

Spigolature a margine del “caso Ruby”: sulla costituzione di mero stile nei giudizi davanti la Corte costituzionale*

di Massimiliano Boni **
(17 dicembre 2012)

1. *Premessa: la sentenza n° 87 del 2012 e l'ammissibilità di una costituzione di mero stile; 2. Il caso concreto: la costituzione del Senato nel “caso Ruby”. Le obiezioni della Procura di Milano e la decisione della Corte; 3. La costituzione nei giudizi davanti alla Corte: evoluzioni lessicali e continuità interpretatrici; 4. La signoria della Corte sul suo processo; 5. Il processo costituzionale tra modello politico e modello giurisdizionale; 6. Conclusioni: la Corte tra tutela del contraddittorio ed esigenze di ragionevolezza*

1. Con la sentenza n. 87 depositata lo scorso 12 aprile, la Corte costituzionale ha risolto il conflitto di poteri che la Camera dei deputati aveva sollevato nei confronti della Procura di Milano e del GIP presso il Tribunale e che, per la particolare rilevanza dell'imputato nel procedimento penale *a quo*, nonché per la oggettiva gravità dei fatti contestati, da oltre un anno è periodicamente al centro della cronaca istituzionale e dell'opinione pubblica¹.

Al di là degli aspetti che oltrepassano le questioni squisitamente giuridiche del conflitto, è certo che queste ultime attengono a punti nevralgici per l'assetto dello Stato ed i suoi connotati democratici, riguardando, tra gli altri, la definizione di reato politico, il rapporto tra autorità giurisdizionale e Parlamento nella valutazione dei comportamenti dei soggetti politici, i limiti del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato quando uno di essi esercita la funzione giurisdizionale².

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Per una ricostruzione della vicenda, tra gli altri, A. Carminati, “Il procedimento parlamentare originato dal “caso Ruby” e culminato nella decisione della Camera dei deputati di sollevare un conflitto di attribuzioni nei confronti dell'autorità giudiziaria”, in AIC- Rivista telematica, n. 4/2011.

² Cfr, tra le opinioni già espresse, R. Dickmann, “La Corte costituzionale precisa (e ridimensiona) il ruolo del “tribunale dei ministri” e delle camere nel procedimento per reati del presidente del consiglio e dei ministri. (note a margine delle sentenze corte cost. 12 aprile 2012, n. 87 e 88)”; in *federalismi.it* 9/12; A. Carminati “La Corte costituzionale decide i conflitti “Berlusconi” e “Mastella” in materia di reati ministeriali e “taglia i ponti” tra le camere e l'autorità giudiziaria”, in Aic- Rivista telematica n. 2/2012.

In questo breve scritto si intende invece evidenziare un aspetto a margine del merito, e tuttavia di una certa rilevanza non solo nell'economia generale dei procedimenti giurisdizionali di fronte alla Consulta, ma anche perché espressione del modello processuale adottato dal giudice costituzionale.

La questione, cioè, riguarda le modalità di costituzione delle parti nel giudizio, nonché in generale il rispetto del contraddittorio davanti la Corte. La Procura di Milano, lamentando la lesione del suo diritto a difendersi, aveva chiesto di dichiarare inammissibile l'intervento del Senato poiché avvenuto attraverso una costituzione di mero stile, vale a dire priva di deduzioni. La Corte, pronunciandosi sul punto, ha dichiarato non fondata l'eccezione, con le motivazioni che saranno esaminate.

2. La costituzione di mero stile, nel caso in esame, era stata dunque operata dal Senato per fare il suo ingresso nel giudizio. Esso aveva usufruito del *favor* che la Corte esprime all'intervento di entrambe le Camere nei conflitti che riguardano, all'origine, uno solo dei rami del Parlamento, laddove si debba affrontare una questione di principio, dunque di comune interesse. In tali casi, infatti, qualora la Corte con ordinanza sciolga positivamente il nodo relativo all'ammissibilità del conflitto, dispone che il potere ricorrente notifichi il ricorso e l'ordinanza medesima non solo a quello contro cui si configge, ma anche all'altra Camera³.

Anche nel caso in esame, dunque, la Corte, con ordinanza n. 241 del 6 luglio 2011 (depositata il 22 luglio), aveva disposto che la Camera, potere ricorrente, notificasse alla Procura, al Gip, ed anche al Senato, la decisione relativa all'ammissibilità del conflitto⁴.

Il Senato, da parte sua, aveva accolto l'invito ad intervenire, costituendosi il 19 settembre 2011, con una costituzione di mero stile, vale a dire "con riserva di presentazione di memorie e di produzione di idonea documentazione".

³ Tale facoltà della Corte rientra pienamente nelle sue prerogative, come si ricava dalla disciplina vigente. L'art. 37, comma 4, della legge n° 87 del 1953, infatti, dispone che "Se la Corte ritiene che esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza dichiara ammissibile il ricorso e ne dispone la notifica agli organi interessati". Tale ultima espressione legittima dunque la Corte ad individuare, nel caso specifico, eventuali ulteriori interessati rispetto ai soggetti direttamente coinvolti.

⁴ La notifica, come da prassi, è stata ordinata entro 60 giorni dalla comunicazione fatta alla Camera dalla cancelleria della Consulta.

Successivamente, utilizzando i termini processuali disciplinati dalla legge, il Senato provvedeva ad elaborare una ricca memoria *ad adiuvandum*, depositandola presso la cancelleria della Corte praticamente alla scadenza dell'ultimo giorno utile, il 16 gennaio 2012⁵.

Avverso tale modalità di partecipazione al giudizio si opponeva la Procura di Milano con memoria del 17 gennaio, lamentando la impossibilità di ribattere alle argomentazioni dell'interventore, la cui tattica processuale pregiudicava il suo diritto a difendersi. In particolare, la Procura faceva leva su due considerazioni: la perentorietà del termine di costituzione nei giudizi di fronte alla Corte, e la differenza tra i giudizi costituzionali e quello amministrativo.

Con riferimento ai termini di costituzione, a parere della Procura il fatto che essi siano esplicitamente indicati come perentori⁶ impedirebbe la presentazione delle prime deduzioni difensive oltre questo termine. A ciò sarebbe di ostacolo non solo il tenore delle norme, secondo cui la costituzione avviene mediante il deposito "delle deduzioni comprensive delle conclusioni"⁷, ma anche perché in caso contrario si lederebbe il diritto di difesa.

Infatti, argomenta la Procura con il secondo motivo, a differenza del processo amministrativo, in quello costituzionale non sono ammesse memorie di replica, per cui ove una parte si limitasse a costituirsi rinviando all'ultimo giorno utile il deposito di una memoria, alle parti diligentemente costituitesi nei termini sarebbe preclusa la possibilità di prendere cognizione di tali argomentazioni in tempo per contraddirle per iscritto (essendo insufficiente la sola possibilità di farlo alla discussione orale), con conseguente alterazione del contraddittorio tra le parti.

Con la pronuncia dello scorso 12 aprile la Consulta ha però risolto la questione giudicandola infondata. Secondo la Corte è necessario, ai fini di un corretto svolgimento del processo, che le controparti (e gli eventuali interventori) rispettino i termini perentori di costituzione, ma non anche che

⁵ La data d'udienza fissata in origine per la discussione del merito era infatti quella del 7 febbraio 2012, poi posticipata al 14 febbraio. Pertanto, poiché le memorie (ai sensi degli artt. 10 e 24 delle Note integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) possono essere depositate entro 20 giorni liberi dalla data fissata per la discussione, ne deriva che il termine ultimo nel caso *de quo* fosse appunto il 17 gennaio.

⁶ Art. 24, comma 4, N.I.

⁷ Combinato disposto dell'art. 3 e dell'art. 24 delle N.I.

depositino contestualmente le deduzioni, potendo queste ultime dunque essere presentate anche successivamente, e comunque non oltre la scadenza dei termini relativi al deposito delle memorie.

L'eventuale posticipazione delle deduzioni non può considerarsi lesiva del diritto alla difesa, argomenta la Consulta, in quanto "il *thema decidendum* è, inoltre, circoscritto dal ricorso"⁸, senza possibilità dunque che esso possa essere esteso, o modificato, successivamente.

Con tale affermazione la Corte si uniforma alla sua precedente giurisprudenza. Con la sent. n. 168 del 2010⁹, infatti, si era già chiarito che la formula indicata dalle Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale (da ora: N.I.), secondo cui la costituzione avviene con il deposito, tra l'altro, "delle deduzioni comprensive delle conclusioni"¹⁰ va interpretata come semplice stimolo alle parti ad arricchire il novero delle argomentazioni relative alla costituzionalità dell'oggetto su cui si richiede la pronuncia, senza che, peraltro, l'omissione di tale argomentazione possa inficiare la costituzione medesima.

Ad avviso della Consulta, infatti, il corretto contraddittorio tra le parti è realizzato dalla loro tempestiva costituzione in giudizio, assicurando questa la individuazione dei soggetti interessati alla pronuncia e lo sviluppo, a partire da quel momento, del confronto tra le stesse. Quanto al *thema decidendum*, per la Corte esso è ben delimitato dall'atto introduttivo – il ricorso – cosicché le allegazioni ulteriori (a partire dalle deduzioni della parte convenuta) non hanno una funzione ampliativa dello stesso, ma "sono dirette a fornire elementi idonei ad influenzare, sotto forma di fattori di conoscenza e di deduzioni logiche, il convincimento dell'organo giudicante intorno alle specifiche questioni di costituzionalità"¹¹.

Che l'oggetto del giudizio sia definito dall'atto introduttivo e non dai successivi, aggiunge la Corte, è dimostrato dal fatto che laddove la parte convenuta ometta di costituirsi, o lo faccia producendo memorie di scarso pregio, ciò non determina automaticamente l'accoglimento del ricorso,

8 Corte cost., sent. n. 87/12, punto 3.1 del considerato in diritto.

9 Relativa ad un conflitto tra lo Stato e la Regione autonoma Valle d'Aosta.

10 Art. 3 delle N.I. richiamato, per i conflitti di attribuzione, dall'art. 24 c. 4 N.I.

11 Corte cost., sent. n. 168/10, punto 2 del considerato in diritto.

dovendosi comunque procedere ad esaminare la fondatezza delle doglianze prospettate in esso.

