

IL RILIEVO GIURISPRUDENZIALE DELLE FUNZIONI SUSSIDIARIE DELLE CORTI COSTITUZIONALI IN EUROPA CENTRALE E ORIENTALE*

di Serena Baldin **
(27 giugno 2013)

SOMMARIO: I. PREMESSA. – II. LE FUNZIONI SUSSIDIARIE DELLE CORTI COSTITUZIONALI: UN ESEMPIO DI CLASSI RESIDUALI NELLE TASSONOMIE GIURIDICHE. – III. LA DIFFUSIONE DELLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE IN EUROPA CENTRALE E ORIENTALE. – IV. IL RILIEVO GIURISPRUDENZIALE DELLE FUNZIONI SUSSIDIARIE. – V. LA CASISTICA SULLE ELEZIONI PRESIDENZIALI E PARLAMENTARI. – VI. I GIUDIZI SULLA COSTITUZIONALITÀ DI PARTITI POLITICI E DI ALTRE ORGANIZZAZIONI. – VII. LE DECISIONI RELATIVE ALLA GIUSTIZIA PENALE COSTITUZIONALE. – VIII. I GIUDIZI SUI CONFLITTI FRA ORGANI COSTITUZIONALI. – IX. ANNOTAZIONI CONCLUSIVE.

I. PREMESSA

Una tendenza agevolmente riscontrabile nella più recente ondata di costituzioni è la previsione di numerose competenze affidate alle corti costituzionali, in aggiunta a quelle considerate principali. Nonostante il tema delle funzioni sussidiarie sia noto in chiave teorica comparata e a livello di formanti legali¹, esso non risulta ancora affrontato nella prospettiva del ricorso concreto a tali strumenti di difesa. La presente analisi ambisce a fare un po' di luce sull'argomento, considerando quali esempi paradigmatici i paesi dell'Europa centrale e orientale fuorisciti da oltre un ventennio dal regime comunista², i quali hanno caricato i rispettivi tribunali di estese attribuzioni³.

Il presupposto legittimante degli organi di giustizia costituzionale è che essi agevolano, o dovrebbero agevolare, il consolidarsi dei valori

* In corso di pubblicazione in *Revista General de Derecho Público Comparado*, 13, 2013. Desidero ringraziare i *referees* anonimi per i commenti e le utili indicazioni. Mia resta la responsabilità per eventuali errori e omissioni.

democratici mediante il sindacato di costituzionalità e mediante l'attivazione di ulteriori competenze atte a regolare i rapporti fra le istituzioni e fra le istituzioni e la società. E dove le funzioni selezionate per l'indagine – le quali non esauriscono la vasta gamma di competenze riscontrabili nel panorama odierno, bensì sono le più diffuse –, qualora attivate manifestano le tensioni costituzionali che possono insorgere negli ordinamenti. Nello specifico, il controllo elettorale ha il fine di preservare l'assetto democratico, invariantsi primariamente nell'esercizio del diritto di voto. I giudizi sui partiti politici (e su altre associazioni) rientrano fra gli strumenti oramai tipici

¹ Sulle funzioni ancillari o sussidiarie delle corti costituzionali, v. L. Pegoraro, *Giustizia costituzionale comparata*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 184 e ss.; G.F. Ferrari, "Altre" funzioni, in Id. (a cura di), *Atlante di diritto pubblico comparato*, UTET, Torino, 2010, p. 308 e ss.; Id., *Le forme di controllo di costituzionalità "anomale"*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2000, p. 351 e ss.; A. Vidaschi, *La giustizia costituzionale*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2011³, p. 985 e ss.; T. Ginsburg, *Beyond Judicial Review: Ancillary Powers of Constitutional Courts*, in T. Ginsburg, R.A. Kagan (eds.), *Institutions and Public Law: Comparative Approaches*, Peter Lang Publ., N.Y., 2005, p. 225 e ss.; T. Ginsburg, Z. Elkins, *Ancillary Powers of Constitutional Courts*, in *Texas Law Review*, 87, 2009, p. 1431 e ss. Con specifico riguardo all'area indagata, ci si permette di rinviare a S. Baladin, *Le "altre" funzioni delle corti costituzionali. Modelli europei e recezioni con particolare riferimento all'Est europeo*, EUT, Trieste, 2000. V. altresì M. Mistò, *La giustizia costituzionale nei paesi dell'Europa centro-orientale*, in M. Olivetti, T. Groppi (a cura di), *La giustizia costituzionale in Europa*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 329 e ss.; e ora Č. Pištan, *I sistemi di giustizia costituzionale nei Paesi dell'Europa centro-orientale e dell'area post-sovietica*, in L. Mezzetti (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, tomo II, CEDAM, Padova, 2011, p. 255 e ss.; Id., *Corti costituzionali e processi di transizione democratica. Le esperienze dei Paesi dell'Europa centro-orientale e dell'area ex-sovietica*, ArchetipoLibri, Bologna, 2012, p. 159 e ss.

² Sulla transizione democratica e sulla nuova configurazione costituzionale degli ordinamenti dell'area, limitatamente alla letteratura italiana, si rinvia ai contributi contenuti in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Giuffrè, Milano, 2003; L. Mezzetti, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America Latina, Asia*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 70 e ss.; G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo del XX secolo*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 176 e ss.; S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale: da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, il Mulino, Bologna, 1993; F. Lanchester, *L'innovazione istituzionale e il mutamento di regime: spunti comparatistici*, in Id. (a cura di), *La legislazione elettorale negli Stati dell'Europa centro-orientale*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 281 e ss.; S. Bartole, P. Grilli di Cortona (a cura di), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale. Élite, istituzioni e partiti*, Giappichelli, Torino, 1998; L. Montanari, *Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *op. cit.*, p. 514 e ss.; G. Ajani, *Il modello post-socialista*, Giappichelli, Torino, 2008³, p. 79 e ss. Nella prospettiva della c.d. giustizia post-autoritaria, v. ora A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di "giustizia post-autoritaria"*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 457 e ss.

³ Sul controllo di costituzionalità a salvaguardia dei diritti, si rinvia all'analisi di W. Sadurski, *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Springer, Dordrecht, 2008, e ivi bibliografia citata. Con riguardo alla diffusione del ricorso individuale diretto, v. ora F. Dal Canto, *Il ricorso individuale diretto nei paesi dell'Europa centro-orientale*, in R. Tarchi (a cura di), *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso diretto di costituzionalità*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 243 e ss.

delle democrazie protette, affidando ai tribunali il compito di decidere sullo scioglimento di quelle organizzazioni che attentino alle fondamenta dell'ordinamento e dunque al tipo di forma di Stato voluta dai costituenti. Anche la giustizia penale costituzionale rileva sul piano della tutela democratica, sì da predisporre che reati caratterizzati da un elevato tasso di politicità (generalmente ricompresi nelle fattispecie di alto tradimento e attentato alla costituzione) compiuti dal presidente della Repubblica (e da alti funzionari), siano decisi dai tribunali *ad hoc*. E i giudizi sui conflitti fra i poteri dello Stato assolvono alla funzione di fare rispettare la distribuzione di competenze prevista in costituzione e di vigilare su possibili involuzioni autoritarie dei vertici istituzionali.

Per avere previsto una o più di tali funzioni, verrà ricercata la giurisprudenza di riferimento in Albania, Armenia, Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Georgia, Kazakistan, Kosovo, Lituania, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Russia, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Tagikistan, Ucraina, Ungheria⁴. Nel prossimo paragrafo si svolgeranno delle riflessioni sulle criticità rilevate nelle tassonomie giuridiche riferite alle competenze sussidiarie, offrendo una chiave di lettura che muove dal

Quanto alle funzioni relative alla garanzia del pluralismo istituzionale, fra le quali si stagliano la decisione sui conflitti intersoggettivi (e il controllo di costituzionalità sugli atti degli enti periferici), si segnala che la tradizione fortemente centralista dei passati regimi rappresenta ancora oggi un freno all'affermazione del principio di autonomia e alla ripartizione verticale del potere politico. Così E. D'Orlando, *La funzione arbitrale della Corte costituzionale tra Stato centrale e governi periferici*, CLUEB, Bologna, 2006², p. 79 e s., nt. 13. Sull'articolazione territoriale del potere, v. L. Montanari, *op. cit.*, p. 548 e ss. Sulla giurisprudenza della corte della Bosnia-Erzegovina relativa alla necessità di leggi quadro anche in talune materie di competenza esclusiva delle entità federate, v. J. Woelk, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, CEDAM, Padova, 2008, p. 118 e ss.; sulle restrizioni all'autonomia della Voivodina in Serbia, v. M. Dicosola, *Serbia. La Corte costituzionale stabilisce i limiti dell'autonomia della Voivodina*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur. online*, 4, 2012, p. 1 e ss.; in Polonia, sul ruolo meramente esecutivo dell'indirizzo statale da parte delle regioni, v. B. Jaroslaw Nienaltowski, *Il Voivodato polacco e la nuova regionalizzazione. Dalla fine della Repubblica Popolare Polacca alla riforma e reintroduzione dell'autogoverno territoriale*, in *federalismi.it*, 11, 2013, p. 15, 20 e ss. Va peraltro sottolineato che la Russia funge da eccezione rispetto a questa tendenza. Nei primi anni di vita della nuova federazione si impose una tendenza quasi confederale, poi ricondotta a uno schema connotato da elementi di accentramento sotto la guida di Eltsin prima e di Putin poi per riaffermare il rispetto del principio unitario (*amplius*, C. Filippini, *Dall'Impero russo alla Federazione di Russia. Elementi di continuità e di rottura nell'evoluzione dei rapporti centro-periferia*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 330 e ss.). Nonostante le caratteristiche centraliste dell'assetto federale, si registra un discreto contenzioso in merito ai conflitti intersoggettivi a livello federale, regionale e locale.

⁴ Dalla disamina si escludono Lettonia, Uzbekistan e Bielorussia in quanto le corti costituzionali non intervengono negli ambiti in esame; Estonia e Kirghizstan in quanto le competenze affidate alle rispettive sezioni specializzate delle corti supreme non rientrano fra quelle esaminate; e Turkmenistan dato che non prevede una corte costituzionale.

modo in cui tali classificazioni vengono alla luce. Nel prosieguo saranno illustrati i motivi della diffusione della giustizia costituzionale in Europa centrale e orientale, ricordando gli antesignani storici delle attribuzioni prescelte (§ III). Al fine di agevolare la comprensione dei fenomeni indagati, mantenendo una prospettiva di ampio respiro, nel § IV si presenteranno i risultati quantitativi della ricerca in una tavola sinottica. Nei paragrafi finali ci si soffermerà sulle esperienze di alcuni paesi, ove si rinvergono le pronunce più significative, evidenziando i vincoli normativi utili a chiarire il tasso di attivazione delle corti e gli attori legittimati a inoltrare i ricorsi.

In considerazione del diverso stadio di sviluppo democratico di questi ordinamenti ci si esimerà, alla luce dei dati raccolti, dallo svolgere riflessioni generali sul loro percorso di allontanamento dal retaggio autoritario nonché sull'effettiva indipendenza delle corti dal potere politico. L'intento non è di dare una valutazione qualitativa dell'operato dei giudici costituzionali, impraticabile a causa della difficoltà a reperire casi e materiali in lingue veicolari in molti dei paesi indagati⁵. L'obiettivo è quello di offrire uno spaccato sull'utilizzo delle competenze suindicate. Dalla loro attivazione o meno si confida di trarre qualche conclusione sulle originalità giuridiche che potranno emergere nel corso della disamina e sull'opportunità di affidare un numero cospicuo di attribuzioni ai giudici costituzionali che potrebbero distoglierli dall'esercizio del sindacato di costituzionalità.

II. LE FUNZIONI SUSSIDIARIE DELLE CORTI COSTITUZIONALI: UN ESEMPIO DI CLASSI RESIDUALI NELLE TASSONOMIE GIURIDICHE

Sulle competenze succitate v'è più di una incertezza classificatoria in dottrina.

La risoluzione dei conflitti fra organi supremi viene da taluni collocata fra le attribuzioni principali dell'organo di giustizia costituzionale, a fianco delle controversie intersoggettive, osservando che organi precursori delle attuali corti erano già dotati di

⁵ Rimangono sempre attuali le avvertenze espresse da Ferrari sui paesi dell'area in esame, relativamente al sospetto che espressioni filtrate in lingua inglese costituiscano approssimazioni di termini più tecnici nei lessici originali, e che la giurisprudenza delle corti è accessibile solo in parte in lingue veicolari. G.F. Ferrari, *Le forme di controllo di costituzionalità "anomale"*, cit., p. 369.

tale funzione⁶. Altri studiosi la enumerano fra le competenze ancillari, ossia ulteriori rispetto al controllo di costituzionalità delle leggi e ai conflitti fra centro e periferia⁷, o rispetto al solo controllo di costituzionalità delle leggi, a cui fungono da corollario numerose altre funzioni⁸. Vi è chi ingloba le attribuzioni ulteriori, insieme al sindacato di legittimità, nella più ampia funzione di riconduzione del diritto alla giustizia, essendo tutte finalizzate a garantire nel loro complesso la perpetuazione della costituzione nel tempo⁹. E chi colloca le controversie fra organi pubblici – includendo i conflitti intersoggettivi, interorganici e il contenzioso elettorale – fra le competenze arbitrali delle corti, distinguendole dal controllo di costituzionalità¹⁰. Quanto alla giustizia penale costituzionale, essa viene fatta rientrare fra i compiti residuali¹¹, o considerata una categoria autonoma¹², secondo

⁶ T. Ginsburg, *op. cit.*, p. 226.

⁷ Cfr. G.F. Ferrari, *"Altre" funzioni*, cit., p. 311 e ss.; A. Vedaschi, *op. cit.*, p. 985; E. Palici di Suni, *La giustizia costituzionale*, in Id. (a cura di), *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2011², p. 205 e ss.; S. Baldin, *op. cit.*, p. 34.

⁸ L. Pegoraro, *op. cit.*, p. 184 e ss.; Č. Pištan, *I sistemi di giustizia costituzionale*, cit., p. 257.

⁹ Funzione che si inverte primariamente nel sindacato dell'operato del legislatore e che, nell'attività di ponderazione e bilanciamento degli interessi, è eventualmente integrata da altre funzioni. Cfr. L. Mezzetti, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *op. cit.*, p. XXIII.

¹⁰ Si v. M. Fromont, *La justice constitutionnelle dans le monde*, Dalloz, Paris, 1996, p. 66 e ss.

¹¹ G.F. Ferrari, *"Altre" funzioni*, cit., p. 313; A. Vedaschi, *op. cit.*, p. 987 e ss.; L. Pegoraro, *op. cit.*, p. 189; S. Baldin, *op. cit.*, p. 72 e ss.

¹² Si v. E. Palici di Suni, *op. cit.*, p. 201 e ss.

lo schema invalso nella manualistica di diritto costituzionale, sia interno che straniero.

Fra le proposte classificatorie delineate per cercare di ricondurre a unità siffatte competenze si segnalano quella tesa a distinguere le funzioni residuali a seconda della loro connessione con la forma di Stato, la forma di governo, e con entrambe¹³, e quella incentrata sulla natura dell'interesse costituzionale in gioco¹⁴. Con riguardo alla prima proposta, le competenze riconducibili alla forma di Stato sono individuate nel controllo di costituzionalità dei partiti politici, nel controllo dei bilanci dei partiti, nella dichiarazione di perdita dei diritti. Quelle riconducibili alla forma di governo sono il giudizio sui conflitti interorganici, il giudizio sulla messa in stato di accusa del capo dello Stato e di alti funzionari, il giudizio sull'impedimento temporaneo o permanente del capo dello Stato, adempimenti connessi alla fase genetica o conclusiva del mandato presidenziale, l'attività di consulenza. Per le implicazioni che alcune funzioni hanno sia sulla forma di Stato che sulla forma di governo si prevede poi una categoria ibrida. Essa comprende il controllo elettorale, la dichiarazione della perdita del mandato elettorale, il controllo sui referendum e sull'iniziativa legislativa popolare, l'intervento sull'adozione di misure di emergenza, l'attività interpretativa, l'intervento nella revisione costituzionale e l'iniziativa legislativa dei giudici costituzionali. Con riguardo alla seconda proposta, il criterio distintivo adottato permette di individuare quattro famiglie di attribuzioni anomale, sulla base del nesso tra la funzione e la sua riconducibilità a un valore costituzionale. Si tratta delle competenze che tutelano le forme di autonomia territoriale minore¹⁵; che vigilano sul corretto funzionamento di organi e/o poteri costituzionalmente

13 Cfr. S. Baldin, *op. cit.*, p. 45 e ss.

14 Cfr. G.F. Ferrari, *"Altre" funzioni*, cit., p. 311 e ss.; A. Vedaschi, *op. cit.*, p. 986 e ss.

15 Suddivisibili in interventi per la risoluzione dei conflitti e in controlli, di norma astratti, su atti in senso lato normativi degli enti locali.

rilevanti¹⁶; che rilevano sul piano della giustizia penale costituzionale; che tutelano il principio personalistico in via di ricorsi individuali diretti.

Entrambe le classificazioni presentano delle criticità. Nella classe principale ricadono il controllo di costituzionalità e i conflitti intersoggettivi, identificando il discrimine nelle esigenze avvertite nel momento genetico dell'ideale di giustizia costituzionale e ancora oggi le più rilevanti. Il criterio appare arbitrario laddove include certe funzioni e ne esclude altre. È risaputo che le controversie interorganiche, le verifiche elettorali e i ricorsi individuali diretti sono anch'essi identificabili sin dalle origini della giustizia costituzionale nelle varie versioni archetipiche.

