

Verso le sentenze interpretative di rigetto anche nei conflitti fra poteri?

di Stefano Catalano – Lorenzo Platania
(4 settembre 2009)

1. La sentenza n. 174/2009 della Corte costituzionale rappresenta l'ultima pronuncia di tale organo relativa alle proposte di *referendum* abrogativi sulla vigente legge elettorale (noti anche come *referendum* Guzzetta).

La Corte ha deciso il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Comitato promotore dei tre *referendum* elettorali contro la Commissione parlamentare di vigilanza per i servizi radiotelevisivi al fine di sentir dichiarare che non spettava alla predetta Commissione adottare la disciplina di cui agli art. 5, commi 4 e 7, e art. 7, commi 1 e 3, della deliberazione 14 maggio 2009 contenente la disciplina della informazione e propaganda televisiva svolta dalla RAI in occasione della campagna referendaria.

Più precisamente, il Comitato chiedeva alla Corte di annullare le disposizioni sopra indicate nella parte in cui non prevedevano la presenza obbligatoria di un rappresentante del Comitato stesso nelle tribune referendarie della RAI e negli altri programmi di comunicazione politica istituzionale (art. 5, commi 4 e 7) e nella parte in cui non accostava espressamente il Comitato promotore ai “*soggetti politici*” di cui all'art. 7, comma 1, come tali destinatari al regime di parità di trattamento nei telegiornali e nei programmi di approfondimento politico.

Infine, il Comitato lamentava il mancato inserimento nella delibera impugnata di una disciplina di dettaglio che avesse attribuito ai promotori del *referendum* spazi televisivi della medesima importanza, in termini di indici d'ascolto e tempi di esposizione, di quelli attribuiti ai gruppi politici parlamentari favorevoli al *referendum*.

I ricorrenti chiedevano, quindi, alla Corte di annullare la delibera “*nella parte in cui non preved[e] che ai promotori del referendum debbano essere complessivamente destinati i medesimi spazi comunicativi e informativi e della stessa importanza in termini di indici medi di ascolto, di quelli che l'emittente attribuirà ad esponenti di gruppi politici parlamentari favorevoli al referendum*”. Il Comitato riteneva tale aggiunta ‘costituzionalmente vincolata’, al fine dell'inveramento del pluralismo nella campagna referendaria, come imporrebbe l'art. 75 della Costituzione, così come attuato ed integrato dall'art. 4 della l. n. 28/2000 e dall'art. 54 della l. n. 352/1970.

2. Il *petitum* così formulato si concretizzava sostanzialmente quale richiesta di una sentenza additiva, tipica del giudizio sulle leggi più che dei conflitti interorganici.

La risposta della Corte si segnala, come si dirà a breve, per la peculiarità del dispositivo, inedito – salvo errore – nel giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato.

La Corte, a seguito della rinuncia dei ricorrenti – derivante dall'effettivo inserimento nel calendario delle tribune politiche RAI di componenti del Comitato promotore –, ha pronunciato l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse per quanto riguardava l'art. 5, commi 4 e 7, della deliberazione.

Quanto agli altri motivi di ricorso, la Corte decide, da un lato, richiamando succintamente la sent. n. 502/2000, che è palesemente infondata la richiesta di una previsione di rigide predeterminazioni in ordine alle trasmissioni, volte ad equiparare gli spazi concessi al Comitato ed ai partiti politici favorevoli al *referendum*; dall'altro, che spettava alla Commissione parlamentare l'adozione della disciplina contenuta negli artt. 7, commi 1 e 3, “*in quanto da interpretare nei sensi di cui in motivazione*”.

Il dispositivo, quindi, ricalca, come detto, lo schema della decisione interpretativa di rigetto, nata e perfezionatasi in sede di giudizio sulle leggi in via incidentale e poi penetrata anche nel giudizio in via principale.

La sentenza, pertanto, sembra inserirsi in quel filone giurisprudenziale che tende ad importare tecniche decisorie nate e raffinate nel giudizio in via incidentale nei conflitti di attribuzione (sul punto cfr. A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, 2008, 430).

Va segnalato peraltro che si rinvengono tracce di tale tecnica decisoria in una manciata di decisioni rese in sede di conflitti tra enti (cfr., in particolare, Corte cost. nn. 273/1998 e 351/1999) ove la Corte adotta “*decisioni interpretative correttive*”, volte a fornire l’interpretazione costituzionalmente conforme degli atti impugnati e, di conseguenza, in senso non lesivo delle attribuzioni costituzionali del ricorrente (cfr. L. Mannelli, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni*, in R. Romboli (a cura di) *Aggiornamenti...*, Torino, 1999, 337).

3. Con la sentenza ora sommariamente riassunta, la Corte ha fatto uso di tale tecnica decisoria per la prima volta in sede di decisione di un conflitto interorganico. Va osservato anzitutto che l’adozione di tale modulo decisionale pare essere favorito dalla portata generale (dunque normativa) e non puntuale, quale è solitamente quella di atti oggetto di conflitto tra poteri, dell’atto impugnato. La circostanza evidentemente agevola l’esercizio di poteri interpretativi da parte della Corte.

Nel caso di specie, la Corte, in via interpretativa, corregge il presupposto da cui muovevano i ricorrenti affermando che il Comitato promotore deve essere incluso tra i “*soggetti politici*” beneficiari della disciplina di parità di trattamento disposta dall’art. 7, comma 1, della deliberazione impugnata.

Per questo motivo, la decisione è favorevole ai ricorrenti in quanto – nella sostanza – chiarisce che quanto richiesto era già stato nei fatti attribuito ai ricorrenti.

Oltre che alle richiamate decisioni assunte in sede di conflitto tra enti, la vicenda pare ricalcare quanto avviene nei giudizi in via d’azione quando il ricorrente (solitamente l’ente Regione) si rivolge alla Corte proponendo ad arte un’interpretazione della legge impugnata lesiva delle proprie competenze, al solo fine di vedere affermata la contraria (e voluta) interpretazione a sé favorevole.

Un risultato soddisfacente per i ricorrenti si sarebbe potuto ottenere, astrattamente, anche attraverso una sentenza di inammissibilità, oltre che – ovviamente – con un accoglimento del ricorso.

Nel primo caso la Corte, similmente a quanto avvenuto con la sent. n. 462/1994 (su cui v. R. Bin, *L’importanza di perdere la causa*, in *Le Regioni*, 1995, 1012 e ss.), avrebbe potuto dichiarare il ricorso inammissibile per carenza di interesse a causa della assoluta mancanza della lesività dell’atto impugnato in quanto in nessun modo si sarebbe potuto dubitare dell’inclusione del Comitato fra i “*soggetti politici*”. In tal modo la decisione avrebbe però avuto meno ‘forza’, giacché non essendoci alcuna determinazione della Corte sulla sfera di attribuzioni in discussione, il merito della controversia sarebbe stato affrontato in via soltanto indiretta e senza un esplicito richiamo nel dispositivo all’interpretazione corretta dell’art. 7 della deliberazione. Dunque, dietro l’inammissibilità si sarebbe celata una palese infondatezza del ricorso.

Seguendo un’altra via, la Corte si sarebbe potuta pronunciare in senso ‘additivo’ dichiarando che “*non spettava*” alla Commissione di vigilanza adottare la disciplina di cui all’art. 7, comma 1, nella parte in cui non prevedeva per il Comitato promotore le medesime garanzie riservate ai “*diversi soggetti politici*”.

Si sarebbe trattato, però, di un dispositivo ancor più particolare perché la Corte, dichiarando la non spettanza del potere, avrebbe dovuto giocoforza annullare la deliberazione nella parte in cui “*non prevede che...*”. Per espressa previsione legislativa quando la Corte dichiara che non spettava una certa competenza costituzionale *deve* annullare l’atto viziato.

Infatti, potrebbe apparire ancor più peculiare di quanto non sia nel giudizio sulle leggi che la Corte, a fini 'additivi', possa annullare l'atto per qualcosa che non ha previsto e aggiungere qualcosa che avrebbe dovuto necessariamente prevedere. Ciò in quanto, oltre alla natura demolitoria dell'annullamento, nel giudizio per conflitto deve essere verificata la spettanza delle competenze o il loro corretto esercizio.

Tuttavia, un dispositivo di tal fatta non può essere di per sé stesso escluso ove l'addizione sia a rime strettamente obbligate e, soprattutto, se essa rappresenta l'unico modo per riportare a legittimità l'esercizio di un determinato potere che l'organo comunque ha. Ne deriva, ovviamente, che un simile modo di procedere non risulti ammissibile nei conflitti *per usurpazione* in cui viene contestato proprio l'esercizio di un potere allocato in capo ad un altro organo.

Va rilevato, inoltre, che nella prassi, una simile tecnica decisoria è stata adottata (in un conflitto di attribuzione fra enti) con la sentenza n. 127/1995, ove la Corte ha dichiarato che non spettava allo Stato il potere in contestazione ed ha annullato l'ordinanza del P.d.C.M. impugnata nella parte in cui *non* prevedeva un meccanismo di leale collaborazione con la Regione interessata dall'atto. A ben vedere, in quest'ultimo caso la Corte ha – come sovente accade nei conflitti per menomazione – disciplinato il modo d'esercizio del potere contestato alla luce del principio costituzionale di leale collaborazione, aggiungendo un modulo procedimentale omissso dallo Stato. A giustificazione di un tale modo di procedere, di natura additiva, si può sostenere che l'addizione si è potuta operare soltanto in quanto 'a rime obbligate'.

Nel caso di specie un intervento di questo genere sarebbe parso eccessivo in quanto alla Corte è bastato operare in via interpretativa, senza spingersi a rideterminare il modo d'esercizio del potere della Commissione di garanzia.

La Corte ha scelto un dispositivo interpretativo con l'effetto di: a) soddisfare sostanzialmente i ricorrenti; b) conservare l'atto senza pronunciare, quindi, alcun annullamento.

In conclusione pare che una simile tecnica decisoria possa essere salutata favorevolmente.