

**Tra politica e procedura.  
Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà•**

di **Stefano Rossi** – *Dottore di ricerca in diritto pubblico e tributario nella dimensione europea, Università degli Studi di Bergamo*

**ABSTRACT:** The text intends to analyze the ordinance n. 149/2016 pronounced in the conflicts arising from allocation of powers of the State raised by forty senators adverse determinations – considering detrimental to their munus – undertaken by the Conference of Group Leaders and the President of the Senate. The ordinance, by which it was declared the appeal inadmissible, offers an opportunity to address a number of issues, from the legitimacy of parliamentarians to the role of the parliamentary regulation in the context of constitutional jurisprudence. The law amending the Constitution then pose further problems and challenges in the definition and resolution of legal errors of the legislative process.

**SOMMARIO:** 1. Il caso in sintesi – 2. Il contesto parlamentare e i motivi del ricorso – 2.1. Appunti critici sul ricorso – 3. Sulla legittimazione dei parlamentari al conflitto – 4. L'ultima fortezza: i regolamenti parlamentari – 5. In attesa della riforma.

**1. Il caso in sintesi**

All'inizio di febbraio all'incirca 40 senatori di diversi gruppi parlamentari (Idea, Gal, Popolari, Forza Italia, Lega Nord), guidati dall'impavido Giovanardi, hanno promosso un ricorso avanti la Corte costituzionale contestando la menomazione delle essenziali funzioni e prerogative proprie di ciascun parlamentare, determinata – a loro avviso – dalle irregolarità e forzature attuate nel corso dell'approvazione al Senato del ddl Cirinnà sulle unioni civili.

Si è trattato di un tentativo di proseguire una battaglia parlamentare ormai perduta con altri mezzi, laddove l'obbiettivo non era tanto la difesa delle proprie specifiche attribuzioni, ma la giurisdizionalizzazione del conflitto politico, con l'improprio intento di costringere la Corte ad esprimere una sorta di giudizio preventivo su una legge controversa<sup>1</sup>.

---

• Lavoro sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

<sup>1</sup> Riprendendo da altro contesto le riflessioni di S. BARTOLE, *Rimedi de jure condendo e de jure condito in materia di accesso al giudizio della Corte costituzionale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1992, 157, vi era il rischio di chiamare la Corte «ad arbitrare un conflitto politico investendola del giudizio su un'intera legge astrattamente considerata in tutta la gamma dei suoi possibili significati, al di là di ogni mediazione imposta dalla concreta applicazione della stessa legge». Rischio che non si può giustificare in funzione

La Corte, in conformità alla sua giurisprudenza consolidata, ha concluso per l'inesistenza della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza»<sup>2</sup>, motivando non tanto in relazione alla controversa questione della legittimazione dei parlamentari a sollevare conflitto, quanto sulla considerazione per cui le violazioni «non atting[ono] al livello del conflitto tra poteri dello Stato, la cui risoluzione spetta alla Corte costituzionale»<sup>3</sup>, inerendo le argomentazioni addotte nel ricorso esclusivamente alla lesione di norme del regolamento del Senato e della prassi parlamentare, senza che sia validamente dimostrata l'idoneità di queste ultime a integrare i parametri costituzionali invocati.

Tuttavia non tutto è stato inutile, dato che le questioni sottese a questo conflitto sono comunque rilevanti per analizzare alcuni snodi della giurisprudenza costituzionale.

## **2. Il contesto parlamentare e i motivi del ricorso**

Si deve osservare che le scelte di deroga al regolamento che hanno costellato il procedimento di approvazione della legge sulle unioni civili, specialmente al Senato, sono state il frutto della volontà del Governo di conseguire un risultato atteso da almeno un decennio, superando l'ostruzionismo trasversale alle forze politiche parlamentari<sup>4</sup>.

L'obiettivo è stato raggiunto essenzialmente in due mosse: da un lato, attraverso l'immediato passaggio in Aula senza che la fase in sede referente fosse stata completata, dall'altro, mediante la presentazione da parte del Governo di un maxi-emendamento interamente sostitutivo del disegno di legge di iniziativa parlamentare, su cui, per di più, è stata posta la fiducia.

Quanto alla prima mossa<sup>5</sup>, era quasi inevitabile se si voleva far uscire dalle “secche” della discussione in Commissione un testo che, per avere qualche speranza di vedere la luce, doveva approdare all'esame dell'Aula.

È bene rammentare che l'esame dei vari disegni di legge in materia di unioni civili ha complessivamente impegnato, a partire dal giugno 2013, la Commissione giustizia in 70 sedute, ivi incluso il ciclo di audizioni svoltosi in sede di Ufficio di Presidenza.

Nell'aprile 2014, poco dopo l'incarico al governo Renzi, la senatrice Cirinnà, nominata unica relatrice, presentava alla Commissione due schemi di testi unificati: il primo per i disegni di legge nn. 14, 197, 239, 314 e 909, in materia di disciplina dei patti di convivenza e convivenze di fatto, un

---

delle zone d'ombra lasciate scoperte dalla garanzia offerta dalla Corte costituzionale, nella misura in cui l'ammissibilità di questioni a contenuto immediatamente politico verrebbero a produrre costi ben più alti dei benefici che se ne ricaverebbero. Cfr. B. CARAVITA, M. LUCIANI, *La ridefinizione del sistema delle fonti: note e materiali*, in *Pol. dir.*, 1986, 2, 273 s.

<sup>2</sup> Corte cost. ord. 18 maggio 2016, 149, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

<sup>3</sup> Corte cost. ord. 7 novembre 2008, n. 366, in *Giur. cost.*, 2008, 3125; Corte cost. ord. 28 marzo 1996, n. 90 in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>4</sup> Come ha notato il sen. Casson nel suo intervento durante la discussione generale nella seduta del 3 febbraio 2016 «soprattutto durante le nottate di ostruzionismo in Commissione giustizia da parte del centrodestra (che grottescamente si era messo a disquisire perfino della differenza di significato ed etimologica tra gli aggettivi “saffico” e “lesbico”), [mi ero reso conto] che i contrari a questo disegno di legge in realtà non volevano delle modifiche. In realtà, non volevano e non vogliono proprio nulla, nessuna legge, nemmeno sulle convivenze di fatto, previste dal capo secondo del disegno di legge, con ciò ribadendo quella situazione di vuoto costituzionale, assolutamente deprecabile e inaccettabile e inventandosi false scuse, falsi nemici, false e presunte situazioni incresciose».

<sup>5</sup> Oggetto del ricorso per conflitto di attribuzione.

secondo per i disegni di legge nn. 1211, 1231 e 1360 in materia di regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso, giungendo alla congiunzione di tali testi nel luglio 2014.

Nel febbraio 2015 è ripreso l'esame in sede referente dei disegni di legge e, successivamente, nella seduta del 17 marzo 2015, la relatrice presentava un nuovo testo unificato, a cui si contrapponeva un testo unificato alternativo, proposto dai senatori Caliendo, Falanga, Malan e Cardiello.

In data 26 marzo, la Commissione giustizia adottava come testo base quello da ultimo presentato dalla relatrice, su cui si esprimevano con parere non ostante sia la 14<sup>a</sup> Commissione che la 1<sup>a</sup> Commissione.

Dopo la pausa estiva si è passati alla fase della votazione degli emendamenti, che ha tenuto impegnata la Commissione giustizia per tredici sedute, nel corso delle quali sono stati esaminati 318 emendamenti. I lavori sono stati spezzettati nel corso del mese di settembre per oltre 13 sedute, subendo un sostanziale stallo all'esito della calendarizzazione delle riforme costituzionali in Aula.

In particolare, nella seduta notturna del 12 ottobre 2015, il vice-presidente della Commissione Casson disponeva la congiunzione del d.d.l. n. 2081 (parzialmente innovativo dei testi precedenti e assegnato in Commissione solo in data 7 ottobre) al testo unificato.

Nella riunione del 14 ottobre la Conferenza dei Capigruppo, a maggioranza, assumeva il d.d.l. n. 2081 quale testo base e, pur non essendosi concluso l'esame in Commissione, ne disponeva la calendarizzazione senza relazione, ai sensi dell'articolo 44, 3<sup>o</sup> co., del Regolamento del Senato<sup>6</sup>. In questo caso quindi non solo la sede referente è stata del tutto obliterata, ma, in modo inconsueto, l'adozione del testo base non è stata decisa né dalla Commissione né in Assemblea ma discrezionalmente<sup>7</sup> dalla Conferenza dei Capigruppo.

I senatori della minoranza, con ricorso depositato in data 11 febbraio 2016, hanno impugnato il provvedimento con cui il vice-presidente della Commissione giustizia del Senato aveva disposto l'abbinamento del d.d.l. n. 2081, recante «Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze», ad altri disegni di legge (n. 2069 e n. 2084) in materia di unioni civili già all'esame dell'Assemblea<sup>8</sup>, nonché il provvedimento con cui la Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari ha inserito l'esame del d.d.l. n. 2081 nel calendario dei lavori dell'Assemblea<sup>9</sup> e quello con cui il Presidente del Senato ha sottoposto il medesimo disegno di legge all'esame e al voto dell'Assemblea<sup>10</sup>, configurando tali atti una menomazione dell'esercizio delle prerogative spettanti a ciascun parlamentare, tale da violare gli artt. 1, 2<sup>o</sup> co., 67, 71, 72, 1<sup>o</sup> e 4<sup>o</sup> co., Cost.

---

<sup>6</sup> Alla data della decisione della Capigruppo restavano da votare in Commissione circa 518 emendamenti inerenti il testo unificato e l'esame del d.d.l. 2081 si era concretato nella sola esposizione della relazione sul suo contenuto peraltro in seduta notturna.

<sup>7</sup> Da notare che la Conferenza dei Capigruppo ha deciso di adottare come testo base non il testo unificato presentato dalla sen. Cirinnà in data 26 marzo 2015, già discusso ed emendato in Commissione, ma il disegno di legge proposto da ultimo dalla stessa relatrice, operando quindi una scelta non proprio conforme alla fisiologia della procedura parlamentare.

<sup>8</sup> Come da sommario della seduta della Commissione giustizia del 12 ottobre 2015.

<sup>9</sup> Come da verbale della riunione n. 132 del 13 ottobre 2015 della Conferenza relativamente al calendario dei lavori dal 14 al 22 ottobre 2015.

<sup>10</sup> Come risulta dai resoconti stenografici delle sedute pubbliche n. 522 e n. 523 dell'Assemblea del Senato rispettivamente del 13 e del 14 ottobre 2015.

Quanto alla decisione del vice-presidente della Commissione, in sede di ricorso, se ne contesta la regolarità sia sotto il profilo dell’abbinamento del d.d.l. 2081 a quelli confluiti nel testo unificato, anziché disporne l’assorbimento, sia perché assunta dal solo vice-presidente e non dal collegio<sup>11</sup>.

Tale determinazione è contestata nel suo effetto in combinato disposto con quella adottata dalla Capigruppo che avrebbe di fatto espropriato la Commissione e in specie i ricorrenti dell’esercizio delle funzioni ad essi spettanti in virtù della Costituzione. Di fatto la calendarizzazione del provvedimento ha costituito una forzatura volta a comprimere il dibattito su temi regolati dal disegno di legge unificato prima, e poi dal d.d.l. n. 2081 – soprattutto per quanto riguarda la cd. *stepchild adoption*, tema sul quale la Commissione non aveva potuto votare emendamenti – nel primo caso perché non si era ancora arrivati all’articolo disciplinante la materia, nel secondo perché non era neppure iniziata la discussione generale.

La decisione della Conferenza trovava la propria giustificazione formale nell’art. 44, 3° co., Reg. Senato ove si dispone che, qualora una Commissione non esaurisca l’esame in sede referente entro il termine stabilito in sede di programmazione, il disegno di legge possa essere sottoposto all’Assemblea nel testo del proponente, il che è quanto avvenuto nel caso di specie, stante l’elevato numero di emendamenti presentati e l’ostruzionismo posto in essere<sup>12</sup>.

I ricorrenti contestano tuttavia che il d.d.l. 2081 non potesse essere equiparato ai diversi testi all’esame della Commissione prima dell’approvazione del testo unificato: non essendo stato assorbito non poteva assumere lo stesso regime giuridico del testo unificato<sup>13</sup> ed inoltre esso non presentava i requisiti per poter essere sottoposto all’esame dell’Assemblea in mancanza della maturazione dei due mesi di cui all’art. 44, 1° co., Reg. Senato.

La determinazione della Capigruppo e del Presidente del Senato, determinando la caducazione del testo unificato, avrebbe consentito di inserire nella programmazione e di calendarizzare solo i disegni di legge anteriori, i cui termini di esame in sede referente fossero pienamente maturati.

Quindi sia l’abbinamento del d.d.l. 2081 al testo unificato (rinnovando il termine per l’esame ex art. 44, 1° co.) sia la decadenza di quest’ultimo (lasciando sul tavolo il solo d.d.l. 2081 non ancora maturo per l’Aula) non avrebbero comunque consentito alla Conferenza dei Capigruppo e al Presidente del Senato di iscrivere nel calendario il disegno di legge Cirinnà, comportando tale scelta la violazione degli artt. 67 e 71 Cost.

Si può in sintesi sostenere che il ricorso assuma sostanza nel tentativo di ricostruire gli istituti propri della procedura legislativa nella dimensione delle garanzie costituzionali procedurali, intese in tale contesto, al contempo, come garanzie a presidio della funzionalità dell’organo parlamentare e a tutela del ruolo delle minoranze. La legittimità della legge discende infatti dal relativo procedimento di adozione il quale si caratterizza essenzialmente come confronto proceduralizzato.

<sup>11</sup> Si legge nel ricorso «tanto più successivamente alla scelta del testo unificato da parte della Commissione giustizia e alla presentazione dei relativi emendamenti con espressione dei pareri di competenza da parte delle altre Commissioni interessate [...], l’assegnazione da parte del Presidente del Senato di nuovi d.d.l. riguardanti la stessa area tematica [il che] ha necessariamente determinato il decorso di un nuovo termine per l’esame del testo, anche e innanzitutto per le eventuali determinazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti per l’abbinamento».

<sup>12</sup> T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO; V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, 284.

<sup>13</sup> Tuttavia nella prassi seguita dalla Commissione giustizia, la congiunzione dell’esame di nuovi disegni di legge sopravvenuti con quello di altri disegni di legge già all’esame della Commissione, non ha mai comportato l’apertura di una nuova discussione generale, né quindi una riattivazione del termine di esame ex art. 44, 1° co., Reg. Senato. Sul ruolo delle prassi e della consuetudine nel diritto parlamentare A. PIROZZOLI, *Consuetudine parlamentare*, in *Rass. parl.*, 2006, 2, 649 ss.

## 2.1. *Appunti critici sul ricorso*

Esposte le ragioni dei ricorrenti se ne possono vagliare i profili critici notando, in prima battuta, come la lettera dell'art. 44, 3° co., Reg. Senato garantisca il coordinamento tra lavori di commissione e ordine del giorno dell'Assemblea mediante l'adeguamento immediato dell'attività della Commissione al calendario dell'Aula<sup>14</sup>. Emerge da tale disposizione la decisività del fattore tempo e della disciplina procedurale approntata per scandire i tempi della decisione che viene a configurarsi quasi fosse condizione stessa di esistenza dell'istruttoria legislativa. Sebbene una tale scelta si esponga ai rischi connessi a prassi parlamentari disinvolte, si deve rilevare tuttavia come la stessa rappresenti una risposta alla crisi della capacità decisionale dell'istituzione parlamentare, dovuta principalmente all'inadeguatezza dei meccanismi di programmazione dei lavori, rivelatisi inidonei a garantire un efficace uso dei tempi ed un adeguato governo dei flussi della produzione legislativa<sup>15</sup>.

In questi prospettive pertanto l'autonomia organizzativa della Commissione e i poteri del suo Presidente in tema di programmazione dell'attività dell'organo trovano un limite sostanziale nelle decisioni assunte in sede di Conferenza dei Capigruppo, che una volta comunicate dal Presidente del Senato all'Assemblea, divengono vincolanti, oltre che per l'Assemblea medesima, anche per le Commissioni<sup>16</sup>.

La lettura della disposizione regolamentare richiamata individua dunque in sessanta giorni il lasso di tempo ordinario necessario ai fini di una compiuta istruttoria legislativa dei provvedimenti in sede referente, fatta eccezione per quelle procedure nelle quali l'elemento della celerità assuma rilievo prioritario.

Il suddetto termine è dunque derogabile solo in specifiche ipotesi, ossia a) quando l'esame del provvedimento sia già concluso, per autonoma decisione della Commissione medesima, b) quando vi sia l'unanime volontà politica – manifestata da tutti i presidenti di gruppo in sede di Conferenza – di concludere l'esame in tempi più ristretti, infine c) quando si tratti di un provvedimento già esaminato dalla Commissione in una fase precedente del procedimento, e che si presume quindi sia già stato oggetto di adeguata istruttoria.

<sup>14</sup> Sul rafforzamento del ruolo dell'Assemblea come sede prevalente per l'approvazione del complesso della legislazione e, viceversa, sul ruolo prevalentemente istruttorio delle Commissioni, si veda U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento (Atti del XV convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000)*, Cedam, Padova, 2001, 143 ss.

<sup>15</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Modello parlamentare e programmazione dei lavori*, in *Quad. cost.*, 1982, 1, 206 ss..

<sup>16</sup> Tale prassi, pur criticabile, era già stata applicata con la fissazione della discussione sulla legge elettorale presso l'Assemblea del Senato che veniva decisa dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, la quale approvava l'integrazione, ai sensi dell'art. 53 Reg. Senato, del programma dei lavori dell'Assemblea per il trimestre ottobre-novembre-dicembre. Di conseguenza la Conferenza dei Capigruppo modificava altresì il calendario dei lavori, inserendo nell'ordine del giorno dell'Aula di quella stessa giornata la discussione sulla la legge elettorale e prevedendo altresì la ripresa dei lavori l'8 gennaio dopo la pausa natalizia. Il calendario dei lavori, come riferiva il Presidente Grasso, non essendo stato approvato all'unanimità, veniva discusso e approvato dall'Assemblea stessa. In dottrina P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale: un'occasione per riflettere sul nodo gordiano del preventivo esame in commissione*, in *Rass. parl.*, 2006, 4, 1003 e ss., che a questo proposito ricorda come «la "libertà" degli organi legislativi nel determinare l'*an*, il *quomodo* e il *tempus* dell'attività legislativa trova un limite nell'ambito di quanto previsto nell'articolo 72 della Costituzione e in particolare nel principio dell'indisfetibilità dell'esame in Commissione [...] anche se va parimenti sottolineato che l'impostazione di fondo sottesa alla disciplina costituzionale [...] si incentra su un modulo di normazione "debole", nella prospettiva della valorizzazione dell'autonomia regolamentare».

Sebbene le norme regolamentari impongano una significativa riserva di tempo per lo svolgimento dell'istruttoria legislativa, vi sono stati nelle ultime legislature frequenti casi di riduzione dei tempi di esame in Commissione. In particolare, ciò si è verificato quando – come nel caso di specie – la Conferenza dei Presidenti di Gruppo ha inserito un provvedimento nel programma o nel calendario dei lavori dell'Aula benché la commissione competente non ne avesse concluso l'esame, né fossero decorsi i due mesi previsti dal Regolamento<sup>17</sup>.

Pare tuttavia evidente come la scorretta applicazione delle regole sull'istruttoria e sulla tempistica della decisione parlamentare vengano naturalmente a forzare il complesso rapporto fra maggioranza ed opposizioni: laddove la prima tende a piegare i procedimenti alle proprie necessità, mentre le seconde, paradossalmente, risultando impotenti di fronte alle irregolarità commesse a loro danno, spesso optano per tecniche ostruzionistiche, rinforzando così i propositi della maggioranza a procedere speditamente verso la conclusione del procedimento.

Si deve comunque ricordare come il passaggio di un progetto di legge dalla Commissione all'Aula senza che sia stato votato il mandato al relatore non sia un'eventualità del tutto estranea alla prassi parlamentare<sup>18</sup>. In particolare, nelle Commissioni permanenti del Senato «essendo esclusa l'applicazione del contingentamento dei tempi [...], è piuttosto frequente che la Commissione non concluda neppure formalmente l'esame del progetto di legge e che si vada in aula, come si dice in gergo, senza relatore», laddove l'effetto di non votare il mandato al relatore è quello di produrre in Assemblea il testo originale del progetto di legge, «annullando così tutto il lavoro svolto fino a quel punto [dalla Commissione]»<sup>19</sup>.

Con ciò non si vuol sostenere che la prassi giustifichi qualsiasi forzatura, nella misura in cui non si possono ammettere prassi o consuetudini *contra* Costituzione o Regolamento<sup>20</sup>, tuttavia si deve prendere – pur criticamente – atto della relativizzazione della centralità dei Regolamenti parlamentari nel contesto del “mosaico” del diritto parlamentare<sup>21</sup>, dato che «una parte significativa delle regole che disciplinano il funzionamento delle Camere è il prodotto di atti o fatti privi di

<sup>17</sup> Esistono in proposito numerosi ed importanti precedenti. Ad esempio: a) le deleghe Amato, deferite il 10 ottobre 1992, calendarizzate il 14 ottobre per il 21 ottobre con l'opposizione dei senatori Libertini e Chiarante; b) il disegno di legge per l'elezione diretta del Sindaco, assegnato in Commissione il 2 febbraio 1993, calendarizzato a maggioranza il successivo 2 marzo; c) il disegno di legge per l'istituzione della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, assegnato in Commissione il 24 luglio 1996, e discusso in Aula il successivo 25 luglio, sulla base di un calendario approvato a maggioranza nella mattinata dello stesso 25; d) il disegno di legge di modifica del Titolo V della Costituzione, assegnato alla Commissione il 29 settembre 2002, calendarizzato a maggioranza nella seduta della Conferenza dei Capigruppo del 7 novembre e discusso in Assemblea il successivo 10 novembre.

<sup>18</sup> G. CASTIGLIA, *Maggioranza e Opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari. L'esperienza del Senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e Opposizioni nelle procedure parlamentari*, Cedam, Padova, 2004, 3 ss.

<sup>19</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, 181 s.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, 351; cfr. i contributi in E. ROSSI (a cura di) *Studi pisani sul Parlamento*, III, Plus, Pisa, 2009, 93 s.

<sup>20</sup> C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, 4, 741 ss.

<sup>21</sup> E. SERAFIN, *L'evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, in A. MANZELLA (a cura di), *I Regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna, 2012, 73 ss. secondo cui il sistema delle fonti del diritto parlamentare si è venuto sviluppando attraverso una pluralità di atti di vario rango e natura che si trovano a dialogare fra loro sulla base del principio di “esperienza”.

forme giuridiche normativamente predisposte, ma che nondimeno sono in grado di imprimerne effettività alle regole da esse prodotte»<sup>22</sup>.

Dall'analisi svolta appare evidente come le eccezioni sollevate dai ricorrenti siano, anche dal punto di vista formale, palesemente infondate, anzitutto perché l'art. 72 Cost. sancisce una riserva regolamentare nella parte in cui demanda ai regolamenti parlamentari la disciplina della procedura, per l'esame in Commissione e poi in Assemblea<sup>23</sup>, in via ulteriore nella misura in cui i contenuti della disciplina delle unioni civili erano stati oggetto di dibattito e discussione per oltre due anni.

Per completezza, pur non essendo stato oggetto del ricorso, si può sottolineare come la mossa decisiva adottata dalla maggioranza per vincere la partita parlamentare, si è concretata nella presentazione, nella seduta del 24 febbraio 2016, di un maxi-emendamento interamente sostitutivo della proposta di legge, accompagnato dalla proposizione della questione di fiducia al fine di produrre gli effetti del «voto di blocco», ovvero l'azzeramento del potere di emendamento e, al contempo, del confronto in sede assembleare<sup>24</sup>.

Sono note le argomentazioni della dottrina circa la difficile compatibilità della descritta procedura con l'art. 72, 1° co., Cost., ovvero con l'esigenza costituzionale della chiarezza delle disposizioni e della certezza del diritto, ma, anche in questo caso, tale tecnica si è ormai consolidata nella prassi parlamentare<sup>25</sup>. Deve tuttavia condividersi la critica sull'uso distorsivo degli equilibri costituzionali determinato dalla posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti interamente sostitutivi del testo in discussione nell'ambito del procedimento di conversione di decreti legge, con la quale «sono state superate le barriere costituzionali del controllo previsto per la

<sup>22</sup> R. IBRIDO, *“In direzione ostinata e contraria”. La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista Aic*, 2014, 3, 10 il quale rileva come «nella effettività delle dinamiche giuridiche delle Camere s[iano] i pareri della Giunta per il Regolamento, e non le disposizioni del Regolamento, ad esprimere il massimo grado di cogenza di una regola di diritto parlamentare, richiedendo per il loro superamento o l'intervento una riforma del Regolamento (comunque suscettibile di essere snaturata in via interpretativa) oppure di un nuovo parere della Giunta».

<sup>23</sup> Così Corte cost. 24 luglio 2013, n. 237, cons. in diritto §. 9.5, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), la quale, affermando la propria competenza a verificare il rispetto delle disposizioni di procedura fissate a livello costituzionale per l'*iter legislativo*, desume il rispetto dell'art. 72, 4° co., Cost., dall'osservanza delle disposizioni regolamentari di Camera e Senato. Cfr. A. LO CALZO, *La Corte torna sulla materia dei decreti legge dopo la “svolta” della sentenza n. 22/2012: alcune considerazioni sulla sentenza n. 237/2013*, *ivi*.

<sup>24</sup> Strategia che si è limitata alla sola fiducia nel voto finale alla Camera dei Deputati. Critici sulla prassi dei maxi-emendamenti G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Il Mulino, Bologna, 1998, 139 s. che la definisce una frode alla Costituzione; P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, 1379 s., spec. 1391 s.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza ed opposizione*, Lup, Roma, 2007, 41 ss.

<sup>25</sup> E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, 1, 807 ss.; N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quad. reg.*, 2007, 1-2, 261 ss.; G. PICCIRILLO, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, 75 ss. Anche in questo caso sono numerosi ed oltremodo significativi i precedenti, tra questi il più eclatante: nella seduta pomeridiana del 21 luglio 1999, il Senato approvò un emendamento che sostituiva gli articoli da 1 a 10 (ovvero tutti gli articoli) del disegno di legge sulla scuola non statale, dopo aver votato numerosi subemendamenti e provocando così la decadenza di 60 emendamenti ulteriori. Tra le altre, l'emendamento recava le firme dei senatori Angius ed Elia. Il testo originario del provvedimento era stato presentato dal senatore Tarolli di Forza Italia. L'esame del disegno di legge non era concluso in Commissione, e quindi il provvedimento venne esaminato in Assemblea senza relatore e con tempi contingenti. L'emendamento interamente sostitutivo svuotò completamente il testo delle opposizioni, adeguandolo alle esigenze politiche della allora maggioranza.

decretazione d'urgenza, si sono calpestati i presupposti della necessità e dell'urgenza, si è spogliato il Parlamento del potere di intervento su questioni vitali»<sup>26</sup>.

Tale assetto ha trovato peraltro legittimazione nella sentenza n. 391/1995<sup>27</sup> che trattava del caso di una disposizione di un decreto-legge, inserito in sede di conversione a seguito dell'approvazione di un maxi-emendamento sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia sia alla Camera che al Senato. Nella pronuncia la Corte respinge anche la censura inerente la violazione dell'art. 72 Cost., ove prescrive l'approvazione articolo per articolo dei progetti di legge, in virtù dell'argomento per cui tanto il procedimento di «approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti legge (art. 96-bis del Regolamento della Camera e art. 78 del Regolamento del Senato)», quanto «quello concernente la posizione della questione di fiducia da parte del Governo sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge (art. 116 del Regolamento della Camera e art. 161, comma 4, del Regolamento del Senato)» possono essere qualificati come procedimenti “speciali”, la cui disciplina la Costituzione ha affidato *integralmente* ai regolamenti parlamentari. Dato che, nel caso di specie, «l'approvazione delle Camere si è perfettamente adeguata al rispetto delle previsioni regolamentari concernenti sia l'uno che l'altro procedimento», non sussisteva alcuna lesione alla disposizione costituzionale.

La strategia adottata dalla maggioranza si è riverberata inevitabilmente sulla qualità e leggibilità del testo normativo approvato che ha concentrato i 23 articoli della proposta originaria del d.d.l n. 2081 in un articolo unico – non suddiviso in titoli – composto di 69 commi la cui costruzione sintattica è spesso prolissa e complessa. Non si disconosce che tale tecnica normativa sia divenuta da tempo una prassi, specie in relazione alle leggi di bilancio o inerenti materie economiche, tuttavia farne applicazione con riferimento ad una normativa dal forte impatto sociale ne riduce la possibilità di immediata comprensione al di fuori della cerchia degli operatori del diritto, rallentando il processo di formazione di un *overlapping consensus* intorno alla legge e quindi anche la sua completa attuabilità<sup>28</sup>.

### **3. Sulla legittimazione dei parlamentari al conflitto**

La Corte non affronta il profilo soggettivo attinente alla legittimazione dei parlamentari a sollevare il conflitto di attribuzione, limitandosi a rammentare che affinchévi sia materia del conflitto, è necessario che si lamenti la violazione di norme costituzionali attributive di potere al soggetto ricorrente.

Tuttavia, seppure i senatori ricorrenti, invocando gli artt. 1, 2° co., 67, 71 e 72, 1° e 4° co., Cost., reclamassero la potestà, in capo a ciascun parlamentare, del potere di iniziativa legislativa, che si estrinseca non solo con la presentazione di proposte di legge, ma altresì con la formalizzazione di emendamenti ai progetti di legge in discussione e con la partecipazione ai lavori delle Commissioni parlamentari, anche se di esse non si faccia parte, è altresì vero che, in ricorso, sviluppavano le loro

<sup>26</sup> E. CHELI, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro “sistema” delle fonti*, in *Oss. fon.*, 2010, 2, 2.

<sup>27</sup> Corte cost. 26 luglio 1995, n. 391, in *Cons. St.*, 1995, II, 1290 su cui G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per vizi formali) della legge di conversione*, in *Giur. cost.*, 1995, 6, 4493 ss. Su cui *infra*.

<sup>28</sup> Già M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in *Foro it.*, 1979, V, 290 ss. aveva messo in luce la stretta interconnessione esistente tra la qualità dei testi legislativi e la loro attuabilità.

censure lamentando una serie di violazioni dei regolamenti e della prassi parlamentare dovute a uno scorretto andamento dei lavori parlamentari relativi al d.d.l. n. 2081.

Dalla giurisprudenza costituzionale emerge un quadro sfumato riguardo la legittimazione dei parlamentari, singoli o in gruppi, di elevare conflitto di fronte alla Corte, essendo però esplicitamente escluso quando il ricorso non abbia carattere di residualità<sup>29</sup>, ovvero laddove la violazione denunciata sia giustificabile avanti agli organi giurisdizionali o in altra sede a ciò deputata<sup>30</sup>.

Nonostante la Corte abbia escluso che il parlamentare possa essere considerato potere dello Stato e che quindi possa sollevare conflitto di attribuzioni con altri poteri, in particolare nelle ipotesi di insindacabilità ed immunità, tuttavia uno spiraglio rimane aperto in altre ipotesi come emerge dalla nota ordinanza n. 177/1998<sup>31</sup>, nella quale si è ipotizzata la sussistenza di situazioni in cui «siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato»<sup>32</sup>.

Particolarmente interessante in questo senso è porre l'attenzione sul ruolo delle minoranze parlamentari<sup>33</sup>, corrispondenti a frazioni delle Camere, alle quali la Costituzione conferisce il potere di attivare o interrompere determinati procedimenti: dall'art. 62, 2° co., 72, 3° co. al 94, 5° co. e 138, 2° co., Cost., ipotesi in cui si attribuiscono alle minoranze delle facoltà esercitabili in modo autonomo rispetto alle Camere, potendosi quindi configurare come poteri dello Stato<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> Come insegnava C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 1982, 1087 «probabilmente [...] la delimitazione del conflitto di poteri deve effettuarsi con l'ausilio di un criterio marginale: escludendo, cioè e in ogni caso, quei conflitti che già abbiano nell'ordinamento un proprio meccanismo di soluzione, sì da rendere superfluo il ricorso alla Corte costituzionale».

<sup>30</sup> Corte cost. ord. 14 luglio 1999, n. 359, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); Corte cost. ord. 14 aprile 2000, n. 101, in *Giur. cost.*, 2000, 2, 263 ss. con la quale l'inammissibilità dei due ricorsi presentati da Previti non è stata dichiarata per carenza del requisito soggettivo, ma piuttosto per carenza della residualità del conflitto. Secondo la Corte, per tutelarsi in ordine alla menomazione lamentata, il ricorrente avrebbe «impropriamente» utilizzato lo strumento del conflitto di attribuzioni, invece di avvalersi, «come tutti i cittadini», dei «mezzi endoprocessuali d'impugnazione degli atti asseritamente viziati, nonché di quelli diretti a provocare l'eventuale affermazione di responsabilità disciplinare, civile o penale del magistrato cui egli rimprovera il comportamento non legittimo». In dottrina A. CERRI, *CORSO DI GIUSTIZIA COSTITUZIONALE PLURALE*, Giuffrè, Milano, 2012, 412 s.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, 295 s.; E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Giappichelli, Torino, 2002, 179 s.

<sup>31</sup> Corte cost. 8 maggio 1998, in *Giur. cost.*, 1998, 1478 s. con commento di N. ZANON, «*Sfere relazionali* riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?», *ivi*, 1481 ss.

<sup>32</sup> La frammentazione del concetto di “potere”, nel condurre a configurare l’istituto quale conflitto d’organi e competenze, ha reso possibile, da un lato, ammettere conflitti interni ad uno stesso potere, dall’altro giustificare la variabile qualificazione come potere di un medesimo organo svolgente funzioni di natura non omogenea, in funzione della natura delle competenze da cui origina il conflitto. Cfr. A. CERRI, *Conflitti di attribuzione I) Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Enc. giur.*, VIII, Treccani, Roma, 1988 (Agg. 1996), 4 s.

<sup>33</sup> Senza considerare che comunque i gruppi parlamentari, di maggioranza e di minoranza, costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalle consuetudini costituzionali, dai regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi. Cfr. L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Maggioli, Rimini, 1992; G. D’ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi (Prolegomeni ad una soluzione italiana)*, Giuffrè, Milano, 1996.

<sup>34</sup> V. CASAMASSIMA, *L’opposizione in Parlamento: le esperienze britannica ed italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013, 471; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, 312 ss.; ID., *Il “caso Previti”: conflitto tra poteri dello Stato o questione “privata”?*, in R. BIN, G.

Il ruolo delle minoranze parlamentari emerge specie se si considerano i poteri quali «unità sistemiche costituite da elementi soggettivi ed oggettivi», in varia misura tributarie d'una o più funzioni fondamentali, che svolgono autonomamente in ciascuno dei cicli funzionali nei quali si esplica la loro attività, conformata in maniera tale che l'adempiervi o meno venga a concorrere o impedire la formazione della volontà dello Stato<sup>35</sup>.

Risulta quindi determinante a tal fine la considerazione dell'aspetto oggettivo del conflitto, ovvero il carattere costituzionale delle attribuzioni in questione, nella misura in cui «tutti i meccanismi decisionali ed i loro protagonisti, purché trovino in disposizioni costituzionali il loro fondamento [...], sono potenzialmente ‘coperti’ dalla garanzia del conflitto»<sup>36</sup>: non si identificano né selezionano *a priori* i soggetti della conflitto, ma si opera una verifica in concreto<sup>37</sup>, accertando i presupposti per un intervento della Corte volto a ristabilire l'equilibrio tra i poteri<sup>38</sup>.

In ordine alla determinazione dell'oggetto del conflitto viene inoltre in rilievo, accanto all'individuazione degli elementi immediatamente percepibili in quanto costitutivi di attribuzioni costituzionali, la ricerca delle relazioni rilevanti tra le disposizioni costituzionali che definiscono le predette attribuzioni e la normazione di dettaglio che declina lo svolgimento delle attribuzioni stesse. Nel caso delle minoranze parlamentari il riferimento va ai regolamenti parlamentari e alle prassi relative la cui analisi costituisce il presupposto per individuare posizioni costituzionali che possano essere difese in sede di conflitto. Da ciò consegue la considerazione per cui l'eventuale conflitto attivato dalle minoranze non si riferirebbe a qualsivoglia atto o condotta lesivo delle stesse, ma solamente a lesioni di attribuzioni direttamente riconosciute alle minoranze dalla Costituzione.

Nonostante la versatilità dell'istituto del conflitto di attribuzione non è comunque agevole prospettare una possibile estensione della sfera di legittimazione delle minoranze, così come dei singoli parlamentari sino a ritenerla comprensiva di un asserito diritto alla regolarità delle procedure parlamentari.

---

BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il “caso Previti”. Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Giappichelli, Torino 2000, 2 ss.; R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, spec. 141 ss.; in maniera più sfumata G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Cedam, Padova, 2003, 115 ss.; in senso contrario A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Giuffrè, Milano, 1992, 275 ss.

<sup>35</sup> G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Giuffrè, Milano 1985, 713 ss.

<sup>36</sup> R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., 115; G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi (Prolegomeni ad una soluzione italiana)*, cit., 51 ss.

<sup>37</sup> A. CERRI, *Brevi osservazioni sui soggetti abilitati a sollevare conflitto di attribuzione*, in *Giur. cost.*, 1971, 6, 1164 s. secondo cui non dovrebbe considerarsi la «posizione generale e permanente dell'organo nell'ambito del potere cui appartiene», quanto invece la sua posizione «in riferimento all'atto specifico od alla competenza intorno alla quale si controverte»; A. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., 143 per cui «non è l'attribuzione astratta o il riconoscimento formale, ma la situazione concreta a “creare” il potere»; e questo, «lungi da entificarsi, si costituisce e si dissolve con la situazione, nel “caso”».

<sup>38</sup> Come nota G. BRUNELLI, *Caso Previti atti I: porte aperte alla Camera ( e al Senato), porta chiusa (ma non del tutto) al Deputato*, in *Giur. cost.*, 2000, 1, 972 s. «in relazione al singolo deputato o senatore, non sembra davvero agevole predeterminare i casi di un possibile ricorso per conflitto; e altrettanto difficile sarebbe ipotizzare la proponibilità del medesimo ricorso nei soli riguardi della camera di appartenenza, magari esclusivamente quando sia in gioco un interesse costituzionale connesso alla tutela di posizioni di minoranza»; anche A. PLACANICA, *Le Assemblee parlamentari quali parti nei conflitti d'attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, II, Camera dei Deputati, Roma, 2001, 857 ss.

L'esistenza di attribuzioni costituzionali riferibili all'esercizio del mandato parlamentare, garantito dall'art. 67 Cost.<sup>39</sup>, identificabili nel potere d'iniziativa legislativa di cui all'art. 71, 1° co. e nel connesso potere d'emendamento<sup>40</sup>, e le stesse disposizioni dei regolamenti parlamentari che ne sono una declinazione, sono inidonee a conferire diritti azionabili fuori dal perimetro dell'ordinamento parlamentare. Difatti la precettività dei «diritti» derivanti dai regolamenti parlamentari è rimessa agli organi e ai rimedi interni all'ordinamento di ciascuna Assemblea, mentre solo per quelli proclamati in Costituzione sembra fondato riconoscere una tutela particolare e rafforzata, rinvenibile in istituti dell'ordinamento generale<sup>41</sup>. Ciò è vero specie nel caso in cui il sacrificio del diritto provenga da determinazioni assunte dagli organi parlamentari<sup>42</sup>.

#### **4. L'ultima fortezza: i regolamenti parlamentari**

Come si evince dall'ordinanza in commento, il livello di politicità del conflitto emerge talmente evidente ed esasperato che inevitabilmente i giudici sono stati indotti ad invocare lo scudo dell'insindacabilità degli *interna corporis acta* per dichiarare il ricorso inammissibile.

In primo luogo si è definito il contenuto della menomazione lamentata individuandolo nelle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari – come disciplinati da norme e prassi regolamentari – che scandiscono e regolano i “momenti” del procedimento di formazione delle leggi. Si è quindi sussunta la fattispecie entro le direttive della consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui a ciascuna Camera è riconosciuta e riservata, «in tutto ciò che non sia direttamente ed

---

<sup>39</sup> R. MORETTI, *Art. 67*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, 409; pur con la precisazione di N. ZANON, *Conclusioni*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il “caso Previti”. Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, cit., 239, che «la “qualità rappresentativa” che l'articolo 67 Cost. attribuisce ad ogni singolo membro del Parlamento, e che potrebbe essere difesa in sede di conflitto, non può che sostanzarsi in precise attribuzioni e competenze, contenute in norme di rango costituzionale e di Regolamento parlamentare, che rientrino con certezza nella funzione parlamentare *tipica*».

<sup>40</sup> A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. soc.*, 1988, 2, 203 ss.

<sup>41</sup> A. RUGGERI, *Cedevolezza, autonomia regolamentare e composizione delle fonti in sistema*, in *Quad. cost.*, 2007, 1, 147 ss.

<sup>42</sup> Così G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*. Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999, Giappichelli, Torino, 2000, 197 secondo cui «si potrà quindi ipotizzare, con Mortati, un conflitto sorto per violazione dell'art. 64, sulla maggioranza qualificata necessaria per l'approvazione dei regolamenti parlamentari (e quindi per un vizio formale del regolamento parlamentare). Così come si potrà pensare, per fare soltanto alcuni esempi, all'impugnazione di una legge delegante, di una legge elettorale o di una legge costituzionale approvata in commissione deliberante, o di una legge, approvata nella stessa sede, per la quale la minoranza (un decimo dei componenti della camera o un quinto della Commissione) aveva richiesto – inutilmente – la rimessione all'Assemblea ex art. 72, 3° co., Cost. In tutti questi casi, è forse più realistico pensare ad un conflitto che investe l'atto legislativo viziato *in procedendo* piuttosto che ad un conflitto sollevato, nell'ambito della procedura parlamentare, su singole decisioni (ad esempio, del Presidente dell'Assemblea o della Commissione) che si rivelino lesive della posizione costituzionale della minoranza. Ciò perché la minoranza stessa potrebbe cercare di raggiungere una composizione del contrasto sul piano politico, oppure potrebbe affidarsi alla possibilità che sia il Capo dello Stato, in sede di promulgazione, a rilevare l'eventuale vizio di forma, rinviando la legge alle Camere».

espressamente già disciplinato dalla Costituzione»<sup>43</sup>, la potestà di disciplinare tramite il proprio Regolamento il procedimento legislativo. Sicchè solo entro questi limiti, le vicende e i rapporti attinenti alla disciplina del procedimento legislativo «ineriscono alle funzioni primarie delle Camere»<sup>44</sup> e sono, per ciò stesso, coperte dall'autonomia che a queste compete e che si estrinseca non solo nella determinazione di cosa approvare, ma anche nella determinazione di quando approvare.

Emerge anche in questo caso l'annosa *quaestio* della sindacabilità dei regolamenti parlamentari<sup>45</sup>, che la Corte costituzionale aveva escluso, come è noto, dal novero degli atti in relazione ai quali può essere proposto conflitto di attribuzione<sup>46</sup>, il cui oggetto comunque non sarebbe la disposizione regolamentare, bensì l'atto di essa applicativo, configurantesi come causa immediata e diretta della lesione attuale lamentata dal ricorrente.

I regolamenti parlamentari non rientrano espressamente tra le fonti-atto, previste dall'art. 134 Cost., che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso alla Corte, nella misura in cui, nel sistema delle fonti, il regolamento parlamentare è indicato all'art. 64 come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale pertanto neppure questa è abilitata ad intervenire.

Si tratta di una prospettiva coerente con le argomentazioni che la giurisprudenza costituzionale dedica all'indipendenza delle Camere, alla quale – nella sfera delineata dagli artt. 64 e 72 Cost. – consegue l'insindacabilità di tutte le manifestazioni di volontà delle Assemblee, tanto normative quanto interpretative e applicative, sottraendole al controllo di qualsivoglia organo esterno.

È ben noto che l'insindacabilità del procedimento legislativo non trova più riconoscimento nella ormai vetusta dottrina degli *interna corporis*, già consunta ai tempi dello Stato liberale, ma richiamandosi alla ricostruzione della reciproca autonomia degli organi costituzionali, riservatari ciascuno di una quota di attribuzioni proprie, la Corte, nella sentenza n. 129/1981<sup>47</sup>, ha sancito l'inammissibilità del controllo della Corte dei Conti sui bilanci delle Camere e della Presidenza della Repubblica. Qualificando tale assetto come consuetudine costituzionale, nella predetta

<sup>43</sup> Corte cost. 29 marzo 1984, n. 78, in *Foro it.*, 1984, I, 1151. Ne consegue che sussiste un margine piuttosto ampio all'interpretazione ed attuazione del pensiero del costituente in materia e che l'interpretazione ed attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera. Ciò significa che, relativamente alla disciplina del procedimento legislativo, i regolamenti di ogni Camera in quanto diretto svolgimento della Costituzione, sono esercizio di una competenza sottratta alla stessa legge ordinaria. In dottrina G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986, 293 ss.

<sup>44</sup> Corte cost. 9 maggio 2014, n. 120, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>45</sup> Si vedano S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 1, 256 ss.; S. PRISCO, *Sui regolamenti parlamentari come "atti aventi forza di legge"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 2, 406 ss.; in relazione alla sentenza 23 maggio 1985, n. 154, in *Foro it.*, 1985, I, 2173, S.M. CICCONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, 1, 1411 ss.; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale*, ivi, 1774 ss.; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 3, 424 ss.; G. DE LEO, *Insindacabilità dei regolamenti parlamentari da parte della Corte costituzionale*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1989, 2, 17 ss.; S.M. CICCONETTI, *La Corte costituzionale ribadisce la insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1993, 6, 3662 ss.

<sup>46</sup> Ciò in forza di una interpretazione estensiva delle argomentazioni di ordine sistematico formulate dalla corte costituzionale nella sentenza Corte cost. n. 154/1985, *cit.*, §. 5.1. che, ponendo «al centro del sistema» il Parlamento quale «istituto caratterizzante l'ordinamento», delineava «una indipendenza guarentigiatrice nei confronti di qualsiasi altro potere», precludendo quindi «ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost.».

<sup>47</sup> Corte cost. 10 luglio 1981, n. 129, in *Giur. cost.*, 1981, I, 1287, §. 4.

sentenza, la stessa Corte sostiene che le assemblee parlamentari sono collocate «a livello di sovranità», ovvero sono organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, derivandone la legittimità in loro favore di deroghe alla giurisdizione.

Sulla stessa linea la Corte ha inteso rafforzare il valore costituzionale dei regolamenti parlamentari interpretando l'art. 64 Cost. – nelle sentenze n. 78/1984 e n. 154/1985<sup>48</sup> – come espressione non solo dell'autonomia ma anche del ruolo centrale assunto dai partiti rispetto a tutte le regole del procedimento parlamentare.

Come è stato autorevolmente sottolineato, in particolare la prima di queste sentenze, nel riferire ai regolamenti parlamentari la potestà di “interpretazione autentica” della Costituzione, ha dato avallo «alla pretesa avanzata dai partiti, quali autori della Carta repubblicana, di conservare un residuo potere sovrano o costituente con riguardo alle norme costituzionali che “si dirigono” alla loro attività all'interno delle istituzioni»<sup>49</sup>.

Nella sentenza del 1985, la Corte costituzionale, obliterata ogni considerazione sui regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti, ne ha argomentato la sottrazione al giudizio di costituzionalità in ragione dell'essere gli stessi espressione dell'autonomia costituzionale di ciascuna Camera, cui esclusivamente spetta deliberarne, abrogarne e modificarne il contenuto<sup>50</sup>.

Entro questo percorso si situa anche la sentenza n. 391/1995<sup>51</sup>, che, con riferimento al caso dei maxi-emendamenti, ha ricondotto il procedimento di conversione dei decreti legge, oggetto del voto di fiducia, ai procedimenti speciali non contemplati dalla Costituzione, ma disciplinati in sede regolamentare in virtù del rinvio legittimante contenuto nell'art. 72 Cost, con l'effetto di sottrarre al sindacato una parte significativa delle violazioni inerenti *l'iter legis*<sup>52</sup>. Così come vi si situa anche la sentenza n. 379/1996<sup>53</sup> secondo cui le violazioni di mere norme regolamentari e della prassi parlamentare (in specie la condotta dei cd. “pianisti”) debbono trovare all'interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti.

Volendo sintetizzare i cardini che connotano la statuto dei regolamenti parlamentari si può notare come esso si connoti per una concatenazione di limiti volti a tutelare l'autonomia delle

<sup>48</sup> Corte cost. 29 marzo 1984, n. 78, in *Foro it.*, 1984, 1151; Corte cost. n. 154/1985, *cit.* in considerata come il finale di partita in ordine alla sindacabilità dei Regolamenti parlamentari su cui G.G. FLORIDIA, “*Finale di partita*”, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 2, 270 ss.

<sup>49</sup> M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico*. Atti del XXV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Parma, 29-30 ottobre 2010, Jovene, Napoli, 2012, 5 s. laddove rammenta come la Corte costituzionale abbia riconosciuto – fin dalla sentenza 3 marzo 1959, n. 9, in *Giur. cost.*, 1959, 622 – che per l'interpretazione del Regolamento parlamentare sia «da ritenersi decisivo l'apprezzamento della Camera».

<sup>50</sup> Il che di per sé non esclude che possa essere assoggettata a giudizio un'interpretazione di norme regolamentari limitatamente agli effetti che si lamentano lesivi delle attribuzioni costituzionali di altro potere dello Stato, con la conseguenza che, accertata la lesione, la Corte potrebbe annullare non già la norma regolamentare, bensì l'atto illegittimo adottato in applicazione di questa.

<sup>51</sup> Corte cost. n. 391/1995, *cit.*

<sup>52</sup> R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, FrancoAngeli, Milano, 2015, 284 sottolinea come sulla base di tale indirizzo della Corte «la parametricità dei Regolamenti si svilupperebbe “a senso unico”, dal momento che il rispetto del diritto parlamentare può essere assunto ad indicatore dell'osservanza della norma costituzionale, mentre al contrario non si ritiene censurabile la violazione del Regolamento».

<sup>53</sup> Corte cost. 2 novembre 1996, n. 379, in *Giur. cost.*, 1996, 4, 3439 su cui M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti: la delega del voto in Parlamento e la rinascita degli “interna corporis”*, *ivi*, 3460 ss.

Assemblee, realizzantesi attraverso una riserva in capo a queste ultime in ordine all'applicazione ed interpretazione dei regolamenti (sent. n. 9/1959; sent. n. 78/1984), attraverso la prevalenza di prassi o decisioni *ad hoc* (sent. n. 379/1996) ed infine escludendo i regolamenti dal sindacato di costituzionalità tanto come oggetto (sent. n. 154/1985), quanto come parametro del giudizio incidentale (sent. n. 78/1984) con l'effetto di accentuarne la dimensione “interna” all'ordinamento parlamentare.

In questo quadro si inserisce a chiusura la sentenza n. 120/2014<sup>54</sup> che, pur confermando la consolidata giurisprudenza in materia di insindacabilità dei regolamenti parlamentari in sede di giudizio di legittimità costituzionale, si segnala per alcuni profili di forte discontinuità.

La sentenza n. 120/2014 assumere il complesso dei precedenti della Corte in materia, facendoli propri, specie in due significativi passaggi, da un lato, laddove afferma, dal punto di vista formale, che «la ragion d'essere attuale e di diritto positivo dell'insindacabilità» dei Regolamenti parlamentari va rintracciata nella loro esclusione dal catalogo di cui all'art. 134 Cost., dall'altro, sul piano sostanziale, ove rileva che «adesso, come allora, la *ratio* dell'insindacabilità dei Regolamenti parlamentari è costituita – sul piano sistematico – dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere»<sup>55</sup>. Tuttavia, pur senza operare un deciso e radicale *revirement*, la citata sentenza contiene delle significative aperture funzionali al definitivo superamento della completa e totale insindacabilità degli *interna corporis*, così come dei Regolamenti parlamentari.

La riserva regolamentare viene in tal senso circoscritta alle «vicende e rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere», laddove, al di fuori dei confini indicati, la competenza del Parlamento a normare nelle forme previste dall'art. 64 Cost. «è questione controversa», che spetta alla Corte costituzionale risolvere in quanto garante del rispetto dei diritti fondamentali. La risoluzione di tali questioni, non essendo praticabile la via del giudizio incidentale, passa attraverso il conflitto di attribuzione nella misura in cui «il confine tra i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) è posto sotto la tutela di questa Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro» (sent. n. 379/1996).

Il conflitto di attribuzione diviene dunque lo strumento attraverso cui svolgere forme incisive di sindacato sulle procedure parlamentari, e dunque, seppure indirettamente, sulla disciplina posta dai regolamenti, con la finalità ultima di ristabilire «il confine [...] tra poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto».

In questa prospettiva, in particolare con riferimento al profilo oggettivo del conflitto, la sentenza del 2014 sembra preludere all'emersione di una giurisprudenza sull’“inerenza” delle violazioni delle norme regolamentari alla sfera di altri poteri o a diritti inviolabili di terzi, nella misura in cui «l'indipendenza delle Camere non può compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili». Si tratterà di verificare come, in concreto, la Corte ricostruirà questo peculiare *nesso* per addivenire – alla luce anche dell'esperienza maturata in materia di

<sup>54</sup> Corte cost. n. 120/2014, *cit.*, su cui A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronuncia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 10 maggio 2014; A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi.it*, 14 maggio 2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, *ivi*, 14 maggio 2014; R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista Aic*, 2014, 1, 3 ss.

<sup>55</sup> Corte cost. n. 120/2014, *cit.*, cons. in diritto §. 4.2.

insindacabilità delle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni – ad una restrizione delle prerogative costituzionali delle Camere, per come attualmente interpretate.

Se dunque in precedenza lo schermo rappresentato dall'autonomia delle Camere sembrava impenetrabile, oggi la Corte può a buon diritto rivendicare il compito che per definizione le spetta, e del quale ha già mostrato di essere consapevole, imponendo il rispetto delle norme costituzionali sui procedimenti delle Camere come necessaria conseguenza del rispetto dei diritti inviolabili<sup>56</sup>.

A prima vista non pare tuttavia che la Corte abbia inteso, nell'ordinanza qui commentata, fare un uso virtuoso delle potenzialità insite nella sentenza n. 120/2014, in quanto, dopo aver sottolineato che «le vicende e i rapporti attinenti alla disciplina del procedimento legislativo ineriscono alle funzioni primarie delle Camere [e quindi] sono coperte dall'autonomia che a queste compete», ne ha dedotto che le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari, integranti esclusivamente lesioni di norme del Regolamento del Senato e della prassi parlamentare, siano inidonee ad integrare i parametri costituzionali invocati. Per questa via non emerge, dunque, la rilevanza della lesione dell'interesse ad una corretta dinamica procedimentale che potrebbe ritenersi atta a fondare l'ammissibilità di un conflitto instaurato a seguito della delibera di approvazione di un testo di legge, permanendo la questione circoscritta entro il circuito parlamentare, i suoi “giudici” e la sue regole.

Tale esito, nel contesto del conflitto di attribuzione, potrebbe rappresentare – come già evidenziato – anche una conseguenza della mancata estensione della legittimazione soggettiva anche alle minoranze o ai rispettivi gruppi parlamentari, il cui statuto è ancora incerto<sup>57</sup>.

Declinando, sinteticamente, il discorso con riferimento ai vizi del procedimento parlamentare connessi a violazioni o deroghe al regolamento<sup>58</sup>, si può rammentare come già nella sentenza n. 32/1962<sup>59</sup> era stata dichiarata l'illegittimità della proroga di una legge di delega approvata in Commissione anziché in Assemblea<sup>60</sup>.

Tale precedente tuttavia torna soltanto nella sentenza n. 295/1984, ove peraltro la censura accolta assorbe molti altri vizi, riguardanti in particolare la salvaguardia delle specifiche competenze spettanti al Parlamento con riguardo ad accordi internazionali versanti in materie che l'organo legislativo «ha espressamente attratto alla propria sfera».

Prevalente appare invece l'indirizzo restrittivo adottato dalla Corte circa il controllo sui vizi *in procedendo* delle leggi, indirizzo che è stato successivamente ribadito con la sentenza n. 262/1998, nella quale si legge che le norme sul procedimento legislativo contenute nell'art. 72 Cost. richiedono «soltanto che il progetto sia approvato “articolo per articolo e con votazione finale” da ciascuna delle due Camere, ovviamente nel medesimo testo; mentre altri errori o eventuali violazioni di norme regolamentari, che possano verificarsi nel procedimento, sfuggono al sindacato di questa Corte sulla legittimità costituzionale della legge regolarmente promulgata e pubblicata»<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione e degli atti legislativi*, in *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico*. Atti del XXV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Parma, 29-30 ottobre 2010, cit., 7.

<sup>57</sup> C. SBAILÒ, *Democrazia bipolare e statuto dell'opposizione: un quadro ancora incerto*, in *Forum Quad. cost.*, 23 marzo 2009, 3 s.

<sup>58</sup> P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, Giappichelli, Torino, 2002, 450 ss.

<sup>59</sup> Corte cost. 10 aprile 1962, n. 32, in *Giur. cost.*, 1962, 248.

<sup>60</sup> Tuttavia in senso contrario la sentenza 23 dicembre 1963, n. 168, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) che con riguardo alla legge istitutiva del C.S.M. ha svuotato di significato la categoria dei “disegni in materia costituzionale” *ex art. 72, 4° co.*, rispetto alle proposte di legge costituzionale e di revisione costituzionale *ex art. 138 Cost.*

<sup>61</sup> Corte cost. 1 giugno 1998, n. 262, in *Guida dir.*, 1998, 29, 58.

Ne emerge la dichiarata volontà della Corte di rispettare l'autonomia del Parlamento, intesa come spazio di libertà della politica dalle regole giuridiche, il che tende a conservare quelle condizioni che assicurano l'efficacia integrante e legittimante del procedimento legislativo nel sistema democratico. Proprio per questo l'esigenza di non invalidare interi corpi legislativi a causa di irregolarità formali, dovrebbe spingere la Corte ad una valutazione prudente considerando, in particolare, se l'approvazione in un unico articolo di disposizioni disparate, la carenza dell'esame in Commissione o ancora la pretermissione di emendamenti, abbiano causato una violazione dei diritti fondamentali o delle disposizioni ordinanti il sistema delle procedure parlamentari<sup>62</sup>.

Alla luce di quanto esposto, non sembrerebbe che al momento si possa rilevare un orientamento consolidato della Corte in ordine a una nuova considerazione del vizio *in procedendo*, all'interno della quale possano rientrarvi anche le autonome violazioni dei regolamenti parlamentari in quanto parametro nel conflitto, tuttavia l'evoluzione dei casi e della giurisprudenza non potrà consentire alla Corte di sottrarsi ancora a lungo dall'affrontare le *political questions* inerenti le procedure parlamentari. Proprio per tale motivo si è tentato di rintracciare induttivamente quelle regolarità che possano avere prospettive di stabilità e che eventualmente travalichino i contingenti equilibri del quadro politico-istituzionale, auspicando l'uso, da parte della Corte, di tutti gli strumenti posti a disposizione dall'ordinamento e delle potenzialità interpretative offerte del dettato costituzionale al fine di superare l'attuale «crisi della legge» quale strumento di decisione politica.

## 5. In attesa della riforma

In attesa delle scelte che avverranno intorno alla riforma costituzionale, l'ordinanza in commento<sup>63</sup> ci offre l'occasione per vagliare sinteticamente i possibili percorsi di espansione del vizio in procedendo e della sua sindacabilità a fronte della ramificazione del procedimento legislativo, come proposta nel testo della riforma.

Come è noto, l'art. 70 Cost., come riscritto dalla legge di revisione costituzionale, identifica diversi procedimenti di approvazione delle leggi<sup>64</sup>: in particolare i quattro procedimenti di base vengono declinati in altrettanti varianti ed alternative.

<sup>62</sup> M. MAGRINI, *La programmazione dei lavori d'Assemblea: una lettura critica*, in *Quad. cost.*, 2005, 4, 780 s.; C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, *ivi*, 799 s.

<sup>63</sup> Vi è chi, come il Prof. Pugliotto, ha letto nell'ordinanza una sorta di sottotesto indirizzato alla politica, volto ad indicare l'annuncio di un orientamento astensionista della Corte rispetto ad uno degli aspetti più controversi della riforma, ovvero la programmatica frammentazione del procedimento legislativo.

<sup>64</sup> Un'analisi dei diversi procedimenti prefigurati dagli artt. 70 e 72 Cost., come modificati dalla legge di revisione costituzionale – nonché delle ulteriori varianti procedurali relative ai progetti di legge di iniziativa popolare, alla “attivazione” da parte del Senato *ex art.* 71, 2° co., Cost., etc. – è proposta da E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, 1, 203 s.; G. PICCIRILLI, *L’“oggetto proprio” delle leggi *ex art.* 70, primo comma, Cost. Primi appunti sul potenziale sviluppo del contenzioso costituzionale sui vizi formali*, relazione al Seminario sul tema *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, 23 ottobre 2015, in *Rivista telematica dell'Associazione “Gruppo di Pisa”*, 2015, 1 ss.; M. CAVINO, *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi*, *ibidem*; S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *Rivista Aic*, 2016, 1, 1 ss.; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, *ivi*, 2016, 1, 1 ss.; T. GUARNIER, *Le leggi “a prevalenza Camera” nel disegno di revisione costituzionale. Alcune sintetiche considerazioni*, in *Federalismi.it*, 2016, 2, 2 ss.

Non è questa la sede per cercare di costruire classificazioni o per entrare nei dettagli della revisione dell'*iter* legislativo, potendosi sottolineare l'impressione che il legislatore costituzionale abbia voluto disegnare una sorta di procedimento “tolemaico” che vede in una posizione centrale la Camera dei Deputati, sede della rappresentanza popolare, intorno a cui ruota il Senato delle Autonomie, compiendo – attraverso i vari procedimenti – un complicato moto di rivoluzione volto a descrivere orbite differenziate a seconda della natura bicamerale o monocamerale delle leggi da approvare.

La stessa scelta, iscritta nel novellato art. 70, 6° co., della legge costituzionale, di attribuire ai Presidenti delle Camere la decisione, d'intesa tra loro, sulle eventuali questioni di competenza, riguardo l'individuazione del procedimento da adottare per ciascun disegno di legge, lascia un ampio margine di discrezionalità nelle determinazioni *in procedendo*, dipendente anche da fattori attinenti all'autorevolezza dei vertici delle Assemblee<sup>65</sup>.

Connessa, o meglio presupposta, a tali considerazioni è la previsione innovativa di un “oggetto proprio” per le leggi bicamerali che valorizza il ruolo “decidente” dei Presidenti di Assemblea i quali saranno tenuti a divenire garanti dell'attuazione delle indicazioni costituzionali relative al procedimento di formazione delle leggi, facendo un uso rigoroso dei loro poteri in materia di valutazioni di ammissibilità degli emendamenti<sup>66</sup>.

Anche per questo, la complessità determinata dalle innovazioni della riforma potrebbe prefigurare una moltiplicazione dei casi in cui si renderà necessario un controllo di costituzionalità. Ciò potrebbe portare ad una “estensione” a queste fattispecie di vizio formale<sup>67</sup> dell'esperienza maturata sull'esame di omogeneità degli emendamenti inseriti nel corso della conversione dei decreti legge, nella misura in cui esso rappresenta l'unico esempio di specializzazione del procedimento legislativo, delineando un *iter* specifico (costituzionalmente rilevante) distinto dall'esperienza tradizionale di piena fungibilità tra i procedimenti di decisione legislativa parlamentare.

In tale prospettiva si potrebbe porre un parallelo tra l'esperienza indicata e la situazione di una disposizione intrusa nell'ambito di un procedimento legislativo “specializzato”, in quanto ciascuno di essi (sia quello bicamerale che quello monocamerale) si connotano per caratteri propri posti a presidio di esigenze diverse e costituzionalmente tutelate (il pieno coinvolgimento del Senato, da un lato, la necessaria prevalenza della Camera di rappresentanza popolare, dall'altro).

Nel sindacare i vizi del procedimento legislativo di conversione del decreto legge, la Corte costituzionale ha escluso la possibilità di inserire nella legge di conversione «emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario», come imposto dall'art. 77, 2° co., Cost., e la

<sup>65</sup> Sul punto M. CAVINO, *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi*, *cit.*, 5 s. Questa scelta potrebbe peraltro condurre al duplice effetto di aprire all'intervento della Corte costituzionale al fine di sindacare la violazione delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, non certo sanabile dall'intesa tra i due Presidenti e, al contempo, residuando la possibilità del sindacato in sede di conflitto di attribuzioni, sollevato da una Camera contro l'altra, nel caso di mancata intesa tra i due Presidenti. In senso contrario, ovvero sull'effetto sanante dell'intesa tra i Presidenti cfr. M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in *Oss. fon.*, 2015, 1, 2 s.

<sup>66</sup> Compito arduo soprattutto per la definizione e delimitazione dell’ “oggetto proprio” se non altro perché raramente le leggi si riferiscono ad un oggetto preciso, soprattutto quando riguardino politiche pubbliche complesse, coinvolgenti più interessi e più ambiti di competenza. Su cui G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, *cit.*, 6.

<sup>67</sup> Non si può non rilevare come la qualificazione di un tale vizio sia comunque discutibile presentando un evidente intreccio tra profili formali e profili contenutistici.

cui violazione viene a configurare «un uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge il decreto legge». Il Parlamento può dunque procedere ad introdurre emendamenti al decreto legge, senza tuttavia determinare l'effetto di mutarne l'oggetto o le finalità, in quanto «ciò che esorbita [...] dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, 2° co., Cost., è l'alterazione della omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario»<sup>68</sup>.

La revisione del nesso di interrelazione funzionale tra decreto legge e legge di conversione verrebbe infatti a determinare un vizio procedurale incidente sulle disposizioni eterogenee a cui è stato dato ingresso tramite quest'ultima fonte, che «come ogni altro vizio della legge spetta solo a[lla] Corte accertare»<sup>69</sup>.

La censura accolta dalla Corte attiene pertanto ad un profilo di democrazia procedurale, riflettendosi sugli equilibri istituzionali sottesi alla decretazione d'urgenza, compromessi dall'uso improprio del decreto-legge così come dall'abuso del procedimento di conversione.

Una condizione analoga si potrebbe realizzare nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi bicamerali, laddove il concetto di “oggetto proprio” sembra presupporre una finalizzazione univoca di ciascun atto legislativo approvato in seno al procedimento bicamerale. Tale finalizzazione dovrebbe quindi condurre a una sostanziale omogeneità del singolo provvedimento legislativo, volto non solo a contenere esclusivamente disposizioni relative alle materie bicamerali, ma a limitarsi a disciplinare una sola materia o materie strettamente affini.

L'intervento della Corte si renderebbe indispensabile – a garanzia della procedura come forma della sostanza degli equilibri istituzionali – per evitare che, attraverso l'inclusione di una pluralità di oggetti, le leggi bicamerali, magari attraverso anche l'apporto di emendamenti, vengano a trasformarsi in leggi *omnibus*, violando di fatto la bipartizione tra leggi bicamerali e monocamerali.

Concludendo, quella delineata nella riforma è una strada scivolosa che potrebbe determinare una nuova stagione di contenziosi costituzionali<sup>70</sup>, laddove, anche volendo immaginare un approccio assolutamente “minimalista” da parte della Corte costituzionale rispetto alle violazioni procedurali, tale da salvaguardare l'ampia autonomia parlamentare nella gestione del procedimento legislativo, comunque – in astratto – le fonti di possibile violazione risultano moltiplicate e non eludibili se si vogliono salvaguardare determinate garanzie e l'integrità delle istituzioni parlamentari.

In controtendenza, dall'ordinanza in commento sembrerebbe che la Corte abbia già indicato la strada, riservando la risoluzione delle controversie inerenti violazioni di mere norme regolamentari

<sup>68</sup> Corte cost. 16 febbraio 2012, n. 22, in *Rass. parl.*, 2012, 365. In dottrina N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in G. D'ELIA, G. TIBERI, M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di A. Concaro*, Giuffrè, Milano, 2012, 419 ss.; A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale “chiude il cerchio”*, in *Quad. cost.*, 2012, 2, 395 ss.; C. DOMENICALI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona “l'abuso dei mezzi di conversione”*, ivi, 398 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni “eccentriche” introdotte in sede di conversione*, in *Rass. parl.*, 2011, 1, 91 ss.

<sup>69</sup> Corte cost. 25 febbraio 2014, n. 32, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>70</sup> Così E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., 240 secondo cui «difficoltà o incertezze nella delimitazione dei confini tra i diversi procedimenti legislativi possono tradursi in contenzioso costituzionale [...]. In primo luogo con riguardo alla previsione che rimette all'intesa tra i Presidenti delle Camere l'individuazione del procedimento da adottare: in questo caso, infatti, e come si è detto, non si chiarisce quali conseguenze si producano allorché l'intesa non venga raggiunta; ma anche l'ipotesi in cui l'intesa sia raggiunta non sembra in grado di escludere un eventuale ricorso di qualche Regione alla Corte costituzionale sulla legge approvata – in ipotesi – in violazione delle disposizioni costituzionali relative al procedimento legislativo».

e della prassi parlamentare alle Camere stesse che – per affrontarle – potranno quindi azionare gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti.