

Brevi note a margine della (confermata) insindacabilità delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale

di **Davide De Lungo** – Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico presso l'Università di Roma Tor Vergata.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Aspetti critici e “lacune” motivazionali. 3 La strada insoddisfacente del conflitto d'attribuzioni. 4. Una postilla

1. Premessa.

Con l'ordinanza n. 185 del 2014, resa nel giudizio per conflitto d'attribuzione fra il Tribunale di Firenze e la Camera dei Deputati, il giudice delle leggi, sollecitato incidentalmente a sollevare in via di autoremissione questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 3, delle “Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale”, è tornato a ribadire l'insindacabilità di queste ultime.

La pronuncia racchiude profili di interesse non tanto, in positivo, per il *decisum*, che ricalca l'orientamento già espresso nelle ordinanze nn. 295 del 2006 e 572 del 1990; quanto, in negativo, per la perdurante assenza di un compiuto impianto motivazionale a sostegno della conclusione cui la Corte ritiene ancora una volta di pervenire. Infatti, al pari dei precedenti richiamati, anche nel caso in commento la sottrazione delle “Norme integrative” (N.I.) al sindacato di costituzionalità è affermata in modo perentorio ed apodittico: in particolare, si legge nelle ordinanze n. 185 del 2014 e 295 del 2006 che tali norme «sono “estrane” al sindacato di legittimità affidato a questa Corte [...], qualunque sia la collocazione che ad esse si intenda attribuire nel sistema delle fonti»; “estraneità” che, stando alla più risalente ordinanza n. 572 del 1990, deriverebbe dalla circostanza che esse «non hanno valore di legge».

Pur nei limiti strutturali dello strumento decisorio dell'ordinanza, la problematica avrebbe richiesto qualche ulteriore passaggio argomentativo¹; e del resto, la stessa soluzione accolta non va esente da critiche che si proverà di seguito ad esporre.

¹ Già in un commento a margine dell'ordinanza n. 572 del 1990, fu rilevato come la Corte si «sbarazz[i] in modo un po' frettoloso di un problema che, in sé e per sé, avrebbe meritato un approfondimento ben più ampio e articolato»: cfr. D.

2. Aspetti critici e “lacune” motivazionali

Per analizzare le questioni aperte dall’ordinanza in commento, non sembra necessario muovere dal dibattito, più generale, relativo al fondamento e alla natura della potestà regolamentare della Corte costituzionale, di cui le N.I. sono espressione. Siffatto approccio metodologico era quello preferibile alla luce dell’ordinanza n. 572 del 1990, che aveva poggiato l’esclusione del sindacato di costituzionalità sulle N.I. sul difetto del valore di legge. Ogni considerazione che guardi attraverso la lente esclusiva della teoria delle fonti ha perso, però, di rilievo dal momento in cui, a partire dall’ordinanza n. 295 del 2006, la Corte, con un passaggio argomentativo *tranchant*, ne ha ribadito l’insindacabilità, questa volta a prescindere dalla collocazione delle N.I. nel sistema delle fonti.

E’ chiaro che il giudice costituzionale, come si verifica non di rado, ha evitato in quella pronuncia di prender posizione su una controversia dogmatica irta di problematiche; tuttavia, così facendo, ha ingenerato almeno due ordini di problemi.

Innanzitutto, la conferma dell’orientamento in parola da parte dell’ordinanza n. 185 del 2014 ed il più generale atteggiamento di chiusura mostrato dal giudice delle leggi paiono confliggere con la linea seguita dalla sentenza n. 120 dello stesso anno in tema di sindacabilità dei regolamenti parlamentari. Fonti che, all’evidenza, presentano numerosi profili di sovrapposizione con gli atti di autonormazione della Corte.

Nella citata sentenza n. 120, la Corte costituzionale, pur non smentendo il consolidato filone che nega la possibilità di sindacare i regolamenti parlamentari nei giudizi sulle leggi, ne ha parzialmente rimeditato l’apparato argomentativo sottostante. Con una significativa inversione rispetto alla nota sentenza n. 154 del 1985, l’angolo visuale da cui la questione viene inquadrata e risolta non è più quello della forma di governo (*rectius*: del regime politico), bensì quello del sistema delle fonti²: giacché l’art. 134, primo alinea, Cost., assoggetta al sindacato di legittimità

NOCILLA, *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e valore di legge in una insoddisfacente decisione di inammissibilità*, in *Giur. cost.*, 1990, 3222.

