

20 FEBBRAIO 2019

La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato.

(Osservazioni a margine di Corte cost., ord. n. 17 dell'8 febbraio 2019)

di Renzo Dickmann

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati



# La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato.\*

(Osservazioni a margine di Corte cost., ord. n. 17 dell'8 febbraio 2019)

## di Renzo Dickmann

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati\*\*

1. Dopo un serrato e convulso *iter* parlamentare del disegno di legge di bilancio 2019-2021 presso il Senato<sup>1</sup>, conclusosi presso quel ramo con un voto di fiducia all'esito di un esame svoltosi in tempi oltremodo ridotti<sup>2</sup>, il rappresentante del maggiore gruppo di opposizione presso quel ramo in nome del gruppo e 37 senatori componenti tale gruppo hanno sollevato un conflitto di attribuzione contro il Governo ed alcuni organi del Senato, chiedendo che la Corte costituzionale dichiarasse<sup>3</sup>:

- a) che non spettava al Governo adottare una sostanziale nuova manovra finanziaria nel corso della lettura presso il Senato del disegno di legge di bilancio 2019-2021, già approvato in prima lettura alla Camera, sotto forma di maxiemendamento e senza rispettare le scadenze previste dalla legislazione vigente, in attuazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 72, quarto comma, Cost.;
- b) che non spettava al presidente della Commissione Bilancio del Senato, alla Conferenza dei presidenti dei gruppi del Senato ed al Presidente del Senato “organizzare e condurre i lavori dell’Assemblea omettendo di riservare all’esame e alla approvazione del disegno di legge di bilancio il tempo ragionevolmente sufficiente ad acquisire adeguata conoscenza dei contenuti normativi da sottoporre al voto”, in considerazione delle notevoli dimensioni del maxiemendamento e dei numerosi profili di novità rispetto al testo giunto dalla Camera, nonché

---

\* Articolo richiesto dalla Direzione.

\*\* *Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l’Istituzione di appartenenza.*

<sup>1</sup> Legge 30 dicembre 2018, n. 145. Il relativo disegno di legge è stato presentato inizialmente alla Camera (AC 1334, XVIII), quindi modificato dal Senato (AS 981, XVIII) e definitivamente approvato dalla Camera in seconda lettura (AC 1334-B, XVIII), sulla base di voti di fiducia; l'*iter* può essere ricostruito accedendo alle schede dei progetti di legge presso i siti *internet* di Camera e Senato.

<sup>2</sup> La ricostruzione delle fasi dell’esame in Commissione Bilancio e in Assemblea del Senato sono dettagliate nelle considerazioni in fatto e nei punti 3 e 5 in diritto del ricorso, consultabile nella Rivista *ConsultaOnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), sezione “Cronache dalla Corte”, nonché in *federalismi.it*, n. 3/2019, unitamente alla nota integrativa successivamente depositata dai ricorrenti. Si ricorda che alla Camera in prima e seconda lettura ed al Senato l’art. 1 del disegno di legge di bilancio è stato approvato con voti di fiducia.

<sup>3</sup> Si vedano le richieste conclusive del ricorso, sopra riportate in parafrasi se non virgolettate. Una sintesi è al punto 1 in diritto dell’ord. n. 17 del 2019.

- a causa dei tempi di esame rivelatisi oltremodo ristretti e quindi insufficienti a conoscerne e discuterne i contenuti, con violazione dell'art. 72, primo comma, Cost.;
- c) che non spettava al Presidente del Senato porre in votazione il disegno di legge di bilancio, come risultante dall'approvazione del maxiemendamento, contenente una sostanziale nuova manovra finanziaria, in mancanza di illustrazione da parte del Governo dei relativi contenuti e della conseguente impossibilità dell'Assemblea di discuterli ed eventualmente votarli, con assunta violazione dell'art. 72, primo comma, Cost.;
  - d) che non spettava all'Assemblea del Senato approvare il disegno di legge di bilancio senza che fosse stato garantito un consapevole esame sia in commissione sia in Assemblea *ex art. 72*, primo comma, Cost., inclusivo della possibilità di conoscere ed emendare il testo e di esprimersi al riguardo;
  - e) che non spettava al Presidente del Senato trasmettere al Presidente della Camera il disegno di legge approvato dall'Assemblea in ragione delle motivazioni sopra descritte.

**2.** I senatori ricorrenti hanno prospettato plurimi titoli per sostenere la legittimazione propria e del gruppo di appartenenza al conflitto di attribuzioni.

**2.1.** *In primis* i ricorrenti hanno assunto che la propria legittimazione al conflitto discenderebbe dalla relativa qualità numerica di “minoranza-opposizione”. In quanto qualificata allo svolgimento di un ruolo costituzionale, “la minoranza presso una Assemblea parlamentare” è stata ritenuta dai ricorrenti potere dello Stato rispetto al potere-Governo sia da solo sia in quanto collegato alla maggioranza parlamentare che lo sostiene, da considerarsi a sua volta “potere” verso il quale la minoranza si pone di relazione di “equilibrio/contrapposizione”<sup>4</sup>. La categorizzazione di una minoranza numerica di parlamentari quale opposizione-potere è stata fatta discendere dai ricorrenti *in generale* sulla base della ricognizione in Costituzione di due “modelli” di minoranze parlamentari consistenti in un decimo dei componenti di ciascuna Camera che rilevano quale potere costituzionale: il decimo di componenti di ciascuna Camera che può proporre una mozione di sfiducia al Governo *ex art. 94*, quinto comma, Cost. - in particolare quest'ultima disposizione legittimerebbe al conflitto i ricorrenti in quanto “minoranza oppositiva qualificata”<sup>5</sup> - e il decimo dei componenti che in una Camera, ai sensi dell'art. 72, terzo comma, Cost., può determinare la rimessione in Assemblea di progetti assegnati a commissioni in sede legislativa. Si

---

<sup>4</sup> Ricorso, spec. p. 7.

<sup>5</sup> Ricorso, spec. p. 10.

ricorda che la Costituzione ricorda un'altra "minoranza-potere", il quinto di componenti di ciascuna Camera che può attivare il procedimento referendario costituzionale *ex art.* 138, secondo comma, Cost. Nell'economia della lettura dei ricorrenti rileva un ulteriore argomento: la gestione del rapporto maggioranza-Governo in occasione della posizione della questione di fiducia non potrebbe compromettere lo svolgimento del processo legislativo secondo le forme essenziali di cui all'art. 72 Cost., in quanto tali forme devono essere declinate anche sostanzialmente, in omaggio al principio di leale collaborazione, al fine di consentire l'effettivo svolgimento del ruolo dei parlamentari, che non è garantito quando il procedimento si svolga solo formalmente, al fine di consentire il mero esaurimento delle fasi del procedimento di cui all'art. 72 Cost. come meri requisiti di legittimità formale della legge finale.

In tal senso i ricorrenti hanno sostenuto che alle opposizioni spetterebbero ruoli sostanziali di controllo e garanzia diversi dal ruolo di partecipazione alle decisioni di governo proprio della maggioranza-Governo, sicché le opposizioni avrebbero una propria originale legittimazione quale potere dello Stato, che sarebbe lesa nel caso in cui fosse loro precluso il potere di partecipare effettivamente al processo legislativo, legittimandole pertanto ad un conflitto per menomazione<sup>6</sup>.

**2.2.** I ricorrenti hanno ritenuto la propria legittimazione al conflitto anche *uti singuli*, in quanto ciascun parlamentare, rappresentante della Nazione *ex art.* 67 Cost., deve intendersi portatore di correlate attribuzioni, quali la presentazione di progetti di legge ed emendamenti (art. 71, primo comma, Cost.) ed il diritto alla partecipazione effettiva e *cognita causa* all'esame dei progetti di legge in commissione e in Assemblea (art. 72 Cost.)<sup>7</sup>.

**2.3.** I ricorrenti hanno inoltre affermato la propria legittimazione al conflitto *a fortiori* in qualità di gruppo parlamentare, in quanto "istituzione stabile e necessaria in seno alle Camere e dotata, all'interno di queste, di prerogative direttamente incidenti sullo svolgimento del procedimento legislativo" a garanzia del "principio pluralistico", e che nel caso del ricorso in esame riunisce oltretutto un numero di parlamentari sufficiente a presentare una mozione di sfiducia<sup>8</sup>.

**2.4.** La lesione dell'attribuzione di "opposizione" vantata dai ricorrenti sarebbe stata altresì aggravata dal voto con fiducia posta sull'approvazione di un maxiemendamento, considerata una soluzione procedurale che, oltre ad impedire l'effettivo svolgimento delle fasi di esame prima in commissione e poi in Assemblea

---

<sup>6</sup> Ricorso, spec. p. 8.

<sup>7</sup> Ricorso, spec. p. 13.

<sup>8</sup> Ricorso, spec. p. 12.

dei progetti di legge, *ex art. 72*, primo comma, Cost., viene a determinare sia una “mutilazione” della normale dialettica parlamentare, e quindi del ruolo delle minoranze, sia “la stessa riferibilità del voto della legge alla volontà del ramo del Parlamento, attraverso la sua maggioranza, piuttosto che alla volontà dell’esecutivo”<sup>9</sup>.

**2.5.** La Corte ha sottolineato il fatto che i ricorrenti non le hanno chiesto di annullare gli atti ritenuti lesivi delle attribuzioni rivendicate<sup>10</sup>.

**3.** Il ricorso, al di là dell’esito per certi aspetti atteso, ha avuto l’oggettivo merito di aver indotto la Corte ad alcune precisazioni della propria giurisprudenza sia in tema di qualificazione dei parlamentari *uti singuli* come poteri dello Stato sia in ordine alla ragionevolezza/razionalità del procedimento legislativo che risulti condizionato da eccessivi voti di fiducia.

Ancorché presenti natura di ordinanza, i relativi argomenti sono stati strutturati sulla falsariga di una sentenza, quindi con ampie considerazioni in diritto, che offrono lo spunto per riflessioni anche problematiche.

In particolare si cercherà di evidenziare, nel contesto di un dibattito dottrinale ancora circoscritto<sup>11</sup>, le questioni più significative che tanto il ricorso quanto l’ordinanza hanno consentito di portare all’attenzione non solo della Corte e della comunità scientifica ma in fin dei conti anche delle stesse Camere e del Governo, al fine di incrementare le condizioni di garanzia per uno svolgimento della funzione legislativa che sia corretto non solo sul piano formale ma anche dal punto di vista del ruolo delle opposizioni e dei singoli parlamentari.

Sempre preliminarmente si sottolinea come la Corte abbia in apertura di ordinanza rimarcato la sede di giudizio svolta, ovvero l’esame “in camera di consiglio e senza contraddittorio” dei requisiti soggettivi e oggettivi del conflitto di cui all’art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ricordando

---

<sup>9</sup> Ricorso, spec. p. 21.

<sup>10</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 1 in diritto.

<sup>11</sup> Allo stato si registrano alcuni interventi sulla base del comunicato stampa diffuso dalla Corte il 10 gennaio 2019: si vedano S. Cassese, *La scelta della Consulta sui diritti del Parlamento*, Corriere della sera (12 gennaio 2019) e S. Curreri, *L’Occasione persa*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info) (12 gennaio 2019), nonché gli interventi di F. Lanchester, A. Anzon, F. Besostri, R. Borrello, B. Caravita di Toritto, R. Chieppa, A. Lucarelli, M. Luciani, R. Nania, V. Piergigli, C. Pinelli, G. Serges e M. Siclari in occasione del Seminario svoltosi a Roma (Università La Sapienza) il 31 gennaio 2019 (gli interventi si possono ascoltare su Radio Radicale - <https://www.radioradicale.it/scheda/564332/il-riconoscimento-della-legittimazione-dei-singoli-parlamentari-a-sollevare-conflitto>). Tra i primissimi commenti all’ordinanza si vedano A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, in *ConsultaOnLine*, 1/2019; V. ONIDA, *Fiducia sulla legge di bilancio, doppio monito della Consulta*, in *IlSole24Ore*, 13 febbraio 2019.

in particolare che essa in sede di vaglio di ammissibilità è chiamata a valutare anche se la materia del conflitto “spetti alla sua competenza”<sup>12</sup>.

**3.1.** La prima questione è la legittimazione soggettiva al conflitto che la Corte riconosce a singoli parlamentari.

Pur confermandola in continuità con la propria giurisprudenza, la Corte ha precisato che non c'è conflitto di attribuzioni quando i temi del contrasto ineriscano la dimensione del riparto di competenze funzionali *all'interno* delle Camere, governato dai regolamenti parlamentari. In tal senso ha confermato<sup>13</sup> che il singolo parlamentare deve intendersi legittimato al conflitto se portatore di un ambito di attribuzioni esclusivo ascrittogli direttamente ed espressamente dalla Costituzione, nella cornice tracciata dal citato art. 37 della legge n. 87 del 1953. Peraltro la Corte non ha mai avuto modo di pronunciarsi accogliendo conflitti elevati da singoli parlamentari (né lo fa nel caso in esame).

La Corte, ammettendo in astratto la legittimazione al conflitto di singoli parlamentari<sup>14</sup>, solo in un caso ha evocato l'ambito di attribuzione che discenderebbe in capo a ciascun parlamentare “dagli artt. 1, secondo comma, 67, 71 e 72, primo e quarto comma, della Costituzione”, ritenendo che “da tali disposizioni costituzionali derivi la titolarità, 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”<sup>15</sup>. La Corte ha infatti spesso evidenziato come le attribuzioni vantate dal singolo parlamentare ricorrente fossero piuttosto attribuzioni spettanti alla Camera di appartenenza (ordinanze nn. 163 e 181 del 2018), lasciando chiaramente intendere<sup>16</sup> che

---

<sup>12</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 3 in diritto.

<sup>13</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019, spec. punto 3.1 in diritto

<sup>14</sup> Corte cost., ordd. 19 luglio 2018, n. 163 e 27 luglio 2018, n. 181 (con osservazioni di A. LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare*, in *forumcostituzionale.it*, 27 settembre 2018; R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle zone franche*, *ibidem*, 20 luglio 2018); ordd. 20 dicembre 2017, n. 277, e 21 dicembre 2017, n. 280 (con commenti di L. GRIMALDI, C.P. GUARINI, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati a seguito della “situazione venutasi a creare” con le ultime leggi elettorali*, in *ConsultaOnLine*, 1/2018, 34 ss.; M.C. CARBONE, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2018); sent. 6 luglio 2001, n. 225, punto 2 in diritto; ord. 20 maggio 1998, n. 177.

<sup>15</sup> Corte cost., ord. 16 giugno 2016, n. 149; si vedano i commenti di S. CURRERI, *In memoriam dell'art. 72, comma 1, Cost. (ordinanza n. 149/2016)*, in *Quad. cost.*, 2017, 384 ss.; M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 1107 ss.; G. DELLEDONNE, *Legge elettorale e principi costituzionali in materia di partiti politici: un'interazione problematica*, in *Quad. cost.*, 4/2017, 801 ss.; L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *L'ordinanza 149 del 2016 della Corte costituzionale: un'occasione (mancata) per ripensare la struttura processuale – ed indi, la funzione – del giudizio per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato?*, in *ConsultaOnLine*, 1/2017, 22 ss.

<sup>16</sup> Corte cost., ord. 17 luglio 2009, n. 222. Per la ricostruzione della vicenda sia consentito rinviare a R. DICKMANN, *Profili giuridici dello scioglimento della Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI all'inizio della XVI*

per tutto ciò che concerne la posizione all'interno della propria Camera il parlamentare non può essere ritenuto potere dello Stato. In tal senso nell'ordinanza n. 149 del 2016 la Corte ha precisato che “le eventuali violazioni di mere norme regolamentari e della prassi parlamentare lamentate dai ricorrenti 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”<sup>17</sup>. Nell'ordinanza in commento la Corte ha detto qualcosa di più<sup>18</sup>: ha ammesso in generale il conflitto di attribuzione elevato da parlamentari anche verso le Camere o organi di queste “qualora patiscano una lesione o un'usurpazione” (...) “di quote o frazioni di attribuzioni *costituzionalmente* garantite” di loro specifica ed esplicita titolarità. Invece “non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera (tra le altre, sentenza n. 9 del 1959 e, più recentemente, ordinanza n. 149 del 2016)”. Secondo la Corte “quando derivano dal diritto parlamentare la loro esaustiva qualificazione, le prerogative rivendicate dai membri delle Camere trovano all'interno delle Camere stesse le loro forme di tutela: ad esempio, la Corte ha escluso che le modalità di voto nelle Camere siano assoggettate al potere di accertamento di soggetti esterni (nella specie, il giudice penale), in quanto esse sono disciplinate solo dalle regole parlamentari (sentenza n. 379 del 1996)”. Secondo la Corte tale indicazione è strettamente connessa al doveroso rispetto, anche da parte propria, del principio di autonomia costituzionale delle Camere, in particolare *ex artt.* 64 e 72 Cost. e sulla base dei regolamenti parlamentari negli ambiti di competenza ad essi assegnati dalla Carta. Sul punto la Corte ha voluto ribadire<sup>19</sup> che nella propria giurisprudenza “ha già riconosciuto che l'autonomia degli organi costituzionali ‘non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad

---

*legislatura*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 159/2008, 7 ss; per commenti alla sentenza si vedano S. CECCANTI, *Osservazioni sul caso Villari*, in *Astrid*, 85/2009, P. MAZZINA, *Quis custodiet custodes? Spunti di riflessione sul ‘caso Villari’*, in *costituzionalismo.it*, 1/2009; D. PICCIONE, *La Commissione di vigilanza RAI all'inizio della XIV legislatura. Tra anomalie di composizione, poteri di revoca e scioglimento degli organismi bicamerali (Cronaca di un'elezione infelice sfociata in conflitto di attribuzione)*, in *Giur. cost.*, 2009, 3581 ss.; A. GHIRIBELLI, *La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi dopo il caso Villari alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 69/2009*, in *forumcostituzionale.it*, 20 maggio 2009.

<sup>17</sup> Corte cost., ord. 16 giugno 2016, n. 149.

<sup>18</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019, spec. punti 3.4 e 3.5 in diritto. Al punto 3.2 chiarisce che nella propria giurisprudenza “la nozione di ‘potere dello Stato’ ai fini della legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione (ex art. 37 della legge n. 87 del 1953) abbraccia tutti gli organi ai quali *sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una quota di attribuzioni costituzionali (ex plurimis*, sentenze n. 87 e n. 88 del 2012) o *sia affidata una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita* (ordinanza n. 17 del 1978), sicché il vaglio della legittimazione dei ricorrenti deve muovere dalla ricognizione della sfera delle attribuzioni conferita ai singoli parlamentari dalla Costituzione, verificando se in relazione a esse *il singolo senatore possa ritenersi abilitato a esprimere in via definitiva la volontà del relativo potere*”.

<sup>19</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019, spec. punto 3.5 in diritto

assicurarne l'osservanza' (da ultimo, sentenza n. 262 del 2017). Tale momento applicativo comprende 'i rimedi contro gli atti ed i comportamenti che incidano negativamente sulle funzioni dei singoli parlamentari e che pregiudichino il corretto svolgimento dei lavori' (sentenza n. 379 del 1996)".

Pertanto, sempre secondo la Corte, "analogamente a quanto accade negli altri ambiti in cui la Costituzione affida ampi spazi alle valutazioni politiche, è necessario che alle Camere sia riconosciuto un ampio margine di apprezzamento nell'applicazione delle regole parlamentari. Il dovuto rispetto all'autonomia del Parlamento esige che il sindacato di questa Corte debba essere rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano *violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari* ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione". La Corte ha concluso nel senso che "ai fini dell'ammissibilità del conflitto, non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l'iter legislativo, bensì è necessario che allegghi e compri una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione *costituzionalmente attribuita* al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte *ex art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953*".

Si è ritenuto di riportare ampi stralci delle considerazioni in diritto sul punto per dimostrare come la Corte sia stata estremamente chiara: i conflitti tra parlamentari e singoli organi delle Camere (o le stesse Camere) e comunque i conflitti in cui si assuma un titolo di legittimazione radicato nei regolamenti parlamentari *non sono conflitti di attribuzione ma conflitti interorganici di competenza*.

Ciò è oltretutto coerente con il ruolo stesso della Corte nella soluzione dei conflitti ad essa sottoposti ai sensi dell'art. 37, primo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, che non a caso richiama più volte nel corso dell'ordinanza: *non solo* il conflitto deve insorgere "tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono" e "per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali", ma la Corte deve *anche* "ritenere che esista la materia di un conflitto la cui risoluzione *spetti alla sua competenza*", ammettendo che, ove il conflitto sussista ma non presenti tono costituzionale ovvero quando la relativa soluzione non spetti alla propria competenza, esso debba trovare soluzione nella sede pertinente, nella specie all'interno della Camera di appartenenza del parlamentare eventualmente ricorrente.

Questi canoni sono stati sempre rispettati dalla Corte in caso di esame di questioni analoghe ad essa sottoposte nell'ambito di ricorsi per conflitti di attribuzione.

Tale lettura, secondo quanto già approfondito in altra sede<sup>20</sup>, si può ricondurre anche al rilievo di teoria generale per il quale nessun organo delle Camere, anche se comune ad entrambe o temporaneo, in linea

---

<sup>20</sup> R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2018, spec. 29-30.

di principio ha titolo ad opporsi ad esse quale potere a sé stante, in funzione della sussistenza di una oggettiva ed indisponibile relazione organica tra organi interni e Camera di riferimento, che preclude *in radice* la configurabilità di una dimensione costituzionale di conflitto. Pertanto ogni questione funzionale tra organi delle Camere, o tra uno di essi e la Camera di appartenenza, non può che rilevare come conflitto di competenze e va risolto nell'originale dimensione organizzativa e di autonomia costituzionale di ciascuna Camera governata dai regolamenti parlamentari e dalle relative prassi interpretative e applicative, ad esempio quelle dedicate alla soluzione dei conflitti di competenza tra commissioni permanenti, che affidano ai Presidenti delle Camere il ruolo di dirimerle (alla Camera con l'eventuale parere delle Giunte per il regolamento) *ex* artt. 16, comma 2, 72, comma 4, e 93, comma 4 RC; art. 34, commi 4 e 5, RS. Si rimarca sul punto che per tali conflitti non è contemplata la competenza delle Assemblee, al fine di non trasformare una questione giuridica, sulla competenza dell'organo, in un conflitto politico da dirimere sulla base del principio maggioritario.

Cosicché, *a fortiori*, può ritenersi che nelle ipotesi di conflitto di attribuzioni sollevato da uno o più parlamentari, deve trattarsi di conflitto giuridicamente risolvibile sulla base di *norme costituzionali*, non già di conflitto politico nel quale surrettiziamente la Corte sia chiamata a svolgere un ruolo arbitrale che non è certamente di propria competenza.

Si è in particolare rilevato sul punto<sup>21</sup> che, se per risolvere un conflitto interorganico di competenze un organo parlamentare elevasse davanti alla Corte costituzionale un conflitto di attribuzioni, assumerebbe quale presupposto del conflitto l'avvenuta dissoluzione dell'unitarietà della stessa Camera di appartenenza e, in generale, dell'univocità funzionale della relazione tra gli organi che la compongono, acquisendo rango costituzionale paritetico a quello della Camera di appartenenza. Per altro verso una eventuale pronuncia della Corte nel senso dell'ammissibilità di un tale conflitto equivarrebbe a riconoscere fondato tale presupposto, con il conseguente disconoscimento della titolarità presso le sole Camere del potere di risolvere al proprio interno la questione esprimendo la propria autonomia costituzionale, il che non si concilia affatto con la giurisprudenza della Corte, che ha mostrato di voler garantire pienamente tale attributo<sup>22</sup>, in coerenza con la necessaria previa ricognizione del tono costituzionale del conflitto e della connessa propria competenza al riguardo, ai sensi del citato art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953.

---

<sup>21</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>22</sup> In ultimo si vedano Corte cost., sentt. 5 maggio 2014, n. 120; 12 ottobre 2017, n. 213; 13 dicembre 2017, n. 262, ampiamente commentate in dottrina (si vedano i commenti su riviste *on line* citati *in capite* ai testi delle sentenze pubblicate in *ConsultaOnLine* - [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)). Come ricordato nel testo, la Corte nell'ord. n. 17 del 2019 (spec. punto 3.5) si connette esplicitamente a tale giurisprudenza ed alle relative acquisizioni in tema di necessaria tutela costituzionale dell'autonomia delle Camere.

Ne deriva che il sistema parlamentare, nel presupposto dell'evocata indissolubile ed indisponibile relazione funzionale unitaria tra gli organi che lo compongono, implica a propria chiusura la competenza generale esclusiva dei Presidenti delle due Camere a risolvere ogni questione interpretativa inerente il riparto interno delle competenze tra organi *non di tono costituzionale*, quale espressione del relativo potere-dovere di assicurare il buon andamento dei lavori parlamentari (*ex artt. 8 RC e 8 RS*) e, più in generale, di assicurare che il dibattito politico finalizzato alle decisioni di governo non fuoriesca dalla sedi proprie ed esclusive, le Assemblee rappresentative.

**3.2.** La seconda questione è l'ascrivibilità o meno dei gruppi politici alla categoria del potere in senso formale. Sul punto la Corte non si è pronunciata, eccependo sul piano formale la mancata indicazione delle modalità con le quali il gruppo avrebbe deliberato di proporre il conflitto alla Corte<sup>23</sup>.

Anche sull'altra questione, strettamente connessa alla prima ancorché giuridicamente distinta, se sia legittimata al conflitto una minoranza parlamentare qualificabile *numericamente* nella consistenza di un decimo dei componenti ciascuna Camera, la Corte ha sinteticamente affermato che una simile minoranza è potere in senso proprio *solo* nei casi tassativamente indicati nei ricordati artt. 72, terzo comma, e 94, quinto comma, Cost.<sup>24</sup> (nonché, per analogia di argomentazione, nel caso del quinto di componenti di ciascuna Camera che può attivare il procedimento referendario costituzionale *ex art. 138*, secondo comma, Cost., sopra ricordato).

Data l'occasione di queste riflessioni e l'evidente natura interlocutoria della posizione della Corte sul punto, la legittimazione o meno al conflitto dei gruppi parlamentari rimane una questione aperta. Tuttavia, in attesa che essa torni all'attenzione della Corte, può essere utile evidenziare taluni argomenti giuridici che indurrebbero a dubitare che un gruppo possa essere parte di un conflitto di attribuzioni.

I gruppi parlamentari notoriamente sono riconducibili ai partiti politici solo sostanzialmente, non anche formalmente, ed ai partiti sono assimilati ad alcuni fini giuridici<sup>25</sup>. Partiti, nonché movimenti e liste ad essi assimilati, presentano sia un'originale soggettività politica, che discende direttamente dall'art. 49 Cost. ed è funzionale alla stessa forma di governo, quindi non limitabile in via legislativa, sia una soggettività giuridica di tipo privatistico, connessa *solo* alla relativa capacità auto-organizzativa, non anche alla relativa originale natura politica.

In senso analogo deve ragionarsi per i gruppi parlamentari, i quali non partecipano direttamente al governo delle funzioni costituzionali delle Camere né sono esponenziali di relative attribuzioni. In

---

<sup>23</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 3 in diritto.

<sup>24</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 3 in diritto.

<sup>25</sup> Sul tema sia consentito rinviare alle riflessioni svolte in R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., spec. 32 ss.

particolare non sono chiamati a dichiarare definitivamente la volontà del potere delle Camere, come indica l'art. 37, primo comma, della citata legge n. 87 del 1953.

La relativa evidenza funzionale è circoscritta nell'ambito delle sole previsioni dei regolamenti parlamentari. Per quanto la Costituzione in alcuni casi li menzioni espressamente quali componenti necessarie di organi parlamentari (art. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, Cost.), non esiste in capo ad essi alcun titolo a rivendicare la presenza in tali organi in quanto il vincolo costituzionale è solo quello *della rappresentazione proporzionale dei gruppi nella composizione di tali organi*, con la conseguenza che è pienamente legittimo che, ad esempio in presenza di organi con pochi componenti o di numerosi gruppi, alcuni gruppi non vi partecipino affatto o vi siano sottorappresentati<sup>26</sup>.

I gruppi rilevano sostanzialmente in quanto parti rappresentative delle istanze in concorso nel confronto politico *presso le Camere*: mentre questo confronto nel Paese si svolge ordinariamente con la partecipazione dei partiti, negli organi della democrazia costituzionale rappresentativa si svolge solo per il tramite dei gruppi. In tal senso i gruppi concorrono a qualificare la forma di governo in vigore solo in via indiretta, funzionale, in quanto partecipano alle funzioni parlamentari nei termini previsti dai soli regolamenti delle Camere. A queste condizioni i gruppi si possono qualificare di maggioranza e di opposizione in termini corrispondenti agli effetti dei risultati elettorali sulla composizione delle Camere ed in questo modo partecipano all'ordinario svolgersi della rappresentazione democratica in Parlamento, secondo la forma di governo in vigore, esprimendo la propria originale soggettività politica *solo all'interno delle Camere*.

Il limite dei gruppi è questo: non c'è rilevanza dei gruppi al di fuori delle Camere né possono rappresentare la soggettività politica di cui sono esponenziali con atti autonomi, costituzionalmente rilevanti, come presuppone ai fini dell'ammissibilità del conflitto di attribuzione, la Costituzione e il citato art. 37 della legge n. 87 del 1953.

Sotto questo profilo si dubita pertanto – ma si attende l'evoluzione della giurisprudenza della Corte – che l'eventuale indicazione nel ricorso della deliberazione del gruppo ricorrente di proporre conflitto di attribuzioni avrebbe cambiato le cose.

Pertanto si ritiene che i gruppi parlamentari non possano avere consistenza di potere dello Stato in quanto solo nominati in Costituzione, non già assegnatari di competenze ivi circoscritte, che invece discendono solo dai regolamenti parlamentari.

---

<sup>26</sup> Ad esempio, in legislature caratterizzate dalla presenza di molti gruppi, è avvenuto che in alcuni organi parlamentari, specie commissioni di inchiesta o commissioni parlamentari bicamerali con numero ridotto di componenti, alcuni gruppi numericamente poco consistenti non fossero rappresentati affatto, salvo che l'atto istitutivo prescrivesse esplicitamente che vi dovessero essere rappresentati tutti i gruppi costituiti presso le Camere: in tal caso peraltro, per assicurare la presenza di tutti i gruppi, i gruppi maggioritari di norma sono stati sottorappresentati.

Il regolamento della Camera (la disciplina generale è recata dagli artt. 14 ss. RC e 14 ss. RS) definisce espressamente i gruppi come “associazioni di deputati” e “soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento” (art. 14, comma 01, RC). Sulla base di tale definizione, che comunque esplicita ma non innova una prassi consolidatasi in età repubblicana valida anche presso il Senato, i gruppi possono considerarsi organi (temporanei) delle Camere solo *funzionalmente*, in quanto titolari di specifiche competenze previste dai regolamenti parlamentari, che disciplinano anche i presupposti e le condizioni per la loro costituzione. Come tali essi affiancano alla propria soggettività politica una “soggettività organica funzionale” tutta interna alle Camere, sulla base della quale sono chiamati da specifiche norme dei regolamenti delle Camere al compimento di atti che non possono risolversi nello svolgimento di attribuzioni originali indipendenti o autonome rispetto alle competenze costituzionali delle Camere.

La Corte costituzionale è stata chiara sui partiti politici, affermando che non possono essere ascritti alla categoria dei poteri dello Stato<sup>27</sup>.

Anche in tema di gruppi la giurisprudenza delle Supreme Corti è abbastanza chiara e univoca.

La Corte di Cassazione ha definito i gruppi come “strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento”<sup>28</sup>.

La Corte costituzionale ha fornito una qualificazione analoga con riferimento ai gruppi dell'Assemblea regionale siciliana<sup>29</sup>, affermando che essi presentano natura di “articolazione della Assemblea regionale e (di) momento aggregativo strettamente riacordato alle attribuzioni politico-parlamentari dell'Assemblea stessa, presidiate a livello di normativa di rango costituzionale”, e con riferimento ai gruppi dei consigli

---

<sup>27</sup> Il dibattito dottrinale sui partiti politici è sterminato, quindi non se ne può dar conto, nemmeno sommariamente, in questa sede. La posizione della Corte cost. è sinteticamente rappresentata in ord. 24 febbraio 2006, n. 79, dove si legge che i partiti sono “garantiti dalla Carta costituzionale - nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi - quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati” mentre le funzioni ad essi attribuite dalla legge ordinaria “al fine di eleggere le Assemblee - quali la ‘presentazione di alternative elettorali’ e la ‘selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche’ - non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di riacordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.”. Tra i commenti si vedano P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, 668 ss.; F. GHERA, *Partiti politici e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, 2006, 1629 ss.; S. CURRERI, *Non varcate quella soglia!*, in *forumcostituzionale.it*, 2006, e A. MANNINO, *I partiti politici davanti alla corte costituzionale*, *ibidem*. Nel medesimo senso si veda anche Corte cost., ord. 24 aprile 2009, n. 120, con commento di M. MEZZANOTTE, *Partiti politici e legittimazione al conflitto. Una chiusura ancora giustificata?*, in *forumcostituzionale.it*, 2009.

<sup>28</sup> Corte cass., SS.UU. civ., ord. 19 febbraio 2004, n. 3335, punto 3 in diritto, confermata da Corte cass., SS.UU. civ., sent. 24 novembre 2008, n. 27863, punto 4 in diritto, e Corte cass., SS.UU. civ., ord. 29 dicembre 2014, n. 27396, punto 4 in diritto.

<sup>29</sup> Corte cost., sent. 27 luglio 2005, n. 337, punto 2 in diritto,

delle regioni ad autonomia ordinaria, affermando<sup>30</sup> che essi sono “organi del consiglio regionale”, che, in quanto espressione autonoma nell’ambito del consiglio delle formazioni politiche che hanno presentato liste di candidati alla elezione dei consiglieri, “contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all’attività dell’Assemblea”, attraverso “l’elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica”.

La “funzionalità organica” dei gruppi presenta natura prettamente interna alle Camere e non rileva in termini giuridici nell’ordinamento generale. *I gruppi non sono titolari di poteri in senso giuridico come non lo sono i partiti politici.*

Oltretutto i gruppi non durano oltre la legislatura ma possono venir meno o essere costituiti nel relativo corso, anche in una sola Camera e con denominazioni diverse di legislatura in legislatura, confermando che anche la relativa soggettività organica è contingente e precaria all’interno di ciascuna Camera, e comunque distinta dai partiti di riferimento, anche se ideologicamente collegata all’evoluzione politica di questi.

Se i gruppi presentano rilievo giuridico solo in quanto associazioni privatistiche di parlamentari, peraltro della stessa natura dei partiti politici<sup>31</sup>, *a fortiori* essi non possono rilevare nell’ordinamento generale indipendentemente dalle Camere se non esprimono tale soggettività giuridica. Tale soggettività giuridica (ad esempio, con riferimento ai propri dipendenti o all’acquisto di beni e servizi) consente di porre in essere solo rapporti giuridici che, ricadendo nell’ambito del diritto civile, non pertengono alla dimensione giuridica costituzionale di svolgimento delle attribuzioni degli organi parlamentari.

Ne deriva una ulteriore conferma del fatto che non esiste alcun presupposto giuridico per ammettere che i gruppi siano poteri dello Stato visto che essi non possono compiere in alcun modo atti di rilievo costituzionale.

I regolamenti prevedono che tutti i deputati e tutti i senatori appartengano ad un gruppo parlamentare. Questa previsione non è costituzionale pertanto deve conciliarsi con il principio del divieto di mandato imperativo ai sensi dell’art. 67 Cost., che garantisce la libertà politica di ciascun parlamentare, il quale non può essere condizionato da vincoli di appartenenza politica nello svolgimento delle proprie funzioni<sup>32</sup>. Al riguardo non è indifferente che la Corte abbia sostenuto che alcune funzioni dei parlamentari presentano consistenza di vere e proprie attribuzioni costituzionali quando ineriscano alla relativa libertà di mandato:

---

<sup>30</sup> Corte cost., sent. 9 giugno 2015, n. 107, punto 7.1 in diritto, e ult. giur. cost. ivi cit.

<sup>31</sup> Corte cass. SS.UU. civ., sent. 19 febbraio 2004, n. 3335, cit., punto 3 in diritto; ord. 29 dicembre 2014, n. 27396, cit., punto 7.2 in diritto.

<sup>32</sup> Corte cost., sent. 7 marzo 1964, n. 14, punto 2 in diritto.

ciò implica che se possono essere opposte a poteri dello Stato o alle stesse Camere in sede di conflitto di attribuzioni, *a fortiori* sono opponibili ai gruppi parlamentari, che in Costituzione sono solo menzionati senza alcuna attribuzione di competenze.

Torniamo all'ordinanza in commento.

Secondo la Corte<sup>33</sup> è ascrivibile tra le attribuzioni costituzionali dei parlamentari “in generale (la) facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo ‘opinioni’ e ‘voti’ (ai quali si riferisce l'art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l'area della insindacabilità); segnatamente, nell'ambito della funzione legislativa che viene in rilievo nel presente conflitto, le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito ‘a ciascun membro delle Camere’ dall'art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.)”.

La Corte aggiunge: “è proprio attraverso la presentazione di iniziative legislative ed emendamenti da parte dei parlamentari, sulla base di una disciplina procedurale rimessa ai regolamenti parlamentari, che si concretizza l'attribuzione costituzionale alle Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.), che altrimenti risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove”.

Sempre secondo la Corte “lo status costituzionale del parlamentare comprende, dunque, un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare, sicché nell'esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953”.

In breve secondo la Corte le attribuzioni dei singoli parlamentari si configurano solo separatamente dalle attribuzioni delle Camere di appartenenza.

Si evidenzierà successivamente questo punto nel paragrafo 3.4 quando si esaminerà la consistenza di attribuzione del diritto di iniziativa legislativa in rapporto al diritto di emendamento del singolo parlamentare nella cornice del processo legislativo.

In questa fase si può dire che secondo la Corte la soggettività organica dei gruppi presuppone il rispetto delle attribuzioni degli organi parlamentari. Sotto questo profilo non può implicare in alcun modo compressioni delle prerogative dei singoli parlamentari.

---

<sup>33</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 3.3 in diritto.

Allora, se i parlamentari possono essere titolari di attribuzioni costituzionali mentre i gruppi non lo sono, i gruppi non possono limitare sul piano giuridico i parlamentari nell'esercizio del proprio mandato: si conferma anche sotto questo aspetto la lettura prospettata per la quale i gruppi non possono considerarsi in alcun modo poteri dello Stato, specie in contrapposizione ai parlamentari e alle Camere di riferimento. Analoghe considerazioni valgono *a fortiori* per i partiti politici.

Dunque, scelti i parlamentari e formatosi l'esecutivo, la definizione e l'attuazione dell'indirizzo politico spettano alle Istituzioni democratiche, Camere e Governo, i soli poteri che a tal fine, quando agiscano secondo le forme giuridiche apprestate dalla Costituzione, esprimono attribuzioni in senso proprio. Non è compito dei partiti, e tanto meno dei gruppi, gestire tali forme giuridiche, né precluderne o contrastarne l'esercizio, ma solo concorrervi, con le forme ed i limiti previsti dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari, restando inteso che la formazione di atti espressivi della volontà di Camere e Governo presenta tono costituzionale solo come vicenda giuridica, cioè nel corso di procedimenti giuridici costituzionali.

*In breve i partiti e i gruppi in una democrazia autenticamente rappresentativa sono estranei al potere formale, inteso cioè in senso giuridico.*

Tuttavia, essendo evocati direttamente in Costituzione (agli artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma), è vero che il ruolo dei gruppi nell'economia delle funzioni parlamentari dov'è prescritto è ineludibile, ma la relativa garanzia spetta in via esclusiva ai regolamenti parlamentari perché attiene alla dimensione di autonomia costituzionale delle Camere.

In questi termini, anche se le funzioni di indirizzo e controllo che ai gruppi si riconducono per evidenziarne la peculiare funzione nell'economia della dialettica democratica tra maggioranza e opposizioni non possono ritenersi espressive di "potere" in senso giuridico o formale, tuttavia in quanto associazioni di parlamentari i gruppi sono chiamati a valorizzare le funzioni di questi ultimi. Invece non possono limitarle o coartarle. In particolare non possono condizionare i parlamentari ad essi iscritti precludendo l'esercizio di relative funzioni giuridicamente qualificate, specie quando presentino il rilievo di attribuzioni costituzionali. Nella propria dimensione di autonomia, le Camere sono chiamate a disciplinare i gruppi nel presupposto che il loro ordinamento valorizzi e non comprima le attribuzioni costituzionali dei singoli parlamentari nei termini evidenziati dalla Corte.

In termini generali si può concludere sul punto nel senso che non esiste alcuna base costituzionale dalla quale argomentare l'esistenza di sfere di "potere politico" che sostanzino attribuzioni in senso giuridico dei partiti o dei gruppi. Tale è stato l'orientamento dei partiti stessi e dei relativi rappresentanti sin dall'Assemblea costituente, dove i relativi protagonisti hanno sempre insistito per vedere nelle istituzioni rappresentative la sede esclusiva di svolgimento delle iniziative politiche promosse dai partiti,

escludendone in linea di principio ogni possibilità di legittimarsi autonomamente quali poteri dello Stato in senso formale. Sin dall'Assemblea costituente si è negato *a priori* ogni possibilità di concettualizzarli secondo il tipo di partito-istituzione, proprio invece di modelli dove il partito risolve in sé la legittimazione del potere e pertanto si palesa in termini in linea di principio antidemocratici, quali il modello fascista<sup>34</sup>. Si accenna appena al fatto che tale approccio ha portato ad escludere sin da quel dibattito che ai partiti si addicesse la personalità giuridica<sup>35</sup>, in quanto i partiti intesi sulla base dell'art. 49 Cost. dovevano essere associazioni primariamente funzionali a consentire la partecipazione dei cittadini alla vita politica secondo il modello democratico rappresentativo accolto sin dall'art. 1 Cost., non anche a sostituirsi alle Istituzioni, che sono i limiti e le forme di esercizio della sovranità popolare secondo quel modello.

In tal senso occorre rammentare le parole con le quali la Corte ha censurato una legge elettorale che attribuiva un potere “sostanzialmente” costituzionale ai partiti politici: la Corte, ricordando quanto affermato nell'ordinanza n. 79 del 2006<sup>36</sup>, ha chiarito che le funzioni dei partiti devono solo “essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati” non anche di determinare direttamente i nominativi dei rappresentanti presso le Camere mediante artifici definiti nella legislazione elettorale<sup>37</sup>.

**3.3.** La terza questione inerisce la natura sussidiaria del rimedio del conflitto di attribuzione rispetto al giudizio di costituzionalità delle leggi<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Assemblea costituente, sedute plenarie del 4 e 5 marzo 1947.

<sup>35</sup> Assemblea costituente sedute plenarie del 20, 21 e 22 maggio 1947.

<sup>36</sup> Cfr. nota 27.

<sup>37</sup> Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, punto 5.1 in diritto, e sent. 9 febbraio 2017, n. 25, punto 11.2 in diritto. I commenti di tali sentenze sono numerosissimi: per quelli *on line* si rinvia alle citazioni *in capite* ai testi delle citate sentenze pubblicate in *ConsultaOnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)).

<sup>38</sup> Sul tema generale del conflitto di attribuzioni avente oggetto atti legislativi si vedano E. FRONTONI, *Un'occasione mancata: la Corte decide, ma non risolve la difficile questione dei conflitti di attribuzione su atti legislativi*, *ibidem*, 2004 ss.; L. BUFFONI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato avente per oggetto atti legislativi: lo stato dell'arte in dottrina e in giurisprudenza*, in *Giur. cost.*, 2002, 2269 ss.; N. MACCABIANI, *La legge e gli atti normativi equiparati come "oggetto" di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, *ibidem*, 2293 ss.; M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 1107 ss.; S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del «giusto procedimento legislativo»: tanto tuonò che piove?*, in *Quad. cost.*, 2016, 369 ss.; S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Osservatorio AIC*, 3/2016; L. SPADACINI, *Sull'ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*, in *Nomos*, 3/2017; M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, in *Nomos*, 3/2017; G. SERGES, *Notazioni minime a margine del conflitto tra parlamentari e Camera*, in *Nomos*, 3/2017. Per una riflessione organica sulla questione della natura “residuale” dello strumento del conflitto di attribuzioni rispetto agli altri strumenti giurisdizionali di controllo dell'azione dei poteri pubblici si veda R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 129-131.



La Corte non ha smentito<sup>39</sup> la propria tradizionale giurisprudenza<sup>40</sup>, nella quale ha ammesso il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato in relazione ad atti legislativi solo in via eccezionale e residuale, considerando che per tali atti la Costituzione appresta un sistema di garanzia incentrato sul sindacato incidentale, rapportato “alla posizione di ‘preminenza’ delle fonti primarie, che sottende ‘da un lato un particolare favore per l’operatività della legge e degli atti equiparati e dall’altro il postulato che la loro costituzionalità vada verificata nel loro impatto sociale, cioè nella loro (concreta) incidenza sugli interessi reali”<sup>41</sup>; essa ha infatti precisato di ritenere ammissibile il conflitto di attribuzioni avverso atti legislativi solo nei casi in cui il ricorso allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato rappresenti la forma necessaria per apprestare una difesa *immediata* ed *efficace*<sup>42</sup>.

Il conflitto di attribuzione rimane dunque un rimedio imperniato sull’obiettivo costituzionale di preservare l’ordine delle competenze degli organi costituzionali mentre il giudizio di legittimità vale a preservare l’ordinamento da leggi contrastanti con la Costituzione sul piano formale o sostanziale. Il secondo non è surrogabile al primo se non alle condizioni eccezionali e residuali indicate dalla Corte.

Comunque va detto che la Corte ha dimostrato grande attenzione per le questioni enunciate dai ricorrenti, al di là dell’esito del conflitto, sul piano delle forzature che sono state inflitte nei casi denunciati alla funzionalità del procedimento legislativo a seguito della presentazione da parte del Governo in assemblea al Senato di un maxiemendamento quasi interamente sostitutivo della manovra finanziaria contenuta nella legge di bilancio 2019-21 nel testo approvato in prima lettura dalla Camera.

---

<sup>39</sup> Sul punto la Corte si è limitata a prendere atto (ord. n. 17 del 2019, punti 4.2 e 4.5 in diritto) che nel caso sottoposto al proprio vaglio di ammissibilità non si registrano “violazioni manifeste di prerogative costituzionali di parlamentari”, prefigurando che altrimenti gli esiti del conflitto sarebbero stati differenti.

<sup>40</sup> In generale si vedano Corte cost., sent. 14 luglio 1989, n. 406; sent. 10 maggio 1995, n. 161 (tra i commenti si vedano P. CARNEVALE, *Decreto-legge all’origine di un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato? Il sì della Corte costituzionale nella sent. 161 del 1995. Spunti di riflessione*, in *Par condicio e Costituzione*, a cura di F. Modugno, Milano, 1997, 143 ss., e G. SERGES, *La sindacabilità di atti legislativi in sede di conflitto tra poteri nella più recente giurisprudenza costituzionale, ibidem*, 193 ss.); sent. 23 dicembre 1999, n. 457, punto 2 in diritto; sent. 17 maggio 2001, n. 139; sent. 15 luglio 2005, n. 284, punto 3 in diritto; si vedano anche ordd. 13 febbraio 2013, nn. 16 e 17, dove significativamente la Corte riepiloga la propria giurisprudenza nei seguenti termini “circa l’idoneità di una legge a determinare conflitto, deve rilevarsi che la giurisprudenza di questa Corte ha ammesso, in linea di principio, la configurabilità del conflitto di attribuzione in relazione ad una norma recata da una legge o da un atto avente forza di legge tutte le volte in cui da essa ‘possono derivare lesioni dirette dell’ordine costituzionale delle competenze’ (ordinanza n. 343 del 2003), ad eccezione dei casi in cui esista un ‘giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge (sentenza n. 221 del 2002; in senso analogo, sentenza n. 284 del 2005, ordinanze n. 38 del 2008, n. 296 e n. 69 del 2006)”.

<sup>41</sup> Corte cost., sent. 14 luglio 1989, n. 406, spec. punto 3 in diritto.

<sup>42</sup> Corte cost., sent. 10 maggio 1995, n. 161, punto 3 in diritto.

In tema di maxiemendamenti la Corte una decina di anni fa non aveva ritenuto di rilevare *ex se* l'incostituzionalità di leggi approvate con tale modalità, sostenendo che si trattasse di “un *modus procedendi* dei lavori parlamentari, il quale resta (...) nell'alveo dell'autonomia del Parlamento”<sup>43</sup>.

Con l'ordinanza in commento la Corte ha evoluto e irrigidito la propria giurisprudenza, ma sostanzialmente non ha smentito quell'indirizzo.

La Corte in passato ha anche affermato la piena ed esclusiva competenza delle Camere nell'organizzazione del procedimento legislativo per tutto ciò che non è espressamente previsto in Costituzione<sup>44</sup> e che, in questo contesto, la compressione del ruolo degli organi parlamentari non si verifica *ipso iure* allorché le Camere e le relative commissioni competenti approvino maxiemendamenti, anche con voto di fiducia in Assemblea, ove siano messe nelle condizioni di conoscerne i contenuti “con piena cognizione”<sup>45</sup>.

Si tratta di un tema sul quale il ricorso, pur dichiarato inammissibile, ha avuto il benefico effetto di portare la Corte ad intravedere in prospettiva nuove occasioni per un possibile aggiornamento della propria giurisprudenza in tema di ragionevolezza/razionalità delle leggi approvate dalle Camere sulla base di un ricorso eccessivo al voto di fiducia.

Infatti i profili critici evidenziati dai ricorrenti possono rilevare comunque come sintomi patologici di un illegittimo (sul piano funzionale) svolgimento del procedimento-processo di assunzione delle scelte legislative.

Da questo punto di vista, essendo il procedimento legislativo non solo procedimento *giuridico* ma anche processo *politico democratico*, cioè “processo legislativo”<sup>46</sup>, i vizi del procedimento che si risolvano negativamente su tale processo condizionandolo impropriamente possono essere ponderati nella cornice del giudizio di legittimità costituzionale come vizi della legge finale.

In sostanza un procedimento legislativo che sul piano giuridico sia rispettoso dei passaggi formali di cui esso deve consistere ai sensi dell'art. 72 Cost. (e delle altre disposizioni speciali previste in Costituzione per singole tipologie di leggi) ma che sul piano dello svolgimento democratico del dibattito in ciascuna fase di tale procedimento sia totalmente carente, non può in linea di principio produrre una legge pienamente legittima: la patologia si rivela sul piano del modo d'uso del procedimento legislativo (e della connessa causa della legge finale).

---

<sup>43</sup> Corte cost., sent. 18 gennaio 2008, n. 1, punto 5.1 in diritto.

<sup>44</sup> Ad es., Corte cost., 23 marzo 1984, n. 78, spec. punto 4 in diritto.

<sup>45</sup> Corte cost., sent. 26 luglio 1995, n. 391, punto 6 in diritto.

<sup>46</sup> Su questo tema sia consentito rinviare alle riflessioni svolte in R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Jovene, Napoli, 2006, spec. cap. I.

Nel ricorso infatti si è evocata una dimensione patologica di svolgimento del procedimento legislativo non tanto sul piano giuridico-formale quanto dal punto di vista dell'effettività democratica del processo legislativo politico.

Sul punto la Corte ha chiaramente affermato<sup>47</sup>, enfatizzando i propri rilievi con riferimento all'*iter legis* della legge di bilancio come sede di “decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica”, che quanto descritto dai ricorrenti come “forzature” nel procedimento di esame della legge di bilancio 2019-21, la “inducono a richiamare l'attenzione sulla necessità che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi *sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale*. L'art. 70 affida la funzione legislativa alle due Camere e il successivo art. 72 Cost. articola l'esame di ogni progetto di legge in una fase da svolgersi in commissione e in una che coinvolge l'intera assemblea ed esige che la votazione si svolga dapprima articolo per articolo e poi sul testo finale. Tali principi sono volti a consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare *cognita causa* alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti. Gli snodi procedurali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'*iter legis* che la Costituzione stessa *esige* che siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa”.

Dato il tono squisitamente giuridico del rimedio del conflitto di attribuzioni come sede di delimitazione di competenze di organi costituzionali e l'univoca giurisprudenza costituzionale in materia, che depone nel senso di escludere di norma dalla dimensione del conflitto la contestazione di atti legislativi per i quali sia esperibile il rimedio del giudizio di costituzionalità, la Corte, pur non ammettendo il ricorso, ha comunque ritenuto di enfatizzare i profili denunciati dai ricorrenti con riferimento alla legge di bilancio 2019-21, indicando che una legge approvata senza assicurare il rispetto sostanziale del confronto politico e il ruolo dei singoli parlamentari nelle sedi proprie di svolgimento del procedimento legislativo *può essere illegittima in quanto antidemocratica*, cioè viziata sul piano causale.

---

<sup>47</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019, spec. punto 4.1 in diritto.

Da questo punto di vista le “forzature” denunciate dai ricorrenti non derivano di per sé dalla prassi procedurale di presentare maximelementi su cui porre la questione di fiducia, *bensì dalla “estremizzazione” di tale prassi in funzione delle esigenze della governabilità*<sup>48</sup>.

Sul punto tale considerazione a parere personale è molto importante al fine di apprezzare la legittimità di tale prassi nella cornice politica del processo legislativo, che conferisce senso democratico alle forme del procedimento legislativo “normale” di cui all’art. 72 Cost., evidenziando un profilo di sindacabilità della legge *come atto costituzionale democratico di governo prima ancora che fonte del diritto*.

La Corte, escludendo che nel caso al suo esame ci siano stati eccessi nel ricorso alla prassi in questione in ragione delle ristrettezze temporali indotte dalla difficile e lunga interlocuzione con le Istituzioni europee sul testo approvato dalla Camera<sup>49</sup>, ha voluto comunque legittimare tale prassi nel senso che “una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all’interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità”. Ha tuttavia precisato come tale lettura “(non possa) giustificare qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*” e che “anzi, occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell’esercizio del potere legislativo, *il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco*”.

A tal fine la Corte ha richiamato le Assemblee a garantire forme idonee allo scopo, ed in particolare appropriate regole procedurali che favoriscano l’obiettivo costituzionale testé descritto, giungendo a criticare - fino ad auspicarne la modifica - gli artt. 102-*bis* e 161, commi 3-*ter* e 3-*quater*, del Regolamento del Senato, modificati nel dicembre 2017, che riconoscono un ruolo marginale alla Commissione Bilancio, chiamata nel caso in discussione ad esprimersi solo con un parere sul testo del maximelemento su cui il Governo ha posto la questione di fiducia, in preparazione del vaglio di ammissibilità a cura della Presidenza del Senato, essenzialmente incentrato sui profili della copertura finanziaria<sup>50</sup>.

Sotto questo profilo è significativo notare come le parole della Corte consentano di ritenere che il Governo che ricorra con insistenza al voto di fiducia affievolisce il valore politico del procedimento legislativo, cioè lo condiziona non tanto come procedimento giuridico quanto piuttosto come processo politico indefettibile ai fini della piena espressione del vigente modello di democrazia rappresentativa; si

---

<sup>48</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 4.3 in diritto, dove espressamente afferma che la prassi in questione “si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l’approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, *in cerca di risposte alle esigenze di governabilità*”.

<sup>49</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 4.4 in diritto

<sup>50</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punti 4.4 e 4.5 in diritto.

tratta di una dimensione che non tutte le parti politiche hanno dimostrato e continuano a dimostrare di considerare intangibile nell'economia della Costituzione vigente, e che deriva direttamente dalle garanzie della sovranità popolare offerte del combinato disposto degli artt. 1 e 139 Cost.

La Corte, che fa parte di tali garanzie, ha invece qualificato tali condizionamenti del procedimento legislativo quale processo politico democratico come “abusi del procedimento legislativo”<sup>51</sup>.

La domanda cruciale alla quale nell'ordinanza in commento la Corte ha voluto rispondere è *quando* siano perseguibili tali abusi da singoli parlamentari con lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzioni: la Corte ha chiarito che tali abusi devono risolversi “in violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari”. Ha invece escluso che i parlamentari siano titolati a ricorrere ad essa in caso di lesioni di attribuzioni delle Camere. Ove queste conseguano da un *modus procedendi* nel corso del processo legislativo il rimedio proprio rimane il giudizio di legittimità costituzionale sulla legge finale.

**3.4.** Sofferamoci su queste ultime indicazioni della Corte e richiamiamo quanto argomentato sul punto nell'ordinanza nei termini riportati nel precedente paragrafo 3.2.

La Corte ha ammesso attribuzioni direttamente conferite ai singoli parlamentari dalla Costituzione ma perché si parli di attribuzioni in senso proprio, quindi giuridicamente rilevanti in sede di conflitto, occorre non solo il titolo dell'attribuzione ma anche l'esplicita definizione di un ambito di competenza riservato e circoscritto in capo al singolo parlamentare, nei termini indicati dal citato art. 37 della legge n. 83 del 1957. Da questo punto di vista solo il diritto di iniziativa legislativa di cui all'art. 71 Cost. presenta i connotati di una attribuzione costituzionale del singolo parlamentare<sup>52</sup>. La Corte vi ha connesso il diritto di presentare emendamenti in commissione e in assemblea. Poi ha chiarito<sup>53</sup> che, nella dimensione di svolgimento di tali diritti governata dai regolamenti parlamentari “si concretizza l'attribuzione costituzionale alle Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.), che altrimenti risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove”.

A parere personale, e sulla base delle considerazioni svolte dalla Corte, è possibile affermare che non tutte le dimensioni del diritto di iniziativa legislativa e del diritto di emendamento sono riconducibili alla “facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo ‘opinioni’ e ‘voti’ (ai quali si riferisce l'art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l'area della insindacabilità)”, ma solo quelle espressamente circoscritte in

---

<sup>51</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 4.5 in diritto

<sup>52</sup> Il tema è ampiamente trattato, in ultimo, in R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., spec. 119-130; in precedenza si veda anche ID., *L'Organizzazione del processo legislativo*, Jovene, Napoli, 2006, 3-56 e ult. bibl. ivi cit. Le considerazioni svolte nel testo costituiscono una sintesi degli approfondimenti svolti in tali testi.

<sup>53</sup> Corte cost., ord. n. 19 del 2017, punto 3.3 in diritto.

Costituzione come esclusivamente proprie del singolo parlamentare e non manifestazioni di fasi del procedimento legislativo.

Più nel dettaglio occorre considerare che il diritto di iniziativa legislativa in generale, per quanto sia ricondotto dalla dottrina maggioritaria nella dimensione del procedimento legislativo, si posa su di una base costituzionale autonoma da quella del procedimento, offerta dall'art. 71 Cost. e da ulteriori disposizioni costituzionali che prevedono specifici rinforzi o presupposti (ad esempio gli artt. 8, 116, terzo comma, 132 e 133, primo comma, Cost.). Sotto questo profilo si può dire che si tratta di una autentica attribuzione in quanto espressiva di una dimensione giuridica distinta e precedente rispetto alle attribuzioni delle Camere, alle quali l'art. 72 Cost. riserva lo svolgimento del procedimento legislativo, escludendole dall'iniziativa legislativa. Per altro verso le Camere, non essendo titolari del diritto di iniziativa legislativa, non possono precludere il diritto-attribuzione costituzionale dei soggetti che ne sono titolari a presentare progetti di legge presso di esse.

Volendo svolgere le riflessioni della Corte in questa direzione, pare possibile ritenere che l'esercizio dell'iniziativa attenga non già alle forme giuridiche del *procedimento* legislativo ex art. 72 Cost., di cui costituisce solo un presupposto indefettibile sul piano giuridico (un procedimento che si avvii senza un progetto di legge di riferimento è illegittimo), quanto piuttosto all'alveo politico del *processo* legislativo, quale combinazione politicamente finalizzata di atto di iniziativa e procedimento legislativo, che sulla base di tale atto (o più atti concorrenti) eventualmente si avvii ed ancora più eventualmente si concluda. Infatti anche un procedimento legislativo che si avvii e non si concluda costituisce pur sempre un "processo" significativo sul piano politico in quanto vi ha avuto svolgimento (senza esito in legge) un confronto sui temi di progetti di uno o più proponenti.

Ciò consente di accettare anche sul piano giuridico che i progetti di legge, in quanto espressione di attribuzioni costituzionali dei soli soggetti titolari del diritto di iniziativa legislativa, esprimono lo svolgimento di una attribuzione costituzionalmente garantita a prescindere dall'esito in legge; *ne consegue che l'esito dell'esercizio del diritto-attribuzione di iniziativa legislativa è la presentazione di un progetto di legge rappresentativo dell'originalità politica del proponente, non anche l'approvazione della legge richiesta ovvero di emendamenti nel corso del relativo iter.*

Per ogni soggetto titolare di tale attribuzione la Costituzione presidia la correlata competenza. Per i parlamentari tale attribuzione è rinforzata in quanto connessa alla relativa libertà politica di rappresentanti della Nazione, ex art. 67 Cost., ed al relativo diritto garantito di esprimere liberamente ed insindacabilmente voti ed opinioni ex art. 68, primo comma, Cost.

Anche nel caso in cui l'iniziativa legislativa parlamentare non provochi l'avvio di alcun procedimento legislativo dopo la presentazione del progetto, come spesso avviene per molti progetti di legge, specie dei

deputati delle opposizioni, essa va difesa come attribuzione costituzionale nei termini enunciati perché la relativa compressione implica la violazione di un ambito di competenza esclusiva tipica del ruolo costituzionale del singolo parlamentare, che è essenziale nello svolgimento della forma di governo secondo un modulo democratico rappresentativo qual è il procedimento legislativo.

Nella cornice di queste considerazioni sembra utile soffermarsi ora sul diritto di emendamento, che è di norma associato nella natura al diritto di iniziativa legislativa, come risulta anche dall'ordinanza in commento.

In linea di principio si può dire sulla base di quanto precede che questo diritto non è espressione di un ambito di competenza dei singoli parlamentari costituzionalmente garantito.

La dottrina maggioritaria propende invece per la lettura opposta, prendendo una posizione in linea di principio critica in ordine alla prassi dei maxiemendamenti<sup>54</sup>.

Già in altra sede si sono forniti argomenti per sostenere la lettura svolta nel testo, evidenziando come solo alcuni soggetti titolari di iniziativa legislativa, i parlamentari ed il Governo, siano anche titolari del diritto di presentare emendamenti, e che questo diritto non è affatto contemplato in Costituzione ma solo dai regolamenti parlamentari, che per altro verso non lo riconoscono a taluni soggetti titolari del diritto di iniziativa, quali il corpo elettorale sotto forma di 50 mila sottoscrittori di una proposta di legge popolare, i consigli regionali o il CNEL, senza per questo menomare l'attribuzione del loro diritto di iniziativa legislativa. Inoltre vi sono soggetti non titolari di iniziativa legislativa che hanno il titolo a presentare emendamenti, quali le commissioni parlamentari permanenti<sup>55</sup>, che non sono poteri dello Stato.

Accedendo alla tesi per la quale il diritto di emendamento è indipendente dal diritto di iniziativa legislativa e che non è configurato in Costituzione ma solo dai regolamenti parlamentari, si può escludere anche sulla base dell'ordinanza in commento che esso di per sé sia espressivo di attribuzioni costituzionali dei soggetti titolari. I regolamenti parlamentari, nello svolgimento della competenza normativa esclusiva di

---

<sup>54</sup> Per una ricostruzione in termini generali della questione, in connessione alla pratica della presentazione di maxiemendamenti, si vedano G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, 259 ss.; 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 e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, 41 ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, 807 ss.; G. DE CESARE, *Maxi-emendamenti e forma di governo*, in N. Lupo (a cura di), *Maxiemendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo* (Atti del seminario Roma 1° ottobre 2009), Cedam, Padova, 2010, 58 ss.; D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 3/2013; I.G. VELTRI, *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in *forumcostituzionale.it*, 5/2018; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia: contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

<sup>55</sup> Sia consentito rinviare a R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., spec. 142-143 e ID., *L'organizzazione del processo legislativo*, cit., spec. 107.

integrare le norme costituzionali sul procedimento legislativo, possono prevedere varie soluzioni procedurali per razionalizzare l'esame degli emendamenti, attraverso istituti quali inammissibilità, irricevibilità, preclusioni, votazioni riassuntive e di principio, e via dicendo, che impediscono per ragioni di ordine procedurale o di merito il diritto di presentare emendamenti o di vederseli discutere.

La Corte legittima tali previsioni e persino prassi acceleratorie dell'*iter legis* che risolvono in passaggi sintetici e riassuntivi l'esame delle proposte emendative, quale, appunto, il ricorso a maxiemendamenti ed alla posizione su di essi della questione di fiducia, quindi assume che il diritto di emendamento non è una attribuzione costituzionale del singolo parlamentare *quanto piuttosto una fase dello svolgimento delle attribuzioni legislative delle Camere in quanto titolari della funzione legislativa, ex artt. 70 e 72 Cost.*

Ne deriva che, se la lesione del diritto di emendamento *di per sé* non può dar luogo ad alcun conflitto di attribuzioni, esso non partecipa della stessa natura giuridica del diritto di iniziativa legislativa, né la relativa compressione può risolversi *di per sé* in vizio di legittimità del procedimento legislativo e quindi della legge finale.

Rileva però la Corte che è patologico il reiterato e sistematico pregiudizio del diritto di emendamento dei parlamentari che, ad esempio, consegua a specifici e ricorrenti atteggiamenti della maggioranza-Governo per neutralizzare il ruolo delle opposizioni, in breve ad "abusi del procedimento legislativo"<sup>56</sup>.

Questo accade quanto la compressione del diritto di emendamento corrisponde non già a scopi procedurali leciti, ad esempio al fine di contrastare pratiche ostruzionistiche mediante gli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari (a cura dei Presidenti delle Assemblee), quanto piuttosto ad un metodo legislativo della maggioranza di governo intenzionalmente preclusivo del contraddittorio democratico in ragione dell'assolutizzazione del principio di governabilità.

La Corte ha già escluso la legittimità di soluzioni legislative che non consentano la conciliazione delle due dimensioni con riferimento alla più recente legislazione elettorale<sup>57</sup>.

Sotto questo profilo la Corte è chiara: non esiste tutela costituzionale per soluzioni procedurali nell'*iter legis* che implicino la totale eliminazione, ancorché in via surrettizia, delle forme e degli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari per consentire ai deputati e ai senatori di partecipare al procedimento nello svolgimento costruttivo del proprio ruolo costituzionale secondo il metodo della democrazia

---

<sup>56</sup> Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 4.5 in diritto

<sup>57</sup> Si ricorda appena in questa sede che la Corte nella nota sent. 9 febbraio 2017, n. 35, spec. punti 6 e 9.2 in diritto, sull'*italicum* ha riconosciuto che i principi della rappresentatività e dell'uguaglianza del voto da una parte e gli obiettivi della rapidità dei processi decisionali e della governabilità dall'altro hanno pari dignità costituzionale. Sul punto sia consentito rinviare per brevità a R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *federalismi.it*, 4/2017, spec. § 5, e ult. bibl. *ivi cit.*



rappresentativa, perché ne risulterebbe compressa l'attribuzione costituzionale della funzione legislativa in capo alle stesse Camere.

Altrimenti cioè nascerebbe un pregiudizio sistemico del dibattito politico, che cesserebbe di svolgersi come “dibattito” e diverrebbe “monologo” della maggioranza di governo: il procedimento-processo legislativo manterrebbe solo connotati formali, giuridici, mentre perderebbe consistenza sul piano dell'originale dimensione di processo politico e democratico, nei termini sopra esposti.

A questo punto il profilo della patologia cambia: dalla dimensione del conflitto di attribuzioni, insussistente in quanto si tratterebbe (al limite) di conflitto endoprocedimentale, si passa a quella della patologia della legge finale sotto il profilo funzionale, della causa della legge.

La compressione irragionevole del diritto di emendamento dei soggetti titolari che riduca fino ad annullare il titolo dei parlamentari a partecipare effettivamente alla dimensione politica del procedimento legislativo quale sede ordinaria ed insostituibile del processo politico democratico di governo potrebbe riverberarsi in sintomo di irragionevolezza della legge finale.

Si tratterebbe pertanto non già di violazione di attribuzioni di singoli parlamentari ma di violazione da parte del legislatore dei limiti ad esso posti dalla Costituzione, tra i quali certamente vi è lo stesso procedimento legislativo quale sede ordinaria e non comprimibile del processo democratico di governo. Alla luce della lettura della Corte nell'ordinanza in commento il problema nella costituzionalità o meno della modalità procedurale legislativa “maxiemendamento più fiducia” (che tra l'altro è circoscritta da vari anni a questa parte presso il solo Senato) va ponderato nel quadro dello scrutinio di legittimità della legge per patologie del procedimento legislativo e per contrastare eventuali “abusi” del legislatore.

Secondo la Corte tale modalità procedurale potrebbe essere censurabile quando da essa scaturisca una compressione *assoluta* del contenuto politico delle fasi procedurali, in cui deve scandirsi il procedimento legislativo.

Al proposito si rammenta la giurisprudenza della Corte che ha evidenziato la possibilità di censurare taluni abusi del procedimento legislativo di conversione dei decreti-legge in quanto *errores in procedendo*<sup>58</sup>. Si tratti di casi dove la Corte si è preoccupata di censurare essenzialmente eccessi del legislatore che converta

---

<sup>58</sup> Corte cost., sent. 16 febbraio 2012, n. 22, con numerosi commenti; quelli *on line* sono citati *in capite* alla sentenza in *ConsultaOnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)). Al riguardo sia consentito rinviare in particolare a R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in *federalismi.it*, n. 5/2012. In quella sede, muovendo da una disamina della giurisprudenza costituzionale in tema di uso improprio del procedimento di conversione di decreti-legge, si erano evidenziate (spec. § 3 e seguenti) le indicazioni della Corte nel senso di configurare tale uso improprio come vizio di *error in procedendo* della legge di conversione, ma non già sul piano formale, come errore giuridico nel corso del procedimento legislativo di conversione, quanto piuttosto sul piano causale, del modo d'uso del procedimento di conversione, o volendo usare una terminologia mai usata dalla Corte, sotto il profilo dell'eccesso di potere del legislatore.



decreti-legge aggiungendo emendamenti totalmente estranei al testo originario del decreto: in tali casi l'abuso del procedimento legislativo consiste nell'usurpazione della funzione legislativa ordinaria che deriva dall'ampliamento abnorme dei contenuti di un decreto-legge, approfittando dei tempi abbreviati del procedimento di conversione. Anche in questo caso l'usurpazione descritta depriva il procedimento legislativo ordinario del carattere politico di normale processo democratico, ovvero di sede *ordinaria* di svolgimento del confronto tra maggioranza ed opposizioni proprio di una democrazia costituzionale rappresentativa.

Quanto al ricorso ai maxiemendamenti la Corte potrebbe in futuro tenere presente la propria giurisprudenza in tema di abuso del procedimento di conversione di decreti-legge come sintomatico di *errores in procedendo* del legislatore.

Già dalle frasi conclusive dell'ordinanza in commento emerge come la Corte si sia determinata a scrutinare con maggiore attenzione la funzionalità causale delle leggi sottoposte al proprio giudizio di legittimità sulla base dell'analisi del relativo procedimento legislativo, specie quando sia eccessivamente (e irragionevolmente) condizionato nella sua funzione costituzionalmente propria da prassi acceleratorie quali la combinazione di maxiemendamenti e questioni di fiducia.

In particolare sotto questo profilo nelle riflessioni della Corte si rilevano “indizi” nel senso di un possibile ampliamento della giurisprudenza in tema di *error in procedendo* del legislatore anche ai casi in esame. Secondo la Corte l'*error in procedendo* è “un vizio procedurale peculiare”, un “vizio di formazione” della legge: a causa di tale vizio, se “le Camere non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura per essa prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo, esse agiscono in una situazione di carenza di potere”<sup>59</sup>.

A parere personale la tesi dell'*error in procedendo* potrebbe adattarsi *mutatis mutandis* anche ad ipotesi rivelatorie di “abusi” nel ricorso alla questione di fiducia su maximendamenti. Il descritto vizio causale potrebbe emergere quando lo scopo del Governo-maggioranza che ponga la fiducia sia quello di eludere i passaggi procedurali che, pur definiti nei soli regolamenti parlamentari, conferiscono al procedimento legislativo la dimensione costituzionalmente necessaria di processo legislativo democratico, nei termini esposti nelle presenti riflessioni, e quindi si risolva in violazione delle attribuzioni legislative delle Camere come sede esclusiva e privilegiata di tale processo nell'economia della forma di governo vigente.

---

<sup>59</sup> Corte cost., sent. 25 febbraio 2014, n. 32 (spec. punti 4 e 5 in diritto, da cui sono tratte le citazioni virgolettate). La sentenza è stata ampiamente commentata; i commenti *on line* sono citati *in capite* alla sentenza in *ConsultaOnline* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)).