

Il Presidente della Repubblica nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato

di Angioletta Sperti *
(2 dicembre 2010)

(Relazione al convegno “Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica”, Messina-Siracusa, 19-20 novembre 2010)

SOMMARIO: 1. I conflitti interorganici che vedono coinvolto il Capo dello Stato nel contesto della crescente conflittualità tra i poteri e della “stagione dei conflitti” della Corte costituzionale. – 2. Alcune considerazioni sui riflessi della tensione tra gli organi costituzionali (e le forze politiche) sul ruolo costituzionale del Capo dello Stato. – 3. Il Presidente della Repubblica nei conflitti di attribuzione.- 4.1. Le conseguenze del conflitto di attribuzione: a) sul piano della definizione delle competenze del Presidente della Repubblica. – 4.2. b) sulla responsabilità del Capo dello Stato. – 4.3. c) sul piano della “giuridificazione” dei rapporti tra Capo dello Stato e altri organi costituzionali. – 5. I profili processuali del conflitto: il Presidente della Repubblica come potere dello Stato. – 6. Alcune considerazioni sulla difesa tecnica del Presidente e sulla esclusione di una controfirma del ricorso presidenziale. – 7. L’astratta configurabilità dell’ex Presidente della Repubblica come “potere dello Stato” e la soluzione del profilo soggettivo nei conflitti relativi al cd. “caso Cossiga”(ord. n. 455/2002; sent. n. 154/2004; sent. n. 290/2007).

1. Sino ai primi anni Novanta, il coinvolgimento del Capo dello Stato in un conflitto di attribuzione appariva alla dottrina come un’ipotesi di difficile realizzazione pratica: sebbene tale ipotesi non fosse in astratto respinta, si sottolineava, in primo luogo, la difficoltà di porre in termini rigorosamente giuridici problemi che “coinvolgono organi politici e a cui gli stessi tengono a dare soluzioni di tipo politico”.¹

Inoltre, sebbene né la qualificazione del Presidente della Repubblica come “potere dello Stato”, né la definizione dei profili oggettivi del conflitto e dei possibili vizi apparissero difficilmente superabili, un ulteriore problema veniva ravvisato nella difficoltà di utilizzare il conflitto per far valere una responsabilità di tipo *giuridico* del Presidente in quanto la censura sull’atto non pareva prestarsi a far emergere una responsabilità dell’organo se non nella forma di una censura del suo operato.

Dunque, pur riconoscendo che mai si sarebbe potuta compiere – come aveva affermato CRISAFULLI – una “spoliticizzazione” di situazioni così spiccatamente politiche come i conflitti che avrebbero potuto vedere coinvolto il Capo dello Stato,² la conseguenza del giudizio sarebbe stata quella “di fare emergere una responsabilità del Presidente “diversa da quella per attentato e alto tradimento” e vicina ad una forma di responsabilità di tipo politico”³.

In questa prospettiva, le dimissioni venivano dunque indicate come la scontata conseguenza di un conflitto il cui esito fosse stato sfavorevole al Presidente e ciò anche in considerazione del fatto che il conflitto appariva confinato ad ipotesi eccezionali, principalmente relative ai rapporti tra Presidente e Governo ed in cui il conflitto avrebbe dovuto dunque rappresentare l’ “ultimo rimedio della denuncia per attentato”.⁴

¹ F. DIMORA, *Alla ricerca della responsabilità del Capo dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 246.

² Si ricorda la nota tesi di C. ESPOSITO, *Capo dello Stato e controfirma*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 77 (secondo cui i rapporti tra Capo dello Stato e ministri non sono di collaborazione esterna e formale ma personale – attestata dalla controfirma - e di conseguenza non danno luogo a conflitti).

³ V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi Crosa*, vol. I., Giuffrè, 1960, p. 651, che pur aveva espresso in precedenza qualche perplessità sulla configurabilità del Presidente della Repubblica come “potere” dello Stato (*la Corte costituzionale tra Magistratura e Parlamento*, in *Scritti in memoria di P. Calamandrei*, Padova, 1957, in nota 20).

⁴ CRISAFULLI, *Aspetti problematici ...*, cit., p. 651.

La giurisprudenza costituzionale, soprattutto a partire dagli anni Novanta induce a rivedere molte di queste affermazioni. Si è infatti avviata, soprattutto degli anni Novanta, una “stagione dei conflitti”⁵ in cui il conflitto interorganico si pone come rilevante competenza della Corte costituzionale oltre al giudizio in via incidentale⁶.

Il profilo di maggiore interesse non è rappresentato tanto dal crescente numero dei conflitti (dal momento che essi hanno per lo più ad oggetto questioni di natura simile ed in particolare nascono da divergenti interpretazioni tra camere ed autorità giudiziaria in merito all’interpretazione dell’insindacabilità parlamentare di cui all’art. 68 Cost.), quanto piuttosto, sul piano oggettivo, dalla crescita del “tono costituzionale dei conflitti” trattandosi di questioni suscitate da un’elevata tensione istituzionale e su quello soggettivo, dal coinvolgimento non più solo di poteri privi di strumenti di mediazione politica, ma di soggetti posti al vertice del sistema.

Sono, dunque, cadute l’idea della difficile praticabilità dei conflitti e la convinzione che questa competenza della Corte sarebbe stata destinata a «rimanere meramente teorica perché fondata sulla idea illuminista di poter sottoporre a controllo giurisdizionale organi politici che, proprio sul piano politico, avrebbero, invece, potuto trovare forme di raccordo»⁷.

Il fenomeno – è opportuno ricordare - non è proprio solo del nostro Paese: anche in altre esperienze si registra, nel periodo più recente, un incremento della conflittualità tra i poteri ed un crescente ruolo delle corti costituzionali o, più in generale, delle corti supreme nella soluzione di tale tipo di conflitti o di questioni dall’alto tasso di politicità.⁸ La dottrina straniera che ha cercato di inquadrare questi sviluppi li ha spesso letti in un contesto più ampio, ponendoli in rapporto con l’attuale centralità dell’istituzione giudiziaria (cd. *juristocracy*).⁹

Il crescente ruolo delle corti si incrocia poi con rilevanti cambiamenti di tipo istituzionale derivanti dalla crisi delle istituzioni rappresentative e dalla sempre maggiore difficoltà di assicurare, attraverso i normali meccanismi rappresentativi, una risposta alle istanze emergenti nella vita associata. La dottrina statunitense, in particolare, descrive a tal proposito una relazione inversamente proporzionale tra inefficienza del sistema politico

⁵ E. MALFATTI – R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1993-95), Giappichelli, Torino, 1996, pp. 331 e ss.

⁶ E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1996-98), Giappichelli, Torino, 1999, pp. 340 e ss., ma cfr. anche le considerazioni espresse da A. PISANESCHI, *Comitato regionale di controllo contro Regione Lazio: alla ricerca delle ragioni di un conflitto tra poteri dello Stato del tutto paradossale*, in *Giur. Cost.*, 1997, p. 734.

⁷ Così A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri. Presupposti e processo*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 3-4, nel ripercorrere i dibattiti che accompagnarono l’elaborazione dell’art. 134 Cost. Cfr., inoltre, G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo stato e le regioni e tra le regioni*, Milano, 1961, p. 22. Si riteneva insomma che gli unici conflitti sui quali in concreto si sarebbe potuto giudicare erano quelli di cui alla legge n. 3761 del 1877 (sui conflitti di attribuzione fra un organo giurisdizionale ed un organo amministrativo) la cui decisione era già affidata alla competenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. Si può a riguardo ricordare la posizione di Mortati durante i lavori dell’Assemblea Costituente il quale suggerì di limitare la competenza della Corte ai tradizionali conflitti di attribuzione, escludendo i conflitti che hanno un carattere politico (vd. *Atti dell’Assemblea Costituente*, seduta ant. del 28 novembre 1947, vol. V, pp. 4216 e ss.). Si v. su questi temi S. BARTOLE, *La Corte e i poteri*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall’istituzione della prima cattedra in Europa*, Cedam, 1998, pp. 191 e ss.; S. GRASSI, *Voce Conflitti costituzionali*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1989, p. 362, in part. pp. 366 e ss.

⁸ Per tutti, si v. il caso *Bush v. Gore*, 531 U.S. 98 (2000), ma sia consentito rinviare per ulteriori esempi tratti dall’esperienza statunitense al nostro *Corti supreme e conflitti tra poteri. Spunti per un confronto Italia-USA sugli strumenti e le tecniche di giudizio del giudice costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2005.

⁹ Per tutti, R. DWORKIN, *A Bill of Rights for Britain*, 1990; C.R. SUNSTEIN, *Designing Democracy: What Constitutions Do*, Oxford Univ. Press, 2002

(il cd. «blocco» (*deadlock*) degli organi deputati all'adozione delle scelte fondamentali per la vita del paese) e la centralità delle corti.¹⁰

In un quadro così complesso la supplenza svolta dalla magistratura, nella nostra come in altre esperienze, non è dunque solo apprezzabile sul piano della tutela dei diritti - poiché, tradizionalmente, è proprio nella sede giudiziaria che la tutela dei diritti trova la principale sede di verifica, di confronto e di consolidamento¹¹ - bensì anche sul piano della cd. *judicialization of politics*, ossia del fenomeno della soluzione, a livello giudiziario, di conflitti tra gli organi costituzionali in passato risolti attraverso il ricorso ad accordi taciti o a convenzioni costituzionali o di questioni di rilevante importanza sul piano della definizione della forma di governo.¹²

Con più specifico riferimento al nostro Paese, la centralità della magistratura può essere letta anche nei termini di dinamica politica e ricondotta al difficile clima partitico che, soprattutto a partire dai primi anni Novanta, impedisce il pieno funzionamento della funzione legislativa e il corretto esercizio dei tradizionali circuiti di formazione dell'indirizzo politico, nonché del controllo sull'etica politica.¹³

Con riguardo invece alla Corte costituzionale - per quanto più rileva ai fini di questa relazione - "la stagione dei conflitti" è quindi riconducibile alla crisi progressiva del nostro sistema politico ed alla caduta di quelle regole e convenzioni che in passato «avevano fatto sì che il sistema trovasse al suo interno gli strumenti per disinnescare e risolvere i conflitti che venivano a crearsi».¹⁴ A ciò ha innegabilmente contribuito anche la riforma dei sistemi elettorali in senso maggioritario la quale ha acuito le contrapposizioni tra maggioranza ed opposizione e determinato la perdita di quell'"autogaranza delle forze politiche" in ordine alle regole del giuoco che così efficacemente M. MANETTI ha recentemente descritto.¹⁵

¹⁰ R. HIRSCHL, *The New Constitutionalism and the Judicialization of Pure Politics Worldwide*, in 75 *Fordham L. Rev.* 721 (2006), p. 744 («*the more dysfunctional or deadlocked the political system and its decision-making institutions are in a given rule-of-law polity, the greater the likelihood of expansive judicial power in that polity. Greater fragmentation of power among political branches reduces their ability to rein in courts, and correspondingly increases the likelihood of courts asserting themselves*»).

¹¹ Si rinvia in proposito, per alcune considerazioni con riferimento all'emergere, nella giurisprudenza delle corti costituzionali, di questioni affini in tema di tutela dei diritti o dei cd. «nuovi diritti», al nostro *Il dialogo tra le corti costituzionali ed il ricorso alla comparazione nell'esperienza più recente*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2006, pp. 125 ss.

¹² Sulla cd. *judicialization of politics*, v. J. FERREJOHN, *Judicializing Politics, Politicizing Law*, in 65 *Law & Contemp. Probs.* 41 (2002); HIRSCHL, *The New Constitutionalism and the Judicialization of Pure Politics Worldwide*, cit.; C.N. TATE - T. VALLINGER (eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York Univ. Press, 1997; M. SHAPIRO - A. STONE SWEET, *On Law, Politics and Judicialization*, New York, Oxford Univ. Press, 2004.

¹³ Sul punto M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente, Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 188, la quale parla della giurisdizione «come una sorta di stampella per un sistema politico in difficoltà ad elaborare nuove risposte alle istanze sociali», A. PIZZORNO, *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*, Bari-Roma, Laterza, 1998 p. 62 ss. che descrive il ruolo di "controllo della virtù" assegnato al potere giudiziario in conseguenza della debolezza del controllo svolto, come avveniva in passato, dalle opposizioni.

¹⁴ R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. LUCIANI - M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 265 ss., in part. pp. 305-6, ma in senso analogo R. BIN, *L'ultima fortezza*, Giuffrè, Milano, 1996 pp. 127 ss. Sulla «stagione dei conflitti» a partire dai primi anni Novanta, E. MALFATTI - R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1993-95), Giappichelli, Torino, 1996, pp. 331 e ss. (nonché con riferimento alla giurisprudenza relativa ai conflitti tra poteri le pagine di E. MALFATTI nelle successive edizioni degli *Aggiornamenti*).

¹⁵ Cfr. M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, relazione alla Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti svoltosi a Parma il 29-30 ottobre 2010, in particolare pp. 9 ss. del dattiloscritto.

2. Il Capo dello Stato è toccato sotto due profili da questi sviluppi. In primo luogo, essi rilevano per le conseguenze sulla definizione del ruolo costituzionale del Presidente .

Sul tema dell'evoluzione del ruolo presidenziale si rinvia alle relazioni che in questo convegno hanno ampiamente sviluppato questi temi; è sufficiente ricordare, per quanto più rileva sul piano dell'emergere di conflitti che coinvolgono il Capo dello Stato - che il mutamento non è propriamente descrivibile nei termini di un "allargamento" delle funzioni¹⁶, quanto piuttosto in una trasformazione di esse: si pensi, ad esempio, all'imparzialità del Presidente letta, nella logica maggioritaria, non più in rapporto con la rappresentanza dell'unità nazionale (ai sensi di quanto disposto dall'art. 87 Cost.) e, dunque, alla composizione delle diverse istanze emergenti nel paese, ma nella sua accezione di *equidistanza* dalle forze politiche nel contesto bipolare.¹⁷ Tuttavia, nella eccessiva conflittualità tra le forze politiche che caratterizza la nostra esperienza essa si connota di particolare problematicità poiché il Presidente è spesso destinatario di contrastanti sollecitazioni da parte della maggioranza e delle opposizioni e di continue manifestazioni di approvazione o disapprovazione da parte dei vari schieramenti politici.

La trasformazione ha poi riguardato anche la funzione di garanzia del Capo dello Stato con evidenti rapporti, anche sotto questo profilo con la conflittualità tra gli organi costituzionali: la funzione di garanzia è infatti letta in talune circostanze come garanzia del rispetto della Costituzione a fronte di comportamenti della maggioranza o di provvedimenti da questa sottoposti all'esame del Parlamento che sembrano porsi in palese contrasto con il dettato costituzionale. Rileva, sotto questo profilo anche la supplenza svolta dal Presidente nei confronti di un Parlamento e il suo porsi come interlocutore diretto del Governo per recuperare una funzione di tutela dei diritti fondamentali e di tutela delle opposizioni.¹⁸

Ancor maggior è poi la trasformazione che ha subito la funzione di moderazione tradizionalmente svolta dal Capo dello Stato poiché egli si pone sia come «organo risolutore della paralisi della funzionalità degli organi costituzionali cui compete la determinazione dell'indirizzo politico»¹⁹ che come organo arbitrale al fine di perseguire la coesione tra gli opposti schieramenti, colmando le fratture tra di essi ed adoperandosi per attenuarne l'incomunicabilità.²⁰

¹⁶ Sul punto chi scrive condivide dunque le considerazioni espresse da A. RUGGERI, nell'introduzione degli Atti del presente convegno, *Evoluzione del sistema politico-costituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in part. §4.

¹⁷ Sia consentito rinviare, sul punto, al nostro *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, Giappichelli, 2010 in part. p. 55 ss.

¹⁸ Sul punto, MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti...*, cit., p. 17 e ss.

¹⁹ M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Milano-Bari, Laterza, 2002, p. 111, ma si v. anche le considerazioni espresse all'inizio del mandato di Scalfaro, da R. TONIATTI, *Il Capo dello Stato e l'interesse nazionale*, in *Il Mulino*, 1992, pp. 228 ss., p. 239 il quale sottolineò la possibilità del Presidente di attivarsi «in una situazione contingente o strutturale di instabilità politica che investe la funzionalità delle istituzioni e necessita di un centro di intervento».

²⁰ Cfr. in proposito le considerazioni di U. ALLEGRETTI, *Il Presidente della Repubblica tra diritto e storia*, in *Passato e presente*, n. 71/2007 e disponibile in www.associazionedeicostituzionalisti.it/dottrina/organizzazione dello stato che parla del Presidente come di uno «snodo comunicativo» per tutti i poteri dello stato e per le loro relazioni reciproche, ma v. anche M.C. PONTHOREAU – H. RAYNER, *Da Ciampi a Napolitano*, in J.L. BRIQUET – A. MASTROPAOLO (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 147 ss. i quali sottolineano l'impegno dell'attuale Capo dello Stato «per favorire il tempo della maturità per la democrazia dell'alternanza nel reciproco riconoscimento degli opposti schieramenti» (p. 154) oltre che il suo ruolo di «censore, magistratura morale in posizione equanime nei rapporti con il governo» e di «*grand commis* e pontefice della costituzione» (pp. 165-6).

3. Il mutamento del quadro istituzionale e la crescente conflittualità tra i poteri hanno, in secondo luogo, determinato un più frequente coinvolgimento del Capo dello Stato nei conflitti di attribuzione. È stato pertanto smentito anche il secondo assunto della dottrina sino ai primi anni Novanta, secondo cui un coinvolgimento del Capo dello Stato in un conflitto tra poteri rappresentava un'ipotesi di difficile realizzazione pratica²¹ poiché proprio il ruolo di mediazione riconosciuto al Presidente della Repubblica avrebbe consentito il superamento in forme non giurisdizionali delle possibili situazioni di conflitto con gli altri organi costituzionali²².

Ad oggi i conflitti che hanno visto come parte il Presidente della Repubblica sono un numero ancora piuttosto contenuto: si contano circa una decina di conflitti, di cui il primo fu il conflitto proposto dal Presidente della Repubblica insieme con la Camera ed il Senato nei confronti della Corte dei conti, dichiarato ammissibile con ord. n. 150/1980 e poi risolto con la sent. n. 129/1981 e relativo alla giurisdizione di quest'ultima nei confronti della tesoreria degli organi ricorrenti. Seguirono poi alcuni conflitti poco significativi proposti da componenti dei comitati proponenti di *referendum* nei confronti del Presidente che furono dalla Corte giudicati inammissibili,²³ mentre un altro conflitto – ricordato da PUGIOTTO nella sua relazione sul potere di grazia²⁴ – fu sollevato dal Guardasigilli nei confronti del Capo dello Stato in relazione alla grazia a Renato Curcio e successivamente dichiarato estinto per rinuncia del ricorrente²⁵.

È dunque con la fine degli anni Novanta, con il “caso Mancuso” risolto con la sent. 7 del 1996²⁶, che il conflitto vede il Presidente parte in una controversia che non ha precedenti per il suo “tono costituzionale”. Il conflitto segna l'avvio di una tendenza al progressivo aumento dei conflitti che vedono coinvolto il Presidente e di un crescendo del loro rilievo costituzionale che – tralasciando per il momento la peculiare questione oggetto della sent. n. 154 del 2004 sul “caso Cossiga” - raggiunge il suo apice nella vicenda poi sfociata con la sentenza n. 200 del 2006 in tema di grazia.

Quest'ultimo rappresenta infatti il primo caso in cui il conflitto è stato proposto dal solo Presidente della Repubblica ed in cui – come testimoniato anche in una delle recenti biografie sul Presidente Ciampi²⁷ - per volontà di ambo le parti non fu possibile pervenire ad una ricomposizione del conflitto.

4.1. È indubbio che dei conflitti – con particolare riguardo al contributo da essi offerto alla definizione del ruolo costituzionale del Capo dello Stato – possano darsi diverse letture, sia nel senso di consentire una definizione e una tutela delle attribuzioni presidenziali, sia all'opposto nel senso di rappresentare lo strumento di tutela di altri poteri che si ritengono lesi da un possibile “allargamento” delle funzioni presidenziali.

RUGGERI, sollecitando una riflessione nell'ambito del presente convegno, sottolinea nella sua relazione introduttiva l'opportunità di una distinzione di ruoli tra gli organi di

²¹ Così DIMORA, *Alla ricerca della responsabilità del Capo dello Stato*, cit., p. 246.

²² Cfr. C. ESPOSITO, *Capo dello Stato e controfirma*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 77 (secondo cui i rapporti tra Capo dello Stato e ministri non sono di collaborazione esterna e formale ma personale – attestata dalla controfirma - e di conseguenza non danno luogo a conflitti).

²³ Si v. i conflitti risolti con le ordd. n. 43/1983; 9/1997; 131/1997.

²⁴ Cfr. A. PUGIOTTO, *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla Presidenza Napolitano)*, in particolare p. 9 del dattiloscritto e ss.

²⁵ Si tratta del conflitto dichiarato estinto dalla Corte con ord. n. 379/91.

²⁶ Il conflitto - proposto dal Ministro della giustizia Mancuso nei confronti del Senato, del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio a seguito della mozione di sfiducia votata nei suoi confronti dal Senato il 19 ottobre 1995 e della successiva decisione con cui il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, aveva conferito (con decreto del 19 ottobre 1995) al medesimo Presidente del Consiglio dei ministri la titolarità *ad interim* del Ministero di grazia e giustizia - fu dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con ord. n. 470/1995.

²⁷ Si v. P. PELUFFO, *Carlo Azeglio Ciampi. L'uomo e il Presidente*, Milano, Rizzoli, 2007, p. 382.

direzione politica ed il Presidente e si chiede se questa possa passare da una previa ridefinizione delle modalità espressive della garanzia; riconosce, pertanto, alla Corte il merito di aver contribuito alla chiarificazione del dettato costituzionale ed in particolare delle rispettive sfere di competenza e di aver ribadito – scrive - una “tipicità indisponibile dei ruoli”.

Mi chiedo se il ruolo costituzionale del Capo dello Stato sia suscettibile di definizione e se, soprattutto – per quanto più attiene al tema oggetto della presente relazione - essa possa essere ritenuta auspicabile (oltre che concretamente perseguibile) attraverso il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

L'incertezza che circonda il ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica rappresenta un dato difficilmente contestabile. Si è scritto del Presidente della Repubblica come di un organo costituzionale su cui sia né sul piano della definizione delle singole competenze, né con riferimento alle vicende del titolare della carica (supplenza, impedimento) la stessa Assemblea Costituente riuscì a pervenire ad una chiara definizione²⁸. Tale incertezza appare ancor più evidente sul piano della responsabilità – in particolare di quella per atti estranei alle funzioni presidenziali nonché, come reso evidente dal dibattito più recente, su quello concernente la questione della eventuale improcedibilità durante il mandato. È infatti proprio nelle incertezze che si pongono sul piano della definizione della responsabilità, dei suoi fondamenti giustificativi e dei tempi per farla valere che trovano la propria sintesi le incertezze relative alla definizione del ruolo complessivo del Capo dello Stato e delle sue singole attribuzioni.²⁹

Pur con differenti sfumature la dottrina ha accolto questa sensazione parlando di “lacuna” o di “duttilità” del dettato costituzionale con riferimento al Capo dello Stato.³⁰ Il problema dunque non può trovare soluzione definitiva né in termini generali, di convergenza tra modello e esperienza,³¹ né di definitivo inquadramento di ciascuna attribuzione negli equilibri tra gli organi costituzionali. Piuttosto il conflitto può contribuire a definire quella base minima di “regolarità” radicata a tal punto nei rapporti tra il Presidente e gli altri poteri da finire per concretizzarsi in una consuetudine integrativa del dettato costituzionale, la cui violazione potrebbe quindi sostanziarsi anche in un grave abuso di potere da parte del Capo dello Stato.

È quindi sotto questo profilo che il conflitto di attribuzione può realmente contribuire ad una definizione del ruolo del Capo dello Stato.³²

Al di fuori di questa ipotesi, la definizione del ruolo presidenziale e delle sue singole attribuzioni, anche attraverso il conflitto, si fa più incerta poiché ogni definizione o tentativo di ricostruzione in chiave teorica può prestarsi a differenti declinazioni in considerazione di una molteplicità di fattori che vanno dagli equilibri politici coevi alle singole presidenze,³³ alla personalità stessa di coloro che sono chiamati a ricoprire l'incarico nonché, da alcuni

²⁸ Per tutti, PALADIN, voce *Encicl. Dir.*, vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1985, p. 242 ss.

²⁹ Può a questo proposito ricordarsi come proprio in Assemblea Costituente il tema della responsabilità per atti extrafunzionali e della improcedibilità durante il mandato furono volutamente lasciati in sospeso nella consapevolezza che la questione avrebbe trovato in seguito, attraverso la prassi, la sua definizione. Si v. in particolare Atti dell'Assemblea costituente, 23 ottobre 1947, nonché Atti dell'Assemblea Costituente, seduta antimeridiana del 24 ottobre 1947.

³⁰ Sono ben note le affermazioni di PALADIN, *op. ult. cit.*, che sottolineò come quella del Presidente della Repubblica appaia come “la più difficile e la più sfuggente fra le cariche pubbliche previste dal vigente ordinamento costituzionale”. Si v. inoltre le considerazioni di G. ZAGREBELSKY, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Corr. Giur.*, 1991, n. 7, p. 709 ss.; ma cfr. inoltre, nella letteratura più recente, le considerazioni di ALLEGRETTI, *Il Presidente della Repubblica tra diritto e storia*, cit. e RUGGERI, nella già citata relazione introduttiva degli atti di questo convegno, in part. p. 4 del dattiloscritto.

³¹ Per richiamare sul punto le considerazioni di RUGGERI, nella citata introduzione degli atti, p. 4.

³² Sottolinea ampiamente il ruolo delle consuetudini nella definizione degli equilibri tra Capo dello Stato e Governo, A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *Aa.Vv.*, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 168 ss.

anni, – come ho inteso dimostrare in altra sede, ma com'è emerso dalla relazione di M.C. GRISOLIA in questo convegno – agli effetti prodotti dall'esposizione mediatica del Presidente e quindi dal modo in cui viene oggi ad atteggiarsi il suo rapporto con la pubblica opinione.

34

Nel caso Cossiga (sent. n. 154/2004) l'intreccio tra profili giuridici e politici e la difficoltà di porre fra di essi una chiara distinzione furono messi in luce dal Presidente Ciampi nella memoria con cui si rimetteva integralmente al giudizio della Corte: richiamando peraltro un'affermazione della Corte nella sent. n. 116/2003, il Presidente ricordò infatti che "i conflitti fra poteri dello Stato vedono assai spesso il profilo giuridico indissolubilmente intrecciato con quello politico e talvolta accade addirittura che in essi la dimensione giuridica della controversia finisca per essere assorbita da quella politica" e rilevò che "in conflitti di tale natura oltretutto possono emergere risvolti personali indotti dalla natura monocratica dell'organo che impersona il potere chiamato in causa".³⁵

Mi sembra significativo, dunque, affrontare a questo proposito l'analisi del *parametro* in base al quale i principali conflitti che hanno coinvolto il Presidente sono stati ad oggi decisi: se si prende in primo luogo in considerazione la sent. n. 129/1981 non si può non ricordare come la questione relativa alla giurisdizione contabile nei confronti dei tesoriери della Presidenza della Repubblica (come anche della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica) sia stata risolta richiamando una prassi consolidata sin dalla periodo di vigenza dello Statuto. «Occorre considerare – scrisse la Corte - che la disciplina dettata dalle norme costituzionali scritte, quanto al regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi gli organi costituzionali, non è affatto compiuta e dettagliata. Ad integrazione di esse ed in corrispondenza alle peculiari posizioni degli organi medesimi, si sono dunque affermati principi non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali».³⁶

Un simile uso del parametro è compiuto dalla Corte costituzionale anche nell'altro rilevante conflitto che ha riguardato il Capo dello Stato: nell'affrontare la questione della sfiducia individuale del singolo ministro (sent. n. 7/1996), essa richiama infatti la prassi parlamentare sottolineando come «a questi elementi -- quando siano in armonia con il sistema costituzionale ... - non può non essere riconosciuto grande significato, perché contribuiscono ad integrare le norme costituzionali scritte e a definire la posizione degli organi costituzionali, alla stregua di principi e regole non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali».

In questa prospettiva può, dunque, leggersi come una novità non solo la scelta compiuta nella sentenza n. 200/2006 di una definizione, in termini molto chiari e circostanziati, del potere di grazia e del suo concreto esercizio (di cui si dirà in seguito), ma anche la volontà della Corte costituzionale di prescindere nella motivazione dal

³³ Sul punto per tutti, lo studio di A. BALDASSARRE – C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Laterza, Roma-Bari, 1985.

³⁴ Sia consentito rinviare, anche su questo punto, al nostro *La responsabilità del Presidente della Repubblica*, cit., in particolare alle considerazioni svolte nel cap. III.

³⁵ Per questa ragione, dunque, il Capo dello Stato ritenne di astenersi dal prendere posizione sulle questioni pregiudiziali limitandosi a ricordare il necessario collegamento tra responsabilità e potere. Il Presidente della Repubblica si rimetterà poi ugualmente al giudizio della Corte costituzionale in occasione del successivo conflitto, poi risolto con sent. n. 290/2007, «sia per quanto attiene alle questioni pregiudiziali, sia in caso di soluzione positiva delle stesse, per quanto attiene alla perimetrazione dei confini funzionali della irresponsabilità presidenziale».

³⁶ Sent. n. 129/1981, in part. punto 4 cons. dir.

richiamo alla consuetudine valorizzando, si potrebbe dire, “la forma di stato” a scapito dei rilievi più strettamente attinenti alla “forma di governo”. La motivazione si fonda infatti su una ricostruzione di una mera *prassi* che non rileva sul piano dei rapporti tra Capo dello Stato e governo nella concessione della grazia - come peraltro ragionevolmente avrebbe potuto attendersi³⁷ - bensì sul piano della ricostruzione delle finalità dell’istituto e della loro evoluzione. La considerazione in merito alla natura “meramente umanitaria della grazia” finisce così – come scrisse ELIA – per condizionare le considerazioni successive ed aprire la via agli esiti ben noti del conflitto.³⁸

Non si intende in questa sede guardare alla pronuncia al fine di esporre alcuni rilievi critici sui punti più controversi della motivazione, né chiarire come ne esca ricostruito il tema del ruolo costituzionale del Capo dello Stato poiché il tema è stato oggetto di altre relazioni,³⁹ ma piuttosto soffermarsi su quanto più strettamente attiene ai conflitti interorganici per chiarire ulteriormente quale sia, dopo questa pronuncia, l’utilità del conflitto nella definizione del ruolo presidenziale.

È necessario tuttavia richiamare sinteticamente l’*iter* logico seguito dalla Corte e ricordare come «una volta recuperato l’atto di clemenza alla sua funzione di mitigare o elidere il trattamento sanzionatorio per eccezionali ragioni umanitarie, risulti evidente la necessità di riconoscere nell’esercizio di tale potere una potestà decisionale del Capo dello Stato».⁴⁰ Imboccata questa strada la Corte la percorre, dunque, sino in fondo, giungendo ad una dettagliata ricostruzione del procedimento per la concessione della grazia da cui sembra emergere, com’è stato ampiamente sottolineato, un Presidente della Repubblica lasciato «completamente (ma drammaticamente) solo nella titolarità sostanziale del potere» per la quale «subisce una pericolosa sovraesposizione»⁴¹ e con evidenti conseguenze, non del tutto lineari, sulla responsabilità presidenziale, sui controlli nei confronti degli due organi coinvolti nella concessione della grazia e sui meccanismi di sindacato.⁴²

³⁷ Cfr. L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia: dal testo al contesto*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 2005 e ss. Ritiene che la *prassi* dei rapporti tra Presidente e Governo in tema di grazia avrebbe dato vita ad una consuetudine, R. ROMBOLI, *Alla ricerca della regola in ordine alle competenze in materia di concessione del provvedimento di grazia*, in AA. VV., *Il rispetto delle regole. Scritti degli allievi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino, 2005, p. 226 ss. Si v. inoltre M. LUCIANI, nel suo commento alla pronuncia sulla grazia (*Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia*, in *Corr. Giur.*, n. 2, 2007, p. 190 ss., in part. p. 194, nota 26) il quale richiama peraltro anche una pronuncia del Cons. Stato, sez. IV, 14 dicembre 2004, n. 7960 che pur risolvendo la questione in base alla “*prassi* degli organi costituzionali”, in realtà intende probabilmente riferirsi alla consuetudine oramai invalsa, poiché sottolinea come la problematica della grazia «si colloca incontestabilmente nell’ambito dei rapporti (di natura politica) tra Capo dello Stato e Ministro controfirmante, e, dunque, in una materia permeata dalla consuetudine che disciplina i comportamenti reciproci degli organi costituzionali».

³⁸ Sul punto, con molta chiarezza, le considerazioni espresse da ELIA, *op. ult. cit.*

³⁹ PUGIOTTO, *La concessione della grazia*, p. 4 e ss. del dattiloscritto.

⁴⁰ Sent. n. 200/2006 punto 6.2 cons. dir.

⁴¹ LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia*, cit., p. 197.

⁴² È stato ampiamente sottolineato infatti come una volta sostenuta l’esclusione di ogni responsabilità (politica e giuridica) del Ministro la quale – scrive la Corte - «a norma dell’art. 89 della Costituzione, trova il suo naturale limite nel livello di partecipazione del medesimo al procedimento di concessione dell’atto di clemenza» si ponga il problema della responsabilità in ordine alla concessione dell’atto di clemenza: non potrà infatti risponderne il Capo dello Stato da ritenersi irresponsabile (ex art. 90 Cost.) ed il ricorso allo strumento del conflitto di attribuzioni da parte del Ministro – per far valere una menomazione o interferenza nell’esercizio delle proprie – depotenziate – attribuzioni in relazione alla grazia appare, come si dirà, anche a nostro avviso, difficilmente praticabile. Sul punto si rinvia per ulteriori considerazioni sul piano della responsabilità del Capo dello Stato al nostro *La responsabilità del Presidente della Repubblica*, cit., p. 59 e ss.

Vorrei soffermarmi su questo punto senza tuttavia entrare in un'analitica ricostruzione di essi.⁴³ È vero che – come rileva PUGIOTTO nella sua relazione – alcuni meccanismi di sindacato potrebbero in astratto configurarsi. Tuttavia è innegabile che una volta escluso l'apporto alla decisione del ministro Guardasigilli, lo si renda in sostanza politicamente e giuridicamente irresponsabile di fronte alle Camere.⁴⁴ Risulta difficile dunque, immaginare una possibilità di far valere in concreto nei confronti del Guardasigilli strumenti parlamentari di controllo, nonché l'ipotesi della mozione di sfiducia individuale.

Se si tiene inoltre conto della difficoltà di far valere la responsabilità penale del Capo dello Stato per alto tradimento ed attentato alla Costituzione in questo contesto (se non, forse, in casi limite in cui potrebbe immaginarsi un "cattivo uso" del potere di grazia che vada ad inserirsi in un quadro complessivo di violazioni e forzature della Costituzione da parte del Capo dello Stato) l'unico meccanismo di controllo in astratto percorribile sarebbe il *conflitto di attribuzione* attraverso cui la Corte costituzionale potrebbe essere chiamata nuovamente ad intervenire nei rapporti tra Capo dello Stato e Guardasigilli per sindacare «il ricorso a un provvedimento di grazia individuale distorto rispetto ai fini posti dalla Costituzione rigida».⁴⁵

Tuttavia ciò *non* deve indurre a ritenere mutato, a seguito della sent. n. 200/2006, il carattere del conflitto ossia la sua trasformazione da strumento eccezionale ad ordinario per la definizione delle rispettive sfere di competenza dei soggetti coinvolti.

Già prima della sentenza l'esperienza aveva dimostrato come, nella maggior parte dei casi, la concessione della grazia non dia luogo a conflitto per cui anche in futuro – se mai esso dovesse riaprirsi – ciò potrebbe verosimilmente avvenire in quei casi in cui la grazia più si connota politicamente e che rappresentano, come ricordò ELIA, proprio quei "casi limite, che sono poi quelli che contano nella storia costituzionale".⁴⁶ Questa considerazione è confermata dal carattere politico della questione sottesa alla grazia che ha dato luogo al conflitto tra il Presidente Ciampi e il Ministro Guardasigilli Castelli.⁴⁷

Inoltre nella vicenda Bompreschi, non deve dimenticarsi che il ricorso alla Corte rappresentò una scelta meditata ed inaspettata del Presidente,⁴⁸ *extrema ratio* per la ricomposizione di un contrasto che non poteva trovare soluzione neppure in sede parlamentare per il fallimento alla Camera della proposta Boato (la quale si proponeva di superare il veto ministeriale per la questione della grazia a Sofri attribuendo la titolarità del potere al solo Capo dello Stato).

In conclusione, se rimedi possono in astratto essere configurati, anche nella forma del conflitto, gli esiti della sent. n. 200 del 2006 consentono di ritenere che nel caso specifico dell'esercizio del potere di grazia il conflitto interorganico si configuri in futuro ancor di più come rimedio eccezionale (quasi di alternativa ad un procedimento di accusa).

È, infatti, ancor più improbabile rispetto al passato che il conflitto possa essere nuovamente tentata da un Ministro⁴⁹ poiché ancor più difficile è ipotizzare situazioni di

⁴³ E su cui ampiamente si sofferma, sebbene ricostruendolo da un diverso angolo visuale, la relazione di PUGIOTTO, cit., p. 11 ss. del dattiloscritto, ma cfr. anche RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia*, cit.

⁴⁴ ELIA, *La sentenza sul potere di grazia*, cit.

⁴⁵ Sul punto, F. BENELLI, *La decisione sulla natura presidenziale del potere di grazia. Una sentenza di sistema*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, (5 giugno 2006), p. 5.

⁴⁶ ELIA, op. ult. cit. ma si v. anche RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia*, cit.

⁴⁷ Sulla politicità della questione della grazia nei casi di Sofri e Bompreschi e più in generale sulla polifunzionalità della grazia e la conseguente difficoltà di ascrivere l'istituto ad una funzione "essenzialmente umanitaria", per tutti le considerazioni di LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia*, cit., p. 195.

⁴⁸ PELUFFO, *Ciampi*, cit., p. 382: "Nessuno immaginava che il Presidente sarebbe arrivato fino a sollevare il conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, per chiarire una volta per tutte la questione".

⁴⁹ Sui conflitti prospettabili, RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia*, cit. Sulla difficoltà che il Governo possa in futuro riproporre un conflitto sulla questione, LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia*, cit., p. 197.

contrapposizione con il Ministro. Pressoché impossibile, infine, che possa sollevare il conflitto l'autorità giudiziaria dal momento che la grazia opera su un piano diverso dalla funzione giudiziaria ed interviene quando oramai l'autorità non ha più attribuzioni proprie da poter ritenere lese.⁵⁰

4.2. Le considerazioni sin qui svolte consentono di svolgere alcune ulteriori riflessioni sulle conseguenze del conflitto sul piano della responsabilità del Presidente della Repubblica. Anche su questo profilo svolgerò prima considerazioni su un piano generale, guardando nel complesso alle conseguenze derivanti dal ricorso al conflitto interorganico, per poi svolgere alcune considerazioni su alcuni dei singoli conflitti sin qui decisi, ed in particolare a quello risolto con la sent. n. 200/2006.

Il conflitto rappresenta, come già ricordato anche con riferimento alla vicenda della grazia a Sofri e Bompressi, una scelta molto difficile per il Capo dello Stato. Non è un caso che il Presidente, sino alla questione della grazia, non avesse mai proposto autonomamente un ricorso.

Nei conflitti sollevati in precedenza, infatti, il Presidente è stato o coinvolto in conflitti dalla scarsa possibilità di successo poi dichiarati inammissibili dalla Corte⁵¹ o si è trovato a sostenere posizioni condivise con altri organi costituzionali sollevando, congiuntamente con essi, il ricorso (sent. n. 129/1981) o resistendo ad un ricorso insieme ad altre parti (sent. n. 7/1996). Forse solo nel "caso Cossiga", poi risolto con sent. n. 154/2004, il Capo dello Stato si è trovato solo nel difendere le proprie prerogative, ma non è di scarso rilievo la circostanza che in quel conflitto, anche in considerazione della peculiarità della vicenda da cui esso era scaturito, egli si sia rimesso integralmente alle conclusioni della Corte (ed abbia anche, come già ricordato, sottolineato il proprio disagio di fronte ad una questione che intrecciava posizioni personali e prerogative del Presidente della Repubblica).

Ritengo, dunque, che siano pienamente condivisibili le considerazioni a suo tempo espresse da ELIA che rilevava come a "differenza che per altri organi collegiali (Governo, Camere ecc.) la carica di Capo dello Stato è personalizzata in un unico soggetto che rappresenta l'unità nazionale riferita alla Repubblica nella sua interezza (art. 114 Cost.)" e che di conseguenza "è opportuno che, salvo casi eccezionalissimi, iniziative e comportamenti del Presidente non siano assoggettati al giudizio della Corte costituzionale".⁵²

Se si guarda, infatti, alle conseguenze derivanti dalla proposizione di un conflitto, emerge in primo luogo come tale scelta finisca per contribuire all'assunzione di un diverso ruolo del Capo dello Stato poiché di per sé la stessa decisione di proporre un ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni – al di là dei profili oggettivi – è di per sé frutto di una valutazione politica e di una particolare scelta di conduzione delle relazioni interistituzionali. Si pensi ad esempio alle conseguenze che potrebbero derivare sul piano della legittimazione del Capo dello Stato nel caso in cui il conflitto si risolva con una sconfitta per la tesi presidenziale.

Quanto alla Corte, il conflitto ai più alti livelli – lo ricordava sempre ELIA - "non è un asettico lodo arbitrale"⁵³: esso pone la stessa Corte in una posizione di imbarazzo e le vicende che riguardano il "lodo Alfano" – anche se nell'ambito di una diversa competenza della Corte – hanno dimostrato quanto il giudice delle leggi tenda a non censurare

⁵⁰ Sul punto ancora LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia*, cit., p. 197.

⁵¹ Si pensi ad esempio a quelli promossi – e successivamente dichiarati inammissibili – dai comitati promotori dei referendum (di cui alle già citate ordd. 43/1983; 9/1997; 131/1997 e, più recentemente, 99/2008; 189/2008; 434/2008; 1/2009 e 14/2009).

⁵² ELIA, *La sentenza sul potere di grazia*, cit. Si v. inoltre R. BIN, *Le ragioni esoteriche di un match nullo*, in BIN-BRUNELLI-PUGIOTTO-VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titorità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 48.

⁵³ Come sottolineava lo stesso ELIA, *op. ult. cit.*

l'operato presidenziale e come entrambi gli organi di garanzia siano consapevoli della delegittimazione che può conseguire ad una reciproca sconfessione.

È tuttavia evidente che se responsabilità presidenziale consegua ad un conflitto, essa sia soprattutto una responsabilità di tipo diffuso che forse potrebbe poi condurre – come ipotizzato da CRISAFULLI – ad una scelta presidenziale di rassegnare le dimissioni.⁵⁴

Non è il caso di affrontare in questa sede i rischi insiti in tale forma di responsabilità: le modalità con cui quest'ultima può essere fatta valere (il numero indeterminato di soggetti cui può dirsi riconosciuto un diritto di critica o di dibattito, «le infinite manifestazioni di responsabilità politica diffusa» in cui può concretizzarsi, la variabilità delle conseguenze cui può dar luogo «senza che nessuno possa dire *a priori* (e spesso neppure *a posteriori*) se e quanto tali critiche sono state efficaci», ecc.) ne fanno uno strumento dai contorni estremamente sfumati.⁵⁵

Con riferimento più specifico ai singoli conflitti ed in particolare al caso della grazia, anche a voler condividere la scelta di fare dell'atto di clemenza uno strumento di attuazione di valori costituzionali che devono essere sottratti all'indirizzo politico di maggioranza e pertanto essere affidati al Capo dello Stato in quanto organo *super partes*,⁵⁶ capace di rappresentare valori che possono anche essere di minoranza, non si può dunque ritenere escluso il rischio derivante dal lasciare il Presidente «solo anche nell'affrontare la responsabilità diffusa di fronte all'opinione pubblica» con conseguenti rischi per la sua legittimazione.⁵⁷

Se poi a questo si aggiunge che la sentenza sembra delineare un pericoloso caso di dissociazione della corrispondenza tra responsabilità ed attribuzione del potere, in considerazione dell'irresponsabilità per atti funzionali sancita dall'art. 90 Cost.⁵⁸, la responsabilità presidenziale nella forma di una responsabilità politica di tipo diffuso emerge ancor di più come più probabile ipotesi di responsabilità che potrebbe in futuro essere fatta valere a fronte di un uso presidenziale della grazia non rispondente alle indicazioni offerte dalla sentenza della Corte.⁵⁹

Un'ultima considerazione su un piano generale deve poi essere aggiunta: la scelta del Capo dello Stato di porsi come parte attiva o passiva di un conflitto di attribuzione

⁵⁴ V. in proposito, V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., in part. p. 651 il quale ipotizzata che «una decisione della Corte, sfavorevole all'atteggiamento affermato [dal Presidente] nel conflitto, non potrebbe in fatto non provocarne le dimissioni dalla carica».

⁵⁵ Si rinvia, sul punto, alle considerazioni svolte da chi scrive in *La responsabilità del Presidente della Repubblica*, cit., in part. p. 247 ss. Certamente ciò non vuol implicare una negazione dell'esistenza di qualsiasi rapporto della responsabilità diffusa con il giuridico: RESCIGNO ha sottolineato molto bene nei suoi scritti come essa presupponga la «libertà di esprimere critiche politiche, in quanto parte ideale della generale libertà di manifestazione del pensiero, [che] è anch'essa giuridicamente disciplinata e garantita».

⁵⁶ E.BETTINELLI, *Potere di grazia e coesione costituzionale. Cioè: una grazia "fuori contesa"*, in R.BIN, G.BRUNELLI, A.PUGIOTTO, P.VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, p.1 ss.

⁵⁷ LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia*, cit., p. 197.

⁵⁸ In questo senso, ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal testo al contesto*, cit.; T. GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, in *Forum di quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it); M. GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?* in *forum di quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it); LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia*, cit. p. 197; TIMIANI, *La rappresentanza dell'unità nazionale può costituire fondamento del potere di grazia?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (in www.forumcostituzionale.it); ID., *Il potere di grazia: scomparendo le ragioni politiche rischia di scomparire anche la responsabilità*, in *Quad. Cost.*, 2006, p. 791 ss. La Corte sembra consapevole di questo allorquando, in uno dei passaggi più controversi della motivazione, individua un obbligo di motivazione a carico del Capo dello Stato che decida di dar corso al provvedimento di grazia in contrasto con le valutazioni ministeriali (si v. in particolare il punto 7.2.5 del considerato in diritto).

⁵⁹ Cfr. M. SICLARI, *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

indica che è oramai caduta quella tendenziale volontà delle forze politiche (o comunque dei membri degli altri organi costituzionali) di mantenere il Capo dello Stato al di fuori delle aperte contese politiche.⁶⁰ Pur prescindendo dal caso della grazia, anche il caso Mancuso o il confitto risolto con ord. n. 131/1997 (proposto dal comitato promotore dei *referendum* contro il Capo dello Stato ed il Governo in riferimento alla fissazione della data dei *referendum*) sembrano indicare un mutato coinvolgimento del Capo dello Stato nella dialettica politica e nei conflitti costituzionali, ma soprattutto un mutato atteggiamento nei confronti del Presidente.⁶¹

4.3. La sentenza n. 200/2006 rappresenta, infine, una rottura rispetto ai precedenti conflitti anche sul piano della scelta della Corte di chiarire in termini molto chiari e circostanziati i rapporti del Presidente con il Governo in tema di grazia.

Ciò consente di sviluppare alcune ulteriori considerazioni sul conflitto di attribuzione che veda come parte il Capo dello Stato.

È il caso di ricordare che la Corte risolvendo nella sent. n. 154/2004 il “caso Cossiga” evitò, anche nell’esame degli aspetti sostanziali del conflitto, qualsiasi valutazione circa gli aspetti di natura più generale attinenti, ad esempio, alla definizione delle funzioni presidenziali, alla funzione della controfirma, nonché ai limiti all’esercizio del potere di esternazione. Questa scelta poteva essere letta in quella pronuncia in una logica di *self restraint* ed alla luce dell’intento della Corte di non definire in termini molto netti gli aspetti relativi alla forma di governo preservando un certo margine di flessibilità dei rapporti tra gli organi costituzionali.⁶²

Nel caso della sentenza n. 200/2006, invece, sebbene la Corte abbia usato una certa cautela circa i tempi della decisione (intervenendo quando il mandato di Ciampi si era oramai concluso) essa perviene, come si ricordava, ad una minuziosa ricostruzione dei passaggi procedurali relativi alla concessione della grazia di cui, deve riconoscersi, non c’è riscontro in Costituzione.⁶³

Anche, dunque, sotto questo profilo, il conflitto sulla grazia è rilevante sul piano delle conseguenze dell’intervento della Corte. La pronuncia rivela infatti, in primo luogo, quanto possa dirsi radicata, anche nella nostra esperienza di giustizia costituzionale, quella «giuridicizzazione» della politica di cui si è discusso nelle prime pagine della presente relazione. Inoltre - ed è su questo punto che la sentenza ha attratto le maggiori critiche

⁶⁰ Sembra dunque che non possa più dirsi vera l’affermazione di G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967 che nel trattare della sottoponibilità del Presidente alla critica politica al pari di qualsiasi altro soggetto politico, precisava che, in forza di una convenzione costituzionale, «la vita politica tende a ridurre [tali forme di critica] quanto più è possibile» (p. 209).

⁶¹ Si v. ad esempio le dichiarazioni, rese alla vigilia della proposizione del ricorso da Pannella e riportate in *Pannella: contro il regime abbiamo pronti quarantatré nuovi referendum*, in *Corriere della Sera*, 20 aprile 1997, p. 5.

⁶² Cfr. inoltre le affermazioni della Corte (punto 6 del considerato in diritto): « A questo riguardo, quale che sia la definizione più o meno ampia che si accolga delle funzioni del Presidente, quale che sia il rapporto che si debba ritenere esistente fra l’irresponsabilità di cui all’art. 90 della Costituzione e la responsabilità ministeriale di cui all’art. 89, e, ancora, quale che sia la ricostruzione che si adotti in relazione ai limiti della cosiddetta facoltà di esternazione non formale del Capo dello Stato, una cosa è fuori discussione: l’art. 90 della Costituzione sancisce la irresponsabilità del Presidente – salve le ipotesi estreme dell’alto tradimento e dell’attentato alla Costituzione – solo per gli “atti compiuti nell’esercizio delle sue funzioni”». Sui «silenzi» della Corte nella definizione dei rapporti tra gli organi costituzionali in sede di conflitto di attribuzioni si rinvia al nostro *Corti Supreme e conflitti tra poteri. Spunti per un confronto Italia-USA sugli strumenti e le tecniche di giudizio del giudice costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2005, in particolare al capitolo III.

⁶³ Ci riferiamo al discusso punto 7.2.5 del considerato in diritto, in cui la Corte afferma un obbligo di motivazione del Capo dello Stato nel caso egli ritenga di dissentire dalle valutazioni contrarie all’atto di clemenza che gli sono state fatte pervenire dal Ministro. Sul punto, LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia*, cit. in part. p. 196, ma si v. anche A. PUGIOTTO, *Castelli di carte sul potere di grazia*, in *Diritto e giustizia*, 2006, n.22, p. 15 ss.; GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale*, cit., p. 33.

della dottrina – essa dimostra quanto la soluzione in forma giurisdizionale dei conflitti comporti il rischio di “ingessare” i rapporti tra gli organi costituzionali con la definizione di regole eccessivamente dettagliate. Si è infatti ipotizzato che un’eccessiva procedimentalizzazione delle competenze possa ingenerare una nuova, futura conflittualità su aspetti, anche marginali, trascurati nella soluzione della precedente questione o stimolare futuri ricorsi con riferimento ad altre attribuzioni per le quali gli organi interessati potrebbero essere tentati di ricorrere alla Corte al fine di “fare chiarezza” sulla delimitazione delle rispettive sfere di competenza.⁶⁴

5. Non v’è dubbio che sul piano della legittimazione soggettiva al conflitto il Presidente della Repubblica possa essere ritenuto un “potere dello stato”.

La questione, che già appariva risolvibile in senso favorevole alla legittimazione attiva e passiva del Presidente già prima della proposizione del primo ricorso che lo ha visto come parte (in ragione della inadeguatezza del principio della separazione dei poteri come strumento per individuare i poteri legittimati al conflitto ed, in particolare dell’individuazione di cd. “poteri-organo”⁶⁵) appare oggi priva di sostanziale interesse a seguito delle considerazioni espresse dalla Corte costituzionale.

Già infatti nell’ord. n. 150/1980 di ammissibilità del conflitto, poi risolto con la sentenza n. 129 del 1981, contro la sezione giurisdizionale della Corte dei conti, la Corte non espresse alcun dubbio sul punto ed affermò, senza particolari approfondimenti, che “legittimato a ricorrere deve considerarsi anche il Presidente della Repubblica, quale organo costituzionale, titolare di attribuzioni non riconducibili alla sfera di competenza dei tre tradizionali poteri dello Stato, in ordine alle quali il solo Presidente può promuovere conflitti risolvibili da questa Corte”⁶⁶.

Sono, dunque, cadute le tesi contrarie che com’è noto muovevano dalla concezione, espressa soprattutto da ESPOSITO, secondo cui i rapporti tra Capo dello Stato e Governo sarebbero ispirati ad una logica di collaborazione non esterna e formale ma personale e la controfirma starebbe ad indicare l’avvenuta collaborazione dei ministri alle decisioni che conducono all’adozione degli atti del Presidente della Repubblica.⁶⁷ Poiché tutti gli atti sarebbero stati imputabili al governo, se ne deduceva l’impraticabilità del conflitto e si ammetteva la sola possibilità di intervento della Corte costituzionale in sede di giudizio sulle accuse.⁶⁸

La Corte ha inoltre mostrato, sin dalla prima ordinanza di ammissibilità, di accogliere invece una interpretazione *complessiva* della legittimazione al conflitto del Capo dello Stato, respingendo quindi anche la linea accolta dalla dottrina che invece aveva discusso della legittimazione al conflitto del Presidente tenendo conto della natura dei singoli atti e quindi dalla valutazione, per ciascuna tipologia di atti, di una configurabilità o meno di una sfera di autonomia del Presidente nei confronti del governo .⁶⁹

⁶⁴ Le conseguenze della «giuridicizzazione» di questo genere di conflitti ed il rischio che la sentenza possa determinare futuri conflitti relativamente ad altre attribuzioni del Capo dello Stato è stato sottolineato in particolare da G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia*, cit.

⁶⁵ Per tutti, si v. M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1972, p. 213 ss.; PENSOVECCHIO LI BASSI, voce *Conflitti costituzionali*, in *Encicl. Dir.*, vol. VII, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 998 e ss. in part. p. 1009.

⁶⁶ Ancor più sintetica, sul punto, la affermazione poi espressa nella sent. n. 129/1981 in cui la Corte si limita a ribadire che “legittimato è il Presidente della Repubblica che ricorre anch’esso per salvaguardare la propria autonomia”.

⁶⁷ Si v. tuttavia, per un simile orientamento, le posizioni espresse da O. CHIESSA, nella sua relazione nell’ambito del presente convegno.

⁶⁸ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Encicl. Dir.*, VI, 1960, pp. 224 ss. e voce *Controfirma*, in *Encicl. Dir.*, X, p. 285 ss.

⁶⁹ Sul punto cfr. le considerazioni espresse da PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri*, cit., p. 250.

L'affermazione non è poi stata smentita dalla Corte nei successivi conflitti che hanno visto coinvolto il Presidente come soggetto attivo o passivo. Così anche nel "caso Mancuso" (sent. n. 7/1996) in cui nel ricorso proposto dall'ex Ministro Guardasigilli si chiedeva una valutazione della ricorrenza dei requisiti soggettivi del conflitto osservando che "il potere di nomina dei ministri non esprime un potere proprio del Presidente della Repubblica" (osservando che "con la controfirma è il Presidente del Consiglio dei ministri che assume ogni responsabilità, non solo politica, ma anche giuridica, del provvedimento") la Corte non ha ritenuto di approfondire questa questione limitandosi a ribadire come "indubbiamente riconosciuta" la legittimazione del Capo dello Stato a resistere.⁷⁰

Lo stesso è accaduto nel conflitto sulla titolarità del potere di grazia (sent. n. 200/2006) in cui la Corte si limita a dichiarare "ferma la legittimazione del Presidente della Repubblica a proporre il conflitto".⁷¹

D'altro canto la tesi favorevole ad una distinzione tra atti per i quali il Presidente è "potere" ed altri per cui sarebbe privo di legittimazione attiva o passiva – non avrebbe ragionevolmente potuto trovare accoglimento nella giurisprudenza costituzionale, non solo perché anche nel caso di atti sostanzialmente e formalmente governativi al Presidente deve pur sempre essere riconosciuto un ruolo ed una competenza autonoma⁷² (con la conseguenza che potrebbero anche in questi casi immaginarsi ipotesi di conflitto se il governo volesse sottrarre al Presidente l'esercizio di un potere di controllo), ma anche perché il riconoscimento di una legittimazione attiva o passiva solo in relazione a taluni tipi di atti avrebbe spinto la Corte ad una continua definizione del ruolo presidenziale con il rischio di una sua eccessiva esposizione.

Inoltre, come ricorda anche RUGGERI nella sua introduzione agli atti del presente convegno,⁷³ la Corte non ha mai smentito il Capo dello Stato nei conflitti, né ha mai posto in discussione la legittimazione e in concreto l'esercizio delle proprie funzioni. La pronuncia relativa alla dichiarazione di incostituzionalità del cd. "Iodo Alfano" (sent. n. 262/2009) conferma questo atteggiamento del giudice costituzionale dal momento che, pur di non smentire la correttezza del controllo svolto dal Presidente al momento dell'autorizzazione alla presentazione del d.d.l. alle Camere e, successivamente, al momento della promulgazione, la Corte esclude – con un argomento non del tutto convincente – la violazione del giudicato costituzionale e sottolinea quegli aspetti di novità della legge rispetto al precedente "Iodo Maccanico- Schifani" già rilevati dal Capo dello Stato.

6. Le conclusioni sopra esposte consentono di svolgere alcune rapide considerazioni anche in merito alla prassi, invalsa sin dal primo ricorso presidenziale (di cui al conflitto dichiarato ammissibile con la già citata ord. 150/1980 e risolto con sent. n. 129/81) di escludere la necessità che esso sia controfirmato dal Presidente del Consiglio. Sul punto la dottrina aveva in passato espresso alcune perplessità interrogandosi sulla opportunità di "far dipendere l'esercizio della potestà di revindicare o di tutela delle attribuzioni di un potere dall'assenso degli organi di un altro potere [...] poiché ne deriverebbe l'assoggettamento [...] degli uno agli altri e quindi un'alterazione di tutto l'equilibrio costituzionale dello Stato", anche in considerazione del fatto che l'atto con il quale il Presidente solleva un conflitto "non attiene propriamente alla direzione politica

⁷⁰ Si v. sent. n. 7/1996, punto 5 cons. dir. A commento della pronuncia, si v. il dibattito dal titolo *I costituzionalisti e il caso Mancuso*, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 4645; S. BARTOLE, *Il caso Mancuso alla Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1996, p. 67; S. NICCOLAI, *Il conflitto di attribuzione e la politica*, in *Giur. Cost.*, 1996, p. 74 ss.; R. ROMBOLI, in *Foro It.*, 1996, I, 386.

⁷¹ Sent. n. 200/2006, punto 3 cons. dir.

⁷² Secondo le considerazioni già espresse da MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, cit., p. 217 ed in senso sostanzialmente conforme PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri*, cit., p. 251.

⁷³ RUGGERI, nella già citata introduzione ai lavori del presente convegno, in part. p. 20 e ss. del dattiloscritto.

dello Stato, ma piuttosto alla retta determinazione dei poteri spettanti agli organi cui tale direzione compete”.⁷⁴

La giurisprudenza costituzionale dunque, ponendo enfasi sin dalla prima ordinanza di ammissibilità di un conflitto proposto dal Capo dello Stato, sull'autonomia ed in particolare sulla titolarità di attribuzioni presidenziali non riconducibili alla sfera di competenza dei tre tradizionali poteri dello Stato, ha ritenuto di prescindere dall'esame della questione.⁷⁵ Il tema non è stato quindi riproposto nei successivi conflitti, né peraltro avrebbe potuto ammettersi in quei conflitti con il potere esecutivo in cui la necessità di una controfirma avrebbe comportato il rischio di una sostanziale paralisi del ricorso o della difesa presidenziale a tutela delle proprie attribuzioni costituzionali.

La Corte ha tuttavia avuto occasione nell'ord. n. 150/1980 di ritenere inammissibile la sottoscrizione del ricorso da parte del Segretario generale della Presidenza e la sua partecipazione al giudizio⁷⁶ trattandosi di “un ufficio il cui titolare è un funzionario «nominato e revocato con decreto del Presidente della Repubblica», sia pure «sentito il Consiglio dei ministri» in base all'art. 3, secondo comma, della legge 9 agosto 1948, n. 1077 ed a cui dunque non spetta «dichiarare definitivamente», né concorrere a manifestare la volontà del potere di appartenenza”.

Quanto alla difesa tecnica, il Presidente è stato rappresentato e difeso solo nel giudizio risolto con la sent. n. 129/1981 da un avvocato del libero foro; negli altri casi invece, la difesa è stata svolta dall'Avvocatura generale dello Stato. Ciò è in particolare accaduto anche nel conflitto relativo all'esercizio del potere di grazia, in cui entrambe le parti – Capo dello Stato e Ministro Guardasigilli - avevano chiesto di essere rappresentate e difese dall'Avvocatura dello Stato. In base, infatti, ad una prassi consolidata, nei conflitti di attribuzione tra poteri l'Avvocatura dello Stato assume la difesa dell'organo di grado più alto che abbia richiesto il suo patrocinio.

7. Nel “caso Cossiga”, com'è noto, uno degli aspetti più problematici fu rappresentato dalla soluzione dell'ammissibilità del conflitto sul piano del profilo soggettivo, dal momento che il ricorrente, Presidente della Repubblica “all'epoca in cui effettuò le dichiarazioni a lui addebitate come fonte di responsabilità per danni”, era cessato dalla carica “al momento dell'emanazione degli atti impugnati e della proposizione del ricorso”.

La questione – come fu sottolineato con molta chiarezza anche durante il dibattito che precedette la sentenza n. 154/2004 - non riguardava propriamente la legittimazione dell'ex Presidente della Repubblica come potere dello Stato.⁷⁷ Sebbene questo argomento fosse infatti stato sviluppato dalla stessa difesa del Senatore Cossiga nel ricorso, esso era in realtà estraneo al *thema decidendum* in quanto nel conflitto non

⁷⁴ MAZZIOTTI, op. ult. Cit., p. 222.

⁷⁵ Osserva peraltro PISANESCHI, op. ult. cit., in part. p. 253, in riferimento al primo conflitto che ha coinvolto il Presidente che sul piano oggettivo la fattispecie era attinente alla garanzia di indipendenza della funzione e che quindi poteva essere considerata, per i profili oggettivi, del tutto attinente alla esclusiva sfera presidenziale e quindi naturalmente sottratta alla controfirma.

⁷⁶ N. OCCHIOCUPO, “Teologia dei corpi separati” e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione, in *Giur. cost.*, I, 1980, 1421 ss.

⁷⁷ A. RUGGERI, *L'ex Presidente della Repubblica come «potere dello Stato» e le sue (pseudo) esternazioni davanti alla Corte*, in R. BIN – G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI, *Il “caso Cossiga”. Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 1 ss. Si v. inoltre, sul punto, i concordi orientamenti espressi da G. D'AMICO, *Brevi note sull'(in)ammissibilità del conflitto proposto dall'ex Presidente della Repubblica*, *ibidem*, p. 134 ss.; R. PINARDI, *Lo strano caso del senatore-presidente (ovvero: dell'impossibile frammentazione diacronica di un potere dello stato)*, *ibidem*, p. 389 ss. nonché A. Pace, “*Habent sua sidera lites*”: la discutibile ammissibilità del ricorso per conflitto tra poteri di un ex Presidente, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 3788 ss., in part. p. 3789, in nota 9.

veniva in discussione la legittimazione dell'ex Presidente per la lesione di una sfera di competenza attribuitagli costituzionalmente, ma piuttosto il diverso problema della legittimazione a ricorrere a tutela di una prerogativa presidenziale da parte di *chi non rivestiva più* la carica di Capo dello Stato.

La Corte molto chiaramente respinse nella sent. 154/2004 l'argomento relativo alla legittimazione dell'ex Capo dello Stato sostenendo che nel caso di specie non «era in gioco la posizione costituzionale dell'ex titolare della carica, né lo solo eventuali attribuzioni costituzionali a lui spettanti in tale qualità» dal momento che «oggetto del conflitto [era] infatti una prerogativa e dunque un'attribuzione spettante alla istituzione presidenziale e ad essa sola».

I due profili di legittimazione devono dunque, anche ai fini della presente relazione, essere tenuti distinti:

a) Per quanto attiene alla configurabilità dell'ex Presidente della Repubblica come «potere dello stato» una conclusione in senso positivo potrebbe desumersi dalla circostanza secondo cui alla scadenza del mandato egli acquista una posizione costituzionalmente rilevante. In particolare potrebbe individuarsi uno *status* di ex Presidente della Repubblica rilevante innanzitutto per quanto disposto dall'art. 59 Cost. che dispone l'acquisizione da parte del Capo dello Stato, al momento della cessazione del mandato presidenziale, della carica di senatore a vita. Dall'art. 59 Cost. discendono poi alcune conseguenze che la dottrina ha individuato nell'incapacità a ricoprire determinate cariche o di partecipare a determinate funzioni e nel dovere di mantenere il segreto di ufficio su quanto è venuto in sua conoscenza nell'esercizio delle funzioni durante il mandato presidenziale.⁷⁸ Alla posizione costituzionale di ex Presidente della Repubblica sono inoltre connesse alcune prassi, di cui la principale è rappresentata dalla consultazione durante il procedimento di formazione del governo, ma altri casi di consultazione degli ex Presidenti sono poi stati illustrati dalla dottrina.⁷⁹ Tuttavia, in queste ipotesi, il problema più rilevante ai fini del conflitto interorganico non appare tanto quello della definizione del profilo soggettivo quanto quello dell'individuazione di un fondamento costituzionale della attribuzione la cui violazione o menomazione sia sottoponibile all'esame della Corte.⁸⁰

b) Quanto alla questione più propriamente oggetto del conflitto nel «caso Cossiga», nessuno degli argomenti prospettati dal ricorrente a sostegno della propria legittimazione attiva⁸¹ fu accolta dalla Corte: non – come si è visto – la tesi che faceva leva sulla posizione costituzionale dell'ex Presidente per desumerne la configurabilità della garanzia del conflitto; né l'idea della «elasticità» della nozione di potere e quindi della prevalenza del profilo oggettivo su quello soggettivo del conflitto «essendo impossibile predefinire i soggetti che possono entrare in conflitto e che possono ricevere tutela in sede giurisdizionale»; né l'analogia con il «caso Mancuso» in cui la posizione dell'ex ministro Guardasigilli rappresentava il «mero presupposto fattuale del ricorso»⁸² ossia della contestazione avanzata dal ricorrente.

⁷⁸ M. AINIS, *L'ex Presidente della Repubblica*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984, Milano, Giuffrè, 1985, p. 263 ss.

⁷⁹ Si v. AINIS, *op. ult. cit.*, p. 293, che richiama ad esempio la consultazione, voluta dal Presidente Pertini, dei suoi predecessori in merito alla nomina di due nuovi senatori a vita in aggiunta ai cinque già presenti in Senato.

⁸⁰ Sul punto RUGGERI, *L'ex Presidente della Repubblica come «potere dello Stato»*, cit., p. 4.

⁸¹ A commento delle argomentazioni sostenute nel ricorso, si v. PINARDI, *Lo strano caso del Senatore-Presidente*, cit., p. 390 e ss.

⁸² C. DE SIMONE, *Sull'ammissibilità del conflitto sotto il profilo soggettivo: Cossiga o Ciampi (o tutti e due) per il Presidente della Repubblica?*, in R. BIN – G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI, *Il «caso Cossiga». Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 142 ss., p. 144.

La Corte ricordò, invece, che legittimato di norma è, “di norma”, “chi impersona il potere delle cui attribuzioni si discute nel momento in cui il ricorso viene proposto”; tuttavia la legittimazione può estendersi anche “a chi ha cessato di ricoprire la carica” quando vengano in considerazione cariche monocratiche per le quali siano previste prerogative che valgono ad escludere la responsabilità del soggetto titolare della carica e si verifichi – come nel caso di specie – coincidenza tra la persona fisica di cui venga in considerazione la responsabilità ed il titolare della carica al momento del fatto.

La Corte quindi presuppose un carattere *permanente* delle immunità le quali possono essere invocate anche a posteriori (“ora per allora”) quando oramai il titolare della carica non sia più tale. Una tale ricostruzione implica una concezione del giudizio per conflitto di attribuzioni “come strumento apprestato dalla Costituzione a tutela delle attribuzioni proprie della carica di Presidente della Repubblica” ma che “opera anche o principalmente come strumenti di difesa nei confronti di possibili applicazioni giudiziali delle norme che si traducano in violazioni della prerogativa” nei casi in cui tale tutela “coincida con la protezione della persona fisica dalla responsabilità in forza della prerogativa”.⁸³

In base a queste argomentazioni la Corte concluse per l'ammissibilità della legittimazione a ricorrere del senatore Cossiga. Si tratta di una conclusione che desta alcune perplessità⁸⁴ dal momento che tale legittimazione attiva fu riconosciuta, al tempo stesso (e non potrebbe ammettersi altra soluzione) al titolare attuale della carica.⁸⁵ Non è infatti da escludere che in tali ipotesi il conflitto possa aprire a divergenti interpretazioni da parte dei due legittimati al ricorso circa “la portata o l'applicabilità concreta della norma sulla prerogativa”. La Corte fu consapevole del rischio, prospettandolo essa stessa, ma confidò che “le regole del giudizio costituzionale, il contraddittorio che in esso si svolge, e in definitiva la decisione della Corte consent[issero] in ogni modo di dare soluzione alle possibili ipotesi di divaricazioni o di contrasto fra le posizioni processuali e le tesi sostanziali del titolare in carica dell'organo e del precedente titolare della cui responsabilità si discute”.

Inoltre non si comprende – come fu in più occasioni sottolineato anche prima della sentenza – come la soluzione accolta dalla Corte possa conciliarsi con quanto disposto dall'art. 37 della l. n. 87/1953 che riconosce legittimazione all'organo che esprime «definitivamente» la volontà del potere cui appartiene.

La Corte sembra voler prevenire queste obiezioni quando argomenta che «non appare ragionevole che la possibilità di sollevare conflitto [...] sia rimessa alle scelte di un titolare diverso da quello della responsabilità di cui si discute” perché ciò implicherebbe che la scelta di ricorrere al conflitto “non si configuri come atto dovuto, ma piuttosto come scelta di opportunità politica da cui verrebbe però a dipendere l'attivazione in concreto dello strumento della difesa della prerogativa di irresponsabilità”⁸⁶.

⁸³ Sent. n. 154/2004, punto 4 cons. dir.

⁸⁴ A commento della pronuncia, per quanto attiene alla soluzione della questione relativa alla legittimazione attiva dell'ex Presidente della Repubblica, si v. T. GIUPPONI, “Uno, nessuno e centomila”. *Personaggi e interpreti dell'immunità presidenziale di fronte alla Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it; A. PUGIOTTO, *Ben oltre il "caso Cossiga": le importanti novità della sentenza n. 154 del 2004*, in *Diritto&Giustizia* 2004, n. 26, p. 14 ss.; F. SALMONI, *L'intervento in giudizio del terzo offeso, la legittimazione attiva dell'ex Presidente della Repubblica ed altre novità nei ricorsi per conflitti fra poteri: la “storia infinita” del cd. Caso Cossiga*, in www.federalismi.it.

⁸⁵ Sul tema, F. BIONDI, *I due corpi del Presidente della Repubblica*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 3781 ss.

⁸⁶ Sent. n. 154/2004, punto 4 cons. dir. Tuttavia, questa stessa affermazione sembra porsi in contrasto con la stessa disponibilità che caratterizza il conflitto interorganico. Sugli elementi di “irriducibile e complessa politicità che assume la decisione di ricorrere (e di resistere)”, A. CERRI, *Conflitti di attribuzione. I) Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, VIII, Roma, 1996, p. 7.

Sembra dunque davvero che nella sentenza n. 154/2004 la Corte abbia preferito forzare alcuni aspetti concernenti l'ammissibilità del conflitto sul profilo soggettivo,⁸⁷ pur di pervenire ad alcuni punti fermi quali il diniego del riconoscimento al Capo dello Stato di un potere di "interpretazione autentica" sulla sussistenza delle condizioni per far valere la prerogativa di cui all'art. 90 Cost. e l'attribuzione di un tale compito all'autorità giudiziaria e pur di smentire alcune discutibili affermazioni cui era pervenuta in precedenza la Corte di Appello.⁸⁸

La sentenza infatti, com'è ben noto, si fermò qui, poiché la Corte concluse per l'inammissibilità del ricorso per il suo carattere prematuro "in quanto rivolto contro pronunce che non affermano in concreto la responsabilità del sen. Cossiga" né la escludono, ma si limitano a fissare i principi cui dovrà attenersi il giudice di rinvio.

Che questo sia stato l'intento della Corte appare confermato anche dagli sviluppi successivi ed in particolare dagli esiti della vicenda Cossiga nella successiva sentenza n. 290 del 2007.⁸⁹ Non va tuttavia dimenticato che, al di là delle difficoltà ricostruttive dei profili soggettivi del conflitto, la soluzione accolta dalla Corte sembra costruita *ad hoc* sul caso di specie⁹⁰ e consentì alla Corte anche di evitare l'esame di delicate questioni (come quella concernente la definizione delle funzioni del Presidente, il rapporto tra irresponsabilità di cui all'art. 90 Cost. e la responsabilità ministeriale di cui all'art. 89 Cost., i limiti all'esercizio della facoltà di esternazione).⁹¹

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Pisa.

⁸⁷ Cfr. PUGIOTTO, *Ben oltre il caso Cossiga*, cit., il quale sottolinea «la determinazione dei giudici costituzionali a definire *nel merito* il conflitto in esame, volendo così contribuire a razionalizzare i rapporti tra Autorità giudiziaria, Presidenza della Repubblica e Corte costituzionale quando è in gioco l'immunità del Capo dello Stato» e parla di "un giudice dei conflitti che preferisce un robusto intervento di ortopedia costituzionale sul ricorso, in luogo di facili vie di uscita processuali, si conferma custode effettivo della "Costituzione dei poteri"».

⁸⁸ Sulle sentenze pronunciate in grado di appello dalla Corte di Appello di Roma (sez. I civile, sentenza 21 aprile 1997, in *Giur. Cost.*, 1998, p. 2829 ss. e sentenza 16 marzo 1998, in *Foro It.*, 1998, I, c. 2988 ss. e in *Dir. Inf.*, 1999, p. 49 ss.) che riformarono le due sentenze di primo grado con cui l'ex Presidente Cossiga era stato condannato al risarcimento dei danni morali e sulle posizioni da esse espresse, in evidente contrasto con il dettato costituzionale oltre che con la prevalente dottrina si v. le considerazioni di A. PIZZORUSSO, *La discutibile immunità del presidente linguacciuto*, p. 2852 ss. in part. p. 2952.

⁸⁹ Nella sentenza infatti la Corte dichiara inammissibile il successivo conflitto proposto dal senatore ed ex Presidente Cossiga contro la sentenza con cui la Corte di Appello di Roma (Corte di App. Roma, 23 settembre 2004, n. 4024) nel giudizio di rinvio, aveva riconosciuto le sue responsabilità per le dichiarazioni diffamatorie rese nei confronti del sen. Onorato «sul presupposto che egli avesse agito fuori dalle funzioni presidenziali, sia tipiche sia atipiche (connesse al potere cosiddetto di esternazione)». A commento della sentenza n. 290/2007, G. CERRINA FERONI, *Inammissibile il ricorso o incoerente la decisione? (ovvero i "giochi di parole" della sentenza 290 del 2007 sul "caso Cossiga")*, in www.forumcostituzionale.it; D. CHINNI, *La Corte costituzionale scrive un nuovo capitolo del "caso Cossiga" (ma per l'ultimo è necessario attendere ancora)*, in *Giur. It.*, 2008, p. 1109 ss.; M. C. GRISOLIA, *Il «caso Cossiga» di nuovo di fronte alla Corte costituzionale*, in www.costituzionalismo.it.

⁹⁰ Non è infatti possibile immaginare altri ex titolari di cariche pubbliche che possano dirsi legittimati al conflitto anche successivamente alla scadenza del proprio mandato al di fuori del Capo dello Stato. La Corte parla infatti di un organo monocratico, che possa esprimere definitivamente la volontà del potere cui appartiene, per il quale sia prevista la garanzia dell'irresponsabilità per atti funzionali, ed per il quale possa dunque darsi una dissociazione tra persona fisica a favore della quale può giovare l'irresponsabilità e soggetto titolare della carica.

⁹¹ Sent. n. 154/2004, punto 6 cons. dir.