La decisione della Consulta, chiara nel definire il punto controverso, delinea così l'intento della riforma delle N.I. intervenuta nel 2008. Esso non sarebbe quella di irrigidire le modalità di accesso alla Corte, bensì quello di consentire alle parti di arricchire fin da subito la dialettica processuale, fermo restando il perimetro entro cui essa può svilupparsi, delimitato dal ricorso introduttivo.

Peraltro, vista la formulazione delle norme, idonea sulla carta a sorreggere le argomentazioni della Procura, può apparire utile una loro breve disamina, nonché soffermarsi ancora un poco sull'interpretazione che di esse ha dato la Consulta.

3. Le fonti sulla costituzione delle parti nei giudizi davanti la Corte costituzionale sono la legge n. 87 dell'11 marzo 1953 e le N. I. del 2008¹². Per quanto riguarda i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, l'art. 37 comma 5 della legge rinvia alla disciplina del giudizio in via incidentale (art.25), che prevede la possibilità per le parti di "presentare le loro deduzioni".

Le N.I., più esplicitamente, descrivono le modalità di costituzione delle parti. Anche in tal caso si adotta la tecnica della disciplina *per relationem*, e così l'art. 24, in materia di conflitti di attribuzione, rinvia all'art.3 (dedicato al giudizio di legittimità in via incidentale), secondo cui le parti si costituiscono "mediante deposito in cancelleria della procura speciale, con la elezione del domicilio, e delle deduzioni comprensive delle conclusioni"¹³.

Fondamentale è poi il termine entro cui la costituzione deve avvenire. Esso, che nei conflitti di attribuzione scade il ventesimo giorno dal decorso del termine per il deposito del ricorso giudicato ammissibile dalla Corte¹⁴, dopo la riforma del 2008 è espressamente indicato come perentorio. Si tratta di una novella generale, che riguarda anche i giudizi in via principale (art. 19, comma 3) e i conflitti tra Stato e Regioni e tra Regioni (art.25, comma 4). Nei giudizi in via incidentale (art. 3), invece, non è prevista

¹² Le prime N.I. risalgono al 16 marzo 1956 (pubblicate in G.U. il 23 marzo). Da allora, periodicamente la Corte ha provveduto ad un loro adeguamento, o attraverso singole modifiche, o con la loro ripubblicazione ex novo. In tal senso si è proceduto sia nel 2004 (deliberazione del 10 giugno, pubblicata in G.U. il 29 luglio), sia nel 2008 (deliberazione del 7 ottobre, pubblicata in G.U. il 7 novembre).

¹³ Lo stesso per i conflitti tra Stato e Regioni e tra Regioni. Cfr art 25, comma 4, N.I. Nel giudizi in via principale si prevede, con una variante lessicale ritenuta inadatta dalla Corte a mutarne il significato, che la memoria di costituzione contenga "le conclusioni e l'illustrazione delle stesse".

un'esplicita perentorietà del termine di costituzione, ma la Corte ha costantemente considerato anch'esso di tale natura¹⁵.

L'attuale formulazione della norma risulta, *prima facie*, più dettagliata e stringente rispetto alla precedente versione. Le N.I. precedenti (in vigore dal 2004), infatti, non si discostavano da quanto previsto dalla legge n. 87/53, e si limitavano a prevedere che la costituzione della parte avvenisse mediante il deposito, tra l'altro, "delle deduzioni"¹⁶.

Se si confrontano le norme antecedenti (del 2004) con quelle attualmente in vigore, sia per i giudizi incidentali, che per quelli principali, che infine per i conflitti (tra Stato e Regioni, tra Regioni e tra poteri dello Stato) sembrerebbe, dunque, che la novella del 2008 sia incline a richiedere alle parti che vogliano entrare nel processo di fronte alla Corte un maggior onere di diligenza, tradotto appunto in una articolazione più accurata delle proprie ragioni.

È stata proprio tale nuova formulazione che ha convinto la Procura di Milano a sostenere l'inammissibilità della costituzione del Senato.

E tuttavia la Corte ha ribadito che lo scarto lessicale fra le N.I. del 2008 e quelle precedenti non è tale da introdurre nuove decadenze, bensì solo a sollecitare, o perlomeno favorire, l'espressione delle proprie ragioni, nonché la dialettica tra le parti.

Ciò è espresso sia nella sent. n. 168/10, dove si parla di "arricchimento della dialettica processuale", sia nella sentenza in esame, in cui la possibilità di presentare deduzioni e conclusioni ha lo scopo di "stimolare l'apporto argomentativo delle parti, senza che siano configurabili conseguenze sanzionatorie nel caso di mancata illustrazione delle conclusioni formulate nell'atto di costituzione"¹⁷.

14 In sintesi, il meccanismo approntato dalle N.I. prevede che ogni termine maturi alla scadenza di quello precedente. E così, una volta che la Corte si sia pronunciata con ordinanza per l'ammissibilità, dispone che essa sia notificata a cura del ricorrente entro 60 giorni da quando gli è stata comunicata. Entro 30 giorni dall'ultima notificazione il ricorso dovrà poi essere depositato in cancelleria. Infine, entro 20 giorni dalla scadenza del termine per il deposito suddetto, le parti possono costituirsi.

15 Cfr., *ex multis*, sent. n. 364/2010; ord. n. 11/2010, n. 100/2009 e n. 124/2008.

16 Art. 26, c. 4 e art. 3 delle N.I. del 2004.

17 Punto 3.1 del considerato in diritto.

4. Con la pronuncia n. 87/12, dunque, la Corte conferma, ancora una volta, il suo ruolo di *dominus* del processo costituzionale, che si manifesta non solo quando essa indossa la sua veste principale, quella di *Corte-giudice*, ma anche l'altra, di *Corte-legislatore*, da esibire ogni volta che debba munirsi di regole processuali adeguate, o che ritenga necessario aggiornare quelle vigenti¹⁸. Nella sentenza in esame la Corte sfilava con entrambi gli abiti, per affermare che nel giudizio di fronte ad essa rimane fondamentale rispettare il *quando*, cioè i termini di costituzione in giudizio, tutto sommato rimanendo meno importante il *come*.

Tale orientamento riflette un convincimento maturato dopo un'iniziale cautela. Mentre, infatti, vigenti le N.I. del 2004 la Corte ha sempre ritenuto legittima una costituzione di mero stile¹⁹, con l'approvazione delle nuove norme essa si era dimostrata più cauta.

Con la sent. n. 40 del 2010, a fronte della richiesta della regione Veneto di dichiarare inammissibile la costituzione dello Stato per l'assenza di ogni argomentazione a suo fondamento, la Corte aveva sostenuto che una siffatta modalità di ingresso nel giudizio fosse pienamente compatibile con le N.I. previgenti²⁰, ma che, quanto alle nuove, restava "pertanto impregiudicata l'interpretazione, con riguardo all'ipotesi verificatosi in giudizio, della più analitica lettera del vigente art. 19 comma 3"²¹, quella per cui, come ormai sappiamo, la memoria di costituzione deve contenere le conclusioni e la loro illustrazione.

La pronuncia ora citata dimostra dunque come la Corte possa utilizzare le sue prerogative costituzionali per interpretare, anche in modo ampio, le norme che regolamentano la sua azione, e come ciò possa avvenire anche attraverso la formazione progressiva del proprio convincimento.

18 Cfr. A. Ruggeri, "Il processo costituzionale come processo, dal punto di vista della teoria della Costituzione e nella prospettiva delle relazioni interordinamentali", in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2010/12/ruggeri1.pdf>, pag. 6.

19 Cfr. sent. 308 e 324 del 2003.

20 Il ricorso della regione era stato infatti depositato il 22 ottobre 2011, prima cioè che le nuove N.I., approvate il 7 ottobre, cominciassero a spiegare i loro effetti.

21 Punto 2 del considerato in diritto.

Nel caso *de quo*, in effetti, sembra che la Corte abbia voluto procedere per gradi.

Il primo è stato quello di realizzare una manutenzione generale delle N.I. Ciò ha portato alle nuove norme del 2008, le quali, con riferimento alla costituzione delle parti, hanno introdotto due novità: la perentorietà del termine di costituzione e la necessità di illustrare le deduzioni²².

In un secondo momento (sent. n. 48/10), interrogata sull'ammissibilità di una costituzione di mero stile, la Corte ha ritenuto opportuno non sciogliere immediatamente il dubbio, dando comunque conto del fatto che le nuove norme, di imminente applicazione, si esprimevano in forma più analitica delle precedenti.

Infine (sentt. nn. 168/10 e 87/12), la Corte ha sciolto ogni riserva, pervenendo alla conclusione che, nonostante la sensibile differenza lessicale delle nuove norme, questa non preclude la costituzione di mero stile nei giudizi costituzionali.

L'orientamento, per cui un'evidente modifica letterale non vale tuttavia a variare le modalità di costituzione del giudizio, "costituisce un indizio della <<signoria>> della Corte sul proprio processo"²³. Tale signoria, evidentemente esercitata dalla Corte al fine di perseguire al meglio le finalità attribuitegli dall'ordinamento, non paragonabili a quelle di alcun altro organo giurisdizionale, spiega i suoi effetti anche sui caratteri del processo costituzionale, come si cercherà ora di illustrare.

5. Il problema di un'ammissibilità della costituzione di mero stile nei processi davanti la Corte Costituzionale non appare questione di specifico interesse da parte della dottrina²⁴. Tra le opinioni espresse in merito, prevalgono quelle che ritengono le nuove N.I. ispirate ad una esigenza di semplice restyling, in quanto il loro contenuto, come si è visto, conferma l'indirizzo precedente²⁵. Del tutto isolata appare invece la posizione

22 Quanto alla perentorietà del termine di costituzione delle parti, la Corte in realtà lo aveva già da tempo ritenuto tale. Cfr. tra le altre, sentt. n. 531/88; 5/94; 178/2000; 371/03; ordd. n. 276/99; 85/2000; 394/01; 383/02. Le N.I. del 2008, dunque, sul punto si limitano a recepire la prassi. Tra le ragioni che possono convincere la Corte a porre per iscritto una prassi consolidata, vi sono quelle di ordine tecnico, cioè "assicurare la massima certezza e conoscibilità delle regole del processo costituzionale, che spinge la Corte costituzionale a formulare in una previsione normativa specifica una prassi ormai consolidata e costante nel tempo", nonché l'esigenza di informare adeguatamente le parti degli adempimenti loro spettanti o dei termini da rispettare, potendo così collegare la loro inosservanza con una apposita sanzione processuale. Cfr. E. Lamarque, "Le nuove norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale", in *Dir. soc.*, 1/2009, pag. 120s.

23 M. D'Amico, "Il giudizio davanti la Corte e gli effetti delle decisioni", in "I ricorsi in via principale", Atti del seminario di studio svolto presso il Palazzo della Consulta il 19 novembre 2010, Milano 2011, pag. 252.

opposta, secondo cui il nuovo art. 19 c. 3° avrebbe un carattere innovativo, determinando quindi l'inammissibilità della costituzione di mero stile²⁶.

Stante la laconicità delle opinioni espresse sul tema, appare invece di maggiore interesse verificare se, dal punto di vista dogmatico, sia possibile ricondurre l'orientamento della Corte ad un preciso modello di processo costituzionale. La questione non è peraltro di facile soluzione, a cominciare dal fatto che nel nostro ordinamento risulta forse improprio parlare di "processo costituzionale", dal momento che, com'è noto, il percorso cui inerparsi per accedere davanti la Corte conosce vari sentieri²⁷.

Ad ogni modo, volendo tratteggiare brevemente i caratteri comuni dei processi costituzionali, va detto che essi attingono, per il loro sostentamento, sia alla fonte di un modello cd. "politico" (o oggettivo), che a quella di un modello giurisdizionale (o soggettivo)²⁸.

I due modelli sono utilizzati a seconda che si ritenga prevalente un'esigenza oggettiva, vale a dire l'accertamento della legalità

24 Il dibattito relativo alla manutenzione delle N.I. prima del 2008 aveva preferito concentrarsi su altri aspetti. Per un esame approfondito di tali temi cfr. A. Pizzorusso, R. Romboli, "Le norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione", Atti del seminario di Pisa del 26 ottobre 2001, Torino 2002, pag. 302ss.

25 Così U. Adamo, "Le nuove norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale: la via principale", in AIC- Rivista elettronica, n°4/2011, pag. 6.

26 Così A. Rauti, "Le nuove norme integrative della Corte tra collegialità e celerità del giudizio costituzionale", in www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0168_rauti.pdf, pag. 19.

27 Secondo autorevole dottrina la formula "processo costituzionale" non potrebbe riferirsi ad un oggetto unitario, essendo i processi costituzionali in numero corrispondente alle competenze della corte. Cfr. G. Zagrebelsky, voce *Processo costituzionale*, in Enc. Dir., Milano 1987, XXXVI, pag. 522, disponibile sul sito enciclopedia.giuffre.it/export.aspx.

28 L'origine storica dei due modelli può ricondursi a quello della Corte suprema degli Stati Uniti e a quello della Corte costituzionale austriaca del 1920. Cfr. per le linee generali del tema, E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, "Giustizia costituzionale", Torino 2011, pagg. 1 ss.; V. Crisafulli, "Lezioni di diritto costituzionale", Padova 1984, pagg. 221 ss.

costituzionale di una norma (o, nel caso dei conflitti, anche di una condotta²⁹), così da salvaguardare l'interesse generale alla conservazione dell'ordinamento vigente; o se, invece, si voglia far prevalere un'esigenza soggettiva, affine a quanto avviene nei giudizi ordinari, dove la pronuncia è emessa sulla base di una domanda e al fine di tutelare diritti soggettivi³⁰.

Affermare che presso la Corte venga applicato un modello di giudizio oggettivo, o politico, infatti, "conduce a trascurare il rilievo, nel giudizio, delle posizioni soggettive, dei diritti soggettivi, a consentire di conseguenza alla Corte costituzionale un'ampia discrezionalità di comportamenti in ordine alle categorie processuali, a sottovalutare la partecipazione delle parti al processo"³¹.

In sostanza, secondo il modello politico, l'obiettivo della Corte diventa essenzialmente quello di salvaguardare l'assetto costituzionale dell'ordinamento, cosicché, inevitabilmente, si pongono in secondo piano gli interessi dei soggetti che si costituiscono davanti ad essa, anche quando siano qualificati come diritti soggettivi. Questi ultimi, è stato notato, "assumerebbero un ruolo meramente occasionale e comunque recessivo rispetto all'interesse generale, con la conseguente chiusura del contraddittorio nei confronti dei soggetti terzi", cosicché "le posizioni giuridiche sottese al giudizio sulla legge non sarebbero oggetto di tutela da

29 È dubbio, invece, che un conflitto possa scaturire da un semplice comportamento. Lo nega G. Zagrebelsky, secondo cui "l'atto viziato così gravemente da definirsi quale mero comportamento, non ascrivibile alla categoria degli 'atti giuridici', scade a mero fatto personale e sarà semmai rilevante come condotta illecita della persona fisica che li ha tenuti". Op. Cit., versione elettronica, § 75. Più possibilista invece V. Crisafulli, per cui "Se non un atto vero e proprio, un qualche comportamento, anche *omissivo*, deve pur essere alle origini del conflitto". Op. cit., pag. 433.

30 Per un confronto più approfondito tra i due modelli, con riferimento alla giustizia costituzionale italiana, cfr. M. D'Amico, "Parti e processo nella giustizia costituzionale", Torino 1992; U. Spagnoli, "I problemi della Corte. Appunti di giustizia costituzionale", Torino 1992. Va detto che la dottrina più recente sembra orientata a superare la contrapposizione tra i modelli americano e austriaco. In effetti, "essendo così tante le novità introdotte e le ibridazioni verificatesi, i sistemi nazionali devono perciò essere studiati alla luce delle esperienze e dei modelli individuati dalla dottrina comparatistica e classificati in base a criteri di prevalenza". Così G. Monaco, "Dalle 'esperienze di giustizia costituzionale' al 'giusto processo' costituzionale", in <http://www.giurcost.org/eventi/MonacoStresa.pdf>, pag. 8. Peraltro, anche secondo tale autore, "Permane l'idea di un sistema di giustizia costituzionale dalla duplice natura, politica e giurisdizionale". Ibidem.

31 U. Spagnoli, op. cit., pag 34.

parte della corte costituzionale, ma riceverebbero una garanzia solo indiretta e consequenziale”³².

Viceversa, per il modello giurisdizionale, si pone la necessità innanzitutto di rispondere ad una domanda concreta, cioè tutelare gli interessi della parte del processo, cosicché “il nucleo essenziale della giurisdizionalità deve essere salvaguardato ancora più scrupolosamente che nel processo ordinario, perché proprio su di esso si basa la legittimità democratica della giustizia costituzionale”³³.

In particolare, il marchio di tale giurisdizionalità sarebbe “il fatto che l’attività giurisdizionale avviene su iniziativa delle parti più direttamente interessate, e nel contraddittorio delle stesse, e che di tale contraddittorio il giudice deve rendere conto nelle motivazioni della sentenza”³⁴. Secondo tale modello, “l’apertura del contraddittorio al terzo interessato dovrebbe rappresentare il passaggio obbligatoriamente consequenziale”³⁵.

Il contraddittorio, secondo tale approccio, non solo deve essere tutelato anche nel processo costituzionale, ma deve divenire il criterio in grado di limitare la discrezionalità della Corte e favorire la partecipazione della parti nel processo.

Anche ai fini del tema qui trattato, sono intuibili le implicazioni diverse dall’adozione dell’uno o dell’altro modello.

Se si applicasse la prima opzione, infatti, si dovrebbe tendenzialmente escludere che la partecipazione delle parti, e l’ingresso dei loro interessi nel processo, sia fondamentale. Una volta che il processo fosse incardinato davanti ai giudici costituzionali, si potrebbe fare a meno della partecipazione delle parti, relegandole al massimo ad una posizione eventuale o comunque marginale³⁶. Da questo punto di vista, una costituzione di mero stile non sarebbe di ostacolo al pronunciamento della Corte, dal momento che comunque la parte costituita avrebbe un’iniziativa

32 F.Benelli, “Il contraddittorio nel processo sulla legge”, in E.Bindi-M.Perini-A.Pisaneschi, “I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale”, Torino 2008, pag. 146.

33 U. Spagnoli, op. cit., pag. 35.

34 Ivi.

35 Benelli, op. cit., pag.146.

limitata, operando, per così dire, ai margini delle valutazioni che la Corte farebbe *ex se*.

Al contrario, ove si applicasse il modello giurisdizionale, la tutela del contraddittorio dovrebbe essere piena, dando ad ogni parte non solo gli strumenti per entrare nel processo, ma anche quelli per conoscere ed opporsi alle istanze di eventuali controparti. La conseguenza, ai fini del problema di una costituzione di mero stile, dovrebbe essere per la sua inammissibilità.

La scelta della Consulta, di considerare perentorio il termine di costituzione, e di ammettere la costituzione di mero stile, sembrerebbe favorire la prima opzione³⁷; in realtà è possibile individuare, nelle argomentazioni dei giudici costituzionali, una scelta diversa, che favorisca l'amalgama tra le due cuspidi indicate, per plasmare così un modello processuale ibrido.

6. Partendo dall'esame di un caso concreto, l'ammissibilità di una costituzione di mero stile, si è giunti dunque a trattare un argomento più generale. Quasi come un domino le cui tessere si scoprono concatenate man mano che vanno a prendere posizione, si rivela che dietro la questione particolare se ne agita un'altra più ampia, quale la natura del giudizio davanti la Corte.

In particolare, ammettere o meno la costituzione di mero stile può significare incidere sull'integrità del contraddittorio³⁸. La Corte, a lungo, è sembrata orientarsi per una prospettiva "oscillante"³⁹, passando da

36 In tal modo la parte vede mutare il proprio ruolo, che diventa di *amicus curiae*, in una funzione dunque collaborativa e finalizzata alla tutela di interessi generali. Cfr. E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *op. cit.*, pag. 114.

37 Sul fatto che la perentorietà del termine risponda ad esigenze oggettive di rimuovere quanto prima l'incostituzionalità dell'atto, cfr., tra gli altri, M. D'Amico, *op. cit.*, pag. 246.

38 Tra i tanti interventi sul tema del contraddittorio davanti la Corte, Cfr. C. Mezzanotte, "Appunti sul contraddittorio nei giudizi davanti la Corte costituzionale", in *Giur. cost.*, 1972, 962ss; N. Trocker, "Note sul contraddittorio nel processo costituzionale delle libertà", in *Foro it.*, 1987, I, pag. 668ss; A. Ruggeri, "I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giurisprudenza costituzionale", in www.unisi.it/eventi/gruppodipisa2007/ruggeri.pdf. Sul contraddittorio in generale cfr. M. Cecchetti, voce "Giusto processo (dir. cost.)", *Enc. Dir.*, Milano 2001, agg. V.

