

Rivista N°: 1/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 07/03/2019

AUTORE: Sara Lieto *

CONFLITTO TRA POTERI E «SOGLIA DI EVIDENZA». NOTAZIONI A MARGINE DELL'ORDINANZA N. 17 DEL 2019

Sommario: 1. Premessa. – 2. La struttura del giudizio sul conflitto tra poteri. – 3. I soggetti e la materia del conflitto. – 4. Il procedimento legislativo come materia del conflitto. – 5. L'Ordinanza n. 17 del 2019. – 6. Sulla giurisdizionalizzazione del conflitto.

1. Premessa

Il 10 gennaio del 2019 la Corte costituzionale si è riunita in camera di consiglio per decidere sull'ammissibilità del ricorso presentato da 37 senatori del PD per conflitto di attribuzione tra poteri relativamente alla procedura di approvazione della legge di bilancio. In quella stessa data la Corte ha reso noto, tramite un comunicato stampa, di aver dichiarato il ricorso inammissibile¹. Dopo circa un mese è stata deposita l'ordinanza n. 17 con le relative motivazioni.

Già dal testo del comunicato emergevano tre dati importanti: il riconoscimento del singolo parlamentare come soggetto legittimato a sollevare conflitto di attribuzione e, dunque, a poter essere identificato come potere dello Stato; il tipo di decisione (d'inammissibilità del ricorso); l'analisi nel merito del conflitto, che si contrappone al tipo di decisione adottata².

* Ricercatrice in Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università di Napoli Parthenope.

¹ Per un primo commento, prima del deposito dell'ordinanza n. 17, si veda V. Baldini, *La Corte ed il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti ...*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2019, che auspica che, a partire da questa decisione, la Corte costituzionale percorra «nuovi sentieri nell'apprezzamento delle dinamiche parlamentari, se le stesse finiscano per pregiudicare in modo grave ed evidente i contenuti essenziali della democrazia parlamentare. Non può essere escluso, allora, che sia "a tempo" l'atteggiamento di *self restraint* del giudice costituzionale (e che per ora ha inteso ancora mantenere)», 6.

² In tal senso V. Onida, *Fiducia sulla legge di bilancio, doppio monito della Consulta*, in *Sole24 ore*, 13 febbraio 2019, il quale a proposito dell'ordinanza n. 17 osserva: «Un esercizio dunque di "equilibrisimo", si potreb-

Premesso che il risultato dell'iniziativa intrapresa è certamente positivo, in quanto la Corte sancisce definitivamente lo *status* di parlamentare come potere dello Stato, facendo fare, com'è stato opportunamente evidenziato, «un passo avanti all'incerta democrazia italiana»³, credo che qualche riflessione vada fatta sul tipo di giudizio e sull'ampia discrezionalità di cui la Corte, nella fattispecie, si è avvalsa, entrando nel merito, pur adottando una decisione di inammissibilità⁴. La Corte, infatti, va al “nocciolo della questione” rilevando l'indubbia anomalia del procedimento di approvazione della legge di bilancio, sia pure corredandola di una serie di giustificazioni. In ogni caso parla di anomalia e di gravità delle infrazioni, misurandone l'intensità in termini di ancora accettabilità e mettendo in guardia il legislatore per il futuro.

Ciò detto, prima di passare all'analisi dei contenuti della decisione, va ricordato che la struttura del giudizio sul conflitto di attribuzione tra poteri è solitamente scandita da due fasi, una delibazione preliminare, che attiene alla verifica da parte della Corte di una serie di requisiti, oggettivi e soggettivi, e di procedura, e una fase successiva eventuale che riguarda il merito e che si realizza solo a seguito di una declaratoria di ammissibilità. Queste due fasi, in teoria, dovrebbero essere chiaramente identificabili ma la giurisprudenza della Corte costituzionale ci ha abituato a provvedimenti in cui talvolta esse si intrecciano determinando decisioni di inammissibilità che sconfinano nel merito e viceversa. La casistica a riguardo è varia e probabilmente per gli addetti ai lavori la soluzione proposta in quest'occasione non suscita neanche tanta sorpresa⁵. E' anche vero però che una maggiore linearità nell'utilizzo di un tipo di provvedimento piuttosto che di un altro sarebbe auspicabile e, nel caso in questione, avrebbe fatto anche molta differenza.

I limiti dei nostri media sono noti; il 10 gennaio 2019 la maggior parte dei quotidiani ha titolato che il ricorso dei senatori del PD è stato dichiarato inammissibile. Dunque, all'opinione pubblica è stata veicolata la notizia, assolutamente vera, di una iniziativa non andata a buon fine, che però tale non è del tutto. La decisione contiene, infatti, un importante risultato, che probabilmente si consoliderà nel tempo e che consentirà il ripristino della legalità costituzionale ogni qual volta la maggioranza di turno tenterà operazioni di sopraffazione del parlamentare. Un altro dato importante è che questa decisione contribuirà a una maggiore definizione delle prerogative delle minoranze, a partire dall'unità di base costituita dal sin-

be osservare, molto più consono a un esame approfondito del merito della questione che non a una semplice delibazione di ammissibilità del conflitto».

³ Così S. Cassese, *La scelta della Consulta sui diritti del Parlamento. Il senso di una decisione*, in *Corriere della sera*, 13 gennaio 2019.

⁴ In tal senso anche A. Ruggeri, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo ... virtuale o in astratto (Nota minima a Corte costituzionale n. 17 del 2019)*, in *Consulta online*, 11 febbraio 2019, nella parte in cui sottolinea che «imboccata la via prescelta dalla Corte, il giudizio sull'ammissibilità del ricorso viene fatalmente a confondersi con il sindacato sul merito dello stesso», 73.

⁵ In dottrina sono state anche espresse delle perplessità su questa distinzione tra fase preliminare e fase di merito, la cui ratio non sarebbe sempre persuasiva nello spiegare perché la Corte non debba invece svolgere un giudizio unico. In tal senso, si veda, e.g., P. Costanzo, *Conflitti costituzionali*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006; ed inoltre, su quanto non siano sempre convincenti le ragioni che giustificano la natura bifasica del giudizio sul conflitto si veda, e.g., E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, Torino, 2008 e ss.

golo. D'altro canto, non si può negare che i cambiamenti di orientamento delle corti sono incrementali e che si consolidano nel tempo, a piccoli passi, manifestandosi poi con più chiara evidenza quando il contesto generale lo consente. La soluzione adottata in questo caso dalla Corte, del resto, mi sembra molto in linea, nella sua *texture*, con il messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica che ha parlato di «grande compressione dell'esame parlamentare»⁶. Dunque, capisco che essa indichi una direzione ma ancora non ritenga di poter andare del tutto a fondo, confermando il suo «approccio minimalista»⁷. E capisco anche che dichiarare ammissibile il ricorso e poi rigettarlo nel merito avrebbe comportato per la Corte una maggiore esposizione, anche perché essa, a quel punto, avrebbe dovuto definire il contraddittorio per consentire la costituzione delle parti e cioè dire tra chi, nel caso, poteva ritenersi insorto il conflitto. Sul soggetto ricorrente la riserva è stata sciolta, sull'eventuale convenuto resta l'incognita. È evidente che la Corte non si è voluta spingere oltre e che non sono ancora maturi i tempi per un'inversione di tendenza. Resta, però, il fatto che una maggiore linearità nella scelta del tipo di decisione non è sempre solo una questione di forma ma anche di sostanza.

2. La struttura del giudizio sul conflitto tra poteri

A questo proposito è forse utile mettere a fuoco i tratti essenziali del giudizio sul conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato. Come già evidenziato, si tratta di un giudizio bifasico, cioè prima dell'eventuale fase inerente al merito vi è una fase preliminare, assimilabile, in un certo senso, alla declaratoria di non manifesta inammissibilità, in cui la Corte realizza una valutazione sommaria sui potenziali soggetti coinvolti e sull'oggetto della contestazione, senza tuttavia entrare nel merito. In questa fase non vi è contraddittorio, perché questo tipo di giudizio è «a parti prefigurate»⁸. In altri termini, mentre il soggetto ricorrente è identificabile *ab origine*, in quanto è da lui che parte l'iniziativa della contestazione (fermo restando che la Corte potrebbe ritenerlo non ascrivibile alla categoria dei poteri dello Stato e dunque non legittimato), il soggetto resistente è la Corte ad individuarlo. Naturalmente il ricorrente indica nel ricorso la controparte o le controparti ma ciò non vincola la Corte, tanto che nel caso in

⁶ «Ieri sera ho promulgato la legge di bilancio nei termini utili a evitare l'esercizio provvisorio, pur se approvata in via definitiva dal Parlamento soltanto da poche ore. Avere scongiurato la apertura di una procedura di infrazione da parte dell'Unione Europea per il mancato rispetto di norme liberamente sottoscritte è un elemento che rafforza la fiducia e conferisce stabilità. La grande compressione dell'esame parlamentare e la mancanza di un opportuno confronto con i corpi sociali richiedono adesso un'attenta verifica dei contenuti del provvedimento. Mi auguro - vivamente - che il Parlamento, il Governo, i gruppi politici trovino il modo di discutere costruttivamente su quanto avvenuto; e assicurino per il futuro condizioni adeguate di esame e di confronto. La dimensione europea è quella in cui l'Italia ha scelto di investire e di giocare il proprio futuro; e al suo interno dobbiamo essere voce autorevole», Discorso del 31 dicembre 2018 del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

⁷ S. Cassese, *La scelta della Consulta sui diritti del Parlamento. Il senso di una decisione*, in *Corriere della sera*, 13 gennaio 2019, il quale ritiene che con questa decisione «la Corte fa un grande passo avanti, dando l'impressione di restare ferma».

⁸ Così G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 388.

cui nel ricorso non ci fossero precise indicazioni sui destinatari della contestazione ciò solo non sarebbe sufficiente, in teoria, a giustificare una declaratoria di inammissibilità.

Questa fase preliminare permette alla Corte anche di verificare la legittimazione a ricorrere del soggetto proponente. A differenza, infatti, del conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni, che è a parti fisse, quello sul conflitto tra poteri dello Stato si configura in varie combinazioni, non solo perché i poteri dello Stato sono molteplici ma anche perché, con il passare del tempo, la stessa giurisprudenza della Corte si è gradualmente distaccata dalla tradizionale tripartizione (legislativo, esecutivo e giudiziario) per ampliare il novero dei soggetti legittimati a ricorrere per conflitto. È nota, infatti, l'apertura a tutti gli organi ai quali la Costituzione riconosca anche solo una quota di attribuzioni chiaramente definita e l'inclusione in tale novero anche di soggetti esterni allo Stato apparato, come avvenuto nel caso del comitato promotore per l'indizione del referendum abrogativo.

Nel caso di specie siamo di fronte ad una novità. Al di là, infatti, di alcuni *obiter dicta*⁹, con questa decisione la Corte individua nel singolo parlamentare un potere dello Stato. Che questo ampliamento del novero dei soggetti legittimati avvenga però con una decisione di inammissibilità desta, come si diceva, qualche perplessità. Per giungere, infatti, a una simile conclusione la Corte non può che essere entrata nel merito di quanto denunciato dai ricorrenti, e non semplicemente rilevando che il procedimento legislativo può costituire di per sé materia di conflitto, la cui risoluzione spetti alla sua competenza, ma che proprio quel procedimento di approvazione della legge di bilancio 2019 si è svolto in maniera anomala. Tanto è vero che, già nel comunicato stampa, la Corte non esita a entrare nel vivo della vicenda, a dimostrazione che la questione sottoposta al suo giudizio è andata ben oltre lo scrutinio preliminare di valutazione di non manifesta inammissibilità. Nel dichiarare il parlamentare legittimato a sollevare conflitto di attribuzione, sarebbe stato più comprensibile se la Corte avesse dichiarato ammissibile il ricorso e solo in un secondo momento, eventualmente, qualora non avesse ritenuto l'anomalia procedurale troppo grave, rigettarlo, avvertendo in ogni caso, come del resto fa già nel comunicato stampa, che la reiterazione di tale condotta potrebbe comportare per il futuro una declaratoria d'incostituzionalità.

Né la decisione d'inammissibilità, nel caso di specie, si sarebbe potuta imputare a un'indefinitezza della o delle controparti, in quanto è la Corte a definire il contraddittorio. Quindi, un'eventuale lacunosità da parte dei ricorrenti nell'individuare i poteri contro i quali rivolgere il ricorso non avrebbe potuto costituire una giustificazione a tale tipo di decisione.

⁹ Il riferimento è all'ordinanza n. 177 del 1998 in cui relativamente al ricorso depositato il 9 settembre 1997 dal deputato al Parlamento Vittorio Sgarbi nei confronti del tribunale civile di Ferrara e del giudice istruttore del predetto tribunale, la corte dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione, precisando tuttavia che «che il conflitto sollevato dal deputato Sgarbi è circoscritto ai rapporti tra prerogative parlamentari e autorità giudiziaria delineati dall'art. 68, primo comma, Cost., restando impregiudicata la questione se in altre situazioni 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»; ed inoltre all'ordinanza n. 101 del 2000, in cui la Corte, relativamente ai ricorsi presentati dall'on. Cesare Previti nei confronti del tribunale di Milano, ne dichiara l'inammissibilità relativamente a quella specifica ipotesi, riconoscendo tuttavia astrattamente che altre specifiche attribuzioni del singolo parlamentare possano essere ritenute difendibili mediante lo strumento del conflitto.

Va inoltre richiamato un importante precedente, cui si faceva prima riferimento, e cioè il riconoscimento da parte della Corte costituzionale del comitato promotore per il referendum abrogativo come potere dello Stato. In quel caso, infatti, la Corte adottò un'ordinanza (la n. 17 del 1979) di ammissibilità del ricorso, riservandosi poi il giudizio sul merito (sent. n. 69 del 1978). Rispetto alla decisione in commento, in quella occasione la Corte, considerata l'importanza dell'apertura a un soggetto esterno allo Stato apparato, si dispose a una sequenza decisionale più lineare. Tale sequenza sembra più coerente con quanto stabilito dall'art. 37, comma 4, della legge n. 87 del 1953, che recita: «Se la Corte ritiene che esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza dichiara ammissibile il ricorso e ne dispone la notifica agli organi interessati». La disposizione fa riferimento ai profili oggettivi del ricorso, in altre parole la Corte deve nella fase preliminare verificare che quanto è oggetto di contestazione presenti elementi sufficienti a giustificare un suo intervento o, per usare una espressione di Carlo Mezzanotte, abbia «tono costituzionale».

A differenza dell'elemento oggettivo, più problematica è la valutazione dell'elemento soggettivo. Nel caso in cui la Corte si misuri con un'ipotesi di soggetto ricorrente non ancora riconosciuto come potere dello Stato, a maggior ragione, non può limitarsi a verificare se esiste la materia del conflitto (che pure in ogni caso, se accertata, sarebbe di per sé sufficiente per una declaratoria di ammissibilità come l'art. 37 comma 4 stabilisce) ma deve necessariamente approfondire l'oggetto del *petitum*. In altre parole, essa non può solo procedere a un riscontro circa la sussistenza in astratto della materia di un conflitto, ma deve necessariamente esplorare il merito del ricorso. Dunque, il profilo soggettivo risulta, in questo senso, strettamente legato a quello oggettivo. Solo se vi è un approfondimento della vicenda che è oggetto di contestazione, è possibile identificare i soggetti coinvolti. E ciò è tanto più vero nel caso in cui il soggetto ricorrente non vanti precedenti riconoscimenti, ma anzi la sua legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione sia ancora tutta da valutare.

3. I soggetti e la materia del conflitto

Al netto di queste considerazioni, che attengono alle diverse fasi del giudizio e alle relative decisioni, non vi è dubbio dell'importanza del risultato sul versante dell'ampliamento del novero dei soggetti legittimati. Gli argomenti a sostegno dell'inammissibilità hanno riguardato però la "materia" del conflitto. La declaratoria d'inammissibilità sarebbe stata giustificata, ai sensi dell'art. 37, comma 4, dall'inesistenza della materia del conflitto, ma non è esattamente ciò che emerge dall'ordinanza n. 17. Del resto, già nel comunicato stampa del 10 gennaio si leggeva testualmente: «La contrazione dei lavori per l'approvazione del bilancio 2019 è stata determinata da un insieme di fattori derivanti sia da specifiche esigenze di contesto sia da consolidate prassi parlamentari ultradecennali sia da nuove regole procedurali. Tutti questi fattori hanno concorso a un'anomala accelerazione dei lavori del Senato, anche per rispettare le scadenze di fine anno imposte dalla Costituzione e dalle relative norme di attuazione, oltre che dai vincoli europei. In queste circostanze, la Corte non riscontra

nelle violazioni denunciate quel livello di manifesta gravità che, solo, potrebbe giustificare il suo intervento».

Il senso del testo è che l'anomalia c'è stata, è grave, ma non troppo. Dunque, in questa prima esternazione la Corte sembra spingersi in avanti per poi tornare sui suoi passi. La materia del conflitto c'è, ma non è sufficientemente grave. A questo proposito, va ricordato che l'articolo 37, comma 4, non fa riferimento al livello di gravità, ma semplicemente all'esistenza o meno della materia del conflitto. A ciò si aggiunga che l'ultimo capoverso del comunicato sembra invece corroborare l'idea che, al contrario, non solo la materia del conflitto esiste, ma è anche grave, altrimenti non si comprenderebbe il senso del monito. Infatti, la Corte avverte: «Resta fermo che per le leggi future simili modalità decisionali dovranno essere abbandonate altrimenti potranno non superare il vaglio di costituzionalità».

Si vedranno più diffusamente, in seguito, le argomentazioni sviluppate nell'ordinanza, ma il comunicato, che negli ultimi tempi sta prendendo piede anche per agevolare il dialogo tra Corte e opinione pubblica, andrebbe forse più calibrato. Non che esso possa essere ritenuto in assoluto un vincolo, ma certamente, se così dettagliatamente articolato nei contenuti, può in qualche misura condizionare, in termini di coerenza, gli argomenti motivazionali che saranno elaborati in seguito.

E in effetti, come vedremo, la Corte nell'ordinanza n. 17 non sembra spiegare in maniera convincente perché nel caso di specie, pur essendo i parlamentari legittimati e pur essendo stata riconosciuta l'esistenza della materia del conflitto, il ricorso è però inammissibile. Essa cioè, date le incongruenze del comunicato, non sembra del tutto riuscire nell'ordinanza a individuare sul piano argomentativo un comune denominatore che sia in grado di conciliare e ricondurre a coerenza una serie di elementi in contraddizione tra loro.

Sempre a proposito di quanto emerge dal comunicato stampa sulla materia del conflitto, la Corte – come si diceva - giustifica l'anomala accelerazione dei lavori del Senato richiamando un insieme di fattori: «specifiche esigenze di contesto»; «consolidate prassi parlamentari ultradecennali»; «nuove regole procedurali». Tutti questi fattori, dei quali l'ordinanza n. 17 fornisce più chiare delucidazioni, avrebbero concorso all'anomala accelerazione dell'*iter legis* per rispettare «le scadenze di fine anno imposte dalla Costituzione e dalle relative norme di attuazione, oltre che dai vincoli europei». La Corte saggiamente non adoperò la parola "urgenza" e non lo fa neppure nell'ordinanza (in cui invece, in conclusione, parla di «pressione di tempo»), però il senso della locuzione mi sembra chiaro. L'accelerazione c'è stata perché dettata da una necessità impellente e cioè chiudere, entro i termini, il bilancio, tenuto conto dei rallentamenti della procedura dovuti ai rilievi della Commissione europea sulla bozza del bilancio nazionale¹⁰. Com'è noto, infatti, al fine di evitare

¹⁰ A riguardo A. Ruggeri, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo ... virtuale o in astratto (Nota minima a Corte costituzionale n. 17 del 2019)*, op. cit., nella parte in cui identifica la decisione della corte in termini di bilanciamento: «La Corte non lo dice chiaramente ma lascia perfettamente intendere di aver effettuato un "bilanciamento" tra fine e mezzo, giustificando il secondo alla luce del primo: la violazione della sfera costituzionale delle competenze del parlamentare, insomma, v'è stata (e, francamente, è assai arduo immaginare che possa darsene una ancora più grave e vistosa di questa) ma davanti allo scopo dell'accordo faticosamente raggiunto con la Commissione, preludio del varo della legge di bilancio non accompagnato dall'avvio

politiche economiche troppo divergenti e rispettare il patto di stabilità e crescita, i paesi membri presentano alla Commissione entro il 15 ottobre una bozza di bilancio per l'anno successivo. Nel caso dell'Italia, dopo un primo rilievo in cui la Commissione lamentava che nel documento non si ravvisasse un rispetto particolarmente serio degli obblighi di bilancio è seguita una contestazione formale del bilancio italiano. Senza entrare nel dettaglio di quanto rilevato dalla Commissione e dei rischi di attivazione di ulteriori procedure per debito eccessivo, sta di fatto che nel caso in esame, che ha poi determinato il ricorso per conflitto, si è verificato un rallentamento dell'*iter legis* per la necessità di adeguare il bilancio alle regole europee, determinando in questo modo l'urgenza di accelerare i tempi di approvazione della legge. Quello dell'urgenza, per quanto in parte comprensibile, è però un argomento rischioso, che di per sé si presta a poter essere adoperato a giustificazione di qualsiasi forzatura delle procedure. Ed è bene che su questo la Corte sorvoli, in quanto, sostenere, oggi, che in fondo l'accelerazione e l'anomalia del procedimento di approvazione della legge non sono state di gravità tale da giustificare un suo intervento, perché c'era un'urgenza, può rappresentare un pericoloso argomento, domani, a giustificazione di altre infrazioni. Tradotto in altri termini, l'accelerazione ha comportato un'alterazione del normale *iter* di approvazione in forza di una necessità che integra una condizione di urgenza. E poiché *necessitas legem non habet*, che è una delle formule con cui si giustifica lo stato d'eccezione, sarebbe forse auspicabile maggiore cautela nel ricorrere a tali argomenti. Anche perché, ritornando al caso dell'approvazione della legge di bilancio, l'ordinamento avrebbe comunque sopperito all'inconveniente della mancata approvazione nei termini con l'attivazione dell'esercizio provvisorio (art. 81, comma 5)¹¹.

4. Il procedimento legislativo come materia del conflitto

Un'altra considerazione da fare sulla materia del conflitto è che essa attiene al procedimento legislativo e, dunque, a una materia prevalentemente disciplinata da fonte regola-

della procedura d'infrazione agli obblighi discendenti dall'Unione, essa deve essere lasciata nell'ombra o, diciamo pure, restare impunita», 74.

¹¹Sui rischi relativi all'eventuale accoglimento del ricorso nelle relazioni del nostro paese con i *partners* europei e gli operatori economici, si veda ancora A. Ruggeri, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo ... virtuale o in astratto (Nota minima a Corte costituzionale n. 17 del 2019)*, op. cit., nella parte conclusiva del suo commento in cui osserva: «È tuttavia da chiedersi quale mai possa essere il pratico effetto di un ipotetico accertamento della violazione stessa laddove quest'ultima si sia avuta in occasione dell'approvazione della legge di bilancio, ove si convenga a riguardo del fatto che immaginare la caducazione di quest'ultima, nella presente congiuntura segnata da un'avanzata integrazione sovranazionale, potrebbe rivelarsi un autentico esercizio accademico, incalcolabili essendo i guasti che potrebbero aversene al piano dei rapporti con i *partners* europei e gli operatori internazionali (con lo spread schizzato alle stelle, le conseguenti speculazioni dei mercati, e via dicendo). Non credo che la Corte si renderebbe facilmente disponibile ad assumersi una responsabilità politica (in senso largo e diffuso) di tale entità né, come si diceva, verosimilmente ciò le sarebbe chiesto. Il timore è, allora, che resti sterile il monito racchiuso in coda alla decisione in commento, al pari della sollecitazione rivolta dal confessore al peccatore pentito: "non farlo mai più ma, se dovessi rifarlo, io sono qui pronto ad assolverti nuovamente"», 75.

mentare. Com'è noto, mentre in passato sono stati molto frequenti i tentativi da parte di singoli parlamentari di investire la Corte del compito di risolvere contrasti con l'autorità giudiziaria per violazione dell'art. 68 in tema di immunità¹², che sono stati definiti sulla base dall'assunto della residualità dello strumento del conflitto¹³, nel caso di cui si discute siamo di fronte ad un conflitto, all'interno dello stesso organo, relativo al procedimento legislativo. In proposito va ricordato un recente precedente, quello del d.d.l. Cirinnà-bis sulle unioni civili. Infatti, l'iter di approvazione di questo disegno di legge ha costituito, a sua volta, oggetto di ricorso per conflitto di attribuzione da parte di quaranta senatori del centro-destra che sostanzialmente contestavano l'inaccettabile accelerazione del procedimento legislativo, che non avrebbe consentito loro di esercitare con pienezza il proprio diritto d'iniziativa legislativa e di emendamento in aperta violazione del loro *status* di rappresentanti della Nazione ex art. 67 C. Il ricorso, tuttavia, non ha portato al risultato sperato, né sul piano soggettivo né su quello oggettivo. Sul versante del requisito soggettivo, su cui pure una dottrina consolidata si esprime da tempo in senso favorevole¹⁴, non vi è stata un'apertura, per la quale, evidentemente, i tempi non erano ancora maturi e per la quale bisognava attendere la decisione in commento. Quel che però oggi, come nel caso del d.d.l. Cirinnà-bis, continua a costituire un argine al giudizio della Corte è la materia del conflitto. Sul punto vi sono sostanzialmente due considerazioni da fare; la prima riguarda la casistica: come si evince, infatti, dalla giurisprudenza sul tema, il conflitto di attribuzione è stato quasi esclusivamente utilizzato dai parlamentari contro il potere giudiziario a difesa della propria autonomia, mentre non con altrettanta frequenza gli organi politici hanno manifestato inclinazione a rimettere alla Corte la risoluzione di questioni che attengono a conflittualità interne. Ciò si spiega con la fisiologica tendenza a evitare la giurisdizionalizzazione del conflitto che si vorrebbe risolvere preferibilmente all'interno dell'Assemblea in ossequio e in difesa dell'autonomia della stessa¹⁵. La seconda considerazione da fare è che tale tendenza è sempre stata, a sua volta, avvalorata dalla Corte, che ha, sia pur con qualche sporadica apertura¹⁶, ribadito un preciso orienta-

¹² Sul punto la casistica è piuttosto nutrita ed anche la dottrina a commento; tra i più recenti contributi che ripercorrono questa specifica vicenda si veda C. P. Guarini, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, 4, 2017.

¹³ E dunque dichiarandoli inammissibili in quanto risolvibili attraverso le ordinarie forme di tutela giurisdizionale.

¹⁴ Per tutti, G. Zagrebelsky, *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979, il quale ritiene che al parlamentare in qualità di rappresentante della nazione siano riconosciute delle specifiche attribuzioni costituzionali assolutamente meritevoli di tutela e che pertanto sia plausibile riconoscere allo stesso lo status di potere dello stato.

¹⁵ In questo senso, si rinvia a S. Curreri, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del «giusto procedimento legislativo»: tanto tuonò che piovve?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2016, 369 ss.

¹⁶ Sent. n. 120/2014 nella parte in cui chiarisce: «Se tuttavia, 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, ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne. Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza», (4.2 in diritto); ed inoltre: «anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità. L'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili», (4.4. in

mento in ordine all'insindacabilità degli *interna corporis acta* e in particolare dei regolamenti parlamentari. Detto in altri termini, essa ha contribuito a proteggere la *zona franca* dei regolamenti parlamentari in base ad un'interpretazione restrittiva di quanto stabilito dall'art. 134 C. E' stato, tuttavia, affermato in dottrina che non solo lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri non ha, in assoluto, soggetti, sia dal lato attivo che passivo, prefigurabili, anzi al contrario «non è l'attribuzione astratta o il riconoscimento formale, ma la situazione concreta a "creare" il potere»¹⁷, ma anche da un punto di vista oggettivo la materia del conflitto debba essere necessariamente definita in concreto. Nel caso in cui il ricorso per conflitto abbia ad oggetto il procedimento legislativo è vero che gran parte di esso è rimesso alla disciplina regolamentare, ma è altrettanto vero che i fondamenti di esso risiedono in una disposizione costituzionale, cioè l'art. 72, di cui non può che essere la Corte competente a controllarne l'osservanza (sent. n. 9 del 1959).

Come si diceva, il ricorso per conflitto relativo alla modalità di approvazione del d.d.l. Cirinnà-bis si è concluso con una declaratoria di inammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo. Con l'ordinanza n. 149 del 2016¹⁸ la Corte non ha, infatti, ritenuto sussistere né la legittimazione a ricorrere dei senatori né la materia del conflitto in quanto «la menomazione lamentata dai ricorrenti inerisce tutta alle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari come disciplinati da norme e prassi regolamentari»¹⁹ e che, pertanto, le eventuali violazioni «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».

L'epilogo di questo precedente avrebbe potuto in un certo senso rendere prevedibile l'esito del ricorso in commento che, in ogni caso, un risultato positivo l'ha raggiunto²⁰. Il piano

diritto). La sentenza è stata diffusamente commentata in dottrina, si veda, e.g., M. Manetti, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Rivista AIC*, ottobre, 2014; ed inoltre A. Ruggeri, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte costituzionale n. 120 del 2014)*, in *Consulta online*, 2014.

¹⁷ R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 143.

¹⁸ L'ordinanza è stata oggetto di approfondimento da parte della dottrina; si veda in particolare S. Curreri, *In memoriam dell'art. 72, comma 1, Cost. (ordinanza n. 149/2016)*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2017, che in senso critico sottolinea: «la Corte, anziché – come ci si sarebbe atteso – procedere all'interpretazione dell'art. 72 Cost. per verificare se la fattispecie sottoposta al suo esame avesse comportato la violazione del suo contenuto minimo *diretto ed espresso*, volutamente la derubrica a mera controversia regolamentare, priva di qualsiasi rilievo costituzionale», 385.

¹⁹ Va rilevato che in dottrina sull'inammissibilità del ricorso è stato evidenziato che l'esito sarebbe imputabile all'impostazione data al ricorso, in quanto i senatori ricorrenti si sarebbero appellati alla violazione delle norme regolamentari e della prassi come parametri interposti rispetto alle disposizioni costituzionali. In questo senso, e.g., si veda M. Manetti, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 3, 2016, 1107 ss.

²⁰ Va in ogni caso rilevato che l'ordinanza n. 149, secondo attenta dottrina, presenterebbe anche «elementi di possibile "apertura": non solo laddove si fa riferimento, [...], alla violazione di «mere» norme regolamentari, ma anche quando si precisa che soltanto «entro i limiti» di ciò che compete al solo regolamento (cioè la disciplina di «tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione»), le vicende e i rapporti attinenti alla disciplina del procedimento legislativo sono coperte dall'autonomia delle Camere. Si tratta di un confine sottile, che non indica con certezza fin dove possono spingersi le scelte regolamentari senza coinvolgere principi di rango costituzionale», così G. Brunelli, *Lo spazio dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, rivista online, 2, 2017, 6.

su cui la Corte continua invece a non andare è quello di definire i confini di ciò che del procedimento legislativo è direttamente disciplinato dall'art. 72, e dunque rientrante nella sua sfera di competenza, e di ciò che invece è di spettanza della fonte regolamentare.

5. L'Ordinanza n. 17 del 2019

Prima di analizzare gli argomenti della Corte sull'elemento soggettivo e su quello oggettivo del ricorso, vorrei innanzitutto partire da quella che mi sembra la chiave di volta della decisione d'inammissibilità. Si tratta del passaggio in cui la Corte descrive ciò che essa, in sostanza, deve valutare, e cioè se «le lesioni lamentate dai ricorrenti raggiungano quella *soglia di evidenza* che giustifica l'intervento della Corte per arginare l'abuso da parte delle maggioranze a tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare», (mio il corsivo).

La Corte, nel corso del tempo, ci ha abituato a espressioni particolarmente creative e talvolta ricche di suggestioni. Però l'espressione «soglia di evidenza» mi pare di particolare effetto e, allo stesso tempo, carica d'incognite. Con essa la Corte sembra quasi voler esprimere l'unità di misura dell'evidenza, come se qualcosa potesse essere evidente da un minimo a un massimo. In ogni caso, della sussistenza delle lesioni la Corte non dubita, anche se le stesse, stando al tenore del testo, possono essere più o meno evidenti.

Senza andare troppo oltre nell'esegesi delle formule linguistiche della Corte, quella in questo caso utilizzata solleva però non pochi interrogativi. Del resto, senza soffermarci troppo dettagliatamente su specifici passaggi dell'ordinanza, quel che dal suo complesso emerge è che le lesioni lamentate dai ricorrenti sono ritenute fondate, anche se non particolarmente evidenti. Parlare di soglia di evidenza, tuttavia, induce a chiedersi quale sia allora la soglia che invece può giustificare il riconoscimento della materia del conflitto da parte della Corte e la sua conseguente competenza. La soglia di evidenza fatidica non è, dunque, stata raggiunta ma la Corte non ci dà alcuna coordinata per capire quali siano i suoi parametri di valutazione dell'evidenza. A ciò si aggiunga che, com'è stato già sottolineato, l'art. 37 parla di esistenza della materia del conflitto non di una particolare soglia di evidenza del conflitto. Sulla circostanza che il conflitto lamentato dai ricorrenti abbia «tono costituzionale» si evince da diversi passaggi, sia dell'ordinanza sia del comunicato stampa, in cui la Corte riscontra l'anomalia e la compressione dell'iter di approvazione della legge di bilancio. Che qualcosa cioè non sia andato propriamente per il verso giusto la Corte non si esime dal riconoscerlo. Andavano però elaborati degli argomenti convincenti per giustificare il mancato raggiungimento della soglia di evidenza. Il risultato però mi sembra confliggere con la chiarezza che una materia costituzionale, sia pur così complessa e a tratti sfuggente, in ogni caso esige. Probabilmente abilità filologiche più solide porterebbero a meglio intendere il significato ultimo di certe espressioni, ma resta il fatto che, allo stato, esse risultano ancora in parte oscure.

Nel dettaglio, l'ordinanza si sviluppa lungo due binari, quella del soggetto e quella dell'oggetto.

Un primo rilievo che non passa inosservato riguarda i soggetti ricorrenti. Com'è noto il ricorso è stato presentato da più soggetti: il singolo parlamentare, il gruppo parlamentare, e la minoranza di un decimo dei componenti del Senato. L'idea di diversificare le opzioni sul versante dei soggetti ricorrenti è stata buona, in quanto ha ampliato il ventaglio di possibilità. La decisione della Corte di ritenere il singolo parlamentare soggetto legittimato a sollevare il conflitto è, del resto, in linea con una serie di precedenti aperture che lasciavano intendere un orientamento sempre più definito in questo senso.

Quel che lascia alquanto perplessi sono gli argomenti che ha invece utilizzato la Corte per escluder gli altri due soggetti, il gruppo e la minoranza di un decimo dei senatori. Per quanto riguarda quest'ultima, si legge testualmente nell'ordinanza: «Nel caso di specie, non può ritenersi legittimata a sollevare conflitto di attribuzioni (ex art. 37 della legge n. 87 del 1953) la minoranza di un decimo dei componenti del Senato, perché la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce a una tale frazione del corpo dei parlamentari riguarda ambiti diversi da quelli oggetto del presente conflitto». La Corte, in altre parole, procede con il metodo del parallelismo tra il soggetto e l'oggetto del conflitto; il soggetto cioè non è un'entità separata dalla materia del conflitto e legittimata a sollevarlo nella misura in cui sia destinataria di specifiche attribuzioni costituzionali, ma è tale solo se tali attribuzioni trovano risonanza effettiva nella materia in contestazione. La Corte sposa invece una linea di eccessivo formalismo a proposito dell'esclusione del gruppo parlamentare, determinandosi in tale scelta per ragioni che attengono alla mancanza, nel ricorso, della necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale.

Anche se forse discutibile, la scelta di metodo della Corte, di riconoscere la legittimazione del soggetto in base al riscontro delle sue attribuzioni nella materia specifica del conflitto, ha una sua coerenza. Infatti, nel riconoscere il parlamentare come potere dello Stato essa fonda il suo ragionamento sulla premessa di non aver mai negato in radice la sua legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione, ma semplicemente di non averlo fatto finora perché, a differenza del caso in esame, tale legittimazione in concreto non era sussistente nelle specifiche ipotesi che le sono state presentate. Il parallelismo è, dunque, ribadito dalla Corte («La legittimazione attiva del singolo parlamentare deve, tuttavia, essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto», 3.5 in diritto) che, però, così facendo, lega a filo doppio il giudizio sul soggetto con quello relativo alla specifica materia del conflitto, entrando in questo modo, come ho già sottolineato, nel merito della questione.

Sull'oggetto, cioè sulla materia del conflitto, valgono in un certo senso le impressioni che già dal comunicato stampa si potevano trarre. Più nel dettaglio, nell'ordinanza la Corte elaboragli argomenti relativi ai ben noti "tre fattori", preannunciati nel comunicato, a sostegno della sua decisione. Mi sembra questa la parte più interessante dell'ordinanza che però poco collima con una decisione d'inammissibilità, entrando, come si diceva, la Corte in modo piuttosto deciso nel cuore della materia del conflitto.

I tre fattori trascurati dai ricorrenti, che hanno determinato il non raggiungimento della soglia di evidenza sono, come già detto, le specifiche esigenze di contesto (la lunga interlo-

cuzione con le istituzioni dell'Unione europea), le consolidate prassi parlamentari ultradecennali (approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo), le nuove regole procedurali (le riforme apportate al regolamento del Senato della Repubblica nel dicembre 2017). A riguardo, nell'ordinanza n. 17 c'è un passaggio chiave, sul quale è bene soffermare l'attenzione, ed è quello in cui la Corte afferma: «Non v'è dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare; tuttavia il ricorso trascura alcuni elementi procedurali e di contesto, i quali, se fossero stati debitamente tenuti in considerazione, avrebbero offerto un quadro più complesso e sfumato rispetto a quanto rappresentato dai senatori ricorrenti e all'interno del quale le violazioni lamentate non appaiono di evidenza tale da superare il vaglio di ammissibilità del conflitto». Partiamo innanzitutto dalle «carenze»: esse hanno senza dubbio determinato una «compressione dell'esame parlamentare». Sul punto la Corte è chiara; tale riscontro è effettivo ed evidente. Tale evidenza però viene immediatamente messa in discussione dal richiamo ai «tre fattori», non tenuti in debito conto dai ricorrenti, che se invece fossero stati considerati *avrebbero* (è importante sottolineare l'uso da parte della Corte del condizionale) potuto rendere più comprensibile (e accettabile?) la compressione dell'esame parlamentare. A riguardo va osservato che, al di là dell'incidenza che, di fatto, tali fattori possano aver avuto sull'andamento dell'esame parlamentare della legge di bilancio, la Corte, in ogni caso, riconosce il fondamento delle carenze lamentate dai ricorrenti. A questo riguardo, però, se ha ancora un senso la regola della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, va sottolineato che rispetto al *petitum* formulato dai ricorrenti la Corte una risposta chiara la fornisce ed è in senso affermativo («Non v'è dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare;»). Tutto il resto sono argomenti per supportare quella che potremmo chiamare la meta-decisione della Corte che è appunto di non voler definire, per il momento, i confini tra i parametri costituzionali e i regolamenti parlamentari relativamente al procedimento legislativo. Che però i parametri costituzionali sul procedimento legislativo abbiano subito nel corso dell'esame e approvazione della legge di bilancio una forzatura, si evince anche dagli argomenti proposti dalla Corte per riconoscere al singolo parlamentare la legittimazione come potere dello Stato a sollevare ricorso per conflitto. Come ho già evidenziato, secondo la Corte, la legittimazione attiva del singolo parlamentare deve essere rilevabile in relazione con le menomazioni censurabili in sede di conflitto. Nel caso in esame, il ricorso «non è riconducibile alle fattispecie su cui questa Corte si è già espressa in senso negativo. Si tratta, dunque, di una situazione impregiudicata, da esaminare, nella sua specificità, alla luce dei principi generali elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di conflitto tra poteri dello Stato, che richiedono di valutare se i senatori ricorrano dinanzi a questa Corte «per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali» e, conseguentemente, possano qualificarsi «come organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono», ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953». Mi sembra chiaro il ragionamento della Corte. La legittimazione del parlamentare, anche in passato, risultava configurabile in astratto, ma era carente sul piano concreto, in quanto non coerente con la materia del conflitto che veniva denunciata. Se questo è il sillogismo adoperato dalla Corte, intan-

to si è potuto riconoscere, nel caso in esame, il singolo parlamentare come potere dello Stato in quanto tra le attribuzioni che gli sono proprie e la materia del conflitto la Corte ha ravvisato un evidente collegamento. Che però tale collegamento sia configurabile, nel caso di specie, solo in astratto non mi sembra in linea con il tenore complessivo dell'ordinanza che in più punti riconosce invece la compressione dell'iter legislativo. Ed è proprio in virtù di tale constatazione, ossia della sussistenza di menomazioni censurabili in concreto, che essa si esprime positivamente sulla sussistenza del requisito soggettivo.

Detto in altre parole, è proprio dal rilievo dell'esistenza della materia del conflitto (che non può esistere in astratto ma solo in concreto, a meno di non voler incorrere in un'evidente contraddizione in termini) che la Corte ha potuto "in concreto" riconoscere a ciascun parlamentare la legittimazione a ricorrere per conflitto di attribuzioni.

In questo caso, inoltre, la Corte innova configurando nell'ambito della più ampia categoria del conflitto interorganico una sottospecie di tipo infra organico, cioè tra parti di organo, come avviene, del resto, anche in altri ordinamenti come quello tedesco, su cui avrò modo in seguito di tornare.

6. Sulla giurisdizionalizzazione del conflitto

All'indomani della decisione del 10 gennaio 2019, è stato osservato che la Corte con questa decisione non abbia voluto giurisdizionalizzare il conflitto politico²¹. Tale rilievo non mi sembra condivisibile per una serie di ragioni. Innanzitutto, è vero che i gruppi e le minoranze non rilevano come soggetti legittimati ma è anche vero che essi, con questo precedente, assumono sia pure attraverso le loro singole unità costitutive (i parlamentari) la possibilità di azionare la giustizia costituzionale. Il conflitto politico, naturalmente, dovrebbe esplicarsi in altra sede ma fin quando (e se) non saranno ripristinate le condizioni per un più equilibrato confronto in assemblea, meglio giurisdizionalizzarlo per questa via piuttosto che attraverso quella incidentale, con l'azione di accertamento, che mette in campo un terzo soggetto, il giudice, rendendo il quadro ancora più complesso.

Questa specifica vicenda sul conflitto richiama, per certi versi, quanto accaduto con la legge elettorale. Anche se si tratta di due tipologie distinte di giudizio, l'una sul conflitto tra poteri l'altra sul controllo di costituzionalità delle leggi²², appaiono evidenti alcuni elementi di comunanza. In entrambi i casi, infatti, il contesto assembleare, sede della rappresentanza, non è stato in grado di ospitare, così come invece dovrebbe fisiologicamente essere, il dibattito tra maggioranza e minoranze. Anzi, più precisamente, nel caso della legge elettorale Calderoli sembra quasi che il dibattito in quella sede sulla necessità di modificare la legge più che difficilmente praticabile sia stato volutamente evitato. Ciò che si vuol rilevare, in ogni

²¹ Così M. Villone, *La decisione sul ricorso pd. Rispetto delle Camere, spiraglio della Corte*, in il Manifesto, 11 gennaio, 2019.

²² Anche se va ricordato il tentativo di azionare il controllo della legge elettorale attraverso il giudizio per conflitto; si vedano a riguardo le ordinanze n. 277 e n. 280 del 2017 e l'ordinanza n. 181 del 2018.

caso, è che con sempre maggior frequenza – e queste due vicende ne sono la dimostrazione – si registra una tendenza da parte delle minoranze a giurisdizionalizzare il conflitto piuttosto che trovare il modo di realizzarlo nella sede che gli è propria.

A proposito della vicenda del controllo di costituzionalità delle leggi elettorali, è stata avanzata l'ipotesi di una soggettività che si cela dietro i cittadini elettori che propongono l'azione di accertamento per tutelare il proprio diritto di voto potenzialmente leso da una legge elettorale forse incostituzionale²³. Tale operazione processuale, condotta a partire dai primi tentativi di sottoporre la legge Calderoli al controllo di costituzionalità e successivamente consolidata per azionare il giudizio della Corte costituzionale sulle leggi elettorali, è sembrata un chiaro tentativo, andato a buon fine, di giurisdizionalizzare il conflitto. Questa soggettività, formalmente identificabile nei cittadini elettori, ma assimilabile in concreto a una sorta di comitato promotore, ha chiaramente natura politica. Essa tuttavia non riuscendo o non volendo far valere le proprie istanze di cambiamento in assemblea ha preferito, attraverso la via giudiziaria, affidarle al giudizio della Corte. Quando è stato sollevato il conflitto di attribuzione tra poteri, in riferimento al procedimento di approvazione della legge di bilancio, mi è sembrato che questa potesse costituire un'importante occasione per la Corte per fare chiarezza sul modo più appropriato per dare voce alle minoranze parlamentari. Sebbene il metodo, ormai consolidato, dell'azione di accertamento abbia prodotto i suoi frutti, esso non solo produce effetti distorsivi sul modello incidentale, ma sconta anche l'intermediazione del giudice *a quo*, coinvolgendolo di fatto nello scontro politico. Con questa decisione invece si rimette ordine e si attribuisce, senza equivoci e senza condizionamenti da parte di altri poteri, alle minoranze, per il tramite della loro unità costitutiva, la legittimazione a far valere e a difendere le loro attribuzioni nei confronti di maggioranze poco inclini al confronto e al rispetto dell'ordine costituzionale.

Anche se le due vicende riguardano tipologie di giudizi alquanto diversi, si confida nel fatto che il solco tracciato da questa decisione sul conflitto possa essere un ulteriore tassello in un sistema di giustizia costituzionale che evolve, tentando di dare risposte più esaustive, sia pure in modo incrementale, ai problemi di costituzionalità e di ridurre le *zone d'ombra*, evitando però eccessive torsioni dei modelli di giudizio codificati. A questo proposito, va fatta qualche considerazione più ampia sulle origini del giudizio sul conflitto. Innanzitutto, va detto che in Europa, prima ancora che si definisse in tutti i suoi elementi un sistema di giustizia costituzionale prevalentemente incentrato sul controllo di costituzionalità delle leggi, esso aveva un ruolo essenzialmente arbitrale.

Il giudizio sul conflitto tra poteri o tra organi costituzionali era un istituto già esistente nel XIX secolo. In questa prima fase però l'organo che si pronuncia sul conflitto è un organo di governo e solo gradualmente esso assume carattere giurisdizionale. In Germania la Costituzione del 1871 affida alla camera federale la risoluzione del conflitto tra stati membri. In Francia l'Assemblea costituente, successiva alla rivoluzione, affida al re il compito di giudica-

²³ Si veda in questo senso S. Lieto, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, 2018.

re sui conflitti tra i tribunali e gli apparati amministrativi. In Italia è importato in un primo momento il modello francese e il giudizio sul conflitto è poi attribuito, poco prima dell'unificazione nazionale, con la legge Rattazzi n. 3780 del 1859, al Consiglio di Stato e poi a veri e propri organi giurisdizionali come la Cassazione (legge n. 3761 del 1877, che assegna il giudizio sul conflitto alle sezioni unite della Cassazione romana).

Va precisato, inoltre, che queste prime esperienze di giudizio sul conflitto tra poteri costituirono prevalentemente un rimedio accordato al potere esecutivo nei confronti dei giudici, tanto che, in Italia ad esempio, il prefetto era il soggetto legittimato al ricorso. Dunque, in questa prima fase, il giudizio sul conflitto non presenta quell'estensione che assumerà in seguito, di riguardare cioè la risoluzione di un contrasto che si sia venuto a creare tra soggetti posti su di un piano di parità ed equilibrio²⁴.

Quando agli inizi del 900 si definì più compiutamente il modello di giustizia costituzionale in Europa i conflitti interorganici ed intersoggettivi vengono definitivamente giurisdizionalizzati, nel senso che vengono affidati alle corti che emettono sentenze, applicando i parametri costituzionali, e non decisioni politiche.

Nel secondo dopoguerra, il processo di completamento del sistema di giustizia costituzionale si compie ed entrambe le funzioni, ovvero quella di risoluzione delle controversie costituzionali (derivante dalla tradizione tedesca) che riguarda essenzialmente le norme costituzionali sull'organizzazione dei poteri dello Stato, e quella del controllo di costituzionalità delle leggi (di derivazione austriaca), ne diventano parti integranti.

Assistiamo dunque a un passaggio da un giudizio (quello sul conflitto) più politicizzato a uno invece più giurisdizionalizzato, in quanto affidato alle corti.

Nonostante questo passaggio, residua in ogni caso, nel giudizio sul conflitto, una forte componente di politicità. Questo si capisce tenendo presente la distinzione che la dottrina ha fatto tra controllo astratto e controllo concreto. A prescindere dalla circostanza che esso riguardi una legge o un altro atto, quello astratto comporta da parte delle corti di doversi misurare non con una norma nella sua applicazione, ma con una disposizione astratta, ad esempio quella che fissa i limiti delle rispettive sfere di competenza dei poteri dello Stato o dello Stato e delle regioni. Il controllo astratto, in altre parole, determina nella corte un approccio nel giudizio più politico. Viceversa il controllo concreto, riguardando la dimensione dell'applicazione della norma, fa espandere e prevalere la natura giurisdizionale del controllo.

I principali modelli di riferimento europei di giustizia costituzionale sono stati due. Innanzitutto abbiamo il modello austriaco che, com'è noto, fu profondamente condizionato dalla visione kelseniana della giustizia costituzionale. Per Kelsen, infatti, essa consisteva nel controllo di costituzionalità delle leggi e non di altri atti, il cui controllo andava essenzialmente rimesso alla giurisdizione ordinaria oppure a quella amministrativa. Nonostante questa premessa, egli, anche per ragioni di economicità, aveva comunque ipotizzato che i conflitti rela-

²⁴ Sull'evoluzione dei conflitti tra poteri nell'ordinamento italiano, si v. A. Pizzorusso, *La magistratura come parte dei conflitti di attribuzioni*, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 197 ss.

tivi ad alcuni atti politici, al contenzioso elettorale, e alle questioni di competenza tipiche di uno stato federale²⁵ potessero essere attribuite alla corte costituzionale, intendendo però questa funzione di natura secondaria. Il modello tedesco, invece, contemplava l'ipotesi delle controversie costituzionali (*Organstreitigkeiten* nella Costituzione di Bonn, che esclude però la magistratura). Tale modello molto influì sull'idea di giustizia costituzionale di Carl Schmitt, che non manifestò particolare propensione al controllo di costituzionalità delle leggi da parte di una corte costituzionale, ma fu assolutamente a favore di una soluzione giurisdizionale delle controversie costituzionali, a condizione però che queste non avessero un impulso individuale²⁶.

Il modello tedesco rappresenta, dunque, per il giudizio sul conflitto interorganico il riferimento principale, anche se la previsione, non solo a livello costituzionale, di tale istituto non è in assoluto una costante nei sistemi di giustizia costituzionale.

Più nel dettaglio, gli ordinamenti in cui il giudizio sul conflitto interorganico (o tra poteri dello stato) è previsto sono l'Italia, la Germania, l'Austria e la Spagna. Quello intersoggettivo è più diffuso; ad esempio è previsto in Spagna (conflitto tra stato e comunità autonome), in Belgio (conflitti tra stato, regioni e comunità linguistiche), in Italia, Germania, etc.

Il caso tedesco è particolarmente interessante ai fini della novità introdotta dalla recente decisione della nostra Corte sui parlamentari. Infatti, l'art. 93, comma 1, della Legge fondamentale prevede: «La Corte costituzionale federale decide sull'interpretazione della presente Legge fondamentale in seguito a controversie sulla portata dei diritti e dei doveri di un organo supremo federale o di altri interessati, ai quali siano stati conferiti propri diritti dalla presente Legge fondamentale o dal regolamento interno di un organo supremo federale», (mio il corsivo). Detto in altri termini, nel caso tedesco è ammesso conflitto infraorganico, cioè sollevato da "parti di organo". Nel caso del parlamento, ad esempio, i gruppi o anche i singoli parlamentari, in una duplice veste, e cioè sia per difendere le loro prerogative individuali sia come sostituti processuali dell'organo cui appartengono. A questo proposito, c'è una sentenza del 3/05/2016 BvE/4/14 sui diritti delle minoranze parlamentari, che è particolarmente interessante, ai fini delle riflessioni sull'ordinanza n. 17, perché la Corte, a proposito del concetto di opposizione, la intende come «una pluralità, o addirittura una quantità di raggruppamenti, quali gruppi o sottogruppi di singoli deputati che non raggiungono la consistenza numerica necessaria per un costituirsi in gruppo» (par. 93 della pronuncia).

²⁵H. Kelsen, *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981, 183.

²⁶Sul punto si veda la ricostruzione di J. Luther, *Cenni di diritto comparato sui conflitti di attribuzioni tra poteri*, in A. Anzon, B. Caravita, M. Luciani, M. Volpi, *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993, sulla polemica che vide coinvolto Schmitt riguardo all'ipotesi di riforma dell'art. 19 Cost. Weimar, 103 ss.