

**Annate Giurisprudenza Italiana ISSN: 1125-3028**

*Sommario:* Corte costituzionale, 29 maggio 2002, n. 221

(1) Il controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio e la nozione di organo costituzionale di Luca Geninatti Satè

Corte costituzionale, 29 maggio 2002, n. 221

Ruperto *Presidente* — Zagrebelsky *Redattore*.

**Governo Presidenza del Consiglio dei Ministri Ordinamento Esercizio del potere delegato al Governo Sottrazione ai controlli di legittimità della Corte dei conti di atti attribuiti alla competenza del Presidente del Consiglio Vizio di eccesso di delega legislativa con lesione della posizione costituzionale della Corte dei conti Non spettanza al Governo Annullamento** (D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 303, art. 9, 7° comma, primo periodo; L. 15 marzo 1997, n. 59, art. 11; Cost. artt. 76, 100, 2° comma)

*Non spetta al Governo adottare le norme che comportino la sottrazione al controllo della Corte dei conti degli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tali norme risultano infatti lesive della posizione costituzionale della Corte dei conti a causa della violazione dell'art. 76 Cost. che la loro adozione ha comportato, poiché deve ritenersi che, delegando il Governo a «razionalizzare» l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il legislatore non abbia inteso coinvolgere la materia dei controlli incisi dall'art. 9, 7° comma, del D. Lgs. n. 303 del 1999. Una soluzione organizzativa che risulti analoga, anche in tema di controlli, a quelle vigenti per gli apparati amministrativi di servizio degli altri organi costituzionali dello Stato, infatti, potrebbe legittimamente configurarsi - oltre che nel rispetto della riserva di legge - nel rispetto del principio di legalità e quindi del procedimento di legislazione delegata previsto dall'art. 76 Cost. (1).*

*Omissis.* - *Diritto:* 1. La Corte dei conti, con due ricorsi, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Governo, in relazione ad atti governativi che si assumono lesivi delle proprie competenze costituzionali di controllo sugli atti del Governo.

Entrambi i ricorsi concernono l'art. 9, comma 7, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), il quale, nel suo primo periodo, stabilisce che ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dal medesimo art. 9 - in materia di personale della Presidenza del Consiglio -, dall'art. 7 - di esercizio dell'autonomia organizzativa della Presidenza del Consiglio - e dall'art. 8 - in materia di autonomia contabile e di bilancio della Presidenza del Consiglio - non si applica la

disciplina dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri) e dell'art. 3, commi 1, 2 e 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti). Ciò significa, per quanto rileva ai fini del presente conflitto, che i decreti in questione non sono sottoposti al visto e alla registrazione della Corte dei conti, previsti per l'appunto dal comma 4 dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988 e dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994.

Il primo dei due ricorsi, inoltre, concerne il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 1999 (Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri) e il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 aprile 2000 (Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri). Il secondo dei due ricorsi, a sua volta, coinvolge il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 2000 (Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri) e il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2000 (Modifiche all'art. 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 2000, recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri). Tutti questi decreti, i quali trovano la loro base normativa nel decreto legislativo n. 303 del 1999, non sono stati sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, in applicazione del suddetto art. 9, comma 7, del medesimo decreto legislativo n. 303 del 1999.

Ad avviso della ricorrente, la sottrazione al controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti prevista dalla norma del decreto legislativo lederebbe la sfera di attribuzioni costituzionali della Corte dei conti, in conseguenza della violazione dell'art. 100 e dell'art. 76 della Costituzione. Quanto ai decreti del Presidente del Consiglio emanati in assenza della previa sottoposizione al controllo della Corte dei conti, essi sarebbero inefficaci, ciò di cui si chiede la relativa dichiarazione da parte di questa Corte.

2. I due giudizi per conflitto di attribuzione proposti dalla Corte dei conti possono essere riuniti per una trattazione congiunta. Essi riguardano infatti il medesimo tema controverso, con riferimento agli stessi testi normativi o a testi adottati in loro sostituzione o modifica.

3. Poiché il d.P.C.m. del 4 agosto 2000 ha integralmente abrogato e sostituito il precedente d.P.C.m. del 15 aprile 2000, in relazione a quest'ultimo deve essere pronunciata la cessazione della materia del contendere. Di conseguenza, il conflitto da decidere riguarda la pretesa violazione delle attribuzioni costituzionali della Corte dei conti derivante innanzitutto dall'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 del 1999 e poi la pretesa inefficacia dei d.P.C.m. 23 dicembre 1999, 4 agosto e 12 settembre 2000, emanati, a norma del predetto art. 9, comma 7, senza essere stati preventivamente sottoposti al controllo della ricorrente.

4. La difesa del Presidente del Consiglio prospetta, come ragioni di inammissibilità dei ricorsi:

a) la non chiara riconducibilità dei medesimi, in quanto promossi dal Presidente della Corte dei conti sulla base di deliberazioni della Sezione del controllo, alla Corte dei conti nella sua unità, quale titolare del potere di controllo, ovvero quale esercente le funzioni di controllo preventivo;

b) la non configurabilità di questioni di legittimità costituzionale (quale sarebbe, par di comprendere, quella sollevata, tramite ricorso per conflitto, sull'art. 9, comma 7, del decreto legislativo in questione) sull'atto legislativo che è a fondamento della mancata sottoposizione a controllo preventivo dei decreti del Presidente del Consiglio sopra citati;

c) la carenza di interesse al ricorso della Corte dei conti, posto che questa ha già esercitato un ampio controllo sul(lo schema di) decreto del Presidente del Consiglio in materia di autonomia finanziaria, in sede di formulazione del parere delle Sezioni riunite, senza che nessun rilievo sia stato formulato a proposito dell'eliminazione del controllo preventivo di legittimità a opera della disposizione del decreto legislativo che ha dato origine al conflitto.

Nessuno di questi rilievi può essere condiviso. Non quello *sub a*) in quanto, come già ritenuto da questa Corte (a partire dalla sentenza n. 302 del 1995), il conflitto, ancorché deliberato dalla Sezione del controllo, è da riferirsi all'organo titolare del potere di controllo, secondo l'art. 100, secondo comma, della Costituzione, in relazione al quale la lesione risulta affermata, e tale organo non è la Sezione del controllo, ma la Corte dei conti nella sua unità, della cui rappresentanza è investito il suo Presidente al quale spetta (come è avvenuto nella specie) promuovere il ricorso; non quello *sub b*) poiché il conflitto sollevato sulla norma di legge che esclude determinate categorie di atti dal controllo preventivo della Corte dei conti, nel momento della presa d'atto di tale esclusione, non dà luogo a un giudizio sulla legge, proposto in via incidentale, ma, in assenza di un procedimento di controllo, dà luogo a un'azione di rivendicazione di competenza proponibile come conflitto di attribuzione in riferimento alla legge che tale sottrazione prevede (così la sentenza n. 457 del 1999); non quello *sub c*) in quanto una pronuncia sollecitata alla Corte dei conti nell'esercizio delle sue funzioni consultive sul contenuto di atti amministrativi adottati in base a una disposizione legislativa che si assuma lesiva delle sue attribuzioni costituzionali non è tale, in ogni caso, da incidere sull'interesse alla difesa delle attribuzioni costituzionali di controllo, dalle quali la funzione consultiva è del tutto indipendente.

5. Nel merito, i ricorsi per conflitto di attribuzione proposti in relazione all'approvazione da parte del Governo dell'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 del 1999, sono fondati.

5.1. Nel presente giudizio, prioritario è l'esame dell'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303, circa la pretesa sua

portata lesiva delle attribuzioni della Corte dei conti ricorrente. La sorte dei decreti del Presidente del Consiglio emanati e pubblicati sulla base di quella norma, infatti, consegue evidentemente alla decisione del conflitto sorto sulla legge che ne prevede la sottrazione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Quanto poi ai profili costituzionali di lesione delle attribuzioni della ricorrente, prioritario è l'esame di quello riguardante il rispetto dell'art. 76 della Costituzione da parte del legislatore delegato. Solo una volta riconosciuto, in ipotesi, il rispetto della delega ricevuta da parte del Governo, si potrebbe passare a esaminare se il decreto legislativo, legittimamente adottato nell'esercizio delle funzioni legislative delegate, comporti la violazione delle attribuzioni costituzionali determinate, per la Corte dei conti, dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione.

5.2. Seguendo l'ordine di trattazione anzidetto, deve in primo luogo confermarsi l'orientamento circa la configurabilità del conflitto costituzionale di attribuzioni in relazione ad atti di valore legislativo, tutte le volte in cui da essi possano derivare lesioni dirette dell'ordine costituzionale delle competenze e non esista un giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge (sentenza n. 457 del 1999). Ciò che si riscontra nella specie.

Uguualmente, deve essere confermata la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 139 del 2001) secondo la quale il soggetto costituzionale confliggente può far valere nel conflitto esclusivamente le norme della Costituzione che ne configurano le attribuzioni. Nel caso in esame, tali norme comprendono l'art. 76 della Costituzione, in quanto, come già chiarito nella sentenza testé ricordata, il principio di legalità che, secondo la Costituzione, presiede all'ordinamento dei poteri della Corte dei conti di controllo sugli atti del Governo, qualifica lo *status* costituzionale della Corte dei conti medesima. La conseguenza da trarsi è che l'esercizio di poteri normativi del Governo - soggetto costituzionale i cui atti sono, per l'appunto, l'oggetto del controllo - fuori o contro quanto consentito dalla delega legislativa, comporta violazione dell'ordine costituzionale delle competenze, suscettibile di essere fatto valere nel giudizio per conflitto di attribuzioni, quando da tale esercizio illegittimo possano derivare lesioni dell'ambito materiale della competenza di controllo assegnata dalla Costituzione alla Corte dei conti.

L'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 è stato approvato dal Governo sulla base della delega contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), in particolare nell'art. 11, comma 1, lettera a), esplicitamente indicato, nella premessa, quale fondamento specifico del decreto legislativo delegato. Il potere legislativo delegato al Governo da tale disposizione riguarda, per quanto qui rileva, la «razionalizzazione» dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Quanto ai criteri e principi direttivi da seguire nello svolgimento della delega relativa alla predetta lettera a) del comma 1 dell'art. 11, l'art. 12 della stessa legge n. 59 del

1997, anch'esso specificamente indicato nel preambolo del decreto legislativo, prevede come principi e criteri direttivi - per quanto può in questa occasione rilevare - oltre al vincolo ai principi generali desumibili dalla legge n. 400 del 1988, dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), l'obiettivo di «garantire alla Presidenza del Consiglio dei ministri autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria nell'ambito dello stanziamento previsto ed approvato con le leggi finanziaria e di bilancio dell'anno in corso».

Questo è tutto. Ricavare da ciò che la legge abbia delegato, anche solo per implicito, il Governo a intervenire, per sopprimerli, sui controlli riguardanti gli atti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dall'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 del 1999, è impossibile. La «razionalizzazione» dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui tratta la legge di delegazione, consiste nella garanzia di autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria, entro i limiti dello stanziamento stabilito per legge. L'esistenza di controlli di legittimità del tipo in esame sugli atti di esercizio di tale autonomia, in quanto svolti secondo criteri di imparzialità, non è, di per sé, incompatibile con tale garanzia, né tantomeno la pregiudica. L'autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria risulta infatti dalle norme sostanziali che definiscono, in positivo e in negativo, i poteri attraverso i quali essa può estrinsecarsi e ne precisano l'ambito, cioè l'estensione e i limiti. Non può quindi ritenersi che, di per sé, la delega a dettare norme organizzative con l'obiettivo di garantire spazi di autonomia comprenda implicitamente l'autorizzazione alla revisione, tramite soppressione, del sistema dei controlli di legittimità esistenti.

Questa Corte, con la sentenza n. 457 del 1999, in materia di disciplina dei controlli su enti di ricerca, ha affermato che il disegno di riforma delle amministrazioni e degli enti pubblici (si intende: operanti in quel settore) risultante dalla legge n. 59 del 1997 comprende nell'insieme i loro aspetti organizzativi; che ciò è conforme alla profondità dell'intervento riformatore e all'innovatività degli obiettivi in quella legge prefigurati, cosicché la riconsiderazione della disciplina dei controlli - disciplina richiamata espressamente dalla legge di delegazione - può essere intesa come elemento di tale riforma. Ma queste proposizioni non si prestano a valere in un campo di applicazione diverso da quello rispetto al quale sono state pronunciate, come vorrebbe invece la difesa del Governo. La formula adoperata dal legislatore delegante per definire l'innovazione consentita al Governo - la «razionalizzazione» dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio -; la mancanza di qualsivoglia riferimento, nella legge di delega, alla disciplina dei controlli; l'estraneità concettuale di questi ultimi rispetto all'autonomia di tale ordinamento, la cui garanzia costituisce l'obiettivo della legislazione delegata: tutto ciò impedisce di applicare la *ratio decidendi* della sentenza n. 457 del 1999 al caso da risolvere ora.

E neppure risultano conferenti, dal punto di vista del rispetto dell'art. 76 della Costituzione, gli argomenti che l'Avvocatura generale dello Stato avanza, a partire dalla considerazione della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio e dalle conseguenze che questa avrebbe sulla disciplina della Presidenza, quale sua struttura servente: conseguenze che, ad avviso di quella difesa, potrebbero condurre a soluzioni organizzative, anche con riferimento al regime dei controlli, analoghe a quelle vigenti per gli apparati amministrativi di servizio degli altri organi costituzionali dello Stato. Tali soluzioni organizzative, infatti, potrebbero in ipotesi legittimamente configurarsi - oltre che nel rispetto della riserva di legge prevista in materia dall'art. 95, ultimo comma, della Costituzione - nel rispetto del principio di legalità e quindi, nella specie, del procedimento di legislazione delegata previsto dall'art. 76 della Costituzione. E altrettanto può dirsi circa la pretesa natura interna dei decreti del Presidente del Consiglio in questione.

5. Per queste ragioni, si deve escludere che, delegando il Governo a «razionalizzare» l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, senza alcun altro intento che quello di assicurarne l'autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria, il legislatore delegante abbia inteso coinvolgere la materia dei controlli incisi dall'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303, il quale risulta pertanto lesivo della posizione costituzionale della Corte dei conti ricorrente a causa della violazione dell'art. 76 della Costituzione che la sua adozione ha comportato e deve essere di conseguenza - limitatamente al suo primo periodo - annullato.

L'accoglimento del ricorso sotto il profilo della violazione dell'art. 76 della Costituzione rende superfluo l'esame del ricorso medesimo, sotto il profilo della violazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione.

6. Quanto ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati e pubblicati sulla base dell'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303, la ricorrente chiede che questa Corte ne dichiari l'inefficacia, in conseguenza della mancata loro sottoposizione al controllo preventivo di legittimità, sottoposizione che risulta ora necessaria in conseguenza dell'annullamento della norma legislativa che la escludeva. Ma una tale richiesta risulta inammissibile, nel giudizio su conflitto costituzionale di attribuzioni, in cui non si discute meramente di regime degli atti giuridici cioè, nella specie, delle conseguenze che dalla violazione della legge possono derivare sulla (legittimità o sulla) efficacia degli atti giuridici. Pertanto, le conseguenze che dall'accoglimento del conflitto costituzionale insorto tra la Corte dei conti e il Governo circa l'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 del 1999 derivano con riguardo ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati sulla sua base devono essere trattate nell'esercizio di altre competenze, non rientranti tra quelle spettanti alla Corte costituzionale.

Per questa parte, dunque, i ricorsi per conflitto di attribuzione devono essere dichiarati inammissibili.

P. Q. M.

La Corte costituzionale riuniti i giudizi,

1) dichiara che non spetta al Governo adottare l'art. 9, comma 7, primo periodo, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), e conseguentemente lo annulla;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine al conflitto di attribuzione promosso dalla Corte dei conti con il ricorso n. 4/2001 in epigrafe, in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 aprile 2000 (Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri);

3) dichiara inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione di cui in epigrafe, promossi dalla Corte dei conti, in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 1999 (Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri), 4 agosto 2000 (Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri) e 12 settembre 2000 (Modifiche all'art. 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 2000, recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri). - *Omissis*.

## **1. Il controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio e la nozione di organo costituzionale**

1. La Corte costituzionale ha risolto il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Corte dei conti nei confronti del Consiglio dei Ministri e del Presidente del Consiglio dei Ministri ammettendo, conformemente alle prospettazioni contenute nella proposizione del ricorso, che eccede la delega per la razionalizzazione della Presidenza del Consiglio (conferita al Governo con la legge n. 59/1997) la soppressione dei controlli di legittimità da parte della Corte dei conti sugli atti della Presidenza del Consiglio medesima. In tal senso, la sentenza della Corte ha annullato l'art. 9, 7° comma, primo periodo, del D. Lgs. n. 303/1999 che sottraeva al controllo della Corte dei conti gli atti della Presidenza in materia di personale, organizzazione e autonomia contabile; tale norma è stata infatti ritenuta lesiva «della posizione costituzionale della Corte dei conti ricorrente a causa della violazione dell'art. 76 della Costituzione».

Sullo sfondo della decisione, formalmente imperniata sull'argomento dell'eccesso di delega, resta tuttavia (anche se un po' offuscato) un più profondo dibattito, che rimanda alla complessa questione della nozione di organo costituzionale.

Il problema della lesività di una norma che sottrae al controllo della Corte dei conti gli atti di un organo può trovare una

soluzione nel verificare se quest'ultimo appartenga a quella particolare categoria che gode di specifiche garanzie destinate ad assicurarne autonomia ed indipendenza, quella categoria di organi che *superiores non recognoscentes*, ed i cui atti, dunque, è doveroso che non siano assoggettati a nessun controllo di qualsivoglia autorità. Questi organi sono, secondo la tradizionale classificazione della gius-pubblicistica, gli «organi costituzionali».

Questa nozione continua però ad essere circondata da non poche sfumature e incertezze; senza addentrarsi nell'indagine sulla natura degli organi costituzionali o sui fondamenti delle previsioni normative che li riguardano, può essere utile cercare di chiarire quali siano i problemi che ruotano attorno alla nozione di «organo costituzionale», provando a ricomporre, in un quadro panoramico e sintetico, le posizioni che sul tema della identificazione di questi organi si sono progressivamente affermate, e verificando quali apporti possono provenire a questo quadro da alcuni spunti leggibili nella sentenza della Corte.

2. Sulla necessità di rispondere in modo preciso ed univoco all'interrogativo «quando si ha un organo costituzionale?» la dottrina ha speso importanti argomentazioni <sup>1</sup>; tuttavia, il bisogno di chiarire questa nozione deriva anche dall'esigenza di comprendere se esista un modello, sicuro, diffuso e consolidato, da utilizzare sia in funzione descrittiva, per illustrare compiutamente le caratteristiche degli organi costituzionali, sia in funzione euristica, per verificare la natura costituzionale di un certo organo.

L'esistenza di numerose teorie avanzate per definire la nozione di organo costituzionale rende però molto difficoltoso accertare l'esistenza di un tale modello.

Queste teorie possono individuarsi fondamentalmente in due gruppi, a loro volta internamente articolati. Da un lato vi sono le teorie che potremmo chiamare *teorie fattuali*, per le quali organi costituzionali sono quelli dotati di certe caratteristiche di fatto; dall'altro lato vi sono le teorie che potrebbero denominarsi *teorie normative*, per cui, invece, organi costituzionali sono quelli ai quali il diritto positivo riconosce determinate caratteristiche <sup>2</sup>.

Le teorie fattuali si compongono ulteriormente: (a) nelle teorie della natura della funzione, secondo le quali organi costituzionali sono quelli la cui funzione deve esprimere una volontà di grado superiore a quella di altri organi <sup>3</sup>, o, secondo una variante, una volontà non vincolata ad un fine <sup>4</sup>; (b) nelle teorie della posizione nel sistema, secondo le quali organi costituzionali sono quelli «coessenziali» al tipo di ordinamento che è fatto sorgere dall'atto costitutivo dell'ordinamento medesimo <sup>5</sup>, ossia che si collocano al vertice dell'organizzazione statale <sup>6</sup>; (c) nelle teorie della partecipazione alla suprema direzione politica, secondo le quali organi costituzionali sono quelli che partecipano al



processo formativo della suprema direzione politica <sup>7</sup>, ovvero, secondo una versione piú circoscritta, quelli che sono preposti ad esprimere la volontà suprema dello Stato verso comuni finalità politiche <sup>8</sup>.

Le teorie normative si articolano in posizioni maggiormente mitigate rispetto alla versione radicale che si è presentata poco sopra. In particolare, esse risultano o nella forma dell'osservazione secondo la quale «empiricamente la strada migliore per decidere quali sono gli organi costituzionali è [...] quella di esaminare le garanzie particolari ed eccezionali [*scilicet*, risultanti dal diritto positivo] di cui, a fini di indipendenza, gode un organo» <sup>9</sup>, assegnando in tal modo al diritto positivo la funzione di costruire una sorta di «indici di conoscibilità» <sup>10</sup>; oppure nella variante che distingue tra *fondamento logico* e *fondamento normativo* della autonomia degli organi costituzionali <sup>11</sup>, riconoscendo il primo nel «pluralismo interno alla forma di governo», il secondo «nella Costituzione», ma lasciando impregiudicata la possibilità di ricorrere all'uno piuttosto che all'altro per identificare la nozione di organo costituzionale <sup>12</sup>.

È necessaria una precisazione circa le teorie fattuali: nel contrapporle a quelle normative non si intende sostenere l'idea (per la verità inconsistente) che per esse gli organi costituzionali esistano nella realtà indipendentemente da statuizioni normative; si intende invece sottolineare il fatto che per esse gli organi costituzionali, per usare le parole di Mortati, «traggono la loro investitura direttamente dall'atto costitutivo» dell'ordinamento <sup>13</sup>; a questa prospettiva, decisamente radicale, è del tutto sconosciuta l'idea della mobilità, in quanto, intendendola in termini assoluti, occorrerebbe escludere che possano sorgere organi costituzionali «nuovi» in un momento successivo a quello dell'«atto costitutivo»; una versione piú mite di questa posizione condurrebbe a ritenere, invece, che attraverso la revisione costituzionale sia possibile introdurre nuovi organi costituzionali. Quanto però è peculiare delle teorie fattuali, e vale a distinguerle da quelle normative, è non solo la insensibilità della natura costituzionale dell'organo rispetto alle previsioni del diritto positivo, ma, piú radicalmente, la identificazione della fonte di tale natura in una caratteristica che l'organo possiede per sé, in un particolare tipo di legame che esso mantiene con l'ordinamento costituzionale, e del quale le norme positive sono soltanto una conseguenza.

Al contrario, evidentemente, proprio nelle norme positive è riconosciuta la fonte della natura costituzionale dell'organo da parte delle teorie normative.

Molte delle posizioni che si ritrovano in questo schema presentano, in realtà, dei punti oscuri.

A ritroso, alle teorie normative (o meglio a quella versione astratta e radicale di esse, come si è visto sostanzialmente assente, in tali termini, dal panorama delle posizioni della giuspubblicistica) potrebbe rimproverarsi di assegnare un ruolo

eccessivamente importante alle statuizioni del legislatore, che modificando le attribuzioni o le garanzie di un determinato organo sarebbe in grado, per ciò stesso, di determinarne la natura di organo costituzionale.

Alle teorie fattuali, invece, sono state mosse articolate obiezioni a seconda delle versioni in cui si sono manifestate. Nei confronti delle teorie della natura della funzione si è rilevato un eccessivo genericismo; alle teorie della collocazione nel sistema si è replicato, ad esempio, che «l'indipendenza di un organo non è sufficiente (e forse neanche necessaria) per fargli attribuire la caratteristica di costituzionale»<sup>14</sup>, e che, poiché «tutti gli organi costituzionali, *ma non solo essi*, si vengono a collocare nel sistema in una posizione di supremazia e di indipendenza gerarchica [...] il criterio della supremazia si caratterizza come *necessario*, ma non sufficiente»<sup>15</sup>; alle teorie del potere di suprema direzione politica (anche diffuse come teorie del potere di indirizzo politico) si è rimproverato l'eccessiva latitudine della definizione assegnata a questo potere<sup>16</sup>.

L'insieme di queste osservazioni sulle teorie conduce ad ammettere che lo schema che si è elaborato (oltre a testimoniare, con la eterogeneità delle posizioni che ospita, la difficoltà di predisporre un modello univoco) è sostanzialmente muto: esso descrive le teorie sulla nozione di organo costituzionale, ma non fornisce la chiave per ricavarne un modello, né descrittivo né euristico, davvero efficace.

Per superare questa *impasse* si potrebbe provare a rileggere lo schema secondo uno svolgimento storico-costituzionale<sup>17</sup>.

Lungo questo percorso, si nota anzitutto che la dottrina sugli organi costituzionali diffusa nel periodo statutario era fortemente influenzata dalla teoria organicista<sup>18</sup>: secondo questa teoria, com'è noto, la sovranità appartiene allo Stato-persona, che si concretizza nei suoi organi, e non può essere attribuita «alla società e al popolo, che pur non si qualificano (e ciò sarebbe impossibile) come persone giuridiche»<sup>19</sup>. Emergendo poi la necessità di precisare la differenza tra i diversi organi in cui si concretizza lo Stato-persona, si afferma che da una parte vi sono gli organi costituzionali, che sono immediatamente partecipi della sovranità, e dall'altra gli organi amministrativi, che derivano il loro potere dai primi e quindi partecipano solo mediamente alla sovranità<sup>20</sup>; questa distinzione, però, in coerenza con la teoria organicistica, «riguarda più che altro la posizione che l'organo medesimo assume di fronte allo Stato». Prende forma, in questo modo, la teoria (fattuale) dell'organo costituzionale come identificato dalla sua collocazione nel sistema, strettamente legata alla teoria istituzionale dell'organo concepito come unità armonica di vari elementi<sup>21</sup>.

Durante il periodo fascista, la nozione di organo costituzionale risulta alimentata dalle riforme normative introdotte dal

nuovo regime, a partire dalla legge n. 2263/1925, sui poteri del Capo del Governo (che per la prima volta introduceva la definizione di organo costituzionale), fino alla redazione dell'art. 289 del c. p. che puniva l'attentato contro gli organi costituzionali <sup>22</sup>. L'identificazione degli organi costituzionali avviene, in questa fase, tenendo in considerazione la nozione elaborata dalla dottrina, ma la fonte della natura costituzionale dell'organo non si ravvisa in elementi fattuali, bensì nelle statuizioni normative <sup>23</sup>.

In Assemblea costituente, si rileva, «l'espressione «organi costituzionali» è usata poco; e, soprattutto, non corrisponde ad un preciso concetto giuridico, ma ha un generico valore descrittivo» <sup>24</sup>; soprattutto, si osserva, «l'adozione di una Costituzione di tipo rigido ha creato, a differenza del passato, una nuova categoria di evidente contenuto giuridico: gli organi che sono espressamente menzionati nella Costituzione e da essa traggono una parte più o meno importante della propria normativa» <sup>25</sup>.

Questo accento sulla discontinuità nella nozione di organo costituzionale è molto importante. Anzitutto, il confronto con i caratteri della nozione di organo costituzionale in periodo statutario consente di comprendere come mai Arangio Ruiz poteva ammettere pianamente la distinzione tra organi di creazione e organi creati <sup>26</sup>, mentre Mortati sentiva il bisogno di chiamare i secondi «derivati», distinguendoli da quelli «immediati» che sono stati generati dall'atto costitutivo dell'ordinamento: solo per Arangio Ruiz, infatti, il legame con la teoria organicista poteva accomunare tutti gli organi costituzionali nella identica caratteristica di esercitare le funzioni fondamentali e di essere necessari a costituire ed individuare lo Stato.

In secondo luogo, proprio il peso della natura «originaria» di organo costituzionale, derivata da questa coesistenzialità (come direbbe Mortati) con il momento costitutivo dell'ordinamento, rende più problematico il tempo dell'adeguamento della Costituzione, quando, cioè, si intenda stimolare «modifiche costituzionali [...] che tengono dietro a trasformazioni materiali (la costituzione formale che si adegua a quella materiale)» <sup>27</sup>: come può avvenire (se può avvenire) la trasformazione di un organo in organo costituzionale?

3. Questo interrogativo si insinua nella discussione sulla riforma della Presidenza del Consiglio, e su di esso certe indicazioni sembrano anche potersi trarre dalla sentenza che la Corte costituzionale ha reso nel conflitto con la Corte dei conti che lo svolgersi di questa riforma ha provocato.

Da tempo molte voci convergevano nel suggerire l'opportunità di una riforma della Presidenza del Consiglio che conferisca a questo organo maggiore idoneità ad esercitare «quel ruolo di "direzione" e di "indirizzo e coordinamento" della politica

del Governo che la Costituzione gli aveva assegnato, ma che solo di recente è venuto ad affermarsi nei complessi sviluppi del nostro sistema istituzionale»<sup>28</sup>. Il legislatore ha raccolto queste indicazioni attraverso la delega al Governo contenuta nell'art. 11, 1° comma, lett. a), della legge n. 59/1997, in ottemperanza alla quale è stato emanato il D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 303.

La notazione che porterebbe a rilevare come non è indispensabile attuare la riforma di un organo conferendogli la natura di organo costituzionale è resa inutile dalla considerazione dell'*intentio legislatoris*, poiché la relazione di accompagnamento al disegno di legge delega individuava esplicitamente l'obiettivo della riforma nel creare «una autonomia [...] assimilabile a quella fruita da organi costituzionali o a rilevanza costituzionale»<sup>29</sup>.

L'interrogativo di partenza si concentra, allora, nell'indagare quali siano gli strumenti per raggiungere questo obiettivo, come, cioè, si debba procedere per far sorgere (secondo la terminologia di Arangio Ruiz) un «organo costituzionale creato».

Secondo la prospettazione che nel giudizio sul conflitto di attribuzioni ha esposto l'Avvocatura dello Stato, la Presidenza del Consiglio sarebbe «un organismo costituzionalmente necessario, funzionalmente volto ad assicurare l'autonomia dell'esercizio delle funzioni presidenziali»; di qui, la difesa erariale ritiene che la posizione istituzionale di tale organo comporta quali conseguenze la realizzazione di — parafrasa la sentenza della Corte — «soluzioni organizzative, anche con riferimento al regime dei controlli, analoghe a quelle vigenti per gli apparati di servizio degli altri organi costituzionali dello Stato».

La legittimità delle norme che sottraggono al controllo della Corte dei conti gli atti della Presidenza del Consiglio deriverebbe dunque, secondo questa impostazione, dalla peculiare posizione rivestita dalla Presidenza medesima all'interno dell'organizzazione statale. La risposta all'interrogativo di partenza è, qui, nel riferimento alla teoria fattuale come teoria della collocazione nel sistema.

Una differente risposta sembra provenire da quelle letture della recente normativa di riordino della Presidenza del Consiglio che, evidenziandone la portata innovativa, rilevano come lo studio dell'autonomia degli organi costituzionali debba essere ampliato a considerare, oltre al resto, l'autonomia organizzativa che la novella di cui al citato D. Lgs. n. 303/1999 ha conferito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>30</sup>. In quanto si possa ammettere, infatti, che tali letture pongano le basi per costruire la nozione di autonomia costituzionale a partire dalle norme di diritto positivo che la riconoscono per i singoli organi, si potrà riconoscere che esse conducono al recupero della teorie normative; ma poiché nel caso del D. Lgs. n. 303/1999 si procede a questa ricostruzione partendo da statuizioni normative aventi rango di

semplice legge ordinaria, occorrerà anche ammettere che queste letture potrebbero costituire il presupposto per identificare la natura costituzionale di un organo secondo quanto previsto da una legge ordinaria, senza che occorra, a tal fine, il ricorso alla revisione costituzionale.

Si avrebbe così una situazione asimmetrica, per la quale la revisione costituzionale sarebbe necessaria solo laddove volessero sottrarsi delle garanzie ad organi costituzionali, mentre quando si intendesse conferire tali guarentigie, e dunque conferire la natura costituzionale ad un organo, potrebbe essere sufficiente la legge ordinaria.

La dottrina in effetti (almeno quella che non disdegna le teorie normative) tende a riconoscere che per assegnare la qualifica di costituzionale ad un organo occorre una norma attributiva specifica <sup>31</sup>, ma raramente si spinge ad esaminare il tema della necessità o meno di una procedura di revisione <sup>32</sup>.

La soluzione asimmetrica che si è prospettata, del resto, oltre ad apparire poco accurata sotto il profilo del rigore dogmatico, potrebbe far emergere questioni quasi bizantine: l'organo costituzionale individuato tale da disposizioni di legge ordinaria si diversifica da quello (per dirla ancora con Mortati) coesistente all'atto costitutivo dell'ordinamento?; in caso affermativo, si dovrebbe ammettere che sussiste «una distinzione fondamentale [...] tra gli organi istituiti e almeno parzialmente regolati dalla Costituzione (e quindi non sopprimibili o modificabili dalla legge ordinaria) e gli altri» <sup>33</sup>; ma, se si aderisse fino in fondo alla posizione di Mortati, si dovrebbe anche affermare che i primi dovrebbero essere sottratti «anche al potere di revisione costituzionale» <sup>34</sup>.

In questo contesto, la Corte costituzionale, con un passaggio di poche righe che riesce ad emergere molto poco nell'argomentazione tutta dominata dal tema dell'eccesso di delega, sembra affermare che il riconoscimento della natura costituzionale di un organo potrebbe avvenire da parte della legge ordinaria, purché univocamente e chiaramente diretta a questo fine, senza che un simile effetto possa trarsi dalle pieghe di una generica norma delegante del Parlamento. Pur senza affrontare direttamente la questione, la sentenza, infatti, indica che una soluzione organizzativa che contempli l'esclusione degli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri al controllo della Corte dei conti potrebbe «in ipotesi legittimamente configurarsi — oltre che nel rispetto della riserva di legge prevista in materia dall'art. 95, ultimo comma, della Costituzione — nel rispetto del principio di legalità e quindi, nella specie, del procedimento di legislazione delegata previsto dall'art. 76 Cost.».

Non potendosi trarre dalla laconicità mantenuta sul punto dalla Corte (a onor del vero non chiamata, in questo conflitto di attribuzioni, a pronunciarsi sull'argomento) ulteriori indicazioni sul problema della nozione di organo costituzionale, restano molte le perplessità e le incertezze; questo, forse, contribuirà ad alimentare ulteriormente quelle tesi che,

constatando la natura controversa della nozione, e dubitando della sua coerente ed unitaria utilizzazione in mancanza di principi comuni di riferimento, si interrogano sulla persistente utilità di questa classificazione e sull'opportunità «di continuare nei tentativi di individuare tali organi, almeno secondo criteri e metodi scientificamente validi e sperimentati»<sup>35</sup>.

Sarà probabilmente il sopravvento dell'empirismo a ridimensionare i toni complessivi del dibattito, conducendo a riconoscere che l'individuazione degli organi costituzionali «è una questione di fatto, da decidere essenzialmente con criteri politici sulla base della realtà esistente (e quindi questione che può ricevere risposte diverse nel tempo senza che muti la Costituzione formale)»<sup>36</sup>.

<sup>1</sup> Cheli, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)*, in *Arch. giur. Serafini*, sesta serie, XXXVII, Modena, 1965, 61 e segg., individua tre ragioni pratiche che impediscono di «rinunciare senza serie conseguenze sul terreno delle applicazioni concrete ad un'esatta definizione della categoria degli organi costituzionali quale sola può scaturire dal reperimento di un sicuro criterio di natura giuridica»: la prima è relativa alla definizione della forma di governo, la seconda allo speciale regime giuridico degli organi costituzionali, la terza al tema della identificazione degli atti di natura costituzionale.

<sup>2</sup> Le garanzie di diritto positivo sono dunque intese, dalle teorie fattuali, come conseguenti alla natura costituzionale degli organi, mentre, dalle teorie normative, come costitutive di tale natura. In termini analoghi, una discussione sul carattere «conseguente» o «costitutivo» delle garanzie nei confronti dell'esistenza del bene giuridico garantito si trova, in relazione all'autonomia parlamentare, in Costanzo, *La pubblicità dei lavori parlamentari*, in *Rass. Parlam.*, 1980, e, in relazione alla rigidità della Costituzione, in Pace, *La causa della rigidità costituzionale*, 2ª ed., Padova, 1996 la questione è anche esaminata, con riferimento alle immunità parlamentari, da Dogliani, *Immunità e prerogative parlamentari*, in *Storia d'Italia. Annali*, 17. *Il Parlamento*, Torino, 2001.

<sup>3</sup> Mazziotti di Celso, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, 1972, 157 e segg., *maxime*. Nella esposizione di queste teorie si è in parte preso spunto da Pappagallo, voce «Organi costituzionali (indipendenza degli)», in *Enc. Giur. Treccani*, XXII, Roma, 1989, il quale però non usa le qualifiche «teorie fattuali» e «teorie normative».

<sup>4</sup> Cheli, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)*, cit., 93-94.

<sup>5</sup> Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975-1976, 187.

<sup>6</sup> Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1974, 147-148; Bozzi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1981, 20.

<sup>7</sup> Virga, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, 97-98; Ferrari, *Corso istituzionale di diritto pubblico*, Milano, 1976, 52-53; Predieri, *Il Consiglio supremo di difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, III, Milano, 1958, 251-252.

<sup>8</sup> Questa versione si ritrova nell'edizione di Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, 10ª ed., rielaborata a cura di Modugno, Baldassarre, Mezzanotte, Padova, 1991, 212 e segg.; secondo l'ulteriore posizione intermedia di Caretti-De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1997, 116 e segg. la qualifica di «costituzionali» spetta a quegli organi tra i quali si riparte, secondo le regole previste dalla Costituzione, la funzione di indirizzo politico.

<sup>9</sup> Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2000, 306.

<sup>10</sup> Pappagallo, voce «Organi costituzionali (indipendenza degli)», cit., 1.

<sup>11</sup> Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale - I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1984, 195.

<sup>12</sup> Poco utile alla identificazione di tale nozione è anche l'eventuale e dibattuta esistenza di un cosiddetto «regime comune» agli organi costituzionali, determinato dal complesso delle statuizioni positive che lo riguardano e, secondo alcune posizioni, espressione dello *status* delle istituzioni chiamate a caratterizzare la forma di governo. Né da parte dei sostenitori dell'esistenza di un tale regime, né da parte avversa, infatti, si è giunti a ritenere che dalla partecipazione ad esso possa derivare la natura costituzionale di un organo. Sembra avviarsi su tale strada, invece, Grisolia, *La riforma della Presidenza del Consiglio. Alcune osservazioni sul potere di organizzazione interna*, in De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti - 2000*, Torino, 2001, 118, *maxime*.

<sup>13</sup> Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975-1976, 187.

<sup>14</sup> Esposito, *La validità delle leggi*, Padova, 1934, 241 e segg. e nt. 2.

<sup>15</sup> Cheli, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)*, cit., riportato, come l'A. precedente, da Martines, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (o, forse, inutile)*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, III, Modena, 1996, 1045-1046.

<sup>16</sup> Martines, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (o, forse, inutile)*, cit.

<sup>17</sup> Questa rilettura segue l'impostazione adottata da Long, voce «Organi costituzionali e di rilievo costituzionale», in *Enc. Giur. Treccani*, XXII, Roma, 1989, 1 e segg., e deve essere condotta con l'avvertimento che «la dottrina degli organi costituzionali è nata nell'ambito di una particolare concezione dello Stato che non è più attuale. Non si può quindi intenderla in chiave di continuità» (*ibidem*, 5).

<sup>18</sup> *Ibidem*, 1.

<sup>19</sup> S. Romano, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo, 1898 (ora anche in *Scritti minori*, I, Milano, 1950), 32-33.

<sup>20</sup> Orlando, *Introduzione al diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1897, 83.

<sup>21</sup> S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1933, 103 e seg.

<sup>22</sup> Il reato consisteva nell'impedire: 1) al Re o al reggente l'esercizio della sovranità; 2) al Governo del Re o al Capo del Governo l'esercizio delle attribuzioni o delle prerogative stabilite dalla legge; 3) al Gran Consiglio del Fascismo, al Senato o alla Camera dei deputati l'esercizio delle loro funzioni.

<sup>23</sup> Un criterio diverso era invece avanzato da Esposito, *La validità delle leggi*, Padova, 1934, secondo cui gli organi costituzionali devono essere distinti «in maniera non giuridica, ma politica, quando si contrappongono quelli che hanno forza, potere e funzioni di indirizzare lo Stato a quelli che non debbano o non possano adempiere a tale missione»: da qui prende forma la teoria della partecipazione al processo formativo della suprema decisione politica.

<sup>24</sup> Long, voce «Organi costituzionali e di rilievo costituzionale», cit., 3.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto italiano*, Milano-Torino-Roma, 1913, 267, che procedeva identificando l'organo con la persona fisica ad esso preposta.

<sup>27</sup> Zagrebelsky, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 933.

<sup>28</sup> In argomento, v. D'Orta-Garella (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, 1997; osservazioni sulla «debolezza operativa del ruolo costituzionale del presidente del consiglio» in Spagna Musso, *Introduzione. Premesse di una ricerca sulla presidenza del consiglio*, in Id. (a cura di), *Costituzione e struttura del governo. Il problema della presidenza del consiglio*, Padova, 1979, 12; rassegna delle posizioni dottrinali in Petruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986. La stessa *Relazione illustrativa* di accompagnamento allo schema di decreto legislativo (il D. Lgs. n. 303/1999) sottoposto dal Governo alla competente commissione bicamerale sottolinea che la riforma risponde all'esigenza di «disegnare una Presidenza moderna e coerente con il ruolo costituzionale di direzione, impulso e coordinamento del Presidente del Consiglio». Ricostruzione puntuale dell'intero argomento in Roselli, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti - 1999*, Torino, 2000.

<sup>29</sup> Il dato è particolarmente sottolineato da D'Orta, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 5 e segg.; Battini, *La Presidenza del consiglio: il modello organizzativo*, in Pajno-Torchia (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303/1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Bologna, 2000, 35 e segg.; Bonetti, *L'ultimo tentativo di potenziare il ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri: il riordino della presidenza*, in *Rass. Parlam.*, 2000, 863 e segg.

<sup>30</sup> Cfr. Midiri, *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Dir. e Società*, 2000, 435 e segg.

<sup>31</sup> Cfr. Long, voce «Organi costituzionali e di rilievo costituzionale», cit., 5.

<sup>32</sup> Se ne accenna solo *ibidem*, 4, su cui subito *infra*, nel testo.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> La tesi è prospettata da Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, cit., 305, che esplicita la natura costituzionale degli organi, oltre il resto, nel fatto che siano «garantiti costituzionalmente quanto alla loro *esistenza* e quanto ai loro *poteri*, l'una e gli altri sottratti al potere di *chicchessia*», soggiungendo, poi, «a ben vedere anche al potere di revisione costituzionale, che, se abolisse uno degli organi costituzionali o lo privasse dei principali suoi poteri, altererebbe la stessa forma di governo vigente e dunque non tanto adeguerebbe la Costituzione, quanto la stravolgerebbe».



<sup>35</sup> Martines, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (o, forse, inutile)*, cit., 1056, 1058.

<sup>36</sup> Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, cit., 308.