

Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*

di **Federica Fabrizzi** – Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università Telematica Internazionale Uninettuno

Per inquadrare il tema delle garanzie costituzionali del procedimento legislativo, ossia del potenziale sindacato della Corte costituzionale sul corretto svolgimento dell'*iter legis*, occorre in primo luogo fare una premessa che aiuta a contestualizzare alcuni episodi recenti. La premessa è che ci si trova oggi evidentemente di fronte ad un momento di grande crisi istituzionale in cui l'ambiguità di una forma di governo rimasta parlamentare sulla carta, ma interpretata come presidenziale¹ (quanto meno fino alla formazione dell'esecutivo attualmente in carica), in una transizione tanto affermata a parole, quanto negata dai fatti², ha determinato un quadro politico-istituzionale fluido, instabile ed incerto che si è riverberato inevitabilmente sugli organi di garanzia.

La lettura di un passaggio contenuto nel saggio a firma Bin e Bergonzini, *La Corte costituzionale in Parlamento*, del 2006, è, sotto questo profilo, assolutamente rivelatrice di un significativo mutamento di rotta. Scrivevano, infatti, allora gli autori commentando taluni episodi della vita parlamentare: “Ma, di fatto, lo scontro politico tra maggioranza ed opposizione, che tanto spesso in questa legislatura ha avuto ad oggetto il rispetto delle garanzie che i regolamenti parlamentari

* Il contributo rappresenta la rielaborazione dell'intervento al convegno “Le garanzie costituzionali del procedimento legislativo” tenutosi a Catania, l'11 giugno 2019 e ripropone stralci di F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, 2019, al quale sia consentito fare rinvio anche per l'apparato bibliografico lì citato.

¹ Cfr. N. LUPO-G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari “sotto stress”*, Bologna, 2016 e S. MERLINI-G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2011.

² Cfr. A. MANZELLA, *Conclusioni*, in N. LUPO-G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari “sotto stress”*, Bologna, 2016.

assicurano alle minoranze, *non esce mai dal terreno della politica*. Anche di fronte agli episodi più gravi e più contestati, in cui le procedure legislative sono state vistosamente “forzate” dal Governo e dai Presidenti delle Camere, *il conflitto è rimasto interno alle Camere o, al più, si è affacciato al Quirinale, nel tentativo di chiamare in soccorso il Presidente della Repubblica: mai invece si è voluto uscire dal circuito della politica per investire il giudice costituzionale attraverso gli strumenti che già la Costituzione predispone (il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato)”*³ (corsivo nostro).

Era, come detto, il 2006, dunque poco più di un decennio fa e queste riflessioni, pienamente rispondenti alla situazione di allora, non sembrano trovare più alcun riscontro oggi.

La giurisprudenza costituzionale più recente in materia di conflitti tra poteri ci ha messo di fronte a casi, anche clamorosi, in cui la Corte è stata investita di questioni inerenti direttamente e strettamente al rapporto maggioranza-opposizione e nei quali la tensione, non composta in altre sedi, è stata spostata in una sede giurisdizionale, ancorché del tutto peculiare, quale è quella costituzionale.

Così, negli ultimi dieci anni - che coprono la XVI, la XVII e l’avvio della XVIII legislatura corrente – in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato ci viene restituito un quadro in cui, accanto ad un filone sempre attivo, quello del contrasto tra magistratura e potere politico, ne emerge un altro – questo, invece, del tutto inedito – che vede contrapposti gli schieramenti parlamentari di maggioranza e di opposizione, i quali indirizzano lo scontro proprio sul fronte della corretta procedura parlamentare.

Il conflitto sollevato dal Gruppo parlamentare PD in occasione dell’approvazione della Legge di bilancio 2019 e risolto dalla Corte costituzionale ad inizio del 2019 con la discussa ord. n. 17 rappresenta solo l’episodio culmine; a ben vedere, infatti, diversi segnali si erano già avuti in precedenza. Il riferimento è, in particolare, alle pronunce nella quali oggetto del conflitto è stato, appunto, il procedimento legislativo e segnatamente l’ ord. n. 149/2016, nota come “ordinanza Giovanardi”, che riguardava il ricorso del singolo sull’approvazione della legge Cirinnà⁴, e le ord. n.

³ R. BIN-C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in R. BIN (a cura di), “Effettività” e “seguito” delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli, 2006, p. 236.

⁴ Per una analisi di questa pronuncia L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, 1; M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 1107; S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in) utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *AIC Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016; L. ARDIZZONE-R. DI

277 e 181/2018 sui ricorsi presentati avverso l'approvazione della legge elettorale; ma rientra in questa tipologia di conflitti anche, ad esempio, l'ord. n. 163/2018 sulla controversia sorta a seguito dell'omessa presentazione, da parte del Governo, del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica di un *memorandum* d'intesa che il Governo aveva firmato con la Libia⁵.

Quello da cui è scaturita l'ord. 17/2019 non è, dunque, un caso sporadico, ma giunge dopo una serie di episodi sintomatici di una evidente (in)sofferenza del sistema, di una irrequietezza che è stata scaricata sull'organo di garanzia, tanto che si può affermare che una delle novità più rimarchevoli del decennio appena trascorso sia, appunto, quella della ormai reiterata proposizione innanzi alla Corte costituzionale di conflitti tra poteri dello Stato aventi ad oggetto il procedimento legislativo.

E' opportuno, dunque, interrogarsi sulla idoneità dello strumento del conflitto tra poteri per garantire la procedura legislativa, dal momento che – come è evidente – le violazioni *in procedendo* potrebbero anche essere fatte valere per altra strada, in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

Con riferimento, dunque, al ricorso per conflitto tra poteri, in primo luogo occorre rimarcare come, per tutti i casi che sono giunti al giudizio dei giudici costituzionali, il profilo oggettivo – identificabile genericamente con la pretesa allo svolgimento costituzionalmente corretto della procedura legislativa così come configurata dall'art. 72, comma 1, Cost. e dai Regolamenti parlamentari che danno attuazione a detto articolo – si è strettamente ed imprescindibilmente collegato, e talvolta anche sovrapposto, al profilo soggettivo, ossia al problema dell'individuazione del soggetto abilitato a far valere la menomazione. Entrambi i profili, peraltro, presentano, con riferimento precipuo al procedimento legislativo, criticità di non poco momento, così come grosse criticità presenta anche, come noto, il riferimento ai Regolamenti parlamentari, attesa la granitica giurisprudenza costituzionale sugli *interna corporis*.

Dal punto di vista del soggetto legittimato, evidentemente non si può oggi prescindere dall' ord. 17/2019 che, pur avendo dichiarato inammissibile il ricorso, ha tuttavia affermato che il deputato o il senatore gode della qualifica di potere dello Stato nella misura in cui è titolare di una sfera di prerogative “*che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in*

MARIA, *L'ordinanza 149 del 2016 della Corte costituzionale: un'occasione (mancata) per ripensare la struttura processuale – e indi, la funzione del giudizio per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato?*, in *Consulta on line*, 2017, 1, S. CURRERI, *I vizi formali del procedimento legislativo bussano (ma non entrano) a Palazzo della Consulta*, in *Studium Iuris*, n. 5/2017, pp. 521-531.

⁵ Per un commento si veda R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle “zone franche”?* Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 luglio 2018

quanto componente dell'assemblea". Queste prerogative si concretizzerebbero, a giudizio della Corte, nel *"diritto di parola, di proposta e di voto"*.

Ora, nonostante tale chiaro riconoscimento che marca evidentemente un'evoluzione giurisprudenziale cruciale, ci si deve tuttavia interrogare se le violazioni del procedimento legislativo rientrino nelle prerogative del singolo o non siano piuttosto attribuzione della Camera, poiché la giurisprudenza costituzionale anche di molto poco precedente sembra, in realtà, andare in questa seconda direzione. Il riferimento non è solamente all'ord. Giovanardi, ma anche alla già menzionata ord. 163/2018 nella quale si legge, tra l'altro, che *"sono proprio le previsioni relative alla riserva di legge (art. 80 Cost.) e alla riserva di assemblea (art. 72, quarto comma, Cost.) ad individuare nella Camera di appartenenza il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che sarebbe stata violata; conseguentemente, legittimata a reagire contro tale violazione deve ritenersi la Camera di appartenenza, e non il singolo parlamentare"*.

Quale sia, dunque, il soggetto a cui intestare il potere di ricorrere nel caso del procedimento legislativo è evidentemente argomento centrale e dirimente e la risposta offerta dalla Corte sembra solo parzialmente soddisfacente.

Proprio ponendo mente alla *ratio* del conflitto di attribuzioni tra poteri, peraltro, si potrebbe spostare l'angolo visuale e considerare che la tutela del giusto procedimento legislativo si muove su di un piano che intacca direttamente il tema della divisione dei poteri nella misura in cui ad essere inficiato è l'equilibrio tra il Parlamento, anche nella sua quota di forze minoritarie, ed il *continuum* maggioranza/esecutivo. Per questa ragione, il riconoscimento della possibilità per quote di minoranza (siano esse il decimo dei parlamentari, come prospettato nel ricorso sulla Legge di bilancio, o uno o più gruppi parlamentari) di far valere la violazione di proprie prerogative costituzionali in materia di procedimento legislativo conculcate dalla "forza dei numeri" della maggioranza, appare maggiormente rispondente proprio alla logica del conflitto tra poteri, inteso come giudizio sulla "distribuzione delle competenze"⁶.

Non si tratta, evidentemente, di "giurisdizionalizzare" la politica, problema che pure esiste e sul quale, correttamente, la dottrina ha richiamato l'attenzione. Si tratta piuttosto di muoversi sul piano della giustiziabilità delle procedure, a partire dalle poche, ma fondamentali, disposizioni previste

⁶ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 422.

dalla Costituzione che hanno come giustificazione di fondo il “mettere precisi limiti e porre dei freni alla altrimenti, per intima vocazione, illimitata volontà politica della maggioranza”⁷.

Se, infatti, le disposizioni in materia di procedimento legislativo sono certamente suscettibili di applicazione elastica e mutevole, ciò non può tradursi nella loro elusione o negazione, e la sede più idonea per stabilire se vi sia stato una corretta applicazione di quelle disposizioni potrebbe essere, appunto, il conflitto di attribuzioni tra poteri.

Non senza alcune aporie che scaturiscono dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

Nell’ord. 17/2019 la Corte ha, infatti, ribadito che *“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”* e questo perché *“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”*.

Dunque, nessuna censura che attenga ai Regolamenti e persino alle prassi parlamentari può essere oggetto di ricorso per conflitto, nella convinzione che la tutela debba essere garantita all’interno del Parlamento stesso. Ora, la contraddizione insita nel fatto che la Camera di appartenenza, che delibera a maggioranza, debba eventualmente porre rimedio ad un eventuale sopruso compiuto da quella stessa maggioranza, si autoqualifica come illusione. Occorre, in altre parole, guardare realisticamente al rapporto tra le istituzioni politiche e, come rilevato in dottrina già diversi anni or sono, *“sgombrare il campo da una concezione obsoleta del Parlamento”*⁸ e prendere atto che il meccanismo per cui dovrebbe essere lo stesso schieramento politico che esprime il Governo ad agire contro l’organo governativo in difesa delle attribuzioni parlamentari, è un meccanismo *“incapace di soddisfare qualsiasi esigenza istituzionale”*⁹.

In questa ottica, è il disarmo dell’opposizione a preoccupare, *“come espressione di rottura di un essenziale equilibrio costituzionale”*¹⁰, equilibrio il cui rispetto è affidato proprio alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

⁷ S. CURRERI, *Chi tutela le minoranze parlamentari se non la Consulta?*, in *Huffpost*, 4 gennaio 2019.

⁸ P. PINNA, *La Corte costituzionale giudice di controversie tra il Parlamento e il Governo. Alcuni spunti per una riflessione*, in A. ANZON-B. CARAVITA-M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *La corte costituzionale e gli altri poteri*, Torino, 1993, p. 154.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ A. MANZELLA, *L’opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, n. 4/2019.

Per questa ragione è corretto domandarsi se il ricorso per le minoranze - che è stato definito la “tessera mancante”¹¹ nel disegno costituzionale - non rappresenti ormai una “zona franca” non più tollerabile nel sistema¹².

Ovviamente, non sfugge che si dovrebbe aprire qui il fondamentale capitolo sulla fonte che dovrebbe inserire quella tessera mancante, anche in considerazione delle note polemiche che l’attivismo della Corte costituzionale sulle “zone franche” ha suscitato nel recente passato. Vi è stato chi, ad esempio, ha ritenuto che la Corte non avrebbe potuto accogliere la tesi prospettata dal ricorso sull’approvazione della Legge di bilancio proprio perché avrebbe surrettiziamente riconosciuto un ruolo costituzionale all’opposizione, ruolo che ad oggi non sarebbe invece previsto¹³. Il tema meriterebbe con tutta evidenza un approfondimento ed una digressione che non è possibile aprire in questa sede, dovendosi limitare a lasciarlo come ulteriore spunto di riflessione.

Da ultimo, qualche breve considerazione sul profilo oggettivo sebbene sia, come detto, difficile – e probabilmente anche sbagliato – tenere separati i due piani del “chi” e del “cosa”.

Anche sotto il profilo oggettivo, l’ord. 17/2019 – con quel suo andamento singolare che dà ed immediatamente dopo toglie – contiene passaggi di assoluto rilievo.

La Corte, pur avendo reputato che nella circostanza di specie non si fosse concretizzato un abuso del procedimento legislativo *tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative*

¹¹ M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, cit., p. 1107.

¹² Cfr. R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov’è finita la caccia alle “zone franche”? Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 luglio 2018 “in questo caso è evidente che vengono lasciate senza una tutela, che non sia affidata alla politica, le norme costituzionali che regolano il concorso delle fonti e le prerogative ‘di sistema’ del Parlamento. Al rispetto delle riserve di legge può appellarsi solo la singola Camera, non altri”. Ritiene, invece, che l’accesso delle minoranze non sia una riforma necessaria G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l’accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2000, p. 197, secondo cui “si potrà quindi ipotizzare, con Mortati, un conflitto sorto per violazione dell’art. 64, sulla maggioranza qualificata necessaria per l’approvazione dei regolamenti parlamentari (e quindi per un vizio formale del regolamento parlamentare). Così come si potrà pensare, per fare soltanto alcuni esempi, all’impugnazione di una legge delegante, di una legge elettorale o di una legge costituzionale approvata in commissione deliberante, o di una legge, approvata nella stessa sede, per la quale la minoranza (un decimo dei componenti della camera o un quinto della Commissione) aveva richiesto – inutilmente – la rimessione all’Assemblea ex art. 72, 3° co., Cost. In tutti questi casi, è forse più realistico pensare ad un conflitto che investe l’atto legislativo viziato in procedendo piuttosto che ad un conflitto sollevato, nell’ambito della procedura parlamentare, su singole decisioni (ad esempio, del Presidente dell’Assemblea o della Commissione) che si rivelino lesive della posizione costituzionale della minoranza. Ciò perché la minoranza stessa potrebbe cercare di raggiungere una composizione del contrasto sul piano politico, oppure potrebbe affidarsi alla possibilità che sia il Capo dello Stato, in sede di promulgazione, a rilevare l’eventuale vizio di forma, rinviando la legge alle Camere”.

¹³ Cfr. M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell’opposizione*, in *federalismi.it*, n. 4/2019.

costituzionali dei parlamentari”, ha ritenuto, tuttavia di precisare che “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”.

Parole che suonano limpide e chiare, alle quali fa seguito, immediatamente dopo, la specificazione per cui “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” (corsivo nostro).

Nel ribadire l’autonomia delle Camere – e la non ingerenza della stessa Corte nella loro attività – viene citata, non a caso, la sent. 262/2017, ossia proprio quella pronuncia in tema di autodichia che ha “rivisto” l’apertura contenuta nella precedente sent. 120/2014 con la quale la Corte costituzionale aveva suggerito alla Corte di cassazione di utilizzare la strada del conflitto tra poteri per varcare la soglia del Palazzo della Consulta.

Da un lato, dunque, si afferma nettamente che l’oggetto del conflitto per menomazione sarebbero quei “momenti essenziali dell’iter legis” tracciati dall’art. 72 Cost. e che “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”; dall’altro, però, la prassi dei maxi-emendamenti, che viene qualificata come “una perdurante usanza” che costituisce “un fattore non privo di significato all’interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità”, viene qualificata come “prassi consolidata nel tempo” e tollerata.

Pur non sfuggendo alla Corte “gli effetti problematici dell’approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo”, che determina il “voto bloccato” e preclude una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina impedendo ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo, l’uso frequente del maxi-emendamento fatto sin dalla metà degli anni Novanta da esecutivi di diversi colori troverebbe la sua giustificazione nella ricerca di “*risposte alle esigenze di governabilità*”.

La citazione delle esigenze di governabilità di nuovo conduce ad una riflessione sul bilanciamento che deve compiere la Corte tra il principio di rappresentanza, incarnato nel Parlamento, e l’obiettivo certamente “costituzionalmente legittimo”, secondo quanto affermato

dalla stessa giurisprudenza costituzionale, della ricerca della governabilità.

La Corte, che con le pronunce nn. 1/2014 e 35/2017 era andata “alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità”¹⁴, sembra qui, in sede di conflitto, aver dimenticato che bilanciamento è sinonimo di equilibrio¹⁵. Ha, infatti, ragione chi afferma che “la scorretta applicazione delle regole sull’istruttoria e sulla tempistica della decisione parlamentari [vengono] naturalmente a forzare il complesso rapporto fra maggioranza ed opposizioni: laddove la prima tende a piegare i procedimenti alle proprie necessità, mentre le seconde, paradossalmente, risultando impotenti di fronte alle irregolarità commesse a loro danno, spesso optano per tecniche ostruzionistiche, rinforzando così i propositi della maggioranza a procedere speditamente verso la conclusione del procedimento”¹⁶. Il bilanciamento sta, appunto, nel garantire all’esecutivo ed alla sua maggioranza di portare avanti il proprio indirizzo politico, senza mortificare le prerogative costituzionalmente garantite al Parlamento ed in particolare a quella frazione minoritaria che in quell’indirizzo politico non si riconosce.

¹⁴ Per citare il titolo di una nota di A RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un’autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull’Italicum*, in *Lo Stato*, n. 8/2017, pp. 293-304.

¹⁵ Come ha fatto notare G. SERGES, *Notazioni minime a margine del conflitto tra parlamentari e Camera*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2017, p. 40, “se si guarda, infatti, agli ambiti nei quali è prescritta la riserva di procedura ‘normale’ ci si accorge che, in primo luogo, essi riguardano materie nelle quali le Camere sono chiamate a svolgere una funzione di controllo e di indirizzo sul Governo (bilancio e rendiconto, autorizzazioni alla ratifica di trattati internazionali, delega legislativa) e rispetto alle quali, dunque, non solo dovrebbe garantirsi la più ampia possibilità di dispiegare per intero le potenzialità della dialettica e del dibattito parlamentare, ma dovrebbero anche, per le medesime ragioni, essere limitati (se non addirittura preclusi) gli strumenti di prevalenza del Governo nel procedimento legislativo”.

¹⁶ S. ROSSI, *Tra politica e procedura, Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016, p. 6.