² Nella sentenza n. 154 del 1985, viceversa, i contrastanti argomenti incentrati su elementi di teoria delle fonti, pur tenuti in considerazione, sono recessivi e vengono presto accantonati dalla Corte per passare ad una lettura dell’art. 134 Cost. operata alla luce del complessivo sistema costituzionale disegnato dalla Carta del 1948. In particolare, nella motivazione, dopo che si sono illustrate e soppesate le tesi delle parti e i precedenti giurisprudenziali focalizzati sul sistema delle fonti, si legge che «è opinione di questa Corte che i richiami alla giurisprudenza costituzionale non danno un apporto risolutivo allo scioglimento del nodo in parola. Ed invero, le sentenze che vengono invocate dall’Avvocatura dello Stato e dalle parti, quando non sono inconferenti, appaiono prestarsi solo a congetture, piuttosto forzate e, comunque, controvertibili e controverse, le quali talvolta risultano dedotte da qualche evidente obiter dictum. E quanto alle considerazioni di ordine concettuale, esse in definitiva si bilanciano, sicché non è possibile cogliere in alcuna di esse un argomento decisivo».

In ogni caso, è chiaro che tanto nella sentenza n. 154 del 1985, quanto nella sentenza n. 120 del 2014 la Corte affidi la soluzione della questione oggetto di scrutinio ad una lettura di tipo sistematico. Tuttavia, diverso è il “sistema” cui il giudice delle leggi volge in prevalenza lo sguardo: nel primo caso, il sistema di democrazia parlamentare instaurato

costituzionale la legge e «gli atti che, in quanto ad essa equiparati, possono regolare ciò che rientra nella competenza della stessa legge», la circostanza che i regolamenti parlamentari si configurino quali fonti a competenza riservata e specializzata impedisce di ricomprenderli nell'ambito della previsione.

Il ragionamento della Corte fa ampiamente leva su elementi di teoria delle fonti, arrivando, sia pur in via incidentale e implicita, ad enunciare una definizione della “forza di legge” incentrata su due aspetti: la primarietà e la capacità di operare, in termini di equipollenza, nel medesimo ambito competenziale attribuito dalla Costituzione alla legge³.

Se così è, sfugge il motivo di questa asimmetria fra due pronunce rese a distanza di poco più di un mese l'una dall'altra. Non si comprende, cioè, perché il giudice costituzionale, nell'affrontare la questione della sindacabilità dei regolamenti parlamentari, abbia valorizzato l'approccio che muove dall'analisi del sistema delle fonti, pur a costo di “ritoccare” una giurisprudenza assai più consolidata ed argomentata, escludendolo invece del tutto per le N.I.⁴

dalla Costituzione repubblicana, nel quale il Parlamento è collocato al centro come istituto caratterizzante l'ordinamento; nel secondo caso, il sistema delle fonti, entro cui i regolamenti parlamentari si collocano in una posizione del tutto peculiare. Cfr., sul diverso “peso” dei due argomenti nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia, S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2007, 353.

³ Non sfugge come la nozione di forza di legge impiegata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 120 del 2014 riecheggi l'impostazione sandulliana: cfr. A. M. SANDULLI, *Legge, forza di legge, valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 269 ss.; ID, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, 1834. Pur non essendo questa la sede per affrontare una tematica di così ampio momento, è lecito dubitare che l'enunciazione della Corte rappresenti una presa di posizione definitiva: come noto, infatti, nella sua giurisprudenza il giudice costituzionale ha mostrato un atteggiamento piuttosto eclettico (in funzione del caso di specie) nell'interpretazione del concetto di forza di legge, ora attribuendo rilievo decisivo ad elementi formali, ora valorizzando indici sostanziali.

⁴ Volendo, non senza sforzo, tentare di individuare le ragioni che stanno alla base di strategie argomentative così diverse, deve richiamarsi in causa proprio la questione – che invece il giudice delle leggi sembra voler lasciare del tutto sullo sfondo – del fondamento e della natura della potestà regolamentare della Corte costituzionale. Come noto, al contrario della potestà regolamentare delle Camere, che trova sicuro fondamento nell'art. 64 Cost., quello della Corte costituzionale difetta di un appiglio altrettanto certo, essendo stato variamente ravvisato nell'«indipendenza» di cui all'art. 137, comma 1, Cost., negli artt. 14 e 22 della legge n. 87 del 1953, in un generale principio implicito di autonomia degli organi sovrani, in un'autoattribuzione di potestà non contrastata dagli altri organi costituzionali; né può dirsi certo, a causa del carattere tuttora insoluto della questione del fondamento, quale sia la latitudine di tale potestà ed in quale rapporto essa si ponga rispetto alla legge. In via di fatto, non può negarsi che «l'attribuzione di potestà regolamentare espressa negli artt. 14 e 22 della l.n. 87 ha certamente operato fin dall'inizio come se contenesse una riserva costituzionalmente stabilita: escludente dal suo ambito la legge ordinaria o, quantomeno, autorizzante il regolamento della Corte a derogare alle sue disposizioni, fermo restando i limiti derivanti da fonti di grado costituzionale» (così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. La Corte costituzionale*, II, 1984, 240); tuttavia, la circostanza che la perdurante esistenza di tali e tanti nodi teorici sia stata, in definitiva, sterilizzata da una dialettica interorganica di massima orientata ad un rispettoso *self-restraint*, forse sconsiglia alla Corte di avventurarsi su sentieri dogmaticamente accidentati e di esporsi al rischio di rompere i delicati equilibri cristallizzati fra i poteri.

Sui profili appena richiamati la dottrina è ovviamente vastissima: cfr., *ex multis*, P.G. GRASSO, *Prime osservazioni sulla potestà regolamentare della Corte cost.*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 916; F. PERGOLESÌ, *Diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1963, 169; D. NOCILLA, *Aspetti del problema relativo ai rapporti fra le fonti che disciplinano la Corte cost.*, in *Giur. cost.*, 1968, 1980 ss.; S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 1970, 123 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 236 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1988, 81 ss.

La distonia fra le due pronunce non sembra confinata su un piano solamente metodologico: infatti, ragionando in termini di teoria delle fonti, e nello specifico in termini di omogeneità di competenza, il giudice costituzionale sarebbe forse potuto arrivare ad esiti opposti a quelli cui è giunto nell'ordinanza in commento. In effetti, negli ambiti entro cui la potestà regolamentare della Corte è legittimata a dispiegarsi ex artt. 14, co. 1, e 22, co. 2, della legge n. 87 del 1953, essa non opera - al contrario di quanto avviene per i regolamenti parlamentari - in regime di riserva o in posizione di "separatezza" costituzionalmente stabilita rispetto alle leggi e agli atti aventi forza di legge. Di conseguenza, N.I, leggi e atti aventi forza di legge sono fonti abilitate a concorrere in modo indifferenziato sul medesimo ambito competenziale⁵. Ora, posto che la reciproca fungibilità, almeno in materia, esclude l'esistenza di quella differenziazione di competenze cui la Corte - nella sentenza n. 120 - riconnette l'esclusione della sindacabilità dei regolamenti delle Camere, può sostenersi che l'applicazione del *reasoning* svolto nella richiamata sentenza n. 120 anche al caso sotteso all'ordinanza n. 185 avrebbe portato il giudice costituzionale ad una conclusione diversa sul punto.

Il secondo ordine di problemi sollevato dalla pronuncia in esame sta nel fatto che la Corte, mentre ha ritenuto di non percorrere la strada del difetto di forza di legge per argomentare l'estraneità delle N.I. al controllo di legittimità costituzionale, neppure ha fornito un fondamento alternativo alla conclusione raggiunta, così lasciandola "sospesa" in un vuoto motivazionale.

Provando a ripianare il salto logico, non sembra che a sostegno dell'insindacabilità delle N.I. possano addursi le esigenze sostanziali tradizionalmente invocate per i regolamenti parlamentari, le quali si riassumono nell'esigenza di preservare l'assemblea rappresentativa, espressione del popolo sovrano e partecipe diretta di tale sovranità, da eventuali ingerenze degli altri organi dello Stato, nonché nel presunto rilievo meramente interno delle norme da tali atti recate. Evidenti ne sono le ragioni: in primo luogo, l'autonomia della Corte costituzionale, che necessita di garanzie non minori di quelle riconosciute al Parlamento, non sarebbe vulnerata dalla previsione di un sindacato di costituzionalità sulle norme integrative, in quanto questa verifica di conformità alla Carta spetterebbe allo stesso giudice delle leggi⁶; in secondo luogo, le N.I., al contrario dei regolamenti delle Camere, non disciplinano in prevalenza l'attività "interna" della Corte, bensì i comportamenti

⁵ Così come riconosciuto dalla dottrina prevalente, la quale precisa come la fonte legislativa, pur ricoprendo tendenzialmente una funzione dispositiva o suppletiva rispetto alle norme poste dalla Corte nell'esercizio della sua autonomia regolamentare, non disponga affatto di una competenza meramente transitoria: N.I., leggi e atti aventi forza di legge tutti concorrono sul medesimo piano ad integrare ed attuare la disciplina posta dalla legge costituzionale di cui all'art. 137, co. 1, Cost.: cfr. D. NOCILLA, *Aspetti del problema*, cit., 2014 ss.; A. PIZZORUSSO, *Art. 137*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Zanichelli, Bologna - Roma, 207-208; V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 143.

Un possibile criterio di composizione delle interferenze fra N.I. e fonti legislative, se non si erra, è individuato da G. SCACCIA, *Corte costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, IV, Milano, 2007, 471 ss.: secondo l'A., «la preferenza del regolamento sulla legge, proprio perché sprovvista di un saldo ancoraggio alla Cost., può essere ragionevolmente giustificata solo in quanto i poteri di autonormazione della Corte siano diretti a preservare e tutelare la posizione istituzionale dell'organo nel sistema di governo e a garantire la migliore funzionalità dei giudizi che dinanzi a essa si svolgono».

⁶ Sul punto si sofferma in particolare R. Garofoli, *Sulla sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 709.

di soggetti ad essa estranei, nei rapporti reciproci e con essa medesima⁷; infine, le N.I. incidono in profondità sui diritti costituzionali dei singoli, più di quanto non sia consentito ai regolamenti parlamentari e alle altre fonti di autonomia⁸.

Maggior credito deve invece attribuirsi all'ipotesi che la Corte abbia escluso la sindacabilità delle N.I. perché essa, con la stessa maggioranza con cui decide sulle questioni di legittimità costituzionale, può modificare i propri regolamenti ex art. 14 della legge n. 87 del 1953.

L'argomento sembra avvalorato dalla stessa giurisprudenza costituzionale: nelle pieghe dell'ordinanza n. 295 del 2006, infatti, il giudice costituzionale ha escluso «la disapplicazione *incidenter tantum* delle “norme integrative”, atteso che dette norme, in quanto espressione del potere di autoregolamentazione della Corte costituzionale previsto dall'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 [...] possono essere modificate dalla Corte stessa, se e quando ne ravvisi la necessità»⁹.

E' chiaro che sia nel caso del sindacato di legittimità costituzionale, sia in quello di modifica del regolamento, si è presenza di una forma di autocontrollo. Tuttavia, al contrario di quanto sembra pretendere l'ordinanza, le due alternative sono tutt'altro che equipollenti nell'ottica della tutela dei terzi.

In primo luogo, l'attivazione del procedimento di modifica dei regolamenti, come pure la direzione e la profondità dell'intervento, sono rimesse al libero apprezzamento della Corte, laddove, se si ammettesse la sindacabilità delle N.I., sarebbe *ab externo* il giudice *a quo* ad investire della questione il giudice costituzionale, delineandone i profili e determinando per quest'ultimo l'obbligo (non la mera facoltà) di pronunciarsi.

Va inoltre considerato che in sede di sindacato di costituzionalità la Corte opera in veste giurisdizionale e nell'ambito di un processo, assistito da tutte le garanzie della difesa, anzitutto il contraddittorio fra le parti e l'obbligo di motivazione. Ciò che invece, ovviamente, non avviene in sede di deliberazione delle modifiche regolamentari.

⁷ Cfr. D. NOCILLA, *Norme integrative*, cit., p. 3227.

⁸ Di conseguenza, l'insindacabilità delle N.I. affievolisce di molto la tutela di alcune situazioni giuridiche soggettive di rango costituzionale, creando una “sacca” di diritti costituzionali dimidiati. Analoghi problemi, del resto, sono stati sollevati con riferimento alle norme dei regolamenti parlamentari che toccano le situazioni giuridiche dei terzi; variegata le soluzioni proposte, con riferimento a queste ultime, dalla dottrina, che spaziano dal ripristino della competenza in materia della legge, alla distinzione delle previsioni regolamentari in ragione della proiezione interna ovvero esterna, cui dovrebbe riconnettersi un diverso regime di sindacabilità. Cfr., fra gli altri, T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952, 85 ss. e 162 ss.; A. MANZELLA, *Commentario della Costituzione Branca, Artt. 64-69*, Zanichelli, Bologna – Roma, 1986, 34; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990, 140 ss.

⁹ Così, peraltro, precludendo un'ulteriore via di tutela e contraddicendo un'autorevole filone dottrinario, che invece si era espresso in favore della possibilità per la Corte di disapplicare *incidenter tantum* i propri regolamenti: cfr. A. PACE, *Sulla sospensione cautelare dell'esecuzione delle leggi autoapplicative impugnate per incostituzionalità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 517 ss.; S. PANUNZIO, *I regolamenti*, cit., 301; P. CARNEVALE, “*Ecce iudex in ca(u)sa propria*”: ovvero della Corte-legislatore dinanzi alla Corte- giudice (Prime riflessioni sulla posizione della giurisprudenza della Corte costituzionale intorno al problema della natura delle norme di autoregolamentazione dei propri giudizi nel quadro del dibattito dottrinario), in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale, Atti del convegno, Imperia 12-13 maggio, Giappichelli, Torino, 1996, 66 ss.*

La chiusura totale del giudice delle leggi tanto verso la sindacabilità quanto verso la mera disapplicazione incidentale delle proprie norme regolamentari impedisce anche di immaginare una combinazione fra fase giurisdizionale e procedimento di revisione del regolamento¹⁰. In particolare, nel caso di ravvisata illegittimità di una norma integrativa, si sarebbe potuto prospettare ad esempio l'innesto di una modifica regolamentare "a rime obbligate" sul tronco di un giudizio di legittimità costituzionale definito tramite disapplicazione.

Un terzo - non marginale - aspetto che può supporre alla base dell'orientamento giurisprudenziale in commento sta nella volontà della Corte di tenere le N.I. fuori dalle logiche del bilanciamento, che governa la gran parte delle decisioni rese in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

La Corte costituzionale, come noto, è l'unico organo di tipo (latamente) giurisdizionale che può, in una certa misura, disporre delle norme che regolano l'esercizio delle proprie funzioni. Ed è altrettanto noto che sovente essa abbia modulato istituti o figure di natura processuale - si pensi, ad esempio, alle nozioni di "giudice *a quo*" o di "rilevanza", o, ancora, alla creazione pretoria di un armamentario decisionale assai più vasto delle mere decisioni di accoglimento e rigetto - alla luce di esigenze sostanziali, legate ad istanze di giustizia del caso singolo ovvero a più generali ragioni di "politica costituzionale"¹¹.

Con l'esclusione della sindacabilità delle N.I., che recano in prevalenza disposizioni di stretta procedura, il giudice delle leggi ha forse inteso contenere la tendenziale cedevolezza delle categorie e delle norme del processo costituzionale, ritagliando così un nucleo minimo di regole non "piegabili" ad eventuali esigenze (o tentazioni) di ragionevole bilanciamento con interessi sostanziali, in ipotesi anche preminenti. Un insieme di regole rigide, suscettibili di essere applicate ovvero modificate, ma non sindacabili né incidentalmente disapplicabili.

Infine, non va neppure accantonata l'ipotesi che la Corte abbia inteso evitare un paradossale e delegittimante cortocircuito: la declaratoria d'incostituzionalità che colpisca una norma adottata dal giudice delle leggi nell'esercizio della sua autonomia regolamentare incrinerebbe infatti la legittimazione dell'organo a svolgere la sua funzione di garante ultimo della Carta.

¹⁰ Prospettata da R. GAROFOLI, *Sulla sindacabilità*, cit., 718.

