



IL PRINCIPIO DI UNICITÀ DELLA GIURISDIZIONE COSTITUZIONALE E LA GIUSTIZIA DOMESTICA DELLE CAMERE*

di

Antonello lo Calzo

(Dottorando in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali

Università degli Studi di Pisa)

14 maggio 2014

Sommario: **1.** Il controllo diffuso degli organi di autodichia come garanzia della completa applicazione dei principi costituzionali. – **2.** Controllo di costituzionalità accentrato e temporaneo controllo diffuso del giudice comune. – **3.** Alta corte per la Regione siciliana e tassativa affermazione del principio di unicità della giurisdizione costituzionale. – **4.** Impossibile introduzione in via pretoria di un sindacato diffuso a fianco al generale sindacato accentrato della Corte costituzionale e prospettive di sindacato, in sede di conflitto tra poteri, sulla giurisdizione domestica.

1. Il controllo diffuso degli organi di autodichia come garanzia della completa applicazione dei principi costituzionali.

La questione di legittimità costituzionale delle disposizioni dei Regolamenti parlamentari disciplinanti l'istituto della c.d. autodichia – sollevata con ordinanza Cass., S.U., 6 maggio 2013, n. 10400, e decisa dalla Corte costituzionale con sentenza 9 maggio 2014, n. 120¹ – presenta notevoli aspetti di interesse dal punto di vista teorico ed applicativo. Alla luce di una decisione destinata ad inquadrare i rapporti tra organi della giurisdizione comune e organi di giustizia domestica, nonché a segnare il perimetro dell'estensione della potestà di controllo della Corte costituzionale su atti (i Regolamenti parlamentari) di cui è stata sempre controversa la sindacabilità, si intende qui soffermare l'attenzione su un aspetto "curioso" emerso dagli scritti difensivi attraverso i quali la Camera dei Deputati è intervenuta nel giudizio di legittimità

* Articolo sottoposto a referaggio

¹ Corte cost., 9 maggio 2014, n. 120, in *Consulta Online*.

costituzionale, ma che merita di essere approfondito, se non altro perché ribadito nella più recente giurisprudenza degli organi di giustizia domestica della Camera.

Al fine di escludere il possibile *vulnus* all'esigenza di garantire una completa applicazione della Costituzione in ogni ambito dell'ordinamento, la Camera, nella propria memoria di costituzione, nonché nella memoria integrativa, ha negato che dall'insindacabilità della Corte sulle disposizioni regolamentari degli organi costituzionali possa derivare la creazione di una «zona franca normativa, impermeabile alla verifica di costituzionalità» in quanto gli organi di giustizia domestica possono «disapplicare la normativa camerale interna che contrasti con i principi costituzionali, analogamente a quanto avvenne ai giudici comuni nelle more dell'entrata in funzione della Corte costituzionale, in applicazione del secondo comma della VII disposizione transitoria della Costituzione».

Nella loro recente giurisprudenza² gli organi giudicanti interni della Camera hanno, a più riprese, affermato la possibilità (o, addirittura, la necessità) di un controllo di costituzionalità sui provvedimenti aventi contenuto normativo della Camera³. L'esclusione di un tale sindacato, unitamente alla giurisprudenza risalente della Corte costituzionale tesa a negare il controllo sugli atti normativi interni delle Camere, avrebbe dato luogo ad una zona franca in cui i principi costituzionali non avevano il necessario supporto di un controllo che ne garantisse l'attuazione. Di fronte a tale superiore necessità gli organi di autodichia sono perfettamente consapevoli della duplicità di opzioni seguibili: la zona franca può essere superata, o devolvendo alla Corte costituzionale il controllo di tali atti (con ciò superando la vecchia giurisprudenza sull'insindacabilità degli *interna corporis acta*), o riservando al giudice interno un controllo diffuso sulla costituzionalità della normativa camerale.

La necessità che i Regolamenti siano conformi a Costituzione, considerando la giurisprudenza negativa (anche recente) in punto di sindacato sugli stessi del giudice delle leggi e l'assenza di una qualsivoglia disposizione regolamentare che disciplini tale aspetto, ha fatto propendere per la seconda soluzione. Tale controllo sarebbe, però, del tutto particolare. Innanzitutto, il giudice interno non potrebbe rilevare d'ufficio gli eventuali profili d'illegittimità ma dovrebbe attenersi alle prospettazioni delle parti; inoltre, le pronunce avrebbero effetto soltanto *inter partes* in quanto al giudice domestico non spetta annullare la disposizione regolamentare ma solo

² Ci si riferisce in particolare a Collegio App. Camera dei Deputati, 24 febbraio 2014, n. 2; conformemente a Cons. giurisdizione, 25 giugno 2009, nn. 2-16; Comm. giurisdiz. personale, 10 dicembre 2009, n. 15; Comm. giurisdiz. personale, 26 maggio 2011, nn. 2-3; Comm. giurisdiz. personale, 8 giugno 2011, n. 4; Collegio App. Camera dei Deputati, 12 maggio 2010, n. 2; Collegio App. Camera dei Deputati, 19 novembre 2010, n. 23.

³ Tale evoluzione, ad opinione degli organi di giustizia della Camera, sarebbe avvenuta in coincidenza con le modifiche regolamentari adottate in esecuzione della sentenza Corte EDU, 28 aprile 2009, n. 14. Cfr. Collegio App. Camera dei Deputati, 24 febbraio 2014, n. 2, par. 2.2. Diritto.

disapplicarla con riferimento al caso di specie. Si tratterebbe di un controllo diffuso analogo a quello svolto dai giudici comuni sulla scorta della VII disposizione transitoria della Costituzione in attesa dell'entrata in funzione della Corte costituzionale⁴.

Tali affermazioni necessitano di essere inquadrare alla luce della scelta fatta dai Costituenti sul modello di giustizia costituzionale in Italia e, soprattutto, dell'espressa affermazione del principio di unicità della giurisdizione costituzionale fatta dal Giudice delle leggi in alcune sue risalenti pronunce relative a casi particolari (Alta Corte per la Regione siciliana).

2. Controllo di costituzionalità accentrato e temporaneo controllo diffuso del giudice comune.

In questa sede non si possono ripercorrere le tappe che hanno portato alla nascita dei diversi modelli di giustizia costituzionale⁵; basta osservare che, sin dall'inizio, una prima distinzione che si è venuta a determinare è quella tra sistemi diffusi e sistemi accentrati⁶. Mentre il primo modello ha avuto, in buona misura, accoglimento nel sistema americano a partire dal noto caso *Marbury v. Madison* del 1803⁷, il secondo, accentrato, ha avuto la sua fortuna nei paesi del vecchio continente.

⁴ Collegio App. Camera dei Deputati, 24 febbraio 2014, n. 2, *ibidem*.

⁵ Sulle radici storiche dei modelli di giustizia costituzionale v. M. BATTAGLINI, *Contributi per una storia del controllo di costituzionalità delle leggi*, Milano, 1957; J. LUTHER, *Idee e storie di giustizia costituzionale nell'ottocento*, Torino, 1990.

⁶ Si è perfettamente consapevoli del fatto che una distinzione così affermata appare estremamente semplicistica, soprattutto se si tiene conto della complessità dell'evoluzione a cui sono andati incontro i diversi sistemi di giustizia costituzionale. Nel corso del tempo sempre maggiori sono stati i fenomeni di ibridazione per cui si è assistito alla nascita di modelli misti di giustizia costituzionale che affiancano al carattere diffuso dell'accesso della questione il carattere accentrato dell'organo chiamato a giudicarla; nonché di modelli che affiancano ad un controllo sicuramente accentrato rilevanti aspetti di diffusione anche nella risoluzione della questione. Per una attenta disamina e una copiosa bibliografia su tali aspetti cfr. L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale comparata*, Torino, 2007, p. 17 ss. Inoltre, le evoluzioni a cui si accennava hanno portato all'adozione di sempre nuovi criteri di classificazione dei modelli di giustizia costituzionale, prescindendo dal loro carattere diffuso o accentrato. In particolare, si deve segnalare l'orientamento di chi (A. PIZZORUSSO, *Relazione di sintesi*, in R. ROMBOLI, *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino, 1994, p. 239) ritiene che la distinzione attuale sia tra sistemi concreti, ove il giudizio ha ad oggetto un norma in corso di applicazione e mira alla tutela dei diritti dei cittadini, e sistemi astratti, ove il giudizio è un'appendice del procedimento legislativo e mira alla garanzia della coerenza oggettiva della norma a Costituzione.

⁷ Ciò che caratterizzava il controllo diffuso statunitense era il riconoscimento della possibilità per ciascun giudice di disapplicare la norma ritenuta incostituzionale nel caso concreto con effetti limitatamente *inter partes* ed *ex nunc*. Per un risalente studio che aprì la conoscenza del modello "americano" di controllo di costituzionalità v. M. EINAUDI, *Le origini dottrinali e storiche del controllo giudiziario sulla costituzionalità delle leggi negli Stati Uniti d'America*, Torino, 1931. Più recentemente v. P. BIANCHI, *La giustizia costituzionale negli Stati Uniti*, in J. LUTHER, R. ROMBOLI e R. TARCHI (a cura di), *Esperienze di giustizia costituzionale, Tomo I: USA, Canada, Svizzera, Austria, Germania, Francia*, Torino, 2000, p. 1 ss. Nella dottrina americana, J. ELY, *Democracy and Distrust: A theory of judicial review*, Cambridge (Mass.), 1981; R. G. MCCLOSKEY, *The American Supreme Court*, Chicago, 2010; più in generale L. EPSTEIN e L. G. WALKER, *Constitutional law for a Changing America. Rights, Liberties and Justice*, Washington, 2012.

Si deve alle approfondite teorizzazioni di Hans Kelsen la definizione del modello di controllo di costituzionalità accentrato per eccellenza (attuato nella Costituzione austriaca del 1920)⁸. Secondo il giurista praghese⁹ la risoluzione delle controversie costituzionali doveva essere affidata ad un organo collegiale, pienamente indipendente dal Governo e dal Parlamento, quale unico soggetto deputato ad espungere dall'ordinamento le leggi contrastanti con la Costituzione.

All'interno di questo quadro teorico approssimativamente delineato si collocano le discussioni che dall'Assemblea costituente portarono alla scelta del modello di giustizia costituzionale vigente in Italia. Nonostante non fossero mancate voci¹⁰ che sostenevano la necessità di un controllo diffuso sul modello di quello americano, l'orientamento assolutamente prevalente fu quello di assegnare ad una apposita corte, unica ed indipendente dagli altri poteri, il compito di giudicare della legittimità della legge e degli atti con forza di legge¹¹.

La dicotomia tra modello accentrato e modello diffuso, però, deve essere intesa come meramente paradigmatica giacché, sin dagli inizi della diffusione del controllo di costituzionalità delle leggi, è difficile riscontrare sistemi che conservino la "purezza" delle categorie originarie ma, perlopiù, si sviluppano sistemi che presentano una commistione più o meno marcata tra le due tipologie, tanto da essere qualificati come ulteriore autonoma tipologia¹².

Il modello che, quindi, si delinea alla luce della Costituzione e delle leggi (costituzionali e ordinarie) successive è del tutto peculiare in quanto, ad una struttura sicuramente accentrata in capo ad un solo organo, la Corte costituzionale, si aggiunge un ruolo di primo piano nel giudizio di legittimità costituzionale dei giudici comuni, per la preponderante rilevanza del giudizio incidentale. Tale ruolo si esplica in una duplice prospettiva: da una parte è il giudice a garantire

⁸ Cfr. L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 32 ss. Più in particolare sull'esperienza austriaca v. T. ÖHLINGER, *La giurisdizione costituzionale in Austria*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 535 ss.; B. CARAVITA, *Corte "giudice a quo" e introduzione del giudizio sulle leggi*, I, *La Corte costituzionale austriaca*, Padova, 1985; R. HUPPMANN, *La giustizia costituzionale in Austria*, in J. LUTHER, R. ROMBOLI e R. TARCHI (a cura di), *Esperienze di giustizia costituzionale*, cit., p. 133 ss.; M. OLIVETTI, *La giustizia costituzionale in Austria (e Cecoslovacchia)*, in M. OLIVETTI e T. GROPPI (a cura di), *La giustizia costituzionale in Europa*, Milano, 2003, p. 25 ss.

⁹ H. KELSEN, *La giustizia costituzionale (1928)*, trad. it. a cura di C. Geraci, Milano, 1981; di cui è nota la polemica con C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione (1931)*, trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1981. Per una sintesi critica v. G. ZAGREBELSKY e V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 52 ss.; A. RUGGERI, e A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, p. 21 ss.

¹⁰ Al riguardo si veda la proposta dell'on. Einaudi che, tuttavia, incontrò subito diverse obiezioni, su tutte quella di affidare il controllo di costituzionalità sulla base dei nuovi principi all'ordine giudiziario formatosi sotto l'esperienza statutaria.

¹¹ Per l'esposizione delle diverse proposte formulate durante i lavori dell'Assemblea costituente v. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, p. 34 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA e R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013, p. 30 ss.

¹² L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 35.

l'accesso delle questioni, qualora ritenga che esse siano rilevanti e non manifestamente infondate, alla Corte costituzionale; si potrebbe dire, cioè, che il sistema è strutturalmente accentrato ma ad accesso diffuso. Dall'altra parte, dopo la sentenza 20 ottobre 1996, n. 356¹³, il giudice è chiamato a svolgere un ruolo attivo nella risoluzione della questione di legittimità costituzionale attraverso l'onere di esperire l'interpretazione conforme a pena di inammissibilità.

Questi due aspetti non devono, però, trarre in inganno circa i caratteri del sistema di giustizia costituzionale vigente che è, e resta, accentrato¹⁴. Una cosa è la struttura del sistema, altra è l'accesso al giudizio e il ruolo collaborativo del giudice. Il carattere diffuso dell'accesso al giudizio incidentale riguarda solo la modalità prescelta dal legislatore costituzionale per consentire alle questioni di essere portate innanzi alla Corte: nulla esclude la possibilità di un accesso diretto non mediato dal giudice, ma ciò non incide sulla centralità dell'organo deputato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge. Allo stesso modo, l'onere di interpretazione conforme a Costituzione non assegna un vero e proprio ruolo al giudice comune nel risolvere il dubbio di costituzionalità: ciò avverrebbe in ipotesi di controllo diffuso, ove il giudice disapplica l'atto incostituzionale¹⁵. Tuttavia, in questo caso non vi è alcuna disapplicazione, ma applicazione del medesimo dato testuale interpretato in senso conforme a Costituzione: tant'è che, qualora non sia praticabile un'interpretazione conforme, il giudice è tenuto comunque a sollevare la questione¹⁶.

¹³ Ove la Corte ha affermato che «In linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali». Corte cost., 20 ottobre 1996, n. 356, par. 4 Cons. diritto, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3107 ss. Al riguardo si v. anche, G. SORRENTI, *Questioni di interpretazione e questioni di legittimità costituzionale: una frontiera in continuo avanzamento*, in A. ANZON, P. CARETTI e S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, p. 685 ss.; nonché, diffusamente, ID., *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006; G. LANEVE, *L'interpretazione conforme a Costituzione: problemi e prospettive di un sistema diffuso di applicazione costituzionale all'interno di un sindacato (che resta) accentrato*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Atti del convegno di Roma, Facoltà di Scienze politiche, Sociologia, Comunicazione, 11 luglio 2011, Napoli, 2012, p. 3 ss.

¹⁴ I giudici non stravolgerebbero il sistema di sindacato accentrato, ma eserciterebbero soltanto la pienezza dei loro poteri interpretativi: in questo senso si parla di «sistema *diffuso di applicazione* della Costituzione all'interno di un sistema *accentrato di costituzionalità*» senza che ciò implichi il passaggio da un sistema accentrato di costituzionalità ed uno «para-diffuso». In tal senso, G. LANEVE, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, cit., p. 33 s.

¹⁵ È stato osservato che la pratica dell'interpretazione conforme, portata agli estremi, potrebbe dar luogo a forme mascherate di disapplicazione non conformi al sistema vigente. Si ribadisce, però, che, in ogni caso, il giudice incontra il limite invalicabile del testo, per cui non sarà possibile adottare interpretazioni orientate che, oltrepassando il limite del dato testuale, ne determinino la sostanziale disapplicazione. Così, D. PORENA, *La disapplicazione normativa: nuovo criterio di risoluzione della antinomie o "figura limite" nella teoria delle fonti?*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione*, cit., p. 12 s. Al riguardo cfr. R. RORDORF, *La giustizia costituzionale in trasformazione: il punto di vista della Corte di Cassazione*, *ivi*, p. 304.

¹⁶ Si è affermato, infatti, che «se è possibile un'interpretazione adeguatrice della legge da parte del giudice *a quo* non vi sarà allora una vera questione di costituzionalità, ma piuttosto una questione d'interpretazione, rientrante

Il carattere accentrato del controllo trova conferma anche in un'ulteriore vicenda storica che ha visto come protagonista il giudice comune nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della Costituzione e l'inizio del funzionamento della Corte costituzionale che, visto il concreto esito dell'esperienza, conferma il carattere unitario della giurisdizione costituzionale.

Si intende far riferimento a quelle vicende che trovano il loro fondamento nella VII disposizione transitoria della Costituzione (richiamata anche dalla difesa della Camera in udienza pubblica, il 25 marzo 2014): essa stabiliva, al secondo comma, che «Fino a quando non entri in funzione la Corte costituzionale, la decisione delle controversie indicate dall'art. 134 ha luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione». Al fine di evitare che - dal ritardo dell'entrata in funzione della Corte - potesse derivare una prolungata inattuazione dei nuovi principi costituzionali, in sede Costituente si ritenne, quindi, di affidare ai giudici comuni un ruolo di supplenza rispetto alla Corte istituenda: ciò trova la propria ragione nel carattere rigido della Costituzione che impone in controllo non meramente formale ma sostanziale¹⁷.