39 F. Benelli, *op. cit.*, pag.135.

un'iniziale chiusura, per cui ammetteva la costituzione davanti ad essa solo delle parti tali anche nel giudizio *a quo*, a successive aperture.

Certo la presenza di filoni interpretativi eterogenei nella giurisprudenza costituzionale non sorprende, in quanto espressione di quella "signoria" della Corte innanzi evidenziata, necessaria per svolgere al meglio il ruolo di garante del corretto assetto costituzionale⁴⁰.

In ogni caso, tali oscillazioni sembrano da ultimo propendere verso una chiara direzione. La Consulta, infatti, ha compiuto passi importanti nell'applicazione di fronte a sé di istituti processuali regolatori dei giudizi ordinari; cosicché "sembra per lo più accettata l'idea che il giudizio davanti la Corte si svolge in forme processuali"⁴¹.

Tale affermazione vale tanto più per i conflitti di attribuzione, che si sviluppano secondo un modello giurisdizionale, o soggettivo⁴². Elementi in tal senso sono la necessità di un ricorso introduttivo, una contrapposizione tra parti, nonché l'applicabilità di istituti tipicamente processuali, quale l'estinzione del giudizio per rinuncia al ricorso, o la cessazione della materia del contendere⁴³.

Trattandosi dunque di un giudizio che segue un modello processuale abbastanza tipico, si comprende perché la Corte abbia riconosciuto espressamente l'applicabilità del principio del giusto processo, sulla

40 A consentire tale elasticità concorre certamente la "sinteticità delle norme di procedura che regolano il giudizio". F. Benelli, op. cit., pag. 140.

41 G. Monaco, op. cit., pag. 9. A sostegno di tale soluzione vi sarebbe anche la progressiva evoluzione della Corte, che ormai rende sempre più a riconoscersi come giudice, come dimostrano le sue ultime pronunce in tema di rapporto con le corti di altri ordinamenti, a cominciare da quello comunitario e con la Corte EDU. Cfr. G. Monaco, ibidem, pag. 11.

42 "Dal punto di vista dell'organizzazione della competenza in questione, si può rilevare che domina la concezione del giudizio come mezzo di risoluzione di concrete controversie che attengono alla 'vita dello Stato' (in senso ampio) (*Staatstreitigkeiten*). Per questo appaiono tutti gli aspetti propri del giudizio di parti e di diritto (costituzionale) soggettivo. Solo sullo sfondo, invece, può scorgersi l'interesse oggettivo all'eliminazione degli atti incostituzionali (per incompetenza) e l'attinenza di questa controversie alla 'vita del diritto'". G. Zagrebelsky, op. cit., § 57.

43 Così G. Monaco, op. cit., pag. 4.

considerazione che “negare ingresso alla difesa delle parti del giudizio comune (...), significherebbe esporre tali soggetti all’eventualità di dover subire, senza possibilità di far valere le proprie ragioni, una pronuncia (...): il che contrasterebbe con la garanzia costituzionale del diritto al giudice e ad un pieno contraddittorio, che discende dagli articoli 24 e 111 della Costituzione, ed è protetto altresì dall’art.6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, come applicato dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo”⁴⁴.

Il contraddittorio, perlomeno nei giudizi sui conflitti, può dirsi pertanto un principio acquisito⁴⁵. Peraltro, si tratta di un contraddittorio dai tratti peculiari.

Innanzitutto perché esso interviene in un giudizio non a “parti fisse”, ma a “parti prefigurate” dall’ordinanza della Corte⁴⁶. In effetti, la Consulta, a norma dell’art. 37 comma 4° della legge n. 87/53, estende il novero dei soggetti coinvolti nei conflitti, ammettendo non solo, in casi particolari, soggetti privati, ma rendendo prassi costante il coinvolgimento di entrambi i rami del Parlamento, ogni volta si ritenga che la questione da trattare attenga a questioni di principio di comune interesse “stante l’identità di posizione costituzionale dei due rami del Parlamento”⁴⁷.

Non solo. Il contraddittorio, nel caso dei conflitti, possiede un’altra particolarità, relativa per così dire alla sua declinazione. La Corte, infatti, proprio con la pronuncia n. 87/12, sembra orientata a concepire il contraddittorio come ampia partecipazione degli interessati al giudizio, al

44 Corte cost., sent. n. 154 del 2004, punto 2 del considerato in diritto. Con tale *revirement* la Corte ha proceduto ad una innovativa apertura al contraddittorio nei giudizi per conflitto di attribuzione. Per un esame approfondito del punto, cfr. F. Salmoni, “L’intervento in giudizio del terzo offeso, la legittimazione attiva dell’ex Presidente della Repubblica ed altre novità nei conflitti: la storia infinita” del caso Cossiga”, in *Federalismi.it*, n. 16/04. In senso critico a tale apertura, cfr. L. Muzzetti, M. Belletti, E. D’Orlando, E. Ferioli, “La giustizia costituzionale”, Padova 2007, pag. 484 e ss.

45 Naturalmente ci si riferisce alla fase di merito, ché in quella precedente, relativa all’ammissibilità, la Corte decide in camera di consiglio, al di fuori dunque di ogni contraddittorio.

46 Così G. Zagrebelsky, op. cit., § 75.

47 Così ord. n. 211/2010. Cfr. anche, come espressione di un orientamento costante della Corte, ordd. nn. 104/2011; 8/2008; 178/2001; 5/2000; 18/1996. Laddove, invece, il conflitto sorga relativamente a fatti che riguardano il singolo parlamentare, la Corte non estende il contraddittorio. Cfr. da ultimo, ordd. 57/2012, 97/2012, 229/2012.

fine di introdurre “fattori di conoscenza e deduzioni logiche”, ma senza diminuire o vincolare le prerogative della Corte di apprezzare adeguatamente tali elementi.

Di fronte alla Corte il contraddittorio si traduce in un *favor* per l'ingresso delle parti nel giudizio, foss'anche con una costituzione di mero stile. L'esigenza di consentire tale ampio accesso certo si comprende solo che si rifletta che i soggetti interessati ad un conflitto sono rappresentanti di vertice dei poteri dello Stato. L'ampia facoltà di ingresso consentita alle parti del conflitto, cioè, risponde ad una esigenza politica più che giurisdizionale, vale a dire favorire davanti alla Corte, chiamata a ristabilire (o confermare) l'equilibrio tra poteri, la partecipazione e l'esercizio del diritto di parola di tutti coloro che, nell'impianto costituzionale disegnato dall'ordinamento, detengono una porzione, più o meno abbondante, di sovranità.

A garanzia della parità delle parti, tuttavia, la Corte impedisce una variazione del *thema decidendum* rispetto a quello indicato nel ricorso. Come ribadito di recente, il deposito del ricorso notificato “costituisce, infatti, un momento essenziale del processo costituzionale, perché comporta la costituzione in giudizio della parte ricorrente, fissa definitivamente il *thema decidendum* (impedendone ogni successivo ampliamento), instaura il rapporto processuale con questa Corte e segna l'inizio del termine ordinario di novanta giorni per la fissazione dell'udienza di discussione del ricorso (art. 35 della legge n. 87 del 1953). Inoltre, dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso decorre il termine perentorio entro il quale le parti possono costituirsi in giudizio”⁴⁸.

In tale prospettiva, dunque, si giustifica l'ammissibilità di una costituzione di mero stile. Mediando tra esigenze oggettive e soggettive, la Corte favorisce così il più possibile il confronto tra le parti, vincolando tuttavia l'oggetto del conflitto a quanto indicato nel ricorso⁴⁹.

Modello politico e modello giurisdizionale, attraverso il caso della costituzione di mero stile, sembrano quindi amalgamarsi in un *tertium genus*, frutto della interpretazione della Corte.

48 Sent. n. 142/2012, punto 2.1.3 del considerato in diritto.

49 Tale conclusione giustifica il rigore con cui la Corte valuta la sufficiente determinatezza del ricorso, pena la sua inammissibilità. Tuttavia, al riguardo, vi è chi ha notato che non sempre un ricorso insufficiente viene immediatamente sanzionato come inammissibile, essendosi verificati dei casi in cui si è comunque pervenuti ad una sentenza, sia pure di inammissibilità (ad es. sent. n°223/09). Tale oscillante atteggiamento, pertanto, ha fatto in tali autori sorgere la domanda “se esistano casi in cui la Corte ha finito per essere ancora più morbida, ammettendo al merito ricorsi affetti da analoghe carenze (e intergrandole essa stessa, con proprie autonome valutazioni), oppure se abbia utilizzato “metri” diversi per soggetti diversi”. Così E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, “Giustizia costituzionale”, op. cit., pag. 255.

L'orientamento della Consulta, a ben vedere, appare pertanto dettato da quel criterio di ragionevolezza che è stato indicato dalla dottrina come una sua fonte di ispirazione e di giudizio privilegiata⁵⁰; una ragionevolezza che qualifica l'intero percorso giurisprudenziale della Corte, in quanto essa, se non fa parte di un sistema politico, è invece "componente di un equilibrio, parte attiva nel contribuire alla costruzione di una comunità"⁵¹.

Ammettendo la costituzione di mero stile da un lato, ma vincolando la delineazione del *thema decidendum* al ricorso introduttivo dall'altro, la Corte tende così alla massima partecipazione e alla parità delle parti, soddisfacendo sia le esigenze politiche dell'equilibrio tra poteri dello Stato che quelle giurisdizionali della parità tra i contendenti.

** Consigliere della Corte costituzionale. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

50 "V" è insomma una nota costante, un vero e proprio "collante" che tiene unite le esperienze della giustizia costituzionale, facendole alimentare dalle stesse radici pur nella loro strutturale diversità, e che può riassumersi in una sola parola: la *ragionevolezza*, quale canone della tecnica allo stesso tempo che pervade le vicende in genere della giustizia costituzionale. (...) Una ragionevolezza che, al di là della varietà dei modi in cui è correntemente intesa, si fa cogliere ed apprezzare, *in nuce*, quale *fine* o *valore* verso cui tendere e, ad un tempo, quale mezzo per il conseguimento di sintesi logiche apprezzabili". A. Ruggeri, "I principi generali", op. cit., pag 4.

51 S. Cassese, "La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente", in Riv. trim. di dir. pubbl., n.3/2012, pag. 621.