «caso Previti» cit.*, p. 79, ha avanzato l'ipotesi che la Corte possa riconsiderare il proprio orientamento alla luce dell'intervenuta modificazione dell'articolo 111 della Costituzione, che esplicitamente costituzionalizza il principio del contraddittorio.

⁽⁵⁸⁾ La decisione adottata dalla Corte offre significativa conferma a quanto si è detto a suo luogo (*supra*, paragrafo 2) circa l'esistenza di un sostrato di prerogative, comuni ad entrambi gli organi del «potere legislativo», cui attiene la definitiva espressione della volontà del potere, dichiarata dall'organo che, a pari titolo con l'altro, è a ciò pienamente e indipendentemente legittimato. Tuttavia, non può non suscitare qualche riserva la conseguenza che da questo principio la Corte deduce ammettendo l'intervento di un organo in una controversia che ri-

guarda, *in concreto*, la prerogativa quale è stata esercitata dall'altro. *Quid iuris* rispetto a conflitti riguardanti la delimitazione di attribuzioni dell'autorità giurisdizionale? Dovrebbero alla luce di ciò ammettersi gl'interventi *ad adiuvandum* eventualmente proposti — a tutela dell'astratta sfera di tali attribuzioni — da parte di tutti gli altri organi investiti della medesima funzione? Si porterebbe con ciò a estrema conseguenza la configurata legittimazione degli organi giurisdizionali quale «caso anomalo di rappresentanza multipla di un potere unitario», in cui ciascun organo è abilitato alla tutela delle attribuzioni proprie e del potere d'appartenenza (ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale* cit., pp. 384-385). Verrebbero tuttavia meno, in tal caso, l'attualità della controversia e l'effettività dell'interesse alla decisione, che devono connotare un conflitto la cui necessità non può che connettersi all'esistenza di una lesione tale da arrestare l'attività giurisdizionale concretamente in corso — l'«incidentalità» del conflitto nel senso illustrato da BIGNAMI M., «Note intorno alla legittimazione attiva della magistratura nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato», *Giurisprudenza costituzionale*, 40 (1995), pp. 603-624, sviluppando un suggerimento avanzato da ZANON N., «Giudici, legislatore e “volontà parlamentare” di fronte alla Corte costituzionale (In tema di conflitti di attribuzione tra poteri in via incidentale)», *ibid.*, 37 (1992), pp. 3292-3295 — con gli esiti contraddittori segnalati da quest'ultimo autore, *ibid.*, pp. 3304-3306, relativamente alla configurazione del giudiziario come potere diffuso. Del resto, l'inammissibilità di un conflitto fra poteri sollevato da organo o soggetto a questi estraneo è stata apertamente affermata dalla Corte costituzionale con l'ordinanza 23 aprile 1968, n. 39, la quale ha dichiarato privo della legittimazione a ricorrere un organo (pretore) che intendeva denunciare un conflitto asseritamente insorto fra organi diversi (Corte di cassazione e Corte costituzionale), ancorché il ricorrente fosse organo inserito nel medesimo «potere» cui apparteneva una delle parti presunte in conflitto.

⁽⁵⁹⁾ Favorevoli all'ipotetica configurabilità del conflitto già, in dottrina, MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, pp. 243-253, e MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 1459.

⁽⁶⁰⁾ Poi venuta meno con l'abrogazione degli articoli da 1 a 16, operata dall'articolo 9 della legge 10 maggio 1978, n. 170. — La costituzionalità delle disposizioni della legge n. 20 del 1962 fu oggetto di due eccezioni riferite agli articoli 11 e 13 — dichiarate rispettivamente irrilevante e infondata — proposte nel corso del giudizio. Le censure formulate non riguardavano tuttavia la natura bicamerale e la soggettività dell'organo, distinta da quella delle Camere, bensì le limitazioni che le norme richiamate (ovvero la loro interpretazione, che la Corte non condivise) ponevano alla legittimazione attiva della Commissione inquirente, situandola in posizione asseritamente peggiore rispetto all'autorità giudiziaria, espressamente attribuita della potestà di sollevare il conflitto.

⁽⁶¹⁾ Così configurata già nella sentenza 7 novembre 1974, n. 259, *Fatto e diritto*, 4. La posizione della Corte costituzionale è criticata sotto questo riguardo da CAPOTOSTI P.A., «Corte costituzionale e conflitti fra Commissione parlamentare inquirente e autorità giudiziaria», *Giurisprudenza costituzionale*, 19 (1974), pp. 3325-3330; MEZZANOTTE C., «I conflitti tra Commissione inquirente e autorità giudiziaria», *ibid.*, pp. 3331-3337; MAZZIOTTI M., «Autorità giudiziaria e organi dei giudizi di accusa davanti alla Corte costituzionale», *ibid.*, 20 (1975), pp. 1108-1122.

(62) La Corte superò, in questa circostanza, la tradizionale cautela, non limitandosi a statuire la legittimazione passiva dell'organo parlamentare, come sarebbe stato sufficiente per la decisione del concreto caso sottopostole.

(63) Nella precedente dottrina, deve rilevarsi l'avviso contrario espresso da MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, pp. 237-243, proprio in ragione del carattere strumentale dell'attività delle Commissioni rispetto alle funzioni proprie delle Assemblée: quest'autore ammetteva così la possibilità di conflitti riguardanti atti o poteri delle Commissioni d'inchiesta, ma riteneva che la legittimazione rispetto ad essi appartenesse alle Camere.

(64) Restava così confermato l'orientamento dottrinale favorevole a ricomprendere nell'oggetto dei conflitti il contenuto di attribuzioni determinate non solo da norme formalmente costituzionali, ma altresì da leggi ordinarie esecutive della Costituzione o semplicemente regolatrici di materia costituzionale: si veda, *infra*, la nota 83.

(65) Sul rapporto fra Assemblée e Commissioni d'inchiesta, nel senso qui indicato, PACE A., «Articolo 82», in *Commentario della Costituzione*, cur. BRANCA G., *La formazione delle leggi*, II, Art. 76-82, Bologna-Roma 1979, pp. 362-363.

(66) La sentenza è criticata da COSTANZO - SORRENTINO, *Inchiesta parlamentare* cit., pp. 17-44, sia riguardo alle scelte sulla legittimazione delle parti, sia rispetto alla dichiarata opponibilità del segreto funzionale delle Commissioni all'autorità giudiziaria. Per quanto riguarda in particolare la posizione delle Commissioni rispetto alle Camere, gli autori sostengono la sussistenza di un potere di direzione dell'inchiesta, esercitabile dalle Assemblée attraverso l'atto istitutivo (o la sua modificazione) e fors'anche mediante strumenti di diritto parlamentare; conseguentemente, a queste ultime non sarebbe opponibile il segreto sugli atti della Commissione. Pertanto, questa non sarebbe organo capace di dichiarare definitivamente la volontà del potere. Si veda anche la precedente opinione di Mazzioti, richiamata *supra*, nota 63. Diversi e opposti — sulla base della nozione di «potere» sostenuta da quest'autore — sono i rilievi che muove PISANESCHI, *I conflitti* cit., pp. 277-279, secondo il quale l'attribuzione di competenza effettuata dall'atto istitutivo della commissione d'inchiesta è costituzionalmente necessitata, e fa di questa un autonomo potere dello Stato, non l'organo competente a dichiarare la volontà del «potere legislativo».

(67) Per il riconoscimento della natura politica degli atti delle Commissioni parlamentari d'inchiesta si veda Cass., sez. un. pen., sent. 12 marzo 1983 [*Il Foro italiano* 107, (1984), parte II, coll. 209-225]. Sul problema della sindacabilità giurisdizionale degli atti delle Commissioni d'inchiesta, in senso critico nei riguardi della citata sentenza, si vedano PAPPAGALLO C., «Nota sulla sindacabilità giurisdizionale degli atti delle Commissioni parlamentari d'inchiesta», in *Le inchieste delle Assemblée parlamentari*, cur. DE VERGOTTINI G., Rimini 1985 (Centro italiano per lo sviluppo della ricerca, 2), pp. 167-176; MORETTI R., «Appunti sulla sindacabilità degli atti delle Commissioni parlamentari d'inchiesta», *ibid.*, pp. 177-189; DE VERGOTTINI P., «Limitazioni alla tutela giurisdizionale dei diritti e inchieste parlamentari», *ibid.*, pp. 191-222. Analoga declinatoria di competenza

a conoscere degli atti coercitivi disposti nel procedimento rimesso alla Commissione inquirente fu pronunciata dalla Corte di cassazione, sez. un. pen., sent. 23 ottobre 1976 [*Il Foro italiano* 99 (1976), parte II, coll. 369-374].

(⁶⁸) Per quanto riguarda la legittimazione attiva si vedano le considerazioni svolte *infra*, paragrafo 4. 3. Si noterà qui che PISANESCHI, *I conflitti* cit., p. 277, configura invece le Commissioni parlamentari d'inchiesta come autonomi poteri invece che come organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono.

(^{68-bis}) Ordinanza annotata in senso critico da GEMMA G., «Garante per la radiodiffusione e l'editoria e conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato», *Giurisprudenza costituzionale*, 40 (1995), pp. 1661-1673, e da PASSARO M., «Il Garante per la radiodiffusione e l'editoria come potere dello Stato», *ibid.*, pp. 1681-1692.

(⁶⁹) Il problema — diverso da quello riguardante il fondamento delle attribuzioni contestate, sul quale si vedano le note 64 e 83 — era stato scarsamente approfondito dalla dottrina. Mentre ad avviso di SORRENTINO, *I conflitti* cit., p. 673, una più rigida limitazione alle sole norme costituzionali emergerebbe dall'ordinanza 14 dicembre 1965, n. 91, secondo MAZZIOTTI, *Il conflitto* cit., I, p. 122 (citato *supra*, nota 11), per potersi qualificare potere dello Stato, l'entità dev'essere fornita di proprie attribuzioni aventi fonte, anche mediata, nella Costituzione, ma non necessariamente di una specifica competenza costituzionale (p. 123); per la medesima soluzione ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale* cit., p. 372, e PISANESCHI, *Il conflitto* cit., pp. 155-166 [secondo cui «ciò che qualifica un soggetto come potere è la esistenza di un'attività con la conseguente attribuzione, che deve avere grado costituzionale», pur potendo essere esercitata secondo regole di competenza derivanti da norme di grado diverso (p. 166)]. BIN, *L'ultima fortezza* cit., p. 117 (si confronti anche p. 145), comprende fra i soggetti legittimati anche i «co-protagonisti necessari» di processi decisionali previsti, seppur solo genericamente, dalla Costituzione. Nel commentare l'ordinanza n. 226 del 1995, NICCOLAI S., «Quando nasce un potere», *Giurisprudenza costituzionale* 40 (1995), pp. 1674-1676, aveva rilevato la possibilità che attribuzioni disciplinate con legge ordinaria assumano il richiesto «rilievo costituzionale» in base a un fattore oggettivo — la materia costituzionale nella quale incida in modo necessario l'attività dell'organo (come nel caso dei comitati promotori di referendum e del relativo Ufficio centrale presso la Corte di cassazione) — ovvero a un'operazione interpretativa avente ad oggetto il rapporto fra le competenze dell'organo in relazione a principii dell'ordinamento costituzionale.

(⁷⁰) Si vuole prescindere, per ciò che al nostro fine rileva, dalle note riserve espresse circa la natura delle competenze attribuite alla Commissione, che, in quanto aventi sotto taluni riguardi un marcato profilo amministrativo, potrebbero far dubitare addirittura della legittimità di norme che conferiscono le relative funzioni a un organo parlamentare: si vedano, anche per ulteriori riferimenti alla dottrina, SANDULLI M.A., «Sulla sindacabilità degli atti della Commissione parlamentare per la RAI», *Giurisprudenza costituzionale*, 22 (1977), parte I, pp. 1826-1829; MALINCONICO G., «La Commissione parlamentare di vigilanza

sulla RAI a vent'anni dalla riforma della radiotelevisione pubblica», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 46 (1996), pp. 930-933.

⁽⁷¹⁾ In particolare si richiamano le sentenze 9 luglio 1974, n. 226, *Diritto*, 4; 14 luglio 1981, n. 148, *Diritto*, 3; 13 luglio 1988, n. 826, *Diritto*, 19. Sulla giurisprudenza della Corte in materia si veda AZZARITI G., «La temporaneità perpetua, ovvero la giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva (rassegna critica)», *Giurisprudenza costituzionale*, 40 (1995), pp. 3037-3085; ZACCARIA R., *Materiali per un corso sulla libertà di informazione e di comunicazione*, Padova 1996, pp. 100-116; pp. 131-155.

⁽⁷²⁾ Si ricordano, in particolare, le leggi 14 aprile 1975, n. 103; 25 giugno 1993, n. 206; 10 dicembre 1993, n. 515; 31 luglio 1997, n. 249; 22 febbraio 2000, n. 28. Sulle competenze della Commissione, anche in rapporto a quelle conferite all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, si confronti MALINCONICO G., «La nuova legge in materia di telecomunicazioni e le competenze della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi», in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, IX, Roma 1998 (Camera dei deputati. Serie delle verifiche di professionalità dei Consiglieri parlamentari, 9), pp. 219-262.