Nel concreto, tale controllo non riuscirà a garantire una piena applicazione dei principi costituzionali, sia per l'inattività di Governo e Parlamento nell'adeguare l'ordinamento alla nuova Carta costituzionale, sia per le posizioni restrittive delle magistrature superiori. I giudici comuni avranno a disposizione uno strumento, quello della disapplicazione incidentale, assolutamente inadeguato allo scopo che si voleva perseguire con la VII disposizione transitoria della Costituzione¹⁸. Nonostante ciò, quello appena descritto rappresenta l'unico caso di controllo diffuso conosciuto nell'esperienza costituzionale repubblicana: il caso, appunto, in cui il giudice, di fronte al dubbio di legittimità costituzionale - non potendo sollevare la questione innanzi ad una Corte ancora non attiva con il rischio che la stessa rimanesse *sine die* sospesa - lo risolve disapplicando la disposizione dubbia nel caso controverso.

Questo non è l'unico caso in cui nel sistema si sono avuti più organi operanti il sindacato di legittimità costituzionale, ma sicuramente è l'unico a potersi definire diffuso. A fianco a questo si colloca l'esperienza coeva di un ulteriore organo di controllo accentrato, l'Alta corte per la Regione siciliana, le cui vicende - come vedremo - hanno condotto alla cristallizzazione del

nei normali poteri (e doveri) dell'autorità giudiziaria», così G. ZAGREBELSKY e V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 293 s.

¹⁷ Sul punto v. E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, 2012, p. 45 ss. Al riguardo anche, P. COSTANZO, *Commento alla VII disposizione transitoria della Costituzione, Disposizioni transitorie e finali*, in *Commento alla Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1995, p. 143 ss.; A. VALASTRO, *Commento alla VII disposizione transitoria della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, p. 2767 ss.

¹⁸ Per osservazioni più approfondite cfr. E. MALFATTI, S. PANIZZA e R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 37 ss.

principio di unicità della giurisdizione costituzionale da parte della Corte. Tale ultimo caso non dà vita ad un sistema diffuso, piuttosto, lo si potrebbe definire duale.

Restando per il momento al controllo diffuso dei giudici, va osservato che esso ha avuto un ruolo del tutto provvisorio ed eccezionale, che non giustifica l'esistenza di una pluralità di centri di controllo definitivo di costituzionalità. Il carattere eccezionale si riscontra nella necessità, cui già si accennava, di evitare una protratta e indefinita inattuazione dei precetti costituzionali: da ciò anche il suo carattere provvisorio, perché destinato a durare fino al momento dell'entrata in funzione della Corte costituzionale.

Una volta istituita la Corte, l'art. 1 l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1¹⁹, integrato dall'art. 23 della l. 11 marzo 1953, n. 87, spoglia ogni giudice - diverso da quello costituzionale - della facoltà di controllare la legittimità delle leggi, assicurando l'accentramento del sistema di controllo di costituzionalità²⁰. Il ruolo del giudice comune passa da "eccezionale" nel controllo diffuso e disapplicazione della disposizione incostituzionale, a "ordinario" quale titolare principale del potere-dovere di investire la Corte delle questioni sorte nel corso del giudizio. Questo significa che alla Corte costituzionale non spetta «in modo esclusivo di risolvere le questioni relative alla compatibilità di una disposizione legislativa con le norme costituzionali, ma bensì ad essa spetta in modo esclusivo solo stabilire la incompatibilità di una disposizione di legge con tali norme»²¹. Detto in altri termini: il giudice potrà ritenere rilevante e non manifestamente infondata o meno una questione; potrà risolvere il dubbio attraverso un'interpretazione conforme a Costituzione; ma se solleva la questione, solo la Corte può decidere sulla stessa. Chiusa questa breve parentesi storica e contingente, nessuno spazio resta nell'ordinamento per un reale controllo diffuso; a maggior ragione per un controllo da parte di organi di autodichia delle Camere che vada a duplicare quello unitario della Corte nella garanzia dell'adesione degli atti di rango primario ai precetti costituzionali.

3. Alta corte per la Regione siciliana e tassativa affermazione del principio di unicità della giurisdizione costituzionale.

¹⁹ Tale disposizione afferma espressamente che «La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione».

²⁰ In tal senso V. ANDRIOLI, *Corte costituzionale e Alta corte per la Regione siciliana*, in *Giur. cost.*, 1956, p. 1222; e B. BIONDI, *Assorbimento dell'Alta corte costituzionale per la Sicilia nella Corte costituzionale*, in *Foro it.*, IV, 1956, c. 277.

²¹ C. ESPOSITO, *Osservazioni alla sent. della Corte costituzionale n. 46 del 1958*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 571.

Accanto all'esperienza del controllo diffuso nel periodo intermedio successivo all'entrata in vigore della Costituzione si colloca un'altra vicenda, quella dell'Alta corte per la Regione siciliana, la cui sorte consente alla Corte costituzionale di fare importanti affermazioni circa il principio di unitarietà della giurisdizione costituzionale.

Tale organo doveva esercitare una forma di controllo di costituzionalità accentrato e si poneva in deroga rispetto al generale controllo diffuso condotto dai giudici sulla scorta della VII disposizione transitoria della Costituzione; tuttavia, ben pochi giudici dubitavano della propria competenza a condurre tale controllo²². L'Alta corte era stata istituita con r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455²³, essenzialmente allo scopo di esercitare un controllo di costituzionalità delle leggi della Regione siciliana e delle leggi e dei regolamenti statali rispetto allo Statuto siciliano e ai fini dell'efficacia nella Regione. Si trattava di giudizi da proporsi in via diretta dal Commissario dello Stato o dal Presidente della Regione e non in via incidentale²⁴.

L'esistenza di tale organo, se non destava particolari problemi prima dell'istituzione della Corte costituzionale, appariva difficilmente conciliabile con la funzione unitariamente assegnata a quest'ultima una volta che fosse stata operativa.

Ben poche voci si segnalano in dottrina circa la compatibilità tra due organi distinti di giurisdizione costituzionale²⁵: la maggior parte degli studiosi propendeva per il necessario assorbimento delle funzioni dell'Alta corte in quelle della Corte costituzionale²⁶, visto il carattere meramente provvisorio della Corte di Sicilia. Sin da subito si erano segnalati i profili di maggiore problematicità, insiti nell'esistenza di due organi di controllo di costituzionalità. Innanzitutto, appariva poco verosimile che il Costituente, creata la Costituzione ed il sistema di

²² C. ESPOSITO, *Corte costituzionale e Alta corte per la Regione siciliana*, in *Giur. cost.*, 1956, p. 1229.

²³ Con tale atto si approvava lo Statuto della Regione siciliana.

²⁴ Oltre a tali funzioni l'Alta corte aveva anche quella di giudice penale per i reati commessi dal Presidente e dagli assessori regionali. Ulteriori indicazioni in P. VIRGA, *Alta corte per la Regione siciliana*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, 1958, p. 83 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, p. 224 ss.; F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. X, 1962, p. 879 ss.; M. RAVERAIRA, *Corte costituzionale*, in *Enc. giur.* Treccani, vol. IX, 1988, p. 1 ss.

²⁵ A. M. SANDULLI, *Sulla discriminazione delle competenze tra Corte costituzionale e Alta corte per la Regione siciliana*, in *Foro it.*, IV, 1956, c. 49 ss.; A. SORRENTINO, *Sul controllo costituzionale della legislazione della Regione siciliana*, *ivi*, p. 265 ss.; V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv. tr. dir. pubb.*, 1956, p. 654 ss.

²⁶ C. MORTATI, *L'Alta corte per la Sicilia nella Repubblica italiana "una e indivisibile"*, in *Foro it.*, IV, 1956, c. 186 ss.; ID., *Corte costituzionale*, cit., p. 1243 ss.; C. ESPOSITO, *Corte costituzionale*, cit., p. 1225 ss.; M. S. GIANNINI, *Corte costituzionale e Alta corte per la Regione siciliana*, in *Giur. cost.*, 1956, p. 1234 ss.; B. BIONDI, *Assorbimento dell'alta corte*, cit., c. 273 ss.; E. BALOCCHI, *La giurisdizione dell'Alta corte per la Regione siciliana (intorno all'ordinanza del 5 luglio 1955)*, in *Foro it.*, IV, 1956, c. 164 ss.; G. D'EUFEMIA, *Una Costituzione e due Corti costituzionali*, in *Nord e Sud*, 1955, p. 56 ss.

controllo accentrato, avesse voluto derogarvi sin dalle battute iniziali della vita costituzionale mediante la previsione di un diverso sistema di controllo con la l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2²⁷. Tuttavia, ciò che premeva maggiormente era assicurare l'unitarietà della giurisdizione costituzionale. La presenza contemporanea di più organi - chiamati ad esercitare un controllo di costituzionalità - avrebbe contraddetto l'esigenza fondamentale di concentrazione di un controllo che ha la funzione propria di garantire «l'unità dell'ordinamento sovrano di fronte alla molteplicità sia degli organi titolari dell'esercizio delle varie funzioni sovrane, e sia degli enti forniti di autonomia costituzionale»²⁸. Ciò avrebbe contrastato anche con il carattere rigido della Costituzione che impone «la certezza delle norme fondamentali dell'ordinamento, condizionanti tutte le altre», che si può ottenere soltanto con l'accentramento del loro controllo in un unico giudice²⁹. Pertanto, era largamente dominante la tesi secondo cui anche all'Alta corte andasse applicata la norma della VII disposizione transitoria della Costituzione, assorbendosi le sue funzioni temporanee in quelle della Corte costituzionale. In altri termini, dopo il 1956 il controllo non può essere condotto dagli organi preesistenti (autorità giudiziaria ordinaria e Alta corte) ma resta completamente incardinato in capo alla Corte³⁰.

Tali aspetti sono stati ribaditi con particolare chiarezza dal Giudice delle leggi sin dai primi anni di attività. Nella sentenza 9 marzo 1957, n. 38, la Corte afferma per la prima volta il fondamento del principio di unicità della giurisdizione costituzionale, «espresso nella unicità dell'organo competente ad amministrarla». Il carattere rigido della Costituzione non si sostanzia soltanto in un particolare procedimento aggravato per la sua revisione ma, altrettanto, nella «unità della giurisdizione costituzionale che, per parte sua e nel campo suo proprio, assicura una vita organica e uno sviluppo coerente [...] dei principi e delle norme fondamentali che il popolo italiano ha dato a sé stesso nell'esercizio della sua sovranità. [...] Alla stregua di questi motivi, l'unità della giurisdizione costituzionale si pone come una esigenza logica prima ancora che come una necessità giuridica»³¹.

²⁷ Con tale legge si “costituzionalizzava” lo Statuto siciliano che, agli artt 24 ss., prevedeva l'istituzione dell'Alta corte. Cfr. C. ESPOSITO, *Corte costituzionale*, cit., p. 1229.

²⁸ C. MORTATI, *L'Alta corte per la Sicilia*, cit., c. 190.

²⁹ C. MORTATI, *Corte costituzionale*, cit., p. 1247.

³⁰ C. MORTATI, *Corte costituzionale*, cit., p. 1245; C. ESPOSITO, *Corte costituzionale*, cit., p. 1229; B. BIONDI, *Assorbimento dell'alta corte*, cit., c. 278; G. D'EUFEMIA, *Una Costituzione*, cit., p. 58. Tale tesi è stata fatta propria anche dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 38 del 1957 e n. 6 del 1970.

³¹ Corte cost., 9 marzo 1957, n. 38, par. 4 Cons. diritto, in *Giur. cost.*, 1957, p. 463 ss. Su tali aspetti si v. P. VIRGA, *Alta corte*, cit., p. 88 s. Come è stato successivamente osservato, questa decisione assume una duplice valenza: innanzitutto, essa è “meta-decisione” in quanto fonda la condizione di esistenza logica di un sistema di giustizia costituzionale ove la Corte è l'unico organo abilitato a dichiarare la conformità della legge ai principi ed, inoltre, introduce un «principio organizzativo insuscettibile di eliminazione (anche nelle forme della revisione costituzionale)». Cfr. N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui principi supremi d'organizzazione come limiti alla*

Tali considerazioni vengono poi ribadite in modo altrettanto perentorio nella successiva sentenza del 22 gennaio 1970, n. 6. Con la precedente sentenza del 1957 la Corte aveva ritenuto assorbite solo le funzioni concernenti il controllo di costituzionalità lasciando impregiudicata la competenza penale dell'Alta corte. Nella sentenza del 1970 esclude radicalmente la possibilità che rimanga in vita tale organo anche soltanto per una delle sue funzioni; infatti, è l'esistenza stessa di un altro organo di giustizia costituzionale a contrastare con la Costituzione «perché in uno stato unitario, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomie (art. 5 Cost.), il principio di unità della giurisdizione costituzionale non può tollerare deroghe di sorta»³².

L'impossibilità di affiancare alla Corte costituzionale altri organi che possano operare il controllo di legittimità costituzionale «con la stessa pienezza e insindacabilità di poteri»³³ sembra abbastanza evidente dalle parole della Corte.

Per completezza si può addurre un altro elemento che sembra confermare ulteriormente il principio di unicità della giurisdizione costituzionale: il divieto di impugnazione delle decisioni della Corte. L'ultimo comma dell'art. 137 Cost. afferma espressamente che «contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione»³⁴. La necessità di affermare tale principio nasce dall'esigenza di evitare ogni dubbio su possibili gravami innanzi alla stessa Corte ma è, in prima battuta, un diretto corollario del principio di unicità della giurisdizione costituzionale che impedisce «gravami devoluti ad altri giudici, giacché non è configurabile un giudizio superiore rispetto a quello dell'unico organo di giurisdizione costituzionale»³⁵.

revisione costituzionale, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI e G. VERDE (a cura di), *Il parametro del sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi*, Torino, 2000, p. 107.

³² Corte cost., 22 gennaio 1970, n. 6, par. 6 Cons. diritto, in *Giur. cost.*, 1970, p. 59 ss., con nota di G. LOMBARDI, *Una ratio decidendi (nella giurisprudenza della Corte) per il contrasto tra disposizioni dei Patti Lateranensi e norme della Costituzione?*. L'affermazione del principio è stata ribadita anche nella sentenza Corte cost., 14 dicembre 1989, n. 545, in *Giur. cost.*, 1989, p. 2511 ss., e nella peculiare ipotesi dell'ordinanza Corte cost., 22 maggio 2001, n. 161, in *Giur. cost.*, 2001, p. 1306 s., con cui la Corte ha adottato un'insolita pronuncia di irricevibilità.

³³ C. MORTATI, *Corte costituzionale*, cit., p. 1247.

³⁴ F. DAL CANTO, *Commento all'art. 137 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI, *Commentario*, cit., p. 2686. Non è mancato in dottrina chi, autorevolmente seppur in posizione minoritaria, ha ritenuto che il senso principale del divieto di impugnazione delle pronunce della Corte vada ricercato nella esclusione di un controllo sulle stesse da parte di una qualsiasi autorità diversa, lasciando salva la possibilità della Corte di ritornare sui propri provvedimenti. In tal senso, A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 137 Cost., Le garanzie costituzionali*, in *Commento alla Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1981, p. 695; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 1378; L. P. COMOGLIO, *Inoppugnabilità e limiti di correzione delle pronunzie costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 1530.

³⁵ Corte cost., 26 febbraio 1998, n. 29, par. 3 Cons. diritto, in *Giur. cost.*, 1998, p. 176 ss.

4. Impossibile introduzione in via pretoria di un sindacato diffuso a fianco al generale sindacato accentrato della Corte costituzionale e prospettive di sindacato, in sede di conflitto tra poteri, sulla giurisdizione domestica.

Riprendendo, in conclusione, le fila del discorso da cui si era partiti, appare difficile ricostruire il fondamento giustificativo della scelta - operata dagli organi di giustizia interni alla Camera - circa un loro preteso controllo diffuso sulle disposizioni regolamentari (dei regolamenti minori e degli atti amministrativi generali) altrimenti sottratte ad ogni forma di sindacato di legittimità costituzionale.

Tale controllo, come è chiaro, non può essere assimilato a quello svolto dai giudici comuni sulla base della VII disposizione transitoria della Costituzione nel periodo intermedio tra l'entrata in vigore della Costituzione e l'inizio di attività della Corte. Le ragioni di differenza appaiono manifeste: il controllo diffuso dei giudici era un fenomeno del tutto eccezionale e temporaneo, dettato dalla necessità di evitare l'assenza di qualsiasi strumento in grado di garantire la supremazia dei principi costituzionali; non che il principio di unicità della giurisdizione costituzionale non esistesse, semplicemente esso non poteva operare per l'assenza materiale dell'organo a ciò deputato; tant'è che, una volta entrata in funzione la Corte costituzionale, il controllo diffuso non ha più avuto ragione di esistere. Discorso completamente diverso andrebbe fatto per il controllo diffuso degli organi di autodichia a Corte funzionante: l'eccezione al principio non troverebbe alcuna giustificazione eccezionale quale quella adottata negli anni '50, ma si porrebbe come semplice sottrazione di un ambito, potenzialmente sindacabile dalla Corte, all'organo unico di giustizia costituzionale³⁶.

La conferma dell'inderogabilità del principio emerge dalla giurisprudenza del Giudice delle leggi che ha portato alla cessazione dell'Alta Corte siciliana. Pur non essendo perfettamente comparabili le due esperienze (essendo quella regionale di controllo accentrato e quella camerale di controllo diffuso), possono valere gli stessi ammonimenti fatti a suo tempo dalla Corte costituzionale sul carattere rigido e unitario della Costituzione, che impone unità anche dal punto di vista interpretativo senza possibilità alcuna di scissione³⁷.

Secondo una prospettiva di più immediata intuibilità il principio di unicità della giurisdizione costituzionale andrebbe riferito alla presenza di un sistema accentrato di controllo di costituzionalità delle leggi: «riconoscere tale principio significherebbe garantire l'indefettibilità

³⁶ Infatti, sono gli stessi organi di autodichia che di fronte all'alternativa tra il sollevare la questione di legittimità costituzionale incidentalmente o risolverla in modo diffuso, scelgono la seconda opzione, dando per immutabile l'orientamento della Corte in tema di insindacabilità degli *interna corporis acta*.

³⁷ C. MORTATI, *L'Alta corte per la Sicilia*, cit., c. 189.

di un unico organo di chiusura del sistema»³⁸. Tali posizioni appaiono, forse, troppo astratte e rigide perché non tengono conto dei caratteri essenziali del funzionamento dell'attuale sistema di giustizia costituzionale³⁹ ove sono evidenti gli elementi di diffusività. Il principio in questione ha assunto, pertanto, nel tempo diverse sfumature. Dall'iniziale visione secondo cui esso mirerebbe a garantire l'intangibile esistenza della Corte⁴⁰ come unico organo di controllo di costituzionalità, si è aperta la prospettiva secondo cui esso mirerebbe a garantire soltanto l'indefettibilità del principio di garanzia della rigidità costituzionale⁴¹, o, comunque, dell'esistenza di un controllo di costituzionalità, quale che sia la sua forma, anche, volendo, a carattere diffuso, purché dall'eventuale abrogazione dell'organo non derivi la soppressione di qualsiasi controllo sulla costituzionalità delle leggi⁴².

È condivisibile, quindi, la tesi di coloro i quali ritengono, ancora oggi, che alla Corte costituzionale non spetti un monopolio nell'applicazione della Costituzione, ma semplicemente quello di produrre sentenze d'incostituzionalità con effetti *erga omnes*, per cui sarebbe più corretto parlare di «unicità della giurisdizione d'invalidità costituzionale» che di «unicità della giurisdizione costituzionale»⁴³.

A prescindere dall'impostazione seguita nel dare un significato al principio di cui si discute è diffusa l'opinione che esso sia principio "primo" e "supremo"⁴⁴ che si opporrebbe anche all'eventuale revisione costituzionale, qualora questa fosse diretta a depotenziare il ruolo del giudice costituzionale nella funzione di garante dei principi supremi.

³⁸ N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui principi supremi*, cit., p. 108.

³⁹ Al riguardo si veda R. ROMBOLI, *La Corte costituzionale del futuro (verso una maggiore valorizzazione e realizzazione dei caratteri "diffusi" del controllo di costituzionalità?)*, in *Foro it.*, 2000, V, c. 38. L'Autore, in particolare, evidenzia anche un altro elemento che valorizza il coinvolgimento dei giudici comuni nella risoluzione dei contrasti tra atti con forza di legge e Costituzione: si tratta della tecnica decisoria delle sentenze additive di principio attraverso le quali la Corte non adotta decisioni autoapplicative, ma richiede l'intervento del giudice per l'applicazione concreta del principio da essa espresso.

⁴⁰ La Corte sarebbe organo assolutamente indefettibile secondo P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in AA. VV., *Studi in onore di E. Crosa*, tomo I, Milano, 1960, p. 45; D. NOCILLA, *Aspetti del problema relativo ai rapporti fra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 1982 ss.

⁴¹ C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 1245.

⁴² G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema istituzionale delle fonti*, Torino, 1987, p. 102; A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, 1990, p. 233 ss. Sulla modificabilità del sistema di sindacato di costituzionalità cfr. S. M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, p. 272.

⁴³ Ancora attuali le parole di Carlo Esposito, si veda, *retro*, nota 18. Così anche A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale*, cit., p. 207 ss.; A. RUGGERI, e A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., p. 255.

⁴⁴ N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui principi supremi*, cit., p. 107; F. MODUGNO, *I principi costituzionali supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*, in F. MODUGNO, S. AGRÒ, e A. CERRI (a cura di), *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 2002, p. 292.

Anche volendo considerare possibile la revisione costituzionale diretta ad introdurre una forma di controllo diffuso⁴⁵ nessuno in dottrina, però, parla della possibilità che a tale eventualità si giunga in via surrettizia. Sarebbe il carattere rigido della Costituzione a far sì che, alla espressa previsione di una giurisdizione “di invalidità” costituzionale, non si possa derogare se non nelle forme previste dall’art. 138 Cost.⁴⁶.

Se il principio di unicità della giurisdizione costituzionale non lascia margini per l’esistenza di un controllo diffuso (almeno, secondo alcuni autori, a Costituzione invariata), appare difficile comprendere l’utilità concreta del richiamo a questa attività fatto dalla difesa della Camera. Vero è che in questo modo si sarebbe perseguito l’apprezzabile intento di dimostrare comunque l’esistenza di un controllo di costituzionalità, in un ambito da sempre “ignorato” dalla Corte costituzionale; ma così facendo si rischiava di adottare una scelta controproducente rispetto al fine perseguito, ossia, il mantenimento in vita della giurisdizione domestica. Se il motivo principale che induce a dubitare della sua legittimità è la deroga alle normali regole processuali (che sottrae al giudice comune il sindacato sulle vicende che riguardano i rapporti tra singoli e organi costituzionali dotati di autonomia), sostenendo il controllo diffuso le Camere avrebbero introdotto un ulteriore elemento di autonomia, non più soltanto nei confronti del giudice comune, ma anche della Corte costituzionale, confermando in tal modo i dubbi che da sempre investono la giustizia domestica e rafforzando il “limite” di invalicabilità nel controllo degli atti interni da parte del Giudice delle leggi.

Il quadro ordinamentale e costituzionale, attesa l’inderogabilità del principio di unicità della giurisdizione costituzionale, lascia solo due alternative: una prima – meno auspicabile – è che la categoria degli *interna corporis acta* rimanga senza un giudice che ne controlli la legittimità costituzionale, ribadendo l’antica tesi dell’insindacabilità⁴⁷; una seconda – sicuramente più auspicabile – è che la Corte riveda la sua tradizionale posizione di chiusura, allargando il novero degli atti sottoponibili al suo controllo secondo una visione più sostanziale e meno legata al dato puramente formale dell’art. 134 della Costituzione.

⁴⁵ N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui principi supremi*, cit., p. 110; ed ivi il richiamo alla tesi sulla garanzia della Costituzione mediante controllo diffuso sostenuta da C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi. Le ideologie del costituente*, Milano, 1979.

⁴⁶ Al riguardo, D. PORENA, *La disapplicazione normativa*, cit., p. 50 ss., osserva che la stessa Corte costituzionale ha sempre manifestato un tendenziale disfavore rispetto a forme di disapplicazione normativa (che sarebbero implicite in un sistema diffuso) sulla base di una pluralità di ragioni: la soggezione del giudice alla legge; il carattere accentratore del sindacato di costituzionalità della legge; l’estraneità della tecnica della disapplicazione ai sistemi tradizionalmente di *civil law* come il nostro. Cfr., altresì, P. RIDOLA, *La Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, ivi, p. 303.

⁴⁷ Criticamente v. M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI e P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2006, p. 24 s.; difficilmente superabile la posizione di chiusura della Corte, invece, per F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, ivi, p. 73 ss.

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014 lascia intendere, piuttosto chiaramente, che i tempi non sono ancora maturi per giungere alla soluzione da ultimo auspicata ma, allo stesso tempo, per evitare il rischio di una grave violazione dei diritti dei singoli che può derivare dall'assoluta carenza di un sindacato di legittimità delle disposizioni regolamentari, sembra proporre una terza via alternativa a quelle indicate.

Il punto di partenza della Corte ricalca i suoi precedenti consolidati: i Regolamenti parlamentari non rientrano tra le fonti per le quali l'art. 134 Cost. prevede espressamente l'assoggettabilità a controllo di costituzionalità e, quindi, non sono né leggi né atti con forza di legge⁴⁸. Tuttavia, manifesta già una prima apertura quando osserva che «ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne»⁴⁹. Infatti, i Regolamenti parlamentari sono pur sempre fonti del complessivo ordinamento della Repubblica sottoposti agli ordinari criteri interpretativi.

Il fondamento della loro esistenza e della loro applicazione ad opera degli organi di giustizia domestica della Camere trova giustificazione nella particolare autonomia costituzionalmente riconosciuta agli organi parlamentari. Per questi viene delineata una sfera di competenza tipica ed invalicabile che attiene, in primo luogo, al procedimento legislativo; rispetto a questo non sorgono dubbi che le relative funzioni ricadano nella sfera di competenza dei Regolamenti la cui attuazione ed interpretazione deve essere rimessa, in tal caso, agli organi di giurisdizione interna⁵⁰. Tuttavia, al di fuori dell'ambito indicato, non è da escludere che l'esercizio dell'autodichia delle Camere possa invadere illegittimamente il potere conferito ad altro organo costituzionale.

Il punto è di particolare interesse, tanto da indurre autorevoli commentatori a caute osservazioni su una possibile svolta della Corte nel tema che si affronta⁵¹.

Se, infatti, le Camere godono delle predette autonomia e competenza in merito ai profili attinenti al procedimento legislativo, la stessa certezza non si può esprimere in relazione ai rapporti di lavoro dei dipendenti ove la tutela dei diritti andrebbe rimessa, come principio generale, alla garanzia da parte di un giudice. I Regolamenti parlamentari, pur non essendo

⁴⁸ Corte cost., 9 maggio 2014, n. 120, cit., par. 4.2. Cons. diritto. A tale riguardo si vedano le osservazioni critiche di A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta Online*, 10 maggio 2014, p. 2, il quale sostiene che la Corte sia, in tale pronuncia, ancora legata ad una concezione della "forza di legge" non dissolubile dal "valore di legge", per cui è tale soltanto l'atto abilitato a derogare alla legge, ossia «a regolare ciò che rientra nella competenza della stessa legge». Sarebbe preferibile una nozione più attuale della forza di legge, intesa come "primarietà" dell'atto in quanto fondato direttamente ed esclusivamente nella Costituzione.

⁴⁹ Corte cost., 9 maggio 2014, n. 120, cit., *ibidem*.

⁵⁰ Corte cost., 9 maggio 2014, n. 120, cit., par. 4.3. Cons. diritto.

⁵¹ A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità*, cit., p. 1.

sottoponibili a controllo di costituzionalità da parte della Corte, nel sottrarre al giudice la cognizione su determinate controversie, potrebbero dar luogo, comunque, ad invasione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente determinata idonea a far sorgere un possibile conflitto tra poteri. Ciò che preme in particolar modo alla Corte è la garanzia dei diritti fondamentali, quale l'accesso alla giustizia, che non è avulsa all'azione del Giudice delle leggi. Tale tutela può essere data sia attraverso il giudizio di legittimità costituzionale che attraverso quello sul conflitto tra poteri dello Stato⁵²; nel caso sottoposto al suo esame, però, la Corte ritiene che la «verifica del fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità»⁵³ vada risolto nella sede del conflitto di attribuzioni; solo qui «la Corte può stabilire il confine [...] tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto»⁵⁴.

A ben vedere si tratta di una soluzione del tutto singolare⁵⁵ perché la tutela dei diritti è perseguita dal Giudice delle leggi, non attraverso lo strumento tipico del giudizio di legittimità costituzionale ma, in via mediata, attraverso il conflitto di attribuzioni.

Se questa sarà la via in grado di evitare che dalla “iper-estensione” dell'autonomia costituzionale delle Camere possa derivare l'esistenza di zone sottratte all'applicazione dei principi costituzionali saranno soltanto le vicende future a determinarlo; finché non verrà sollevato un conflitto del tipo suggerito dalla Corte continuerà ad esercitarsi la consueta “giurisdizione” interna delle Camere, ivi compreso – a torto o a ragione – il controllo diffuso sulla costituzionalità delle disposizioni regolamentari da applicare.

⁵² Il rinvio al conflitto di attribuzioni lascia aperto più di un dubbio: di fronte ad una norma regolamentare che affida espressamente l'adozione dei provvedimenti relativi al personale ad organi interni alle Camere la possibilità di sollevare conflitto non verrà sfruttata tanto dai giudici comuni, quanto piuttosto dagli organi camerale di fronte alle decisioni dei primi, essendo comunque esistente una norma attributiva di una determinata funzione. Al giudice, infatti, basterà respingere l'eccezione di carenza di giurisdizione decidendo nel merito la questione controversa (come non aveva mancato di fare già in passato: cfr. Cass., S.U., ord. 23 aprile 2012, n. 6331, in *CED Cassazione*). In secondo luogo, ammettendo la possibilità di conflitto tra giudici e organi di autodichia, la Corte non contraddice implicitamente il carattere giurisdizionale degli organi interni di giustizia che si voleva riconosciuta sulla scorta della decisione della Corte EDU del 28 aprile 2009 nel caso Savino? Si tratta di aspetti problematici che richiederebbero ben altro approfondimento, tale da dover essere affrontati in un lavoro a sé stante.

⁵³ Corte cost., 9 maggio 2014, n. 120, cit., par. 4.4. Cons. diritto.

⁵⁴ Corte cost., 9 maggio 2014, n. 120, cit., *ibidem*.

⁵⁵ A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità*, cit., p. 3.