

"Ultima fortezza" e "regole d'ingaggio" nei conflitti interorganici

(nota a Corte costituzionale, sent. 116/2003)

di Roberto Bin*

1. La **sentenza 116/2003** - l'ennesima provocata dalle impavide esternazioni mediatiche dell'on. Sgarbi, lesto poi, in caso di reazione dell'offeso, a cercare eroico rifugio sotto le protettive gonne parlamentari - affronta un problema inedito nell'ambito dei conflitti tra poteri dello Stato, quello delle conseguenze che derivano dal mancato rispetto delle formalità della notificazione.

Chi scrive ha apertamente sostenuto la teoria della residualità del conflitto tra poteri, convinto che la funzione che esso svolge nel sistema non tolleri irrigidimenti concettuali o processuali che impedirebbero di ricorrere al conflitto in mancanza di altri rimedi con i quali assicurare la tutela della legalità costituzionale nei rapporti tra centri di potere: ed ha tratto argomento proprio dal tenore eccezionalmente basso delle formalità processuali, che appare costituire il risvolto necessario della natura residuale dello strumento. L'intero impianto processuale, infatti, presenta tratti indefiniti e indefinibili, che né le leggi né la giurisprudenza della Corte avevano sinora mai chiarito con regole dotate di sufficiente precisione. La stessa eccezionale particolarità di un giudizio il cui *thema* e i cui soggetti sono individuati dal giudice, e in cui l'azione non è vincolata al rispetto di un termine di decadenza, sono caratteristiche che - sommate alle regole sulla rinuncia, sulla costituzione del ricorrente e delle parti, sul valore dei termini per il deposito dei documenti, e alle molte altre - sembrano convergere verso un'unica conclusione: la residualità non sopporta la formalità, né quella concettuale, né, a maggior ragione, quella processuale.

La *ratio* del conflitto è impedire che il gioco politico deformi la complessa architettura costituzionale basata sulla divisione dei poteri. Di fronte a questo interesse, deve cedere ogni tentativo di spostare il conflitto dalle considerazioni di merito alle considerazioni processuali, che sono necessariamente secondarie, dato che non vi sono regole di procedimento inderogabili perché poste a tutela dei diritti delle parti, ma regole, poche regole in verità, derogabili da parte dell'organo decidente, perché subordinate all'interesse affidato alla sua cura. Spetta al giudice del conflitto la costante opera di ridefinizione del campo di applicazione delle regole giuridiche che disciplinano il gioco politico, proprio per evitare che l'architettura costituzionale subisca deformazioni irrimediabili. Si spiegano così le apparenti contraddizioni della disciplina del conflitto: che nasce come giudizio tra parti, ma le cui parti passive sono individuate dal giudice; per instaurare il quale non si pongono termini di decadenza (l'interesse al ricorso può nascere non da un atto o da un comportamento illegittimo, quanto piuttosto dalla rottura della prassi di mediazione politica); in cui la possibilità di una composizione compromissoria dei contrasti è continuamente presente ed in ogni modo incentivata. Tutto ciò è indubbiamente insolito, ma ha una forte coerenza interna ed è perfettamente congruo rispetto al modello "residuale" di conflitto

2. Da questa premessa però non si può derivare la conclusione che nel giudizio per conflitto nessuna formalità e nessun termine possano essere fatti valere. Nel caso deciso dalla Corte con questa sentenza, il ricorrente (il giudice penale che agiva contro la delibera di insindacabilità della Camera) aveva dimenticato di effettuare nei termini le notificazioni prescritte dall'ordinanza con cui la Corte costituzionale aveva dichiarato l'ammissibilità del conflitto, e quindi ripropone "negli identici termini" il precedente ricorso alla Camera: interpreta quindi la proponibilità in ogni tempo del ricorso nel senso che il conflitto può essere risollevato anche se già è stato dichiarato ammissibile dalla Corte ma poi, per fatto imputabile al ricorrente, il giudizio non si è validamente instaurato.

Ed in effetti vi sono precedenti in cui quest'interpretazione estensiva è stata proposta alla Corte. Con tre ordinanze la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibili i ricorsi riproposti dall'autorità giudiziaria a seguito di altrettante decisioni di improcedibilità dei precedenti ricorsi a causa del deposito tardivo degli stessi (**ord. 61/2000**, caso Nuccio; **ord. 62/2000**, caso Previti; **ord. 10/2001**, caso Bossi): l'argomentazione di cliché è stata che "non è previsto alcun termine di decadenza per sollevare un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, per cui *prima facie* non ne appare preclusa la riproposizione, qualora sia stato in precedenza dichiarato improcedibile per tardività del deposito, a condizione che permanga l'interesse a ricorrere". Tuttavia in tutti e tre i casi la Corte ha messo le mani avanti sulla natura meramente "delibatoria" del suo giudizio di ammissibilità, e in nessun caso è poi giunta a pronunciarsi nel merito. Il primo e il terzo caso si sono risolti con dichiarazione di inammissibilità del ricorso per il prevalente motivo della carenza di *petitum* (sent. 31/2002 e sent. 237/2002); il secondo si è risolto con dichiarazione di inammissibilità perché si era pronunciata

sull'insindacabilità la camera sbagliata, dato che nel frattempo Previti aveva cambiato ramo del Parlamento (sent. 30/2002). Quindi la sentenza in commento costituisce la prima pronuncia nel merito della questione e la motivazione si dimostra perfettamente consapevole dell'importanza della circostanza.

La decisione della Corte si basa su una netta distinzione tra la fase di "debole formalizzazione" del processo, che si svolge prima dell'ordinanza di ammissibilità, e la fase di maggior formalizzazione che la segue. La prima fase è dominata dalla natura "preziosamente politico-costituzionale delle controversie da risolvere", che ha persuaso il legislatore "a non prevedere termini per la proposizione del ricorso, per favorire al massimo, al di fuori delle strettoie dei termini di decadenza, la ricerca e la conclusione di intese extragiudiziarie tra gli organi interessati al conflitto". Ma poi, fallite le mediazioni e ufficializzato il conflitto con il ricorso alla Corte, "a formalizzazione di una fase di ammissibilità del conflitto risponde proprio all'esigenza di delimitare il più possibile questo tipo di processo ed i relativi soggetti ed oggetto, così da evitare che il giudizio della Corte possa interferire sulle scelte proprie del "campo politico"". Ciò spiegherebbe perché il legislatore abbia attribuito alla Corte, in sede di deliberazione, "un potere molto ampio di individuazione dei profili soggettivi e di qualificazione del *thema decidendum* del conflitto, tale addirittura da rischiare talvolta di investire gli aspetti di merito della questione". Quello che è stato attribuito alla Corte è "un potere di conformazione del giudizio sul conflitto di attribuzione, che si esprime attraverso la fissazione di regole che necessariamente definiscono la "materia" del conflitto, stabilendo inderogabilmente soggetti e termini per lo svolgimento del processo". Dal momento in cui la Corte emana l'ordinanza di ammissibilità, le parti sono "ingaggiate" e devono rispettare le "regole di ingaggio" - per usare una terminologia sportiva, ma anche militaresca a cui ormai ci siamo purtroppo abituati. Resta un processo a debole formalizzazione, ma è un vero processo, in cui le regole servono a dare certezza: "sussiste invero l'esigenza costituzionale che il giudizio, una volta instaurato, sia concluso in termini certi non rimessi alle parti confliggenti". È come se attraverso l'instaurazione del processo si realizzasse anche un passaggio dalla fluidità dei rapporti politico-istituzionali, alla "certezza e definitività di rapporti" che è necessaria alla garanzia del riparto costituzionale delle attribuzioni.

3. Non mi sembra che la decisione della Corte sia contestabile, anche se il fatto che sia stata preceduta, come ricordato, da vari tentativi di schivare il problema e che ci sia stata una scissione tra il giudice relatore e il redattore sono forse indici delle difficoltà incontrate nel decidere. Né mi sembra che venga intaccata la lettura "residuale" del conflitto. La distinzione tra ciò che avviene prima e ciò che segue l'ordinanza di ammissibilità appare invece persuasiva: sta ai protagonisti agire con tutta l'informalità necessaria a favorire la mediazione politica, ma qualche elemento di certezza e di "durezza" deve necessariamente essere introdotto quando il conflitto sia ufficializzato. Altrimenti il rischio potrebbe essere che anche la pronuncia di ammissibilità divenga un passaggio o uno strumento della lunga trattativa e della latente conflittualità tra le parti, un modo con cui il ricorrente può premere sul resistente, minacciando di farsene forte in un qualsiasi momento futuro. Non c'è dubbio che l'esigenza costituzionale di certezza delle attribuzioni costituzionali rientri a pieno nella *ratio* dello strumento costituito dal giudizio sui conflitti.

Si potrebbe obiettare: forzando il comportamento del ricorrente che, ottenuta la deliberazione di ammissibilità, è tenuto ad adempiere ai tempi processuali, pena la decadenza dal ricorso, si pone a rischio la possibilità che, a seguito dell'ordinanza, si giunga ad un accordo tra le parti in conflitto: ottenuto l'impegno del resistente a desistere dai comportamenti denunciati dal ricorso, e lasciati perciò decorrere i termini della notificazione e del deposito, l'ex ricorrente non potrebbe più far valere la lesione delle proprie attribuzioni nel caso la controparte non rispettasse gli impegni assunti. Ma credo che la via d'uscita ci sarebbe sempre: il fatto che *quel* ricorso non sia più proponibile non mi sembra che impedisca affatto al ricorrente di proporre *nuovi* ricorsi contro la stessa parte qualora ulteriori identici comportamenti fossero da essa tenuti in seguito. Oltretutto vi sarebbe sempre la possibilità di ricorrere per lesioni del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato, qualora la controparte non rispettasse gli impegni assunti al fine di evitare una pronuncia della Corte sfavorevole alle proprie pretese.

Il vero problema di questa sentenza sta altrove, nell'indebolimento degli interessi della parte privata che deriva dall'impossibilità di rimediare ad errori processuali ad essa non imputabili. È davvero impressionante con quale frequenza operatori del diritto qualificati, quali dovrebbero essere i giudici, sbagliano nel formulare i ricorsi, nel notificarli, nel depositarli. Nella particolare struttura dei conflitti sull'insindacabilità parlamentare questi errori hanno riflessi decisivi su coloro che si sono rivolti al giudice per chiedere tutela di fronte all'arroganza di certi parlamentari e alla bieca difesa corporativa che gli altri parlamentari sono sempre disposti ad accordare ad essi. Gli avvocati che compissero gli stessi errori non sarebbero civilmente responsabili? Ancora una volta emerge l'uso distorto del conflitto di attribuzione per "governare" l'insindacabilità dei parlamentari e per dare una tutela ai diritti dei privati, tutela che però resta largamente insufficiente.

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali