

## Intervento al Forum di Quaderni Costituzionali sulla sent. 225/2001 della Corte costituzionale

di Antonio Baldassarre\*  
(25 ottobre 2001)

Mi complimento, innanzitutto, con l'iniziativa promossa per la Rivista Quaderni Costituzionali dal prof. Augusto Barbera: il *Forum* via Internet è veramente un utilissimo e agile strumento per dibattere su importanti eventi della vita costituzionale in tempi rapidi e con una platea praticamente aperta a tutti gli studiosi, non solo italiani.

La sentenza n. 225/2001 della Corte costituzionale è indubbiamente una decisione molto importante sia sotto il profilo contenutistico dei rapporti fra "potere legislativo" e "potere giudiziario", sia sotto il profilo della configurazione che la Corte costituzionale conferisce al conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

Nel dibattito finora svoltosi in questo *Forum* è stato privilegiato il primo aspetto della sentenza. Ma in realtà quest'ultima rappresenta anche un significativo caso per affrontare un problema che, fino ad oggi, non ha avuto un'effettiva soluzione in dottrina e, tantomeno, in giurisprudenza: il problema dell'efficacia dell'annullamento operato dalla Corte costituzionale riguardo all'atto che ha dato luogo al conflitto (positivo).

È noto che in dottrina esistono soltanto spunti e tentativi di impostazione del problema, sui quali gli stessi autori esprimono cautelativamente perplessità e dubbi. Sono convinto che, per il tipo di atto che ha originato il conflitto, la sentenza n. 225/2001 può fornire orientamenti molto precisi in materia.

Il più tradizionale modo di impostare il problema - che parte da Crisafulli e si ritrova ancora in Zagrebelski - parte dal raffronto con l'efficacia propria della decisione sulla *spettanza della competenza*, vale a dire con l'efficacia propria della statuizione necessaria di ogni conflitto tra i poteri dello Stato. Così si dice che, mentre la dichiarazione sulla spettanza ha indiscutibilmente efficacia *erga omnes*, quella (eventuale) sull'atto ha efficacia solo tra le *parti del giudizio costituzionale*.

Questa impostazione si è rivelata con il tempo troppo semplice, direi semplicistica. Essa, probabilmente, muoveva da una raffigurazione del conflitto tra i poteri dello Stato come conflitto tra poteri accentrati in uno o due organi precisamente identificabili nelle loro competenze funzionali, quali il Presidente della Repubblica, le Camere, la Corte dei conti e così via. In questi c'è perfetta coincidenza fra l'organo o gli organi costituenti il potere e il soggetto legittimato ad agire in giudizio in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere di appartenenza. È chiaro che in tali casi l'impostazione criticata può condurre a conclusioni soddisfacenti poiché l'efficacia dell'atto (annullato) non può estendere i propri confini al di là delle sfere di competenza delle parti presenti nel giudizio costituzionale.

La stessa impostazione, tuttavia, manifesta tutti i suoi limiti allorché nel conflitto di attribuzione entra un potere molto particolare: il "potere giudiziario". Essendo quest'ultimo un «potere diffuso», come lo chiama Crisafulli, è chiaro che nei conflitti di attribuzione di cui è soggetto attivo o passivo si realizza sempre, cioè sistematicamente, una scissione tra il "soggetto" del conflitto - che è in ogni caso il "potere giudiziario", cioè il complessivo ordine giudiziario - e il legittimato ad agire in giudizio, che è la specifica autorità giudiziaria che ha emesso l'atto presuntivamente viziato o che si ritiene lesa nelle proprie competenze dall'atto di un altro potere.

Se si dice - come correttamente si deve dire - che in un conflitto fra poteri, come quello deciso dalla sentenza n. 225/2001, la parte del giudizio è l'intero "potere giudiziario" (essendo il GIP di Milano solo legittimato ad agire in giudizio per conto di quel potere), allora l'affermazione che l'annullamento dell'atto originativo del conflitto ha efficacia soltanto fra le parti del giudizio costituzionale è un'affermazione senz'alcun senso giuridico. Infatti, dire che l'annullamento dell'atto produce effetti per il "potere giudiziario" non significa nulla o, nella migliore delle ipotesi, può avere l'unico significato di essere una formula assolutamente ripetitiva della statuizione (necessaria) sulla spettanza o non spettanza della competenza. Ma - a dire il vero - se quest'ultimo fosse il senso, si tratterebbe di una conclusione apertamente contrastante con il costante insegnamento della Corte costituzionale, per il quale il giudizio sul conflitto di attribuzione (tra i poteri) è e dev'essere in ogni caso un giudizio *concreto*, vale a dire un giudizio che non esaurisce i propri effetti

nell'astratta attribuzione di competenza.

Le considerazioni esposte dimostrano che il *criterio soggettivo* proprio della dottrina tradizionale - caratterizzato dall'alternativa secca tra "efficacia *erga omnes*" ed efficacia fra le parti del giudizio presso la Corte costituzionale - è non soltanto semplicistico ma anche insufficiente, poiché in ogni caso non offre tutti gli strumenti per risolvere il problema dell'estensione degli effetti dell'annullamento dell'atto.

L'insufficienza del criterio soggettivo si può dimostrare anche con un esempio. Partiamo dall'ipotesi - a mio avviso non corretta - che si consideri come parte del giudizio per conflitto di attribuzione il legittimato ad agire, cioè nel caso specifico il GIP di Milano (in luogo del "potere giudiziario"). È chiaro che un atto di una specifica autorità giudiziaria è sempre un atto diretto a produrre effetti verso altri soggetti, segnatamente verso le parti del giudizio comune o anche verso una soltanto fra di esse. Non v'è dubbio che, se si dicesse che l'annullamento dell'atto effettuato dalla Corte costituzionale ha effetti fra le parti del giudizio per conflitto di attribuzione, si dovrebbe estenderne consequenzialmente l'efficacia anche a chi (parte del giudizio comune) è stato inciso dall'atto ritenuto illegittimo dalla Corte costituzionale. Infatti, se un atto viene annullato perché ritenuto viziato d'incompetenza perde ogni sua capacità produttiva di effetti (verso chiunque ne possa essere inciso), non potendo essere ritenuto invalido e inefficace verso alcuni e, allo stesso tempo, valido ed efficace verso altri.

L'ipotesi ora considerata rivela che, pur partendo da un criterio soggettivo, si finisce poi per applicare conclusivamente un criterio oggettivo, *basato sulla intrinseca potenzialità di effetti dell'atto annullato*. Ed in effetti questo è il criterio cui si è giustamente riferita la dottrina più recente (Sorrentino, Tarchi e altri). E', infatti, pressoché impossibile non considerare quali siano i soggetti potenzialmente destinatari degli effetti dell'atto annullato al fine di risolvere il problema dell'estensione degli effetti dell'annullamento dell'atto da parte della Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato.

In altri termini, ove l'atto annullato fosse un regolamento, gli effetti dell'annullamento operato dalla Corte costituzionale dovrebbero estendersi *erga omnes*, trattandosi di atto normativo. Allo stesso modo, ove fosse un provvedimento (amministrativo o giudiziale), gli effetti dell'annullamento dovrebbero riverberarsi sopra il soggetto o i soggetti incisi dall'atto stesso. Del resto, tanto per fare degli esempi, sarebbe assurdo che la Corte costituzionale annullasse un provvedimento di espropriazione perché violativo delle competenze costituzionali e l'espropriato non potesse beneficiarne. Così come sarebbe assurdo che un provvedimento giudiziario restrittivo della libertà personale fosse annullato perché contrario alle regole costituzionali sulla competenza e colui che ha subito la restrizione non potesse beneficiarne.

Il caso deciso con la sentenza n. 225/2001 è estremamente significativo al fine di orientare la giurisprudenza costituzionale nella direzione sopra indicata. Il conflitto di attribuzione ha avuto origine da alcune ordinanze del GIP di Milano aventi per contenuto il rigetto delle istanze di rinvio presentate dall'On. Previti (imputato nei relativi giudizi penali), sulla base della motivazione che l'esercizio delle attività parlamentari non costituisse legittimo impedimento, ai sensi degli artt. 420, 485 e 486 c.p.p., ai fini dell'effettivo svolgimento della funzione giurisdizionale.

Non v'è dubbio che, come viene precisato in numerosi passi della sentenza (incluso quello relativo al rigetto dell'intervento nel giudizio costituzionale proposto dall'On. Previti), il conflitto di attribuzione verte soltanto sulla (presunta) lesione di competenze costituzionali (e non già su illegittimità eventualmente compiute a livelli sub-costituzionali, come, nella specie, nei procedimenti penali considerati). Questa posizione, del resto, è costante nella giurisprudenza costituzionale, non è certo nuova. Tuttavia, come ha precisato la stessa Corte (ed anche questa non è certo una statuizione nuova), la violazione delle regole costituzionali sulle competenze ridonda in vizio di legittimità degli atti che hanno dato luogo al conflitto stesso e, perciò, produce un'efficacia diretta anche nei confronti dei relativi giudizi penali.

Nella seconda parte del punto n. 5 della motivazione - laddove è espressa la *ratio decidendi* - la Corte è chiarissima sulla questione. Le ordinanze del GIP vanno annullate ora perché contengono una motivazione contraria al corretto bilanciamento dei valori costituzionali, ora perché non contengono una «nuova autonoma motivazione» (questa è l'ipotesi delle ordinanze puramente confermative): in ogni caso le ordinanze sono illegittime per difetto di motivazione.

È chiaro che ordinanze illegittime per difetto di motivazione non possono validamente produrre effetti giuridici ove annullate, tanto se il vizio viene accertato in sede d'impugnazione, quanto se ad accertarlo è la Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione. Le ordinanze sono illegittime e la Corte, come nessuno dubita, lo accerta con efficacia

*ex-tunc*, cioè sin dall'inizio. Perciò, se le udienze non sono state di fatto rinviate in virtù di ordinanze riconosciute illegittime ora per allora, è chiaro che esse risultano consequenzialmente travolte dalla pronunzia della Corte costituzionale: l'accertamento che il rinvio delle udienze è stato respinto con motivazioni illegittime rende illegittime le attività dibattimentali che, se fosse stata applicata correttamente la legge (costituzione), non avrebbero dovuto essere svolte in quei giorni.

È altrettanto chiaro che le conseguenze sopra indicate debbono essere tratte dal giudice dei procedimenti nei quali sono state emesse le ordinanze annullate, poiché, come anche questa volta ha precisato la Corte costituzionale, spetta ai giudici penali applicare le regole processuali, e non già alla Corte stessa. Ma non si può dubitare che i giudici non hanno altra scelta, riguardando l'annullamento della Corte atti i cui effetti si sono già (illegittimamente) prodotti, effetti che, in quanto tali, vanno necessariamente rimossi.

Mi sembra di poter concludere, pertanto, che la sentenza n. 225/2001 è una decisione molto importante, dalla quale si possono trarre elementi di grande rilevanza in ordine all'estensione degli effetti dell'annullamento dell'atto (o degli atti) che ha (hanno) dato origine al conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato. Mi sembra, più in particolare, che l'effetto di annullamento della pronunzia della Corte debba estendersi entro i limiti di efficacia propri del provvedimento (o dei provvedimenti) colpito (colpiti), secondo il criterio oggettivo precedentemente ricordato.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali

