

Ricorsi "mal coltivati" e tutela dei terzi nei conflitti ex art. 68.1 Cost.
(Nota alla sent. n. 116 del 2003 della Corte costituzionale)

di Andrea Guazzarotti *
(21 giugno 2003)

1. Ancora un'osservazione alla sent. 116/2003, dopo quelle di segno contrario apparse su questo *Forum* a firma di Roberto Bin e di Filippo Benelli.

La Corte ha fissato una sanzione al mancato rispetto del termine entro cui il ricorso per conflitto, già da essa dichiarato ammissibile, deve essere depositato (art. 26.3, Norme integrative per i giudizi di fronte alla Corte). Una sanzione grave: l'improcedibilità "non sanabile", tale, cioè, da rendere ogni successiva riproposizione del ricorso inammissibile. In sostanza, su quel determinato conflitto, la cui azione sia stata "mal coltivata" dal ricorrente, non potrà più aversi statuizione sul merito. Simile rigore "processualistico" fa da *pendant* alla fase precedente del conflitto, in cui praticamente non esistono strettoie procedurali (assenza di termini per proporre il ricorso; sommaria indicazione delle ragioni del conflitto e delle norme costituzionali invocate; individuazione delle "parti resistenti" e qualificazione del *thema decidendum* ad opera della stessa Corte...). Dal momento, però, in cui la Corte si impegna nella sua opera "definitoria" (l'ordinanza d'ammissibilità del conflitto, ex art. 37.3, l. 87/1953), le flessibili strutture portanti dell'istituto debbono irrigidirsi nei confronti dei soggetti "ingaggiati" (secondo l'efficace espressione di Roberto Bin). Come a dire, le strutture sono e restano "flessibili" in astratto, ma diventano rigide per il caso concreto che ha passato il filtro dell'ammissibilità. Ciò al fine di garantire «certezza e definitività di rapporti» con riguardo ai soggetti coinvolti nel conflitto.

Tuttavia, proprio la natura elastica delle regole procedurali della "prima fase" del conflitto può apparire in contraddizione con la rigidità oggi pretesa dalla Corte nella "seconda fase", alla luce del fatto che l'invocata "certezza di rapporti" può essere ristabilita solo da una pronuncia della Corte nel merito del conflitto (Filippo Benelli).

Entrambe le impostazioni sembrano parimenti plausibili. La seconda, tuttavia, esibisce basi esegetiche testuali che la prima omette di prendere in considerazione. Da un lato, il fatto che l'art. 26.3, NI, non stabilisce alcuna sanzione per il deposito tardivo del ricorso. Il che, alla luce del "principio processualistico" della tipicità e tassatività delle ipotesi di nullità dell'azione, comporterebbe l'erroneità della soluzione sposata dalla Corte (impossibilità di reiterare il ricorso). Mi sembra, però, che nessuna tra le regole procedurali sui giudizi della Corte preveda espressamente dei termini a pena di nullità, eppure non è dubitabile che i termini previsti per l'impugnativa diretta delle leggi o degli atti nei conflitti intersoggettivi vadano considerati perentori. Da un altro lato, la sanzione per il mancato rispetto del termine di deposito sembra scontrarsi con la regola sulla rinuncia al ricorso (art. 26.6, NI), che subordina l'estinzione del processo alla condizione che la rinuncia sia accettata dalla parte resistente. La tardività del deposito, in questo senso, potrebbe essere un modo surrettizio con cui il ricorrente, mutato d'avviso, mira a evitare una pronuncia sul merito senza permettere al resistente di opporvisi (così sottolinea Filippo Benelli). Tuttavia, potrebbe dirsi che nella sentenza 116/2003 la Corte ha, in sostanza, rispettato anche le esigenze poste da tale ultima regola, dato che proprio la parte resistente (la Camera dei deputati) invocava l'inammissibilità del ricorso, dimostrando di non avere alcun interesse a una pronuncia sul merito. Più in generale, mi sembra da escludere che attraverso un deposito tardivo si possa surrettiziamente vanificare l'art. 26.6, NI, posto che, probabilmente, il ricorrente che non voglia più un giudizio si limiterà a *non depositare* affatto il ricorso, senza che né la Corte né le altre parti possano dare autonomo impulso al processo. La regola di cui all'art. 26.6, NI, dunque, è soltanto un modo per "ufficializzare" l'accordo che i poteri confliggenti hanno realizzato in via autonoma, rinuncia e accettazione fanno parte del "rito" e nulla più.

2. Vengo al punto dolente della pronuncia, quello dei diritti della parte privata del processo entro il quale il giudice ha sollevato il conflitto. Si tratta del noto problema della "scansione procedurale" che la Corte ha dato all'art. 68.1, Cost., o meglio, ai contrasti che insorgono tra magistratura e Camere sulla lettura di questa disposizione. In estrema sintesi, i diritti di chi subisce diffamazione o ingiuria da parte di un parlamentare, stante la criticabile sistematicità con cui le Camere oppongono la prerogativa, possono ricevere tutela giurisdizionale a condizione di superare vittoriosamente le strettoie del conflitto d'attribuzioni tra giudice e Camera interessata. E il caso in esame dimostra ulteriormente come tale condizione sia completamente sottratta alla gestione del privato coinvolto. Ancora un esempio di «uso distorto del conflitto d'attribuzione per "governare" l'insindacabilità dei parlamentari» (Roberto Bin).

Ora, sembra paradossale che in un caso come questo la Corte abbia voluto formulare la regola sopra enunciata e

irrigidire, così, le procedure della "seconda fase" del giudizio sui conflitti interorganici. Anche ammesso che simile regola possa apparire "ragionevole" in generale, essa risulta "irragionevole" rispetto ai conflitti da art. 68.1, Cost. Conflitti, appunto, che l'esigenza di tutela dei terzi coinvolti dovrebbe rendere "speciali". Simile "specialità", del resto, la Corte l'ha già riconosciuta, sia pure con riferimento all'omologo art. 122.4, Cost., legittimando, nei conflitti intersoggettivi, l'intervento del privato i cui diritti sono fatti valere nel processo ordinario "pregiudicato". Nella nota sent. 76/2001 (relativa a un conflitto tra Stato e Regioni) la Corte ha sostanzialmente riconosciuto che le sue valutazioni sul conflitto sono in grado di compromettere «la stessa possibilità per la parte di agire in giudizio a tutela dei suoi diritti». Pertanto, derogando alla regola generale, ha ammesso l'integrazione del contraddittorio in favore della parte civile costituita nel procedimento penale per diffamazione in corso contro un consigliere regionale, asseritamente insindacabile per la Regione d'appartenenza.

Come conciliare la tutela riconosciuta alla parte privata in quest'ultima decisione, con le implicazioni che derivano dalla sent. 116/2003? Possibile che la negligenza del giudice nel coltivare il conflitto non possa essere in qualche modo sanata dagli interessi *costituzionali* del privato coinvolto? Non mi nascondo le difficoltà che ostacolano la formulazione di una deroga alla regola della non reiterabilità dei ricorsi improcedibili (l'efficacia "sanante" dell'intervento del terzo i cui diritti sono pregiudicati?). Ma è la Corte che ha fissato le "regole del gioco" sull'art. 68.1, Cost., intrecciando diritti individuali e prerogative parlamentari nel modo che conosciamo. Sta alla Corte tirarsi d'impaccio rispetto alla "nuova" regola procedurale sui conflitti che sembra rendere ancora più criticabile il modello procedimentale sui conflitti "da insindacabilità parlamentare".

Uno stimolo, se non proprio un "pungolo" che possa re-indirizzare la Corte, viene dall'esterno, ed è costituito dalla recente giurisprudenza di Strasburgo. Con due decisioni "gemelle", la Corte europea dei diritti dell'uomo ha giudicato contrario alla Convenzione il rifiuto di sollevare il conflitto d'attribuzione contro le delibere d'insindacabilità delle Camere opposto alla parte civile dai giudici italiani, tra cui la stessa Cassazione (sentenze 30 gennaio 2003, nei casi *Cordova c. Italia (N. 1)* e *Cordova c. Italia (N. 2)*, rispettivamente ai §§ 52 e 53). Proprio con riferimento al sacrificio del diritto alla tutela giurisdizionale (art. 6, par. 1, CEDU) causato dal sistema italiano delle immunità parlamentari, la Corte europea ha affermato che la facoltà *di sollecitare il giudice a sollevare un conflitto d'attribuzioni non può considerarsi equivalente al diritto del ricorrente alla tutela della propria reputazione*, indagando se, alla fin fine, alla parte lesa fosse stata data la possibilità di ottenere un pronunciamento nel merito che passasse attraverso un pronunciamento - *di merito* - sul conflitto. Ora, dato un simile orientamento, non sembra dubitabile che un caso come quello "troncato" dalla sent. 116/2003 in commento incorrerebbe nella pressoché certa condanna del giudice europeo dei diritti. Nei casi *Cordova*, infatti, la parte privata (vittima della diffamazione) si trovava almeno dinanzi a decisioni giudiziarie *motivate* che rifiutavano il ricorso alla Corte costituzionale, stante l'asserita insindacabilità dei parlamentari. Nel nostro caso, la parte privata si trova vittima *del tutto incolpevole* di una negligenza altrui (il ritardato deposito del ricorso per conflitto notificato), la quale gli preclude definitivamente di avere una pronuncia nel merito, di avere, cioè, "accesso a un giudice" (art. 6.1, CEDU).

Dalle pronunce di Strasburgo citate non emerge ancora se la nota "sequenza procedurale" stabilita dalla Corte costituzionale sull'art. 68.1, Cost., costituisca, *per sé*, una violazione dell'art. 6.1, CEDU. Ossia se *anche la CEDU* imponga alla Corte il mutamento d'orientamento auspicato da molti in dottrina, per cui l'onere del sollevamento del conflitto dovrebbe passare in capo alle Camere, senza che la loro delibera d'insindacabilità possa impedire al giudice di pronunciarsi sul merito dei fatti addebitati al parlamentare. La Corte europea, a tal proposito, sembra fare dichiarazione di "agnosticismo", affermando di dover astrarre dalla legislazione e dalla prassi interne disciplinanti l'istituto dell'insindacabilità (§ 57 e § 58). Non è affatto da escludere, però, che proprio la "ghigliottina" dell'improcedibilità e non reiterabilità dei conflitti ex art. 68.1, Cost., e la frequenza con cui essa rischia di abbattersi sui diritti dei terzi coinvolti, possa indurre Strasburgo a volgere lo sguardo su quell'anomalia del nostro ordinamento (e della nostra società) che è l'insindacabilità parlamentare e il suo abusato "modello procedimentale".

* Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Diritto pubblico e teoria del governo, Università di Macerata - a.guazzarotti@tin.it