⁽⁷³⁾ Si veda la circolare del Presidente della Camera 21 febbraio 1996, n. 2, paragrafo 2. 3, che esclude l'ammissibilità di atti ispettivi su fatti o questioni per cui non sia individuabile una competenza o responsabilità governativa, nonché su «società o enti dotati di particolare autonomia» (concetto esemplificato con espresso riferimento alla RAI). Questo principio si è affermato dopo oscillazioni nella prassi relativa al regime d'ammissibilità di tali atti, e dopo che il Governo aveva adottato quale costante linea di condotta il principio di rispondere agli atti presentati, premessa la dichiarazione della carenza di poteri e responsabilità proprie nella materia, mediante semplice comunicazione delle informazioni ricevute dalla società concessionaria. Al proposito, può ricordarsi uno scambio di lettere intervenuto fra il ministro delle poste e delle telecomunicazioni e i Presidenti delle Camere. Al ministro, che con lettera in data 20 marzo 1989 segnalava l'ambiguità e la scarsa utilità di così fatte forme di sindacato, il Presidente della Camera rispose, d'intesa con il Presidente del Senato, con lettera del successivo 18 aprile, osservando che «il fatto che il Parlamento eserciti, per il tramite dell'apposita Commissione, un'attività di vigilanza ed anche di indirizzo generale dei servizi radiotelevisivi non può costituire motivo di affievolimento della potestà di sindacato ispettivo spettante a ciascun parlamentare» [avviso confermato dal Presidente della Camera nella lettera inviata il 15 marzo 1990 al ministro per i rapporti con il Parlamento, pubblicata nelle *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera (1979-1992)*, Roma 1994, pp. 225-226]. Per ulteriori informazioni al riguardo si vedano MALINCONICO, *La Commissione parlamentare cit.*, pp. 960-963, e ROMANO G., «Note sul sindacato ispettivo», in *Il Parlamento nella transizione*, cur. TRAVERSA S. - CASU A., Milano 1998 (Quaderni della «Rassegna parlamentare», 4), pp. 356-361. Dopo la definizione dell'indirizzo relativo all'ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo con la circolare in principio richiamata, lo svolgimento della funzione ispettiva in

materia è stato oggetto di ulteriore riflessione nel corso della XIII legislatura. L'esigenza di apprestare idonei strumenti per l'esercizio delle funzioni di controllo e d'informazione sull'attività e sulla gestione del servizio pubblico radiotelevisivo era stata già da tempo segnalata nella risoluzione Galloni ed altri n. 6-00046, approvata dalla Camera il 22 novembre 1978 al termine del primo dibattito sulla relazione annuale sull'attività della Commissione, e nuovamente nella risoluzione Gerardo Bianco ed altri n. 6-00054, approvata al termine di analogo dibattito nella seduta del 6 maggio 1981 (l'inesistenza di un diritto all'esercizio del sindacato ispettivo presso la Commissione da parte dei parlamentari che non ne siano membri era stata confermata dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 5 maggio 1981). Nella seduta della Commissione dell'8 ottobre 1996 venne dibattuto, fra l'altro, il problema del séguito da darsi a segnalazioni provenienti da parlamentari che non fossero componenti dell'organo e da altri soggetti esterni relativamente all'attività della società concessionaria. In una lettera diretta il 21 novembre 1996 al presidente della Commissione, il Presidente della Camera segnalava conseguentemente la possibilità di definire procedure idonee a riassumere il contenuto di tali segnalazioni nell'attività di vigilanza svolta dall'organo parlamentare, supplendo così alle limitazioni che incontra, al riguardo, l'uso delle ordinarie forme di sindacato ispettivo (nel medesimo senso le precisazioni formulate dal Presidente della Camera in altra lettera del 25 novembre 1996, in risposta a quesiti rivoltigli dal presidente della Commissione con lettera del 22 novembre). Nella seduta del 2 aprile 1998, la Commissione approvò quindi una deliberazione — con effetto precettivo nei confronti della società concessionaria — relativa alle forme d'esercizio dei propri poteri di vigilanza, nella quale è disciplinata la procedura per il vaglio sull'ammissibilità e la trattazione delle segnalazioni ricevute.

⁽⁷⁴⁾ Pret. Roma, sez. I civ., ord. 15 giugno 1977 [*Il Foro italiano* 100 (1977), parte I, coll. 1555-1557]; T. A. R. Lazio, sez. I, sent. 11 aprile 1979, n. 377 [*ibid.*, 102 (1979), parte III, coll. 524-530]; Cass., sez. un. civ., sent. 25 novembre 1983, n. 7072 [*ibid.*, 107 (1984), parte I, coll. 1328-1340]; Trib. Roma, sez. I civ., ord. 9 giugno 1997 [*Giurisprudenza costituzionale* 42 (1997), pp. 2765-2768]. Si confrontino le note di SANDULLI, *Sulla sindacabilità* cit., pp. 1822-1837; MANETTI M., «L'accesso al mezzo radiotelevisivo pubblico come situazione giuridicamente protetta», *ibid.*, 29 (1984), parte I, pp. 176-206; ESPOSITO M., «Un'altra conferma dell'inesistenza di un diritto soggettivo dei singoli alla diffusione di informazioni da parte della società concessionaria del pubblico servizio», *ibid.*, 40 (1995), pp. 4578-4584; ODDI A., «Natura giuridica dell'accesso e insindacabilità degli atti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi», *ibid.*, 42 (1997), pp. 2768-2775; MALINCONICO, *La Commissione parlamentare* cit., pp. 933-936 (con ulteriori riferimenti dottrinali).

⁽⁷⁵⁾ Verrebbero altrimenti in considerazione soltanto la Commissione parlamentare per le questioni regionali, in quanto prevista dall'articolo 126, primo comma, della Costituzione, e la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, istituita dalla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, che ne ha disciplinato composizione, competenze, funzionamento e durata.

⁽⁷⁶⁾ Si vedano al riguardo TRAVERSA S., «Immunità parlamentare», in *Enciclopedia del diritto*, XX, Milano 1970, pp. 180-186; ZAGREBELSKY, *Le immunità* cit., p. 53 e nota 1; diversamente MANZELLA, *Il Parlamento* cit., p. 185, secondo cui la tutela «è rivolta direttamente alla funzione e non ai parlamentari singolarmente considerati e neppure all'organo». Indicazioni ulteriori presso PISANESCHI, *I conflitti* cit., p. 270 e nota 224, il quale riconnette alla natura e alla *ratio* della prerogativa, così individuate, la legittimazione della Camera d'appartenenza al conflitto, escludendo su questo fondamento (*ibid.*, p. 272) la possibilità di conflitti elevati dal singolo per la diretta tutela della medesima. Sulle relazioni fra immunità e libertà del mandato e sulla critica della tesi tradizionale circa la titolarità della prerogativa si veda ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano 1991, pp. 305-308.

⁽⁷⁷⁾ Ciò risulta in particolare da due elementi. Viene primariamente in rilievo l'esclusione dello scrutinio segreto nella votazione sulle richieste di autorizzazione a procedere — prima della riforma costituzionale del 1993 — e sulle deliberazioni d'insindacabilità, che si assume non ricadano nella previsione dell'articolo 49, comma 1, del Regolamento della Camera, secondo cui sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti persone: a tal proposito, la Giunta per il Regolamento della Camera, nel parere espresso il 5 maggio 1993, ha ritenuto «che l'oggetto proprio di tali deliberazioni consista in una decisione su un atto di prerogativa attraverso cui si esercita la garanzia della indipendenza e libertà della funzione parlamentare, nel rapporto con altri organi dello Stato, e non costituisca pertanto questione riguardante persone». Secondariamente, concorre nel medesimo senso l'indisponibilità della prerogativa, alla quale il deputato non può rinunciare proprio in quanto concerne la sfera d'attribuzioni dell'organo, non una posizione soggettiva del suo componente. In questo senso le pronunzie della Presidenza della Camera nelle sedute dell'Assemblea del 15 aprile 1981 (*Res. stenogr.*, p. 28917) e del 15 dicembre 1998 (*Res. stenogr.*, p. 13). Si veda ancora MANZELLA, *Il Parlamento* cit., pp. 185-186; in senso problematico (ma con riferimento all'autorizzazione a procedere in giudizio) ZAGREBELSKY, *Le immunità* cit., pp. 54-59.

⁽⁷⁸⁾ Confermata nell'ordinanza 7-17 luglio 1998, n. 284. Si veda ZANON N., «Sfere relazionali» riservate a Parlamento e magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, *Giurisprudenza costituzionale*, 43 (1998), pp. 1481-1487, secondo cui, alla luce delle premesse, «l'orientamento della Corte non aveva alternative logico-giuridiche», ma non preclude comunque definitivamente la via a conflitti fra le Camere e i loro membri per l'ingiustificato diniego della tutela *ex* articolo 68 della Costituzione (la questione sarà ripresa *infra*, al paragrafo 4.5). In altri casi, riguardanti conflitti sollevati dal parlamentare interessato in difetto di previa deliberazione della Camera d'appartenenza, la Corte ha preferito rilevare la mancanza del presupposto oggettivo del conflitto, sottolineando che, in tale situazione, spetta all'autorità giudiziaria valutare incidentalmente la sindacabilità delle opinioni espresse, con facoltà, per l'interessato, di sollecitarne il riesame attraverso gli ordinari mezzi d'impugnazione: si vedano le ordinanze 8-20 maggio 1998, n. 178

e n. 179; 23-27 novembre 1998, n. 388 e n. 389; 14-23 dicembre 1998, n. 446; 12-16 aprile 1999, n. 131. Il principio era già stato affermato in via generale con la sentenza 18-23 luglio 1997, n. 265, con cui era stato dichiarato inammissibile «per assenza attuale della materia di un conflitto» il ricorso proposto dalla Camera in mancanza di propria precedente deliberazione; per lo stesso motivo, con la sentenza 11-23 giugno 1999, n. 252, è stato dichiarato inammissibile il conflitto elevato sulla base di deliberazione d'insindacabilità adottata da organo parlamentare incompetente (la Camera cui il parlamentare apparteneva al momento della deliberazione, invece di quella della quale era membro all'epoca dei fatti).

(79) Neppure la Corte ha ammesso l'intervento del parlamentare interessato nel giudizio sul conflitto promosso dall'autorità giudiziaria contro la Camera d'appartenenza: sentenza 11-19 febbraio 1999, n. 35, *Diritto*, 1.4. Tale decisione non ha specifico riguardo, per altro, alla qualità di parlamentare, ma si colloca nell'alveo del consolidato orientamento che esclude la partecipazione di soggetti privati al giudizio sui conflitti tra poteri (si veda, *supra*, la nota 57).

(80) Si veda *infra*, il paragrafo 4. 5.

(81) Le due tesi sono qui riassunte sulla scorta di SORRENTINO, *I conflitti* cit., pp. 742-743, cui si rinvia per l'indicazione degli autori dai quali ognuna di esse è stata proposta. Pronunziandosi per la seconda opinione, quest'autore, constatato che la competenza di cui vien chiesto l'accertamento si pone in rapporto con la domanda di annullamento dell'atto come *causa petendi* rispetto al *petitum*, ritiene «non solo praticamente, ma anche concettualmente inutile una dichiarazione autonoma della competenza» (pp. 750-753). Diversamente MAZZIOTTI, *Il conflitto* cit., II, pp. 51-72, che aderisce sostanzialmente alla teoria del duplice oggetto, mentre CRISAFULLI, *Lezioni* cit., II/2, p. 433, ricordato che l'esistenza di un atto è meramente eventuale, identifica l'oggetto essenziale del giudizio nella dichiarazione della competenza. Ricostruita la struttura del giudizio sui conflitti come giudizio con *petitum* e *causa petendi* tipici, sostiene l'esistenza d'un nesso necessario fra i due D'ONOFRIO F., «L'oggetto dei giudizi sui conflitti costituzionali di attribuzione», *Rassegna di diritto pubblico*, 18 (1963), parte II, pp. 206-207 (nonché p. 211 per le conseguenze sulla formazione del giudicato). Per la connessione fra oggetto del giudizio e vizi accertabili dalla Corte si vedano le osservazioni di PISANESCHI, *I conflitti* cit., pp. 319-328.

(82) Sentenza 17 giugno 1979, n. 110, *Diritto*, 2 (in un conflitto intersoggettivo), confermata dalla sentenza 24 giugno 1981, n. 129, *Diritto*, 2. La nozione è specificata da CRISAFULLI V., «Cattivo uso del potere e conflitti di attribuzione», *Giurisprudenza costituzionale*, 25 (1980), parte I, pp. 224-225, come esercizio del potere su oggetti che vi sarebbero sottratti o in mancanza di condizioni o presupposti, o in violazione di norme sulle forme o sul procedimento, ovvero in presenza di vizi logici nel processo di formazione della volontà da cui è scaturito l'atto. Per una ricostruzione tendente a ricondurre al fondamento della menomazione anche le ipotesi di *vindicatio* (in quanto riconducibili alla violazione di norme limitatrici della competenza dell'agente) si confronti VERONESI, *I poteri* cit., pp. 30-37, che afferma conseguentemente la centralità del sindacato sul mo-

do d'esercizio del potere, approfondendone l'indagine nel séguito dell'opera. Considerazioni sulla nozione quale risulta dalla giurisprudenza della Corte, sulla sua possibile connessione con la figura dell'eccesso di potere e sui limiti del controllo relativamente ai casi di falsa o erronea applicazione della legge incidenti in una sfera di competenza costituzionalmente garantita si trovano anche presso PISANESCHI A., «In tema di cattivo esercizio del potere nel giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato», *Giurisprudenza costituzionale*, 35 (1990), pp. 1636-1650. Nell'ambito che qui più direttamente interessa, la figura ha avuto particolare sviluppo nei conflitti fra l'autorità giudiziaria e le Assemblee parlamentari concernenti le immunità dei membri delle Camere. Sotto questo riguardo, il sindacato della Corte circa l'uso del potere ha incontrato significative evoluzioni, divenendo via via più penetrante — in particolare con le sentenze emesse nel 1999 e nel 2000 — anche in ragione di una crescente espansione dell'ambito della prerogativa d'insindacabilità, operata dalla «giurisprudenza» delle competenti Giunte (specialmente alla Camera) o dalle stesse Assemblee con l'adozione di deliberazioni assertive dell'insindacabilità contro le motivate proposte avanzate dagli organi istruttori. La Corte ha conseguentemente ritenuto di dover estendere il proprio sindacato sul merito delle deliberazioni, sviluppando estensivamente indicazioni già contenute nella propria precedente giurisprudenza circa la verifica del modo d'esercizio del potere contestato: si vedano al riguardo FLORENZANO, *L'oggetto cit.*, pp. 300-317 (in generale sui criterii di valutazione) e la bibliografia specifica indicata alla precedente nota 48.

(⁸³) MAZZIOTTI, *I conflitti cit.*, II, pp. 22-25, estende tale competenza integratrice alle leggi, ai regolamenti degli organi costituzionali, alla consuetudine e, dubitativamente, ai regolamenti governativi (in quanto rilevino, alle stesse condizioni, per determinare attribuzioni dell'esecutivo fondantisi su un disposto costituzionale); SORRENTINO, *Il conflitto cit.*, p. 705; pp. 757-758 («si potrà controvertere sia sull'interpretazione di norme formalmente costituzionali, sia, essendo pacifico il significato di quelle, su norme di consuetudine costituzionale o di legislazione ordinaria, che ne specifichino il contenuto»); VOLPE, *Organi e conflitti cit.*, p. 663 (norme costituzionali e regolatrici di materia costituzionale); CRISAFULLI, *Lezioni cit.*, II/2, pp. 435-437 (con particolare riguardo alla consuetudine); ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale cit.*, pp. 375-376 («quando c'è un rapporto di reciproca implicazione tra norme formalmente costituzionali e norme di sviluppo e attuazione delle prime, cosicché la violazione delle seconde ridondi in violazione di norme o principi costituzionali»); PISANESCHI, *I conflitti cit.*, pp. 303-319 («nel momento in cui la norma ordinaria che si riferisce alle modalità di esercizio della competenza integra la natura dell'organo come potere, proprio attraverso questa commistione si realizza naturalmente la legittimazione di quest'ultima ad esser parametro di un conflitto costituzionale»: p. 318); BIN, *L'ultima fortezza cit.*, pp. 26-35 (le norme di legge ordinaria possono assumere rilievo incidendo sull'esercizio delle funzioni costituzionali o sull'assetto reciproco dei poteri); pp. 37-47 (la consuetudine costituzionale non esiste nell'ordinamento italiano; ove sussistesse e avesse rilievo nel giudizio sui conflitti, determinerebbe la trasformazione dell'oggetto in parametro di giudizio); VERO-

NESI, *I poteri* cit., pp. 9-23 [«la menomazione non necessariamente scaturisce dall'esercizio di competenze costituzionali; è invece richiesto che gli effetti del comportamento impugnato incidano sulle competenze (a base costituzionale) riconosciute al soggetto leso, o comunque su rapporti collocati a tale livello»: p. 38]; pp. 87-93 (mutevole impiego della consuetudine nella giurisprudenza della Corte). Ancor più lato è il riferimento alle norme costituzionali nella ricostruzione proposta da PACE, *Strumenti e tecniche* cit., pp. 787-792, secondo cui «la Corte, nel giudizio per conflitto, "consolida" le risultanze normative vigenti, individua la competenza per come essa si è concretamente istituzionalizzata, etichetta il "precipitato" di questo processo di consolidamento "come" norme costituzionali e conseguentemente decide sul conflitto tra poteri». Si vedano, all'opposto, le puntualizzazioni limitative di FLORENZANO, *L'oggetto* cit., pp. 295-300, secondo il quale la Corte ben può riferirsi, per la risoluzione della controversia, a norme subcostituzionali, che non possono tuttavia assurgere a *causa petendi* per il ricorso né a parametro del giudizio. Utili delucidazioni sul punto si ricavano dalla sentenza 17 ottobre-5 novembre 1996, n. 385, *Diritto*, 2, 1-2. 2, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità di un conflitto sollevato nei riguardi della Corte dei conti da un giudice istruttore sottoposto ad azione di responsabilità amministrativa. La Corte ha ritenuto infatti che sia la definizione delle materie di contabilità pubblica da attribuire alla giurisdizione della Corte dei conti, sia la previsione dei tipi di responsabilità in cui possono incorrere i giudici non risulti da norme costituzionali, ma sia rimessa alla discrezionalità del legislatore. Su questa base, essa ha quindi rigettato anche la subordinata richiesta di sollevare dinnanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale sulle disposizioni attributive della contestata competenza alla Corte dei conti. Sembra di poter quindi concludere che norme di grado sub-costituzionale possano assurgere a parametro di giudizio nel conflitto soltanto laddove siano diretto, necessario e univoco svolgimento delle disposizioni costituzionali in cui si radica l'attribuzione dedotta in controversia. In senso critico rispetto alla citata sentenza BARTOLE S., «A proposito dell'inammissibilità di un conflitto fra organi giurisdizionali appartenenti ad ordini diversi», *Giurisprudenza costituzionale*, 41 (1996), pp. 3578-3582 (in particolare sull'*interpositio legislatoris*, pp. 3579-3581).

(⁸⁴) Nella sentenza 10-23 novembre 1994, n. 403, l'atto della Camera (cioè la deliberazione di restituire al collegio inquirente gli atti relativi a un procedimento per reato ministeriale) è indicato come «causa» del conflitto.

(⁸⁵) Un'eccezione su ciò fondata venne respinta dalla Corte costituzionale nel giudizio concluso con la sentenza 21 gennaio 1975, n. 13, *Diritto*, 1. Sembrano doversi ritenere del pari irrilevanti, rispetto all'ammissibilità del ricorso, eventuali irregolarità nel procedimento di formazione dell'atto, che non possano costituire oggetto di gravame in sede diversa da quella del conflitto, ove la mancata rimozione dell'atto da parte dell'organo che con esso ha dato causa alla controversia dimostri la persistenza e la definitività del volere ivi espresso.

(⁸⁶) Lo ha espressamente affermato la Corte costituzionale nella sentenza 22 ottobre 1975, n. 231, *Diritto*, 3: «ché anzi in tali conflitti (...) un atto può addi-

rittura mancare, essendo sufficiente a determinarli un mero comportamento, anche omissivo».

(⁸⁷) Con riferimento all'idoneità delle norme di un decreto-legge — anche nell'ipotesi in cui non fosse convertito dalle Camere nei termini costituzionali — ad essere oggetto di conflitto si veda la sentenza 10 maggio 1995, n. 161, *Diritto*, 3: la perdita di efficacia *ex tunc* «non può far venir meno i mutamenti irreversibili della realtà che lo stesso decreto abbia potuto produrre nel corso della sua precaria vigenza, con la conseguenza che l'atto non convertito, anche se divenuto inefficace, permane di fatto come “comportamento” di cui il Governo è chiamato, sotto ogni profilo, a rispondere».

(⁸⁸) Come nel caso deciso dalla sentenza 21 gennaio 1975, n. 13, ove il primo motivo di doglianza consisteva nella mancata restituzione all'autorità giudiziaria di atti da questa trasmessi in visione alla Commissione parlamentare inquirente. Per una fattispecie di conflitto derivante da comportamento omissivo (la mancata sottoposizione di un decreto legislativo al controllo della Corte dei conti) si veda la sentenza 14 luglio 1989, n. 406.

(⁸⁹) Per questo la Corte, nella sentenza 6-8 settembre 1995, n. 420, *Diritto*, 2, 4, respinse l'eccezione d'inammissibilità per difetto d'attualità e concretezza del conflitto, osservando che l'emanazione della norma, in quanto determina obblighi immediati e diretti a carico del soggetto destinatario, integra comportamento idoneo a far sorgere l'interesse all'eliminazione del pregiudizio che il ricorrente ritiene derivi alle proprie attribuzioni costituzionali, quale potrebbe ottenersi solo con l'annullamento, non con la semplice disapplicazione della norma asseritamente illegittima.

(⁹⁰) Ordinanza 23 maggio-2 giugno 1994, n. 217. Si tratterebbe delle «perplexità insanabili» indicate da LAVAGNA C., «Perplexità insanabili e conflitto fra poteri», *Giurisprudenza italiana*, 118 (1966), parte II, p. 103, nel caso in cui «la semplice coesistenza di certi atti crei uno stato di incertezza operativa tale da pregiudicare gravemente il buon andamento di una qualsiasi pubblica funzione».

(⁹¹) Sentenza 10-23 novembre 1994, n. 403, *Diritto*, 6. Sulla tecnica decisoria che ha condotto la Corte a identificare i limiti delle sfere dei due poteri confliggenti attraverso l'interpretazione delle norme di legge si veda VERONESI, *I poteri* cit., pp. 130-134.

(⁹²) CICONETTI S.M., «L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato in una discutibile sentenza della Corte costituzionale», *Giurisprudenza costituzionale*, 34 (1989), p. 1870; PUGIOTTO, *La Corte dei conti* cit., pp. 2181-2182. Per la dottrina favorevole all'ipotesi, oltre agli autori indicati alla nota seguente, si veda LUCIFREDI R., «Attribuzioni (conflitto di)», in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano 1959, p. 297 (come rilevato da PISANESCHI, *Conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti* cit., p. 282, nota 21, quest'autore mutò così avviso rispetto a quanto precedentemente sostenuto nel dibattito parlamentare sulla legge n. 87 del 1953).

(⁹³) Difficoltà rilevata e diversamente risolta dagli autori antecedentemente espressi in senso favorevole all'impugnabilità degli atti legislativi in sede di con-

flitto d'attribuzione: MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., II, pp. 30-37 (il quale riteneva oggetto caratteristico dei conflitti proprio le attribuzioni estrinsecanti nell'emanazione di atti di governo, come gli atti dell'esecutivo aventi forza di legge e le leggi del Parlamento, segnatamente quelle aventi contenuto d'indirizzo politico programmatico); SORRENTINO, *I conflitti* cit., pp. 754-755; PIZZORUSSO A., «Conflitto», in *Novissimo digesto italiano*, Appendice, II, Torino 1981, p. 387; ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale* cit., p. 380 (ma senza riferimento al problema). I rilievi della Corte proporrebbero, secondo PUGIOTTO, *La Corte dei conti* cit., pp. 2182-2184, «difficoltà fittizie», in quanto riferite ad una ricostruzione dottrinale degli effetti delle sentenze d'accoglimento oramai abbandonata. Sulla soluzione adottata nella successiva sentenza n. 161 del 1995 si confronti VERONESI, *I poteri* cit., pp. 160-162.

⁽⁹⁴⁾ Così PACE A. - SORRENTINO F., nella «Memoria illustrativa della Corte dei conti», 3 [in *Giurisprudenza costituzionale* 34 (1989), p. 1856].

⁽⁹⁵⁾ Si vedano le considerazioni di PUGIOTTO, *La Corte dei conti* cit., pp. 2192-2200, circa i pericoli derivanti da quest'impostazione e l'inadeguatezza dei rimedi suggeriti dalla Corte; nonché le ulteriori indicazioni riferite *supra*, nota 2. Il rischio sussiste d'altronde anche nel caso in cui con atto legislativo fossero introdotte norme di relazione le quali configurassero come diritto potestativo la facoltà di sottrarsi all'adempimento d'un dovere pubblico avente radice in un precetto costituzionale. Precluso all'amministrazione non solo l'esercizio di discrezionali poteri autorizzatori, ma anche ogni accertamento circa le ragioni e le intenzioni di chi del concesso diritto voglia avvalersi, e in mancanza di soggetti determinati i quali siano titolari di un opposto interesse giuridicamente qualificato e azionabile, l'illegittimità costituzionale delle norme di legge, mancando concretamente un giudizio *a quo*, potrebbe difficilmente essere sottoposta a sindacato in via incidentale e si consoliderebbe quale *vulnus* all'ordinamento, rimovibile di fatto soltanto al mutare della volontà del legislatore.

⁽⁹⁶⁾ Ciò è quanto si deduce dalla richiamata sentenza n. 406 del 1989, *Diritto*, 4: riserve sull'implicita dichiarazione di manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sono formulate da PUGIOTTO, *La Corte dei conti* cit., pp. 2207-2210. L'ammissione, ancorché in via ipotetica, della possibilità di sollevare eccezione di costituzionalità, già avanzata ad esempio da SORRENTINO, *I conflitti* cit., p. 755, e verificatasi con l'ordinanza 11 aprile 1978, n. 44, seguita dalle sentenze 6 maggio 1978, n. 68 (dichiarazione dell'illegittimità costituzionale di norma di legge rilevante nel giudizio per conflitto d'attribuzione) e 22 maggio 1978, n. 69 (decisione del conflitto sulla base della precedente sentenza), fornisce ulteriore conferma alla tesi secondo cui norme di rango subcostituzionale possono costituire parametro per la decisione del conflitto (si veda, *supra*, la nota 83): non si vede altrimenti come la Corte potrebbe ritenere rilevante per il giudizio l'eccezione a queste riferita. Si veda su ciò PUGIOTTO A., «A proposito di Corte-giudice *a quo* in sede di conflitto tra poteri dello Stato», in *Il «caso Previti»* cit., pp. 155-175.

⁽⁹⁷⁾ La sentenza n. 406 del 1989 era stata oggetto di rilievi assai critici da parte della dottrina proprio relativamente alla dichiarata inidoneità dell'atto avente

forza di legge a costituire oggetto del conflitto: si vedano CICCONETTI, *L'esclusione* cit., pp. 1869-1874; CIRIELLO P., «Corte dei conti e controllo sugli atti di normazione primaria del Governo», *Giurisprudenza costituzionale*, 34 (1989), pp. 1875-1877; PISANESCHI, *Conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti* cit., pp. 283-285 (che avanzava tuttavia un'ulteriore motivazione, rilevando come la generalità e astrattezza dell'atto legislativo possano renderlo di per sé inidoneo a produrre attuale invasione di competenza se non a séguito di un concreto atto d'esecuzione); ID., *I conflitti* cit., pp. 349-355; PUGIOTTO, *La Corte dei conti* cit., pp. 2180-2200. Quest'autore avanza varie obiezioni, rilevando in primo luogo che la sfera di competenza — oggetto del giudizio (si veda, *supra*, il paragrafo 3. 1) — può essere aggredita da qualunque atto, indipendentemente dalla sua natura e collocazione nel sistema delle fonti; inoltre, il giudizio sul conflitto non manca della concretezza che la Corte vuole contraddistinguere il sindacato sulla costituzionalità delle leggi; né l'eclettismo del sistema di garanzia costituzionale autorizza ad attribuire preminenza all'uno piuttosto che all'altro degli istituti che lo compongono. In senso favorevole alla dichiarazione d'inammissibilità sotto l'aspetto oggettivo, pur con la constatazione di «profonde incertezze» nella motivazione della Corte, FLORENZANO, *L'oggetto* cit., pp. 328-336 (il quale rileva l'incidenza di un mezzo peculiare d'impugnazione diretta della legge sulla configurazione dei «poteri» nella forma di governo). Senza sostanziale novità d'argomentazioni e con analisi nel complesso superficiale, MIELE T., «Le funzioni di controllo della Corte dei conti sugli atti del Governo. Considerazioni a margine del conflitto di attribuzioni Corte dei conti-Governo-Parlamento», *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 73 (1989), fasc. 21, pp. 2293-2294.

⁽⁹⁸⁾ Sulla quale si veda la nota di VERONESI P., «Atti legislativi e conflitti di attribuzione», *Giurisprudenza costituzionale*, 40 (1995), pp. 1371-1382. Sulla sindacabilità dei decreti-legge in sede di conflitto si veda anche CONCARO A., *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano 2000 (Università degli studi di Milano. Facoltà di giurisprudenza. Pubblicazioni dell'Istituto di diritto pubblico, 43), pp. 174-183, la quale ne rileva il carattere di *extrema ratio*, escludendo sviluppi ulteriori verso la trasformazione dell'istituto in strumento di garanzia di diritti individuali.

⁽⁹⁹⁾ Nella sentenza n. 406 del 1989, l'esclusione del sindacato sugli atti aventi forza di legge in sede di conflitto era stata infatti asserita «in linea di principio» (si veda il testo riportato all'inizio di questo paragrafo): la sentenza n. 161 del 1995 ha interpretato quindi in senso limitativo questa clausola, che taluno (CICCONETTI, *L'esclusione* cit., p. 1870, nota 4) aveva ritenuto non rivestire «alcun significato sostanziale nel contesto in cui è inserita», scorgendovi addirittura il sintomo d'una certa disattenzione terminologica del redattore. Di contro, PISANESCHI, *Conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti* cit., pp. 285-286, PUGIOTTO, *La Corte dei conti* cit., pp. 2191-2192, e BIN, *L'ultima fortezza* cit., pp. 150-155, vi ravvisavano l'apertura a un futuro ripensamento.

⁽¹⁰⁰⁾ Da questa si riprende l'elenco riportato nel testo: nella sentenza n. 161 del 1995, la formulazione comprendeva un inciso («a determinare — nei confronti dei soggetti privati — situazioni non più reversibili né sanabili») la cui dif-

ficile compatibilità con la configurazione dei conflitti sotto l'aspetto soggettivo era stata rilevata da VERONESI, *Atti legislativi* cit., p. 1378. Modificando la formulazione, la Corte ha sottinteso la possibilità che norme di legge intacchino la competenza costituzionale di un organo legittimato al conflitto. Si veda già, in dottrina, F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II, Milano 1970 (Università degli studi di Roma. Monografie dell'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di giurisprudenza, N. S., 29), pp. 28-29.

⁽¹⁰¹⁾ Motivi di ricorso che vertevano, in realtà, sulla legittimità della norma in sé, piuttosto che sull'effetto lesivo da essa derivante in pregiudizio dei ricorrenti. Soltanto il terzo motivo aveva riguardo al «cattivo uso del potere di cui all'articolo 77 Cost.», dedotto per altro in base alla ritenuta mancanza dei presupposti di necessità e urgenza (quindi, ancora un vizio di legittimità) e alla violazione di asseriti limiti di materia che escluderebbero la possibilità d'intervenire con decreto-legge sulla disciplina del procedimento e della campagna per il referendum.

⁽¹⁰²⁾ VERONESI, *Atti legislativi* cit., pp. 1379-1381; ID., *I poteri* cit., pp. 158-160 (esercizio del sindacato sulla ragionevolezza della norma dalla cui esistenza origina il conflitto).

^(102-bis) Sulla quale si vedano le note di BIN R., «Un nuovo "ricorso diretto" contro le leggi?», *Giurisprudenza costituzionale*, 44 (1999), pp. 3919-3923, e di DE FIORES C., «La "tormentata" ascesa dei conflitti di attribuzione su atti legislativi», *ibid.*, pp. 3923-3930.

⁽¹⁰³⁾ Ciò emerge con chiarezza, ad esempio, dall'ordinanza 8 luglio 1975, n. 228, e — più significativamente — dalle sentenze 16-24 dicembre 1993, n. 463, *Diritto*, 4: «la sussistenza dei requisiti oggettivi di ammissibilità (...) deve essere valutata secondo la prospettazione della domanda offerta dal ricorso, indipendentemente da ogni apprezzamento sulla sua fondatezza», e 9-15 febbraio 2000, n. 57, *Diritto*, 1. Per un caso in cui la Corte ha preso in considerazione, per determinare la materia del conflitto, la prospettazione risultante dalle allegazioni di ambedue le parti, si confronti il passo della sentenza 10-23 novembre 1994, n. 403, citato nel precedente paragrafo.

⁽¹⁰⁴⁾ Sentenza 24 giugno 1981, n. 129, *Diritto*, 2.

⁽¹⁰⁵⁾ Sentenza 14-20 luglio 1999, n. 329, *Diritto*, 1-2. L'applicabilità dell'istituto era già sostenuta dal MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., II, pp. 121-122. Si noterà che il medesimo autore, *ibid.*, II, pp. 151-152, ritiene ammissibile la proposizione di domande riconvenzionali (e, per converso, la *mutatio libelli*) nel corso del giudizio.

⁽¹⁰⁶⁾ Così, nella sentenza 21 gennaio 1975, n. 13, *Diritto*, 1, la Corte delimitò diversamente l'oggetto del giudizio a séguito dell'intervenuta restituzione degli atti da parte della Camera, che tuttavia manteneva la pretesa alla trasmissione di altri atti, in originale, contestata dall'autorità giudiziaria ricorrente.

⁽¹⁰⁷⁾ Nella sentenza 15 dicembre 1988, n. 1150, *Diritto*, 1, la Corte rettificò il ricorso propostole, trasponendolo — sulla base dell'*iter* argomentativo in que-

sto seguito — dal piano della *vindicatio potestatis* a quello della menomazione. Nell'ordinanza 27 ottobre 1995, n. 470, essa delimitò l'elenco degli atti impugnati dal ricorrente ministro di grazia e giustizia, escludendo quelli meramente consequenziali e restringendo l'oggetto del giudizio a quanto «essenzialmente» identificava le cause di lesione da questo indicate. Carattere eccezionale ravvisano MALFATTI - TARCHI, *Il conflitto* cit., pp. 383-384, nella restrizione disposta dalla Corte in quest'ultimo caso con l'escludere dal conflitto gli atti parlamentari di natura interna.

⁽¹⁰⁸⁾ PALADIN L., «Sulla natura del Parlamento in seduta comune», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 10 (1960), pp. 388-418; MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1991¹⁰, pp. 529-530; MANZELLA, *Il Parlamento* cit., pp. 84-88. MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, pp. 181-184, e CRISAFULLI, *Lezioni* cit., II/2, p. 420, su questa base ne riconoscono la soggettività quale «potere a sé stante» nell'ipotesi di conflitto d'attribuzione.

⁽¹⁰⁹⁾ Si veda, *supra*, 2. 2. 1, con la nota 61.

⁽¹¹⁰⁾ Si veda al riguardo PISANESCHI, *I conflitti* cit., pp. 283-285, ad avviso del quale identica conclusione poteva raggiungersi anche indipendentemente dall'espressa previsione legislativa, che tuttavia, configurando il dissidio come conflitto di giurisdizione, «permette l'allargamento dell'ambito oggettivo del controllo esperibile dalla Corte costituzionale». Ovviamente, la norma speciale relativa a questo tipo di conflitto, qualunque ne sia il carattere, deroga — anche in ragione della natura degli organi fra cui sorge la controversia — alla disposizione dell'articolo 37, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, che, facendo salva l'applicazione delle norme vigenti per le questioni di giurisdizione, conferma per esse in via generale la competenza della Corte di cassazione (sul rapporto tra conflitto d'attribuzione e questione di giurisdizione si vedano, anche per ulteriori riferimenti, PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto* cit., pp. 185-205; SORRENTINO, *I conflitti* cit., pp. 737-739; VOLPE, *Organi e conflitti* cit., pp. 655-659; PIZZORUSO A., «La magistratura come parte dei conflitti di attribuzioni», in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia* cit., pp. 197-200; PISANESCHI A., «Conflitti di attribuzione e questioni di giurisdizione», *Giurisprudenza costituzionale*, 36 (1991), pp. 1098-1101; ID., *I conflitti* cit., pp. 199-210.

⁽¹¹¹⁾ SORRENTINO, *I conflitti* cit., p. 764.

⁽¹¹²⁾ MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, p. 249, nota 45. Quest'eventualità presuppone tuttavia che siano risolte in senso affermativo le due complesse questioni riguardanti la possibilità di un conflitto che abbia ad oggetto un atto legislativo (con i connessi problemi concernenti l'identificazione del soggetto eventualmente legittimato a resistere) nonché l'ammissibilità di conflitti fra organi appartenenti al medesimo potere. Su ciò si veda *infra*, paragrafo 4. 2. 2. 3, con la nota 168.

⁽¹¹³⁾ Si confronti PALADIN, *Sulla natura* cit., pp. 416-417, secondo cui il Parlamento non può rinunciare all'accusa deliberata.

⁽¹¹⁴⁾ Così MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 1453. Ulteriori rilievi sulla scarsa plausibilità di ipotesi di conflitto riguardanti le Camere e vertenti, in particola-

re, sulla funzione legislativa si vedano presso PUGIOTTO, *La Corte dei conti* cit., pp. 2178-2179.

⁽¹¹⁵⁾ L'ipotesi è avanzata da MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 1453.

⁽¹¹⁶⁾ Ancorché le posizioni soggettive dei poteri dello Stato tutelabili in via di conflitto siano configurate da MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., II, pp. 115-117, come diritti soggettivi.

⁽¹¹⁷⁾ MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 1453.

⁽¹¹⁸⁾ Poi riprodotto nell'articolo 14, comma 2, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1192.

⁽¹¹⁹⁾ LABRIOLA S., «Principi costituzionali, ordinamento e prassi nella disciplina della autorizzazione legislativa alla ratifica dei trattati internazionali», *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 18 (1982), p. 231.

⁽¹²⁰⁾ SORRENTINO, *I conflitti* cit., p. 714 e nota 4; p. 756 (per l'ipotesi di arbitrario rifiuto di promulgazione senza rinvio alle Camere); MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 1454; CRISAFULLI, *Lezioni* cit., II/2, p. 434; SPADARO A., «Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere», in *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato* cit., pp. 296-298.

⁽¹²¹⁾ Si vedano al riguardo MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 708; ESPOSITO C., «Decreto-legge», in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano 1962, p. 862 e nota 102; CICCONETTI, *Promulgazione delle leggi* cit., pp. 113-115; MALESARDI P., «Il rinvio delle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica: problemi costituzionali e regolamentari», in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma 1987 (Serie delle verifiche di professionalità dei Consiglieri parlamentari, 1), pp. 468-469; CORSO M., «Sul rinvio alle Camere di una legge di conversione di un decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica», *Quaderni costituzionali*, 7 (1987), pp. 109-117; GRISOLIA M.C., «Il rinvio presidenziale delle leggi», *ibid.*, 12 (1992), pp. 215-246 (in particolare pp. 229-231).

⁽¹²²⁾ Disegno di legge di conversione A. C. 4294 (decreto-legge 22 dicembre 1986, n. 882), rinviato alle Camere il 19 febbraio 1987, cancellato dall'ordine del giorno della Camera il successivo 3 marzo; disegno di legge di conversione A. C. 4485 (decreto-legge 25 febbraio 1987, n. 48, reiterazione del precedente), rinviato alle Camere il 18 aprile 1987, cancellato dall'ordine del giorno della Camera il successivo 28 aprile; disegno di legge di conversione A. C. 1821 (decreto-legge 30 ottobre 1987, n. 442), rinviato alle Camere il 28 dicembre 1987, cancellato dall'ordine del giorno della Camera il 30 dicembre 1987; disegno di legge di conversione A. C. 3973 (decreto-legge 29 maggio 1989, n. 196), rinviato alle Camere il 28 luglio 1989, cancellato dall'ordine del giorno della Camera il successivo 29 luglio; disegno di legge di conversione A. C. 5939 (decreto-legge 13 agosto 1991, n. 285), rinviato alle Camere il 31 ottobre 1991, cancellato dall'ordine del giorno della Camera il successivo 1° novembre; disegno di legge di conversione A. C. 1271 (decreto-legge 19 settembre 1994, n. 545), rinviato alle Camere il 18 novembre 1994, cancellato dall'ordine del giorno della Camera il

successivo 20 novembre; disegno di legge di conversione AC 2441 (decreto-legge 29 aprile 1995, n. 135), rinviato alle Camere il 28 giugno 1995, e in pari data cancellato dall'ordine del giorno della Camera.

⁽¹²³⁾ MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., II, p. 99; MEZZANOTTE, *Le nozioni* cit., p. 126; MANETTI M., «Abuso del potere interpretativo da parte del giudice e del legislatore: un'occasione mancata per un conflitto di attribuzione», *Giurisprudenza costituzionale*, 29 (1984), parte I, pp. 2339-2344. È lecito domandarsi se in quest'ipotesi l'impugnazione possa riferirsi alla sentenza di qualsiasi autorità giurisdizionale, ovvero debba vertere su un orientamento giurisprudenziale espresso dalla Corte di cassazione, organo supremo competente ad assicurare «l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge» e «l'unità del diritto oggettivo nazionale» (articolo 65, primo comma, dell'ordinamento giudiziario approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12).

⁽¹²⁴⁾ RUGGERI A., «La Corte costituzionale: un "potere dello Stato" ... solo a metà», in *Strumenti e tecniche di giudizio* cit., p. 657. Si vedano i rilievi avanzati nel dibattito svoltosi il 15 ottobre 1975 presso la I Commissione della Camera sulla sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 1975 (*Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, pp. 2-4), e si confronti CRISAFULLI V., «La Corte costituzionale ha vent'anni», in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, cur. OCCHIOCUPO N., Bologna 1978, pp. 76-85.

⁽¹²⁵⁾ ZANON N., «A proposito di un'ipotesi particolare di conflitto fra giudici e legislatore», in *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato* cit., pp. 303-320.

⁽¹²⁶⁾ MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 1454.

⁽¹²⁷⁾ MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., II, pp. 95-97; MANETTI, *Abuso* cit., pp. 2344-2347; PACE, *Strumenti e tecniche* cit., p. 797; VERONESI, *I poteri* cit., pp. 167-170. Esempio a questo riguardo è la vicenda dell'articolo 10 della legge 6 agosto 1984, n. 425, che disponeva l'estinzione dei giudizi pendenti e l'inefficacia delle sentenze non ancora passate in giudicato in relazione a determinate controversie: con la sentenza 7 aprile 1987, n. 123, la Corte costituzionale ne dichiarò l'illegittimità. Su questo e altri casi affini si vedano le considerazioni di DICKMANN R., «La legge in luogo di provvedimento», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 49 (1999), pp. 934-936.

⁽¹²⁸⁾ Sulla posizione del giudice quale elemento di profonda diversificazione fra giudizio in via incidentale e conflitto su atto legislativo si confronti VERONESI, *I poteri* cit., pp. 164-167.

⁽¹²⁹⁾ Si vedano MORTATI, *Istituzioni* cit., II, pp. 783-786; FOIS S., «Legalità (principio di)», in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano 1973, p. 661; MODUGNO F., «Legge in generale», *ibid.*, p. 889 (e già ID., *L'invalidità* cit., II, pp. 292-294). Ne è conferma la frequenza delle cosiddette leggi-provvedimento, che la giurisprudenza costituzionale non ha censurato: si confronti, da ultimo, DICKMANN, *La legge* cit., pp. 924-934. Recentemente è stata per altro avanzata l'ipotesi che una riserva di Regolamento, limitata all'organizzazione e alla disciplina degli uffici dei Ministeri, possa enuclearsi dal disposto del comma 4-bis dell'ar-

ticolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, introdotto dall'articolo 13, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

⁽¹³⁰⁾ MEZZANOTTE, *Le nozioni cit.*, pp. 121-122.

⁽¹³¹⁾ CELOTTO A.-MENCARELLI A., «Prime considerazioni sul nuovo articolo 96-bis del Regolamento della Camera», *Rassegna parlamentare*, 40 (1998), pp. 662-664. Correttamente gli autori rigettano per altro il presupposto su cui si fonda l'ipotesi. Giova ricordare, infatti, che la prassi parlamentare non assoggetta i disegni di legge di conversione al regime d'improcedibilità, proprio in ragione dell'obbligo costituzionale di presentare alle Camere i decreti-legge e dell'immediata, benché temporanea efficacia di tali atti nell'ordinamento: si veda, al riguardo, la pronuncia del Presidente della Camera nella seduta del 26 novembre 1987 (*Resoconto stenografico*, pp. 5424-5426). La prassi conosce altresì esempi di assegnazione — in deroga al termine di sei mesi — di progetti di legge riproduttivi del contenuto di decreti-legge respinti: si vedano i disegni di legge AC 3562 (assegnato il 3 settembre 1982; il disegno di legge di conversione AC 3389, riferito al decreto-legge 4 maggio 1982, n. 216, era stato respinto il precedente 30 giugno), e AC 3564 (assegnato il 28 settembre 1982; il disegno di legge di conversione AC 3429, riferito al decreto-legge 21 maggio 1982, n. 273, era stato respinto il precedente 30 giugno).

⁽¹³²⁾ Sono grato della segnalazione del problema al collega Dott. Fabrizio Castaldi, che sta esaminando sotto altro aspetto le questioni qui trattate.

⁽¹³³⁾ Corte costituzionale, sentenza 6 maggio 1985, n. 154, *Diritto*, 5.1; ordinanze 2-16 dicembre 1993, n. 444 e n. 445. Si vedano PANUNZIO S.P., «Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto», *Giurisprudenza costituzionale*, 23 (1978), parte I, pp. 256-323; PRISCO S., «Sui regolamenti parlamentari come "atti aventi forza di legge"», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 30 (1980), pp. 406-440; successivamente alla sentenza n. 154 del 1985: CICONETTI S.M., «La insindacabilità dei regolamenti parlamentari», *Giurisprudenza costituzionale*, 30 (1985), parte I, pp. 1411-1444; GEMMA G., «Regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale», *ibid.*, pp. 1774-1795; LABRIOLA S., «I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 36 (1986), pp. 424-468; DE LEO G., «Insindacabilità dei regolamenti parlamentari da parte della Corte costituzionale», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 22 (1989), fasc. 83, pp. 17-23; CICONETTI S.M., «La Corte costituzionale ribadisce la insindacabilità dei regolamenti parlamentari», *Giurisprudenza costituzionale*, 38 (1993), pp. 3662-3664; nonché, in correlazione con l'analoga questione concernente i regolamenti interni della Corte costituzionale, GAROFOLI R., «La sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte costituzionale», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 47 (1997), pp. 704-709.

⁽¹³⁴⁾ PUGIOTTO, *La Corte dei conti cit.*, pp. 2195-2196; *contra*, FLORENZANO, *L'oggetto cit.*, p. 328 nota 535. Favorevole all'impugnabilità in sede di conflitto PALADIN L., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova 1989, pp. 200-201, che rin-

viene in ciò «la necessaria garanzia di rispetto della Costituzione, da parte di fonti normative pur sempre subordinate come quelle regolamentari delle Camere»; in senso problematico MANETTI M., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano 1990 (Pubblicazioni del Dipartimento di teoria dello Stato dell'Università degli studi di Roma «La Sapienza». Biblioteca di diritto pubblico «Egidio Tosato», 1), pp. 162-164.

(¹³⁵) Sulla spettanza del potere d'interpretazione dei regolamenti parlamentari ai Presidenti e (in forma autentica) alle Assemblée si veda BON VALSASSINA M., *Sui regolamenti parlamentari*, Padova 1955, pp. 187-195; ivi, pp. 195-199, sull'attività interpretativa che può essere svolta da soggetti estranei.

(¹³⁶) MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 1453.

(¹³⁷) Sui problemi relativi alla legittimazione della Corte costituzionale ad essere parte nei conflitti d'attribuzione basti rinviare, dopo PERGOLES F., «La Corte costituzionale giudice e parte nei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato», *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile* 14 (1960), pp. 1-26 (in particolare pp. 11-13), a PITRUZZELLA G., «La Corte costituzionale giudice e parte nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato», in *Strumenti e tecniche di giudizio* cit., pp. 583-608; RUGGERI, *La Corte costituzionale: un «potere dello Stato» ... solo a metà* cit., pp. 647-680; BIN, *L'ultima fortezza* cit., pp. 163-167; VERONESI, *I poteri* cit., pp. 267-273.

(¹³⁸) MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 1457.

(¹³⁹) *Ibid.*, p. 1457, nota 1 (seguito a p. 1458).

(¹⁴⁰) Sulle sentenze additive, dopo ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale* cit., pp. 299-314 (in particolare pp. 320-327 sulla problematicità dei moniti volti a determinare indirizzi al futuro provvedere del legislatore), si veda il recente contributo di DOLSO G.P., «Le sentenze additive di principio: profili ricostruttivi e prospettive», *Giurisprudenza costituzionale*, 44 (1999), pp. 4111-4165.

(¹⁴¹) Si vedano al proposito i rilievi di FLORENZANO, *L'oggetto* cit., pp. 324-328.

(¹⁴²) In questo senso PIZZORUSSO, *Effetto di «giudicato»* cit., p. 1991.

(¹⁴³) MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, p. 336; MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 855. Sui problemi relativi all'insorgenza e alla durata di eventuali vincoli giuridici derivanti dall'abrogazione di una legge o di un atto avente forza di legge mediante referendum si vedano PINARDI R., «Brevi note in tema di rapporti tra referendum abrogativo e legislazione successiva», *Giurisprudenza costituzionale*, 39 (1994), pp. 2342-2371 (in particolare le pp. 2364-2365 per quanto riguarda l'ipotesi di conflitto, ritenuto inammissibile sotto gli aspetti oggettivo, in quanto investe un atto avente forza di legge, e soggettivo, in quanto la legittimazione dei promotori al conflitto cessa con la proclamazione dell'esito del referendum), BIN, *L'ultima fortezza* cit., p. 148, e, dopo l'ordinanza n. 9 del 1997, di cui *infra* nel testo, VERONESI P., «Voto referendario, ripristino della normativa abrogata e ruolo della Corte», *Giurisprudenza costituzionale*, 42 (1997), pp. 55-62; FERRI G., «Il divieto di ripristino della normativa abrogata dal referendum e la discrezionalità del legislatore», *ibid.*, pp. 62-77; PANUNZIO S.P., «Chi è il «custode» del risultato abrogativo del referendum?», *ibid.*, pp. 1993-2002.

¹⁴⁴ Le soluzioni prospettate dalla dottrina favorevole ad ammettere l'insorgenza di vincoli giuridici a seguito dell'abrogazione di una legge o di un atto avente forza di legge mediante referendum sono due: secondo la prima, l'intervento rinnovo della rappresentanza parlamentare, con l'espressione di un nuovo indirizzo politico da parte del corpo elettorale, rimuoverebbe il condizionamento posto da un precedente referendum all'esplicazione di tale indirizzo attraverso gli strumenti legislativi; in alternativa, si sostiene che la durata del vincolo posto alle scelte del legislatore sia analogicamente individuabile nel termine posto dall'articolo 38 della legge 25 maggio 1970, n. 352, il quale prevede che, in caso di esito contrario all'abrogazione di una legge o di un atto avente forza di legge, la medesima richiesta di referendum abrogativo non possa proporsi prima che siano trascorsi cinque anni. La seconda ipotesi sembra in realtà potersi ricondurre alla prima ove si consideri la *ratio* della norma invocata: il legislatore ha infatti ragguagliato il termine suddetto alla durata teorica stabilita per la legislatura dall'articolo 60, primo comma, della Costituzione. Deve per altro riconoscersi che, al di là di più o meno fondate costruzioni giuridiche, per la soluzione della questione ha rilievo il dato politico, consistente nel concreto atteggiarsi del corpo elettorale e nella corrispondenza d'indirizzi fra esso e la rappresentanza parlamentare: in tanto il ristabilimento di norme abrogate con referendum sarà possibile, in quanto ciò rispecchi l'orientamento della maggioranza dei cittadini, che spetta alla sensibilità dei rappresentanti politici interpretare ed esprimere. La conclusione sembra tanto più necessaria dopo che è venuto diffondendosi un impiego del referendum — certamente lontano dalle previsioni del costituente — che con la modificazione delle disposizioni di legge per via di parziali abrogazioni mira talvolta a introdurre principii destinati a indirizzare politicamente la susseguente attività legislativa del Parlamento.

(¹⁴⁵) Non pubblicata [riportata tuttavia in *Giurisprudenza costituzionale*, 33 (1988), parte I, pp. 4798-4800], ma richiamata nella successiva ordinanza n. 9 del 1997. Precedentemente, con l'ordinanza 22 giugno 1988 (parimenti non pubblicata: la si veda *ibid.*, pp. 4797-4798), la Corte aveva dichiarato inammissibile il ricorso presentato per analogo motivo da un cittadino elettore. Sulla mancata pubblicazione delle ordinanze d'inammissibilità fra il 1987 e il 1990 (l'«oscuramento delle ordinanze») si veda FLORENZANO, *L'oggetto cit.*, pp. 197-202.

(¹⁴⁶) Non si condivide la lettura estensiva del dispositivo dell'ordinanza, in cui PINARDI R., «Riflessioni a margine di un *obiter dictum* sulla costituzionalità delle leggi successive all'abrogazione referendaria», *Giurisprudenza costituzionale*, 42 (1997), pp. 48-55, il quale ritiene di leggersi l'intendimento (che, ove sussistesse, sarebbe invero discutibile) di assumere quale parametro per futuri giudizi di legittimità in via incidentale la ricostruzione prospettata nel senso dell'esistenza di un divieto opposto alla reintroduzione delle norme abrogate con referendum. In realtà, la Corte dovrebbe in tale ipotesi — e nulla nell'ordinanza fa pensare il contrario — valutare il fondamento del vizio dedotto, ossia l'esistenza di una norma costituzionale preclusiva della novazione.

(¹⁴⁷) MAZZIOTTI, *I conflitti cit.*, I, p. 340: il motivo dell'esclusione risiede nell'essere tali soggetti «titolari di un mero potere d'iniziativa».

⁽¹⁴⁸⁾ L'articolo 81 del Regolamento della Camera prevedeva, al comma 4, che l'autore di una proposta di legge, decorso il termine fissato per la presentazione della relazione, potesse chiedere l'iscrizione della proposta all'ordine del giorno dell'Assemblea. La norma — per altro largamente inapplicata — è venuta meno con la modificazione regolamentare deliberata dall'Assemblea il 24 settembre 1997. La formulazione dell'articolo 44, comma 3, del Regolamento del Senato è tale da non comportare il riconoscimento di una corrispondente posizione soggettiva al presentatore della proposta. Del resto, le attribuzioni tutelabili mediante conflitto sono, nell'ordinamento italiano, soltanto quelle che trovino fondamento, anche mediato, nella Costituzione, non quelle che ripetano la loro origine in modo esclusivo da atti normativi di diversa natura: si veda MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, p. 233, secondo il quale l'inidoneità di queste fonti a realizzare situazioni d'indipendenza costituzionalmente garantita esclude «che diritti conferiti dai regolamenti parlamentari, o in genere dai regolamenti interni degli organi costituzionali, possano mai costituire un settore di tali organi in posizione di potere dello Stato, a meno che le disposizioni regolamentari non rappresentino esecuzione di norme costituzionali». Si nota, incidentalmente, che gli articoli 24, comma 4, e 107, comma 4, del Regolamento della Camera recano particolari previsioni circa l'inserimento dei progetti di legge d'iniziativa popolare nel calendario dei lavori dell'Assemblea e il loro mantenimento all'ordine del giorno della Camera nella legislatura successiva a quella in cui siano stati presentati. Una più dettagliata disciplina, contenente un termine (per altro di natura ordinatoria) per l'inizio del loro esame presso la Commissione competente, è posta dall'articolo 74 del Regolamento del Senato. Al medesimo fine è diretta la proposta di modificazione al Regolamento della Camera presentata il 25 marzo 1999 dai deputati Di Luca e Deodato (doc. II, n. 37).

⁽¹⁴⁹⁾ Considerazioni del tutto analoghe valgono per gli altri soggetti estranei alle Camere, i quali siano titolari del potere d'iniziativa legislativa: il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (in questo senso BIN, *L'ultima fortezza* cit., p. 134, con riferimenti ulteriori) e i consigli regionali. Per quanto riguarda i parlamentari *uti singuli* si veda, *infra*, il paragrafo 4. 5.

⁽¹⁵⁰⁾ CIAURRO L., «Petizione collettiva e conflitti di attribuzione», *Rassegna parlamentare*, 40 (1998), p. 379. Tale dovere si fonderebbe sul generico obbligo incombente a qualunque organo dello Stato, entro i confini della propria competenza, di ricevere le istanze dei cittadini e di darvi corso (*ibid.*, p. 381, con riferimento a JELLINEK G., *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, trad. ital., Milano 1912, pp. 97 sqq.).

⁽¹⁵¹⁾ CIAURRO, *Petizione collettiva* cit., p. 382.

⁽¹⁵²⁾ Il Regolamento della Camera prevede che delle petizioni presentate si dia lettura in sunto all'Assemblea, e che queste siano trasmesse alle competenti Commissioni (articolo 33), le quali possono concluderne l'esame con una risoluzione ovvero abbinarle a progetti di legge loro assegnati (articolo 109). È altresì contemplata l'ipotesi di presentazione di mozioni aventi ad oggetto le petizioni medesime (*ibid.*). Affine è la disciplina posta dal Regolamento del Senato, che

prevede altresì l'accertamento della provenienza dell'atto (articolo 140), l'esame da parte della Commissione, l'eventuale trasmissione al Governo e la comunicazione dell'esito al presentatore (articolo 141).

⁽¹⁵³⁾ CIAURRO, *Petizione collettiva* cit., pp. 383-384.

⁽¹⁵⁴⁾ Tralasciando altri aspetti, come la distinzione fra petizione individuale e collettiva, dalla quale l'autore ritiene di far discendere la possibilità di un maggiore *favor* nei riguardi della seconda, che pur non trova alcun positivo riscontro nelle norme costituzionali (talché egli stesso, *ibid.*, p. 376, è tratto a riconoscere che il suo fondamento risiede in «considerazioni *prima facie* non strettamente giuridiche»); ovvero la stessa ipotesi di disciplinare l'attuazione — attraverso «adeguate modalità di esercizio» (p. 383) — del diritto di petizione mediante apposita legge, la cui necessità non emerge dal dettato costituzionale, e che dovrebbe comunque limitarsi a regolare la fase formativa dell'atto (a somiglianza di quanto previsto dagli articoli 48 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352, per i progetti di legge d'iniziativa popolare), evitando ogni intromissione nella sfera parlamentare.

⁽¹⁵⁵⁾ *Ibid.*, p. 385.

⁽¹⁵⁶⁾ Si veda *supra*, paragrafo 3. 2.

⁽¹⁵⁷⁾ LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1982⁵, p. 1087 [«probabilmente (...) la delimitazione del conflitto di poteri deve effettuarsi con l'ausilio di un *criterio marginale*: escludendo, cioè e in ogni caso, quei conflitti che già abbiano nell'ordinamento un *proprio meccanismo di soluzione*, sì da rendere superfluo il ricorso alla Corte costituzionale»]; BIN, *L'ultima fortezza* cit., pp. 129-131; VERONESI, *I poteri* cit., pp. 152-158 (con particolare riguardo ai conflitti per atti legislativi, nei quali, rispetto al carattere di residualità, ritiene prevalente l'urgenza di ripristinare l'asseritamente violato ordine delle competenze). Giova segnalare che questa tesi non afferma la residualità del conflitto d'attribuzione rispetto a qualunque modo di soluzione (e segnatamente delle forme di soluzione politica) criticata da VOLPE, *Organi e conflitti* cit., pp. 622-623, bensì rispetto agli altri strumenti di risoluzione giuridica delle controversie disciplinati dall'ordinamento. Si è notato per altro (CARIOLA A., «Il diritto di difesa del deputato inquisito», in *Il «caso Previti»* cit.) che la tesi rovescia il modello processuale, postulando dapprima l'indagine sul vizio, indi la determinazione della legittimazione, e sposta pertanto sul versante politico il baricentro della giustizia costituzionale.

⁽¹⁵⁸⁾ Sulla base della stessa esigenza logica, BIGNAMI, *Note* cit., pp. 620-624, ha sostenuto che, mentre è inopportuno consentire all'organo giudiziario il ricorso per conflitto contro un atto legislativo quand'esso, senz'alcun criterio discriminante, sia alternativo al ricorso in via incidentale, il conflitto dovrebbe invece ritenersi ammissibile qualora il giudice — ad esempio nell'esercizio di funzioni non giurisdizionali — manchi di legittimazione attiva all'impugnazione in via incidentale.

⁽¹⁵⁹⁾ Si veda *supra*, 2. 1. 1. Per le ipotesi ulteriori qui considerate si veda CRISAFULLI, *Lezioni* cit., II/2, pp. 422-423, citato alla nota 29.

(¹⁶⁰) Ulteriori argomenti contro l'ipotesi di legittimazione congiunta o alterna si possono vedere presso PUGIOTTO, *La Corte dei conti* cit., pp. 2179-2180.

(¹⁶¹) È pacifico che la lesione di un'attribuzione possa discendere anche da violazione di norme procedimentali volte ad assicurare la partecipazione di un organo ad un'attività di competenza di altro organo: in questo senso MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., II, pp. 87-89; ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale* cit., p. 379. L'ipotesi rientra nella più ampia fattispecie, indicata da SORRENTINO, *I conflitti* cit., p. 757, delle norme che, per tutelare la posizione di un potere nell'ambito costituzionale, condizionano l'esercizio di potestà di altri poteri a determinate forme e modalità. Giova segnalare a questo riguardo che la Corte costituzionale, nell'escludere, con la sentenza 6-14 luglio 1989, n. 406, *Diritto*, 4, che la Corte dei conti sia titolare per disposto costituzionale del potere di controllare la legittimità degli atti governativi aventi forza di legge, ha indicato in primo luogo nel Parlamento — oltre che nel Presidente della Repubblica — «il titolare dei controlli costituzionalmente necessari» sugli atti di tale natura. Ciò non significa ovviamente che sia di per se stesso costituzionalmente necessario il parere parlamentare prescritto dalle singole leggi di delegazione e, in via generale per le deleghe in cui termine ecceda i due anni, dall'articolo 14, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, tale potere ben potendo esercitarsi nelle ordinarie forme del controllo parlamentare. Ove tuttavia il parere parlamentare sia richiesto dalla legge, la disposizione legislativa, in quanto esplicita uno dei principii e criterii direttivi di cui all'articolo 76 della Costituzione, viene a rappresentare il fondamento per riconoscere l'esistenza di un'attribuzione di carattere costituzionale in favore del Parlamento, la cui lesione, oltre a costituire vizio *in procedendo* e causa d'illegittimità dell'atto, può quindi essere motivo di ricorso per conflitto d'attribuzione. Alcuni limiti del parere parlamentare (non vincolante, neppure quando segnali ritenuti eccessi di delega ai sensi della testé citata disposizione della legge n. 400 del 1988) sono denunziati da PUGIOTTO, *La Corte dei conti* cit., p. 2202; per un'equilibrata valutazione di argomenti *pro* e *contra* si veda LUPO N., «Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 49 (1999), pp. 1027-1035.

(¹⁶²) Salvo quanto si dirà *infra*, paragrafo 4. 4, circa le Commissioni bicamerali consultive.

(¹⁶³) Non viene invece in rilievo il rapporto fiduciario fra le Camere e il Governo, perché la sua eventuale risoluzione, costituendo sanzione di mero carattere politico, non inciderebbe comunque sull'esistenza né sull'efficacia degli atti da quest'ultimo adottati.

(¹⁶⁴) Sull'applicabilità dell'articolo 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e sugli effetti risultanti dall'annullamento di un atto avente forza di legge, deciso in sede di conflitto d'attribuzione, si veda PUGIOTTO, *La Corte dei conti* cit., pp. 2182-2184.

(¹⁶⁵) L'autorizzazione del Presidente della Camera all'esecuzione degli atti di estranee autorità all'interno delle sedi della Camera o relativamente a queste nonché a documenti, beni, o attività di essa, è espressamente richiesta dal Regola-

mento della Camera, all'articolo 62, comma 4, il quale — come chiarito nella relazione della Giunta per il Regolamento (XIII legislatura - doc. II, n. 31, pp. 8-9) — si limita d'altronde a esplicitare il contenuto d'una prerogativa, quella dell'immunità delle sedi parlamentari (su cui si veda TRAVERSA, *Immunità parlamentare* cit., pp. 208-212), fondantesi su remota consuetudine costituzionale. Per questo, pur in difetto di espressa norma scritta, analogo potere deve riconoscersi al Senato (si confronti comunque l'articolo 69 del Regolamento di quel Consesso).

⁽¹⁶⁶⁾ Il fondamento di tale potere dovrebbe ricercarsi nei principi costituzionali che riguardano le prerogative d'autonomia dell'organo (e in particolare nel primo comma dell'articolo 64 della Costituzione), non sussistendo, evidentemente, nell'ordinamento alcuna norma espressa che autorizzi le Camere a disapplicare norme di legge. Non ci si nasconde che l'ipotesi può suscitare fondate riserve, atteso che — anche ove l'effetto retroattivo della dichiarazione d'incostituzionalità si costruisca, come proposto da GUARINO G., «Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime», *Jus*, N. S. 2 (1951), pp. 356-386 (in particolare pp. 362-365), quale disapplicazione da parte dell'autorità giurisdizionale — tale potere ha quale necessario presupposto la pronuncia d'illegittimità, d'esclusiva competenza della Corte costituzionale.

⁽¹⁶⁷⁾ Sulle questioni di costituzionalità relative ai presupposti dei decreti-legge (qualificate «conflitti di attribuzione impliciti») e sulle possibili forme di sindacato circa i «limiti esterni» della decretazione d'urgenza, sulla base della giurisprudenza della Corte costituzionale, si confronti VERONESI, *I poteri* cit., pp. 177-198.

⁽¹⁶⁸⁾ VIRGA P., «I conflitti di attribuzione», *Il Foro padano*, 4 (1949), parte IV, coll. 10-13; BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari* cit., pp. 169-170; MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, pp. 108-110; p. 123, nota 21 (ipotesi di conflitto fra le due Camere per trasmissione di progetto di legge approvato da una in sede legislativa in violazione dell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione); p. 204, nota 123 (per atti d'iniziativa); *contra*, MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 1459, il quale, ammessa (*ibid.*, p. 1451) la possibilità di contrasti fra organi dello stesso potere che «in ragione della posizione rivestita di parità degli uni rispetto agli altri, non potrebbero rimanere assoggettati al giudizio di altro organo pari ordinato», limita i conflitti prospettabili all'interno del «potere legislativo» alle sole funzioni extra-legislative deferite a distinti organi parlamentari. L'ipotesi di conflitto fra le due Camere per atti della funzione legislativa è respinta anche da PISANESCHI, *I conflitti* cit., p. 260. Si veda anche, *supra*, la nota 30 con il testo corrispondente. Una critica alla nozione di conflitto interno anche presso VOLPE, *Organi e conflitti* cit., p. 648; p. 652.

⁽¹⁶⁹⁾ Giusta l'ipotesi, già ricordata, di MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., p. 249, nota 45.

⁽¹⁷⁰⁾ PISANESCHI, *I conflitti* cit., pp. 147-174, assunta la coincidenza fra potere e organo dotato di attribuzioni costituzionali esercitabili autonomamente con comportamenti definitivi, sottopone a critica la nozione di potere complesso,

concludendo nel senso che quello dei conflitti interni al potere costituisce un «falso problema». Non si può dimenticare che la Corte costituzionale, decidendo con la sentenza 6 dicembre 1995-18 gennaio 1996, n. 7, il ricorso proposto da un ministro, contro il Presidente del Consiglio dei ministri, ha ammesso — pur con le cautele a suo luogo indicate (*supra*, nota 21) — di sottoporre al proprio giudizio un conflitto interno al «potere esecutivo».

(¹⁷¹) Si veda PALADIN, *Sulla natura* cit., pp. 395-396.

(¹⁷²) Si ricorderà che una tecnica di giudizio analoga (pur senza l'instaurazione del giudizio incidentale) è stata sperimentata dalla Corte costituzionale nel conflitto elevato dalla Corte dei conti contro il Governo relativamente al controllo di legittimità sugli atti aventi forza di legge da questo adottati: sentenza 6-14 luglio 1989, n. 406, *Diritto*, 4 (*supra*, paragrafo 3. 2, testo antecedente la nota 96). Per un conflitto deciso previa dichiarazione d'incostituzionalità di una norma di legge si veda, *supra*, la medesima nota 96.

(¹⁷³) BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari* cit., p. 170.

(¹⁷⁴) *Supra*, paragrafo 2. 2. 2.

(¹⁷⁵) SORRENTINO, *I conflitti* cit., p. 714.

(¹⁷⁶) Sul conflitto prodottosi a séguito della mozione di sfiducia approvata dal Senato nei riguardi di un ministro si vedano, *supra*, la nota 55 e il testo corrispondente. Per questo e altri conflitti di analoga origine si confronti SORRENTINO, *I conflitti* cit., pp. 732-737, che indica possibili cause nella violazione di requisiti sostanziali della mozione di sfiducia (il *quorum* dei proponenti), di regole del procedimento (lo svolgimento della discussione non prima di tre giorni dalla presentazione dell'atto) ovvero di condizioni per la validità della deliberazione (il numero legale o la maggioranza dei votanti). Le speculari ipotesi di conflitto fra Parlamento e Governo riguardanti l'interruzione del rapporto fiduciario sono richiamate anche da MAZZONI HONORATI, *La revoca dei ministri* cit., p. 361.

(¹⁷⁷) SORRENTINO, *I conflitti* cit., pp. 733-735. Secondo quest'autore, entrambe le ipotesi concreterebbero il vizio d'incompetenza, inteso quale mancata corrispondenza tra fattispecie reale e fattispecie normativa dell'atto. Considerazioni su tale applicazione della teoria dell'incompetenza in senso soggettivo ai conflitti da menomazione sono svolte da VERONESI, *I poteri* cit., pp. 23-30. Si potrebbe tuttavia distinguere il vizio inerente al procedimento (la mancata consultazione dei Presidenti delle Camere) dal vero e proprio vizio d'incompetenza, risultante dalla carenza del potere nelle circostanze concrete in cui viene emanato l'atto (scioglimento disposto negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale). Sotto diverso aspetto l'ipotesi è considerata da ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale* cit., p. 379, il quale rileva la strumentalità del conflitto all'esigenza di salvaguardare la costituzionalità del rapporto intercorrente fra gli organi interessati (compreso il Presidente del Consiglio dei ministri controfirmante il decreto).

(¹⁷⁸) MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 1453; il potere di verificare la regolarità formale del decreto di nomina e il possesso dei requisiti di legge da parte del nominato è espressamente conferito alla Giunta delle elezioni e delle immunità par-

lamentari del Senato dall'articolo 19 del Regolamento per la verifica dei poteri approvato da quell'Assemblea il 23 gennaio 1992. Sui conflitti per atti solo formalmente presidenziali si veda invece MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, pp. 224-225.

(179) MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, pp. 227-230.

(180) Corte costituzionale, ordinanza 22 dicembre 1965, n. 91.

(181) La medesima ripartizione di competenze fra la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari — cui spettano l'istruttoria, lo svolgimento del procedimento contenzioso e la proposta d'annullamento dell'elezione o di decadenza — e l'Assemblea — cui è riservata la finale decisione — è osservata nell'articolo 18 del Regolamento per la verifica dei poteri, approvato dal Senato il 23 gennaio 1992, in conformità con quanto previsto negli articoli 19, comma 4, e 135-ter, comma 1, del Regolamento di quel Consesso.

(182) DI CIOLO V., «Incompatibilità parlamentari e conflitto fra poteri», *Giurisprudenza costituzionale*, 11 (1966), pp. 663-673.

(183) La quale non considerava per altro la possibile applicazione analogica dell'articolo 14, secondo comma, del medesimo Regolamento, che recita: «... nei casi di ineleggibilità riconosciuti dalla Giunta con l'unanimità dei presenti, si può prescindere dal procedimento di contestazione, ma la proposta dell'annullamento dell'elezione deve sempre essere presentata alla Camera con relazione stampata».

(184) LIPPOLIS V., «Articolo 66», in *Commentario della Costituzione*, cur. BRANCA G., *Le Camere*, II, Bologna-Roma 1986, pp. 145-147 (convalida delle elezioni); pp. 163-164 (incompatibilità).

(185) *Res. stenogr.*, pp. 37710-37711.

(186) *Res. stenogr.*, pp. 1-12.

(187) DI CIOLO, *Incompatibilità* cit., pp. 674-677; PISANESCHI, *I conflitti* cit., pp. 265-267.

(188) Sulla legittimazione del singolo parlamentare si veda *infra*, paragrafo 4. 5. Non considera l'ipotesi del conflitto MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 1459, nota 2, secondo cui invece, nella prospettiva dell'interpretazione avanzata dal Di Ciolo e qui contraddetta, il deputato colpito da dichiarazione d'incompatibilità potrebbe ottenere il riconoscimento dell'incostituzionalità della norma regolamentare promovendo una causa civile per risarcimento dei danni derivanti dalla lesione del diritto politico, e sollevando in quella sede l'eccezione.

(189) Spetta infatti alla Camera, in questi casi, pronunziare la decadenza: in tal senso il precedente verificatosi alla Camera dei deputati nella IV legislatura (proposta della Giunta delle elezioni, doc. IX, n. 6, approvata dall'Assemblea nella seduta del 13 aprile 1967). Su richiesta rivolta alla Camera affinché fosse data esecuzione, per la parte di competenza, alla pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici irrogata nei confronti di un deputato, analogo caso è stato sottoposto nella XIII legislatura alla Giunta delle elezioni, che ne ha iniziato la discussione nella seduta del 2 dicembre 1999, rimettendone poi la trat-

tazione al Comitato per le ineleggibilità e le incompatibilità, riunitosi sei volte, dal 16 dicembre 1999 al 15 marzo 2000. Essendo tuttavia intervenuta una successiva pronuncia giurisdizionale che, riconoscendo applicabile un provvedimento d'indulto, dichiarava condonata per intero la suddetta pena accessoria, la Giunta, nella seduta del 12 luglio 2000, ha preso atto del venir meno dei presupposti per la prosecuzione del procedimento dinnanzi a sé instaurato. Si ricorderà anche il differente caso originato dalla sentenza della Corte costituzionale 1° marzo-2 agosto 1979, con la quale venne inflitta a un ex ministro riconosciuto colpevole di reato ministeriale la sanzione costituzionale della decadenza dal mandato parlamentare, poi deliberata dalla Camera, su proposta della Giunta delle elezioni, nella seduta del 13 marzo 1979. Si veda al riguardo LIPPOLIS, *Articolo 66 cit.*, pp. 164-166.

⁽¹⁹⁰⁾ PISANESCHI, *I conflitti cit.*, pp. 275-276.

⁽¹⁹¹⁾ Ma altrettanto autorevolmente contraddetta: si vedano rispettivamente MORTATI, *Istituzioni cit.*, II, p. 744 (seguito da DI CIOLO V., «Procedimento legislativo», in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano 1986, p. 977), e, *contra*, ELIA L., «Le Commissioni parlamentari italiane», *Archivio giuridico*, 160, ser. VI, 29 (1961), pp. 73-85, che conclude riconoscendo nell'Assemblea e nelle Commissioni «centri differenziati del potere legislativo». Sulle opinioni espresse in argomento si confronti CERVATI A.A., «Articolo 72», in *Commentario della Costituzione*, cur. BRANCA G., *La formazione delle leggi*, I/1, Art. 70-74, Bologna-Roma 1985, p. 148, nota 5.

⁽¹⁹²⁾ MAZZIOTTI DI CELSO M., «Parlamento (funzioni)», in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano 1981, p. 793.

⁽¹⁹³⁾ Si vedano, *supra*, la nota 83 e il testo corrispondente.

⁽¹⁹⁴⁾ Talché l'annullamento, disposto dal Presidente della Camera competente, di deliberazioni adottate da Commissioni in sede legislativa per inosservanza di prescrizioni regolamentari [si vedano ad esempio le lettere del Presidente della Camera al presidente della II Commissione in data 16 gennaio 1985 (*Circolari e disposizioni interpretative cit.*, pp. 294-295, con la nota indicante ulteriori precedenti in argomento), al presidente della III Commissione in data 23 luglio 1991 (*ibid.*, p. 388) e al presidente della IX Commissione in data 16 luglio 1991 (*Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 17 luglio 1991, p. 60)] non potrebbe esser causa di conflitto, mancando il fondamento costituzionale delle attribuzioni, e rientrando comunque la materia nella sfera riservata alla disciplina del Regolamento parlamentare.

⁽¹⁹⁵⁾ Articolo 22 del Regolamento del Senato; articolo 22, commi 1 e 1-bis, del Regolamento della Camera; circolare del Presidente della Camera 16 ottobre 1996, n. 3, sugli ambiti di competenza delle Commissioni permanenti.

⁽¹⁹⁶⁾ O uno degli altri sistemi descritti da MANCINI M. - GALEOTTI U., *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887, pp. 208-226.

⁽¹⁹⁷⁾ MAZZIOTTI, *I conflitti cit.*, I, pp. 234-239; MORTATI, *Istituzioni cit.*, II, p. 1459, nota 2.

(¹⁹⁸) Si vedano, *supra*, il paragrafo 2. 2. 2 e la nota 66.

(¹⁹⁹) Di opposto avviso PISANESCHI, *I conflitti* cit., pp. 282-283, che, alla nota 253, reputa «meramente eventuale» l'ipotesi disciplinata dall'articolo 8, comma 4, della citata legge n. 219 del 1989.

(²⁰⁰) Sui quali *ibid.*, pp. 283-285.

(²⁰¹) Su cui si veda, *supra*, il paragrafo 2. 2. 3.

(²⁰²) Nel senso che l'attribuzione legislativa di competenza consultiva a un organo bicamerale assorba le competenze delle Commissioni permanenti costituite presso le due Camere si richiama la lettera del Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, ai presidenti della V Commissione della Camera e della Commissione parlamentare consultiva in materia di riforma fiscale, in data 25 novembre 1999, con cui si comunicava che per gli schemi di atti normativi del Governo assegnati a Commissioni bicamerali non avrebbe potuto trovare applicazione l'articolo 96-ter, comma 2, del Regolamento della Camera, il quale prevede la contestuale assegnazione alla Commissione competente e, ove sussistano conseguenze di carattere finanziario, alla Commissione bilancio.

(²⁰³) FLORENZANO, *L'oggetto* cit., p. 253.

(²⁰⁴) MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 1462, il quale esclude in tali casi la legittimazione del Collegio; MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, pp. 264-268; PISANESCHI, *I conflitti* cit., pp. 273-274, secondo cui rileva la capacità d'esercitare l'attribuzione «in maniera autonoma e indipendente».

(²⁰⁵) Oltre a organi collegiali consultivi del Governo e a commissioni di controllo sull'attività dell'esecutivo, di cui sono membri deputati e senatori ovvero altri soggetti nominati dai Presidenti delle Camere, a questi ultimi è rimessa la nomina di componenti di autorità amministrative indipendenti (Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali: legge 11 giugno 1990, n. 146, articolo 12, comma 2; Autorità garante della concorrenza e del mercato: legge 10 ottobre 1990, n. 287, articolo 10, comma 2; Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici: legge 11 febbraio 1994, n. 109, articolo 4, comma 2), del Consiglio della magistratura militare (legge 30 dicembre 1988, n. 561, articolo 1, comma 1, lettera d)) e del Consiglio di presidenza della Corte dei conti (legge 13 aprile 1988, n. 117, articolo 10, comma 2, lettera d)), nonché dei membri del consiglio d'amministrazione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (legge 25 giugno 1993, n. 206, articolo 2, comma 1, come modificato dall'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1996, n. 650).

(²⁰⁶) Circa la ricostruzione della funzione presidenziale in termini di garanzia e di neutralità si confrontino FERRARA G., *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Milano 1965, pp. 55-58 (neutralità delle funzioni); pp. 186-208 (svolgimento del ruolo presidenziale nella storia costituzionale italiana); pp. 209-233 (funzione di garanzia); CUCCODORO E., *La presidenza d'assemblea politica*, Firenze 1980, pp. 89-102; MANZELLA, *Il Parlamento* cit., pp. 109-111.

(207) Il riconoscimento non sembra suscettibile d'estensione in via analogica ai casi di richiesta di convocazione straordinaria di organi interni, previsti dai regolamenti parlamentari (articolo 30, comma 3, del Regolamento della Camera; articolo 29, comma 7, del Regolamento del Senato) o dai regolamenti di organi bicamerali.

(208) In questo senso MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 1459, PISANESCHI, *I conflitti* cit., pp. 275-276, e, più ampiamente, BIN, *L'ultima fortezza* cit., pp. 141-143; si confrontino anche ZANON, *Il libero mandato parlamentare* cit., p. 320, e MANETTI, *La legittimazione* cit., pp. 118-119. Più articolata è la posizione di MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, pp. 258-264, che — in coerenza con la nozione di potere quale soggetto idoneo a influire in modo determinante condizionando o arrestando la formazione della volontà dello Stato — limita la legittimazione delle minoranze alle sole attribuzioni tali da vincolare o impedire l'attività dell'organo, non a quelle che permettono di promuovere deliberazioni a determinate condizioni. Correttamente, sia MORTATI, *op. cit.*, II, p. 1462, sia MAZZIOTTI, *op. cit.*, II, p. 107, precisano che, nel caso di minoranze non organizzate, e quindi prive di soggetti esponenziali, il ricorso dovrebbe essere promosso dalla totalità dei componenti almeno nel numero minimo richiesto per l'esercizio della potestà.

(209) MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, p. 262; MORTATI, *Istituzioni* cit., II, p. 1459; PINNA, *La Corte costituzionale* cit., p. 156.

(210) Di contrario avviso MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, pp. 254-260, secondo cui la posizione subordinata delle Commissioni ne escluderebbe l'idoneità a qualificare ai fini del conflitto l'interesse dei gruppi parlamentari, che potrebbero venire in rilievo soltanto quali articolazioni organizzate di una minoranza, ai fini descritti subito sopra nel testo; e PISANESCHI, *I conflitti* cit., p. 276, che ritiene le previsioni costituzionali insufficienti a fondare uno *status* o un'attribuzione in favore del gruppo, se mai rilevando esse per la legittimazione della Commissione. Questa tesi non considera la *ratio* delle norme costituzionali, che stabiliscono evidentemente una posizione soggettiva volta a tutelare la rappresentanza dei gruppi e non già la funzionalità delle Commissioni.

(211) *Supra*, paragrafo 2. 3.

(212) In conseguenza dei ricorsi presentati alla Corte costituzionale dal deputato Previti il 16 settembre e il 4 ottobre 1999, la questione ha formato oggetto di dibattito fra gli studiosi: nelle note che seguono si farà riferimento agli interventi raccolti nel già citato volume: *Il «caso Previti». Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte. Atti del seminario, Ferrara, 28 gennaio 2000*, cur. BIN R. - BRUNELLI G. - PUGIOTTO A. - VERONESI P., Torino 2000 (Amicus curiae. Atti dei seminari «preventivi» ferraresi, 2).

(213) MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., I, p. 234.

(214) ZANON, *Il libero mandato* cit., pp. 302-311; p. 318.

(215) MORETTI R., «Articolo 67», in *Commentario breve alla Costituzione*, cur. CRISAFULLI V. - PALADIN L., Padova 1990, p. 409.

(216) Si veda *supra*, nota 148: per il riconoscimento d'una sfera autonoma di diritto parlamentare si confronti la sentenza 17 ottobre-2 novembre 1996, n. 379. Nel medesimo senso BIN R., «Un esperimento mentale», in *Il «caso Previti»* cit., p. 40, osserva che «non si può pretendere che il “dovere” imposto dal Regolamento [articolo 48-*bis*, comma 1, del Regolamento della Camera; articolo 1, comma 2, del Regolamento del Senato] al membro della Camera acquisti una rilevanza esterna di grado costituzionale, tale cioè da essere spesa per contrastare altri principi costituzionali».

(217) ZANON, *Il libero mandato* cit., p. 286; p. 304.

(218) *Ibid.*, p. 286.

(219) *Ibid.*, p. 311.

(220) Si veda ad esempio PISANESCHI A., «Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia», *Diritto e società*, 1988, pp. 203-258.

(221) ZANON, *Il libero mandato* cit., pp. 312-317: nel medesimo senso MORRONE A., «Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato», in *Il «caso Previti»* cit., pp. 134-135, suggerisce la possibilità di «scindere sul piano logico tra funzione parlamentare in senso oggettivo e potere parlamentare in senso soggettivo», riferendo il secondo al singolo componente dell'Assemblea.

(222) ZANON, *Il libero mandato* cit., pp. 312-323; PISANESCHI, *I conflitti* cit., pp. 271-273, il quale specifica che «il singolo membro del Parlamento (...) potrà essere considerato come potere solamente in concreto, cioè nell'esercizio di quelle che sono le attribuzioni che la Costituzione gli garantisce, non diversamente, sotto questo profilo, da quanto ritenuto per il potere giudiziario»; BIN, *L'ultima fortezza* cit., pp. 141-143.

(223) ZANON, *Il libero mandato* cit., p. 314, nota 167.

(224) *Ibid.*, p. 319, nota 175; ZANON, «*Sfere relazionali*» cit., p. 1486; in questo senso, per il caso di arbitraria concessione dell'autorizzazione a procedere, già ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari* cit., pp. 98-99; DONATI F., «Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari», *Giurisprudenza costituzionale*, 33 (1988), parte II, pp. 2409-2410, che tuttavia escludeva la qualificazione soggettiva del parlamentare quale potere dello Stato.

(225) GRISOLIA M.C., «L'iniziativa del singolo parlamentare nei conflitti di attribuzione tra poteri», in *Il «caso Previti»* cit., p. 100.

(226) BIN, *L'ultima fortezza* cit., p. 141 (con riferimento a minoranze colpite da norme regolamentari gravemente limitative della discussione); ZANON, «*Sfere relazionali*» cit., p. 1487; ID., «Conclusioni», in *Il «caso Previti»* cit., p. 239, ove precisa tuttavia che «la “qualità rappresentativa” che l'articolo 67 Cost. attribuisce ad ogni singolo membro del parlamento, e che potrebbe essere difesa in sede di conflitto, non può che sostanzarsi in precise attribuzioni e competenze, contenute in norme di rango costituzionale e di Regolamento parlamentare, che rientrino con certezza nella funzione parlamentare *tipica*».

(²²⁷) Sul quale si rinvia a ZAMPETTI U., «Articolo 69», in *Commentario della Costituzione*, cur. BRANCA G., «Le Camere», II, Art. 64-69, Bologna-Roma 1986, pp. 241-268. Ringrazio la collega Dott. Annamaria Riezzo, che sta elaborando uno studio sull'argomento, per aver richiamato la mia attenzione sull'ipotesi discussa nel testo.

(²²⁸) L'azionabilità del conflitto a tutela di diritti patrimoniali è negata da MAZZIOTTI, *I conflitti* cit., II, p. 21.

(²²⁹) DONATI F., «Tre brevi osservazioni sul “caso Previti”», in *Il «caso Previti»* cit., p. 82: l'affermazione — sulla base dell'articolo 66 della Costituzione —, non è tuttavia ulteriormente sviluppata, né è dato quindi comprendere appieno le motivazioni in base alle quali dovrebbe ritenersi che la Costituzione precluda l'intervento della Corte «persino nell'ipotesi-limite, quella di un parlamentare eletto che sia però escluso per (asserita) mancanza dei titoli di ammissione o per motivi sopraggiunti di ineleggibilità e incompatibilità». Si può supporre che l'asserzione poggi sulla riserva alle Camere del potere di giudicare su tali oggetti: ma allora, la giurisprudenza costituzionale in materia di dichiarazione d'insindacabilità e di autorizzazione a procedere dovrebbe fornire argomento sufficiente per concludere nel senso della possibilità di un controllo — quantunque esterno — della Corte costituzionale sui vizi *in procedendo* e sulla coerenza tra motivazione e decisione. Non sfugge certamente che — ove si riconosca all'attività di verifica dei poteri carattere materialmente giurisdizionale — la pronunzia della Corte si proporrebbe quale impugnativa *extra ordinem* (per altro in un procedimento che non prevede un grado di giudizio per le questioni di legittimità); e che l'apertura della via del conflitto ai membri delle Camere potrebbe determinare, nei giudizi su elezioni contestate, una singolare disparità — dovuta al solo accidentale attributo della *condicio possidentis* — fra il deputato proclamato e il ricorrente non eletto, potendo solo il primo e non il secondo impugnare dinnanzi alla Corte un'eventuale decisione dell'Assemblea a sé sfavorevole.

(²³⁰) Favorevole, in ragione dell'impraticabilità di rimedii differenti, BIN, *L'ultima fortezza* cit., p. 141 (il quale configura tuttavia un conflitto fra Assemblea e minoranza parlamentare).