¹¹ Sul punto, cfr. G. SCACCIA, *Il bilanciamento degli interessi come tecnica di controllo costituzionale*, in *Giur.cost.*, 1998, 3953. Il tema della sottoponibilità a bilanciamento delle norme processuali è stato espressamente affrontato da diversi Autori: in senso affermativo, Mezzanotte ha evidenziato come, in sede di giudizio costituzionale, «si sottopone a una sorta di bilanciamento, espresso, tacito o implicito, tutto quanto ha rilievo ai fini di un esito ragionevole, non importa se processuale o di merito, delle questioni di costituzionalità»; in termini analoghi, Bognetti ha sostenuto che la "logica" dei principi processuali può essere sacrificata all'efficienza del giudizio, ad esito di una valutazione dell'«"impatto ambientale"» della pronuncia costituzionale. Di contrario avviso, fra gli altri, è invece Romboli, il quale, ribadendo il carattere cogente delle norme di diritto processuale (anche) costituzionale, ha avvertito come esse sarebbero private della loro essenziale funzione se potessero essere più o meno liberamente disattese dalla Corte. Cfr. C.MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di governo*, in *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990, 69; G.BOGNETTI, *La Corte costituzionale tra procedura e politica*, in *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale. Atti del Seminario. Roma, 13-14 novembre 1989*, Giuffrè, Milano, 1990, 226 ss.; R.ROMBOLI, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale. 1993-1995*, Cedam, Padova, 1996, 65.

3. La strada insoddisfacente del conflitto d'attribuzioni

La costante chiusura della Corte verso la sindacabilità delle N.I. nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale, tuttavia, non ne esclude, in astratto, la sottoposizione a scrutinio in una diversa sede: quella del conflitto d'attribuzioni fra poteri dello Stato.

Per cominciare, non osta a tale possibilità l'eventuale carenza del valore di legge: ai fini dell'esperibilità del conflitto – in conformità al suo carattere di strumento residuale di chiusura del sistema delle garanzie - non rileva la qualificazione giuridica dell'atto, ed anzi, l'oggetto tipico del giudizio di cui all'art. 134, secondo alinea, è rappresentato proprio da atti di natura non legislativa¹².

Inoltre, ancora una volta richiamando la sentenza n. 120 del 2014 e ragionando per analogia con le recenti decisioni in materia di regolamenti parlamentari, è la stessa Corte costituzionale a riconoscere plasticamente – con un passaggio, pur esteso, che merita però riportare per intero – come anche «norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità. L'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili. Come affermato da questa Corte, davanti a ciò che “[...] esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (perché coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi), deve prevalere la “grande regola” dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)” (sentenza n. 379 del 1996). Il rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali il diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.), così come l'attuazione di principi inderogabili [...] sono assicurati dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale. La sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è quella del conflitto fra i poteri dello Stato».

Si tratta di argomenti che sembrano estensibili ai regolamenti adottati dalla Corte nell'esercizio della sua autonomia normativa, ivi comprese le N.I.

Altro discorso è, invece, quello che attiene l'effettiva e concreta idoneità dello strumento del conflitto a soddisfare le istanze di tutela dei diritti individuali.

¹² Come noto, l'ammissibilità dei conflitti concernenti atti legislativi, dopo una posizione di generale diniego espressa in modo plastico con la sentenza n. 406 del 1989, è stata da ultimo riconosciuta dalla Corte costituzionale, prima con riguardo ai decreti-legge, poi anche con riferimento agli altri atti aventi valore di legge; ciò, però, solo in presenza di incisioni delle sfere di competenza o di lesioni dei diritti fondamentali non altrimenti rimediabili. Cfr. le sentenze nn. 161 del 1995, 457 del 1999, 139 del 2001, nonché le ordinanze nn. 278 del 1997, 398 del 1999, 22 e 144 del 2000, 343 del 2003.

In tale prospettiva, è subito chiaro che esso non costituisce affatto un “sucedaneo” del giudizio di legittimità costituzionale: concepito e strutturato per giustiziare conflitti fra organi dello Stato non risolubili per via politica, l’istituto può offrire ai privati una tutela solo eventuale e indiretta¹³. Questi, infatti, sono privi della legittimazione al conflitto¹⁴ e non possono disporre in ordine all’attivazione del rimedio¹⁵; possono intervenire solo nella forma dell’intervento meramente adesivo e a condizione che il giudizio sul conflitto pregiudichi l’esercizio dell’azione in separata sede¹⁶; difficilmente possono ottenere una pronuncia immediatamente soddisfattiva del proprio interesse¹⁷.

Peraltro, quella della sollevazione di un conflitto nei confronti della Corte costituzionale è una strada densa di difficoltà ulteriori. A tacere del fatto che si tratta di opzione non senza costo sul piano degli equilibri politici¹⁸, e dunque circondata da una naturale ritrosia ad avvalersene, è tutt’altro che remota l’ipotesi di una declaratoria di inammissibilità fondata sui principi di non impugnabilità delle decisioni del giudice delle leggi e di non censurabilità nel merito (in sede di conflitto) delle decisioni giurisdizionali¹⁹.

In ultima analisi, profilato in questi termini, il conflitto interorganico su un atto non impugnabile dinanzi alla giurisdizione amministrativa (trattandosi di una fonte che, pur a non voler considerare dotata di forza di legge, certo non è di rango secondario), né disapplicabile da alcun giudice diverso dalla Corte costituzionale (la quale, però, rifiuta questa opzione considerandola assorbita dal potere di modifica in via regolamentare) è ben lungi dal configurare il rimedio

¹³ Sul punto, in particolare, cfr. M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Giuffrè, Milano 1972, 130 e ss.; A. PIZZORUSSO, *Conflitto*, in *App. Nss. D.I.*, II, Utet, Torino, 1981, 387; A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale nel conflitto tra poteri*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 1988, 172.

¹⁴ Cfr., fra le altre, l’ordinanza n. 359 del 1999.

¹⁵ La quale è interamente rimessa, secondo logiche in ultima analisi politiche (eccetto il caso dell’autorità giudiziaria), ai poteri dello Stato coinvolti.

¹⁶ Condizione posta, dopo una granitica serie di precedenti contrari a qualunque intervento del privato, dalla sentenza n. 76 del 2001. Cfr., *amplius*, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, 427.

¹⁷ Non è mancato, in dottrina, chi ha osservato come «in relazione alle posizioni derogatorie del diritto comune spettanti agli organi politici, il conflitto di attribuzioni possa rappresentare un mezzo di notevole peso a disposizione delle parti e della Corte per ridelineare certe zone non prive di lacune nei rapporti tra organi politici e giurisdizionali»: cfr. A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Giuffrè, Milano 1992, 186. In prospettiva forse più “realista”, si è però d’altro canto rilevato che è «semplicemente fuori del mondo» pensare che nei giudizi sui conflitti, la Corte possa supplire le funzioni degli organi giurisdizionali in tema di tutela dei diritti (o anche solo quelle che essa medesima esercita nell’ambito del sindacato di legittimità costituzionale); integrare pienamente il profilo della tutela dei diritti fondamentali nelle decisioni sui conflitti d’attribuzioni risponderrebbe a logiche più adeguate ai fini del costituzionalismo democratico, ma non sarebbe praticabile nel contesto italiano attuale: cfr. L. ELIA, *Continuità giurisprudenziale in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2004, 3888 ss.

¹⁸ Come dimostra il fatto che i pochissimi conflitti diretti avverso la Corte costituzionale sono stati in prevalenza sollevati dall’autorità giudiziaria, e in larga parte dichiarati inammissibili: si vedano, ad esempio, le ordinanze nn. 77 del 1981, 28 e 220 del 1998. Più in generale, sulle problematiche connesse alla legittimazione al conflitto della Corte, cfr. le pagine di Cappelletti in AA.VV., *La giustizia costituzionale*, Firenze, 1966, 396.

¹⁹ Principi invocati a base dell’inammissibilità nei casi di cui alla nota precedente. Cfr. G. PITRUZZELLA, *La Corte cost. giudice e parte nei conflitti di attribuzione*, nonché A. RUGGERI, *La Corte costituzionale: un “potere dello Stato” ...solo a metà*, entrambi in AA.VV., *Strumenti e tecniche del giudizio della Corte costituzionale*, cit., 596 e 658.

"effettivo" che non solo l'art. 24 Cost.²⁰, ma pure l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e l'art. 13 della CEDU²¹ pretendono quale presidio dei diritti. Con il rischio, sempre presente in casi come quello che ha dato origine all'ordinanza, di esporre il nostro Paese a condanne da parte del giudice sovranazionale e convenzionale, e la Corte a sonore smentite.

4. Una postilla

Così brevemente delineati i profili critici connessi all'insindacabilità delle N.I., può formularsi l'auspicio che – a prescindere dalla futura conferma o dal prossimo superamento della giurisprudenza in commento – la Corte costituzionale corredi il proprio orientamento di un congruo impianto motivazionale.

E' trasversale e diffusa, nella riflessione scientifica occidentale, la tesi che individua la radice di legittimazione degli organi di giustizia costituzionale²² da un lato nell'*auctoritas* "aristocratica" del sapere²³, dall'altro nella loro capacità di moderare i conflitti sociali²⁴, di promuovere nella vita politica l'indispensabilità della propria funzione²⁵, di orientare i processi di guida della società aperta²⁶.

Un tale processo di legittimazione non può che alimentarsi attraverso il dialogo, costante e bidirezionale, fra il giudice costituzionale e la sua *constituency*²⁷, il quale trova il proprio veicolo

²⁰ Come chiarito a più riprese dal giudice costituzionale, che ha ritenuto l'effettività della tutela un corollario necessario del diritto d'azione: cfr. fra le tante Corte cost., sentt. nn. 191 del 2006, 276 del 2000, 220 del 1986, 18 del 1982.

²¹ Copiosa è la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sul principio di effettività della tutela, che da criterio di ammissibilità dei ricorsi ha assunto, col tempo, portata autonoma e valore sostanziale: si vedano, fra le altre, le sentenze *Surmeli c. Germania* del 2006, *Mifsud c. Francia* del 2002, *Aydin c. Turchia* del 1997, *Plattform "Ärzte für das Leben" c. Austria* del 1988, *Silver e a. c. Regno Unito* del 1983). Con riferimento alla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo si segnalano invece le pronunce rese nelle cause C-432/05, *Unibet* e C-222/84, *Johnston*.

²² E' appena il caso di sottolineare come la relativa questione sia particolarmente avvertita dalla dottrina costituzionalistica, trattandosi di spiegare il fondamento di legittimazione di organi che non promanano dal popolo sovrano, abilitati a porre nel nulla le decisioni assunte dagli organi rappresentativi in forza di pronunce «non coperte dal tetto dell'ordinamento giuridico-legale esistente»: cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *Stato, costituzione, democrazia*, Giuffrè, Milano, 2006, 636.

²³ Cfr. H. VORLÄNDER, *Deutungsmacht – Die Macht der Verfassungsgerichtsbarkeit*, in ID (a cura di), *Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, 21; H. ARENDT, *Sulla rivoluzione*, Einaudi, Torino, 2006, 203-204.

²⁴ C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Tipografia Veneziana, Roma, 1984, 55 e 119 ss.

²⁵ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 68.

²⁶ P. HÄBERLE, *Europäische Verfassungslehre*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005, 159.

²⁷ In tale nozione, elaborata dalla dottrina politologica nordamericana, rientrano gli artefici della nomina dei giudici, coloro verso i quali il giudice nutre aspettative, i colleghi, la comunità dei giuristi, l'opinione pubblica. Cfr., fra gli altri, M.J. PERRY, *The Constitution, the Courts and Human Rights. An Inquiry into Legitimacy of Constitutional Policymaking by the Judiciary*, New Haven, London, 1982; B.H. SIEGAN, *The Supreme Court's Constitution. An Inquiry into Judicial Review and Its Impact on Society*, New Brunswick, 1987; nella dottrina italiana interessanti spunti in L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale comparata*, Giappichelli, Torino, 2007, 162. La nozione di "constituency", peraltro, richiama il concetto di "uditio" elaborato da C. PERELMAN-L.OLBRECHTS-TYTECA, *Trattato dell'argomentazione. La nuova retorica*, Einaudi, Torino, 1976.

nella motivazione . Ove la rappresentazione argomentativa²⁸ - come si è visto nelle ordinanze nn. 185 del 2014, 295 del 2006 e 572 del 1990 – faccia difetto, non solo viene a mancare la saldatura fra momento di invenzione e momento di giustificazione (o validazione) della decisione²⁹, ma si interrompe, soprattutto, il circuito di legittimazione della decisione medesima e dello stesso soggetto che la adotta.

Si tratta, a sommosso avviso di chi scrive, di un vizio logico in cui la Corte non può permettersi di incorrere, tanto più nel caso di scelte, quale quella relativa alla sindacabilità delle N.I., che non resta priva di conseguenze sulla tutela dei diritti fondamentali, e che si situa in una congiuntura "espansiva" del sindacato di legittimità costituzionale

²⁸ Impiegando il lessico di R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1986, 526.

²⁹ Cfr. U. SCARPELLI, *Diritto e analisi del linguaggio*, Giuffrè, Milano, 1976, 440 ss.