Ci si chiede pure in cosa consista esattamente l'anomalia o l'alterità delle competenze in discussione rispetto a quelle principali o classiche. Non si ritiene che possa risiedere nella loro previsione in pochi ordinamenti, né nella loro non co-essenzialità nel contesto attuale, né nella sporadica attivazione. Con riguardo alla scarsa previsione, è agevole controbattere richiamando l'esempio della giustizia penale costituzionale, del controllo sulla costituzionalità dei partiti e della risoluzione dei conflitti interorganici. Come poi sostenere che la risoluzione dei conflitti fra enti minori dello Stato apparato non sia funzione primaria al pari delle altre funzioni arbitrali, al fine di tutelare le sfere competenziali laddove disciplinate in costituzione? Quanto alla sporadicità, la dimensione virtualmente assumibile dalle verifiche elettorali e da altre competenze è ampia. In particolare, è indiscutibile la centralità assunta dai ricorsi individuali diretti, i quali semmai potrebbero meglio ricondursi al tema dell'accesso alla giustizia costituzionale più che a quello delle attribuzioni anomale.

Si ritiene inoltre che la distinzione tra funzioni che incidono sulla forma di Stato e di governo non sia esclusiva delle competenze indagate, potendosi trasporre all'oggetto del *judicial review*. Lo

¹⁶ Competenze che in ultima analisi rilevano sul piano della forma di governo. Un primo sottogruppo include i conflitti di rango costituzionale; un secondo sottogruppo comprende gli accertamenti sulla titolarità e sulla continuità nello svolgimento dei mandati di organi costituzionali; una terza sottocategoria ingloba gli interventi delle corti nei procedimenti elettorali. Ancora, un quarto fascio di competenze include il vaglio sui referendum; e un quinto il coinvolgimento nel procedimento legislativo. Si ravvisa poi una sottocategoria relativa ai giudizi di costituzionalità dei partiti politici; e un'altra relativa all'intervento nella elaborazione di norme primarie, sul procedimento di revisione o costituente. Infine, si identifica un sottogruppo nella funzione di interpretazione esclusiva del dato costituzionale, tipica dell'area in indagine.

stesso ragionamento è applicabile all'altra proposta classificatoria, basti pensare al sindacato di costituzionalità che chiarisce la delimitazione delle sfere di competenza fra organi supremi in ossequio al principio di divisione del potere, così assolvendo al compito di vigilare sul corretto funzionamento delle istituzioni. E ancora, si reputa che la categoria ibrida, comprensiva delle attribuzioni rientranti sia nella forma di Stato che nella forma di governo, non risolva i dubbi classificatori, potendo invece sollevare ulteriori incertezze, molte delle competenze in esame essendo collocabili in tale zona grigia.

Vero è che l'aderenza perfetta dello schema classificatorio ai casi concreti si riscontra solo quando gli elementi da classificare sono astrazioni logiche o matematiche¹⁷. Sul tema in discussione si nota che le proposte volte a catalogare in modo coerente le funzioni delle corti discendono da un'operazione di ritaglio. Stabilito quello che è fondamentale, tutto il resto viene messo ai margini, ossia in classi residuali. Nelle elaborazioni tassonomiche le classi residuali perseguono l'obiettivo dell'esaustività, termine indicante il fatto che ogni oggetto deve essere assegnato a un insieme. Diversamente dalle classi principali, i cui criteri distintivi sono chiari e gli oggetti sono riuniti in base a caratteristiche comuni, nelle classi residuali non si identificano dei criteri distintivi. Proprio per la natura eterogenea degli oggetti inclusi e per l'esaustività a postulato giustificativo, esse non abbisognano di altri fondamenti logici ai fini della loro validità¹⁸.

Dilatando il diaframma dell'indagine alle varie attribuzioni affidate ai tribunali *ad hoc* nel panorama attuale sembra di scivolare in una complessità dalla quale è arduo emergere con un'idea classificatoria

¹⁷ E comunque, anche nella ricerca scientifica gli oggetti di studio spesso resistono a tentativi di sistemazione ordinata. In argomento v. A. Marradi, voce *Classificazioni, tipologie, tassonomie*, in *Enc. Scienze sociali*, vol. II, Treccani, Roma, 1992, p. 22 e ss. Sulle classificazioni nell'ambito giuridico, si consenta il rinvio a S. Baldin, *Riflessioni sull'uso consapevole della logica fuzzy nelle classificazioni fra epistemologia del diritto comparato e interdisciplinarietà*, in *Rev. Gen. Derecho Público Comparado*, 10, 2012, p. 1 e ss.; Id., *Le minoranze rom fra esclusione sociale e debole riconoscimento giuridico. Uno studio di diritto pubblico europeo e comparato*, BUP, Bologna, 2012.

¹⁸ Si può inoltre fare ricorso a una pluralità di classi residuali per conservare a ciascuna di esse un minimo di contenuto semantico, e quindi di utilità in una successiva analisi. Ad esempio, nelle ricerche sociali, in una classificazione dei voti espressi, la classe residuale unica "altri partiti" o "partiti minori" può essere sostituita da una gamma di classi residuali, come "altri partiti di sinistra", "altri di destra", ecc. Cfr. A. Marradi, *op. cit.*, p. 26.

solida e coerente¹⁹ al punto da assegnare uno *status* tassonomico alle funzioni in oggetto. Esse appaiono piuttosto come singole classi residuali, collegate le une alle altre per affinità più o meno intense con il controllo di costituzionalità e con il ruolo arbitrale riconosciuto ai giudici delle leggi. Come fibre che si intrecciano in un filo e dove «la robustezza del filo non è data dal fatto che una fibra corre per tutta la sua lunghezza, ma dal sovrapporsi di molte fibre l'una all'altra»²⁰, per dare vita alla trama, nel tempo sempre più spessa, della giustizia costituzionale.

III. LA DIFFUSIONE DELLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE IN EUROPA CENTRALE E ORIENTALE

Sui profili strutturali e funzionali della circolazione dei modelli occidentali di giustizia costituzionale negli ordinamenti dell'Europa centrale e orientale si sono soffermati molti studiosi. In questa sede preme ricordare brevemente le motivazioni che indussero i *framers* ad accogliere l'istituto in oggetto e gli antesignani storici delle funzioni sussidiarie in esame.

Comprendere i motivi che spingono i riformatori a introdurre certi istituti e non altri²¹ consente riflessioni legate alla diffusione degli idealtipi stessi e al loro significato nell'edificazione degli assetti

¹⁹ La coerenza fa riferimento alle qualità degli oggetti e alle relazioni indagate ed è uno dei criteri, insieme alla corrispondenza con la percezione della realtà dell'osservatore e al consenso nella comunità degli studiosi, teso a spiegare i motivi per cui alcuni modelli si affermano e altri no. In argomento, v. G. Samuel, *Epistemology and Comparative Law: Contributions from the Sciences and Social Sciences*, in M. van Hoeche (ed.), *Epistemology and Methodology of Comparative Law*, Hart Publ., Portland, 2004, p. 43 e ss.

²⁰ L. Wittgenstein, *Ricerche filosofiche*, Einaudi, Torino, 1967, § 67.

²¹ Riflessioni sul valore delle "non scelte", ossia sullo scarto di alcune soluzioni rispetto ad altre al fine di impostare un certo tipo di architettura giuridica nell'ordinamento recettore, che possono orientare gli studi sulle influenze dei modelli costituzionali, sono offerte da K.L. Scheppelle, *Aspirational and aversive constitutionalism: The case for studying cross-constitutional influence through negative models*, in *Int. J. Const. Law*, 2, 2003, p. 296 e ss.

costituzionali²². Nell'area indagata non può trascurarsi il retaggio storico, a partire dalla antesignana corte costituzionale cecoslovacca, disciplinata nella costituzione nel 1920. Una sua omologa, che non esercitò mai le competenze affidatele sulla carta, venne poi prevista nella costituzione socialista del 1968. Nella ex Jugoslavia fu istituito un tribunale costituzionale nel 1963, e altrettante corti nelle rispettive sei repubbliche federate e nelle due province autonome serbe del Kosovo e della Vojvodina. In Polonia l'organo venne introdotto con la revisione costituzionale del 1982 ed entrò in attività nel 1985; in Ungheria venne istituito il consiglio costituzionale nel 1983, poi sostituito dalla corte costituzionale nel 1989. Diversa invece l'esperienza delle repubbliche segnate dall'impronta russa, laddove si ricorda che nella costituzione federale sovietica del 1924 era previsto che il comitato esecutivo centrale potesse chiedere alla corte suprema dell'Unione dei pareri sulla costituzionalità delle leggi, istituto di incerta applicazione poi eliminato nel 1933²³.

L'istituzione dei tribunali costituzionali è riconducibile anche ad altri fattori, come l'elemento della contiguità geografica. A esso si affiancano ulteriori giustificazioni. La più richiamata colloca le nuove corti nella terza ondata di giustizia costituzionale a seguito del crollo di regimi autoritari, dove la prima generazione si riferisce a Germania e Italia e la seconda a Spagna e Portogallo²⁴. Altra prospettiva fa leva sul significato simbolico dell'istituto, che segnerebbe la rottura con il

22 I motivi che portano all'innesto giuridico di istituti alloctoni sono vari e non sempre pienamente giustificati da ragioni di efficienza, di adesione volontaria e consapevole, di conoscenza degli esiti applicativi degli istituti che si accolgono. Inoltre, senza una conoscenza approfondita degli ordinamenti dai quali si attingono le soluzioni giuridiche, i rischi di incoerenze sono elevati. Sulle incoerenze degli innesti giuridici, v. R.R. Ludwikowski, *Constitutional Culture of the New East-Central European Democracies*, in M. Wyrzykowski (ed.), *Constitutional Cultures*, Institute of Public Affairs, Warsaw, 2000, p. 62 e s.

23 Sul modello storico di giustizia costituzionale nell'area in analisi, v. A. Di Gregorio, *La giustizia costituzionale in Russia*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 30 e ss.; M. Mazza, *La giustizia costituzionale in Europa orientale*, CEDAM, Padova, 1999, p. 103 e ss., 377 e ss., 264 e ss., 176; S. Bartole, *op. cit.*, p. 194.

24 Oppure, considerando come prima generazione della giustizia costituzionale l'esperienza delle corti sorte a cavallo delle due guerre mondiali (in Austria, Cecoslovacchia, Germania di Weimar, Seconda Repubblica spagnola), l'ondata delle nuove corti corrisponderebbe alla quarta generazione. In questo senso, T. Groppi, *Introduzione: alla ricerca di un modello europeo di giustizia costituzionale*, in M. Olivetti, T. Groppi (a cura di), *op. cit.*, p. 5 e ss.

passato²⁵. Mediante determinate scelte politiche che si richiamano a esperienze altrove maturate, e ritenute un obiettivo a cui aspirare, i governanti dimostrano l'allontanamento dai retaggi del regime autoritario. Ciò equivale a dire che, per mezzo dell'accoglimento di soluzioni alloctone, le neonate democrazie si auto-legittimano²⁶. Ulteriore *ratio* si rinviene nella funzione di bilanciamento che i tribunali svolgerebbero nei confronti degli altri organi, in specie il legislativo. E ancora, si motiva la previsione delle corti con la scarsa fiducia riposta nella classe politica, laddove gli esponenti del passato regime rimasero per lo più negli apparati di governo²⁷.

Non mancano i richiami alla convergenza con gli Stati appartenenti all'Unione europea in vista dell'allargamento, nonché al ruolo svolto dal Consiglio d'Europa in ordine alla loro previsione mediante la consulenza fornita dalla Commissione di Venezia²⁸. Le organizzazioni regionali europee posero gli organi di giustizia costituzionale come condizione per il riconoscimento internazionale delle giovani democrazie. Per adempiere al compito di difendere il pluralismo sociale e istituzionale, al fine di stabilizzare l'assetto democratico²⁹, oltre alle ampie funzioni di cui sono state investite le

²⁵ Si v. K. Lach, W. Sadurski, *Constitutional Courts of Central and Eastern Europe: Between Adolescence and Maturity*, in A. Harding, P. Leyland (eds.), *Constitutional Courts. A comparative study*, Wildy, Simmonds & Hill Publ., London, 2009, p. 59.

²⁶ S. Eriksen, *Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses*, in *Rev. Central and East European Law*, 32, 2007, p. 355.

²⁷ K. Lach, W. Sadurski, *op. cit.*, p. 61.

²⁸ Si v. S. Bartole, *Final Remarks: The Role of the Venice Commission*, in *Rev. Central and East European Law*, 3, 2000, p. 360; A. Di Gregorio, *La giustizia costituzionale in Russia*, cit., p. 39, 46 e s.; L. Sólyom, *The Role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy: With Special Reference to Hungary*, in *International Sociology*, 18, 2003, p. 133 e s.

²⁹ Cfr. A. Vidaschi, *op. cit.*, p. 986.

corti, numerosi sono gli organi/soggetti abilitati a sollevare ricorsi³⁰. I giudici costituzionali sono stati poi agevolati nella loro missione anche dalla disorganizzazione e dall'inefficienza dei vertici supremi. Essi non si sono posti dubbi di legittimazione³¹ nell'imporre alle istituzioni le nuove regole del gioco politico, consci del ruolo di grande supplenza chiamati a svolgere per le carenze del contesto socio-politico, in vista dell'edificazione dello Stato costituzionale di diritto³².

Come sottolineato in dottrina con particolare riguardo ai paesi della ex Jugoslavia, ciò che poi gli ordinamenti già dotati di un controllo giudiziario di costituzionalità hanno recepito dall'occidente non è il modello tecnico kelseniano, bensì le attuali finalità delle corti nel contesto democratico³³. I giudici svolgono una funzione pedagogica, ponendosi sia come baluardi dei principi supremi sia

³⁰ La diffidenza reciproca fra gli attori costituzionali sarebbe alla base dell'ampio potere di ricorso al giudice delle leggi, una forma di cauzione avverso la ridotta predisposizione al compromesso di quei sistemi politico-partitici. Cfr. S. Bartole, *Le nuove democrazie dell'Europa Centro-Orientale alle loro prime prove*, in S. Bartole, P. Grilli di Cortona (a cura di), *op. cit.*, p. 202. Le teorie della giustizia costituzionale fondate sulle scelte razionali offrono una prospettiva legata agli interessi dei gruppi e al calcolo politico per giustificare l'istituzione di tribunali deboli o forti. Se gli esponenti politici che guidano la transizione reputano di avere ottime possibilità di mantenere il potere anche nelle successive elezioni, non saranno spinti a introdurre un organo che potrebbe sindacare il loro operato e dunque disciplineranno una corte debole (o non la prevederanno affatto). Diversamente, se le previsioni elettorali sono incerte e non è chiaro quale compagine uscirà vincente e dominerà la scena politica in futuro, ci sarà maggiore propensione per un tribunale forte, che si ponga come effettivo garante dei diritti delle minoranze parlamentari e del rispetto delle regole del gioco democratico. In questa prospettiva, sulla debolezza intrinseca della corte armena, v. A. Mazmanyán, *The Promise of European Integration Improving the Quality of Democracy in the European Neighborhood*, in *EUI Working Paper*, 13, 2009, p. 8 e ss. Al contrario, sulla originaria configurazione forte della corte ungherese, legata alla paura dei partecipanti alle tavole rotonde di perdere le prime elezioni democratiche, v. K. Kelemen, *La Corte costituzionale*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 96. Sulle teorie della giustizia costituzionale fondate sulle scelte razionali, v. T. Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge Univ. Press, New York, 2003, p. 23 e ss.; W. Landes, R. Posner, *The Independent Judiciary in an Interest Group Perspective*, in *Journal of Law and Economics*, 18, 1975, p. 875 e ss.; M.J. Ramseyer, *The Puzzling (In)Dependence of Courts*, in *The Journal of Legal Studies*, 2, 1994, p. 721 e ss.

³¹ Problemi di legittimazione che invece dovettero affrontare i giudici delle corti costituzionali di più risalente origine, per le reazioni e le opposizioni generate dalle remore verso un organo di tipo giurisdizionale che avrebbe interferito sull'attività legislativa del parlamento e quindi sullo stesso equilibrio fra i poteri dello Stato.

³² In questo senso, v. W. Sadurski, *op. cit.*, p. XIII e s., XVI; C. Boulanger, *Europeanization Through Judicial Activism? The Hungarian Constitutional Courts's Legitimacy and the "Return to Europe"*, in W. Sadurski, A. Czarnota, M. Krygier (eds.), *Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders*, Springer, Dordrecht, 2006, p. 265 e s.

come educatori alla democrazia, innestando i nuovi valori nel tessuto sociale. Il loro lavoro è pubblico, così contribuendo, mediante le informazioni che arrivano alla società e in particolare alle *élites* politiche, a consolidare tali principi nonché la loro autorevolezza³⁴.

La correlazione fra *judicial review* e consolidamento democratico è particolarmente stringente se si considera che la finalità principale del sindacato di costituzionalità delle leggi consiste nell'epurazione dall'ordinamento di normative in contrasto con il nuovo assetto valoriale. Un obiettivo perseguito anche mediante l'ampliamento dell'oggetto del controllo a fonti diverse dalla legge, a essa subordinate e sovraordinate, e mediante l'estensione del parametro al di là del testo fondamentale, nonché prevedendo, come si è detto, numerose altre competenze finalizzate al controllo e/o alla garanzia della legalità costituzionale.

L'affidamento della risoluzione dei contenziosi elettorali a organi specializzati è interpretata come il sintomo della volontà di ridimensionare il ruolo del parlamento e dei partiti. In prospettiva storica, l'assegnazione a una corte costituzionale della competenza in oggetto, congiuntamente alla dichiarazione della perdita del mandato, si rinvia nell'ordinamento austriaco. Si tratta di una funzione co-originaria al controllo di costituzionalità, alla risoluzione dei conflitti intersoggettivi e a svariati altri compiti, disciplinati nella costituzione risalente al 1920³⁵. Essendo le votazioni momenti

³³ Si v. A. Di Gregorio, *Il modello interno nella configurazione della giustizia costituzionale nei paesi della ex Jugoslavia, ovvero delle ascendenze socialiste*, in M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di), *I Balcani occidentali. Le costituzioni della transizione*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 261.

³⁴ Si v. A. Marradi, *Funzioni delle corti costituzionali nel sistema politico*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3, 1972, p. 487, 521 e s. Quando poi la nuova cultura costituzionale non ha ancora attecchito nella società, la disapprovazione dell'opinione pubblica verso alcune decisioni delle corti costituzionali è il test che verifica il livello di democratizzazione della costituzione; v. R.R. Ludwikowski, *op. cit.*, p. 65.

³⁵ Per antecedenti di controllo elettorale affidato ad altre giurisdizioni supreme create *ad hoc*, v. J. Luther, *La giurisdizione costituzionale sul contenzioso elettorale politico in Germania e Austria*, in *Quad. cost.*, 3, 1990, p. 532 e ss. In argomento, v. altresì G. Pavani, *Centralità e declino dei Parlamenti occidentali in tema di controllo elettorale*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bononia University Press, Bologna, 2011, p. 54 e ss.; M. Olivetti, *La giustizia costituzionale in Austria (e in Cecoslovacchia)*, in M. Olivetti, T. Groppi (a cura di), *op. cit.*, p. 79.

fondanti della democrazia³⁶, la tendenza alla costituzionalizzazione del controllo elettorale è agevolmente visibile nell'area indagata. Oltre al sindacato di costituzionalità e talvolta a quello di legalità, l'intervento delle corti *ad hoc* può estendersi ai ricorsi avverso i risultati e alla verifica del mandato³⁷.

Fra gli strumenti giuridici atti a proteggere la democrazia³⁸ si nota che la funzione di controllo sulla costituzionalità dei partiti politici ha conosciuto ampia diffusione, di pari passo con l'espansione della giustizia costituzionale. L'archetipo del controllo sui programmi e sulle attività poste in essere da partiti e associazioni affidato a un tribunale costituzionale si rinviene nella Repubblica federale tedesca, nel cui *Grundgesetz* gli Alleati vollero porre al riparo da tentazioni totalitarie le fragili basi democratiche appena delineate al termine della seconda guerra mondiale, discostandosi così dal modello agnostico di Stato di epoca weimariana³⁹. Le premesse storiche e giuridico-istituzionali per l'accoglimento della soluzione tedesca⁴⁰ – l'abbandono di un'esperienza autoritaria, la vigenza di una costituzione liberaldemocratica, l'istituzione di una corte *ad hoc* –

³⁶ Cfr. L. Pegoraro, *Infine, chi controlla le elezioni?*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), *op. cit.*, p. 345 e ss.

³⁷ In relazione alla chiamata alle urne per scegliere il capo dello Stato, l'intervento delle corti è contemplato nelle costituzioni di Albania (art. 131, lett. g), Armenia (art. 100, c. 3, n. 1, e c. 4), Azerbaigian (art. 102), Bulgaria (art. 149, c. 1, n. 6 e n. 7), Kazakistan (art. 72, c. 1), Lituania (art. 105, c. 3, n. 1), Moldavia (art. 135, c. 1, lett. a e lett. e), Romania (art. 146, lett. f), Slovacchia (art. 129, c. 2). Con riguardo alle elezioni generali e di altri organi, l'intervento delle corti è contemplato nelle costituzioni di Albania (art. 131, lett. g), Armenia (art. 100, c. 3, n. 1), Azerbaigian (art. 86), Bulgaria (art. 149, c. 1, n. 7), Croazia (art. 129, c. 10), Georgia (art. 89, c. 1, lett. d), Kazakistan (art. 72, c. 1), Kosovo (art. 113, c. 3, n. 5), Lituania (art. 105, c. 3, n. 1), Moldavia (art. 135, c. 1, lett. e), Montenegro (art. 149, c. 7), Repubblica ceca (art. 87, c. 1, lett. e e lett. f), Slovacchia (art. 129, c. 1 e c. 2), Slovenia (art. 82, c. 3).

³⁸ Sugli strumenti preposti alla salvaguardia della democrazia in chiave comparata si rinvia all'ampia ricostruzione di S. Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Giappichelli, Torino, 2004. Da ultimo, v. altresì L. Pegoraro, *Para una clasificación "ductil" de "democracia militante"*, *paper* in corso di pubblicazione.

³⁹ Sul modello agnostico o liberale tedesco vigente la costituzione di Weimar, che comportò il mancato contrasto al partito nazionalsocialista e quindi l'avvento del totalitarismo, e sul modello attuale che ha elevato l'ordinamento democratico a premessa ineludibile del sistema, cfr. I. Nicotra, *Democrazia "convenzionale" e partiti antisistema*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 43 e ss.

erano tutte presenti sul finire degli anni Ottanta nei paesi dell'Europa centrale e orientale. Non desta dunque meraviglia che, seppure con motivazioni opposte a quelle che avevano ispirato le democrazie nate con la caduta di dittature "di destra"⁴¹, svariati ordinamenti abbiano optato per questo istituto⁴². Quasi a mimetizzare la disciplina protettiva nei confronti dei partiti ex comunisti, in questi ordinamenti di rado vengono menzionati specifici partiti (a eccezione della Polonia, dove si vietano attività naziste, fasciste e comuniste). Generalmente le formule che compongono tali disposizioni considerano incostituzionali i partiti volti a sovvertire con la forza il potere statale (Bulgaria, Macedonia, Albania, Georgia); il pluralismo politico e i principi dello Stato di diritto (Romania, Moldavia); l'indipendenza e l'integrità territoriale (Croazia, Romania, Moldavia, Georgia); o che si basano su metodi totalitari (Polonia, Albania). Ancora, si rinvencono limiti di tipo religioso (Macedonia, Albania, Bulgaria), etnico e razziale (Macedonia, Albania, Bulgaria, Polonia) e divieti di prevedere strutture segrete (Montenegro, Albania, Polonia).

Quanto al potere parlamentare di giudicare i consiglieri del re, premessa all'evoluzione dell'*impeachment* anche nei riguardi dei presidenti della Repubblica, esso si affermò in Inghilterra nel medioevo. Sorto con una configurazione giurisdizionale risalente alla competenza degli antichi *concilia*, in epoca moderna il giudizio del legislativo verso i ministri si modellò quale strumento di lotta politica, da cui i tratti politico-costituzionali che si evincono anche dalle ambiguità nelle fattispecie di reato. Infine, cadde in disuso con

⁴⁰ Il tribunale costituzionale federale tedesco dichiarò lo scioglimento di un partito neo-nazista nel 1952 e del partito comunista nel 1956. Una successiva decisione del 2003 non portò all'incostituzionalità dell'NPD, una formazione neo-nazista.

⁴¹ Anche l'ordinamento portoghese ha previsto questa forma di protezione della democrazia (art. 225, c. 2, lett. e, cost.), mentre in Grecia lo stesso tipo di controllo è affidato alla magistratura ordinaria.

⁴² Forme di controllo di costituzionalità sui partiti si rinvencono nelle costituzioni di Albania (art. 131, lett. e), Armenia (art. 100, c. 9), Bulgaria (art. 149, c. 1, n. 5), Croazia (art. 129, c. 8), Georgia (art. 89, c. 1, lett. c), Macedonia (art. 110, c. 6), Moldavia (art. 135, lett. h), Montenegro (art. 149, c. 6), Polonia (art. 188, c. 4), Repubblica ceca (art. 87, c. 1, lett. j), Romania (art. 144, lett. i), Serbia (art. 167, c. 3), Slovacchia (art. 129, c. 4), Slovenia (art. 160).

l'evoluzione del parlamentarismo inglese e la previsione del raccordo fiduciario fra parlamento e governo⁴³.

In merito ai procedimenti di accusa contro i capi dello Stato e gli alti funzionari, gli ordinamenti qui in esame non hanno guardato al modello politico di impronta statunitense. Negli Stati Uniti, per l'organo a cui spetta il giudizio (il senato, presieduto dal *chief justice* della corte suprema), per la procedura adottata (lasciata alla discrezionalità della camera alta) e per le sanzioni irrogabili (limitate alla destituzione), il modello trae ispirazione dall'istituto inglese. Esso diverge dalle ricostruzioni di natura giuridico-penale prevalenti in Europa continentale. La configurazione di tipo giurisdizionale trova il suo archetipo storico nella corte *ad hoc* prevista in Francia dopo la rivoluzione⁴⁴, a cui deve aggiungersi l'esperienza dello *Staatsgerichtshof*, il tribunale di Stato previsto nell'Impero asburgico, competente a giudicare sulle responsabilità costituzionali dei ministri⁴⁵. In tale quadro, l'affidamento ai tribunali costituzionali della decisione sulla colpevolezza e sulla relativa sanzione si rinviene in numerosi paesi dell'area indagata⁴⁶. Altri ordinamenti, pure prevedendo il coinvolgimento dell'organo di giustizia costituzionale, rimettono la decisione definitiva al parlamento. A modesto avviso di chi scrive, ne discende un modello di procedimento di accusa che si potrebbe definire misto, al crocevia fra quello politico e quello

⁴³ Sulle radici storiche dell'istituto, si rinvia alle considerazioni di C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, CEDAM, Padova, 1973, p. 100 e ss.; T.F. Giupponi, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 57 e ss.; M. Oliviero, *L'impeachment. Dalle origini inglesi all'esperienza degli Stati Uniti d'America*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 15 e ss.; G. Lombardi, *Note in tema di giustizia penale costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1979, p. 20 e ss.

⁴⁴ Sui modelli politico e giurisdizionale nella configurazione dei procedimenti di accusa contro i capi dello Stato, v. T.F. Giupponi, *op. cit.*, p. 288 e ss.

⁴⁵ Cfr. M. Olivetti, *op. cit.*, p. 35.

⁴⁶ I paesi che hanno accolto il modello giurisdizionale di giustizia penale coinvolgendo le rispettive corti costituzionali nella procedura sono Albania (artt. 90 e 131, lett. f, cost.), Bulgaria (art. 149, c. 8, cost.), Croazia (art. 129, c. 7, cost.), Georgia (artt. 63 e 75 cost.), Macedonia (art. 87, c. 3, cost.), Montenegro (art. 149, c. 4, cost.), Repubblica ceca (art. 65, c. 2 e c. 3, cost.), Serbia (art. 118, c. 3, cost.), Slovacchia (art. 129, c. 5, cost.), Slovenia (artt. 109 e 119 cost.), Ungheria (art. 13 cost.).

giurisdizionale. Le commistioni si notano nella fase procedurale, di tipo giurisdizionale, laddove l'intervento delle corti costituzionali può andare dalla valutazione sui capi di accusa alla certificazione del rispetto delle procedure previste da parte degli organi coinvolti nella fase investigativa; e nella fase conclusiva, di tipo prettamente politico, dove la destituzione può svincolarsi dal giudizio positivo o negativo dei giudici e viene rimessa all'alea del voto della maggioranza⁴⁷.

Con la consacrazione del principio di divisione dei poteri e l'avvento del costituzionalismo, ardua è stata la ricerca per comporre, con una soluzione giurisdizionale offerta da un organo neutrale ritenuto *super partes*, i conflitti che insorgono fra organi di rilevanza costituzionale, sottraendoli a uno sbocco politico⁴⁸. L'attribuzione a organi giudiziari della ricomposizione di tali controversie divenne scontata solo nel secondo dopoguerra, talvolta fondendosi nel disposto costituzionale dedicato all'arbitrato nei conflitti intersoggettivi, come avviene negli ordinamenti italiano e tedesco. Proprio dalla tradizione germanisticistica ottocentesca giunge l'archetipo dell'istituto, lì palesandosi la necessità di prevedere un organo di natura politico-giurisdizionale per dirimere le eventuali controversie fra poteri al vertice delle istituzioni. Indi, nella costituzione di Weimar del 1919, il giudizio sui conflitti interorganici venne affidato al tribunale costituzionale⁴⁹. Oggidì l'istituto in esame si rinviene in numerosi ordinamenti dell'Europa centrale e orientale⁵⁰.

IV. IL RILIEVO GIURISPRUDENZIALE DELLE FUNZIONI SUSSIDIARIE

⁴⁷ I paesi che hanno accolto il modello misto di giustizia penale, coinvolgendo con debite varianti le rispettive corti costituzionali nella procedura, sono Armenia (artt. 57 e 100, c. 5, cost.), Azerbaigian (art. 107 cost.), Kazakistan (art. 42, c. 2, cost.), Kosovo (art. 113, c. 6, cost.), Lituania (artt. 86, c. 2, e 105, n. 4, cost.), Moldavia (art. 135, c. 1, lett. f, cost.), Romania (art. 95 cost.), Russia (art. 93, c. 1, cost.), Tagikistan (art. 72 cost.), Ucraina (artt. 111, u. c., e 151, c. 2, cost.).

⁴⁸ Sull'attuale accettazione di risoluzioni giurisdizionali per risolvere i conflitti che sovente hanno implicazioni politiche, dovuta al prestigio di cui godono i tribunali costituzionali, v. L. Martín-Retortillo Baquer, *Riflessioni generali sul principio della separazione dei poteri*, in L. Luatti (a cura di), *L'equilibrio tra i poteri nei moderni ordinamenti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 16 e s.

A dispetto dell'ampia previsione delle funzioni sussidiarie, la giurisprudenza sul punto è alquanto limitata, salvo alcuni casi relativi a controlli elettorali, come si evince dalla tavola sinottica (fig. 1). La tabella comprende i giudizi sui controlli delle elezioni presidenziali, delle elezioni parlamentari e di altri organi elettivi, i giudizi sui partiti politici e su altre organizzazioni, i giudizi sulla messa in stato di accusa del capo dello Stato e di alti funzionari, la risoluzione delle controversie fra organi costituzionali.

Fig. 1

Ordinamenti	Controllo elezioni presidenz.	Controllo elez. parlam./ altri organi	Controllo partiti e associaz.	Giustizia penale costituzionale	Conflitti fra organi costituzionali
Albania	N.D.	N.D.	0	0	1
Armenia	6	39	0	0	X
Azerbaigian	2	14	X	0	2
Bosnia-Erzegovina	X	X	X	X	0
Bulgaria	0	2	2	0	1
Croazia	X	205	5	0	0
Georgia	X	N.D.	0	0	0
Kazakistan	0	0	X	0	X
Kosovo	X	0	X	1	0
Lituania	1	9	X	3	X

⁴⁹ Si v. J. Luther, *Idee e storie di giustizia costituzionale nell'Ottocento*, Giappichelli, Torino, 1990, p. 68 e ss.; S. Grassi, voce *Conflitti costituzionali*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. VIII, UTET, Torino, 1989, p. 365. Diversamente, la costituzione austriaca non contempla questo istituto, avendo preferito demandare all'arbitrato della corte costituzionale i conflitti fra autorità giurisdizionali e autorità amministrative (e la risoluzione fra autorità amministrative del *Bund* e dei *Länder*, e fra giudici ordinari e altri giudici), fino ad allora risolti dal tribunale dell'Impero (*Reichsgericht*). Cfr. M. Olivetti, *op. cit.*, p. 33 e s., 76 e s. Tale tipologia di conflitti è contemplata pure in alcuni ordinamenti dell'ex Jugoslavia, per l'impronta lasciata dalla precedente corte costituzionale federale del 1963. In particolare, in Serbia e Montenegro si prevedono solo questo tipo di conflitti e non controversie fra organi al vertice delle istituzioni, disciplinate rispettivamente ex art. 167, c. 2, lett. 1, cost. e 149, c. 5, cost.

⁵⁰ L'istituto è disciplinato nelle costituzioni di Albania (art. 131, lett. d), Azerbaigian (art. 130, c. III, n. 8), Bosnia-Erzegovina (art. VI, c. 3, lett. a), Bulgaria (art. 149, c. 1), Croazia (art. 124, c. 4), Georgia (art. 89, c. 1, lett. b), Kosovo (art. 113, c. 3, n. 1), Macedonia (art. 110, c. 4), Polonia (artt. 189 e 192), Repubblica ceca (art. 87, c. 1, lett. k), Romania (art. 146, lett. e), Russia (art. 125, c. 3, lett. a), Slovenia (art. 160, c. 1, n. 9), Tagikistan (art. 89). È inoltre previsto in Ungheria, all'art. 36 della Legge CLI del 2011 sulla corte costituzionale.

Macedonia	X	X	0	0	0
Moldavia	3	34	0	1	X
Montenegro	X	0	0	0	X
Polonia	X	X	4	X	2
Repubblica ceca	X	10	2	1	5
Romania	248	X	1	3	21
Russia	X	X	X	0	2
Serbia	X	X	3	0	X
Slovacchia	3	484	0	0	X
Slovenia	X	8	5	0	0
Tagikistan	X	X	X	0	0
Ucraina	X	X	X	0	X
Ungheria	X	X	X	0	0

Legenda: X, competenza non prevista; N.D., dato non disponibile.

I dati sono ricavati dalle statistiche riportate da alcune corti e, in maggioranza, dalla ricerca dei casi giurisprudenziali per ciascun ordinamento nei database dei siti web dei tribunali, nella letteratura specializzata e nei rapporti sull'attività degli organi di giustizia costituzionale⁵¹.

Nella tavola sinottica non sono state contemplate le decisioni che, a rigore, dovrebbero ricadere in altre voci e che in alcuni paesi sono invece accorpate con le competenze in analisi. Ciò accade quando il medesimo articolo costituzionale disciplina più funzioni⁵², e nell'ambito della risoluzione dei conflitti interorganici e di quelli fra enti statali. Il problema è particolarmente evidente in Slovenia e Croazia. Qui le controversie fra le corti ordinarie e gli enti della pubblica amministrazione, che danno luogo a un discreto numero di sentenze, sono catalogate assieme ai conflitti fra organi supremi, i quali risultano inesistenti⁵³. Analogamente accade nella Repubblica ceca, dove su quindici decisioni relative a conflitti di attribuzione solo cinque sarebbero riconducibili a organi supremi, mentre le altre

⁵¹ In Albania e in Georgia non sono quantificabili con esattezza le decisioni vertenti sui controlli elettorali presidenziali e parlamentari. Relativamente all'Albania si segnala che nel 2001, nella tornata per il rinnovo dell'organo legislativo, il collegio ricevette dozzine di ricorsi e fu accusato di collusione con il governo da parte delle opposizioni. Gli stessi osservatori internazionali notarono un «elemento di predilezione» verso il partito di maggioranza in alcune decisioni. Cfr. A.A.V.V., *A country-by-country update on constitutional politics in Eastern Europe and the ex-USSR, Albania*, in *East European Const. Rev.*, 4, 2001, in <http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol10num4/constitutionwatch/albania.html>.

riguarderebbero enti territoriali⁵⁴. E non mancano esempi di decisioni relative a organi che, per dettato costituzionale, non potrebbero resistere in giudizio⁵⁵, e di erronee impugnazioni⁵⁶.

Oltre alla circostanza che non sussistano motivi per attivare le funzioni, e alle ipotesi di arresto della procedura prima di giungere in tribunale⁵⁷, tali competenze possono essere offuscate dal sindacato di costituzionalità e dall'opera interpretativa che prescinde da qualsiasi problematica relativa alla legittimità degli atti⁵⁸, soprattutto in tema di decisione sulle attribuzioni degli organi costituzionali e di controllo elettorale. In questi modi, in specie nel decennio successivo

⁵² Ad esempio, nell'ordinamento croato la corte costituzionale delibera, in conformità alla costituzione, sulle responsabilità del presidente della Repubblica (129, c. 7, cost.). Inoltre, ai sensi dell'art. 106 cost. dedicato alle immunità presidenziali, il capo dello Stato non può essere arrestato o indagato per reati penali senza il previo assenso della corte costituzionale (l'assenso non serve nel caso in cui il presidente sia sorpreso nel compimento di un reato passibile di condanna superiore ai cinque anni). Si segnala che nel 2010 la costituzione è stata emendata, e il precedente art. 105 che disciplinava sia le immunità che le modalità di *impeachment* del presidente è stato modificato e ora è scorporato in due articoli (105 e 106). Nel motore di ricerca della corte croata, risulta che gli unici tre casi trattati finora dal collegio riguardano accuse penali e non la violazione della costituzione. In un primo caso, la corte fu investita di una richiesta della corte municipale di Zagabria per sottoporre a procedimento penale Stjepan Mesić, che nelle more dell'incarico presidenziale godeva dell'immunità. Il collegio respinse la richiesta (causa U-VIII/2465/2001, resa il 30 aprile 2003). Sempre Mesić fu il protagonista della seconda decisione del tribunale, che respinse la richiesta della corte municipale di Zagabria (causa U-VIII/2910/2005, resa l'11 gennaio 2006). Infine, il collegio respinse la richiesta di procedimento penale per diffamazione contro l'attuale presidente in carica, Ivo Josipovic (causa U-VIII74556/2010, resa il 30 marzo 2011).

⁵³ In Slovenia la corte costituzionale ha il compito di risolvere i conflitti giurisdizionali fra l'assemblea nazionale, il presidente della Repubblica e il governo. Nella fattispecie, il ricorrente ha la facoltà di adire la corte entro novanta giorni dal momento in cui la sua sfera di attribuzioni sia stata invasa da altro organo. Oltre che per invasione, il conflitto può insorgere per omissione, nell'ipotesi in cui gli organi neghino di essere competenti in materia. Spetta al collegio decidere quale sia l'organo competente e invalidare l'eventuale atto illegittimo (art. 160, c. 1, p.to 9, cost.; e art. 61 della legge sulla corte costituzionale). Le cause trattate dalla corte non riguardano però gli organi succitati, bensì le controversie sorte fra tribunali ordinari e altre autorità statali (ex art. 160, c. 1, p.to 8, cost.) e fra lo Stato e le comunità locali (ex art. 160, c. 1, p.to 7, cost.). Cfr. A. Mavcic, *Disputes regarding the competences between the State powers before the Constitutional Court - International Experience*, Council of Europe, Report CDL-JU (2005)066, 2006, p. 7, in [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2005\)066-e; National report prepared for the XVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts by the Constitutional Court of the Republic of Slovenia, 2011, p. 8 ss., in http://www.confconstco.org/reports/rep-xv/SLOVENIA%20eng.pdf](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2005)066-e; National report prepared for the XVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts by the Constitutional Court of the Republic of Slovenia, 2011, p. 8 ss., in http://www.confconstco.org/reports/rep-xv/SLOVENIA%20eng.pdf).

In Croazia, dove la corte costituzionale è competente a conoscere dei conflitti di competenza fra legislativo, esecutivo e giudiziario (art. 125, c. 4, cost.), le decisioni (soprattutto rigetti) che ricadono alla voce conflitti giurisdizionali (catalogate con il codice U-IV) riguardano gli uffici della pubblica amministrazione e i tribunali ordinari, e non i vertici delle istituzioni. Dal 1990 al 2012 si registrano 64 ricorsi. La statistica è reperibile all'url <http://www.usud.hr/uploads/Statistical%20information%20-%20Period%20from%201990%20-%2031%20December%202012.pdf>.

⁵⁴ I casi più importanti di conflitti fra poteri sono segnalati nel *National report prepared for the XVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts by the Constitutional Court of the Czech Republic*, 2011, p. 14, in <http://www.confconstco.org/reports/rep-xv/CEHIA%20eng.pdf>; e v. *infra*, § VIII.

alla transizione, l'attività delle corti è stata fondamentale nel risolvere i conflitti fra organi supremi⁵⁹.

A mero titolo esemplificativo⁶⁰, si segnala che in Lituania la prima e molto discussa sentenza della corte in tema di questioni politiche e principio di separazione dei poteri fu resa il 10 gennaio 1998, relativa ai poteri del presidente della Repubblica in merito alla nomina del governo⁶¹. Nei primi anni della sua istituzione, il tribunale russo si occupò in varie occasioni di limitare i poteri presidenziali e di definire meglio quelli del parlamento e del governo nell'ambito del sindacato

55 L'esperienza dell'Azerbaijan è singolare. Ai sensi dell'art. 130, c. III, n. 8, cost., la corte azera giudica sulle controversie relative alla divisione delle competenze fra legislativo, esecutivo e giudiziario; il conflitto può essere sollevato dal presidente della Repubblica, il parlamento, l'esecutivo, la corte suprema, il procuratore generale, il parlamento della Repubblica autonoma di Nakhichevan. I due soli casi che si registrano scaturirono entrambi da invasioni competenziali del governatore della capitale Baku rispetto al potere legislativo e rispetto al potere esecutivo, determinando la dichiarazione di annullamento delle ordinanze impugnate (rispettivamente, decisione del 16 febbraio 1999, promossa dalla corte suprema; e decisione del 2 marzo 2000, promossa dal procuratore generale. V. *National report prepared for the XVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts by the Constitutional Court of the Republic of Azerbaijan*, 2011, p. 5 e s., in <http://www.confconstco.org/reports/rep-xv/AZERBAIJAN%20eng.pdf>). Da notare che il collegio effettuò il controllo per violazione del principio di separazione dei poteri senza considerare che gli atti del governatore della capitale non sarebbero riconducibili a un organo di rango costituzionale. Si segnala poi che la costituzione, pur prevedendo un assetto decentrato, garante dell'autonomia della Repubblica di Nakhichevan, non contempla l'eventualità di conflitti di competenza fra i livelli territoriali risolvibili dalla corte costituzionale.

56 A ulteriore riprova delle difficoltà incontrate dagli organi costituzionali a definire i contorni di questo istituto, si segnala una decisione della corte kosovara del 2011. Su promovimento del governo, riguardante le immunità dei deputati, del capo dello Stato e dei ministri, il collegio statui facendo correttamente appello all'art. 93, c. 10, cost., che consente all'esecutivo di rivolgere istanze alla corte senza limiti temporali, anziché al disposto che disciplina i conflitti fra parlamento, presidente della Repubblica e governo (ex art. 113, c. 3, nr. 1, cost.), citato nel ricorso. La sentenza KO 98/11 è reperibile all'url http://www.gjk-ks.org/repository/docs/KO98-11_ANG_AKTGJYKIM.pdf.

57 Ad esempio, i tentativi di *impeachment* dei presidenti della Repubblica di Slovenia, Bulgaria, Russia, su cui v. *infra*, note 123 e 124.

58 L'interpretazione autoritativa o autentica della costituzione su richiesta di determinati organi è una competenza che si rinviene in molti paesi dell'area post-comunista (Slovacchia, Ungheria, Bulgaria, Albania, Moldavia, Russia, Ucraina, Kazakistan, Azerbaijan) e occupa una parte non trascurabile dell'operato dei tribunali.

sulle leggi⁶². Quanto alle pronunce derivanti dall'attività ermeneutica, la corte slovacca nel 1993 statui che il presidente della Repubblica non è obbligato a rimuovere un membro del governo a seguito della mozione del primo ministro⁶³. In Ungheria si distingue la decisione nr. 48/1991 sull'interpretazione delle disposizioni relative alle competenze del presidente quale capo delle forze armate, da esercitarsi in accordo con il governo e il parlamento⁶⁴. Nell'ordinamento bulgaro, due decisioni rese nel 1994 e nel 1995 avrebbero definito con esattezza i poteri degli organi legislativo ed

59 In argomento si v. M. Ganino, *Le transizioni costituzionali nell'Europa orientale*, in S. Gambino (a cura di), *op. cit.*, p. 75; A. Di Gregorio, *Forme di governo e transizione democratica nell'Europa post-socialista*, in L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk (a cura di), *Il Pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Università di Trento, Trento, 2010, p. 11 e ss.; P. Giangaspero, *La forma di governo della Repubblica slovacca tra normativa costituzionale ed esperienza di concreta applicazione*, in S. Bartole, P. Grilli di Cortona (a cura di), *op. cit.*, p. 140 e s.

60 Ulteriori casi sono ricordati da A. Di Gregorio, *Forme di governo e transizione democratica nell'Europa post-socialista*, *cit.*, p. 35 e s.

61 Oggetto della decisione era se il governo, pur godendo della fiducia del parlamento, dovesse «restituire i poteri al presidente della Repubblica» neo eletto, ex art. 92, c. 4, cost. (riprendendo la tradizione francese della III Repubblica, ove erano previste le dimissioni di cortesia, come ricorda la corte), nonostante l'art. 101 che disciplina le cause di dimissioni del governo non contemplasse tale ipotesi, essendo incentrato sulle cause di perdita della fiducia. Il collegio statui che i due istituti non sono identici, e che la restituzione dei poteri al presidente non comporta le dimissioni del governo, rappresentando invece un momento di verifica della sussistenza del rapporto fiduciario. V. A. Krupavičius, *Semi-presidentialism in Lithuania: origins, development and challenges*, in R. Elgie, S. Moestrup (eds.), *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester University Press, Manchester, 2008, p. 71 e s.; K. Lapinskas, *Judicial Review of "Political Questions" in Lithuania*, 2007, p. 4, in <http://www.enelsyn.gr/papers/w5/Paper%20by%20Kestutis%20Lapinskas.pdf>. La sentenza è reperibile all'url <http://www.lrkt.lt/dokumentai/1998/n8a0110a.htm>.

62 Cfr. A. Di Gregorio, *La giustizia costituzionale in Russia*, *cit.*, p. 93 e ss.

63 E nel 2009 la corte decise che la nomina dei più alti dirigenti statali (nella fattispecie il vice governatore della Banca nazionale) è un potere spettante al presidente della Repubblica e non è di mera ratifica di decisioni provenienti dal governo e dal parlamento. Gli estratti della sent. I. ÚS 39/93 del 2 giugno 1993 e della sent. ÚS 14/06 del 23 settembre 2009 sono reperibili all'url <http://portal.concourt.sk/pages/viewpage.action?pagelD=3605942>. In ordine al principio di divisione dei poteri, v. anche la sentenza relativa ai rapporti parlamento-magistratura del 1995, PL. ÚS 16/95.

esecutivo tanto da prevenire, a detta degli esperti, qualsiasi ulteriore conflitto⁶⁵.

Con riferimento al secondo profilo, la democrazia e la salvaguardia delle istituzioni da tentazioni autoritarie si preservano innanzi tutto garantendo le libere elezioni e la conformità del processo elettorale ai precetti di rango superprimario. Al vaglio della legislazione di settore che si espleta nel giudizio di costituzionalità, sia preventivo⁶⁶ che successivo⁶⁷, si può assommare un intervento che discende dall'attività interpretativa⁶⁸. Oltre a ciò, in svariati ordinamenti si riscontra l'affidamento alle corti di ulteriori forme di controllo, come la verifica sui requisiti dei candidati e il giudizio sul contenzioso relativo alle operazioni elettorali. Laddove previste,

64 Nella decisione la corte individuò quattro tipologie di funzioni presidenziali. La prima tipologia attiene alle funzioni presidenziali che richiedono la decisione favorevole di altri organi, che si estrinseca negli atti controfirmati dal primo ministro o dai ministri. La seconda tipologia riguarda le funzioni in cui il presidente attiva un procedimento che sarà portato a conclusione da altri organi. Il terzo tipo di funzioni è relativo alle decisioni politiche autonome del presidente, come lo scioglimento anticipato del parlamento. L'ultima classe riguarda le decisioni che sono prese in autonomia dal capo dello Stato entro un certo limite di tempo, nel quale il presidente è libero di decidere come usare tale potestà (es. la data per le elezioni). Cfr. M. Dezsó, B. Somody, B. Vissy, *Head of State*, in M. Dezsó (ed.), *Constitutional Law in Hungary*, Kluwer, The Netherlands, 2010, p. 105 e ss.; G. Halmi, *The Hungarian Approach to Constitutional Review: The End of Activism? The First Decade of the Hungarian Constitutional Court*, in W. Sadurski (ed.), *Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*, Kluwer, The Hague, 2002, p. 198; *National report prepared for the XVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts by the Constitutional Court of Hungary*, 2011, p. 7, in <http://www.confconstco.org/reports/rep-xv/HUNGARY%20eng.pdf>. La decisione è reperibile all'url [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-1991-s-002?fn=document-frameset.htm&f=templates\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-1991-s-002?fn=document-frameset.htm&f=templates$3.0).

65 In questo senso si esprime una candidata all'incarico di giudice costituzionale, T.P. Varbanova, *Vision on the interpretative role and practice of the Constitutional Court*, 2012, in http://www.parliament.bg/en/cc_candidates/4. Il 95% dei casi decisi dalla Corte bulgara riguardano l'interpretazione costituzionale e il controllo di costituzionalità degli atti parlamentari e dei decreti presidenziali. Cfr. E. Tanchev, M. Belov, *Republic of Bulgaria*, in J.F. Constantijn, A.J.M. Kortmann, W. Voermans (eds.), *Constitutional Law EU Members: Bulgaria, Romania: the 2007 Enlargement*, Kluwer, The Netherlands, 2008, p. 1-84.

66 Come in Ungheria, dove nella sent. nr. 1 del 7 gennaio 2013 la corte statui l'incostituzionalità delle disposizioni relative al registro centrale dei votanti (la corte venne adita dal presidente della Repubblica, rifiutatosi di firmare la nuova legge elettorale del 2012 la quale consente a tutti i cittadini ungheresi, indipendentemente dallo Stato di residenza, di votare per il rinnovo del parlamento). Inoltre, nell'ultima decisione del 2012 (sent. nr. 45/2012), i giudici dichiararono incostituzionali alcune norme contenute nella costituzione riformata nel 2011, fra le quali l'emendamento che disciplina il registro centrale dei votanti. Cfr. R. Uitz, *The Return of the Hungarian Constitutional Court*, 2013, in *Verfassungsblog*, in <http://www.verfassungsblog.de/de/the-return-of-the-hungarian-constitutional-court/#.UVfmR6KGFDA>.

possono però rimanere istituti silenti. La corte bulgara ha finora statuito in tema di elezioni presidenziali esclusivamente in via ermeneutica. In un caso risalente al 1996 essa chiarì che solo i cittadini bulgari per nascita possono candidarsi e, in un caso del 2001, negò all'erede al trono, Simeone II, vissuto a lungo in esilio, la partecipazione alle elezioni presidenziali per difetto del requisito della residenza⁶⁹. E si dà pure il caso di passi indietro, come in Georgia. Qui con la revisione costituzionale del 2005 si è modificata la disposizione relativa al controllo elettorale affidato al giudice delle leggi. Ora la possibilità di adire la corte è ristretta ai soli casi in cui nel ricorso si sostenga anche l'incostituzionalità delle norme sulla disciplina elettorale (relativa al presidente della Repubblica, ai parlamentari e ai referendum)⁷⁰.

⁶⁷ Come in Kosovo, dove si segnala che la neo istituita corte costituzionale si è già occupata della legittimità costituzionale dell'elezione presidenziale. Nel 2011 il collegio dichiarò incostituzionale la procedura seguita per l'elezione parlamentare del capo dello Stato in quanto vi era un unico candidato alla carica di primo cittadino, in contrasto con l'art. 86 cost. che, a garanzia delle opposizioni, prescrive più di una candidatura. In subordine, l'elezione sarebbe stata dichiarata incostituzionale per il mancato raggiungimento del *quorum* previsto. La sentenza nr. KO 29/11 è reperibile all'url http://www.gjk-ks.org/repository/docs/ko_29_11_agj_om_ang.pdf.

⁶⁸ Nell'ordinamento ucraino la corte costituzionale rende interpretazione ufficiale della costituzione e delle leggi, ai sensi dell'art. 150, p.to 2, cost. Per questa via il collegio intervenne nei primi anni della sua istituzione sull'incompatibilità del mandato dei deputati e sulla definizione dei risultati elettorali a livello di circoscrizioni plurinominali. Cfr. P. Martinenko, *Compétences de la Cour constitutionnelle: modèle ukrainien*, in G. de Vergottini (a cura di), *Giustizia costituzionale e sviluppo democratico nei paesi dell'Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 37. Anche il tribunale costituzionale polacco ebbe modo di statuire sulla costituzionalità delle leggi elettorali appena approvate in via interpretativa. Il riferimento alla decisione del 16 giugno 1993, W 4/93, si trova in L. Garlicki, *Pologne*, in *Ann. int. just. const.*, 1993, p. 595.

⁶⁹ L'art. 93, c. 2, cost., appositamente introdotto per impedire a Simeone di candidarsi, prevede che siano eleggibili tutti i cittadini che abbiano raggiunto i quaranta anni di età e che siano nati in Bulgaria, residenti nel paese nei cinque anni precedenti l'elezione. D. Smilov, *Bulgaria*, in G. Mesežnikov, O. Gyárfásová, D. Smilov (eds.), *Populist Politics and Liberal Democracy in Central and Eastern Europe*, Institute for Public Affairs, Bratislava, 2008, p. 15 e s. V. altresì K. Manov, *L'expérience de la Cour constitutionnelle de Bulgarie*, in ACCPUF, *Le rôle et le fonctionnement des Cours constitutionnelles en période électorale*, Bulletin n. 5, vol. 2, 2005, p. 63 e s., in <http://www.accpuf.org/images/pdf/publications/bulletins/b5/tome2/Bulletin5-TII-Ch3.pdf>.

⁷⁰ Si v. J. Khetsuriani, *The Authority of the Constitutional Court of Georgia over Issues of the Constitutionality of Referendum and Elections*, p. 49 e s., in <http://constcourt.ge/files/SJ-eng.pdf>.

V. LA CASISTICA SULLE ELEZIONI PRESIDENZIALI E PARLAMENTARI

Nell'ambito dei controlli sulle elezioni presidenziali, le corti costituzionali maggiormente impegnate sono quelle romena e armena.

In Romania è previsto che la corte costituzionale controlli l'osservanza della procedura per le elezioni del presidente della Repubblica e che confermi i risultati. Più precisamente, il tribunale ha competenza a decidere sull'eleggibilità dei candidati; a risolvere le contestazioni relative alla registrazione o alla non registrazione della candidatura; a decidere sugli impedimenti posti a un partito o a una formazione politica o a un candidato a svolgere la campagna elettorale; a esaminare le contestazioni sui risultati e, se necessario, a decidere sull'organizzazione del secondo turno di ballottaggio indicando i candidati e il giorno del voto. Sono abilitati ad adire la corte i candidati alla carica presidenziale, i partiti e i gruppi politici⁷¹. Attualmente risultano inoltrati alla corte ben 248 ricorsi⁷². Si sono così chiariti i requisiti per l'eleggibilità e il fatto che l'annullamento delle elezioni dipende dalla dimensione e dalla rilevanza delle irregolarità. In tre casi si è giunti a decisioni di accoglimento, una nel 2000, dove si operò un controllo indiretto della costituzionalità della legge elettorale, e due nel 2009, relativi all'ostruzionismo durante la campagna elettorale da parte dei mass media, dove si predisposero rimedi effettivi⁷³.

In Armenia la corte costituzionale risolve le controversie che insorgono da decisioni adottate in merito alle elezioni presidenziali. I candidati alla carica di primo cittadino possono adire il tribunale entro sette giorni dalla dichiarazione del risultato di voto. Il collegio decide

⁷¹ Art. 146, lett. f, cost.; art. 38 legge sulla corte cost. Cfr. ACCPUF, *Le rôle et le fonctionnement des Cours constitutionnelles en période électorale*, cit., p. 156.

⁷² Per la precisione, 43 ricorsi nel 1992, 77 nel 1996, 70 nel 2000, 53 nel 2004 e 34 nel 2009. La statistica è

⁷³ OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission Romania Presidential Election 2009*, p. 7, in <http://www.osce.org/odihr/elections/romania/40209>; E. Tanasescu, *Roumanie*, in *Ann. int. just. const.*, 2004, p.

entro dieci giorni⁷⁴. In aggiunta, i giudici hanno il compito di dichiarare se gli ostacoli alla campagna elettorale dei candidati presidenziali siano insormontabili, o di rimuovere tali ostacoli. Il ricorso del candidato deve essere promosso non più tardi di otto giorni prima della data fissata per le elezioni, e la decisione deve essere resa entro quattro giorni⁷⁵. Nelle cause relative ai risultati elettorali la corte può lasciare invariata la decisione della commissione elettorale o annullarla (e dichiarare invalidi i risultati; stabilire chi è stato eletto; dichiarare le elezioni non svolte; fissare una seconda votazione)⁷⁶. Nel 1996 venne sollevato un ricorso da parte di due candidati che contestavano il risultato elettorale. La corte, pur riconoscendo l'impatto negativo della normativa di settore nelle fasi elettorali a causa di carenze e omissioni, nonché le discrepanze nella verifica dei voti in alcune circoscrizioni, negò l'annullamento del risultato elettorale⁷⁷. In concomitanza con le elezioni del 2003 si registrarono due reclami. In un caso, un candidato escluso dal ballottaggio fece ricorso per presunte violazioni del codice elettorale, non considerate rilevanti dai giudici⁷⁸. Il secondo reclamo fu promosso dal candidato perdente al ballottaggio, sostenendo che lo svolgimento delle fasi elettorali e il risultato finale fossero stati inficiati da violazioni del

⁷⁴ Art. 100, c. 3, nr. 1, cost.; art. 101, c. 9, cost.; art. 74, c. 1 e 3, e c. 16, legge sulla corte cost.

⁷⁵ Art. 100, c. 4, cost.; art. 75 legge sulla corte cost. La disposizione sugli ostacoli che rendono impossibile la partecipazione del candidato al procedimento elettorale per ragioni indipendenti dalla sua volontà (ex art. 75 della legge sulla corte cost.) è di ispirazione francese, come ricordato dalla corte stessa. Nel 2008 un candidato presentò un'istanza sostenendo l'uso strumentale della propaganda radiotelevisiva. Il collegio ritenne di non dovere dichiarare l'insormontabilità di tali ostacoli alla sua campagna elettorale. Sent. 11 febbraio 2008, DCC - 734, reperibile all'url <http://www.concourt.am/english/decisions/common/index.htm>.

⁷⁶ Art. 74, c. 14, legge corte cost.

⁷⁷ Sent. 22 novembre 1996, DCC - 26.

⁷⁸ Sent. 24 marzo 2003, DCC - 408.

codice elettorale. I giudici riconobbero che le violazioni nel procedimento elettorale erano tali da essere incompatibili con lo sviluppo democratico del paese, e in contrasto con l'art. 21 della Dichiarazione universale dei diritti umani, l'art. 3 del protocollo nr. 1 della Convenzione europea dei diritti umani e l'art. 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Tenuto conto delle violazioni accertate in numerosi collegi elettorali, e dopo avere di conseguenza diminuito il numero di voti spettanti al candidato vincente in tali collegi, non avvantaggiando comunque il secondo arrivato, la corte decise di mantenere inalterato il risultato definitivo di voto⁷⁹.

Quanto all'esportazione dall'area germanofona del controllo sulle elezioni generali affidato ai giudici costituzionali, la verifica elettorale può andare dal riscontro della regolarità delle procedure di voto al vaglio delle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei parlamentari. Per le aperture nell'accesso alla corte (Croazia, Slovacchia, Moldavia, Armenia) o viceversa per le restrizioni (Bulgaria, Lituania), si segnalano i seguenti casi⁸⁰.

⁷⁹ Sent. 16 aprile 2003, DCC - 412. Si segnala poi che nel 2008 due candidati inoltrarono un reclamo mettendo in discussione la decisione nr. 24-A della commissione elettorale centrale, relativa al risultato per il seggio presidenziale, minato da violazioni di legge, riportate anche dagli osservatori internazionali. La corte, sulla base dei resoconti dei tre livelli di commissioni elettorali, non rinvenne gli estremi per invalidare il voto (sent. 8 marzo 2008, DCC - 736). Il 14 marzo 2013 la corte statui sulla validità delle elezioni tenutesi in febbraio, già confermate in primo grado dalla commissione centrale elettorale, sulla base di un ricorso per presunti brogli presentato da due candidati. Si v. *Decision 2013: Highest Court upholds Sargsyan victory*, in *ArmeniaNow.com*, in http://www.armenianow.com/vote_2013/44461/armvote13_constitutional_court_decision_raffi_hovannisian_se_rzh_sargsyan.

⁸⁰ Meritano un breve cenno le esperienze di Repubblica ceca e Azerbaigian. Nella Repubblica ceca la corte costituzionale giudica «sul rimedio correttivo contro una decisione riguardante la verifica delle elezioni del deputato o del senatore» (art. 87, c. 1, lett. e, cost.). Essa decide anche «in caso di dubbi sulla perdita dell'eleggibilità e sulle incompatibilità nello svolgimento delle funzioni del deputato o del senatore ai sensi dell'art. 25» (art. 87, c. 1, lett. f, cost.). Il coinvolgimento del giudice delle leggi avviene in seconda istanza, avverso le decisioni dei tribunali amministrativi. Cfr. F. Rinaldi, M. Rinaldi, *Esperienze dell'Europa Orientale*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), *op. cit.*, p. 298 e ss. Con la sent. I. ÚS 526/98 del 18 febbraio 1999, il collegio, dopo avere sottolineato che questo tipo di intervento non rileva tanto sul piano della tutela dei diritti costituzionalmente garantiti quanto sul piano dell'affidabilità del processo elettorale democratico, statui la regolarità delle elezioni di un senatore. Anche in una successiva sentenza, Pl. ÚS 73/04 del 26 gennaio 2005, la corte certificò la regolarità delle elezioni di un senatore. Cfr. J. Malenovsky, *L'expérience de la Cour constitutionnelle tchèque*, in ACCPUF, *Le rôle et le fonctionnement des Cours constitutionnelles en période électorale*, cit., p. 79 e ss.; M. Podhrazky, *A comparative analysis of the bodies in charge of electoral supervision, especially the judicial ones – The Czech case*, in Venice Commission, *Supervising electoral processes*, Strasbourg, Council of Europe Publ., 2010, p. 75 e ss., in [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-STD\(2010\)048-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-STD(2010)048-e.pdf).

In Azerbaigian la numerosità delle decisioni di convalida delle elezioni parlamentari rese finora dalla corte si deve alle elezioni suppletive in alcuni collegi elettorali (decisioni del: 29.11.10; 05.06.06; 01.12.05; 07.05.02; 04.12.01 (due decisioni); 22.01.01; 22.11.00; 11.06.99; 26.02.99 (due decisioni); 19.08.98; **10.08.98; 10.08.98**).

La corte costituzionale croata ha il compito di controllare la costituzionalità e la legalità delle elezioni, nonché di decidere sui reclami elettorali che non ricadono nella giurisdizione dei tribunali. Nella seconda ipotesi, essa agisce in veste di corte d'appello riguardo alle decisioni della competente commissione elettorale; possono promuovere il ricorso partiti politici, candidati, non meno di cento elettori o non meno del 5% dei votanti in un collegio, entro 48 ore dalla decisione della commissione elettorale. La corte è tenuta a statuire entro 48 ore e la sua decisione preclude l'esercizio del diritto di promuovere un ricorso costituzionale⁸¹. La gamma di soggetti abilitati ad adire l'organo fa sì che il numero dei reclami sia cospicuo (attualmente 205, catalogati con il codice U-VIIA), quantunque nella quasi totalità essi non vengano accolti⁸².

In Slovacchia la corte costituzionale decide del ricorso contro la decisione di verifica o di rigetto della verifica del mandato parlamentare e decide della costituzionalità e legalità delle elezioni del consiglio nazionale della Repubblica slovacca, delle elezioni degli organi dell'autogoverno territoriale e delle elezioni del parlamento europeo. I soggetti abilitati a promuovere il ricorso sono numerosi: non meno di un quinto dei componenti del consiglio nazionale, il presidente della Repubblica, il governo, ogni tribunale che debba decidere in merito, il procuratore generale, un partito politico che abbiano partecipato all'elezione, il 10% degli aventi diritto al voto di un collegio elettorale, il candidato che abbia ottenuto almeno il 10% di voti in un collegio. Può inoltre promuovere un ricorso contro il risultato delle elezioni al parlamento nazionale, al parlamento europeo e all'organo di autogoverno locale il candidato rivale che abbia ottenuto almeno il 10% di voti, e il 10% degli elettori in un collegio elettorale rilevante. La corte può dichiarare non valide le

⁸¹ Art. 129, c. 10, cost.; artt. 87, u.c., e 91 della legge sulla corte costituzionale.

⁸² Per ciò che concerne le decisioni della corte costituzionale relative alla costituzionalità e alla legalità delle elezioni e dei referendum, segnate dal codice U-VII, risultano essere 68. Gli estratti delle decisioni sono reperibili all'url [http://www.usud.hr/default.aspx?Show=pregled_prema_oznakama_\(signaturama\)_ustavnosudskih_predmeta&m1=23&m2=80&Lang=en](http://www.usud.hr/default.aspx?Show=pregled_prema_oznakama_(signaturama)_ustavnosudskih_predmeta&m1=23&m2=80&Lang=en). In argomento, v. M. Rinaldi, *Croazia*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Pennicino (a cura di), *op. cit.*, p. 313 e s.

elezioni, annullare i risultati contestati, annullare la decisione della commissione elettorale e proclamare la persona regolarmente eletta, rigettare il ricorso⁸³. Il numero complessivo di controversie è piuttosto elevato, se si considerano anche le elezioni regionali, comunali e al parlamento europeo⁸⁴. Relativamente alle elezioni generali, nel 1994 la corte chiarì che il suo potere di dichiarare nulle le elezioni non si estende a tutte le violazioni della legge elettorale, bensì solo a quelle gravi, serie o molteplici⁸⁵, e che l'ambito di controllo non prevede il vaglio delle firme necessarie per la candidatura al seggio parlamentare⁸⁶.

La corte costituzionale moldava è incaricata di confermare i risultati delle elezioni parlamentari e di giudicare sulla validità del mandato. Ogni parlamentare può inoltrare un ricorso al collegio, il quale decide sulla base della documentazione prodotta dalla commissione elettorale centrale⁸⁷. In casi di conferma dei risultati elettorali, la corte decide con sentenza; nelle altre ipotesi interviene rendendo un parere consultivo⁸⁸, come in merito alla legalità delle

⁸³ Art. 129, c. 1 e 2, cost.; artt. 59 e 63 della legge sull'organizzazione della corte costituzionale.

⁸⁴ Con riguardo alle controversie sulle elezioni generali, si registrano 10 ricorsi nel 1994, 5 nel 1998, 2 nel 2002, 7 nel 2006, 6 nel 2012. Mentre le decisioni sulle elezioni regionali sono sporadiche (due ricorsi nel 2001, tre nel 2005, quattro nel 2009), le istanze relative alle elezioni comunali sono molto numerose. Si registrano 54 casi nel 1994, 64 nel 1998, 52 nel 2002, 140 nel 2006, 134 nel 2010. Quanto alle elezioni al parlamento europeo, nel 2004 non sono pervenuti ricorsi, e uno solo nel 2009. La statistica è reperibile in slovacco all'url <http://portal.concourt.sk/pages/viewpage.action?pageId=11698489>.

⁸⁵ Decisione ÚS 19/94, il cui sunto è reperibile nel database CODICES della Commissione di Venezia.

⁸⁶ Decisione ÚS 16/94. Si segnala che nel 1999, con decisione ÚS 10/99, la corte dichiarò la violazione da parte della commissione elettorale centrale dell'art. 26 cost. e dell'art. 10 della Convenzione europea sui diritti umani, relativi al diritto di informazione. I sunti delle decisioni sono reperibili nel database CODICES.

⁸⁷ Art. 135, c. 1, lett. e, cost.; art. 4, lett. e, legge sulla corte cost.; art. 38, c. 1 e c. 2, codice giurisdizionale costituz.

fasi procedurali, dove si segnalano cinque pareri⁸⁹. Quanto alla competenza sulla validità dei mandati (che si estende anche alla certificazione della nomina dei candidati supplenti in caso di vacanza di seggi), si registrano ventotto istanze pervenute dalla commissione elettorale centrale dal 2005 (anno in cui venne introdotta la competenza nella legge attuativa della corte) a oggi, tutte positivamente ratificate dal collegio⁹⁰. Nel 2010 la corte rese poi una decisione disponendo il riconteggio dei voti in tutti i seggi per il sospetto di brogli⁹¹.

La corte costituzionale armena risolve tutte le controversie che insorgono da decisioni adottate con riferimento alle elezioni dei deputati. Possono adire il collegio entro sette giorni dalla proclamazione dei risultati i candidati al seggio parlamentare nell'ambito del sistema maggioritario, e i partiti politici e le associazioni politiche per i risultati elettorali con applicazione del sistema proporzionale. La corte decide entro quindici giorni dal ricorso in casi di elezione con sistema proporzionale, ed entro un mese sulle elezioni con sistema maggioritario⁹². Come previsto per le elezioni presidenziali, i giudici possono lasciare invariata la decisione della commissione elettorale o annullarla. Dall'anno di istituzione della corte nel 1996 a oggi si contano trentanove ricorsi⁹³. Nel 1999 si dichiararono nulli i risultati in due collegi a causa di violazioni di

⁸⁸ Artt. 62 e 63, codice giurisdizionale costituz.

⁸⁹ Pareri nr. 2 del 2001; nr. 1 del 2005; nr. 1 del 2009; nr. 3 del 2009 (a distanza di pochi mesi i moldavi tornarono alle urne in quanto il parlamento venne sciolto per non essere riuscito a eleggere il capo dello Stato); nr. 5 del 2010. Le decisioni della corte sono reperibili all'url <http://www.constcourt.md/ccdocs.php?l=ro>.

⁹⁰ Decisioni nr. 6/2005; 9/2005; 13/2005; 14/2005; 19/2005; 22/2005; 4/2006; 9/2006; 19/2006; 7/2007; 31/2007; 5/2008; 19/2008; 7/2009; 14/2009; 19/2009; 2/2010; 8/2010; 19/2010; 31/2010; 4/2011; 9/2011; 10/2011; 16/2011; 20/2011; 26/2011; 29/2011; 16/2012.

⁹¹ Decisione nr. 5 del 2010 sul riconteggio dei voti espressi nelle elezioni parlamentari del 28 novembre

⁹² Art. 100, c. 3, nr. 1, cost.; art. 74, c. 2 e 3, e c. 17 e 18, legge sulla corte cost.

legge riscontrate in tutte le fasi del procedimento elettorale⁹⁴, del pari avvenne in un caso nel 2000⁹⁵. Nel 2002 la corte invalidò le elezioni suppletive svoltesi in un collegio dove già nel 1999 si erano rinvenute gravi violazioni del codice elettorale⁹⁶. Pure nella tornata del 2003, a causa dei brogli accertati, il collegio dichiarò nulle le elezioni in due collegi⁹⁷.

In Bulgaria la corte costituzionale giudica sui ricorsi inerenti alla legalità delle elezioni all'assemblea nazionale e statuisce in merito alle ineleggibilità e alle incompatibilità dei parlamentari. Le istanze possono essere rivolte solo da determinati organi o soggetti, ossia un quinto dei parlamentari, il capo dello Stato, il consiglio dei ministri, la corte suprema d'appello, la corte suprema amministrativa e il procuratore generale⁹⁸. Questo significa che un partito politico o un candidato devono avere l'appoggio di uno di tali organi/soggetti per ricorrere entro sette giorni dalla convalida del voto all'apposita commissione elettorale, ed entro quindici giorni alla corte costituzionale. La corte europea per i diritti umani statuì nel 2009 che tale procedura non garantisce un rimedio giudiziario effettivo⁹⁹. Fino

⁹³ Otto ricorsi nel 1999, tre nel 2000, uno nel 2002, sedici ricorsi nel 2003, due nel 2007, sette nel 2012, e un ricorso deciso nel 2013.

⁹⁴ Sentt. 21 giugno, DCC - 159 e 22 giugno, DCC - 161.

⁹⁵ Sent. 20 giugno, DCC - 236.

⁹⁶ Sent. 29 giugno, DCC - 367.

⁹⁷ Sentt. 16 giugno, DCC - 425 e 1° luglio, DCC - 434.

⁹⁸ Artt. 149, c. 1, n. 7, e 150 cost.; art. 12, n. 9, della legge sulla corte costituzionale.

⁹⁹ Corte edu, caso *Petkov and others v. Bulgaria*, n. 77568/01, 178/02, 505/02, dell'11 giugno 2009. Venice Commission, OSCE/ODIHR, *Joint Opinion on the Electoral Code of Bulgaria*, 21 giugno 2011, p. 18, in <http://www.osce.org/odihr/80841>.

al 2009 non si registrarono casi di intervento del tribunale in merito ai risultati elettorali. Su promovimento del procuratore generale, la corte rese una sentenza nel 2009 (decisione nr. 8) relativa all'erronea inversione del risultato elettorale fra due partiti effettuata dalla commissione elettorale centrale, riassegnando i seggi in base al risultato del ricomputo dei voti. Anche nella decisione nr. 2 del 2010 la corte rinvenne un errore nel risultato elettorale, tale da imporre alla commissione preposta di assegnare diversamente i seggi¹⁰⁰.

In Lituania la corte costituzionale decide sulle violazioni delle leggi elettorali durante le elezioni dei componenti del *Seimas*; soltanto il capo dello Stato è competente a sollevare il ricorso con apposito decreto, un filtro all'accesso grazie al quale a oggi si contano solo nove istanze pervenute al collegio¹⁰¹. Con le parole utilizzate dalla corte nel 1996, nel suo primo caso deciso in merito alla presunta violazione della legge elettorale nella tornata di rinnovo dell'assemblea legislativa, «una delle fondamentali caratteristiche di uno Stato democratico è costituita da elezioni democratiche delle istituzioni rappresentative»¹⁰². La decisione più significativa risale al novembre 2012, allorquando il collegio statuì la violazione della normativa elettorale per compravendita di voti, rovesciando la decisione della commissione centrale elettorale¹⁰³.

¹⁰⁰ Venice Commission, *Bullettin 2009/3*, p. 489, in <http://www.venice.coe.int/site/Bulletin/B2009-3-e.pdf>; E.I. Mihailova, *Vision on the interpretative role and practice of the Constitutional Court*, 2012, in http://www.parliament.bg/en/cc_candidates/3.

¹⁰¹ Art. 105, c. 3, n. 1, cost.; art. 92 regol. corte cost.

¹⁰² Cfr. F. Fede, *La giurisdizione costituzionale nelle repubbliche europee della ex Unione sovietica*, CEDAM, Padova, 2001, p. 50. La sentenza del 23 novembre 1996 è reperibile all'url <http://www.lrkt.lt/dokumentai/1996/i6a1123a.htm>.

¹⁰³ Caso nr. 15/2012-16/2012 del 12 novembre 2012, reperibile sul sito della corte.

VI. I GIUDIZI SULLA COSTITUZIONALITÀ DI PARTITI POLITICI E DI ALTRE ORGANIZZAZIONI

Nell'ambito dei controlli sui partiti politici e su altre organizzazioni appaiono interessanti i casi di Slovenia, Bulgaria, Polonia, Repubblica ceca e Serbia¹⁰⁴. Essi permettono di evidenziare problemi procedurali e di delimitazione dell'ambito di competenza delle corti (Slovenia) e le tensioni etniche e nazionalistiche che connotano l'area (Bulgaria, Polonia, Repubblica ceca, Serbia). Va qui precisato che nella Repubblica ceca (e pure in Slovacchia, dove non si segnalano decisioni al riguardo) l'intervento del tribunale costituzionale è posto a tutela dei partiti e non a presidio dell'ordinamento, potendo essi adire la corte avverso decisioni di scioglimento o altre decisioni prese dalle autorità pubbliche.

In Slovenia si affida alla corte costituzionale il compito di giudicare sulla costituzionalità degli atti e delle attività dei partiti politici. Chiunque può inoltrare una istanza, indicando gli atti o le circostanze fattuali relative alle attività incostituzionali di un partito. La corte può decidere di dichiarare invalido l'atto; proibire le attività incostituzionali; ordinare la cancellazione del partito dal registro dei

¹⁰⁴ Fra i casi sporadici di controlli sulla costituzionalità dei partiti si segnala un ricorso in Romania, pervenuto nel 1993, nel quale i giudici restituirono gli atti al parlamento per la produzione delle prove e il riesame. Così nella statistica delle cause trattate dalla corte, in http://www.ccr.ro/statistics/pdf/en/activ10_12.pdf.

Si segnala inoltre che con la revisione costituzionale del 1992 l'ordinamento russo introdusse la funzione di verifica della costituzionalità dei partiti politici, compito poi soppresso nel 1994. Nell'interludio la corte fu chiamata a intervenire su quello che venne definito il «processo del secolo». Adita per sindacare la legittimità dell'editto di Eltsin nr. 169 del 1991 sull'attività del PCUS e del Partito comunista della RSFRS, essa ritenne ammissibile il caso, sebbene senza chiarire poi la vera natura giuridica del partito e censurando solo gli organi dirigenti ma non le strutture di base, considerate organizzazioni sociali non partecipanti alle decisioni prese dal vertice. Grazie a questa decisione il Partito comunista si poté ricostituire (sent. del 30 novembre 1992). Cfr. A. Di Gregorio, *La giustizia costituzionale in Russia*, cit., p. 90 e s., 107 e ss. Successivamente, la magistratura ordinaria negò la registrazione del partito cristiano democratico e del partito repubblicano rispettivamente nel 2004 e nel 2007, mentre nel 2005 la corte suprema rovesciò la decisione emessa dal tribunale di primo grado sulla messa al bando del partito bolscevico nazionale. Cfr. A.K. Bourne, *Democratization and the illegalization of political parties in Europe*, in *Democratization*, 6, 2012, p. 1068 e s.; N. Abdullaev, *Ban on National Bolshevik Party Overturned*, in *RussiaProfile.org*, 2005, in <http://russiaprofile.org/politics/a12.html>.

In altri ordinamenti lo scioglimento o la sospensione dei partiti avviene per decisione della magistratura ordinaria o degli organi di governo. In Armenia, nel 1995, poco prima che la costituzione di stampo sovietico venisse sostituita da quella attualmente in vigore, il presidente della Repubblica emanò un decreto per proibire le attività dell'*Armenian Revolutionary Federation*, decisione confermata dalla corte suprema. Cfr. Writenet, *Armenia: After the 1996 Presidential Elections, 1 March 1997*, in <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6a6c014.html>. In Moldavia, nel 2002 il governo sanzionò con il divieto di attività per un mese un partito politico. Il caso giunse davanti alla corte europea dei diritti umani, che diede ragione al ricorrente riconoscendo la violazione dell'art. 11 Cedu sulla libertà di riunione e associazione. Caso *Christian Democratic People's Party v. Moldova*, nr. 28793/02, reperibile all'url <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-72346>.

partiti politici¹⁰⁵. Nel 1996 una richiesta non fu accolta per difetto dei requisiti del richiedente e per la vaghezza delle presunte attività incostituzionali del partito sotto accusa, e un'altra venne rigettata per non avere indicato le presunte attività incostituzionali. Ancora, in una terza decisione la corte specificò che la sua competenza si estende sin dal giorno della fondazione del partito, e non a decorrere dalla sua registrazione¹⁰⁶. Nel 1998 il collegio ribadì la sua competenza in materia, escludendo che l'ente incaricato della registrazione dei partiti potesse effettuare un riscontro sulla costituzionalità dei programmi¹⁰⁷. Nel 1999 la corte riaffermò la competenza a conoscere della incostituzionalità e non della illegalità degli atti e delle attività dei partiti politici, rigettando la richiesta pervenuta¹⁰⁸.

In Bulgaria alla corte costituzionale spetta il compito di giudicare sulla costituzionalità dei partiti politici e delle associazioni. Possono adire la corte un quinto dei parlamentari, il capo dello Stato, il consiglio dei ministri, la corte suprema d'appello, la corte suprema amministrativa e il procuratore generale¹⁰⁹. Nel 1992 il collegio non raggiunse per un voto la maggioranza dei sette voti richiesti per dichiarare lo scioglimento di un partito turco, il Movimento per i diritti e le libertà, presunto antisistema per il divieto di formare partiti etnici

105 Art. 160 cost.; art. 68 legge sulla corte cost.

106 Rispettivamente, ordinanza U-I-115/96 del 13 giugno 1996; ordinanza U-I-165/94 del 6 giugno 1996; decisione Up-239/96 del 5 marzo 1996.

107 Decisione Up-301/96, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 13/98.

108 Ordinanza U-I-37/97 del 5 marzo 1999. Cfr. A. Mavcic, *Le rôle de la Cour constitutionnelle slovène dans le domaine des partis politiques*, in ACCPUF, *Le statut, le financement et le rôle des partis politiques: un enjeu de la démocratie*, Bulletin n. 6, 2006, p. 47 e ss., in <http://www.accpuf.org/images/pdf/publications/bulletins/b6/tome1/Bulletin6-TI-Ch1.5-Slovenie.pdf>.

109 Artt. 149, c. 1, n. 5, cost.; art. 17 del regolamento sulla corte costituzionale.

e religiosi¹¹⁰. Successivamente, con sentenza nr. 1 del 29 febbraio 2000, la corte statui l'incostituzionalità e il conseguente scioglimento di un partito macedone. La decisione era fondata sul pericolo per l'integrità statale rappresentato dal partito, avente fra i suoi scopi quello di formare uno Stato macedone indipendente, per secessione della regione Pirin dalla Bulgaria. La corte europea per i diritti umani, adita nel merito, statui nel 2005 che lo scioglimento del partito era in contrasto con l'art. 11 Cedu sulla libertà di associazione¹¹¹.

Nell'ordinamento polacco il tribunale costituzionale decide sulla conformità alla costituzione dei fini e delle attività dei partiti politici. Abilitati ad adire il collegio sono il presidente della Repubblica, i presidenti dei due rami del parlamento, il presidente del consiglio dei ministri, 50 deputati, 30 senatori, il presidente della corte suprema, il presidente della suprema corte amministrativa, il procuratore generale, il presidente della suprema camera di controllo, il commissario per i diritti umani¹¹². Attualmente si registrano quattro ricorsi. Il primo caso risale al 2000, nel quale vennero giudicate conformi a costituzione le clausole dello statuto di un partito politico e furono indicati i criteri per considerare democratiche le strutture di partito¹¹³. Nel 2007 il presidente dell'assemblea parlamentare adì la corte ritenendo incostituzionale la pratica del partito Samoobrona di fare sottoscrivere ai propri deputati una lettera di dimissioni in bianco,

¹¹⁰ Ex art. 149, c. 1, cost. Decisione nr. 4 del 21 aprile 1992. Cfr. V.I. Ganev, *History, Politics, and the Constitution: Ethnic Conflict and Constitutional Adjudication in Postcommunist Bulgaria*, in *Slavic Review*, 1, 2004, p. 66 e ss.; G. Brunner, *Development of a Constitutional Judiciary in Eastern Europe*, in *Rev. Central and East European Law*, 6, 1992, p. 543.

¹¹¹ Corte edu, caso *United Macedonian Organisation Ilinden - PIRIN and Others v. Bulgaria*, n. 59489/00, del 20 ottobre 2005. Dopo questa decisione, il diniego della ri-registrazione del partito per tre volte di seguito sfociò in un altro giudizio davanti alla corte di Strasburgo. Con sentenza del 2011, la corte europea non ravvisò gli estremi per dichiarare la violazione dell'art. 11 cedu. Corte edu, caso *United Macedonian Organisation Ilinden - PIRIN and Others v. Bulgaria (No. 2)*, n. 41561/07 e n. 20972/08, del 18 ottobre 2011.

¹¹² Artt. 188, c. 4, e 191, c. 1, cost.

¹¹³ L. Garlicki, *Pologne*, in *Ann. int. just. const.*, 2000, p. 858.

da usarsi nel caso di abbandono del partito o del gruppo parlamentare. A causa dello scioglimento dell'assemblea, e dunque della fine dell'incarico di presidente del *Sejm* da parte del ricorrente, il tribunale convenne che non ci fosse più il presupposto per decidere sul caso¹¹⁴. La questione venne successivamente riproposta: con decisione resa nel 2010 il collegio statui che la pratica non era conforme a costituzione, senza però dichiarare lo scioglimento del partito¹¹⁵. Nel 2011 la corte venne investita di una questione relativa alla conformità costituzionale dei simboli e dei programmi di un partito nazionalista, stabilendo che non c'erano prove a sufficienza per decidere nel merito¹¹⁶.

Nella Repubblica ceca la corte costituzionale è chiamata a decidere se la decisione di scioglimento di un partito politico o altre decisioni riguardanti le attività di un partito politico siano conformi alle leggi costituzionali o ad altre leggi. Un partito politico può adire il collegio, in via di ricorso costituzionale diretto, entro trenta giorni dalla decisione¹¹⁷. In merito, si segnala un caso risolto dalla corte costituzionale nel 2001, relativo alla conferma della decisione del ministro degli affari interni di rifiutare la registrazione del Partito liberale. In seguito, la corte europea per i diritti umani riconobbe la violazione dell'art. 11 Cedu sulla libertà di associazione, dando ragione al fondatore del partito e smentendo le decisioni delle istituzioni ceche¹¹⁸. Nel 2010 il giudice delle leggi rigettò le argomentazioni del disciolto Partito dei lavoratori, che aveva istituito organizzazioni paramilitari neonaziste responsabili di crimini violenti,

114 L. Garlicki, *Pologne*, in *Ann. int. just. const.*, 2007, p. 874, nt. 3.

115 L. Garlicki, *Pologne*, in *Ann. int. just. const.*, 2010, p. 740 e ss.

116 Caso Pp 1/2010, del 6 aprile 2011.

117 Art. 87, c. 1, lett. j, cost.; art. 73, c. 2, legge sulla corte cost.

118 Corte edu, caso *Linkov v. République Tchèque*, n. 10504/03, del 7 dicembre 2006.

in specie contro individui di etnia rom, confermando la decisione di scioglimento presa dalla corte suprema amministrativa¹¹⁹.

L'ordinamento serbo affida al tribunale costituzionale il compito di decidere sullo scioglimento di partiti, sindacati, associazioni, comunità religiose¹²⁰. A differenza della precedente costituzione, quella vigente dal 2006 non indica i motivi che possono condurre a tale decisione, eccezion fatta per le comunità religiose. L'art. 44, u.c., cost. specifica che una comunità religiosa può essere sciolta solo se le sue attività violano il diritto alla vita, il diritto alla salute mentale e fisica, i diritti dei fanciulli, il diritto all'integrità personale e familiare, l'ordine e la sicurezza pubblica, o se incita all'intolleranza religiosa, nazionale o razziale. Il collegio è investito della questione dal governo, dal procuratore generale o dall'autorità incaricata di registrare tali organizzazioni le quali, qualora la corte ne proibisca le attività, sono cancellate dal pubblico registro dalla data della sentenza¹²¹. Il collegio è intervenuto sul tema in tre occasioni. Nel primo caso, deciso nel 2011, si mise al bando il Fronte nazionale, organizzazione segreta con finalità antitetiche alla costituzione. Nel secondo caso, risolto sempre nel 2011, la corte respinse il ricorso del pubblico ministero per lo scioglimento di quindici associazioni estremiste per il difetto dei requisiti procedurali. Nel terzo caso, deciso nel 2012, si dichiarò lo scioglimento del Movimento patriottico Obraz, associazione di cittadini che fomentava l'odio razziale e religioso¹²².

119 Sent. Pl. ÚS 13/10, del 27 maggio 2010. Cfr. M. Mareš, *Czech Militant Democracy in Action: Dissolution of the Workers' Party and the Wider Context of This Act*, in *East European Politics and Societies*, 26, 2012, p. 33 e ss.

120 Art. 167, c. 3, cost.

121 Artt. 80 e 81 della legge sulla corte costituzionale.

122 Rispettivamente causa VIIIU-171/2008; causa VIIIU-279/2009; causa VIIIU-249/2009. Le decisioni sono reperibili sul sito della corte costituzionale, all'url <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/102/sr-Latn-CS/>.

VII. LE DECISIONI RELATIVE ALLA GIUSTIZIA PENALE COSTITUZIONALE

Fra gli ordinamenti che hanno accolto il modello giurisdizionale di giustizia penale costituzionale, è recentemente intervenuta sul punto la corte della Repubblica ceca¹²³. Fra gli ordinamenti che hanno accolto il modello misto di giustizia penale costituzionale, appaiono degne di nota le esperienze di Romania, Lituania e Kosovo¹²⁴.

Nella Repubblica ceca spetta alla camera alta (a maggioranza dei tre quinti dei componenti), con il consenso della camera dei deputati (a maggioranza dei tre quinti dei componenti), presentare un'accusa contro il presidente dinanzi al giudice delle leggi, in caso di tradimento, grave violazione della costituzione o di altra componente dell'ordine costituzionale. Se la camera bassa non si esprime entro tre mesi dalla richiesta del senato, il consenso si considera non dato.

¹²³ Mentre in Slovenia e in Bulgaria i tentativi di *impeachment* si sono arrestati in parlamento. In Slovenia l'intervento del giudice delle leggi si configura ai sensi dell'art. 109 cost. nei confronti del presidente della Repubblica per violazione della costituzione o per gravi violazioni di legge, e ai sensi dell'art. 119 cost. nei confronti del primo ministro e dei ministri per violazione della costituzione e delle leggi compiuta nello svolgimento delle loro funzioni. In entrambe le ipotesi spetta all'assemblea nazionale rimettere la questione alla corte costituzionale, con decisione presa a maggioranza assoluta. Tre tentativi, tutti falliti, di promuovere un giudizio davanti alla corte si ebbero nel 1994, nel 1998 e nel 2010. I primi due nei confronti del premier Janez Drnovšek, e il terzo contro il presidente *Danilo Türk*. Cfr. D. Lusa, *L'impeachment è una cosa seria*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 2010, in <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Slovenia/L-impeachment-e-una-cosa-seria>; Slovenian Press Agency, *Impeachment - Test for the Government*, 1998, in <http://www.sta.si/vest.php?s=a&id=341549>.

In Bulgaria la corte costituzionale ha il compito di giudicare sulla messa in stato di accusa del presidente e del vice presidente su richiesta dell'assemblea nazionale, la cui mozione deve essere approvata dai due terzi dei parlamentari (art. 149, c. 8, cost.). Nel 2010 venne presentata una richiesta di *impeachment* contro il presidente Georgi Purvanov, che non raggiunse il *quorum* previsto per sei voti. P. Kostadinov, *Bulgarian President speaks out after his impeachment saga*, in *The Sofia Echo*, 1.4.2010, in http://sofiaecho.com/2010/04/01/882205_bulgarian-president-speaks-out-after-his-impeachment-saga.

¹²⁴ Mentre in Russia la *Duma* tentò di mettere in stato di accusa contro il presidente Eltsin nel 1999 (dopo che già nel 1993 e nel 1995 si era ventilata l'ipotesi dell'*impeachment* nei suoi confronti), senza però raggiungere il *quorum* dei due terzi dei componenti della camera bassa (ex art. 93 cost.), per soli sette voti. Cfr. A.A.V.V., *Constitutional Watch, Russia*, in *East Eur. Const. Rev.*, 3, 1999, in <http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol8num3/constitutionwatch/russia.html>.

Quanto alla Moldavia, in merito alle cause di sospensione (art. 90 cost.) e destituzione per gravi reati (art. 89 cost.) del presidente della Repubblica interviene la corte costituzionale rendendo pareri consultivi (art. 135, c. 1, lett. f, cost., e dell'art. 63, lett. c, della legge sul codice costituzionale giurisdizionale nr. 502-XIII del 1995). (Si segnala solo un parere nel quale si prese atto delle dimissioni del presidente Voronin nel 2009. L'*avis* nr. 4 del 17 settembre 2009 è reperibile sul sito della corte, all'url <http://www.constcourt.md>.) Non risultano casi trattati dal collegio sul punto, salvo una decisione di rigetto di una istanza di interpretazione dell'art. 89 cost. (decisione nr. 37b del 23 giugno 1998), ove i giudici ebbero modo di sottolineare che la decisione finale spetta esclusivamente al parlamento.

La corte costituzionale può statuire la perdita dell'ufficio e l'ineleggibilità a quell'incarico (art. 65, c. 2 e 3, cost.). Tale disposizione, novellata rispetto all'originaria, è entrata in vigore l'8 marzo 2013. Essa fa seguito alla revisione del 2012 che ha previsto l'elezione diretta del capo dello Stato. La legge sulla corte costituzionale risulta altresì modificata, ora disponendo l'obbligo di continuare il procedimento anche dopo la scadenza del mandato presidenziale (oltre che in caso di dimissioni)¹²⁵. Con sentenza Pl. ÚS 17/13 del 27 marzo 2013, la corte respinse il ricorso presentato il 5 marzo 2013 contro Václav Klaus (il cui mandato cessò il 7 marzo 2013), accusato di alto tradimento¹²⁶. L'archiviazione venne motivata con l'adesione al principio del *favor rei* e applicando al caso di specie la norma ora abrogata, secondo la quale la fine del mandato comporta la chiusura del procedimento¹²⁷.

La Romania conosce sia una configurazione giurisdizionale della giustizia penale costituzionale (l'*impeachment* del capo dello Stato di cui all'art. 96 cost. ove si dispone che, in ipotesi di alto tradimento, egli sia giudicato dall'alta corte di cassazione e giustizia) sia una configurazione mista, più facile da attivare essendo richiesto l'assenso della maggioranza assoluta dei parlamentari per giungere al referendum revocatorio, contro la maggioranza dei due terzi prevista per l'*impeachment*. La revoca per via referendaria del presidente è disposta nell'ipotesi di compimento di gravi violazioni

¹²⁵ Art. 98, c. 3, della Legge sulla corte costituzionale. La legge è reperibile all'url http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/prilohy/Constitutional_court_act.pdf.

¹²⁶ Per la precisione, il presidente era accusato di mancato perfezionamento del procedimento di ratifica della decisione del Consiglio europeo con cui si modificava l'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in relazione al meccanismo di stabilità nell'eurozona (a favore di tale ratifica avevano espresso il proprio consenso entrambe le camere del parlamento); di avere omesso di agire relativamente alla copertura dei posti vacanti di giudice costituzionale; di avere proclamato un'ampia amnistia (che avrebbe riguardato anche i colpevoli di noti casi di corruzione e crimini nella sfera economica); di non avere rispettato una decisione giurisdizionale relativa al ricorso per la nomina a giudice dell'allora candidato giudice Peter Langer; di avere omesso di agire nell'ambito della ratifica del protocollo addizionale alla Carta sociale europea.

¹²⁷ Sul punto, si v. A. Di Gregorio, *Il 27 marzo 2013 la Corte costituzionale ceca ha archiviato il procedimento relativo all'accusa di tradimento nei confronti dell'ex capo dello stato Václav Klaus*, in *DIPEO*, <http://users2.unimi.it/dirpubbesteuropa/2013/04/il-27-marzo-2013-la-corte-costituzionale-ceca-ha-archiviato-il-procedimento-relativo-allaccusa-di-tradimento-nei-confronti-dell'ex-capo-dello-stato-vaclav-klaus/#more-880>.

costituzionali. Tale procedura prevede l'intervento della corte costituzionale¹²⁸. Ai sensi dell'art. 95 cost., la corte è chiamata a rendere un parere obbligatorio ma non vincolante sui capi di imputazione al fine di sospendere dall'incarico il presidente. Le cronache costituzionali romene registrano sinora tre tentativi falliti di dimissionare per via referendaria il capo dello Stato. Nel 1994 si tentò di revocare Ion Iliescu. Dopo il parere consultivo obbligatorio della corte costituzionale, di segno negativo in merito ai capi di accusa, la mozione venne respinta dal parlamento, per cui non si procedette con l'indizione del referendum-revoca¹²⁹. Nel 2007 venne attivato l'*iter* contro Traian Băsescu. Nel parere della corte costituzionale si chiarì la portata dell'espressione «grave violazione della costituzione»¹³⁰. Sulla base dei capi di imputazione addotti, la corte non riscontrò le fattispecie di reato. Il parlamento votò comunque per la sospensione di Băsescu, ma il referendum riconfermò in carica il presidente¹³¹. Nel 2012 si aprì un'altra

128 Anche l'ordinamento slovacco contempla il referendum-revoca del presidente della Repubblica. Qui però non si prevede il coinvolgimento del tribunale costituzionale, analogamente a quanto disposto in Austria e Islanda (e, prima ancora, nella costituzione tedesca del 1919). Per le differenze romene rispetto all'archetipo weimariano e ai suoi attuali omologhi, si consenta il rinvio a S. Baldin, *Il referendum revocatorio del Presidente della Repubblica romena: circolazione e adattamento di un singolare istituto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2008, p. 63 e ss.

129 Per una disamina dei capi di accusa, cfr. V. Giunea, *Limites de la séparation des autorités dans l'État dans la consolidation de l'état de droit*, in *Recherches sur l'histoire des institutions et du droit*, XVI, 1996, p. 12 e ss.

130 Al punto 2 del parere si legge che non ogni tipo di violazione giustifica la sospensione del presidente della Repubblica. Solo i comportamenti che si traducono in gravi violazioni portano a tale esito. La gravità si accerta sulla base dei valori offesi, delle conseguenze dannose sia reali che potenziali, dei mezzi impiegati, del soggetto che compie l'atto e dello scopo che si prefigge. Di conseguenza, sono da considerare gravi violazioni della costituzione quei comportamenti per mezzo dei quali il presidente intralci, anche con omissioni, il funzionamento degli organi pubblici; o sopprima o restringa i diritti e le libertà dei cittadini; o disturbi o intenda sovvertire l'ordine costituzionale; o intraprenda azioni che potrebbero avere analoghe conseguenze. L'*avis consultativ* n. 1 del 5 aprile 2007 si può leggere in lingua inglese sul sito della corte costituzionale: www.ccr.ro.

131 Cfr. E.S. Tănăsescu, *Réussite de la procédure de suspension et échec de la déchéance du Président de Roumanie*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2008, p. 181 e ss.; S. Baldin, *Il referendum revocatorio del Presidente della Repubblica romena: circolazione e adattamento di un singolare istituto*, cit., p. 72 e ss.

procedura contro Băsescu. I giudici, dopo avere offerto una lettura dei capi d'accusa passibile di diverse interpretazioni, rimisero l'intera questione al parlamento, che sospese dall'incarico Băsescu. Il referendum, non avendo raggiunto il *quorum* di partecipazione, venne dichiarato non valido e il presidente fu reintegrato nell'incarico¹³². Dalle ultime esperienze affiora l'irrilevanza del parere non vincolante reso dalla corte, dato che al parlamento non è richiesto un obbligo di motivazione per discostarsi dalla decisione dei giudici. Si manifesta così la natura politica e non giuridica del referendum revocatorio, lasciando intendere che l'insussistenza del requisito della grave violazione costituzionale non sia un ostacolo per l'attivazione della procedura.

In Lituania la caratteristica distintiva dell'istituto in esame è data dal fatto che la decisione di destituzione spetta al parlamento, mentre alla corte costituzionale si affida il compito di giudicare se le azioni del soggetto (lett. membri del parlamento e ufficiali di Stato) contro cui si è aperta la procedura di *impeachment* siano in contrasto con la costituzione¹³³. Il regolamento del *Seimas* specifica che portano alla messa in stato di accusa la violazione della costituzione, il mancato rispetto del giuramento, il compimento di gravi reati. L'*iter* si attiva con il voto favorevole di almeno un quarto dei parlamentari (ossia 35). Sulla base del resoconto della commissione speciale incaricata di verificare la fondatezza delle accuse, e della decisione della corte costituzionale in merito alla violazione di norme costituzionali, il parlamento vota separatamente su ogni capo di imputazione. Se viene raggiunto il *quorum* dei tre quinti dei deputati per almeno uno dei capi di accusa, il soggetto è considerato colpevole. Se l'accusato si dimette prima del voto, la procedura si interrompe¹³⁴. Nel 2004 il parlamento destituì il presidente Rolandas Paksas dopo che la corte

¹³² A differenza della precedente convocazione referendaria, una modifica legislativa impose il doppio *quorum*, sia strutturale che funzionale. L'obbligo del superamento della soglia di partecipazione venne introdotto a ridosso della votazione, dopo uno scontro fra parlamento e governo via modifica legislativa e via ordinanza d'urgenza, finito con una discutibile decisione di costituzionalità della corte a favore del parlamento. Cfr. S. Baldin, *I referendum arbitrali fra teoria e prassi applicative*, in *federalismi.it*, 2012, p. 13 e s.; D. Bosioc, *Romania: la sospensione del Presidente Traian Băsescu e il referendum revocatorio del 29 luglio 2012*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2013, p. 283 e s.

¹³³ Artt. 86, c. 2, e 105 cost.

lo ebbe riconosciuto colpevole di gravi violazioni costituzionali¹³⁵. Sul punto intervenne poi la corte europea dei diritti umani che, con decisione resa nel 2011, sentenziò che la sanzione dell'incandidabilità a vita al parlamento per il presidente destituito è una misura eccessiva¹³⁶. Altri due casi si verificarono nel 2010, allorquando la corte dichiarò due deputati colpevoli di gravi violazioni costituzionali per avere l'uno permesso all'altro di votare in sua vece. L'assemblea votò per la destituzione di un solo deputato, mentre sul secondo non si raggiunse la maggioranza ed egli rimase in carica¹³⁷.

In Kosovo la corte costituzionale decide sul compimento di gravi violazioni costituzionali da parte del capo dello Stato su istanza di almeno trenta deputati. Se il tribunale giudica colpevole il presidente, l'assemblea può destituirlo se vota in tal senso a maggioranza dei due terzi dei componenti. Nell'istanza inoltrata alla corte devono essere indicati i fatti in contestazione, le disposizioni costituzionali che si presumono violate, le prove a sostegno dell'accusa. L'istanza deve essere promossa entro trenta giorni dalla presunta violazione compiuta dal presidente¹³⁸. Nel 2010 il presidente Fatmir Sejdiu venne giudicato colpevole per avere violato l'art. 88, c. 2, cost., che

134 Artt. 229, 235, 253, 254, 255 regol. *Seimas*.

135 Nella fattispecie abuso di ufficio, violazione di leggi costituzionali e rapporti col crimine organizzato russo. Il primo cittadino aveva concesso illegalmente la cittadinanza a un uomo d'affari indicato come collaboratore dei servizi segreti russi in cambio del suo sostegno finanziario durante la campagna elettorale, e lo aveva avvisato delle indagini nei suoi confronti. Cfr. A. Bozzini, *Lituania: l'impeachment del Presidente Paksas*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2004, p. 1864 e ss.

136 Corte edu, caso *Paksas v. Lithuania*, n. 34932/04, del 6 gennaio 2011. Per un commento si v. L. Trucco, *L'impeachment del Presidente lituano davanti alla Corte di Strasburgo*, in *Quad. cost.*, 2, 2011, p. 431 e ss.

137 Caso n. 32/2010-33/2010, reperibile in <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2010/c101027.htm>. Cfr. E. Kūris, *On the finality of Constitutional Court decisions*, in *Constitutional justice in the new millennium. Almanac 2012*, p. 36 e s., in <http://www.concourt.am/armenian/almanakh/almanac2012/almanac2012.pdf>.

138 Artt. 91, c. 3, e 113, c. 6, cost.; artt. 44 e 45 della legge sulla corte costituzionale.

disciplina le incompatibilità presidenziali. Il disposto prescrive che il primo cittadino non possa esercitare alcuna funzione all'interno di partiti politici, mentre Sejdiu era contemporaneamente leader della Lega democratica del Kosovo, il suo partito di riferimento. Il voto parlamentare sulla destituzione non si tenne per le dimissioni del presidente¹³⁹.

VIII. I GIUDIZI SUI CONFLITTI FRA ORGANI COSTITUZIONALI

La giurisprudenza sui conflitti interorganici è di rilievo marginale, come si evince dalle esperienze di Romania, Polonia, Repubblica ceca, Bulgaria, Albania e Russia.

In Romania, durante la stesura della costituzione vigente dal 1991 ci fu una forte opposizione sull'affidamento di tale competenza alla corte costituzionale, che infine venne stralciata dall'articolo. L'istituto venne poi introdotto con la riforma costituzionale del 2003. Si può adire la corte allorché si tratti di conflitti giuridici di natura costituzionale fra le autorità pubbliche, promossi dal presidente della Repubblica, dai presidenti dei due rami del parlamento, dal primo ministro, dal presidente del consiglio superiore della magistratura¹⁴⁰. A partire dal 2005 la corte è stata investita di ventuno ricorsi, di cui diciassette passati in giudicato¹⁴¹. Tramite le decisioni il collegio ha potuto precisare il significato di conflitto costituzionale e ha indicato le autorità pubbliche fra cui tali controversie possono scaturire in un

¹³⁹ La sentenza KI 47/10 è reperibile in http://www.gjk-ks.org/repository/docs/ki_47_10_eng_2.pdf.

¹⁴⁰ Art. 146, lett. e, cost.; art. 34 legge sulla corte cost. Adita in merito al progetto di revisione costituzionale, la corte dichiarò illegittima la disposizione originaria che faceva riferimento solo a conflitti di competenza fra autorità pubbliche (e non a conflitti giuridici di natura costituzionale) ritenendola troppo vaga e imprecisa. Il rischio palesato era quello di tramutare i giudici delle leggi in arbitri di controversie dal tenore politico. Cfr. E.S. Tănăsescu, *Croniques, Roumanie*, in *Ann. intern. Justice const.*, 2004, p. 784; D.C. Valea, *The competence of the Constitutional Court of Romania to settle the constitutional conflicts between the public authorities*, in *Curentul Juridic*, 42, 2010, p. 96, in http://revcurentjur.ro/arhiva/attachments_201003/recjurid103_8F.pdf.

¹⁴¹ La statistica è reperibile in http://www.ccr.ro/statistics/pdf/en/activ10_12.pdf. <http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/07/12/guest-post-separating-law-and-politics-in-romania/>.

giudizio della corte. Si tratta di conflitti giuridici (ossia non politici), positivi e negativi, relativi a competenze disciplinate in costituzione (non in altre fonti) e che possono determinare uno stallo istituzionale. La controversia può anche scaturire da una diversa interpretazione e applicazione della stessa legge da parte delle autorità, e dalla mancanza di un effettivo dialogo fra gli organi che impedisce un accordo. Le parti in causa devono avere uno *status* costituzionale. Si tratta delle autorità incluse nel Titolo III della costituzione, riconducibili al potere legislativo, esecutivo e giudiziario¹⁴².

L'ordinamento polacco disciplina l'intervento del tribunale costituzionale per risolvere le controversie insorte tra gli organi centrali costituzionali dello Stato garantendo l'accesso al capo dello Stato, ai presidenti dei rispettivi rami del parlamento, al primo ministro, ai presidenti rispettivamente della corte suprema, dell'alta corte amministrativa e della camera suprema di controllo. I conflitti possono essere positivi e negativi, e il tribunale costituzionale può decidere di sospendere gli effetti dell'atto o del fatto in discussione in attesa della pronuncia¹⁴³. Nel corso degli anni si sono registrati solo due ricorsi. Nel 2008 venne promossa un'istanza per sanare i contrasti scaturiti fra il capo dello Stato e il consiglio nazionale della magistratura. Il conflitto era sorto a seguito del rifiuto del presidente di nominare giudici i soggetti indicati dal consiglio nazionale della magistratura, organo incaricato di fare tali proposte di nomina ai sensi dell'art. 179 cost. Il tribunale costituzionale non rese una decisione definitiva a causa di difetti formali nel rispetto della procedura. Colse però l'occasione per sottolineare che non spetta al presidente della Repubblica dare un parere sui giudici, compito affidato all'organo giudiziario¹⁴⁴. Nel 2009 venne presentato un ricorso per risolvere una controversia sorta fra il capo dello Stato e il

¹⁴² *Amplius*, D.C. Valea, *op. cit.*, p. 96 e ss.; E. Tanasescu, *Roumanie*, in *Ann. int. just. const.*, 2005, p. 697 e s.; *Id.*, *Roumanie*, in *Ann. int. just. const.*, 2008, p. 817 e ss.; *Id.*, *Roumanie*, in *Ann. int. just. const.*, 2009, p. 841 e ss.

¹⁴³ Artt. 189 e 192 cost.; artt. 53 e 54 legge sulla corte cost. Cfr. W. Sokolewicz, *Constitutional Tribunal - The Polish Variation of the Judicial Review*, in G. de Vergottini (a cura di), *op. cit.*, p. 11, 16.

¹⁴⁴ Cfr. L. Garlicki, *Pologne*, in *Ann. int. just. const.*, 2008, p. 757 e s.

consiglio dei ministri. Il conflitto era relativo al ruolo della Polonia nell'Unione europea, nel quadro della politica estera e interna (art. 146, c. 1, cost.) e della politica dello Stato (art. 146, c. 2, cost.), che ricadono nell'ambito competenziale del consiglio dei ministri. Con la costituzione del 1997 si sono significativamente ridotte le prerogative presidenziali in ordine alla conduzione della politica estera, per cui la partecipazione del capo dello Stato alle sedute del consiglio europeo è necessaria solo se l'oggetto della riunione verte su questioni relative alla sovranità nazionale, di cui il primo cittadino è garante ai sensi dell'art. 126, c. 2, cost. Più complessi sono invece i rapporti che si instaurano fra il presidente della Repubblica e il presidente del consiglio dei ministri, i quali devono fare appello allo spirito di collaborazione (così lasciando sullo sfondo i dubbi interpretativi sul testo costituzionale)¹⁴⁵.

La corte costituzionale della Repubblica ceca è competente a risolvere le controversie giuridiche sia positive sia negative che possono scaturire fra organi statali. Né nel testo costituzionale né nella legge di attuazione della corte si individuano gli organi statali competenti a promuovere il giudizio e a resistervi. Si precisa però che il ricorso è inammissibile se la competenza a risolverlo è già affidata a un altro organo e se le parti in conflitto sono subordinate al medesimo organo di rango superiore, quest'ultimo allora competente a comporre la lite¹⁴⁶. La potestà della corte è quindi sussidiaria e residuale, esercitabile solo in ipotesi di conflitti che non trovano altra sede di risoluzione. Oltre agli organi che tradizionalmente vengono ricompresi fra quelli supremi (i due rami del parlamento, il capo dello Stato, il governo, la corte costituzionale)¹⁴⁷, la casistica svela che il novero degli abilitati è più ampio, comprendendo pure i singoli

¹⁴⁵ Così L. Garlicki, *Pologne*, in *Ann. int. just. const.*, 2009, p. 797 e ss.; v. altresì M. Granat, *Pologne*, in *Ann. int. just. const.*, 2011, p. 366 e ss.; E. Castorina, P. Policastro, *Il Tribunale costituzionale polacco e il conflitto d'attribuzioni tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, 4, 2009, p. 942 e ss.

¹⁴⁶ Art. 87, c. 1, lett. k, cost.; art. 120, c. 2, lett. a, art. 121 e art. 122 della legge sulla corte costituzionale.

¹⁴⁷ Si v. il *National report prepared for the XVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts by the Constitutional Court of the Czech Republic*, cit., p. 11 e ss.

ministri e le corti ordinarie di vertice. Nella sentenza III. ÚS 299/97, del 29 gennaio 1998, scaturita da un conflitto fra il ministro degli interni e il ministro dell'istruzione sulla competenza a decidere sui ricorsi relativi al reato di uso non autorizzato di titolo accademico, la corte dichiarò che la competenza è del ministro degli interni¹⁴⁸. Nella causa Pl.ÚS 17/06, resa il 12 dicembre 2006, relativa al requisito dell'assenso del presidente della corte suprema per la nomina di un nuovo componente effettuata dal capo dello Stato, il tribunale costituzionale statuí che il consenso è presupposto necessario per procedere alla nomina. Nella successiva sentenza Pl. ÚS 87/06, resa il 12 settembre 2007, riguardante la competenza del capo dello Stato a nominare il vicepresidente della corte suprema, il collegio affermò che la nomina spetta al capo dello Stato sulla base della decisione del ministro della giustizia presa dopo il previo assenso del presidente della corte suprema. In mancanza di tale assenso, la corte annullò la nomina fatta dal capo dello Stato¹⁴⁹.

In Bulgaria, parti nelle controversie interorganiche decise dalla corte costituzionale sono l'assemblea nazionale, il presidente della Repubblica e il consiglio dei ministri. Il ricorso può essere promosso solo dopo una discussione sull'oggetto del conflitto da parte delle istituzioni coinvolte. Qualora un atto sia stato adottato da un organo incompetente, la corte lo dichiara nullo¹⁵⁰. Si tratta di una competenza desueta, registrandosi un solo caso. Nel 1994 la corte rigettò un ricorso promosso dal consiglio dei ministri contro l'assemblea nazionale essendo il conflitto solo virtuale e non reale¹⁵¹.

¹⁴⁸ Cfr. il *National report prepared for the XVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts by the Constitutional Court of the Czech Republic*, cit., p. 14.

¹⁴⁹ Cfr. il *National report prepared for the XVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts by the Constitutional Court of the Czech Republic*, cit., p. 16. Le due cause furono promosse dalla giudice Iva Brožová, rimossa dall'incarico di presidente della corte suprema dal presidente della Repubblica Klaus. I fatti alla base delle controversie, che diedero luogo anche a un giudizio di incostituzionalità della legge sui tribunali e i giudici nella parte in cui disciplinava la rimozione dei giudici affidandola allo stesso organo competente per la nomina, sono riportati da I. Šlosarčík, *Czech Republic 2006-2008: On President, Judges and the Lisbon Treaty*, in *European Public Law*, 1, 2010, p. 13 e ss.

¹⁵⁰ Art. 149, c. 1, n. 3, cost.; art. 17, c. 3, e art. 22, c. 3, della legge sulla corte costituzionale.

L'ordinamento albanese affida alla corte costituzionale il giudizio sui conflitti di attribuzione fra i poteri, sia positivi che negativi, scaturiti da atti e da comportamenti omissivi. Il ricorso deve essere presentato entro sei mesi dall'inizio della controversia. Qualora il conflitto sia sorto da un atto normativo, il collegio giudica la sua costituzionalità o legalità¹⁵². Né la costituzione né la legge di attuazione della corte indicano gli organi abilitati a sollevare un conflitto di competenza. Nell'unica decisione riscontrabile, risalente al 2007, la corte chiarì che le controversie possono scaturire anche fra un organo e parte di esso, come il parlamento da un lato e almeno un quarto dei deputati dall'altro lato¹⁵³.

Nell'ordinamento russo la corte costituzionale è competente a decidere sulle controversie fra gli organi di governo della federazione. Il conflitto è ammissibile se la competenza è statuita in costituzione (ad esclusione dei conflitti di giurisdizione fra le corti) e se la controversia non può essere risolta in altri modi. I conflitti sono positivi e negativi e sono decisi dalla corte costituzionale se la violazione non viene preventivamente rimossa in via conciliativa¹⁵⁴. Si registrano solo due casi ricadenti nell'alveo dei conflitti interorganici. Nella decisione nr. 11-П, del 6 aprile 1998, il collegio statò che il presidente non può rifiutarsi di firmare una legge riapprovata dal parlamento federale con la maggioranza richiesta dalla costituzione. Egli non può inoltre accertare la costituzionalità dei regolamenti parlamentari, bensì solo inoltrare l'istanza alla corte. Anche la

¹⁵¹ Cfr. M.T. Karagiozova-Finkova, *La justice constitutionnelle en Bulgarie*, in M. Verdussen (dir.), *La justice constitutionnelle en Europe centrale*, Bruylant, Bruxelles, 1997, p. 34 e s.

¹⁵² Art. 131, lett. ç, cost.; artt. 54, 55 e 56 della legge sull'organizzazione della corte costituzionale.

¹⁵³ Decisione nr. 20/2007, in *National report prepared for the XVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts by the Constitutional Court of the Republic of Albania*, 2011, p. 5, in <http://www.confconstco.org/reports/rep-xv/ALBANIA%20eng.pdf>.

¹⁵⁴ Art. 125, c. 3, lett. a, cost.; art. 93 legge federale costituzionale sulla corte costituzionale della federazione russa.

successiva decisione nr. 17-П, del 1° dicembre 1999, riguardò un conflitto di competenza fra parlamento e presidente, relativo al potere di emanare un atto di dimissioni temporanee nei confronti del procuratore generale della federazione, sottoposto a procedimento penale. La corte sancì che la competenza è del presidente¹⁵⁵.

IX. ANNOTAZIONI CONCLUSIVE

A corredo dell'indagine suesposta si possono ora svolgere delle brevi considerazioni sull'impiego effettivo delle funzioni ancillari, sulle originalità giuridiche dell'area e sull'opportunità di affidare molteplici compiti ai giudici costituzionali.

Il dato più manifesto emerso dalla ricerca è la constatazione che il ricorso alle funzioni esaminate è irrisorio, in termini quantitativi, rispetto alla copiosa giurisprudenza che discende dai giudizi di costituzionalità. Ciò vale anche per i controlli elettorali, quantunque essi assumano una consistenza significativa in alcuni ordinamenti (Romania, Slovacchia e Croazia in particolare). In merito alla verifica della costituzionalità dei partiti politici e di altre organizzazioni, su quattordici ordinamenti che disciplinano l'istituto, in sette le rispettive corti sono intervenute sul tema e in Bulgaria, Repubblica ceca e Serbia l'accertamento ha portato alla dichiarazione di scioglimento o di diniego della registrazione di partiti e associazioni, evidenziando i problemi nazionalistici e di odio interetnico che connotano l'area. Fenomeni che, tenendo in considerazione l'attività svolta dalla magistratura ordinaria in altri paesi, troverebbero ulteriori conferme. In relazione al giudizio sulla condotta del presidente della Repubblica (e degli alti funzionari), su diciannove ordinamenti che prevedono il coinvolgimento dell'organo di giustizia costituzionale l'analisi svela alcune situazioni in cui l'*iter* di destituzione del capo dello Stato viene inteso come prosecuzione della lotta politica con mezzi giuridici (ad eccezione del caso lituano, dove la destituzione di Paksas fu conseguenza della effettiva dimostrazione del compimento di gravi reati). Questi paesi, ivi compresi quelli dove la procedura di

¹⁵⁵ Si v. E.A. Palygina, *Veto power of the President of Russian Federation: Problems of Implementation*, in <http://www.dvags.ru/download/rio/j2010-1/29+.doc>; A. Di Gregorio, *La giustizia costituzionale in Russia*, cit., p. 248 e s. Le sentenze sono reperibili sul sito della corte russa, all'url <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>.

impeachment si arrestò prima di giungere sul tavolo dei giudici, sono accomunati dall'elezione del presidente in via diretta (tranne il Kosovo). Un dato rivelatorio del fatto che, al di là delle competenze più o meno rilevanti, questa carica non è percepita come arbitro neutrale fra le istituzioni ed è esposta a duri attacchi politici. Infine, i conflitti interorganici risultano essere rarissimi, con l'eccezione della Romania. Ciò non significa che altrove non vi siano frizioni, bensì che trovano altri sbocchi risolutivi, sia politici che giurisdizionali.

La circoscritta giurisprudenza generata mediante le funzioni esaminate si deve anche all'esercizio del controllo di costituzionalità e, laddove prevista, mediante l'attività di interpretazione autoritativa che, come già segnalato, è funzione ben radicata in quest'area. Proprio l'utilizzo del canale ermeneutico può contribuire a spiegare il motivo per cui la competenza a risolvere le controversie fra organi di rango costituzionale è alquanto negletta, riuscendo a prevenire ulteriori ricorsi. L'istituto di matrice tedesca, veicolato in Italia e Spagna e indi ripreso in Europa centrale e orientale, non sembra trovare qui le condizioni adatte per attecchire (ma anche in occidente la sua attivazione rimane quantitativamente molto limitata).

La casistica svela che alla crescita tumultuosa del dato funzionale in costituzione non corrisponde un parallelo e altrettanto cospicuo impiego nella pratica. Il rilievo di tali attribuzioni nell'organizzazione della giustizia costituzionale rimane trascurabile, tanto da non distogliere i giudici dalla loro missione principale, rimanendo sullo sfondo di sistemi delineati essenzialmente per attivare il controllo di costituzionalità. A questo proposito giova sottolineare che i tribunali *ad hoc* possono essere ridotti a simulacri di ciò che dovrebbero rappresentare. Garantire l'indipendenza dei giudici non è impegno di poco conto. E non è neppure scontato che le loro decisioni siano definitive, talvolta stemperandosi nelle previsioni che lasciano

all'organo legislativo l'ultima parola¹⁵⁶. Tutte soluzioni che possono frenare il cambiamento e rallentare il processo di consolidamento democratico. Considerati in diversa prospettiva, i risultati della presente analisi potrebbero supportare ricerche focalizzate sull'andamento dei rapporti fra le corti e le altre istituzioni, sul loro grado di indipendenza dal potere politico, sulla resa di istituti alloctoni importati dai paesi occidentali; più in generale, sulla difesa dell'ordinamento democratico offerta dagli organi di giustizia costituzionale.

** Prof.ssa aggregata, ricercatrice di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Trieste

¹⁵⁶ Come in Lituania per ciò che riguarda la compatibilità dei trattati internazionali, nonché in Polonia fino al 1997 e in Romania fino al 2003 in merito alla rimozione degli atti a seguito di pronunce di incostituzionalità. Cfr. R.R. Ludwikowski, *op. cit.*, p. 75; S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale: da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, cit., p. 199 e s. L'Ungheria sembra ora avere imboccato una strada peculiare con alcune riforme, con effetti di subordinazione della corte alla politica. Il 1° aprile 2013 è entrata in vigore la quarta novella della Legge fondamentale. Ai sensi dell'art. 5 delle disposizioni finali, tutte le decisioni rese dalla corte costituzionale prima dell'entrata in vigore della Legge fondamentale (ossia il 1° gennaio 2012, ex art. 1 delle disposizioni finali) sono annullate. La disposizione non pregiudica gli effetti giuridici prodotti da quelle decisioni. In questo modo, secondo la motivazione offerta dalla commissione per gli affari costituzionali, la corte avrà un margine di manovra più ampio, potendo discostarsi dalle sentenze passate. Inoltre, è fatto divieto alla corte di sindacare la costituzionalità delle leggi costituzionali sotto il profilo sostanziale. Esse potranno essere scrutinate solo per motivi procedurali (C. Preiner, *Il parlamento ungherese approva una controversa modifica alla Legge Fondamentale*, in *DIPEO*, <http://users2.unimi.it/dirpubbesteuropa/2013/03/il-parlamento-ungherese-approva-una-controversa-modifica-alla-legge-fondamentale/>). Si tratta di una soluzione che evidenzia la volontà del legislatore di non lasciarsi imbrigliare dalle decisioni giudiziali, come accaduto con la sentenza di incostituzionalità nr. 45/2012 ricordata *supra*, alla nota 66. Questa novella si colloca nel più ampio contesto di riforme costituzionali vigenti dal 2012, sulle quali si rinvia ai contributi contenuti in G.F. Ferrari (a cura di), *op. cit.*; e P. Kovács, *Hongrie*, in *Ann. int. just. const.*, 2011, p. 281 e ss.