

LA SENTENZA N. 406/1989 DELLA CORTE COSTITUZIONALE: PROBLEMI GENERALI E IMPLICAZIONI SULLA FORMA DI GOVERNO

di Paolo VERONESI

Premessa.

La sentenza n. 406/1989 della Corte costituzionale contiene, nella sua complessità, molteplici stimoli e diverse possibilità di lettura.

Nelle pagine che seguono si tenterà di enucleare e sottolineare alcune delle problematiche emergenti dal tessuto della stessa, mantenendo un raggio d'osservazione il più possibile ampio. Si potrà, in tal modo, da un lato collocare più precisamente la decisione che si commenta entro il quadro generale della giurisprudenza intervenuta in tema di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, dall'altro utilizzare gli spunti sottesi alla stessa per maturare una serie di puntuali osservazioni circa il ruolo che la Corte viene attualmente ad assumere nel rapporto con gli altri poteri costituzionali.

Per operare ciò si analizzeranno partitamente i profili soggettivi, oggettivi e di merito sollevati dalla vicenda. In conclusione poi, si cercherà di riannodare le fila dei problemi di volta in volta segnalati ragionando più concretamente sulla posizione assunta dal giudice costituzionale nell'ambito della forma di governo attualmente vigente, almeno per come questa si ricostruisce alla luce della decisione commentata.

1. *Il conflitto deciso con sent. n. 406 del 1989: la vicenda.*

Il contrasto in esame prendeva le mosse della pubblicazione, in G.U. n. 4 del 5 gennaio 1989, del D.P.R. 27 dicembre 1985, n. 1142, recante norme per il trasferimento alla Valle d'Aosta delle funzioni in materia di industria, commercio, annona e utilizzazione

delle miniere, benché lo stesso fosse privo del visto di legittimità della Corte dei conti.

In realtà il suddetto decreto era già stato sottoposto al vaglio della Corte nel 1986 che, nell'esercizio della funzione di controllo sugli atti di governo, l'aveva però restituito alla Presidenza del Consiglio, rifiutando la registrazione e precisando una serie di puntuali osservazioni.

Il successivo comportamento della Presidenza, la quale non ritrasmetteva alla Corte il decreto, sembrava manifestare la tacita volontà di ritirarlo. Peraltro, in seguito all'emanazione della legge 23/8/1988, n. 400, il cui art. 16 sottrae al controllo preventivo di legittimità i decreti adottati ai sensi degli artt. 76 e 77 Cost., il Governo provvedeva alla pubblicazione dell'atto, di cui era stata a suo tempo rifiutata la registrazione, senza nuovamente attivare la Corte dei conti. Quest'ultima interpretava tale comportamento nel senso di un attacco portato alle proprie attribuzioni in materia di controllo, e analoga menomazione essa rilevava in riferimento alla disposizione del già citato art. 16. In entrambe le prospettive si profilava il contrasto con il dettato dell'art. 100, 2° co., Cost.

La Corte dei conti deliberava perciò di sollevare conflitto di attribuzioni nei confronti delle Camere e del Governo nonché, «ove occorresse», del ministro di grazia e giustizia. Essa chiedeva alla Corte costituzionale che le venisse riconosciuta la titolarità della funzione di controllo preventivo di legittimità dei decreti legislativi ex art. 100, 2° co., Cost. A prevenire l'ipotesi che il giudice costituzionale ritenesse inammissibile il conflitto sollevato nei confronti delle Camere, poiché la menomazione scaturiva da una norma di legge, il ricorrente proponeva, in via subordinata, conflitto avverso il solo Governo. In questa prospettiva la Corte avrebbe dovuto, previo giudizio d'ammissibilità del conflitto, decidere l'incostituzionalità dell'art. 16 legge n. 400/1988 per contrasto con l'art. 100 Cost., e successivamente definire illegittima l'omessa sottoposizione al controllo della Corte dei conti del D.P.R. n. 1142 del 1985.

I problemi implicati dal conflitto erano dunque numerosi e di estremo rilievo: venivano infatti in considerazione sia i profili soggettivi (coinvolgendo addirittura la stessa legittimazione della Corte dei conti ricorrente, come si vedrà più avanti), sia quelli oggettivi nonché le questioni relative all'eventuale soluzione di merito.

2. *Il governo parte in conflitto.*

La Corte dei conti ha, nel caso, promosso conflitto contro il Governo nel suo complesso, in persona del Presidente del Consiglio pro tempore, nonché «ove occorresse», avverso il ministro guardasigilli, essendo questo l'organo cui compete la trasmissione dei decreti alla Corte dei conti, per la registrazione, prima dell'entrata in vigore. Il proponente manifestava, in tal modo, un certo impaccio nel configurare l'organo competente a dichiarare la definitiva volontà del potere esecutivo; questa stessa incertezza ha determinato appunto il sovraccarico precauzionale di indicazioni soggettive passive contenute nel ricorso.

La cautela, tuttavia, poteva apparire, sin da subito, tendenzialmente superflua. Contro di essa stava infatti una serie di circostanze ricavabili da precedenti decisioni della Corte costituzionale che, seppur temperata da alcune ambiguità terminologiche ed omissioni, sembrava adeguarsi perfettamente al conflitto in oggetto. È questo soprattutto il caso della sent. n. 150/1981, con la quale si è data soluzione a un contenzioso promosso dall'esecutivo contro il potere giudiziario. In essa si trova espressamente sancito che «le attribuzioni dei singoli ministri non assumono uno specifico rilievo costituzionale... (se non nell'ipotesi delle 'facoltà' e delle competenze spettanti al ministro della giustizia, in base all'art. 107, 2° co. ed all'art. 110 Cost.), per cui essi non possono autonomamente sollevare conflitti del tipo in esame». Come è evidente le attribuzioni previste negli articoli citati, e quindi dotate di rilievo costituzionale, non ricomprendono quella di trasmissione dei decreti, per cui poteva dirsi, a priori, ingiustificato il ricorso al ministro guardasigilli ⁽¹⁾.

«Nel caso in esame», proseguiva inoltre la sent. n. 150, la legittimazione spetta al Presidente del Consiglio «previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri». L'asserzione andava completata con quanto già previsto nell'ord. n. 123/1979. Qui, giudicando dell'ammissibilità del conflitto poi risolto con la sentenza sopracitata, la Corte asseriva che il Capo del governo poteva partecipare al conflitto, senza delibera del Consiglio dei ministri, solo ove fossero in contestazione attribuzioni ad esso esclusivamente riservate ⁽²⁾.

Il quadro di riferimento complessivo, quindi, doveva apparire ai ricorrenti piuttosto delineato: competenza generale del Presi-

dente del Consiglio, previa delibera conforme del Consiglio stesso, tranne i casi in cui sono in gioco competenze proprie del Presidente ovvero quelle costituzionalmente previste per il ministro di grazia e giustizia ⁽³⁾.

Del resto tutti i possibili dubbi avrebbero dovuto essere efficacemente fugati dalla corretta interpretazione della legge n. 400, da cui, tra l'altro, scaturiva il conflitto deciso con la sentenza che si commenta. Tale legge, infatti, recependo, e a dire il vero assolutizzando, l'orientamento giurisprudenziale delineato, stabilisce che si debbono sottoporre alla deliberazione del Consiglio dei ministri «le proposte di sollevare conflitti di attribuzione o di resistere nei confronti degli altri poteri dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome» (art. 2, n. 3, lett. g). Il ruolo svolto dal Presidente del Consiglio dei ministri è invece stabilito all'art. 5, n. 1, lett. f): esso «esercita le attribuzioni di cui alla legge 11/3/1953, n. 87, e promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle decisioni della Corte costituzionale», riferendo inoltre al Consiglio dei ministri e alle Camere «sullo stato del contenzioso costituzionale, illustrando le linee seguite nelle determinazioni relative agli interventi nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale».

Ne deriva insomma, diversamente da quanto poteva ricavarsi dalla giurisprudenza costituzionale, la quale delineava una serie di eccezioni alla competenza generale del Consiglio dei ministri, che oggi, ai fini dell'instaurazione dei conflitti coinvolgenti il potere esecutivo, è sempre necessaria la conforme delibera dell'organo collegiale; «per cui la Corte costituzionale dovrebbe dichiarare il ricorso inammissibile allorché faccia difetto la delibera di cui sopra, anche nel caso che questo sia presentato dal ministro di grazia e giustizia per le competenze di cui agli artt. 107, 2° co., e 110 Cost. o dal Presidente del Consiglio per attribuzioni proprie ed esclusive» ⁽⁴⁾.

Stranamente la Corte costituzionale ha però accuratamente evitato di rifarsi a queste norme. Nell'ord. 22/4/1989, la quale giudica, in via preventiva, ammissibile il conflitto, si legge infatti che «impropria deve ritenersi la proposizione del conflitto anche nei confronti del ministro di grazia e giustizia, spettando la legittimazione per gli atti del Governo, com'è *jus receptum*, al Presidente del Consiglio dei ministri». L'ordinanza, dunque, sancisce la legittimazione generale del Presidente del Consiglio in modo, a dire il vero, estremamente sintetico. È scomparsa infatti la menzione della necessaria determinazione del Consiglio nonché il riferimento

alle competenze proprie allo stesso Presidente e al ministro guardasigilli.

Se la laconicità può giustificarsi alla luce del carattere della fase in questione tuttavia è chiaro che, rifacendosi allo *jus receptum*, la Corte sembra ignorare del tutto la pur recente scelta del legislatore, richiamandosi invece alla propria giurisprudenza e alle elaborazioni dottrinali in materia; né, del resto, essa ritorna sull'argomento in seno alla successiva sentenza. Occorre pertanto, in prospettiva, chiedersi se con ciò la Corte non abbia voluto, con garbata polemica, ribadire la propria autonomia nel definire gli ambiti soggettivi dei conflitti. Inoltre rimane comunque aperta la questione circa la correttezza della disciplina legislativa. In effetti la Costituzione riserva espresse attribuzioni al ministro e logica giuridica, assieme al criterio consolidato nella giurisprudenza della Corte ⁽⁵⁾, vorrebbe che, per esse, solo al guardasigilli fosse concesso di partecipare al conflitto. In futuro invece potrebbe darsi un contenzioso relativo alle competenze di cui agli artt. 107 e 110 Cost., promosso dal Presidente del Consiglio secondo la disciplina della legge 400. È certo vero che, in tal caso, il Governo potrà argomentare il suo intervento con l'incidenza che il comportamento lesivo ha esplicato sull'indirizzo politico di maggioranza, ma è altrettanto chiaro che le specifiche funzioni in eventuale contestazione sono proprio quelle che la Costituzione espressamente indica come esclusive del ministro. Alla Corte rimarrà l'opzione di giudicare comunque ammissibile il conflitto (magari sottolineando che nella previa delibera del Consiglio dei ministri è assorbita anche la volontà del guardasigilli) ovvero ritenerlo inammissibile per le ragioni sopra indicate, così ribadendo, in maniera estremamente vistosa, la propria autonomia nel giudicare i profili soggettivi dei contrasti sottoposti alla sua definizione.

3. *Il Parlamento parte in conflitto.*

La partecipazione al conflitto della Camera dei deputati e del Senato assume speciale rilievo. In questa circostanza si è infatti riconosciuta, per la prima volta, alle singole Camere, la legittimazione autonoma a stare in un conflitto sorto da atto legislativo.

In precedenza le due Camere erano intervenute, separatamente, nel conflitto deciso con ord. 150/1980 e successiva sent. 129/1981 ⁽⁶⁾.

In quella vicenda, tuttavia, venivano in considerazione competenze riconosciute alle singole Assemblee in tema di autonomia contabile, e dunque non paragonabile alla funzione legislativa da esercitarsi «collettivamente» da entrambe (art. 70 Cost.). «Il caso è cioè assai diverso da quello attuale, in cui l'oggetto del conflitto è un atto legislativo, imputabile, come è ovvio in un sistema bicamerale paritario, ad entrambe le Camere come soggetto paritario e non all'una o all'altra separatamente» (7).

La dottrina aveva, per l'ipotesi qui concretizzata di conflitto sorgente da atto legislativo, elaborato almeno tre possibili soluzioni alternative. Si era in effetti sostenuto che, in tali casi, competente ad assumere le vesti di parti in conflitto potessero essere le due Camere congiuntamente (mediante atto bicamerale non legislativo), ciascuna delle due separatamente ovvero l'ultima chiamata a deliberare (in quanto solo in questo istante l'atto normativo si perfeziona) (8).

Nell'ordinanza, e quindi nella sentenza, la Corte implicitamente accetta la tesi di una legittimazione separata delle due Camere (9). Ciò garantisce l'autonoma determinazione di ciascuna Assemblea nei confronti dell'altra; se si pretendesse invece l'adozione di un atto bicamerale per promuovere conflitti siffatti, si subordinerebbe inevitabilmente la decisione di una Camera alla concorde volontà dell'altra: il che è, a rigore, inammissibile (10). L'ipotesi, invece, della legittimazione assicurata all'ultima Assemblea deliberante appare, da un lato, una semplice sottospecie della tesi che riconosce a ciascuna Camera la capacità di partecipare al contenzioso, dall'altro potrebbe inibire e indurre l'introduzione di emendamenti, da parte dell'uno o dell'altro collegio, a seconda che questi assolutamente vogliano, o meno, figurare in conflitto. Non è quindi per nulla «sorprendente» (11) la scelta avallata dalla Corte. Del resto, già prima della proposizione concreta del caso la dottrina aveva assai chiaramente delineato come, pur essendo l'atto legislativo imputabile al Parlamento nel suo complesso, tuttavia il potere esercitato, da un punto di vista rigorosamente soggettivo, spetta distintamente a ciascuna delle due Camere (12).

Comunque, l'idea di una legittimazione separata di tali organi al conflitto, più che caldeggiata dalla Corte, sembra ancor prima sostenuta dai comportamenti degli organi in questione; la Corte pare trascurare il problema e, di fatto, in sentenza neppure lo menziona. Le due Camere, infatti, sono intervenute in conflitto con atti separati, per quanto gemelli nel contenuto, autonomamente

adottati dalle relative Assemblee. L'unicità della memoria illustrativa presentata alla Corte alla vigilia dell'udienza non contraddice l'assunto, traendo origine dall'esortazione rivolta alle Camere dalla Commissione affari costituzionali del Senato, perché queste assumessero, a fronte della particolare gravità del caso, un comune atteggiamento.

Le considerazioni che precedono non sembrano tuttavia impedire che le stesse Camere potessero discrezionalmente decidere di partecipare al conflitto sulla scorta di un atto comune non legislativo ovvero di legittimare l'ultima deliberante di esse. Simili scelte, in quanto provenienti da autonoma determinazione organizzativa del potere legislativo, ambito tra i più tutelati anche in seno alle decisioni costituzionali ⁽¹³⁾, ben difficilmente appaiono censurabili dalla Corte. E ciò almeno quando vi è coesione tra Senato e Camera. Nel caso opposto invece, il potere alla Corte riconosciuto di definire l'ambito soggettivo del conflitto potrebbe, a seconda delle circostanze, utilmente esperirsi al fine di realizzare un'efficace opera di mediazione tra i collegi. Ma fintanto che sussiste un comune accordo, tra le due Camere, sulla designazione dell'organo (o degli organi) competenti a rappresentarle non è credibile che la Corte, alimentando i dissidi, si ponga in collisione con la volontà così manifestata. Tanto più che comunque l'eventuale, altro, organo correttamente legittimato si sarebbe pur sempre espresso sull'opportunità di partecipare al conflitto. Il caso, cioè, sarebbe per certi versi simile a quello in cui il Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei ministri, incarica un ministro di rappresentare il Governo in sede di conflitto ⁽¹⁴⁾.

Forse l'ostentato silenzio della Corte sul punto è proprio volto a non precludere un'analogia decisione nel senso dell'ammissibilità pur al cospetto di conflitti in cui il legislativo si determini a partecipare adottando, per ragioni difficili a prevedersi, un'altra delle soluzioni prima ricordate. Ma ciò ha valore solo da un punto di vista squisitamente teorico poiché la decisione che si commenta esclude a priori l'eventualità futura di conflitti sorgenti da atti legislativi. Questo appare chiaro per il caso in cui le Assemblee siano chiamate ad assumere le vesti di parte passiva ⁽¹⁵⁾. La Corte, infatti, giudicando il profilo oggettivo del conflitto ha escluso che «il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato possa ritenersi dato contro una legge o un atto equiparato». Laddove è in discussione una legge, cioè, non può invocarsi nessun conflitto ⁽¹⁶⁾. Questo

crea, innanzitutto, una sorta di «immunità passiva» del Parlamento che può «provocare uno squilibrio nella forma di governo a vantaggio dell'organo legislativo, che in relazione alla sua competenza tipica può ricorrere ma non resistere, rompendo così quel delicato sistema di bilanciamenti reciproci su cui è costruita la struttura costituzionale» (17). La condizione del Parlamento sarebbe pertanto simile a quella che una parte consistente della dottrina (18) ha individuato per la Corte costituzionale, ammettendosi che quest'ultima possa divenire esclusivamente parte attiva in conflitto (e ciò principalmente per non vanificare la previsione dell'impugnabilità delle sue decisioni ex art. 137, ult. co., Cost.).

A ciò si aggiunge la circostanza obiettiva che ben difficilmente Camera e Senato in sede legislativa possono essere coinvolte in contenziosi; la loro spiccata ed essenziale natura politica spinge inevitabilmente verso una soluzione concordata dei dissidi (19).

Del resto la prassi ha inequivocabilmente dimostrato quanta riluttanza le stesse Camere abbiano nel promuovere conflitto, pur quando sembrerebbero sussisterne tutti i presupposti (20). Per cui può dirsi che, tendenzialmente, la pronuncia in esame ha sancito la pressoché eliminazione delle Camere, almeno in alcune loro caratteristiche manifestazioni, dal novero dei probabili confliggenti. In pratica le uniche sacche residue comportano la possibilità di conflitti con il potere giurisdizionale ex art. 68 Cost. (21) nonché, eventualmente, con taluni organi ausiliari (22).

4. *La Corte dei conti in sede di controllo: potere dello Stato.*

L'ulteriore originalità dei profili soggettivi della sent. n. 406 del 1989 ha ad oggetto la stessa Corte dei conti proponente. È infatti questa la prima volta che tale organo è ammesso al conflitto, ed è dunque riconosciuto come potere dello Stato, nell'esercizio delle sue competenze ausiliarie di controllo. Il caso è dunque ben diverso da quello deciso con sent. n. 129/1981, in cui venivano in considerazione competenze giurisdizionali della Corte dei conti, e che dunque il giudice costituzionale aveva risolto semplicemente ribadendo l'inclusione di queste ultime nell'alveo delle complessive attività di tale natura. Le conclusioni allora raggiunte non avrebbero potuto trasferirsi sic et simpliciter al caso in questione.

Una qualche utilità maggiore poteva riconoscersi alla sent. n.

226/1976. Il giudice costituzionale, come ricordato anche nella decisione che si commenta, aveva allora riconosciuto «il potere della Corte dei conti di sollevare questioni di legittimità costituzionale... sul presupposto dell'ammissibilità della funzione di controllo preventivo... alla funzione giurisdizionale». Ma certo, precisava lo stesso qualche anno più tardi, «non si può non avvertire che altro è il potere di sollevare in via incidentale questioni di legittimità costituzionale, allora esteso alla Corte dei conti sul cennato presupposto, altro è l'attitudine a sollevare conflitto fra poteri, da questa Corte fino ad ora riconosciuta a qualsiasi giudice, ma in relazione all'esercizio della giurisdizione in senso stretto» (sent. n. 406/1980) (23).

La Corte costituzionale aveva comunque, nella sent. n. 226, ampiamente descritto la peculiare natura e la posizione della Corte dei conti in sede di controllo, esaltandone il ruolo e specificando che essa è organo espressamente annoverato tra le «supreme magistrature», istituzionalmente investito di funzioni giurisdizionali (art. 103, 2° co., Cost.), composto da magistrati dotati delle più ampie garanzie d'indipendenza (art. 100, 3° co., Cost.), che si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzione (art. 10, legge n. 161 del 1953). Ne emergeva, esplicitamente, la fisionomia di un collegio svolgente «un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato», volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad esso sottoposti, «che si differenzia pertanto nettamente dai controlli cd. amministrativi svolgentesi all'interno della P.A.» (24).

Erano queste tracce assai consistenti che avrebbero potuto condurre a un prevedibile riconoscimento della Corte dei conti quale potere dello Stato. Riconoscimento che puntualmente è intervenuto con la sent. n. 406, anche se però non sono stati in essa utilizzati gli spunti profondi cui la sent. n. 226 alludeva. E ciò è avvenuto nonostante le contestazioni dei resistenti, tutte volte a sostenere che la Corte dei conti in sede di controllo, in quanto organo con funzioni ausiliarie, di semplice rilievo costituzionale, si distingue nettamente dagli organi costituzionali dell'ordinamento, unici ammessi, a detta degli stessi, ai conflitti di cui all'art. 134 Cost. La Corte costituzionale invece, assai sbrigativamente, e benché fosse certo opportuna una più precisa giustificazione della propria scelta, nella sentenza ammetteva la Corte dei conti in sede di controllo al novero dei poteri dello Stato affermando che l'attribuzione, benché ausiliaria, è stata devoluta dalla Costituzione (art. 100, 2° co.) a quel preciso organo

al fine di assicurare il più corretto, oltre che efficiente, svolgimento delle funzioni di altri organi statuali. In ciò essa vede riconosciuta alla Corte dei conti quella posizione di autonomia che la legittima a sollevare conflitto ⁽²⁵⁾.

Si trattava, com'è evidente, dell'ennesima applicazione del criterio di competenza ⁽²⁶⁾. In sostanza la Corte richiede che una fonte costituzionale, anche in modo estremamente generico, menzioni il soggetto di cui si assume la natura di potere e accenni, pur senza precisarle ulteriormente, alle attribuzioni a questo riservate. Questo orientamento evidentemente poggia, da un lato, sulla *extrema ratio* dell'istituto dei conflitti tra poteri, consistente nel comporre, previa loro «giurisdizionalizzazione», i contenziosi emergenti tra le varie strutture organizzative dello Stato, dall'altro, sulla stessa dizione dell'art. 37, 1° co., legge n. 87/1953, il quale, riferendosi alla «sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali», mostra di identificare il «potere» con l'esistenza di attribuzioni ad esso riservate ⁽²⁷⁾.

Tale assunto consente certamente di ampliare il novero dei soggetti confliggenti, facendo assumere alla Corte costituzionale un effettivo ruolo di bilanciamento tra le varie istanze istituzionali. Ciò giustifica il fatto che la stessa Corte, cui compete, data la lacunosità della disciplina vigente, la definizione del profilo soggettivo dei conflitti, abbia adottato un simile punto di vista che, in definitiva, ne esalta il ruolo di mediazione. Prospettiva che è, del resto, consentita dalla polisemia del termine «potere» nonché dall'assenza di una normativa diretta a individuare, in modo tassativo, i poteri dello Stato o comunque, più comprensibilmente, a porre i criteri guida per la loro identificazione. Ad accogliere le tesi avanzate dai resistenti, invece, si sarebbe ridotta grandemente la possibilità di eventuali, futuri conflitti, e ciò avrebbe posto non pochi problemi di coordinamento, stante il fatto che, anche nel passato, la Corte ha ammesso al conflitto soggettivi il cui carattere di organo costituzionale non è immediatamente percepibile. E infatti, nella sentenza, la Corte afferma in modo esplicito che gli organi abilitati al conflitto tra poteri sono «non necessariamente organi costituzionali» ⁽²⁸⁾.

La Corte, dunque, almeno sotto questo profilo, aderisce pienamente a quelle tendenze miranti ad espandere il concetto di pluralismo istituzionale, contenuto in nuce nella stessa Costituzione, e «pare confermare una scissione sempre più netta tra un modello astratto di conflitto tra blocchi di potere..., fallito nella

esperienza dei fatti, ed un conflitto di organi e di competenze, più rispondente ad un ordinamento che trova la propria garanzia non tanto nella separazione del potere, quanto nella articolazione delle competenze» (29).

Il giudice costituzionale pertanto vanificava le obiezioni sollevate dai resistenti, benché talune di esse avrebbero comunque meritato un più proficuo approfondimento. Così l'affermazione che la Corte dei conti non è in grado, in sede di controllo, di arrestare definitivamente l'esercizio dei poteri del Governo. In effetti nei casi in cui è previsto il divieto assoluto di registrazione (art. 25, T.U. n. 1214/1934) la Corte dei conti invece paralizza definitivamente l'atto dell'esecutivo (30). Negli altri casi il Governo può certo superare gli ostacoli frappostigli dall'organo di controllo, pretendendo la registrazione con riserva cui segue la comunicazione alle Camere per l'attivazione del potere di sindacato politico, ma ciò implica appunto che i rilievi della Corte dei conti esprimono un punto di vista che deve cogentemente essere preso in considerazione dai soggetti cui si rivolge. Questi ultimi possono superarlo, ma solo con le procedure previste ovvero in quanto intervengano considerazioni politiche di natura discrezionale. La posizione della Corte dei conti nel sistema è dunque assai più sfaccettata da quanto sembri e non inquadrabile semplicemente (31).

Nella sentenza n. 406 scaturisce dunque l'esigenza complessiva e profonda di rivedere il concetto di ausiliarietà e di rapporto tra organo ausiliare e principale (32). E, su questa linea, ci si potrebbe chiedere se altri siano i soggetti istituzionali del nostro ordinamento a divenire potenziali poteri confliggenti alla luce del responso contenuto nella sent. n. 406. A tale proposito la dottrina ha ritenuto in astratto ammissibili conflitti aventi per parte il Consiglio di Stato in sede consultiva, stante il suo carattere di ausiliarietà solo funzionale e non strutturale, ammesso esplicitamente dalla Costituzione (art. 100, 1° co.), ed essendo questo, inoltre, un organo dotato di indipendenza almeno pari a quella dei soggetti ausiliari (33). Diversa risposta è stata offerta con riguardo al CNEL. Si è, in particolare, sostenuto che la funzione ausiliaria del Consiglio non avrebbe una base costituzionale, essendo riservato alla legge, ex art. 99, 2° e 3° co., Cost., la definizione dell'ambito entro cui essa sarebbe esperibile. L'ausiliarietà del CNEL, dunque, rimane ridiscutibile sulla scorta di semplici interventi del legislatore ordinario (34).

A tale conclusione può tuttavia ribattersi che la competenza

ausiliaria, così come il potere di iniziativa legislativa, è riconosciuto all'organo proprio dalla Costituzione ⁽³⁵⁾. Il rinvio alla legge serve dunque semplicemente ad integrare il quadro appena delineato, ma indiscutibilmente concepito, dal Costituente. E tutto ciò sembra sufficiente a fondare un conflitto costituzionale di attribuzioni.

L'art. 37, legge n. 87/1953 prescrive infatti che siano «norme costituzionali» a disegnare le sfere di competenza dei singoli poteri. La dottrina, d'altro canto, interpreta l'espressione ricomprendendo in essa non solo le norme formalmente costituzionali, bensì anche quelle materialmente tali. Sono queste le norme che, pur non essendo state adottate seguendo l'iter previsto per le fonti di rango costituzionale (art. 138 Cost.), risultano collegate alle stesse, nel senso che portano a sviluppo o a compimento i principi e le disposizioni in esse sanciti. In questa prospettiva assumono dunque rilievo non solo le norme di legge ordinaria bensì anche la consuetudine e i regolamenti ⁽³⁶⁾.

L'estensione sarebbe dunque giustificata dalla terminologia piuttosto generica utilizzata dal legislatore. Quest'ultimo, del resto quando ha inteso meglio specificare il parametro normativo non ha lesinato precisione terminologica.

Così, per quanto concerne i conflitti intersoggettivi, è accaduto all'art. 39, legge n. 87/1953, laddove si menzionano competenze assegnate dalla «Costituzione» ovvero si richiede di specificare, nel ricorso, «le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate» ad esclusione, sembrerebbe, di qualsiasi altra fonte di rango subordinato ⁽³⁷⁾.

Da queste considerazioni può dunque ricavarsi l'esistenza di serie ragioni a favore dell'astratta, ma a dire il vero alquanto improbabile, possibilità di conflitti aventi per parte il CNEL in sede ausiliaria oltre che d'iniziativa legislativa, o, meglio, di spazi normativi tali da consentire, in ipotesi, una conforme decisione della Corte.

5. *Conflitti di attribuzione sollevati contro atto legislativo. Esclusione.*

Per quanto concerne il profilo oggettivo la Corte esordisce affermando che, «in linea di principio», il conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato non può «ritenersi dato contro una legge o un atto equiparato».

È questa la prima circostanza in cui il giudice costituzionale sancisce la particolare esclusione. Ciò assume notevole rilievo tanto più che le prime teorizzazioni relative alla nozione di «potere dello Stato» si erano rifatte alla nota dottrina della tripartizione e divisione dei poteri elaborata, storicamente, nei testi di Locke e Montesquieu. Si era previsto, cioè, sin dall'inserimento dell'istituto dei conflitti nel nostro sistema, che il potere legislativo fosse tra i più accreditati protagonisti di eventuali futuri contenziosi ⁽³⁸⁾.

La dottrina e la giurisprudenza della Corte hanno poi progressivamente ampliato il novero dei soggetti qualificabili come potere dello Stato, ma l'assunto originario non è mai stato seriamente messo in discussione. Tanto è vero che, appena pochi mesi prima che insorgesse il conflitto qui riportato, l'ammissibilità di contenziosi scaturenti da atti legislativi era stata ribadita e puntualizzata da un autorevole commentatore ⁽³⁹⁾.

Del resto la Corte, pur se in maniera ambigua, non esclude recisamente l'eventualità, bensì soltanto «in linea di principio». Forse l'inciso citato è testimonianza dell'emergere di una *dissenting opinion* in seno alla Corte ⁽⁴⁰⁾.

Il giudice costituzionale avrebbe pertanto lasciato spazio alla possibilità di future, anche divergenti, evoluzioni giurisprudenziali data la mancanza di un monolitico accordo interno. Ma se così non fosse intendimento della Corte risulterebbe allora l'effettiva proposizione, in prima battuta, di una disciplina scriminante in materia di conflitti nascenti da atti legislativi. In buona sostanza, e interpretando intenzioni non manifestate, si potrebbe ipotizzare l'ammissibilità di conflitti in ipotesi di eccezionale gravità ossia, per esempio, di fronte a laceranti rotture delle sfere di competenza costituzionale provocate da intervento del legislatore. La Corte avrebbe pertanto riservato a se stessa la possibilità di esperire, in sede di conflitto, interventi mirati di chiusura del sistema, seppur quando l'integrità di questo venga pregiudicata da leggi ordinarie ⁽⁴¹⁾.

Ancora ammissibili potrebbero ipoteticamente supporre numerosi conflitti provocati da atti legislativi privi dei caratteri tipici della generalità e astrattezza ⁽⁴²⁾, ossia ricomprensibili nella nota e spesso criticata categoria delle «leggi provvedimento» ⁽⁴³⁾.

Rimane il fatto che la clausola mitiga l'apparente apoditticità dell'affermazione sopra riportata e rende, per certi versi, ancora aperto il quesito fondamentale.

È inoltre significativo, sempre ammettendo che le precedenti

considerazioni siano corrette, il fatto che la Corte abbia, in sostanza, attribuito implicitamente a se stessa il potere di operare gli insorgenti distinguo sotto il profilo oggettivo. Anche in questo versante, oltre che in quello dei soggetti, il giudice costituzionale avrebbe dunque ritagliato a se stesso una notevole discrezionalità operativa.

6. *Le conseguenze della pronunciata esclusione.*

La tesi che la decisione di cui si tratta abbia suscitato dissensi all'interno del collegio è oltremodo giustificata se appena si mediti circa la portata delle conseguenze che derivano dalla pronuncia. Queste risultano particolarmente nefaste e comunque comportano gravi preclusioni all'esperibilità di conflitti, fino a ieri ritenuti ammissibili dalla dottrina, e aventi una notevole funzione di riequilibrio istituzionale. Vediamo le più significative ⁽⁴⁴⁾:

A) Per taluni provvedimenti legislativi dell'esecutivo, all'impossibilità di esperire il sindacato incidentale della Corte costituzionale, e a un controllo parlamentare di fatto depotenziato, si aggiunge ora l'esclusione del previo controllo della Corte dei conti. Tali atti risultano pertanto sempre meno arginabili ⁽⁴⁵⁾.

B) È stato notato ⁽⁴⁶⁾ come sul piano regionale siano emerse nuove strategie fraudolente, facilmente esportabili sul terreno nazionale, tese a bloccare le proposte operazioni referendarie. L'espediente, assai «subdolo», consiste nell'«emanare una legge strutturalmente diversa dalla precedente di cui, in apparenza, non riproduce neppure formalmente le disposizioni mentre, in realtà, il mutamento è puramente linguistico. Il contenuto di quelle disposizioni, semmai aggravato, permane; mutata, anzi capovolta, è la struttura dell'enunciato: in luogo di un 'divieto' è posto, ad esempi, un 'potere' (di vietare) sicché gli stessi destinatari del precetto, ovviamente, mutano» ⁽⁴⁷⁾.

L'esito è ovvio: rimane immutata, e può anzi peggiorare, la disciplina, eppure il quesito referendario non può riformularsi per la diversa struttura linguistica dell'enunciato.

Se episodi simili si presentassero in ambito nazionale (sul piano regionale non esistono rimedi), essi sarebbero idonei a configurare un conflitto di attribuzioni tra potere legislativo e corpo elettorale; e per sollevare contenzioso neppure dovrebbe attendersi il responso

dell'ufficio centrale: «già l'esistenza della legge, per il modo stesso in cui è formulata, costituirebbe infatti un diretto ostacolo all'esplicitarsi del referendum, intrasferibile sulle disposizioni della legge medesima a causa dell'impossibilità di riformulare i quesiti» (48).

Ora l'ipotetico conflitto è praticamente escluso dalla pronuncia che si commenta, con conseguente via libera a quei noti fenomeni di avversione del sistema giuridico e politico per queste manifestazioni di iniziativa democratica.

C) Lo strumento dei conflitti di attribuzione tra poteri diviene inespugnabile contro Camera e Senato nell'esercizio della funzione legislativa (49).

D) La stessa Corte costituzionale sarà incapace di reagire contro eventuali abusi operati dal legislatore nei suoi confronti.

La dottrina ha da tempo ammesso la possibilità per la Corte di assumere la duplice veste di giudice a parte in conflitto (50). Anzi, l'ipotesi sulla quale i contributi più recenti concordano è nel riconoscere un'estesa capacità per la Corte di essere parte attiva in conflitto (51).

L'impossibilità di rivestire il ruolo di parte passiva è ricavato, invece e principalmente, dalla dizione dell'art. 177 Cost. (52).

La sent. n. 406 preclude inevitabilmente proprio l'esperibilità di conflitti promossi dal giudice costituzionale avverso il Parlamento, nonostante quest'ultimo sia certamente l'organo più dotato di capacità invasive nei suoi confronti. La gravità dell'assunto è notevole poiché, non potendo proteggere se stessa, la Corte si pone in condizione di non salvaguardare adeguatamente neppure le sfere di attribuzione ad altri poteri riservate. La tutela della Corte costituzionale è infatti un «prius logico e assiologico rispetto alla (altrimenti impossibile) tutela d'ogni altra posizione giuridica soggettiva costituzionalmente protetta» (53).

E) Infine, può ricavarsi dall'esclusione operata in sentenza, che neppure i regolamenti parlamentari possono divenire oggetto di un conflitto di attribuzione tra poteri. La dottrina e la giurisprudenza, pur discordi nell'ammettere la proponibilità (o meno) di questioni di legittimità costituzionale relative a regolamenti parlamentari, non hanno invece mai messo in dubbio la «collocazione dei regolamenti medesimi tra le fonti dell'ordinamento, immediatamente subordinate alla sola Costituzione ed in posizione di parità rispetto alla legge, da questa separati per la loro specifica competenza» (54). Ma se ciò è vero allora può agevolmente

estendersi ad essi quanto previsto per gli atti legislativi in tema di conflitto ⁽⁵⁵⁾.

La sent. n. 406 appare pertanto, almeno per quel che concerne la futura proponibilità di conflitti caratterizzati nel modo sopra descritto, dotata di una assai penetrante efficacia inibitoria. La Corte ha infatti reso inespugnabili ipotesi di contenzioso fornite di una notevole carica eversiva degli equilibri istituzionali: essa, in sostanza, pare precludersi la definizione di siffatti contrasti provocando, di conseguenza, un deciso ridimensionamento del proprio ruolo. Non solo, paradossalmente si esautorava della possibilità di tutelarsi contro iniziative interferenti del potere legislativo. Ed è, in effetti, decisamente anomalo che la Corte, in genere molto attenta ai possibili effetti di ricaduta delle proprie decisioni, soprattutto se questi coinvolgono se stessa e altri fondamentali gangli del sistema, abbia trascurato uno spettro così ampio di conseguenze dirette e indirette. Difficile ipotizzare che i giudici costituzionali non avessero contezza degli esiti estremi della propria pronuncia. Questa, anzi, forse costituisce la chiave più corretta per interpretare l'inciso che prima si citava; la Corte avrebbe cioè riservato a se stessa un futuro spazio di manovra nell'ipotesi di conflitti sorti a seguito di atto legislativo, quale la sua ampiezza è però estremamente difficile a determinarsi in astratto.

Interessante è comunque notare che ciò che appare, prima facie, una decurtazione di poteri del giudice costituzionale si compensa invece, assai chiaramente, con un'accresciuta sfera delle sue determinazioni discrezionali. La diminuzione di potere si converte cioè col suo contrario.

7. Le giustificazioni addotte dalla Corte.

L'affermata esclusione di conflitti insorgenti da atti legislativi, viste le conseguenze che ad essa si ricollegano, avrebbe preteso una meditata e articolata motivazione. Il che, puntualmente, non è accaduto. Ciò, però, non deve stupire; se è infatti vero che la Corte ha inteso concedersi un alquanto imprecisato spazio d'azione futuro, essa non avrebbe potuto circoscriverlo poi inopportuna-mente, o troppo chiaramente, con affermazioni di tono conclusivo.

Come già in altre occasioni ⁽⁵⁶⁾ si è invece limitata a ribadire un

principio assai lato, lasciando le eccezioni a un'eventuale, ancora del tutto indefinibile, prassi successiva.

L'armamentario di giustificazioni offerte dalla Corte alla sua decisione comunque si muove su di un triplice piano:

1) L'esclusione corrisponderebbe, in primo luogo, alla «ragionevole esigenza di bilanciare la relativa latitudine della cerchia degli organi abilitati al conflitto tra poteri (non necessariamente organi costituzionali) con una più rigorosa delimitazione dell'ambito oggettivo del conflitto stesso» (57).

L'argomento è però alquanto ambiguo; non c'è nessun collegamento specifico tra la riconosciuta esistenza di un ampio numero di poteri e la necessità di impedire l'insorgere di conflitti da atto legislativo. L'affermazione è comunque assai significativa. La Corte sancisce, contro quanto sostenuto dai resistenti, che non solo gli organi costituzionali sono abilitati al conflitto e, d'altro canto, riafferma la sua competenza a delimitare le sfere soggettive e oggettive dello stesso. Ma, del resto, per bilanciare l'eccessivo numero dei poteri sembrerebbe più semplice, per il giudice costituzionale, operare la riduzione di quello stesso novero e non agire su altre variabili. Così facendo infatti si vanifica la possibilità dei primi di agire in conflitto e allora tanto varrebbe neppure riconoscere loro la natura di potere (ovviamente quando la stessa appare almeno dubbia), tenuto altresì conto che alla Corte non mancano certo gli strumenti per operare questo ridimensionamento.

Inoltre, tale argomento si fonda su una valutazione, quella di «opportunità», che dovrebbe solo incidentalmente interessare la Corte, essendo infatti questo il normale strumento di azione degli organi di carattere politico (58).

L'affermazione può dunque ritenersi una spia della congerie di valutazioni che sempre la Corte compie quando si trova in presenza di conflitti (se mai ne esistono di altro tipo) la cui soluzione non appare rigidamente ancorata ad esclusivi parametri giuridici. La Corte ribadisce pertanto la tendenza, già citata, tesa ad ampliare la schiera dei soggetti confliggenti (orientamento del resto giustificato dalla stessa lacunosa disciplina sui conflitti), ma tempera la stessa con la sottolineata possibilità di utilizzare, in chiave restrittiva, il profilo oggettivo dei contenziosi; in tal modo essa rende proponibili in astratto un più largo numero di conflitti (se essa escludesse invece determinati soggetti dalla casistica dei poteri riconosciuti taluni di essi diventerebbero, automaticamente e aprioristica-

mente, inammissibili) e attribuisce a se stessa, operando sul contenuto dei dissidi, la funzione di filtro praticabile in ogni caso. Dunque, anche in questa circostanza, la Corte dà prova della profonda meditazione ed equilibrio con cui accompagna ogni passo del suo agire e la mancata adesione all'orientamento restrittivo dei profili soggettivi, che prima si disegnava come criterio alternativo all'affermazione qui commentata, assume tutta la sua coerenza.

2) Se si ammettessero conflitti sorti da atto legislativo si incorrerebbe in difficoltà di «coordinamento fra il sistema delle misure previste per gli atti invasivi dall'art. 37 segg. della legge n. 87 del 1953 (misura dell'annullamento ai sensi dell'art. 38, e, se applicabile, misura della sospensione ai sensi dell'art. 40) e quello sancito per le leggi dichiarate costituzionalmente illegittime dagli art. 136, 1° co. della Cost. e 30, 3° co., della legge n. 87/1953».

A parte che difficoltà di coordinamento non è sinonimo di chiara impossibilità, occorre dire che essa appare invece superabile.

In primo luogo non è affatto certo che l'art. 40 legge n. 87 sia applicabile ai conflitti tra poteri, oltre che a quelli intersoggettivi; parte consistente della dottrina avversa infatti la possibilità ⁽⁵⁹⁾ sicché, per questa parte, non si avrebbe in realtà nessun bisogno di operare coordinamenti.

In secondo luogo è ormai appurato e condiviso che non sussiste una effettiva dicotomia tra effetti delle sentenze di accoglimento ed effetti dell'annullamento. Le conseguenze di una pronuncia d'illegittimità, infatti, non appaiono assimilabili all'abrogazione delle stesse norme, in quanto i suoi effetti operano non già ex nunc bensì in riferimento ai rapporti sorti in precedenza e pendenti al momento della pronuncia; fatto che normalmente si sintetizza nel dire che le sentenze di accoglimento hanno efficacia retroattiva ⁽⁶⁰⁾.

3) L'ammettere conflitti sorgenti da atto legislativo «finirebbe con il costituire un elemento di rottura del nostro sistema di garanzia costituzionale, sistema che, per quanto concerne la legge (e gli atti equiparati) è incentrato nel sindacato incidentale». Tale scelta avrebbe costituito oggetto di una «ponderata valutazione dei modelli preesistenti di garanzia costituzionale» e, d'altra parte, «si correla all'idea, rimasta portante nel nostro sistema costituzionale, della preminenza della legge e degli atti equiparati». Anzi, proprio «in considerazione della riferibilità di tali atti al più alto livello di

rappresentatività politica generale... e al più alto livello di autonomia...» si è ritenuto «... di sottrarli in linea generale ad iniziative volte ad ostacolarne, in via preventiva, l'efficacia (con la sola eccezione delle impugnazioni dirette...)».

Che l'adozione del sindacato incidentale di legittimità sia il frutto di una ponderata scelta è forse anche vero ⁽⁶¹⁾; sta di fatto, comunque, che la dottrina ha più volte sottolineato al proposito il carattere eclettico del nostro sistema, nel quale la scelta incidentale e diffusa, sancita nella legge costituzionale n. 1/1948, sembrerebbe, a tutta prima, confliggere con i disegni strutturali, all'apparenza astratti ed esclusivamente accentrati, ricavabili dal titolo VI della Costituzione ⁽⁶²⁾. Anche sotto questo profilo la disciplina costituzionale assumerebbe dunque i caratteri tipici di un compromesso, che è frutto, a sua volta, di un accordo tra le forze politiche vicendevolmente avverse a modelli di giustizia costituzionale collocate, puramente e semplicemente, sul versante della giurisdizione ovvero della politica ⁽⁶³⁾.

Di certo però non può dirsi che il principio di sottrazione delle leggi a forme anomale di sindacato preventivo, le quali impediscano che «la loro costituzionalità vada verificata nel loro impatto sociale» (sent. n. 406/1989), sia stato sempre coerentemente esaltato ed interpretato dalla Corte costituzionale. Così la legittimazione riconosciuta alla Corte dei conti di sollevare questioni di legittimità costituzionale, voluta espressamente dalla Corte per rispondere all'esigenza di ammettere al suo sindacato «leggi che.... più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sent. n. 226/1976) ha di fatto introdotto una forma di controllo «semipreventivo» ⁽⁶⁴⁾ che impedisce di valutare l'impatto prodotto dalla legge nella realtà sociale. Analogamente, nei casi in cui la Corte opera come giudice a quo, il rapporto d'incidenza della legge impugnata sul sociale appare piuttosto blando ⁽⁶⁵⁾.

Del resto le stesse attente ricostruzioni interpretative offerte dai resistenti evidenziavano la sostanziale ambiguità delle norme rilevanti nel caso, utilizzabili per sostenere posizioni anche diametralmente opposte. Così è certo che l'art. 134 Cost. disciplina distintamente i giudizi di legittimità costituzionale e quelli per conflitti di attribuzione, e che l'art. 136 disciplina esclusivamente gli effetti delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale degli atti aventi forza di legge, tuttavia si è pure sostenuto che l'art. 136 Cost. è applicabile ad ogni circostanza in cui sia in gioco una pronuncia di

legittimità costituzionale purchessia, indipendentemente cioè dalla procedura di cui si configura come esito (e dunque, in ipotesi, anche nel caso che la pronuncia consegua a un conflitto tra poteri) ⁽⁶⁶⁾. Inoltre la riserva di legge costituzionale di cui all'art. 137 Cost., può ritenersi riferita alla disciplina specifica del sindacato di legittimità costituzionale, non anche ai casi in cui tale esito si configuri nell'ambito di un procedimento diversamente caratterizzato (appunto come conseguenza di un conflitto tra poteri). Inoltre è dubbio se la dizione dell'art. 38 legge n. 87 del 1953, il quale prevede l'eventuale annullamento degli atti viziati da incompetenza che siano stati emanati nell'esecuzione delle attribuzioni oggetto del conflitto, costituisca un fraseggio non riferibile alle leggi formali. Del concetto di annullamento già si è detto; circa l'«emanazione» potrebbe anche dirsi che, in quel contesto, il termine pare utilizzato in modo generico e onnicomprensivo, ossia riferibile a qualsivoglia tipologia di atto, nessuno escluso.

Neppure è pienamente utilizzabile l'argomento desumibile della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità dei conflitti intersoggettivi diretti a contrastare specifici atti legislativi. Questa ha infatti, ed a ragione, escluso tale eventualità. Il conflitto tra Stato e Regione si pone infatti a completamento dell'istituto disciplinante l'impugnazione diretta delle leggi e quindi costituirebbe una duplicazione inutile l'ammettere che in esso si possano contestare leggi statali o regionali invasive di competenza. Si tratta dunque di una esclusione che discende «non dal concetto di conflitto ma dal modo di organizzazione delle diverse competenze della Corte costituzionale» ⁽⁶⁷⁾.

Del resto, e principalmente, nelle parole dei resistenti e in quelle della stessa Corte costituzionale, è rinvenibile una pregiudiziale di fondo che non va sottovalutata. Essi infatti non ammettono, come sembrerebbe opportuno, che «la legge come atto invasivo o interferente viene in gioco, in un conflitto di attribuzioni, a prescindere dal suo valore giuridico ed esclusivamente per la sua idoneità a ledere la sfera di competenza costituzionale altrui: ben può, quindi, al pari di qualunque atto o comportamento egualmente lesivo, accedere al giudizio costituzionale relativo al conflitto di attribuzioni tra poteri, secondo le regole stabilite nella legge ord. n. 87 del 1953» ⁽⁶⁸⁾.

8. *I rimedi offerti dalla Corte.*

La Corte indica in sentenza alcuni rimedi, alla tesi restrittiva da essa sostenuta, i quali appaiono tuttavia del tutto parziali. Così l'effetto prevedibile che vengano a formarsi «zone franche di incostituzionalità», in relazione a leggi (o atti equiparati) per i quali si presentino scarse occasioni di controversie, può trovare soluzione mediante procedimento di revisione costituzionale che introduca «nuove impugnazioni in via principale (eventualmente ad opera di dati soggetti od organi e contro leggi ed atti equiparati aventi dati oggetti e/o per dati vizi)». Simile osservazione è certamente fondata, in quanto l'ampliamento delle vie d'accesso al giudice costituzionale è in ogni momento possibile e non basato su una presunta ratio naturale bensì su precise considerazioni d'opportunità ⁽⁶⁹⁾, ma essa comunque non supplisce alle conseguenze negative che vengono sin da subito a prodursi e, inoltre, non vale a colmare l'affermata esclusione di conflitti insorti da atto legislativo. Tenuto, inoltre, conto dei tempi normalmente occorrenti per completare la procedura di cui all'art. 138 Cost. (considerazione questa che ha di recente ispirato una proposta di modifica dello stesso articolo), può in sostanza concludersi che l'invito della Corte difficilmente, almeno medio termine, sarà accolto.

Significativo è comunque l'assunto della posizione così espressa dal giudice costituzionale. Può desumersi infatti un atteggiamento fortemente critico avverso i tentativi di ampliare, in via interpretativa, le strade di accesso al sindacato di costituzionalità. Ma, è bene notare, che è stata la stessa Corte ad avere usato, sia pur in altri contesti e con altri strumenti, la via interpretativa per quei medesimi fini. Così nella sent. 226/1976, già citata, e comunque in tutte quelle decisioni che hanno assunto la natura di giudice e di giudizio in una chiave assolutamente interpretativa ⁽⁷⁰⁾. L'interpretazione, in quei casi, era certamente più agevole, in quanto inserita pur sempre entro l'ambito del sindacato incidentale, ma si è visto che, dopotutto, non esistevano, nel caso che si commenta, insormontabili ostacoli ad un analogo atteggiamento. Forse, quindi, il comportamento elastico (o meno) del giudice costituzionale discende non già da imperativi giuridici bensì da mere considerazioni di opportunità, determinate dalla specificità dei singoli casi e delle loro conseguenze, che risultano modificabili in presenza di altre controversie giuridiche diversamente caratterizzate ⁽⁷¹⁾.

Non è attendibile il rimedio prospettato di rivalutare il potere della Corte dei conti di sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di controllo preventivo.

Tale organo, infatti, dopo la sent. n. 226 del 1976, come ricordato dagli stessi resistenti, non ha mai ritenuto di utilizzare nuovamente questa forma di accesso. È ora forse prevedibile che, in conseguenza della sent. n. 406, la prassi subisca una decisa virata ma insorge, a questo punto, un problema già in parte accennato nelle pagine che precedono. La Corte costituzionale, infatti, nella sentenza critica qualsiasi iniziativa volta ad attaccare preventivamente gli atti legislativi, quindi, rifacendosi a un suo chiaro precedente, suggerisce come rimedio alle conseguenze della sua attuale pronuncia, procedure che di quel carattere preventivo sono, almeno in parte, partecipi ⁽⁷²⁾. Innegabile appare la contraddittorietà della scelta.

9. *La soluzione di merito.*

Alla Corte rimaneva pertanto d'offrire risposta alla domanda avanzata in subordine dal ricorrente, ossia stabilire se il comportamento addebitato al Governo fosse lesivo «della attribuzione di controllo preventivo sugli atti del Governo conferita alla Corte dei conti dall'art. 100, 2° co., della Costituzione, problema implicante quello relativo alla legittimità, in riferimento al richiamato precetto costituzionale, della norma di legge (art. 16 della legge n. 400/1988), che esonera dal detto controllo gli atti del Governo di normazione primaria».

Il problema era dunque, come evidenziato nella stessa sentenza, stabilire se l'art. 100, 2° co., Cost., implichi, o meno, il controllo preventivo della Corte dei conti nei confronti degli atti del Governo aventi forza di legge; questione sulla quale la dottrina ha da sempre assunto posizioni non uniformi ⁽⁷³⁾.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, come ricordato, senza ulteriore commento, anche nella sent. n. 406, aveva peraltro autorevolmente sostenuto l'estensibilità del controllo preventivo della Corte dei conti ad ogni atto proveniente dal Governo, semplicemente in quanto oggetto di tale provenienza, non essendo possibili, al riguardo, distinzioni giostrate sulla diversa natura degli atti da esso promananti ⁽⁷⁴⁾. La stessa prassi era ormai da decenni

univocamente orientata in tal senso: così le Camere hanno da sempre evitato l'esercizio del loro presunto potere di determinazione legislativa degli atti sottoponibili al controllo preventivo della Corte dei conti; e il Governo ha sempre volontariamente sottoposto decreti legge e decreti legislativi a siffatto esame ⁽⁷⁵⁾.

E, del resto, per quanto lacunoso sia da ritenersi l'art. 100, 2° co., Cost., è evidente che, ben diversamente da quanto accade nella sua seconda parte, con riguardo al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, la previsione del controllo preventivo di legittimità operato dalla Corte dei conti sugli atti del Governo non si accompagna ad alcun rinvio al legislatore per la determinazione dei casi nei quali tale controllo si esercita ⁽⁷⁶⁾. Il che lascerebbe supporre che il Costituente abbia inteso sussumere in quella generica dizione la generalità degli atti provenienti dal Governo, inclusi quelli aventi forza di legge. Ma la Corte, nella sua decisione, non lascia spazio ad alcuno di questi argomenti e neppure, magari negandoli, li cita. E ciò è accaduto nonostante lei stessa avesse, proprio con riguardo al precedente conflitto coinvolgente la Corte dei conti, esaltato il ruolo delle consuetudini costituzionali e, in particolare, di quelle norme consuetudinarie intervenute a disciplinare i rapporti tra quest'ultima Corte e gli altri organi costituzionali sottoposti al suo controllo ⁽⁷⁷⁾. Ribadire un simile punto di vista avrebbe infatti costretto la Corte costituzionale ad una diversa decisione.

Essa, invece, ha sancito nella sent. n. 406/1989 che «l'art. 100 garantisce costituzionalmente il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti del Governo, non anche l'assoggettamento a tale controllo degli atti del Governo aventi valore di legge». Ma le motivazioni che essa offre a tale asserzione non appaiono del tutto convincenti.

In primo luogo la Corte ricava il quadro dei controlli costituzionalmente necessari; tra questi non sarebbe da farsi rientrare l'intervento preventivo della Corte dei conti.

Sarebbero invece presenti i controlli preventivi e successivi del Parlamento nei confronti dei decreti legislativi e decreti legge, nonché il controllo da quest'ultimo operato sulla «responsabilità politica del Governo in ordine al corretto uso complessivo del potere di normazione primaria». Ad essi andrebbe aggiunto anche il «controllo spettante al Presidente della Repubblica in sede di

emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge ai sensi dell'art. 87, 5° co., Cost.».

Come sia operabile una tale esclusione in tema di controlli non è affatto chiaro. Anzi, alla luce di una evidente fragilità complessiva del sistema dei controlli non appare motivata l'esclusione di un tassello significativo dello stesso (78). Del resto basta osservare come il controllo del Parlamento si espliciti sui decreti del Governo per comprendere, nei fatti, l'importanza del ruolo assunto dalla Corte dei conti. Per quel che concerne i decreti legislativi la Corte ritiene decisiva la presenza di una previa legge di delega, evidentemente ritenuta sufficiente per circoscrivere la potestà normativa del Governo. Nei fatti così non è. La legge delega è infatti spesso assai generica e non in grado di vincolare adeguatamente l'attività normativa del Governo (79).

Nei confronti dei decreti legislativi oggi permane soltanto l'eventuale controllo successivo della Corte costituzionale. Ma è estremamente difficile che ciò accada per quei decreti che, pur essendo dotati anche di notevole importanza politica, non siano tuttavia suscettibili, visti i caratteri del sistema incidentale, di venire rinviati al giudizio della Corte (80).

Né la situazione migliora con riguardo ai decreti legge.

Benché essi debbano necessariamente sottoporsi al vaglio del Parlamento, ai fini della conversione, il che potrebbe fare apparire più semplice il controllo dell'organo legislativo, tuttavia sono a tutti note le frequenti degenerazioni nell'uso della decretazione d'urgenza: basti pensare alle reiterazioni dei decreti da parte del Governo, anche di quelli che già siano stati bocciati dalle Camere, e alla prassi della cd. «autoconversione» (81).

Neppure il controllo del Presidente della Repubblica appare comunque efficace. Questo è infatti stato, almeno fino ad oggi, assai poco penetrante e puntuale (82).

10. *Il controllo della Corte dei conti e quello della Corte costituzionale.*

I resistenti, e la Corte, hanno inoltre insistito sulla presunta incompatibilità tra il controllo preventivo della Corte dei conti e quello successivo della Corte costituzionale. Simile incompatibilità, tuttavia, appare contestabile, e ciò alla luce delle evidenti diffe-

renze tra le due forme di controllo. Quello della Corte dei conti è infatti un controllo «necessitato, preventivo, ma superabile» ⁽⁸³⁾ attraverso la procedura della registrazione con riserva; il controllo operato dal giudice costituzionale è invece «eventuale, successivo e insuperabile» ⁽⁸⁴⁾. L'eliminazione del primo ha dunque soppresso l'unico ostacolo comunque esistente, e ciò soprattutto con riguardo ai decreti legislativi privi di controinteressati ⁽⁸⁵⁾.

11. *La costituzionalità dell'art. 16, legge n. 400.*

Assai significativamente la Corte costituzionale giudica manifestamente infondata la questione di legittimità che il ricorrente le sollecitava di sollevare, assumendo il ruolo di giudice a quo, una volta, ovviamente, giudicato ammissibile il conflitto proposto avverso il Governo. Ciò, da un lato, confermava l'estrema riluttanza con cui la Corte assume tale ruolo nell'ambito dei conflitti tra poteri ma, dall'altro, sembra ulteriormente ribadire la sua decisa intenzione di respingere il contenzioso nel modo che si è detto. Giacché, poteva anche convenirsi circa la non illegittimità dell'art. 16, legge 400 ma, a rigore, non si poteva assolutamente affermare che non sussistesse alcun dubbio in proposito. E questo anche alla luce della stessa, precedente giurisprudenza costituzionale e delle prassi già citate. Avendo la Corte adottato un simile atteggiamento è dunque giustificata l'opinione di parte della dottrina secondo cui essa stessa muovesse da un'opzione chiaramente pre-definita e che, di conseguenza, abbia in tal senso modellato il suo comportamento ⁽⁸⁶⁾.

12. *La Corte costituzionale e la forma di Governo alla luce della sent. n. 406 del 1989. Conclusioni.*

I problemi sollevati dalla sent. n. 406/1989, come chiaramente si evince dalle pagine che precedono, sono dunque molteplici e assai complessi. Qui comunque interessa, più particolarmente, utilizzare gli spunti che quella stessa decisione offre per proporre una ricostruzione del ruolo ricoperto dalla Corte costituzionale nell'ambito dell'attuale forma di governo italiana, nonché per individuarne gli eventuali effetti di ricaduta su altri poteri (o sui rapporti tra poteri) che di quella medesima forma costituiscono gli elementi portanti.

È necessario un avvertimento precauzionale: generalizzare le risultanze di un unico episodio processuale è sempre incauto; lo è tanto di più quando ci si muove in un ambito tipicamente incline alle oscillazioni e ai ripensamenti; ciò che oggi si conclude potrebbe, domani, svanire a fronte di nuove decisioni neppure del tutto imprevedibili. Le note che seguono non possono eliminare tale pericolo sempre incombente.

12.1. *Corte costituzionale e potere giudiziario.*

Procedendo con ordine, risulta in primo luogo opportuno verificare l'efficacia della sentenza esaminata sulla realtà operativa del potere giudiziario, del Parlamento e del Governo.

Con riguardo ai giudici ⁽⁸⁷⁾ è evidente che la Corte ha riaffermato, nella decisione, la necessità che il sindacato di legittimità costituzionale sorga solo a seguito delle normali procedure, evitando l'individuazione di nuove vie d'accesso a tale giudizio. Il giudice costituzionale garantisce cioè che, fino a quando non interverrà una formale revisione della Costituzione, esso non riterrà ammissibili sindacati di legittimità desunti per via interpretativa, neppure quando i testi normativi possano, in certo grado, consentire l'eventualità. In tale quadro, ed escluse le ipotesi di impugnazione diretta, i giudici sono e restano gli unici depositari della possibilità di stimolare un siffatto giudizio.

La pronuncia conferma queste conclusioni anche in altra prospettiva. Infatti, come già resosi manifesto in precedenti e analoghe situazioni, la Corte evidenzia nella circostanza anche l'estrema cautela con cui essa ammette di divenire giudice a quo nell'ambito di conflitti di attribuzione ritenuti ammissibili.

In caso contrario potrebbero, per ipotesi, realizzarsi rischi evidenti: innanzitutto si moltiplicherebbero statisticamente le occasioni in cui è la stessa Corte, senza un impulso diretto proveniente dall'esterno, a fungere da promotore effettivo delle questioni di legittimità delle leggi, ma soprattutto, rimarcando progressive degenerazioni, potrebbe, la Corte, giudicare ammissibili conflitti che manifestamente non lo sono all'esclusivo fine di sollevare questioni di legittimità costituzionale ⁽⁸⁸⁾; ciò condurrebbe, com'è chiaro, a un progressivo depauperamento della funzione di filtro riconosciuta alla magistratura.

Si badi che tale prospettiva è, forse, ben più di una mera ipotesi di scuola. Se infatti si accetta la tesi ⁽⁸⁹⁾ secondo cui l'inserimento

del Comitato promotore fra le possibili parti in conflitto è stato strumentalmente utilizzato dalla Corte soltanto per sollevare, e decidere, d'ufficio un assai significativo dubbio di legittimità concernente l'art. 39 legge n. 352/1970, si evince che tale inconveniente potrebbe essersi già concretamente manifestato.

Del resto l'ulteriore impoverimento sostanziale di tali comportamenti condurrebbe a ipotesi decisamente da rifiutare. La Corte costituzionale cioè, seguendo la strada appena accennata, potrebbe essa stessa sollevare conflitto all'esclusivo scopo di sindacare la legittimità di particolari norme ⁽⁹⁰⁾. Alla sua cautela verrebbe, in questo caso, lasciato il compito di occultare, per quanto possibile, una simile volontà eversiva, peraltro manifestata in un procedimento altrimenti intaccabile.

I timori che precedono, se si esclude l'interrogatorio della vicenda decisa con ord. n. 17/1978 e successive sentt. n. 68 e n. 69 del 1978, sopra citata, non hanno comunque, almeno fino ad oggi, trovato alcun credito nelle pronunce della Corte. Anzi, proprio la sent. n. 406 del 1989 sembra appunto concepita anche al preciso obiettivo di rassicurare i giudici al proposito. Essa costituisce perciò l'ennesima prova circa l'accortezza con la quale la Corte si muove allorché si vengono a toccare sfere di competenza in grado di porsi in rotta di collisione con il giudiziario ⁽⁹¹⁾. Così è per la dichiarata inammissibilità, «in linea di principio», di conflitti sorgenti da atto legislativo nonché per la rinnovata cautela della Corte nel trasformarsi in giudice a quo nell'ambito di un conflitto già ritenuto ammissibile.

12.1.1. *Corte costituzionale e potere giudiziario: aspetti negativi della pronuncia.* — Comunque se, per certi versi, la sent. n. 406/1989 ha assolto questa precisa funzione di riconfermata garanzia del monopolio riconosciuto al potere giudiziario nel promovimento del sindacato di legittimità, tuttavia, per altri versanti, la stessa magistratura risulta, almeno in parte, deprivata.

Così i giudici non potranno più, come pure si è tentato qualche volta in passato, anche se mai nei confronti del Parlamento, sollevare conflitti avverso atti normativi (qui, ovviamente, leggi) che attribuiscono loro funzioni non giurisdizionali tali da ostacolare l'esercizio delle funzioni che invece giurisdizionali sono ⁽⁹²⁾. È ben vero, al proposito, che la Corte aveva già avuto modo, sia pur con qualche titubanza, di chiudere la discussione, affermando l'inam-

missibilità di conflitti siffatti, per carenza del profilo soggettivo, in quanto promossi da organi del potere giudiziario non svolgenti funzioni giudicanti ⁽⁹³⁾, ma nulla vietava che il giudice costituzionale ritornasse sui suoi passi a fronte dell'emergenza di nuove, più clamorose circostanze ⁽⁹⁴⁾.

La pronuncia in oggetto, affermando l'inammissibilità di conflitti promossi contro atti legislativi, esclude, almeno con riguardo a tale tipologia di fonti, qualunque ipotesi siffatta. Non solo; essa impedisce, di fatto, che leggi così configurate vengano sottoposte al vaglio del giudice costituzionale. Non si vede infatti come ciò possa avvenire dal momento che è sicuro non costituire sede giudicante il momento di applicazione delle stesse (così come espressamente affermato dalla Corte nelle ordinanze sopracitate). È ben vero che nella sent. n. 83/1966 la Corte aveva adottato un orientamento alquanto elastico, sostenendo che era sufficiente la natura di giudice o di giudizio, non richiedendosi la contemporaneità della qualifica, perché fosse ammissibile la questione di costituzionalità, tuttavia la dottrina ha ormai evidenziato che tale posizione estrema non si è mai effettivamente concretata. La Corte ha cioè giudicato proponibile la questione quando uno dei due elementi citati fosse certo e l'altro almeno dubbio ⁽⁹⁵⁾. Ipotesi questa che allarga le maglie dell'accesso al sindacato di legittimità ma che non può utilmente applicarsi al caso in questione. Simili fonti, dunque, rimarrebbero inattaccabili.

Neppure potrebbe, in una ipotesi assolutamente astratta, sollevare conflitto tra poteri il Consiglio Superiore della magistratura avverso una legge che, in forma più o meno larvata, costituisca esplicitazione di precise competenze riconosciute invece dalla Costituzione a quello stesso organo. A meno che l'inciso che si è più volte menzionato in sede di commento ⁽⁹⁶⁾ sia appunto concepito, come pure è stato prospettato ⁽⁹⁷⁾, per contrastare eccessi del tipo di quello appena descritto. Se così fosse la Corte avrebbe dunque la possibilità di risolvere il contenzioso benché avente origine da atto legislativo. E del resto, in molte eventualità, alla carenza potrebbe supplirsi mediante l'opportuna proposizione della questione di legittimità costituzionale in via incidentale; così, ad esempio, nell'ipotesi abnorme di trasferimento di giudice operato con legge.

Residuano invece i casi in cui la legge disciplina la struttura e l'organizzazione del C.S.M. in modo da produrre ostacoli all'eser-

cizio di funzioni a quest'organo espressamente riconosciute dalla Costituzione.

Si tratta comunque, com'è evidente, di ipotesi decisamente estreme, che non affievoliscono l'importanza complessiva della sentenza in merito al riconosciuto, esclusivo potere dei giudici di sollevare questioni di legittimità costituzionale.

Ulteriore, estrema conseguenza della pronuncia consiste nell'aver privato i giudici di strumenti di reazione contro quegli atti legislativi, provenienti più spesso dall'esecutivo, il cui scopo è precisamente quello di vanificare gli effetti di sentenze già pronunciate.

La dottrina ha cercato in vario modo, con diversa fortuna, di individuare il punto limite di siffatti comportamenti, vedendo di temperare la specificità dei singoli poteri in gioco. Rimane il fatto che gli stessi hanno continuato a ripetersi anche di recente talvolta, occorre dire, proprio per rimediare ad evidenti ed accertati errori del giudiziario. La gravità e la dubbia costituzionalità della pratica, valutata al di là della sua giustificazione nel caso singolo, e ammesso che possa comunque ritenersi giustificata, è evidente e condurrebbe, se utilizzata in modo sistematico, a un veloce declino dell'immagine e dell'efficacia operativa del potere giudiziario, con evidenti effetti di perturbamento istituzionale. Ebbene, in simili eventualità, applicando alla lettera il disposto della sent. n. 406, il ricorso al conflitto di attribuzioni risulterebbe comunque impossibile ⁽⁹⁸⁾.

Tirando le fila delle osservazioni sin qui proposte emerge una precisa ratio nell'atteggiamento della Corte, la quale costituisce un primo risultato della pronuncia. Si è inteso cioè predisporre, immediatamente, un solido argine contro possibili estensioni surrettizie dell'accesso al sindacato di costituzionalità, poiché questo sarebbe stato, in altro caso, l'esito evidente della decisione. Perseguendo tale obiettivo di «rassicurazione» rivolta, in primo luogo, ai giudici, si sono dimenticati, sottovalutati o sottaciuti i corollari, sia pur estremamente negativi, che scaturivano dalla stessa. Il risultato immediato, e più evidente, ha cioè cacciato nel limbo ipotesi all'apparenza remote eppur sempre possibili.

12.2. *Corte costituzionale e potere legislativo.*

Con riguardo al potere legislativo è da notarsi che esso è chiamato in causa in più occasioni nella sentenza che si commenta.

Una prima volta laddove si evidenzia la necessità di modificare, in via di revisione costituzionale, il sistema di accesso al sindacato della Corte «con l'introduzione di nuove impugnazioni in via principale (eventualmente ad opera di dati soggetti od organi e contro leggi ed atti equiparati aventi dati oggetti e/o per dati vizi)»; e ciò al preciso fine di ridurre le altrimenti inevitabili «zone franche di incostituzionalità».

Una, seconda volta quando si auspica l'introduzione di congegni in grado di assicurare efficacemente l'osservanza dell'art. 81 Cost., ovvero, ancora una volta, di estendere l'accesso al giudizio di legittimità costituzionale per violazione dello stesso articolo.

Il passaggio dal primo al secondo livello di auspici determina, com'è evidente, il perfezionarsi di un invito specifico rivolto al legislatore. Mentre infatti, in prima battuta, la Corte genericamente stimola un allargamento dei soggetti abilitati a rinviare questioni di costituzionalità, successivamente essa precisa una sua parziale ma concreta proposta.

Questa calcolata insistenza rivela un effettivo interesse del giudice costituzionale, interesse che, tra l'altro, ha avuto modo di manifestarsi anche in circostanze del tutto estranee all'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali ⁽⁹⁹⁾. Del resto è chiaro che, accrescendo le vie d'accesso al proprio giudizio, la Corte persegue l'obiettivo di rafforzare il suo ruolo nel quadro dei poteri costituiti.

Più volte essa è infatti chiamata in causa, o comunque più largo è il raggio di tale possibilità, più è prevedibile che ne esca sostenuta la sua funzione di riequilibrio e chiusura del sistema. Essenziale è che ciò avvenga senza intaccare o turbare i rapporti che legano la Corte agli altri poteri. Per questo il tema assume risvolti che non sono esclusivamente astratti bensì possono coinvolgere il ruolo rispettivo degli organi costituzionali e della Corte in particolare. E per queste stesse ragioni la Corte ha allargato fin che ha potuto le maglie d'accesso al suo sindacato, pur rimanendo in ogni caso saldamente ancorata all'interno del sistema incidentale e dei suoi insostituibili elementi ⁽¹⁰⁰⁾.

Nella sentenza che si commenta la Corte non contraddice tale sua consolidata posizione. Essa rifiuta di allargare surrettiziamente le vie d'accesso al sindacato di legittimità sconfinando in aree di promovimento diverse da quella incidentale. La Corte, cioè, non vuole assumersi la responsabilità politica di un simile comporta-

mento e riafferma l'esclusiva competenza del Parlamento a porre in essere tali discipline.

Dunque, nello stesso istante in cui rassicura, nel senso citato, i giudici la Corte, da un lato, consolida la stabilità del sistema normativo, in quanto una pronuncia nel senso voluto dai ricorrenti avrebbe certo stimolato la proposizione di conflitti al solo scopo di sindacare la legittimità costituzionale di atti legislativi, dall'altro, e conseguentemente, evita d'indurre un possibile intervento censorio del legislatore teso a tappare la falla venutasi a creare nel sistema. Intervento che sarebbe oltremodo inopportuno sol che si pensi a quanto sopra si è detto e a quanto richiede, nella stessa sent. n. 406, la Corte costituzionale, ossia un meditato allargamento dell'accesso al suo giudizio.

Questo può ritenersi un secondo risultato: oltre a tutelare la posizione dei giudici nel sistema, la Corte garantisce al Parlamento che solo il suo intervento potrà sancire una modifica di qualità e un incremento delle forme di ingresso al sindacato di legittimità. L'accortezza del comportamento della Corte certo dà prova di un'acquisita raffinatezza dei suoi movimenti sul terreno dei rapporti con gli altri organi costituzionali ma ne individua altresì i limiti. Le menzionate raccomandazioni rivolte al legislatore non hanno infatti, fino ad oggi, sortito alcun effetto. Esiste certo una proposta di legge costituzionale concernente l'art. 81 Cost., e tendente a consentire alla Corte dei conti l'impugnazione in via diretta delle leggi che non rispettano il dettato della disposizione, ma si tratta di un progetto il cui esito è, al momento, assolutamente incerto.

12.2.1. *Le conseguenze dell'esclusione di conflitti di attribuzione sorti da atto legislativo.* — Con l'affermata, sia pure «in linea di principio», esclusione delle leggi dal novero degli atti suscettibili di cagionare conflitti di attribuzione, la Corte produce le conseguenze gravissime già illustrate ⁽¹⁰¹⁾, sul piano dei rapporti tra i poteri dello Stato. Tra l'altro, e come si è detto, è lo stesso giudice costituzionale a subire un notevole scotto: esso viene infatti a trovarsi sguarnito di tutela nei confronti di atti legislativi che ledano la sua sfera di competenza, compromettendo perciò l'intero sistema di garanzie predisposte a favore degli altri poteri dello Stato, che hanno, in quel primo assunto, il loro presupposto indefettibile ⁽¹⁰²⁾.

Gli esiti risultano così macroscopicamente evidenti che non è credibile sostenere che la Corte, sempre attenta a tali tematiche, li abbia trascurati. Forse è vero il contrario, e l'inciso sopracitato ne è la conferma. Il giudice costituzionale, cioè, si è riservato uno spazio di possibile manovra per il futuro, la cui effettiva ampiezza è impossibile da prevedersi a priori, e così facendo ha sostanzialmente recuperato il terreno che con l'affermazione prima richiamata sembrava aver irrimediabilmente perduto ⁽¹⁰³⁾.

Da ciò si trae conferma di un operare, spesso evidente nelle pronunce della Corte, caso per caso, in conseguenza cioè di stimoli e problematiche definite nella concretezza del momento, e con la costante preoccupazione di non pregiudicare troppo il più possibile ampio quadro di riferimento di successive pronunce. Ciò spiega, ad esempio, l'uso, nella sent. n. 406, di un'espressione così generica da possedere un vasto e contrastante spettro di significati. In sostanza, il giudice costituzionale agisce in modo pragmatico (e opera per riservarsi questa opportunità anche nel futuro), ciò che assicura la sempre possibile contraddittorietà (o l'apparente contraddittorietà) delle sue pronunce.

Nel momento stesso in cui la Corte risulta però, almeno apparentemente, priva di tutela verso il legislativo, essa invece mira a rafforzare la sua posizione, e quella del suo sindacato contro la duplicazione eventualmente operata col controllo preventivo della Corte dei conti. Essa non s'interroga circa la peculiarità dei due esami ⁽¹⁰⁴⁾ e bada soltanto a ricacciare la Corte dei conti in una posizione decisamente subalterna, forse addirittura più subordinata di quanto non fosse opportuno.

Qualche avvisaglia di una certa consapevolezza in tal senso può, in certo modo, ricavarsi dall'ultimo invito rivolto al legislatore. La Corte richiede infatti a questi «la ristrutturazione delle funzioni della Corte dei conti o il rafforzamento dei suoi poteri per un più efficiente svolgimento del ruolo che alla detta Corte compete rispetto al controllo politico parlamentare». È questa solo un'apparente contraddizione rispetto a quanto la Corte sancisce poco sopra; in realtà essa chiede, in tale passaggio, una più precisa definizione del ruolo che alla Corte dei conti compete, rimanendo però sempre entro l'ambito rigorosamente circoscritto dall'ottica subordinata che prima si menzionava.

La solidità della Corte, così come scaturisce dalla sent. n. 406, è altresì evidente nel fatto ⁽¹⁰⁵⁾ che essa riserva comunque a sé il

potere di distinguere i casi in cui il conflitto contro atto legislativo è ammissibile o meno.

Pertanto, considerando ipotesi estreme, in futuro tutti o nessuno dei contenziosi eventualmente sollevati contro leggi potranno essere respinti. Oppure l'ammissibilità potrà esser valutata dalla Corte *cum grano salis*, in ragione di diverse variabili e circostanze. L'apparente categoricità dell'affermazione riportata in sentenza ne risulta fortemente ridimensionata, ma solo in virtù delle successive determinazioni del giudice costituzionale.

12.3. *Corte costituzionale ed esecutivo.*

È comunque con riguardo ai rapporti col Governo che la pronuncia della Corte assume un preciso mordente. Sostenendo infatti, senza ombra di dubbio, la soluzione offerta dall'art. 16 legge n. 400 del 1988, essa ha in sostanza consentito all'esecutivo di sbarazzarsi definitivamente del controllo preventivo della Corte dei conti sui decreti legge e decreti delegati.

Emblematico è il modo in cui ciò avviene. Il giudice costituzionale cioè, tutto d'un colpo, rinuncia alla sua precedente giurisprudenza in tema di sindacato preventivo della Corte dei conti ⁽¹⁰⁶⁾ e interpreta restrittivamente l'art. 100 Cost. ⁽¹⁰⁷⁾, vanifica una prassi consolidata da decenni ⁽¹⁰⁸⁾, giudica manifestamente infondata una questione che invece manifestamente non lo è ⁽¹⁰⁹⁾ e ricostruisce secondo canoni parziali il sistema dei controlli ricavabili dal testo costituzionale ⁽¹¹⁰⁾.

Sono stati proprio questi repentini e cumulati mutamenti di rotta che hanno indotto parte della dottrina a sostenere il carattere palesemente politico della decisione. La Corte, è stato sostenuto, avrebbe preventivamente definito la soluzione da darsi al problema specifico che veniva a proporsi e conseguentemente modellato la sua decisione sulle risultanze di quella analisi ⁽¹¹¹⁾. Come che sia, e senza giungere ad eccessi interpretativi, l'esito della pronuncia si sostanzia nel sostegno offerto dall'organo di giustizia costituzionale a quelle tendenze, sempre più diffuse presso l'esecutivo, miranti a realizzare in sommo grado la «semplificazione» e la «speditezza» delle procedure ⁽¹¹²⁾. La preoccupazione per questi medesimi effetti avevano indotto numerosi parlamentari a proporre un emendamento soppressivo dell'art. 16 o comunque ad usare toni di forte opposizione nei confronti della norma; lo stesso relatore alla Commissione affari costituzionali del Senato aveva enunciato i suoi

eventuali profili di incostituzionalità (¹¹³). La Corte ha invece sostenuto i disegni perseguiti dal Governo.

Questo suo atteggiamento si inquadra forse in una più generale tendenza a non sovvertire radicalmente gli impianti di riforme approntate con leggi che coinvolgono importanti momenti della vita istituzionale dello Stato. Essa consente di apportare ritocchi di cornice a tali riforme ma rifiuta di decidere in modo da vanificare del tutto i profili portanti delle stesse. Così è avvenuto nel caso in ispecie; sarà da verificare se analogo atteggiamento ispirerà sistematicamente le decisioni sul nuovo C.P.P. nonché sulle altre importanti leggi di riforma intervenute nell'ultima legislatura.

Comunque, che l'agire della Corte possa assumere connotati di profonda, e sia pur particolare, politicità è ormai un dato appurato dagli interpreti (¹¹⁴), i quali possono contestare ovvero sostenere tale pratica ma non possono negare che, in talune circostanze, ciò esce chiaramente allo scoperto. Per lo meno non si può negare che la Corte abbia assunto, in progresso di tempo, e ciò si evidenzia soprattutto in casi complessi come quello in esame, un compito di controllo e di stimolo nell'interpretazione e nell'attuazione dei valori costituzionali, al fine di instaurare un dialogo, anche serrato, con le forze politiche che, nei singoli casi, attuano la Costituzione, bocciando ovvero sostenendone le risoluzioni.

Si pensi, quale esempio, alle giustificazioni che diede Crisafulli, all'epoca giudice della Corte, alla sent. n. 226/1976, più volte citata nel corso del presente lavoro; la spinta politica che condusse all'adozione di quella pronuncia sarebbe derivata, secondo l'autorevole interprete, dall'esistenza, in quel frangente, di una maggioranza parlamentare così estesa (comprende tutti i gruppi tranne il Partito radicale, D.P. e M.S.I.) che avrebbe reso praticamente inoperante il controllo delle Camere; da qui l'esigenza di attivare o rinforzare altre forme di controllo (¹¹⁵). La Corte avrebbe dunque, in questo caso, dato inequivocabilmente prova della sua intima natura di garante dei complessivi equilibri istituzionali e non già di puro e semplice giudice della costituzionalità delle leggi.

Ciò che comunque colpisce, nella sent. n. 406, e a differenza dell'episodio appena ricordato, è il fatto che, in questo caso, a fronte dei dubbi che esso sollecitava, la Corte non abbia opposto alle manifestazioni d'indirizzo politico del Governo, suffragato dalle Camere, un proprio indirizzo di «regime», ossia derivato direttamente dalla Costituzione e avente la finalità di frenare o

canalizzare gli obiettivi perseguiti dalla maggioranza ⁽¹¹⁶⁾. Essa si è invece pienamente adeguata alle interpretazioni del Governo e le ha ulteriormente legittimate, sanzionandone la costituzionalità.

In pratica, indirizzo politico del Governo, approvato dalle Camere, e indirizzo costituzionale della Corte, si sono, nel caso, sovrapposti, attingendo l'uno dall'altro ragioni e giustificazioni. Il giudice costituzionale si trovava cioè come di fronte a un bivio; la laconicità delle previsioni della Costituzione avrebbe giustificato sia l'orientamento già consolidato nella prassi, sia invece quello introdotto con l'art. 16 della legge n. 400 e sostenuto dall'esecutivo. Quest'ultimo si incuneava perfettamente tra le omissioni di disciplina della Costituzione ma contraddiceva assunti ormai stabilizzati da tempo. La Corte ha preferito imboccare la seconda strada.

12.4. *Il recupero dell'arretrato.*

Su quest'ultimo punto occorre arrestarsi e aggiungere altri motivi a quelli già enunciati, chiedendosi quali siano state le ragioni di un simile appiattimento dell'organo di giustizia costituzionale all'indirizzo politico del Governo. Si può tentare qui una risposta, certo parziale e sicuramente opinabile, ragionando anche, in via di assoluta approssimazione, su due importanti circostanze: il recupero dell'arretrato e la reazione della Corte al proliferare di conflitti politici dislocati su piani diversi da quelli tradizionali.

Cominciamo dal primo. È ormai noto che la Corte è riuscita, grazie a semplici modifiche del regolamento interno nonché a una più funzionale organizzazione dei lavori ⁽¹¹⁷⁾, ad assorbire completamente l'arretrato accumulato negli anni. Oggi la Corte decide le questioni proposte, in genere, nell'arco di tre-sei mesi. Ciò comporta che essa possa pronunciarsi su di una legge anche dopo pochissimo tempo dalla sua entrata in vigore e, per quel che concerne l'art. 16 della legge n. 400, ciò si è puntualmente verificato.

Non solo; la Corte si è trovata a decidere la disposizione citata alla sua prima applicazione effettiva. Essa cioè non ha avuto modo di verificare una prassi già consolidata né l'intervento di sempre possibili consuetudini compromissorie tra gli organi interessati e aventi carattere interpretativo o integrativo ⁽¹¹⁸⁾. È evidente che ciò conduce direttamente la Corte sul piano del conflitto politico, e non esclude un effettivo contrasto tra le pronunce della stessa e i deliberati di organi ancora in carica (in questo caso Governo e

Parlamento). Ovvio che, in un simile quadro, il giudice costituzionale proceda con estrema oculatezza e soppesi accuratamente le conseguenze (anche) politiche immediate della sua pronuncia. Tanto più quando l'oggetto della stessa è una legge che ha scontato un lunghissimo e travagliatissimo iter, nonché la creazione di delicati equilibri tra le forze politiche. Comprensibile dunque che, in tali circostanze, la Corte manifesti talvolta orientamenti sostanzialmente adesivi a quelli già espressi dalla maggioranza parlamentare. In caso contrario, infatti, sarebbero da attendersi conflitti continui e sempre più profondi con il potere legislativo, con tutti i rischi, sempre al varco, che ciò comporta. Giustificabile perciò che si creino rapporti certo di conflitto, ma anche di dialogo e compromesso, tra i due organi costituzionali ⁽¹¹⁹⁾.

12.4.1. *La nuova dislocazione del conflitto politico.* — Di primaria importanza è anche il secondo dei profili indicati. Il conflitto politico sta vivendo, in questi ultimi anni, un considerevole allargamento di collocazione. Esso è emigrato dal Parlamento, il quale sta diventando sempre più il luogo di «microdecisioni consensuali» ⁽¹²⁰⁾, ed è giunto ad intaccare i rapporti tra istituzioni che non hanno sempre condiviso la sua logica. Così si è assistito alla rapida progressione di paventati conflitti tra Presidente della Repubblica e C.S.M., Governo e partiti politici; tra magistratura e potere politico; tra Governo e Corte costituzionale ⁽¹²¹⁾.

Anche il conflitto deciso con sent. n. 406/1989 e coinvolgente Governo, Parlamento e Corte dei conti non sembra estraneo a tale logica. La volontà politica del Governo, perseguita con l'art. 16 legge n. 400, era certamente quella di ridurre al massimo i possibili ostacoli al suo operare, da sempre riconosciuti come legittimi nella sua stessa prassi. Inevitabile che la Corte dei conti insorgesse.

È evidente che, in questo complesso tessuto di spinte e controspinte, la Corte, ancora una volta, si veda investita di reponsabilità che, come prima si diceva, assumono una chiara coloritura politica. L'adeguamento alle ragioni dell'esecutivo-Parlamento è la sua reazione alla delicatezza politica del problema.

Esempio di questo atteggiamento si è avuto anche di recente con la sent. n. 47/1991, relativa all'ammissibilità del referendum sulla legge elettorale del Senato, della Camera e delle amministrazioni comunali. Come nella sentenza che si commenta, la Corte ha qui piegato gli elastici criteri da essa stessa elaborati in tema di

referendum abrogativi, sin dalla nota sent. n. 16/1978, all'esclusivo fine di impedire la pronuncia del corpo elettorale su questioni che larghe frange delle forze politiche di Governo ritengono invece riservate ad accordi di vertice. Cioè, proprio nel momento in cui, sul problema istituzionale, era in crisi l'identità dei singoli partiti e si profilava la creazione di una realtà trasversale agli stessi, favorevole all'esperimento referendario, e quindi in un quadro che avrebbe effettivamente consentito alla Corte un ampio margine di manovra, essa ha rinunciato ad agire di conseguenza e si è appiattita sulle volontà ufficiali di partito e di Governo ⁽¹²²⁾.

Non si nega che le pronunce della Corte siano, almeno per certi versi, di alto profilo ma i risultati concreti e le modalità del suo operare suscitano quantomeno alcuni motivi di perplessità.

(¹) Cfr. in questo senso, A. PISANESCHI, *Conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti, Parlamento e Governo*, in *Riv. Corte dei conti*, 1990, p. 277, nota 5.

(²) V. sul punto, le puntualizzazioni critiche di F. SORRENTINO, *Osservazione a prima lettura*, in *Giur. Cost.*, 1979, I, p. 848 s.

(³) Un'accurata disamina del problema relativo alla posizione del Governo nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato si ha in S. NICCOLAI, *Fluidità delle relazioni intragovernative e legittimazione del ministro al conflitto tra poteri*, in *Giur. Cost.*, 1987, I, p. 1875 s. In tema anche il precedente saggio di A. RUGGERI, *Un conflitto di attribuzioni «deciso», ma non ancora definitivamente risolto*, in *Giur. cost.*, 1986, I, p. 268 s.

(⁴) R. ROMBOLI, *La presenza del Governo nei giudizi costituzionali dopo la legge 400 del 1988*, in *Il Foro it.*, 1989, p. 326.

(⁵) Su cui v. infra par. 4.

(⁶) V., al proposito, i contrastanti commenti di N. OCCHIOCUPO, *«Teologia dei corpi separati» e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giur. Cost.*, 1980, I, p. 1423 s. e di G. LOMBARDI, *L'anatomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, in *Giur. cost.*, 1981, I, p. 1283 s.

(⁷) Così A. PISANESCHI, *Conflitto*, cit., p. 280.

(⁸) La triade è proposta da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, 1984, II, pp. 422-423.

(⁹) Anche se, per il passato, qualche dubbio poteva scaturire dall'ord. n. 150/1980 in cui la Corte, ancora una volta, aveva usato espressioni ambigue e comunque rivolte a vincolare la sua decisione sul profilo soggettivo alla situazione contingente.

(¹⁰) Analoga preoccupazione ha indotto l'Assemblea costituente a prevedere che *ciascuna Camera*, adotti il proprio regolamento, (art. 64 Cost.) evitandosi così che i due organi possano vicendevolmente ingerirsi nelle rispettive discipline interne.

(¹¹) L'espressione è di A. PISANESCHI, *Conflitto*, cit., p. 280.

(12) Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, 1988, p. 384.

(13) Si vedano, al proposito, le decisioni costituzionali aventi per oggetto i regolamenti parlamentari. Una breve ricostruzione in G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., pp. 116-117.

(14) V. in tal senso, l'ord. n. 123/1979 e successiva sent. n. 150/1981.

(15) Così A. PISANESCHI, *Conflitto*, cit., p. 284; A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito*, in *Giur. cost.*, 1989, II, p. 2177.

(16) V. infra par. 5 e segg.

(17) A. PISANESCHI, *Conflitto*, cit., p. 284.

(18) Così A. PITRUZZELLA, *La Corte costituzionale giudice e parte nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Giuffrè, 1988, p. 591 s., e A. RUGGERI, *La Corte costituzionale: un «potere dello Stato» ... solo a metà*, in *Strumenti e tecniche*, cit., p. 655 s.

(19) Sulla tendenza generale tesa ad evitare la giurisdizionalizzazione dei contrasti tra gli organi supremi dello Stato v. V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., II, p. 411 s.; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., pp. 334-335.

(20) Qualche significativo esempio in F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Il Mulino, 1982, p. 66 s. e 72 s.; S. BARTOLE, *La Corte, la sua storia e le tentazioni della justice retenue*, in *Giur. cost.*, 1981, I, p. 1677 s.

(21) V. sent. n. 1150/1988 e il commento di N. ZANON, *La Corte e la «giurisprudenza» parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?*, in *Giur. cost.*, 1988, I, p. 5595 s.

(22) Sul punto v. infra par. 4 in cui si riportano, sviluppano e criticano osservazioni di A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti*, cit., p. 178.

(23) Il giudice costituzionale ribadisce qui un suo orientamento consolidato e consistente nel riconoscere, a particolari organi, natura giurisdizionale «ai limitati fini» della sollevabilità della questione incidentale, senza pregiudizio di eventuale e diversa definizione in altri contesti. Per un esatto inquadramento del problema v. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., p. 176 s. Con riguardo alla sent. n. 406/1989 cfr. le osservazioni di A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti*, cit., p. 2175, nota 4.

(24) Sul punto si vedano le critiche di G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., pp. 182-183.

(25) Sulla posizione costituzionale della Corte dei conti e circa il dibattito relativo a questo argomento v. sinteticamente F. CHIESA, voce *Corte dei conti* (*dir. vig.*), in *Enc. del dir.*, X, p. 860, ove si esclude, alla luce dei lavori preparatori, assai espliciti sul tema, nonché in relazione alla «posizione effettiva della Corte dei conti nel vigente ordinamento giuridico italiano», che la stessa sia un semplice organo ausiliario del Governo e si propone, in consonanza a tesi già espresse in seno alla Costituente, la definizione di «organo ausiliario della Repubblica».

(26) V. A. PISANESCHI, *Conflitto*, cit., p. 278; A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti*, cit., p. 2175.

(27) Per una puntualizzazione di tale orientamento v. G. ZAGREBELSKY, *La*

giustizia, cit., p. 369 e S. GRASSI, voce *Conflitti costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, 1988, p. 380.

(28) In dottrina cfr., riassuntivamente, F. MONACHESI, *Riflessioni sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, in *Cons. di Stato*, 1983, pp. 1303-1304.

(29) A. PISANESCHI, *Conflitto*, cit., p. 279; sul punto v. anche C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1979, I, p. 110 s. e A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *Strumenti e tecniche*, cit., p. 162.

(30) V., al proposito, le osservazioni di F. MONACHESI, *Riflessioni*, cit., p. 1306.

(31) Per certi versi, e poste le debite distinzioni, essa ricorda il ruolo dei promotori del referendum. Anche questi esprimono una determinazione che non impone alle autorità di giungere alla consultazione popolare. Basterebbe infatti deliberare una nuova legge con le caratteristiche di cui all'art. 39 legge n. 352/1970, così come modificato dalla sent. n. 68/1978, per bloccare l'iter referendario. È obbligatorio però, in presenza di una richiesta formale, attivare i controlli e le procedure previste dalla legge il cui esito potrà, o meno, essere quello auspicato dalle parti in causa.

(32) Così P. CIRIELLO, *Corte dei conti e controllo sugli atti di normazione primaria del Governo*, in *Giur. Cost.*, 1989, I, p. 1883; sul tema dell'ausiliarità si veda G. FERRARI, voce *Ausiliari organi (dir. cost.)*, in *Enc. del Dir.*, IV, p. 323 s.

(33) Cfr. A. PUGIOTTO, *Corte dei conti*, cit., p. 2176 e i riferimenti bibliografici ivi citati.

(34) V. A. PUGIOTTO, *Corte dei conti*, cit., pp. 2176-2177.

(35) Sull'ammissibilità di conflitti insorti a seguito dell'interferenza sull'iniziativa del CNEL, cfr. F. MONACHESI, *Riflessioni*, cit., p. 1306 s.; Contra M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, Giuffrè, 1972, I, p. 196 s.

(36) Così V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., II, p. 435; F. MONACHESI, *Riflessioni*, cit., p. 1300; A. PIZZORUSSO, voce *Conflitto*, in *Noviss. Dig. it.*, App., p. 387; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., p. 374 s. In senso ancora più elastico si veda A. PACE, *Strumenti*, in *Strumenti e tecniche*, cit., p. 165 s. e la critica di G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., pp. 375-376.

(37) A favore della necessaria interpretazione restrittiva dell'art. 39, legge n. 87/1953, sono V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., II, p. 435 e M. MAZZIOTTI, *I conflitti*, cit., II, p. 22 s.; Contra G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., p. 347 s.

(38) Si vedano, al proposito, le osservazioni di V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., II, p. 147; S. GRASSI, voce *Conflitti*, cit., p. 379; F. MONACHESI, *Riflessioni*, cit., pp. 1301-1302; R. LUCIFREDI, voce *Attribuzione (conflitto di)*, *Enc. del Dir.*, IV, p. 297.

(39) Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., p. 380.

(40) Così A. PISANESCHI, *Conflitto*, cit., p. 285.

(41) In questo senso ancora A. PISANESCHI, *Conflitto*, cit., p. 285 s.

(42) Sulla problematica v. V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., II, p. 19 s.

(43) L'ipotesi è prospettata da A. PISANESCHI, *Conflitto*, cit., p. 286.

(44) Le considerazioni che seguono sono principalmente tratte da A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti*, cit., p. 2192, cui si rimanda per un esame più esteso.

(45) V. *infra* par. 9.

(46) Cfr. L. CARLASSARE, *Un referendum regionale negato: un conflitto senza giudice*, in *Le Regioni*, 1988, p. 31 s.

(47) L. CARLASSARE, *Un referendum*, cit., pp. 33-34.

(48) L. CARLASSARE, *Un referendum*, cit., p. 36.

(49) Sul punto v. supra par. 3.

(50) V., più di recente, A. RUGGERI, *La Corte*, cit., p. 659.

(51) Cfr. G. PITRUZZELLA, *La Corte*, cit., p. 596. In precedenza hanno, tra gli altri, ammesso conflitti innescati dalla Corte a tutela di proprie attribuzioni C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1976, II, p. 1456; S. BARTOLE, *La Corte*, cit., p. 1672; F. BONIFACIO, *Corte costituzionale e autorità giudiziaria*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Vallecchi, 1966. Il primo a prevedere l'eventualità fu F. PERGOLESI, *La Corte costituzionale giudice e parte nei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, in *Riv. Trim. di Dir. e Proc. Civile*, 1960, p. 1 s.

(52) V. G. PITRUZZELLA, *La corte*, cit., p. 596.

(53) A. RUGGERI, *La corte*, cit., p. 661.

(54) A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti*, cit., p. 2196.

(55) Appena prima della sent. n. 406 si era invece espresso a favore di conflitti tra poteri originati da regolamenti parlamentari, L. PALADIN, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, 1989, pp. 200-201.

(56) V., tra gli altri, il caso dell'ord. n. 77/1981, in cui la Corte ammetteva, senza alcuna precisazione ulteriore, se stessa tra gli organi legittimati ad essere parte in conflitto, e le successive considerazioni di S. BARTOLE, *La Corte*, cit., p. 1665; G. PITRUZZELLA, *La corte*, cit., pp. 585-586.

(57) Sulla necessità di limitare i soggetti ammessi al conflitto v. C. MEZZANOTTE, *Le nozioni*, cit., p. 110 s.

(58) In questo senso S. M. CICONETTI, *L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1989, I, p. 1870.

(59) Tra gli altri V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., II, p. 416; M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Giuffrè, 1972, II, p. 165; F. SORRENTINO, *Commento all'art. 137*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, garanzie costituzionali*, Zanichelli, Il Foro italiano, 1981, p. 491 s.

(60) V. V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., II, p. 384 s.; F. SORRENTINO, *Commento*, cit., p. 465. Contra M. MAZZIOTTI, *I conflitti*, cit., p. 34 s.

(61) Una ricostruzione circa le sollecitazioni, i modelli, le scelte dei costituenti in E. CHELI, *La Corte costituzionale nella forma di governo italiana*, in *Ass. per gli Studi e le Ricerche parlamentari, Quad. n. 1, Seminari 1989-'90*, Giuffrè, p. 125 s. Sulle proposte emerse in seno all'Assemblea Costituente vedi sinteticamente S. TOSI, *L'introduzione al processo costituzionale di legittimità: spunti ricostruttivi*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, cit., p. 233 s.

(62) Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., pp. 169-170. Forse causa di ciò fu anche la fretta che accompagnò i lavori dell'Assemblea Costituente sul tema. È noto infatti che la discussione sul tit. VI venne affrontata solo poco prima della scadenza del mandato e la decisione definitiva venne rinviata a una legge costituzionale che l'Assemblea si impegnò di approvare comunque prima del suo scioglimento. Il che puntualmente avvenne il 31 gennaio 1948, lo stesso giorno cioè che segnò la fine dell'esistenza dell'Assemblea. Sul dibattito e le ideologie con-

trapposte, relative alla Corte costituzionale, emerse in seno alla Costituente v. F. MODUGNO, *Corte costituzionale*, cit., p. 20 s.

(63) Cfr. E. CHELI, *La Corte*, cit., p. 126.

(64) L'espressione è di G. AMATO, *Il parlamento e le sue Corti*, in *Giur. Cost.*, 1976, I, p. 1988.

(65) V. A. PISANESCHI, *Conflitto*, cit., p. 283.

(66) Cfr. M. MAZZIOTTI, *I conflitti*, cit., II, p. 33.

(67) G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., p. 341.

(68) A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti*, cit., p. 2190. Nello stesso senso v. A. PISANESCHI, *Conflitto*, cit., p. 283.

(69) Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., p. 172 s.

(70) V. la ricostruzione completa in G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., p. 180 s.

(71) Questo parrebbe essere il caso della sent. n. 406. Comunque per una più ampia e precisa puntualizzazione v. infra par. 12.

(72) V. le considerazioni di A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti*, cit., p. 2198.

(73) Contrari, ad es., tra gli altri P. CIRIELLO, *Corte dei conti*, cit., p. 1877 ss. nonché, implicitamente in un accenno, L. PALADIN, *Commento all'art. 76*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 24. In passato v., assai significativamente, R. IANNOTTA, *Il problema del controllo preventivo di legittimità delle fonti primarie governative*, Giuffrè, 1972, spec. p. 60 s.; A. DE TARANTO, *La legge delega ed il controllo preventivo della Corte dei conti*, in *Amm. it.*, 1973, p. 604 s.

(74) Così nella nota sent. n. 143/1968 nonché nell'altrettanto, e forse più, significativa sent. n. 226/1976.

(75) Cfr. A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella l. n. 400 del 1988*, in *Giur. Cost.*, 1988, II, p. 1485.

(76) Così A. PACE, *I ridotti limiti*, cit., p. 1485.

(77) Si fa qui riferimento alla sent. n. 129/1981.

(78) V. le osservazioni di A. PACE, *I ridotti limiti*, cit., p. 1486.

(79) In questo senso L. CARLASSARE, voce *Legge (riserva di)*, in *Encicl. Giur.*, Treccani, 1990, XVIII, p. 3.

(80) A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti*, cit., p. 2202.

(81) Cfr. L. CARLASSARE, voce *Legge (riserva di)*, cit., XVIII, p. 3.

(82) Così L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. del Dir.*, XXXV, p. 209 s.

(83) A. PACE, *I ridotti limiti*, cit., p. 1487.

(84) A. PACE, *I ridotti limiti*, cit., p. 1487.

(85) Considerazioni analoghe a quelle sopra riportate si trovano in P. SAITTA, *Atti legislativi e sindacato preventivo della Corte dei conti*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 3424. L'a. ricostruisce inoltre il quadro complessivo delle posizioni dottrinali, all'epoca diffuse, circa la qualità degli atti sottoponibili al controllo preventivo della Corte dei conti. Come decisamente minoritaria è indicata l'opinione tesa a sottrarre alla suddetta Corte il riscontro degli atti destinati ad acquisire forza di legge. Tendenza prevalente era invece quella mirante a realizzare, in materia di legislazione delegata, un controllo sempre più attento e penetrante della Corte dei conti.

(86) V. le osservazioni di A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti*, cit., p. 2208 e di

S. BOCHICCHIO, *La Corte costituzionale tra riduzioni delle garanzie dell'ordinamento e strane resipiscenze*, in *Riv. Corte dei conti*, 1989, n. 4, p. 172. Nello stesso senso A. PISANESCHI, *Conflitto*, p. 288.

(87) Sui rapporti tra il giudiziario e la Corte costituzionale cfr., in generale, V. ONIDA, *Giurisdizione e giudici nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale*, cit., p. 159 s.

(88) V. A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti*, cit., p. 2200.

(89) Elaborata da A. PACE, *Strumenti e tecniche*, cit., pp. 157-158.

(90) Così A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti*, cit., p. 2200.

(91) Si veda, al proposito, l'esempio offerto dalla vicenda conclusa con sent. n. 49/1970, relativa a un contrasto interpretativo assai rilevante e coinvolgente Corte costituzionale e Corte di cassazione. Su detto episodio v. L. ELIA, *La Corte ha chiuso un occhio (e forse tutti e due)*, in *Giur. Cost.*, 1970, I, p. 946 s.

Caso per certi versi analogo si realizzò nel contesto della sent. n. 62 del 1971.

(92) Per la prospettazione dell'ipotesi v. A. PIZZORUSSO, *La magistratura come parte dei conflitti di attribuzione*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), in *Corte costituzionale*, cit., p. 204.

(93) Così, in particolare, l'ord. n. 87/1978. Sul problema v. però, in termini assai più possibilisti, la precedente ord. n. 84/1978 e le osservazioni di S. BARTOLE, *Attribuzione ai giudizi di funzioni non giurisdizionali e tutela della loro indipendenza*, in *Giur. Cost.*, 1978, I, pp. 1204-1205.

(94) La dottrina, del resto, ha già avuto modo di esprimere interessanti spunti critici circa l'orientamento della Corte. V. per tutti il saggio di S. BARTOLE sopracitato.

(95) Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., p. 186.

(96) V. supra par. 5.

(97) Così A. PISANESCHI, *Conflitto*, cit., p. 285 e A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti*, cit., pp. 2191-2192, nota n. 52.

(98) Il fatto si è presentato anche nei mesi scorsi per effetto del cd. «decreto Martelli» (D.L. 1 marzo 1991, n. 60, pubblicato in G.U. n. 51 del 1990). Più in particolare il Governo ha, in questo caso, proposto un'interpretazione autentica degli artt. 297 e 304 del nuovo C.P.P., la quale è dotata di efficacia retroattiva e inasprisce indirettamente la durata della custodia cautelare. Il provvedimento è stato adottato per impedire la scarcerazione, per decorrenza dei termini, di alcuni imputati già condannati per delitti di criminalità organizzata ed ha l'evidente e negativo effetto di accrescere per tutti la durata dell'istituto. Se a ciò si aggiunge la costituzionalità assai dubbia dello strumento nonché la circostanza che, proprio in considerazione dell'eccessiva lunghezza dei tempi di carcerazione preventiva, l'Italia è stata già condannata più volte in sede comunitaria, ci si può rendere conto dell'estrema gravità della pratica.

(99) Si allude qui al Seminario di studi organizzato a Roma, nel novembre '89, dalla stessa Corte ed avente per tema il «Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale». Gli atti del convegno, i quali provano un largo favore verso l'ampliamento delle vie d'accesso al sindacato di legittimità, sono ora disponibili in AA.VV., *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale*, Giuffrè, 1990.

(100) Per una sintetica ma sufficientemente esauriente elencazione dei casi

in cui la Corte ha riconosciuto la sussistenza di giudici c/o di giudizi v. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, p. 180 s.

(101) V. *supra* par. 6.

(102) V. *supra* par. 6. La tesi è enunciata da A. RUGGERI, *La corte*, cit., p. 661.

(103) V. *supra* par. 6.

(104) V. *supra* par. 10.

(105) V. *supra* parr. 5 e 6.

(106) V. *supra* par. 9.

(107) V. *supra* par. 9.

(108) V. *supra* par. 9.

(109) V. *supra* par. 11.

(110) V. *supra* par. 9.

(111) V. A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti*, cit., p. 2210 ed anche, sia pure meno esplicitamente, A. PISANESCHI, *Conflitto*, cit., p. 276 e S. BOCHICCHIO, *La Corte costituzionale*, cit., p. 172.

(112) I termini qui citati sono stati usati nella memoria difensiva presentata dai ricorrenti.

(113) Le circostanze qui riportate sono menzionate da S. BOCHICCHIO, *La Corte costituzionale*, cit., p. 172. Del resto, i dubbi qui sollevati valgono per altri, assai significativi luoghi della legge n. 400. Si veda, in particolare, l'art. 17, lett. c, e il commento di L. CARLASSARE, *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare previsto dalla l. n. 400 del 1988 a confronto col principio di legalità*, in *Giur. Cost.*, 1988, II, p. 1476 s.

(114) Si veda, in tal senso, e assai chiaramente, tra gli altri, S. RODOTÀ, *La Corte, la politica, l'organizzazione sociale*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *La Corte costituzionale*, cit., p. 489 s. nonché, nello stesso volume, S. BARTOLE, *Corte costituzionale, corpo elettorale, formazioni sociali*, p. 423 s. e P. BARILE, *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo italiana: sintesi*, p. 537 s.

(115) Tale circostanza è ricordata da S. RODOTÀ, *La Corte*, cit. p. 493.

(116) Per il concetto di «indirizzo politico di regime» v. G. MARANINI, *La posizione della Corte e dell'autorità giudiziaria in confronto all'indirizzo politico di regime (o costituzionale) e all'indirizzo politico di maggioranza*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, cit., p. 132 s. e spec. p. 136 s.

(117) Entrambe le circostanze sono state realizzate sotto la presidenza Saja nel triennio '87-'89.

(118) È chiaro che, per quanto fantasiosa l'ipotesi possa apparire, un'eventuale, successiva e magari contrattata rinuncia del Governo ad avvalersi dell'art. 16 legge n. 400 avrebbe inevitabilmente indotto la Corte dei conti ad astenersi dal sollevare conflitto contro il legislatore.

(119) Un primo bilancio sugli esiti della cancellazione dell'arretrato con osservazioni sostanzialmente ottimistiche anche se non prive di cautela in P. CARETTI, *L'eliminazione dell'arretrato e i nuovi sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 1989, p. 391 s.

(120) L'espressione è stata usata da V. ONIDA nel suo recente intervento al «Seminario di studi e ricerche parlamentari S. Tosi».

(121) Osservazione, questa, ancora di V. ONIDA.

(¹²²) In pratica può dirsi che essa abbia rinunciato «ad entrare, in veste 'autonoma' nella dialettica tra maggioranza e opposizione», (intese, queste ultime, in senso atecnico e col significato peculiare precisato nel testo), sconfessando con ciò una caratteristica a suo tempo evidenziata anche in dimensione comparatistica da P. CARETTI - E. CHELI, *Influenza dei valori costituzionali sulla forma di governo: il ruolo della giustizia costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 1984, p. 30.

BIBLIOGRAFIA

- AMATO G., *Il Parlamento e le sue Corti*, in *Giur. Cost.*, 1976, I.
- BARILE P., *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo italiana: sintesi*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- BARTOLE S., *Attribuzione ai giudici di funzioni non giurisdizionali e tutela della loro indipendenza*, in *Giur. Cost.*, 1978, I.
- BARTOLE S., *La Corte, la sua storia e le tentazioni della justice retenue*, in *Giur. Cost.*, 1981, I.
- BARTOLE S., *Corte costituzionale, corpo elettorale, formazioni sociali*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- BOCHICCHIO S., *La Corte costituzionale tra riduzioni delle garanzie dell'ordinamento e strane respiscenze*, in *Riv. Corte dei conti*, 1989.
- BONIFACIO F., *Corte costituzionale e autorità giudiziaria*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1976.
- CARLASSARE L., *Un referendum regionale negato: un conflitto senza giudice*, in *Le Regioni*, 1988.
- CARLASSARE L., *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare previsto dalla l. n. 400 del 1988 a confronto col principio di legalità*, in *Giur. Cost.*, 1988, II.
- CARLASSARE L., voce *Legge (riserva di)*, in *Encicl. Giur.*, Roma, Treccani, 1990.
- CARETTI P., E. CHELI, *Influenza dei valori costituzionali sulla forma di governo: il ruolo della giustizia costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 1984.
- CARETTI P., *L'eliminazione dell'arretrato e i nuovi sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 1989.
- CHELI E., *La Corte costituzionale nella forma di governo italiana*, in *Ass. per gli Studi e le Ricerche parlamentari*, *Quad. n. 1, Seminari 1989-'90*, Milano, Giuffrè, 1991.
- CHIESA F., voce *Corte dei conti (dir. vig.)*, in *Enc. del dir.*, X.
- CICCONETTI S.M., *L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1989, I.
- CIRIELLO P., *Corte dei conti e controllo sugli atti di normazione primaria del Governo*, in *Giur. Cost.*, 1989, I.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984, II.
- DE TARANTO A., *La legge delega ed il controllo preventivo della Corte dei conti*, in *Amm. it.*, 1973.
- ELIA L., *La Corte ha chiuso un occhio (e forse tutti e due)*, in *Giur. Cost.*, 1970.
- FERRARI G., voce *Ausiliari organi (dir. cost.)*, in *Enc. del dir.*, IV.
- GRASSI S., voce *Conflitti costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1988.

- IANNOTTA R., *Il problema del controllo preventivo di legittimità delle fonti primarie governative*, Milano, Giuffrè, 1972.
- LOMBARDI G., *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, in *Giur. Cost.*, 1981, I.
- LUCIFREDI R., voce *Attribuzione (conflitto di)*, in *Enc. del Dir.*, IV.
- MARANINI G., *La posizione della Corte e dell'autorità giudiziaria in confronto all'indirizzo politico di regime (o costituzionale) e all'indirizzo politico di maggioranza*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1966.
- MAZZIOTTI M., *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972.
- MEZZANTOTTE C., *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1979, I.
- MODUGNO F., *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- MONACHESI F., *Riflessioni sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, in *Cons. di Stato*, 1983.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, II.
- NICCOLAI S., *Fluidità delle relazioni intragovernative e legittimazione del ministro al conflitto tra poteri*, in *Giur. cost.*, 1987, I.
- OCCHIOCUPO N., *«Teologia dei corpi separati» e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giur. Cost.*, 1980, I.
- ONIDA V., *Giurisdizione e giudici nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- PACE A., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988.
- PACE A., *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella l. n. 400 del 1988*, in *Giur. Cost.*, 1988, II.
- PALADIN L., *Commento all'art. 76*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli - Il Foro it., 1981.
- PALADIN L., voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. del Dir.*, XXXV.
- PALADIN L., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1989.
- PERGOLESI F., *La Corte costituzionale giudice e parte nei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, in *Riv. Trim. di Dir. e Proc. civile*, 1960.
- PISANESCHI A., *Conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti, Parlamento e Governo*, in *Riv. Corte dei conti*, 1990.
- PITRUZZELLA G., *La Corte costituzionale giudice e parte nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988.
- PIZZORUSSO A., *La magistratura come parte dei conflitti di attribuzione*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- PIZZORUSSO A., voce *Conflitto*, in *Noviss. Dig. It.*, App.
- PUGIOTTO A., *La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito*, in *Giur. Cost.*, 1989, II.
- RODOTÀ S., *La Corte, la politica, l'organizzazione sociale*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *La Corte costituzionale e lo sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1982.

- ROMBOLI R., *La presenza del Governo nei giudizi costituzionali dopo la legge 400 del 1988*, in *Il Foro it.*, 1989.
- RUGGERI A., *Un conflitto di attribuzioni «deciso», ma non ancora definitivamente risolto*, in *Giur. Cost.*, 1986, I.
- RUGGERI A., *La Corte costituzionale: un «potere dello Stato» ... solo a metà*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988.
- SAITTA P., *Atti legislativi e sindacato preventivo della Corte dei conti*, in *Giur. Cost.*, 1974.
- SORRENTINO F., *Osservazione a prima lettura*, in *Giur. Cost.*, 1979, I.
- SORRENTINO F., *Commento all'art. 137*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, garanzie costituzionali*, Bologna-Roma, Zanichelli - *Il Foro it.*, 1981.
- TOSI S., *L'introduzione al processo costituzionale di legittimità: spunti ricostruttivi*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1966.
- ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- ZANON N., *La Corte e la «giurisprudenza» parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?*, in *Giur. Cost.*, 1988, I.