

NUOVI PROFILI EVOLUTIVI DEL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI NEL CONTESTO DELLA CRISI DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

Sommario: 1. Il conflitto di attribuzione tra poteri nella Costituzione repubblicana: cenni introduttivi. – 2. Il conflitto di attribuzione tra poteri e lo scontro istituzionale negli anni della “Seconda Repubblica”. – 3. La fase attuale e i nuovi casi problematici di conflitto di attribuzione. Il conflitto come strumento nello scontro tra minoranze e maggioranza. – 3.1. Il caso del disegno di legge sulle “unioni civili” e le prerogative del singolo parlamentare nell’ambito del procedimento legislativo. – 3.2. I casi delle leggi elettorali: il conflitto di attribuzione come via surrettizia per un sindacato di costituzionalità nel merito delle leggi. – 3.3. Il caso della ratifica dei trattati internazionali: la legittimazione “supplente” del singolo parlamentare al conflitto e le attribuzioni costituzionalmente protette del singolo parlamentare nei confronti del Governo. – 3.4. Il caso degli statuti dei gruppi parlamentari del Movimento 5 Stelle: ancora sulla legittimazione attiva “supplente” del singolo parlamentare e legittimazione passiva del gruppo parlamentare. – 3.5. Il caso della legge di bilancio 2019 e il riconoscimento del singolo parlamentare quale potere dello Stato. – 4. Criticità dello stato dell’arte e prospettive evolutive future del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. – 4.1. Il conflitto di attribuzione del singolo parlamentare. – 4.2. Il conflitto di attribuzione da parte delle minoranze (o dell’opposizione?) – 4.3. Il conflitto di attribuzione da parte di gruppi parlamentari. – 5. Conclusioni: il conflitto

1. Il conflitto di attribuzione tra poteri nella Costituzione repubblicana: cenni introduttivi

La previsione dell’istituto del conflitto di attribuzione nella Costituzione repubblicana (all’articolo 134, secondo alinea) ha rappresentato una significativa innovazione rispetto alla tradizione costituzionale precedente (nell’ordinamento retto dallo Statuto albertino), approntando per la prima volta uno strumento volto alla risoluzione di tipo giudiziale delle controversie

* Dottore di ricerca in Autonomie, Servizi pubblici e Diritti presso l’Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”.

che insorgano tra organi (o soggetti) titolari di funzioni costituzionali¹. In questo senso, il conflitto di attribuzione è strumento volto ad estendere l'applicazione del principio di legalità, proprio dello Stato di diritto, alle massime determinazioni dei pubblici poteri ed ai rapporti tra i poteri dello Stato².

Il legislatore, dando attuazione all'articolo 134 Cost., secondo alinea – ritenuto da molti, in dottrina, un esempio di norma costituzionale sostanzialmente “in bianco”³ – ha recepito una versione mista del concetto di controversia costituzionale⁴, come testimoniato dall'articolo 37 comma 1 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953 (recante “Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale”) che dispone che “il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono” (criterio soggettivo) “e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali” (criterio oggettivo)⁵. Peraltro, lo stesso articolo 37 della legge n. 87/1953, norma attuativa dell'articolo 134 Cost., scontava una sua certa indeterminatezza (andando dunque sostanzialmente a specificare una norma in bianco attraverso un'altra norma in bianco), indeterminatezza per via della quale esso era criticato anche aspramente da autorevole dottrina⁶.

Alla luce dell'ampio margine concesso all'interprete dalla norma in esame, la concreta portata della nozione di “potere dello Stato” ha dovuto necessariamente essere definita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, non tanto con riferimento ai cosiddetti “poteri-organo” (poteri che strutturalmente consistono di un unico organo), quanto con riferimento agli “organi-potere” (poteri composti da una pluralità di organi, anche “minori”, ciascuno in ipotesi idoneo a essere parte di conflitti di attribuzione)⁷.

¹ Si veda F. BERTOLINI, *Art. 134, 2° alinea*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006. Comunemente si dice “conflitto interorganico” il conflitto tra poteri dello Stato e “conflitto intersoggettivo” il conflitto tra Stato e Regioni o tra Regioni. Si veda V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, Padova, CEDAM, 1984, 415 ss.

² Così F. MODUGNO, *La giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 1234.

³ Si vedano in questo senso E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2013, 197. Parlava di un disegno “malamente e incompiutamente svolto dalla legge n. 87/1953 già V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 411.

⁴ Il concetto di controversia costituzionale tra poteri è stato originariamente elaborato dalla dottrina tedesca, che ha formulato peraltro una pluralità di teorie, che vanno dalla più risalente teoria tradizionale (per cui i conflitti costituzionali sono solo e soltanto quelli che insorgono tra Governo e Parlamento), alla teoria oggettiva (per cui i conflitti costituzionali sono quelli che vertono sull'interpretazione della Costituzione), alla teoria soggettiva (per cui i conflitti costituzionali sono quelli che insorgono tra organi costituzionali, e dunque titolari di una specifica funzione costituzionale), fino alla teoria mista (che richiede la sussistenza contemporanea sia del requisito oggettivo che di quello soggettivo). Sulle diverse teorie menzionate si veda A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, VIII, Milano, Giuffrè, 1961.

⁵ L'inammissibilità di conflitti “extra-costituzionali” era peraltro prospettata sin dai primi anni di vigenza della Costituzione repubblicana in dottrina. Si vedano in questo senso: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1952, 562 ss.; G. AZZARITI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato secondo la nuova Costituzione*, ora in G. AZZARITI, *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1950, 214 ss.

⁶ Si vedano: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, cit., 411 ss.; L. VOLPE, *Organi e conflitti nel sistema costituzionale (Lineamenti di una metodologia per una ricerca)*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1969, 614 ss.

⁷ Sulla celebre distinzione tra “poteri-organo” e “organi-potere” si veda V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, cit., 426 ss.

Nell'individuazione dei soggetti legittimati a proporre conflitto di attribuzione tra poteri la Consulta ha cautamente recepito le posizioni dottrinali che sostenevano un'interpretazione estensiva della nozione di "poteri dello Stato" di cui all'articolo 37 della legge n. 87/1953⁸, ampliandone gradualmente la portata.

Sotto il profilo soggettivo, la regola è pertanto che gli organi provvisti di legittimazione attiva ai fini dell'articolo 134 Cost. sono quelli appartenenti allo Stato-persona, e non invece quelli appartenenti allo Stato-comunità⁹. Tale regola è però temperata da alcune eccezioni, la più celebre delle quali è quella che ha consentito di riconoscere la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione in capo al comitato promotore del referendum¹⁰. Con la sentenza n. 69/1978 la Corte costituzionale ha infatti affermato che possono sollevare conflitto di attribuzione anche organi esterni allo Stato-apparato, a condizione che essi siano titolari di diritti e poteri da esercitarsi all'interno di un procedimento costituzionalmente rilevante¹¹.

La regola è inoltre che sono provvisti di legittimazione (attiva o passiva) in sede di conflitto di attribuzione solo gli organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono, e dunque quelli apicali, che la Costituzione pone al vertice di uno specifico potere. Anche in questo caso tuttavia la regola è temperata da alcune eccezioni: si pensi alle commissioni parlamentari di inchiesta¹², al Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato¹³, alla (oggi soppressa) Commissione parlamentare inquirente per i giudizi d'accusa¹⁴ o alla Commissione bicamerale di vigilanza dei servizi radiotelevisivi¹⁵. Il principio di diritto statuito dalla Corte in questi casi è quello per cui

⁸ Sul tema si vedano, per tutti: A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti costituzionali*, cit.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972.

⁹ In questo senso E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 235. Sulla distinzione tra Stato-persona (o Stato-soggetto, o Stato-governo) e Stato-comunità (o Stato-ordinamento), si vedano: V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 99 ss.; F. MODUGNO, *La dicotomia "Stato ordinamento" – "Stato soggetto" nel pensiero dei tre maestri*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, CEDAM, 2004; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, CEDAM, 1998, 10 ss.; C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1937, 471 ss.

¹⁰ In quanto titolare ex articolo 75 Cost. dell'esercizio di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita, quale rappresentante di quella frazione del corpo elettorale abilitata alla richiesta di referendum abrogativo.

¹¹ Sulla sentenza in esame si veda C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit. Sul tema si veda inoltre P. GROSSI, *I promotori del referendum nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 12, 1978. L'orientamento è stato a più riprese confermato dalla giurisprudenza successiva in materia. Cfr.: Corte Cost., ordinanza n. 17/1978; Corte Cost., ordinanza n. 1/1979; Corte Cost., ordinanza n. 2/1979; Corte Cost., ordinanza n. 118/1995; Corte Cost., sentenza n. 161/1995; Corte Cost., ordinanza n. 226/1995; Corte Cost., ordinanza n. 9/1997; Corte Cost., sentenza n. 102/1997; Corte Cost., ordinanza n. 131/1997; Corte Cost., sentenza n. 49/1998; Corte Cost., sentenza n. 502/2000; Corte Cost., ordinanza n. 195/2003; Corte Cost., ordinanza n. 198/2005. Va peraltro osservato che l'eccezione relativa ai comitati promotori ha carattere "temporaneo", sussistendo la loro legittimazione esclusivamente per la durata dell'iter referendario, e non in assoluto.

¹² Cfr.: Corte Cost., ordinanza n. 228/1975; Corte Cost., ordinanza n. 229/1975; Corte Cost., sentenza n. 231/1975. Sulle pronunce in esame si vedano P. COSTANZO, F. SORRENTINO, *Inchiesta parlamentare e conflitto tra poteri*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 35, 1977.

¹³ Cfr.: Corte Cost., ordinanza n. 209/2003; Corte Cost., sentenza n. 139/2007. Sulle pronunce in esame si veda I. ABRUSCI, *Quale giudice per gli "arcani imperii"?*, in *La giustizia penale*, n. 12, 2007.

¹⁴ Cfr. Corte Cost., sentenza n. 13/1975.

¹⁵ Cfr.: Corte Cost., ordinanza n. 171/1997; Corte Cost., sentenza n. 49/1998; Corte Cost., ordinanza 137/2000; Corte Cost., sentenza n. 502/2000; Corte Cost., ordinanza n. 61/2008; Corte Cost., sentenza n. 69/2009. Sul ruolo

anche organi non formalmente apicali nell'ambito di un dato potere possono essere provvisti di legittimazione in sede di conflitto di attribuzione laddove nessun altro organo, all'interno del medesimo potere, sia abilitato a intervenire rimuovendo o provocando la rimozione dell'atto o del comportamento da essi adottato.

Dal requisito dell'"apicalità" degli organi tra i quali insorge il conflitto è disceso il celebre principio di diritto per cui gli organi coinvolti nel giudizio di cui all'articolo 134 Cost. devono necessariamente appartenere a due diversi poteri dello Stato, non essendo pertanto ammissibili conflitti endorganici (tra due organi manifestazione del medesimo potere)¹⁶. Fanno eccezione i cosiddetti "poteri diffusi", e cioè quei poteri formati da una pluralità di componenti, ciascuna delle quali è suscettibile di configurarsi come potere: è questo il caso dell'autorità giudiziaria, così come disposto dagli articoli 101 e 107 comma 3 Cost.¹⁷.

Quanto alla funzione dell'istituto del conflitto di attribuzione nell'ordinamento, è stato evidenziato come esso avesse, nelle intenzioni dei Costituenti, funzione "di chiusura" dello Stato di diritto, garantendo la rigidità della Costituzione attraverso l'introduzione di una forma di controllo sull'operato dei poteri costituzionali, e come alla luce della successiva evoluzione dottrinale e giurisprudenziale, oltre che del ruolo di supremo garante della Costituzione assunto dalla Corte costituzionale, esso serva il fine di assicurare "la normalità dei rapporti di funzione all'interno dell'organizzazione costituzionale", e dunque di rimuovere le cause di contrasto che possano portare a un funzionamento non efficiente o addirittura alla paralisi delle relazioni istituzionali nell'ordinamento¹⁸.

Proprio alla luce di tale funzione devono essere lette le sopraccitate eccezioni che hanno ampliato la sfera della legittimazione attiva ex articolo 134 Cost.: esse devono ritenersi strettamente finalizzate al mantenimento della piena efficacia dell'istituto del conflitto tra poteri in un quadro costituzionale mutato, in cui il processo politico trascende una dimensione meramente statutale aprendosi ai diversi soggetti del pluralismo¹⁹. In questo senso deve essere letta anche l'estensione della legittimazione attiva in favore di soggetti appartenenti allo Stato-comunità che però godano di attribuzioni costituzionali tali da renderli capaci di concorrere alla

della Commissione di vigilanza nell'ordinamento costituzionale si vedano R. DICKMANN, G. MALINCONICO, *La posizione costituzionale della commissione di vigilanza RAI nel quadro delle competenze normative in materia di servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2009.

¹⁶ Si vedano, per tutti: E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 238; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Torino, Giappichelli, 2010, 414; F. G. PIZZETTI, *La Corte costituzionale*, in P. Bilancia, E. De Marco (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica*, III ed., Padova, CEDAM, 2018, 375. Una possibile eccezione è però rappresentata dal "caso Mancuso", in cui la Corte ha ritenuto sussistente la legittimazione passiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in un ricorso promosso da un Ministro. Cfr. Corte Cost., sentenza n. 7/1996. Sul tema si veda F. DONATI, *Governo. Unità di azione del Governo e responsabilità politica dei singoli Ministri alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1996*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1997.

¹⁷ Cfr.: Corte Cost., sentenza n. 231/1975; Corte Cost., sentenza n. 129/1981. Si veda V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, cit., 424 ss.

¹⁸ Si vedano: E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 198; P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1999.

¹⁹ Si veda 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 *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2006, 669.

formazione di atti idonei a manifestare definitivamente la volontà di organi appartenenti allo Stato-persona.

Trattasi pertanto di ampliamento, ma di ampliamento “ragionato” ed estremamente prudente, e infatti la Corte ha storicamente escluso, con la propria giurisprudenza, la legittimazione di una serie di soggetti²⁰, tra cui il singolo parlamentare, il partito politico (su queste due questioni si tornerà ai paragrafi successivi), il singolo cittadino²¹, il singolo consigliere del Consiglio Superiore della Magistratura²², l’avvocato in qualità di difensore della parte in un procedimento²³, le associazioni di cittadini²⁴.

Lo strumento del conflitto di attribuzione svolge inoltre, secondo dottrina e giurisprudenza prevalenti, una funzione residuale, di “ultima istanza”, che da un lato ne consente la proposizione libera da irrigidimenti concettuali e processuali ma, dall’altro, esige che non esistano altri rimedi percorribili nell’ordinamento²⁵. Tale lettura si pone in linea di continuità con le posizioni dottrinali che hanno scorto nell’indeterminatezza degli articoli 134 Cost. e 37 comma 1 della legge n. 87/1953 non già un accidente, bensì una precisa scelta del legislatore, che avrebbe inteso mantenere una certa flessibilità dell’istituto (specie con riferimento all’individuazione dei soggetti provvisti di legittimazione attiva), lasciando un ampio *Spielraum* alla Corte costituzionale²⁶.

Per questo motivo il conflitto di attribuzione tra poteri ha consentito, nel corso degli anni, l’emersione e la procedimentalizzazione di conflitti che precedentemente venivano risolti sul piano prettamente politico, valorizzando il ruolo della Corte costituzionale quale organo “stabilizzatore” della conflittualità istituzionale nell’ordinamento²⁷. In questa prospettiva, il compito della Consulta è quello di fornire “adeguati sbocchi giuridici” ai conflitti costituzionali, che non sempre possono trovare una loro risoluzione per via politica, convenzionale o di prassi²⁸. Ciò sembra particolarmente vero nell’ambito di una forma di governo, come quella italiana, caratterizzata storicamente da un elevato grado di conflittualità istituzionale, complici un sistema partitico ad alta frammentazione e un sistema elettorale tradizionalmente proporzionale (corretto).

²⁰ Sul tema dei soggetti per cui è stata esclusa la legittimazione in sede di conflitto si veda F. FABRIZZI, *Gli “esclusi” dai conflitti tra poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2011, 6 ss.

²¹ Cfr. per tutte: Corte Cost., ordinanza n. 57/1971; Corte Cost., ordinanza n. 127/2006; Corte Cost., ordinanza n. 296/2006; Corte Cost., ordinanza n. 189/2008; Corte Cost., ordinanza n. 284/2008; Corte Cost., ordinanza n. 434/2008; Corte Cost., ordinanza n. 85/2009; Corte Cost., ordinanza n. 121/2011; Corte Cost., ordinanza n. 256/2016. La dottrina scorgeva peraltro già in un primo tempo alcuni margini per l’affermazione di una pur limitata legittimazione in alcuni casi particolari. Si veda R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, 150 ss.

²² Cfr. Corte Cost., ordinanza n. 279/2011.

²³ Cfr. Corte Cost., ordinanza n. 359/1999. Sul tema si veda G. GEMMA, *Possono gli avvocati sollevare conflitti di attribuzione fra poteri? Una risposta negativa della Corte: giusta, ma non sufficientemente risoluta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 1999.

²⁴ Cfr. Corte Cost., ordinanza n. 256/2016.

²⁵ Si veda R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., *passim*.

²⁶ Si veda D. FLORENZANO, *L’oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Fonti normative. Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, cit., *passim*.

²⁷ In questo senso E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 200.

²⁸ *Ivi*, 235.

Il conflitto di attribuzione tra poteri ha dunque gradualmente acquisito, nel corso degli anni, una funzione di *extrema ratio*, per portare all'attenzione della Corte costituzionale situazioni che rimarrebbero altrimenti prive di tutela, funzione in qualche modo parallela rispetto a quella, parimenti rilevante, di garanzia del corretto funzionamento delle istituzioni²⁹.

È proprio questa funzione “di chiusura” che sembra avere assunto, in tempi recenti, carattere e portata del tutto nuovi, complice la crescente polarizzazione del sistema politico (prima verso un sistema bipolare, poi verso un sistema tripolare), le tensioni istituzionali, e l'incessante inasprirsi dei toni del confronto tra le opposte posizioni espresse nel sistema della democrazia rappresentativa.

2. Il conflitto di attribuzione tra poteri e lo scontro istituzionale negli anni della “Seconda Repubblica”

Con il crescere della conflittualità istituzionale negli anni della cosiddetta “Seconda Repubblica”, e dunque nella fase caratterizzata dal cosiddetto “bipolarismo muscolare”³⁰, le diverse componenti del sistema politico nazionale hanno iniziato a guardare con nuovo interesse allo strumento del conflitto di attribuzione, scorgendovi delle potenzialità quale mezzo di emersione di ulteriori fratture sino ad allora sottratte a ogni forma di risoluzione giudiziale, in quanto insistenti nell'ambito di vere e proprie “zone d'ombra” del sindacato della Corte costituzionale.

Si potrebbe quindi affermare che dopo una prima fase di emersione del contenzioso costituzionale più strettamente legato al funzionamento istituzionale, si sia assistito a una seconda fase in cui, da più parti, si è tentato di rendere giustiziabili controversie insorte “a proposito del funzionamento del circuito politico”³¹. Se è vero quindi che l'evoluzione dell'istituto del conflitto di attribuzione tra poteri è andata di pari passo con l'evolversi della coscienza del pluralismo (sociale e istituzionale)³², non deve stupire che le istanze evolutive più dirompenti abbiano iniziato a manifestarsi in una delle fasi in cui tale pluralismo è stato caratterizzato, a tratti, da un vero e proprio scontro aperto, politico ma anche istituzionale. E del resto è proprio negli anni della “Seconda Repubblica” che, ad esempio, i contrasti tra classe politica e autorità giudiziaria hanno assunto entità tale da portare a un ampio dibattito sul rapporto tra giustizia e politica, sull'esistenza di una presunta “magistratura politicizzata” e sulla necessità di una riforma ordinamentale della magistratura³³.

²⁹ Si veda sul tema R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., 113 ss.

³⁰ Per un approccio costituzionalistico al tema si vedano: A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione. 1987-1999*, Milano, Giuffrè, 1999; A. D'ANDREA, L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, Gussago, Bibliofabbrica, 2008; S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004.

³¹ Secondo l'espressione utilizzata da R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., 115.

³² Così C. P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017, 3.

³³ Si vedano sul tema, per tutti: S. STAIANO, *I duellanti empatici. Corte costituzionale e legislatore in tema di giustizia*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2006; G. AZZARITI, *Garanzie della giurisdizione e politicizzazione della magistra-*

La Corte costituzionale si è così trovata a dover vagliare nuove istanze di riconoscimento della qualità di “potere dello Stato” avanzate da soggetti che erano stati tradizionalmente esclusi dal novero di quelli legittimati al ricorso ai sensi dell’articolo 134 Cost. Tale vaglio si è peraltro concluso, in questa fase, nella totalità dei casi, in senso negativo.

E così con l’ordinanza n. 79/2006 la Corte ha negato la legittimazione al conflitto tra poteri in capo ai partiti politici, legittimazione che era stata invece sostenuta dall’associazione politica “La Rosa nel Pugno – Laici Socialisti Liberali Radicali” sulla scorta dell’argomento per cui nell’ordinamento i partiti sarebbero titolari di attribuzioni costituzionali a essi conferite dall’articolo 49 Cost., e in particolare sarebbero gli esclusivi detentori delle funzioni relative alla rappresentanza politica nell’ambito delle competizioni elettorali³⁴. Il caso aveva a oggetto le modifiche alla disciplina della raccolta delle firme (necessarie per presentarsi alle elezioni politiche) prevista dall’allora vigente sistema elettorale, così come modificato dalla legge n. 270 del 21 dicembre 2005 (cosiddetta “legge Calderoli” o “Porcellum”). L’associazione ricorrente chiedeva, in sostanza, l’applicazione dei medesimi principi di diritto di cui alla sopraccitata sentenza n. 69/1978, che avevano consentito il riconoscimento dei comitati promotori del referendum quali soggetti capaci di sollevare conflitto di attribuzione, e dunque l’estensione della nozione di potere dello Stato ai partiti in quanto soggetti dello Stato-comunità titolari di diritti e poteri esercitabili all’interno di un procedimento costituzionalmente rilevante per lo Stato-apparato.

La Consulta ha tuttavia ritenuto che l’articolo 49 Cost. attribuisca ai partiti politici la funzione di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, ma non anche specifiche attribuzioni di carattere costituzionale. I partiti sono quindi, secondo la lettura della Corte, lo strumento attraverso il quale i cittadini esercitano il diritto di associarsi in una pluralità di formazioni ai fini di concorrere nella competizione elettorale, e non già soggetti dotati di poteri costituzionali autonomi. A supporto di tale ricostruzione la Corte ha ricordato come l’Assemblea costituente avesse in effetti vagliato (e in ultimo lasciato cadere) sia l’ipotesi

tura, in *Il Foro italiano*, n. 10, 2011; L. A. MAZZAROLLI, *Considerazioni “sparse” per una “indipendenza” della magistratura che non pretenda di essere sinonimo di esercizio di un potere sottratto a controllo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2010; S. RODOTÀ, *Vecchi e nuovi problemi nel rapporto tra magistratura e società*, in *Questione giustizia*, n. 5, 2008; G. U. RESCIGNO, *Note sulla indipendenza della magistratura alla luce della Costituzione e delle controversie attuali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2007; L. FERRAJOLI, *Obiettivo 1 - Tutela dei diritti e imparzialità della magistratura - Democrazia plebiscitaria e giurisdizione*, in *Questione giustizia*, n. 2, 2003; C. FUSARO, *Riflessioni anche autocritiche sul ruolo della magistratura nella transizione italiana degli anni novanta*, in *Diritto e società*, n. 4, 1996; V. FROSINI, *La “rivoluzione” giudiziaria. La magistratura: un problema aperto*, in *Parlamento*, nn. 7-10, 1995. Sul ruolo del potere giudiziario nell’ordinamento democratico costituzionale si veda A. DI GIOVINE, *Potere giudiziario e democrazia costituzionale*, in S. Sicardi (a cura di), *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, Napoli, ESI, 2010.

³⁴ Sull’ordinanza in esame 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?*, cit.; S. CURRERI, *Non varcate quella soglia! (prime considerazioni sull’ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l’inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 aprile 2006; A. MANNINO, *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 maggio 2006; A. RIDOLFI, *La Corte costituzionale nega ai partiti politici la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione*, in *Rivista AIC*, 20 marzo 2006.

di riconoscere espressamente ai partiti attribuzioni di carattere costituzionale (come la presentazione di liste elettorali e il diritto di promuovere azioni dinanzi alla Corte costituzionale), che quella di rinviare alla legge ordinaria il conferimento agli stessi di poteri propri in ordine alle elezioni e di altre funzioni di pubblico interesse, previa individuazione dei requisiti di cui essi avrebbero dovuto essere in possesso (la cui sussistenza avrebbe dovuto essere vagliata dalla Consulta)³⁵. Secondo la Corte, in ultima analisi, i partiti fanno parte dello Stato-comunità, piuttosto che dello Stato-apparato, senza che ad essi possa peraltro essere estesa l'eccezione concessa ai comitati promotori del referendum.

L'orientamento in esame veniva confermato con l'ordinanza n. 120/2009, con cui veniva dichiarato inammissibile il ricorso proposto dal partito "Lista Consumatori C.O.D.A.CONS"³⁶.

La soluzione avallata dalla Consulta era del resto in linea con gli approdi della dottrina maggioritaria che, interrogata sulla questione, aveva tendenzialmente escluso la legittimazione dei partiti politici con riferimento al disposto dell'articolo 134 Cost.³⁷.

La Corte costituzionale ha inoltre dichiarato inammissibile, in questa fase, il conflitto di attribuzione sollevato dal singolo parlamentare nei confronti dell'autorità giudiziaria per via di asserite violazioni delle prerogative di cui all'articolo 68 Cost. (e dunque delle immunità e insindacabilità costituzionalmente riconosciute)³⁸. Tali casi di conflitto di attribuzione tra poteri sono stati ricondotti dalla dottrina nell'ambito di un più ampio conflitto (in senso atecnico) tra potere politico e potere giudiziario (cui si è accennato)³⁹.

Va peraltro evidenziato sin da ora che in questi casi, a differenza di quanto avvenuto con riferimento ad altri soggetti (si pensi ad esempio al singolo cittadino), la Corte, pur negando la legittimazione attiva del singolo parlamentare in concreto, non ha mai espressamente negato che egli possa, in astratto, essere provvisto della legittimazione necessaria per sollevare conflitto di attribuzione⁴⁰. Il riferimento è in primo luogo all'ordinanza n. 177/1998 che, pur

³⁵ Per un'approfondita analisi della funzione dei partiti politici nell'ordinamento costituzionale alla luce del dibattito in Assemblea costituente si veda F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017, 12 ss.

³⁶ Sull'ordinanza in esame si veda M. MEZZANOTTE, *Partiti politici e legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009. Il ricorso peraltro aveva a oggetto una mera proposta di legge (di modifica della legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), come tale inidonea a manifestare definitivamente la volontà dell'organo parlamentare.

³⁷ Si vedano in questo senso: M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, cit., 305 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1978, 391 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1996, 373 ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed., a cura di G. Silvestri, Milano, Giuffrè, 1997, 643 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, II ed., Torino, Giappichelli, 2001, 336 ss.

³⁸ Cfr. in particolare Corte Cost., ordinanza n. 284/1998, che dichiara l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva del singolo parlamentare. In generale, sulla giurisprudenza costituzionale in tema di conflitto ex articolo 68 Cost., si veda P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, cit., 255 ss.

³⁹ Si veda M. RUOTOLO, *Corte, giustizia e politica. Magistratura e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2003.

⁴⁰ Si segnala tuttavia, come possibile eccezione, l'ordinanza n. 222/2009, con cui la Corte ha affermato che il singolo parlamentare non può essere ritenuto potere dello Stato ex articolo 134 Cost. "in quanto tale e con riferimento alla peculiarità della fattispecie". Tale affermazione, all'apparenza contraddittoria, potrebbe essere a

dichiarando inammissibile il ricorso nel caso di specie, si preoccupava di affermare espressamente che tale decisione non pregiudicava la possibilità di riconoscere al singolo parlamentare, in casi differenti, attribuzioni individuali di potere costituzionale, come tali tutelabili attraverso lo strumento del conflitto tra poteri dello Stato⁴¹.

Le ulteriori molteplici pronunce rese dalla Corte, in questa fase, su conflitti di attribuzione similmente sollevati da singoli parlamentari nei confronti dell'autorità giudiziaria ex articolo 68 Cost., hanno dichiarato inammissibili i ricorsi per assenza della materia del conflitto, ma è stato condivisibilmente osservato che, visto il tenore della motivazione dei provvedimenti, la Corte avrebbe ben potuto dichiarare, in ciascun caso, l'inammissibilità per carenza della legittimazione attiva laddove la materia del conflitto fosse stata invece presente⁴².

La Consulta ha sempre e invariabilmente sostenuto, con le pronunce in esame, che le prerogative di cui all'articolo 68 Cost. sono poste a difesa del parlamentare ai fini di garantire l'indipendenza del potere legislativo, di cui egli è parte, e che pertanto esse sono, in sostanza, "serventi" rispetto alla tutela dell'organo assembleare, che deve attivarsi direttamente per difendere il componente di una delle Camere laddove l'Assemblea ravvisi la violazione di tali prerogative⁴³. Secondo la ricostruzione della Corte, dunque, è proprio la Camera di appartenenza, e non invece il singolo parlamentare, a dover eventualmente determinarsi a sollevare conflitto ex articolo 134 Cost. nei confronti dell'autorità giudiziaria.

In parziale controtendenza rispetto alla giurisprudenza consolidata appena descritta si pone l'ordinanza n. 101/2000, in un caso di conflitto di attribuzione sollevato dal singolo parlamentare nei confronti dell'autorità giudiziaria con il quale venivano lamentate, ancora una volta, reiterate violazioni delle prerogative costituzionali riconosciute dall'articolo 68 Cost. al componente della Camera dei Deputati, violazioni a dire del ricorrente espressive di un "furor persecutionis" volto a "sopprimere la [sua] figura personale e politica"⁴⁴.

ben vedere letta sia a favore che contro la tesi della legittimazione attiva del singolo parlamentare in sede di conflitto. Nel primo senso sembra essere andata l'interpretazione della stessa Corte costituzionale nel richiamo all'ordinanza in esame operato nella successiva ordinanza n. 277/2017, di cui si dirà. Sull'ordinanza n. 222/2009 si vedano, per tutte, le osservazioni di: S. CECCANTI, *Osservazioni sul caso Villari*, in *Astrid rassegna*, n. vol. 2, n. 85, 2009; P. MAZZINA, *Quis custodiet custodes? Spunti di riflessione sul "caso Villari"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2009.

⁴¹ Sull'ordinanza in esame si vedano: G. RIVOSECCHI, *Sull'inammissibilità del singolo deputato a sollevare conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato di fronte alla Corte costituzionale*, in *Gazzetta giuridica*, n. 33, 1998; N. ZANON, "Sfere relazionali" riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 1998. Quest'ultimo A. definisce il caveat della Consulta come una "clausola di sicurezza". Tale clausola sarà poi ripresa, come si dirà, da Corte Cost., ordinanza n. 101/2000 e da Corte Cost., ordinanza n. 277/2017.

⁴² Cfr.: Corte Cost., ordinanza n. 178/1998; Corte Cost., ordinanza n. 179/1998; Corte Cost., ordinanza n. 388/1998; Corte Cost., ordinanza n. 389/1998; Corte Cost., ordinanza n. 446/1998; Corte Cost., ordinanza n. 131/1999. Si vedano: N. ZANON, *Il "caso Previti": conflitto tra poteri dello Stato o questione "privata"?*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, Giappichelli, 2000, 1 ss.

⁴³ Sul tema si vedano: A. MORRONE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, cit., 121 ss.; A. MANNINO, *Insindacabilità e potestà regolamentare delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2001, 71 ss.; C. P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 20 ss.

⁴⁴ Sul caso in esame si vedano: G. BRUNELLI, "Casò Previti", *atto I: porte aperte alla Camera (e al Senato), porta chiusa (ma non del tutto) al deputato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2000; R. ROMBOLI, *Conflitto di*

La Consulta infatti in questo caso non ha escluso, in via generale, che il singolo parlamentare possa essere legittimato a sollevare conflitto di attribuzione anche “in proprio”, affermando anzi che esistono “specifiche attribuzioni” del singolo parlamentare ex articolo 68 Cost. che sono “in ipotesi difendibili mediante lo strumento del conflitto”⁴⁵. La Corte motivava quindi l’inammissibilità con riferimento al fatto che nel caso concreto il parlamentare aveva utilizzato impropriamente lo strumento del conflitto, non avendo egli correttamente individuato gli atti che avrebbero inciso in concreto le sue attribuzioni costituzionali. Il ricorrente avrebbe inoltre dovuto avvalersi, anziché dello strumento del conflitto di attribuzione (che “non può essere usato quale strumento generale di tutela dei diritti costituzionali, ulteriore rispetto a quelli offerti dal sistema giurisdizionale”), dei normali strumenti esistenti nell’ordinamento per la tutela dei diritti in gioco. La Corte sembra pertanto avere aderito, in questo senso, alla concezione “residuale” dello strumento del conflitto, per cui esso non può essere utilizzato laddove l’ordinamento preveda un rimedio “tipico” (e questo non sia stato previamente esperito).

Nonostante questa, pur notevole, apertura in astratto, la Consulta non ha mai ritenuto di affermare, in un caso concreto, la legittimazione a sollevare conflitto del singolo parlamentare per violazione delle prerogative di cui all’articolo 68 Cost. Con il progressivo superamento della “Seconda Repubblica” e il lento sopirsi del contrasto istituzionale con l’autorità giudiziaria, anche i casi di ricorso ex articolo 134 Cost. della tipologia esaminata sono lentamente andati scomparendo. Questa prima “ondata” di istanze innovative volte a sollecitare un’interpretazione evolutiva dell’istituto del conflitto tra poteri si è pertanto chiusa senza il riconoscimento formale della legittimazione di nuovi soggetti.

3. La fase attuale e i nuovi casi problematici di conflitto di attribuzione. Il conflitto come strumento nello scontro tra minoranze e maggioranza

Nonostante le chiusure della Corte costituzionale, di cui si è detto al paragrafo precedente, la tendenza a cercare nel conflitto di attribuzione ex articolo 134 Cost. la via per l’emersione (e la risoluzione) di fratture caratterizzate da un elevato livello di conflittualità politica e istituzionale non ha accennato a fermarsi. I casi di ricorsi per conflitto di attribuzione “innovativi” si sono anzi moltiplicati, andando a investire, in senso estensivo (almeno nelle intenzioni dei proponenti) sia il profilo soggettivo-attivo (e dunque sostenendo la legittimazione attiva di “poteri” nuovi) sia il profilo soggettivo-passivo (e dunque venendo indirizzati non più prevalentemente nei confronti dell’autorità giudiziaria, bensì nei confronti del potere legislativo, nelle sue articolazioni, ovvero esecutivo). Si potrebbe dire quindi che, dopo una fase (nella cosiddetta

attribuzioni in caso di impegno parlamentare quale impedimento a partecipare ad udienza penale da parte di deputato imputato, in *Il Foro italiano*, n. 6, 2000.

⁴⁵ La ricostruzione della Corte sembra in questo senso porsi in linea di continuità con la giurisprudenza costituzionale che pochi anni prima aveva riconosciuto il singolo parlamentare quale titolare di diritti propri e specifici, discendenti anche dall’articolo 68 Cost., legati alla funzione costituzionale da questi svolta e diversi dai diritti del “normale” cittadino. Cfr. Corte Cost., sentenza n. 379/1996. Sulla sentenza in esame si vedano: M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 1996; F. PETRANGELI, *Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 1996.

“Seconda Repubblica”) in cui il conflitto di attribuzione ha giocato un ruolo da protagonista in uno scontro prevalentemente istituzionale (tra potere legislativo e potere giudiziario) in questa nuova fase esso ha giocato (e sta ancora giocando) un ruolo centrale in uno scontro più squisitamente politico (tra maggioranze e opposizioni).

3.1. Il caso della legge sulle “unioni civili” e le prerogative del singolo parlamentare nell’ambito del procedimento legislativo

Un primo caso che ben esemplifica i profili evolutivi del conflitto tra poteri in questa fase più recente è quello deciso dalla Corte costituzionale con l’ordinanza n. 149/2016, avente a oggetto il conflitto sollevato da un gruppo di senatori dell’opposizione di centrodestra nei confronti del Presidente del Senato, del Vicepresidente della Commissione Giustizia del Senato e della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato⁴⁶. Il contesto era quello dell’approvazione della legge sulle cosiddette “unioni civili”⁴⁷, caso in cui l’intensità dello scontro politico aveva raggiunto i massimi livelli al punto che, pure a fronte della necessità ormai evidente e quasi unanimemente riconosciuta di colmare una lacuna ordinamentale già denunciata sia dalla Corte costituzionale che dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, il testo del provvedimento giungeva in aula in assenza di un reale accordo tra le forze politiche, ed era oggetto di numerose mediazioni al ribasso volte ad eliminarne gli aspetti più divisivi, mediazioni che pure non riuscivano a stemperare i toni del dibattito⁴⁸.

I senatori ricorrenti lamentavano numerose violazioni del regolamento del Senato (nel testo allora vigente) nell’ambito dell’esame del disegno di legge n. 2081 (recante “Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze”) e di altri disegni di legge (n. 2069 e n. 2084) recanti oggetto analogo⁴⁹. Essi denunciavano, in particolare, che la trattazione in Commissione giustizia del disegno di legge non aveva mai avuto luogo, essendo stato disposto da parte del Vicepresidente di tale Commissione, nelle more, l’abbinamento ad altri disegni di legge già all’esame dell’Assemblea senza che la Commissione si fosse espressa sul punto, come invece previsto dall’articolo 51 del regolamento assembleare. Dal canto suo, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari aveva calendarizzato l’esame del provvedimento senza il previo esame in Commissione e senza rispettare i termini indicati dalle norme regolamentari (e in particolare dall’articolo 44 del regolamento

⁴⁶ Sulla vicenda si veda L. CIAURRO, *DDL unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2016. Sull’ordinanza in esame si vedano: S. CURRERI, *In memoriam dell’art. 72, comma 1, Cost. (ordinanza n. 149/2016)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2017; M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2016; 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 *Consulta online*, n. 1, 2017.

⁴⁷ Si veda M. BELLETTI, *Matrimoni, unioni civili, convivenze di fatto: cosa cambia? Profili di legittimità costituzionale della nuova normativa (legge 20 maggio 2016, n. 76)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2016.

⁴⁸ Sul contesto in cui veniva approvato il disegno di legge e sulle numerose criticità ivi manifestatesi si veda M. D’AMICO, *L’approvazione del ddl Cirinnà fra riconoscimento dei diritti e scontro ideologico*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2016.

⁴⁹ Per un’analisi approfondita delle doglianze in esame si veda S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2016.

assembleare). Infine, il Presidente del Senato aveva sottoposto il disegno di legge all'esame e al voto dell'Assemblea in apparente contrasto con le norme regolamentari sulla programmazione dei lavori (articoli 53 e 55 del regolamento assembleare).

Sotto il profilo della legittimazione, il ricorso menzionava la circostanza per cui la giurisprudenza della Consulta non aveva mai escluso espressamente la riconducibilità del singolo parlamentare alla nozione di "potere dello Stato" di cui all'articolo 134 Cost., e sosteneva che esisterebbe un diritto del singolo parlamentare "di esigere che i Regolamenti (espressamente richiamati dall'art. 72, co. 1, Cost.) siano formulati e, comunque, interpretati ed applicati conformemente a Costituzione [...], a tutela proprio delle attribuzioni che a lui competono in virtù del potere di cui è *uti singulus* portatore". Un diritto siffatto sarebbe, secondo la tesi prospettata nel ricorso, il naturale corollario delle attribuzioni riconosciute al singolo parlamentare dalla Costituzione, e dunque dei suoi poteri quale rappresentante della Nazione (ex articolo 67 Cost.), e dei suoi poteri in quanto partecipe della funzione legislativa delle Camere (ex articolo 71 Cost.), "poteri che si estrinsecano sia tramite la presentazione di progetti di legge e di proposte emendative, sia tramite la partecipazione ai lavori delle commissioni, anche se di esse non si faccia parte".

La Corte ha tuttavia dichiarato inammissibile il ricorso, ritenendo che le violazioni lamentate fossero tutte contraddistinte da carattere "interno", e dunque fossero in ultima analisi riconducibili a mere violazioni di regolamento assembleare, come tali inidonee per entità a tradursi in lesioni delle norme costituzionali invocate dai senatori ricorrenti. Unico margine di sindacabilità che la Corte si riconosce è quello relativo ad eventuali violazioni della disciplina del procedimento legislativo nella misura in cui esso è *espressamente* disciplinato dalla Costituzione, ricadendo ogni altra regolamentazione di tale procedimento nell'ambito di autonomia e indipendenza del Parlamento. Le questioni prospettate alla Consulta pertanto, non assumendo a violazioni di quanto espressamente disposto dagli articoli 67, 71 e 72 Cost., dovevano ritenersi coperte dalla sfera di autonomia delle Camere, e avrebbero dovuto essere censurate attraverso gli appositi strumenti che il diritto parlamentare mette a disposizione in casi del genere.

La pronuncia in esame risulta nondimeno estremamente importante sotto molteplici profili.

In primo luogo, per la prima volta il parametro costituzionale che viene in rilievo non è più quello di cui all'articolo 68 Cost., bensì quello di cui agli articoli 67 Cost. (ai sensi del quale il parlamentare rappresenta la Nazione), 71 comma 1 Cost. (ai sensi del quale il parlamentare è titolare dell'iniziativa legislativa) e 72 Cost. (ai sensi del quale ogni disegno di legge deve essere esaminato da una Commissione). Non più quindi le prerogative del parlamentare volte a proteggerlo da ingerenze di poteri esterni, bensì le attribuzioni del parlamentare nell'ambito del procedimento legislativo, e dunque relative allo svolgimento della sua funzione costituzionale all'interno del potere a cui egli appartiene. Il diritto invocato dai parlamentari ricorrenti

diviene quindi per la prima volta, nel caso in esame, un vero e proprio “diritto costituzionale al giusto procedimento legislativo”⁵⁰.

In secondo luogo, ancora una volta la Consulta, pur dichiarando inammissibile il ricorso, non ha escluso la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione: vero è che essa riconosce che i regolamenti parlamentari possono disciplinare il procedimento legislativo modulando (o finanche comprimendo) le prerogative costituzionali dei componenti delle Camere, ma è vero altresì che essa afferma che ciò vale solo per quanto non espressamente statuito dalla Costituzione⁵¹. In questo senso la pronuncia si pone in linea di continuità con la giurisprudenza sopraccitata, che non aveva escluso in assoluto la riconducibilità del singolo parlamentare alla nozione di “potere dello Stato”. Tuttavia, anche con riferimento all’articolo 67 Cost., così come era avvenuto per l’articolo 68 Cost., non si è ritenuto che le violazioni delle prerogative parlamentari abbiano raggiunto quella “massa critica” necessaria per dichiarare l’ammissibilità del conflitto.

Nonostante queste blande aperture, l’ordinanza in esame è stata criticata anche duramente da parte della dottrina, che vi ha scorto nel migliore dei casi un’occasione persa per affrontare approfonditamente e infine dirimere la complessa questione della legittimazione ex articolo 134 Cost. del singolo parlamentare (generando peraltro ulteriore confusione in merito), e nel peggiore finanche una “restaurazione dell’antico feticcio dell’insindacabilità degli *interna corporis acta* parlamentari”⁵². Particolarmente avversata, per la verità con argomenti sostanzialmente condivisibili, è stata la scelta della Consulta di interpretare l’articolo 72 comma 1 Cost. nel senso che esso non imporrebbe un obbligo di esame in Commissione con modalità adeguate a garantire un corretto e pieno svolgimento delle funzioni costituzionali del parlamentare (e dunque ponendo quest’ultimo realmente in condizione di partecipare al procedimento legislativo), scelta che rischia di fatto di privare tale norma di ogni contenuto precettivo sostanziale⁵³.

Altra dottrina ha però osservato che il problema, nel caso di specie, potrebbe essere stato il ricorso che – stando alla motivazione della Consulta – non era stato in grado di ricollegare adeguatamente le violazioni di regolamento denunciate ad altrettante violazioni costituzionali, non dimostrando così la ricaduta delle prime sulle seconde (e quindi sulle prerogative costituzionali del singolo parlamentare)⁵⁴. Secondo questa diversa lettura la Corte avrebbe rigettato il ricorso, in ultima analisi, per via dell’assenza di “tono costituzionale” dell’oggetto, lasciando tuttavia impregiudicato il riconoscimento del singolo parlamentare come soggetto legittimato al conflitto di attribuzione in casi futuri, anche analoghi.

⁵⁰ Si veda S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del “giusto procedimento legislativo”: tanto tuonò che piovve?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2016, 371.

⁵¹ Legge in tali passaggi una possibile apertura alla sindacabilità dei regolamenti parlamentari G. BRUNELLI, *Lo “spazio” dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2017, 4 ss.

⁵² Così S. CURRERI, *In memoriam dell’art. 72, comma 1, Cost. (ordinanza n. 149/2016)*, cit., 384 ss.

⁵³ *Ivi*, 385 ss.

⁵⁴ Pone l’accento su tale “errore” dei ricorrenti C. P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 43 ss. In senso analogo l’analisi di M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, cit., 1107.

3.2. I casi delle leggi elettorali: il conflitto di attribuzione come via surrettizia per un sindacato di costituzionalità nel merito delle leggi

Ulteriore caso recente di tentativo di interpretazione evolutiva dell'istituto del conflitto di attribuzione tra poteri ha avuto a oggetto i ricorsi promossi da un pluralità di soggetti "atipici" (tra cui singoli parlamentari, cittadini, gruppi parlamentari e associazioni) con riferimento a diversi atti adottati dal Governo e dalle due Camere (e dai loro organi interni) nell'ambito del procedimento per l'approvazione della legge n. 165 del 3 novembre 2017 (recante "Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica – Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali", cosiddetto "Rosatellum-bis")⁵⁵. Anche in questo caso dunque il conflitto aveva a oggetto una materia sulla quale il clima dello scontro politico era divenuto incandescente, in particolare per via della scelta del Governo di porre la questione di fiducia su di un provvedimento in materia elettorale, materia che in quegli anni aveva visto, peraltro, plurimi interventi della Corte costituzionale⁵⁶.

Più precisamente, l'ordinanza n. 277/2017 decideva del ricorso promosso da un senatore di minoranza ("in rappresentanza del Senato della Repubblica"), da un cittadino elettore e da un'associazione dei consumatori nei confronti del Governo, in relazione alla delibera del Consiglio dei ministri del 10 ottobre 2017, con la quale era stato dato l'assenso alla posizione della questione di fiducia sulla proposta di legge elettorale, oltre che all'atto con il quale, nella medesima giornata, il Governo, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, aveva effettivamente posto la questione di fiducia alla Camera dei Deputati.

I ricorrenti argomentavano di essere provvisti di legittimazione attiva ex articolo 134 Cost. in quanto: l'associazione dei consumatori avrebbe agito per la tutela dei diritti dei cittadini e quale rappresentante del corpo elettorale, essendo a ciò abilitata dal proprio statuto; il singolo cittadino sarebbe stato leso nelle proprie prerogative costituzionali in quanto elettore titolare a esercitare una quota di sovranità popolare (in particolare ex articoli 1 e 48 Cost., ma il ricorso menzionava altresì gli articoli 2, 3, 24, 49, 51, 56, 71, 92, 111, 113, 117 e 138 Cost., l'art. 13 CEDU e l'articolo 3 del Primo Protocollo alla CEDU); il senatore avrebbe visto menomate le proprie attribuzioni costituzionali ex articoli 58, 67, 70 e 72 Cost.

Quanto al merito, il ricorso si fondava sostanzialmente sull'asserita incompatibilità dell'istituto della questione di fiducia con il procedimento legislativo in materia elettorale e con la riserva di assemblea di cui all'articolo 72 comma 4 Cost.⁵⁷. Tale tipologia di legge sarebbe

⁵⁵ Cfr.: Corte Cost., ordinanza n. 277/2017; Corte Cost., ordinanza n. 280/2017. Sulle ordinanze in esame si vedano: 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 *Consulta online*, n. 1, 2018; S. CECCANTI, *Legge elettorale: i rischi di "benaltrismo costituzionale" nei ricorsi*, in *Nomos*, n. 3, 2017; M. C. CARBONE, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, cit., 12 ss.

⁵⁶ Il riferimento è alle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017. Sul contesto del tempo si vedano: S. STAIANO, *Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2017; 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*, cit., 41 ss.; G. FERRI, *I sistemi elettorali delle camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017.

⁵⁷ Sotto questo profilo, i ricorsi sollevavano dubbi che erano stati avanzati anche in dottrina. Si vedano sul tema: G. SERGES, *Notazioni minime a margine del conflitto tra parlamentari e Camera*, in *Nomos*, n. 3, 2017, 38

infatti, secondo la ricostruzione dei ricorrenti, estranea all'indirizzo politico del Governo, e la posizione della questione di fiducia avrebbe leso la sovranità popolare impedendo una esaustiva discussione e votazione dei singoli aspetti del disegno di legge, che sarebbero invece imposte dall'articolo 72 Cost. (specie sulle leggi elettorali). Il ricorso governativo alla questione di fiducia avrebbe inoltre leso le attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare, coartandone la volontà, andando a distorcere il rapporto tra eletto ed elettore presupposto dall'articolo 67 Cost., e in ultima analisi rendendo il voto del cittadino elettore "né libero, né personale".

La Corte ha escluso la sussistenza della legittimazione attiva in capo all'associazione ricorrente (chiarendo che essa non è titolare di attribuzioni costituzionalmente rilevanti, bensì delle sole situazioni soggettive spettanti alle organizzazioni della società civile) e al singolo cittadino (richiamando la già menzionata giurisprudenza consolidata in materia). Inoltre, la Consulta ha dichiarato l'insussistenza della materia del conflitto, atteso che gli atti endoprocedimentali del procedimento legislativo (come quelli su cui verteva il ricorso) sono inidonei a spiegare i loro effetti nei confronti di soggetti esterni alle Camere.

Con riferimento al singolo senatore, la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso in primo luogo poiché egli aveva promosso conflitto di attribuzione quale rappresentante del Senato della Repubblica (ma il senatore non può rappresentare l'intero Senato in un conflitto ex articolo 134 Cost., spettando tale rappresentanza semmai al solo Presidente del Senato), e in secondo luogo poiché il senatore aveva lamentato violazioni relative al procedimento svoltosi dinnanzi alla Camera dei Deputati, di cui egli non era però componente, configurandosi pertanto una lesione meramente ipotetica.

L'ordinanza n. 280/2017 decideva invece sulla riunione di tre ricorsi con identico oggetto promossi da singoli parlamentari di minoranza (anche in quanto esponenti dei relativi gruppi parlamentari di appartenenza), da un deputato di minoranza "in proprio e come Vicepresidente vicario del Gruppo parlamentare del Movimento 5 stelle alla Camera dei Deputati" e da un senatore di minoranza in proprio e come Presidente del gruppo parlamentare del Movimento 5 Stelle al Senato, nei confronti della Camera dei deputati "e, ove occorra, del Governo", in relazione alla legge n. 52 del 6 maggio 2015 recante "Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati" (e relativa procedura di approvazione), alla proposta di legge Atto Camera n. 2352 (e relativa procedura di approvazione) e al disegno di legge Atto Senato n. 2941 (e relativa procedura di approvazione)⁵⁸.

Circa la legittimazione soggettiva, i singoli deputati adducevano argomenti sostanzialmente identici a quelli già esaminati con riferimento all'ordinanza n. 177/1998, con la differenza che il Presidente e il Vicepresidente dei gruppi parlamentari sopraccitati, come anticipato, lamentavano la violazione del loro diritto di determinare la politica nazionale ex articolo 67 Cost. non solo in quanto membri delle Camere, ma anche in quanto rappresentanti dei parlamentari aderenti ai gruppi da loro presieduti.

ss.; P. MADDALENA, *Sovranità popolare e legge elettorale "Rosatellum"*, in *Nomos*, n. 3, 2017; G. BUONUOMO, *La zona franca e la legge elettorale: perché il conflitto endorganico chiude il cerchio*, in *Nomos*, n. 3, 2017; S. CURRERI, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2015; C. MIRABELLI, *Riflessioni di merito sul Rosatellum (al netto dalle polemiche politiche)*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2017.

⁵⁸ Queste due ultime proposte di legge erano quelle da cui infine emergeva la sopraccitata legge n. 165/2017.

Quanto al merito, i ricorsi per conflitto censuravano la legge n. 52/2015 (cosiddetto “Italicum”) nel quadro venutosi a verificare in seguito alle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 della Corte Costituzionale, ritenendo che il legislatore non si fosse uniformato ai principi ivi statuiti, e chiedendone in sostanza l’annullamento (per la parte non già annullata dalla Consulta). In particolare, si sosteneva che il procedimento di approvazione della legge in esame avrebbe leso le prerogative dei parlamentari per via della reiezione di molteplici proposte di emendamento volte ad introdurre una legge elettorale uniforme per le due Camere, reiezione che sarebbe stata conseguita “adoperando congiuntamente il ricatto politico delle elezioni anticipate (usurpando con ciò le prerogative del Presidente della Repubblica, e calpestando il senso costituzionale della forma di governo parlamentare), la questione di fiducia, nonché altre varie forzature regolamentari, in ispregio delle procedure fissate in Costituzione per l’approvazione delle leggi”. Anche in questo caso si sosteneva l’incompatibilità della questione di fiducia con la materia elettorale, sulla base dell’articolo 72 Cost., e dunque in virtù dell’argomento per cui il procedimento legislativo in cui si faccia ricorso alla questione di fiducia avrebbe carattere speciale rispetto a quello ordinario. Le censure rivolte alla proposta di legge Atto Camera n. 2352 e al disegno di legge Atto Senato n. 2941 avevano tenore sostanzialmente identico.

La Corte ha dichiarato inammissibili i ricorsi, affermando sotto il profilo della legittimazione che l’incertezza con la quale i ricorrenti avevano definito la propria qualifica soggettiva (che risultava di fatto incomprensibile) impediva di vagliare la loro legittimazione attiva, essendosi peraltro essi limitati a elencare una serie di asserite violazioni di parametri costituzionali senza tuttavia avere cura di specificare come tali violazioni avrebbero ridonato in concreto su di una loro specifica sfera di attribuzioni costituzionali in quanto potere dello Stato.

Sotto il profilo oggettivo la Corte ha argomentato che i ricorsi non consentivano neppure di individuare gli specifici atti che avrebbero violato le prerogative costituzionali dei ricorrenti: le censure, rivolte ora al Governo, ora al Presidente della Camera, ora alla Camera stessa, oscillavano infatti tra generiche censure al procedimento legislativo e censure afferenti all’in-costituzionalità nel merito delle leggi approvate.

Più recente ma dalla motivazione sostanzialmente analoga è l’ordinanza n. 181/2018, con cui è stata dichiarata l’inammissibilità del conflitto di attribuzione sollevato da alcuni cittadini elettori (anche nella veste di parlamentari) nei confronti delle Camere e del Governo, ancora una volta con riferimento all’approvazione della legge n. 165/2017⁵⁹. Peraltro, i ricorrenti ammettevano espressamente di avere scelto lo strumento del conflitto di attribuzione perché la strada del giudizio incidentale rischiava di rivelarsi “difficoltosa o tardiva in concreto”.

Anche in questo caso la Corte, dopo avere sottolineato la confusione nell’individuazione delle prerogative costituzionali che si assumevano violate (accentuata dalla scelta dei ricorrenti di sollevare il conflitto congiuntamente e indistintamente in una pluralità di vesti), dichiarava inammissibile il conflitto per carenza di legittimazione attiva.

⁵⁹ Sulla pronuncia in esame si veda A. LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 settembre 2018.

Il giudizio della dottrina maggioritaria sulle ordinanze in esame è stato prevalentemente positivo, a fronte di ricorsi prodotti attraverso una tecnica estremamente confusa e volti a sottoporre al vaglio della Corte costituzionale questioni afferenti in modo preponderante alla sfera del merito o finanche dell'opportunità politica dei provvedimenti impugnati, e non certo a quella del conflitto tra poteri. In effetti, a ben vedere, la scelta di sottoporre al vaglio della Consulta ricorsi proposti da una pluralità di soggetti contraddistinti da posizioni tra di loro disomogenee sembra avere avuto l'effetto di indebolire, anziché rafforzare, le censure avanzate⁶⁰.

Inoltre, si è osservato che il ricorso governativo alla questione di fiducia, anche sulle materie previste dall'articolo 72 comma 4 Cost., non appare idoneo a comportare automaticamente e *per se* una lesione del diritto del singolo parlamentare di partecipare alla formazione della legge (in particolare presentando emendamenti): vero è che esiste un *favor* del costituente per la facoltà di emendamento, specie sulle materie in esame, ma vero è altresì che tale *favor* non si traduce in condizione *necessaria*⁶¹. In altri termini, secondo la ricostruzione prevalente, ciò che l'articolo 72 comma 4 Cost. impone è una riserva di assemblea, e dunque il divieto di procedimento speciale in commissione ai fini di garantire la massima pubblicità (e partecipazione) della discussione su temi giudicati particolarmente rilevanti dal Costituente, ma non anche un divieto di porre la questione di fiducia.

Altri commentatori hanno al contrario giudicato favorevolmente i ricorsi dichiarati inammissibili con le ordinanze in esame, vuoi per ragioni sostanziali, riferibili a un'asserita manifesta incostituzionalità della normativa elettorale approvata dalle Camere (che avrebbe prodotto una vera e propria menomazione del circuito della rappresentanza, che il conflitto di attribuzioni mirava di fatto a rimuovere)⁶², vuoi per ragioni procedurali, riferibili all'asserito ripetuto abuso della questione di fiducia in materia elettorale (che avrebbe prodotto una lesione delle attribuzioni costituzionali dei parlamentari e, soprattutto, delle minoranze assembleari)⁶³.

In ogni caso, dall'analisi delle ordinanze in questione emergono alcuni profili innovativi che meritano di essere approfonditi.

L'ordinanza n. 277/2017 risulta in primo luogo interessante poiché essa ha ripreso, a distanza di quasi vent'anni, la "clausola di sicurezza" di cui alla già menzionata ordinanza n. 177/1998, affermando espressamente che, pur non sussistendo la legittimazione ex articolo 134 Cost. del senatore ricorrente nel caso di specie, resta "impregiudicata [...] la configurabilità di attribuzioni individuali di potere costituzionale per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a promuovere un conflitto fra poteri". Per la verità è stato argomentato che tale

⁶⁰ Si vedano in questo senso 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*, cit., 36.

⁶¹ Si veda M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, in *Nomos*, n. 3, 2017, 27 ss. Su tale interpretazione dell'articolo 72 comma 4 Cost. si vedano, per tutti: P. Passaglia, *Art. 72*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006; A. A. CERVATI, *Art. 72*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1985. Nel senso di un'interpretazione formale della riserva di cui all'articolo 72 comma 4 Cost. anche la giurisprudenza costituzionale. Cfr. Corte Cost., sentenza n. 391/1995; Corte Cost., sentenza n. 237/2013.

⁶² Si veda P. MADDALENA, *Sovranità popolare e legge elettorale "Rosatellum"*, cit., 4 ss.

⁶³ Si veda G. BUONUOMO, *La zona franca e la legge elettorale: perché il conflitto endorganico chiude il cerchio*, cit., 14 ss.

clausola, a forza di essere ripetuta dalla Consulta senza tuttavia essere mai seguita dalla dichiaratoria di ammissibilità del conflitto, più che una “clausola di sicurezza” rischiava di divenire una vera e propria “clausola di stile”⁶⁴.

Nondimeno, la Corte non afferma (e non affermerà mai, nella sua giurisprudenza) la carenza di legittimazione del singolo parlamentare per via di una sua generale incompetenza a manifestare definitivamente la volontà del potere cui appartiene (e dunque per via della carenza del requisito di cui all’articolo 37 della legge n. 87/1953), bensì per via dell’insussistenza di una lesione delle sue attribuzioni costituzionali nel caso concreto.

L’ordinanza risulta inoltre innovativa nella parte in cui essa, pur dichiarando inammissibile il ricorso, ha riconosciuto che la posizione della questione di fiducia da parte del Governo è in astratto atto idoneo a incidere, comprimendole, sulle “attribuzioni costituzionali dei membri del Parlamento, che rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.)”. La Consulta in questo caso non si è limitata dunque a non escludere la legittimazione attiva del singolo parlamentare, ma ha compiuto un passo in più, riconoscendo un caso specifico in cui la lesione delle attribuzioni del singolo parlamentare potrebbe effettivamente avere luogo, individuandolo nella posizione della questione di fiducia (evidentemente non in sé e per sé, ma piuttosto con riferimento a casi “patologici” dell’utilizzo dello strumento).

Dal canto suo, l’ordinanza n. 280/2017 è di particolare interesse perché per la prima volta la Corte si è trovata ad affrontare la questione della legittimazione dei gruppi parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione, e dunque della possibilità di qualificare gli stessi alla stregua di poteri dello Stato ex articolo 134 Cost. Con l’ordinanza in esame la Corte non ha escluso tale possibilità, e anzi sembra avere aperto la porta per futuri conflitti di attribuzione di questo tipo, affermando che “l’indeterminatezza del profilo soggettivo è aggravata dalla circostanza che la pretesa dei ricorrenti di agire anche a nome dei gruppi parlamentari di cui sono Presidente, l’uno, e Vicepresidente vicario, l’altro, pur essendo più volte ripetuta, non è supportata dalla necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale”. Con ciò la Consulta sembrava lasciare intendere che, laddove tali modalità fossero state correttamente indicate, i gruppi parlamentari non sarebbero stati necessariamente privi di legittimazione attiva.

In ultimo, l’ordinanza n. 181/2018 appare di particolare interesse soprattutto per il passaggio della motivazione in cui la Corte, vagliando il profilo della legittimazione, afferma che “il singolo parlamentare non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell’esecutivo”. Vero è che la portata della statuizione appare in qualche modo “temperata” dalla riproposizione, nel periodo immediatamente successivo, della già menzionata “clausola di sicurezza” che lascia impregiudicata la valutazione sulla legittimazione del singolo parlamentare in altri casi, ma vero è altresì che il tenore letterale dell’affermazione della Consulta sembrava escludere, in modo a dire il vero non facilmente comprensibile, la sussistenza di prerogative costituzionali che tutelino il singolo membro delle Camere con riferimento al Governo.

⁶⁴ Si vedano 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*, cit., 37.

L'apparente contraddizione in cui incorre la Consulta può forse essere chiarita se si considera che l'ordinanza n. 181/2018 riprende (ma, come si avrà modo di sottolineare, non alla lettera), in punto, la motivazione della quasi coeva ordinanza n. 163/2018.

3.3. Il caso della ratifica dei trattati internazionali: la legittimazione “supplente” del singolo parlamentare al conflitto e le attribuzioni costituzionalmente protette del singolo parlamentare nei confronti del Governo

Con l'ordinanza n. 163/2018 la Corte costituzionale si è pronunciata sull'ammissibilità del conflitto di attribuzione sollevato da alcuni membri della Camera dei Deputati (appartenenti alla formazione politica “Possibile”) nei confronti del Governo, in relazione all'omessa presentazione alle Camere del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del “Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana”, firmato a Roma il 2 febbraio 2017 dal Presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica italiana e dal Presidente del Consiglio presidenziale del Governo di riconciliazione nazionale dello Stato di Libia⁶⁵.

I ricorrenti denunciavano la violazione, da parte dell'esecutivo, dell'articolo 80 Cost., che dispone che le Camere autorizzino con legge la ratifica dei “trattati internazionali che sono di natura politica”. La violazione delle attribuzioni del Parlamento si sarebbe verificata a causa della firma dell'accordo in questione “in forma semplificata” e della conseguente omessa presentazione di un progetto di legge di iniziativa governativa che consentisse alle Camere di esprimersi sul contenuto politico del memorandum⁶⁶. La lesione delle attribuzioni del singolo componente della Camera si sarebbe invece determinata con riferimento agli articoli 67 e 72 commi 1 e 4 Cost., e dunque quale lesione delle attribuzioni del singolo parlamentare come rappresentante della Nazione titolare di una specifica funzione nell'ambito dell'iter di approvazione delle leggi. In altri termini, secondo la ricostruzione dei ricorrenti, dal combinato disposto della riserva formale di legge di cui all'articolo 80 Cost. e della riserva di assemblea di cui all'articolo 72 comma 4 Cost. deriverebbe un potere del singolo parlamentare di discutere, emendare e votare i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati.

La Corte ha ritenuto inammissibile il conflitto, argomentando che le attribuzioni che si assumevano violate in ricorso erano, a ben vedere, prerogative prettamente assembleari, come tali spettanti alla sola Camera dei deputati, e non invece al singolo parlamentare.

⁶⁵ Sul caso in esame si vedano: 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; A. LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, cit.

⁶⁶ Non ci si può soffermare in questa sede sull'analisi della fondatezza (o non fondatezza) nel merito della censura sollevata dai ricorrenti. Sulla distinzione tra i trattati di cui all'articolo 80 Cost. e altri accordi non previsti da tale norma, e sulla legittimità del ricorso alla “forma semplificata” con riferimento a questi ultimi, si veda F. GHERA, *Art. 80*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006. Sui poteri dell'esecutivo nella stipula di accordi internazionali si veda M. FRANCHINI, *I poteri del Governo nella conclusione di accordi internazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1980.

La decisione in tal senso della Consulta è stata criticata in dottrina per un eccesso di formalismo, che rischierebbe di ledere la legalità costituzionale in favore delle “zone franche” della giustizia costituzionale (zone franche a cui è indubbiamente riconducibile, come si è detto, il profilo interno dell’attività parlamentare)⁶⁷.

Peraltro, la motivazione della Consulta appare per certi versi insoddisfacente anche sotto altri profili, se si considera che i ricorrenti, ai fini di corroborare la propria legittimazione ex articolo 134 Cost., avevano evidenziato di avere previamente esperito tutti i rimedi a loro disposizione nell’ambito del diritto parlamentare, senza che tuttavia la Camera di appartenenza si fosse determinata ad attivarsi per ripristinare le proprie attribuzioni costituzionali lese. Il ricorso non si basava quindi, nel caso in esame, sulla sola lesione delle prerogative individuali del singolo parlamentare, bensì anche sulla facoltà dello stesso di agire in sede di conflitto tra poteri in funzione “supplente” rispetto all’organo di cui è parte, e dunque laddove la Camera di appartenenza rimanga inerte dinanzi ad una violazione delle sue prerogative⁶⁸.

La Corte non ha affrontato quest’ultima questione, affermando laconicamente che “dalla qualità esclusivamente assembleare delle prerogative dedotte discende altresì l’impossibilità di configurare alcuna concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza”. La situazione in cui vi sia una violazione delle prerogative della Camera che ridondi sull’esercizio della funzione che la Costituzione attribuisce al parlamentare (che è, almeno in via preminente, proprio quella di discutere, emendare e votare le proposte di legge), e con riferimento alla quale la Camera “tollerò” la lesione senza insorgere contro la stessa (così però lasciando priva di tutela anche la funzione dei suoi appartenenti) è dunque destinata a rimanere, secondo il ragionamento della Consulta, senza rimedio nell’ordinamento.

Va infine osservato che, proprio in questo caso, la Corte ha introdotto per la prima volta la formula già menzionata di cui all’ordinanza n. 181/2018, per cui “deve escludersi che il singolo parlamentare sia titolare – nei confronti dell’esecutivo – di attribuzioni individuali costituzionalmente protette”. Va però sottolineato che nel caso in esame la Corte ha fatto precedere tale affermazione dall’inciso “con riferimento alla fattispecie in esame”, con ciò implicando che il singolo parlamentare non è titolare di attribuzioni costituzionalmente protette nei confronti dell’esecutivo limitatamente al caso oggetto di giudizio, e non invece in via generale. In questo senso, sembra che la sopraccitata ordinanza n. 181/2018 abbia citato in modo solo parziale l’ordinanza n. 163/2018, elevando (non è dato sapere se inavvertitamente o meno) la carenza di legittimazione del singolo parlamentare nei confronti dell’esecutivo da principio riferibile al caso specifico a principio generale. Sembrerebbe in ogni caso preferibile, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale successiva (di cui si dirà ai paragrafi seguenti), l’interpretazione

⁶⁷ In questo senso 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*, cit., che sottolinea inoltre come la pronuncia in esame appaia difforme rispetto alla giurisprudenza costituzionale in materia di decreti legge, che ha affermato che la legalità costituzionale può essere invocata anche contro la volontà espressa dalle Camere, negando conseguentemente che la conversione da parte del Parlamento possa eliminare *ex post* i vizi del decreto.

⁶⁸ Nel caso di specie, peraltro, i ricorrenti evidenziavano di non ritenere di agire “in nome e per conto” della Camera di appartenenza, ma di essere nondimeno legittimati alla proposizione del ricorso quale strumento residuale, unico abilitato nell’ordinamento a rimuovere i pregiudizi lamentati.

per cui l'ordinanza n. 181/2018 sarebbe incorsa sostanzialmente in un errore materiale, non intendendo quindi affermare in via assoluta l'inesistenza di attribuzioni costituzionalmente protette del singolo parlamentare nei confronti del Governo.

3.4. Il caso degli statuti dei gruppi parlamentari del MoVimento 5 Stelle: ancora sulla legittimazione attiva “supplente” del singolo parlamentare e legittimazione passiva del gruppo parlamentare

Il caso della dubbia compatibilità costituzionale di alcune clausole degli statuti dei gruppi parlamentari del MoVimento 5 Stelle non ha dato adito (ad oggi), al contrario dei casi sinora esaminati, a pronunce della Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione, ma ha nondimeno suscitato nella dottrina giuspubblicistica nuove riflessioni sulle prospettive evolutive future dell'istituto di cui all'articolo 134 Cost. secondo alinea. È quindi doveroso premettere che non ci si trova ad analizzare, nel presente paragrafo, una pronuncia giurisprudenziale, bensì un'ipotesi dottrinale, ipotesi che tuttavia appare egualmente emblematica delle tensioni a cui l'istituto del conflitto è sottoposto nella fase attuale.

In particolare, oggetto di scrutinio è stata la clausola degli statuti sopraccitati che prevede che, in caso di espulsione o di abbandono volontario del gruppo, il parlamentare fuoriuscito sia obbligato a corrispondere al movimento una penale pari a centomila euro⁶⁹. Tale disposizione ha suscitato dubbi in merito alla sua compatibilità con il divieto di mandato imperativo di cui all'articolo 67 Cost., nella misura in cui essa sembra coartare la libertà del singolo parlamentare nello svolgimento della sua funzione costituzionale di rappresentante della Nazione⁷⁰.

⁶⁹ Così l'articolo 21 dello statuto del gruppo alla Camera dei Deputati: “Il deputato che abbandona il gruppo parlamentare a causa di espulsione ovvero abbandono volontario ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al MoVimento 5 Stelle, entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000,00”. Di tenore identico la disposizione dell'articolo 21 del regolamento del gruppo al Senato.

⁷⁰ Sul tema si veda E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga: la “penale” prevista dallo statuto del MoVimento 5 Stelle alla Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2018. Al tema è stato inoltre dedicato recentemente un numero speciale della rivista *Federalismi*. Si vedano i contributi di: R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del “contratto” di governo e l'art. 67 Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del Parlamentare dissenziente*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; G. L. CONTI, *Sfera pubblica e sfera privata della rappresentanza. La giustiziabilità dell'art. 67, Cost. nella sua attuazione da parte dello statuto di un gruppo parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; G. DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; R. DI MARIA, *Una “clausola vessatoria” in bilico fra la democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; G. GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; P. MARSOCCHI, *Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; S. PRISCO, *Elogio della mediazione. Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato politico nelle democrazie rappresentative. Brevi annotazioni*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; C. SBAILÒ, *Presidenzialismo contro populismo: col mandato imperativo si dissolve la democrazia costituzionale, ma non basta dire “no”*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; F. SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad*

In una nuova situazione di scontro, si è guardato ancora una volta con interesse al conflitto tra poteri quale possibile via per ovviare a un'aporia ordinamentale esasperata dalla difficile congiuntura politica attuale⁷¹.

Il rimedio del conflitto rappresenterebbe peraltro in questo caso, secondo alcuni, la via preferenziale, poiché sussisterebbero sia il requisito dell'interesse ad agire, in virtù del fatto che la "penale" imposta ai parlamentari dissidenti potrebbe influire in concreto sulle modalità con cui essi svolgono il proprio mandato ex articolo 67 Cost., sia il requisito della residualità, tipico dell'istituto, essendo preclusa ogni altra via ai fini di far valere in via preventiva i vizi statutari lamentati (il rimedio successivo del ricorso dinnanzi all'autorità giudiziaria non appare soddisfacente proprio per via dell'idoneità della clausola in esame ad influenzare il parlamentare anche se non ancora applicata in concreto)⁷². L'impercorribilità di vie alternative era confermata, nel caso di specie, dalla netta presa di posizione del Presidente della Camera, che aveva espressamente ritenuto insussistente un proprio potere di controllo sulla conformità a Costituzione degli statuti dei gruppi parlamentari.

In questa prospettiva, riemerge dunque la tesi della legittimazione del singolo parlamentare ex articolo 134 Cost. come "supplente" nel caso di inerzia dell'originario detentore del potere di difesa delle sue prerogative: se non è il Presidente dell'Assemblea ad azionare gli strumenti opportuni per tutelare il libero svolgimento del mandato di un componente della stessa, sarà quest'ultimo a poter insorgere direttamente ai fini di ripristinare la legalità costituzionale violata.

In senso in parte contrario è stato osservato che la strada del conflitto tra poteri risulterebbe estremamente difficile da percorrere sia sotto il profilo soggettivo, alla luce della giurisprudenza costituzionale del tempo, che aveva invariabilmente escluso la riconducibilità dei singoli parlamentari ai poteri dello Stato, che sotto il profilo oggettivo, rientrando gli statuti dei gruppi parlamentari nell'ambito degli *interna corporis acta*, come tali intangibili dalla Consulta: uno spiraglio per il conflitto si intravedeva solo per il caso in cui esso fosse sollevato dall'autorità giudiziaria contro l'intera Camera di appartenenza che avesse in ipotesi dato esecuzione alla clausola statutaria illegittima, ovvero per il caso in cui fosse violato un diritto fondamentale del parlamentare in quanto persona⁷³. In questa prospettiva, si è sostenuto che il fondamento della legittimazione al conflitto di attribuzione del singolo parlamentare avverso il suo gruppo di appartenenza sarebbe da ricercarsi nell'articolo 2 Cost., e dunque nel principio personalista,

un "irrigidimento" dell'art. 49 Cost., in *Federalismi.it*, n. 13, 2018; N. ZANON, *La "Rinascita" dell'articolo 67 della Costituzione e i censori delle parole*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018.

⁷¹ Hanno sostenuto la possibilità di ricorrere al conflitto di attribuzione con riferimento al caso in esame, ad esempio: A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, cit. 3 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga: la "penale" prevista dallo statuto del Movimento 5 Stelle alla Camera*, cit., 486; R. DI MARIA, *Una "clausola vessatoria" in bilico fra la democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*, cit., 7 ss.

⁷² Si veda in tal senso A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, cit., 3 ss. Evidenzia la sussistenza del carattere della residualità anche S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., 20.

⁷³ Si veda R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, cit., 12 ss.

che tutela i diritti del singolo anche nelle formazioni sociali (a cui i gruppi parlamentari sarebbero da ricondurre)⁷⁴.

Infine, altre voci dottrinali hanno indicato nel giudizio in via incidentale la strada da percorrere preferibilmente, sia per ragioni oggettive (il caso avrebbe ad oggetto un mutamento del contenuto dell'articolo 67 Cost. "imposto al di fuori del procedimento di revisione costituzionale") che per le sopraccitate ragioni soggettive (la difficoltà di qualificare singoli parlamentari e gruppi parlamentari quali poteri dello stato ex articolo 134 Cost.)⁷⁵, e dunque per via della dubbia sussistenza della legittimazione al conflitto sia sotto il profilo attivo che sotto quello passivo.

Va inoltre osservato che, anche a voler riconoscere la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione nei termini sopradescritti, si porrebbe comunque il problema per cui unici parlamentari legittimati ad attivarsi in tal senso sarebbero quelli le cui prerogative siano lese in concreto, e dunque quelli appartenenti al gruppo il cui statuto è sospettato di incostituzionalità (o quelli da esso espulsi o fuoriusciti). Ciò non rimuoverebbe pertanto il pregiudizio *ex ante* per il corretto svolgimento delle funzioni di una Camera in cui una parte dei componenti può essere fortemente influenzata da norme statutarie illegittime, posto che essi di norma non sollevano conflitto fino a che non saranno espulsi o fuoriusciti in concreto (e dunque solo *ex post*), salvo voler ipotizzare una sorta di "diritto a un dibattito adeguato" in sede parlamentare, di cui potrebbe farsi difensore ogni singolo membro della Camera interessata⁷⁶.

In definitiva, i possibili accessi alla giustizia costituzionale ex articolo 134 Cost. in tema di statuti dei gruppi parlamentari individuati dalla dottrina sinora richiamata sono, a ben vedere, tre: conflitto tra autorità giudiziaria e Camera che abbia dato seguito alla disposizione statutaria illegittima in autodichia; conflitto tra il singolo parlamentare e il gruppo di appartenenza; conflitto tra il singolo parlamentare appartenente ad altro gruppo e il gruppo che adotti lo statuto viziato.

Va osservato che, in tutti i casi appena menzionati, il conflitto potrebbe essere evitato laddove il Presidente della Camera di appartenenza si determinasse a intervenire ai fini di tutelare le prerogative della Camera stessa, oltre che dei suoi componenti. Posto quindi che nei casi in esame la legittimazione attiva ex articolo 134 Cost. del singolo parlamentare sembra sussistere solo in quanto la presidenza non intervenga rimuovendo il vizio statutario, occorre svolgere due ordini di considerazioni.

Con riferimento alla legittimazione attiva al conflitto del singolo parlamentare, vale quanto già argomentato: essa sembra sussistere, nel caso in cui la violazione delle attribuzioni sia posta in essere da un organo endoparlamentare quale è il gruppo, solo a patto di accettare che essa possa essere legittimazione "supplente", volta a risolvere il caso di inerzia del soggetto titolato in prima battuta a difendere le prerogative parlamentari.

⁷⁴ In questo senso A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del Parlamentare dissenziente*, cit., 18 ss.

⁷⁵ Si veda G. L. CONTI, *Sfera pubblica e sfera privata della rappresentanza. La giustiziabilità dell'art. 67, Cost. nella sua attuazione da parte dello statuto di un gruppo parlamentare*, cit., 14.

⁷⁶ In questo senso A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, cit., 6.

Con riferimento alla legittimazione passiva del gruppo parlamentare, si potrebbe ritenere che, alla luce del ragionamento sinora svolto, il conflitto dovrebbe essere tra membro di una delle Camere e Presidente della stessa, per non avere quest'ultimo agito a difesa delle prerogative parlamentari, e non invece tra singolo parlamentare e gruppo parlamentare che adotti lo statuto costituzionalmente illegittimo. In altre parole, ci si potrebbe chiedere se in casi di questo tipo non sia necessario per il singolo parlamentare sollevare conflitto di attribuzione non già diretto, e dunque contro il potere che pone in essere la lesione delle sue attribuzioni, ma piuttosto mediato, e dunque contro la Camera di appartenenza o il suo Presidente o per non avere esercitato i loro poteri (laddove il conflitto sia endorganico) o per non avere sollevato conflitto (laddove il conflitto si interorganico) a difesa delle prerogative del singolo componente.

Se ricostruita il questi termini, pertanto, la vicenda degli statuti del MoVimento 5 Stelle non sembra risolutiva né con riferimento alla legittimazione ex articolo 134 Cost. del singolo parlamentare, né con riferimento alla legittimazione ex articolo 134 Cost. del gruppo parlamentare.

3.5. Il caso della legge di bilancio 2019 e il riconoscimento del singolo parlamentare quale potere dello Stato

L'ultimo e più recente caso innovativo di conflitto tra poteri, affrontato dalla giurisprudenza costituzionale con l'ordinanza n. 17/2019, ha portato a delle evoluzioni tutt'altro che trascurabili dello stato dell'arte. Il conflitto, nel caso di specie, era sollevato da numerosi senatori di minoranza (anche in quanto minoranza qualificata di un decimo dei componenti del Senato) e dal capogruppo del gruppo parlamentare "Partito democratico" (quale rappresentante del gruppo stesso) nei confronti del Governo, del Presidente della Commissione Bilancio del Senato, della Conferenza dei capigruppo del Senato, oltre che del Presidente e dell'Assemblea del Senato⁷⁷. L'oggetto del conflitto era individuato negli "atti e comportamenti relativi all'approvazione del disegno di legge di bilancio nell'iter costituzionalmente previsto, così come svoltosi presso il Senato della Repubblica". La legge di bilancio per il 2019 era stata infatti approvata dal Senato nella notte tra il 22 e il 23 dicembre 2018 con modalità certamente

⁷⁷ Sull'ordinanza in esame si vedano: V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, n. 1, 2019; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019; S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all'ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, n. 1, 2019; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 febbraio 2019; R. DICKMANN, *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*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consulta online*, n. 1, 2019; G. DI COSIMO, *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento? Una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in *laCostituzione.info*, 10 febbraio 2019; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019; G. BUONUOMO, M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 febbraio 2019.

atipiche, immediatamente ricondotte dalla dottrina a violazioni del giusto procedimento legislativo di gravità senza precedenti⁷⁸.

Tali modalità avevano visto, in particolare, tempi estremamente contingentati (per non dire soppressi) alla luce delle necessità di modificare il testo approvato dalla Camera in considerazione degli esiti del dialogo tra esecutivo e Commissione europea (e di scongiurare l'esercizio provvisorio di bilancio). Proprio ai fini di recepire tali esiti veniva presentato dal Governo un maxiemendamento (il 1.700) la sera del 19 dicembre. Tale emendamento veniva poi sostituito da un nuovo maxiemendamento (il 1.900) in data 22 dicembre, a ridosso dell'inizio della discussione in aula all'esito della posizione della questione di fiducia da parte dell'esecutivo. La Commissione Bilancio si trovava pertanto a dover esaminare il nuovo maxiemendamento, consistente in un unico articolo composto da 654 commi (della lunghezza di circa 270 pagine) in soli 70 minuti (al netto delle sospensioni), con la conseguenza che risultava sostanzialmente impossibile non solo la sua analisi, ma anche la sua mera lettura. I componenti della Commissione si trovavano così a dover discutere un testo che non conoscevano e non potevano conoscere, e per di più venivano informati oralmente da un componente dell'esecutivo che il testo dell'emendamento in discussione non era più attuale, essendo in lavorazione ulteriori modifiche, che parimenti venivano illustrate oralmente senza che fosse reso disponibile un testo scritto o finanche elettronico. Il voto della Commissione avveniva, quindi, in tempi contingentati e su di un testo non nella disponibilità dei suoi componenti che, di fatto, non ne conoscevano il contenuto effettivo se non per quanto riferito oralmente dall'esecutivo. Il Governo poneva poi la questione di fiducia sul maxiemendamento, che veniva approvato dal Senato dopo una discussione di sole sette ore, che verosimilmente non consentiva ai senatori di conoscere effettivamente, anche in questo caso, i contenuti del provvedimento in approvazione (oltre che, evidentemente, di emendarlo).

I ricorrenti lamentavano la lesione delle proprie prerogative costituzionali nell'ambito del procedimento legislativo di cui all'articolo 72 Cost. e la lesione delle proprie prerogative costituzionali relative alle modalità di approvazione della legge di bilancio di cui all'articolo 81 Cost. e all'articolo 97 comma 1 Cost., con particolare riferimento al diritto di discussione, emendamento e voto sulle proposte legislative. Essi ritenevano infatti che, alla luce dell'iter assembleare sopradescritto, l'esercizio delle loro funzioni costituzionalmente garantite fosse stato "conculcato a tal punto da risultare del tutto impedito". Le violazioni apparivano ancor più gravi dal momento che esse erano riferite al procedimento di approvazione della legge di bilancio, legge attraverso la quale si sostanzia sempre più il controllo del Parlamento sull'esecutivo⁷⁹. I

⁷⁸ Sul tema si vedano: S. CURRERI, *In memoriam del giusto procedimento legislativo*, in *laCostituzione.info*, 25 dicembre 2018; A. MORELLI, *L'elettore "buon selvaggio" e il Parlamento esautorato: i mostri della nuova mitologia politica e gli strumenti per fronteggiarli*, in *laCostituzione.info*, 26 dicembre 2018.

⁷⁹ Cfr. Corte Cost., sentenza n. 61/2018. La Corte costituzionale ha definito la legge di bilancio "il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche". Sul tema si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit. Più in generale, sul Parlamento come detentore dei "cordoni della borsa", si vedano: V. ONIDA, *The historical and constitutional foundations of the budgetary system in Italy*, in D. Coombes (a cura di), *The power of the purse: the role of European Parliaments in budgetary decisions*, London, Allen & Unwin, 1976; S. CASSESE, *Special problems of budgetary decision-making in Italy*, in D. Coombes (a cura di), *The power of the purse: the role of European Parliaments in budgetary*

ricorrenti precisavano peraltro di non voler censurare, con il ricorso, il contenuto della legge di bilancio, ma di intendere invece ripristinare la legalità costituzionale, in difesa dell'interesse istituzionale "al pieno rispetto delle regole costituzionali nell'approvazione delle leggi e, in particolare, di quella principale legge che è la legge di bilancio"⁸⁰. Per questo motivo, essi non chiedevano l'annullamento degli atti adottati, bensì sostanzialmente una pronuncia di accertamento dell'avvenuta lesione delle prerogative costituzionali del singolo parlamentare e del gruppo di minoranza che valesse *pro futuro* quale monito per le istituzioni coinvolte⁸¹.

La Consulta, con l'ordinanza in esame, ha in primo luogo escluso che sussistesse la legittimazione della minoranza di un decimo dei componenti del Senato a proporre conflitto di attribuzione, ritenendo che le uniche attribuzioni costituzionali riconosciute a tale minoranza siano la proposizione della mozione di sfiducia nei confronti dell'esecutivo ex articolo 94 comma 5 Cost. e la richiesta di rimessione al *plenum* dell'Assemblea dell'approvazione di un disegno di legge deferito alla commissione in sede deliberante ex articolo 72 comma 3 Cost., attribuzioni pacificamente non lese nel caso di specie⁸².

La Corte ha poi escluso la legittimazione attiva del gruppo parlamentare, ritenendo che tale legittimazione non possa ritenersi sussistente laddove nel ricorso non sia indicato secondo quali modalità il gruppo stesso abbia deliberato di proporre conflitto di attribuzione (elemento necessario secondo quanto indicato dalla sopraccitata ordinanza n. 280/2017)⁸³.

La Corte ha ritenuto invece sussistente, per la prima volta, la legittimazione del singolo parlamentare, ritenendo che questi sia titolare di una sfera di prerogative costituzionali "diverse e distinte" da quelle spettanti alla Camera di cui egli fa parte. Tali prerogative vengono individuate dalla Consulta nella facoltà di "partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo «opinioni» e «voti»" (ex articolo 68 Cost.) nell'esercizio del libero mandato parlamentare (ex articolo 67 Cost.). Esse si sostanziano quindi, nell'ambito del procedimento legislativo, nel potere di iniziativa spettante "a ciascun membro delle Camere" (ex articolo 71 Cost.), "comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea" (ex articolo 72 Cost.). A voler diversamente argomentare, sostiene la Corte, il Parlamento

decisions, cit.

⁸⁰ Sulle particolarità e sulla giustiziabilità dinnanzi alla Corte costituzionale della legge di bilancio si veda R. CHIEPPA, *Partendo dal comunicato della Corte costituzionale sulla inammissibilità del conflitto di attribuzioni sulla legge di bilancio 201*, breve riflessione sulla possibile giustiziabilità avanti alla Corte della stessa legge di bilancio prima sezione, in *Nomos*, n. 1, 2019. Si veda inoltre, recentemente, M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019.

⁸¹ La scelta è stata prudente, e verosimilmente volta a facilitare una eventuale pronuncia di accoglimento, togliendo la Corte dall'imbarazzo di dover dichiarare incostituzionale la legge di bilancio, con probabili gravi ricadute istituzionali ed economiche. Si vedano: R. BIN, *Il conflitto di attribuzioni è la risposta giusta, ma bisogna farlo bene*, in *laCostituzione.info*, 28 dicembre 2018; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, cit., 2; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit., 14 ss.

⁸² Su questo aspetto del ricorso introduttivo si veda M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019.

⁸³ Evidenza tuttavia S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, cit., 4, che tali modalità si evincevano chiaramente dagli atti allegati al ricorso, e che peraltro la determinazione in tal senso del gruppo si sarebbe potuta evincere pacificamente dall'adesione al ricorso stesso di più della metà dei componenti della compagine. Critico in punto, con argomenti di simile tenore, anche A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, cit., 3.

si ridurrebbe a organo di mera ratifica delle decisioni prese al suo esterno. La Consulta, in definitiva, riconosce al singolo parlamentare specifiche attribuzioni costituzionali proprie (nell'ambito del procedimento legislativo) che si traducono nella formula del "diritto di parola, di proposta e di voto", che gli spettano in quanto rappresentante della Nazione e che non possono essere rimosse o modificate dalla Camera di appartenenza, con ciò potendo egli essere ricondotto alla nozione di "potere dello Stato" di cui all'articolo 134 Cost., così come specificato dall'articolo 37 della legge n. 87/1953.

La Corte ha tuttavia escluso la sussistenza del requisito oggettivo del conflitto, appoggiandosi alla propria giurisprudenza passata che aveva già affermato che le violazioni del procedimento legislativo riconducibili in ultima analisi a violazioni di regolamento assembleare ricadono nella sfera di intangibilità (per la giustizia costituzionale) degli *interna corporis acta*, potendo la Consulta interessarsi solo e soltanto di violazioni talmente gravi da investire le prerogative espressamente riconosciute al singolo parlamentare direttamente dalla lettera della Costituzione⁸⁴. Ad avviso della Corte, pertanto, la lesione rilevante in sede di conflitto di attribuzione non è quella derivante da un vizio "qualsiasi" del procedimento legislativo, bensì solo e soltanto quella da cui discenda "una sostanziale negazione o un'evidente menomazione" delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare così come sopra individuate.

Nel caso di specie, secondo la Corte, tale *quantum* minimo di lesività non è stato raggiunto, e ciò nonostante essa premetta di accedere ad una interpretazione sostanziale, e non meramente formale, della centralità del Parlamento nell'ambito dell'iter legislativo (e dunque della riserva di assemblea di cui all'articolo 72 Cost.), specialmente con riferimento a leggi della massima rilevanza come quella di bilancio, che impone che i parlamentari di minoranza e maggioranza possano collaborare "*cognita causa*" alla formazione del testo dei provvedimenti adottati.

Più precisamente, la Consulta ha ritenuto che la sussistenza del profilo oggettivo del conflitto tra poteri potesse essere esclusa sulla scorta di tre considerazioni⁸⁵: in primo luogo, quella dei maxiemendamenti (anche sulle leggi di bilancio) è una prassi parlamentare ormai consolidata che non può dirsi in sé automaticamente contraria alla Costituzione⁸⁶; in secondo luogo, le modifiche introdotte con il maxiemendamento erano il frutto dell'interlocuzione con le istituzioni europee, che aveva imposto una rideterminazione dei saldi della manovra in una fase avanzata dell'iter parlamentare, e in ogni caso recepivano altresì alcuni risultati del dibattito sino ad allora svoltosi nelle Camere; infine, il nuovo regolamento del Senato (articolo 161) consente che la Commissione Bilancio sia convocata ai soli fini di esprimere il proprio parere sui profili finanziari del testo, e che il Governo precisi il contenuto del testo stesso per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale e per adeguarlo alle condizioni indicate nel parere della Commissione.

⁸⁴ Cfr. Corte Cost., ordinanza n. 149/2016, di cui si è detto al paragrafo 3.1.

⁸⁵ Parla di tre "attenuanti" A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019, 3.

⁸⁶ Sulla prassi dei maxiemendamenti si veda, per tutti, 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*, Roma, Luiss University Press, 2007.

È la concomitanza dei fattori appena menzionati a indurre la Consulta a ritenere che, nonostante vi sia stata una indubbia compressione delle attribuzioni costituzionali dei singoli parlamentari, non abbia avuto luogo un abuso del procedimento legislativo tale da determinare una violazione manifesta di dette attribuzioni. La Corte conclude peraltro la motivazione in diritto dell'ordinanza con una sorta di monito alle istituzioni coinvolte, affermando che "in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti".

L'ordinanza in commento risulta di estremo interesse per molteplici motivi.

In primo luogo, essa ha per la prima volta riconosciuto la sussistenza del requisito soggettivo in un conflitto tra poteri sollevato dal singolo parlamentare. In tal senso la Corte ha infine recepito le sollecitazioni dottrinali, affermando espressamente quanto in precedenza solo suggerito (o "lasciato impregiudicato") dalle proprie pronunce. La Consulta sembra, più precisamente, avere ricondotto il singolo parlamentare nel novero di quei soggetti che, pur non rivestendo una posizione apicale nell'ambito del potere di appartenenza, sono legittimati al conflitto ex articolo 134 Cost. in virtù del fatto che nessun altro organo all'interno del medesimo potere (neppure quello "apicale") è abilitato a intervenire rimuovendo o provocando la rimozione degli atti da essi posti in essere nell'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali.

Tale ricostruzione è stata criticata poiché il singolo parlamentare, al contrario (ad esempio) delle commissioni di inchiesta, non sarebbe abilitato in virtù delle proprie attribuzioni a impegnare l'intera Camera di appartenenza⁸⁷. E in effetti, a ben vedere, sembra dubbio che si possa parlare di "non rimovibilità" o "non modificabilità" in senso stretto dell'atto del singolo parlamentare, nell'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali, da parte dell'Assemblea, se si considera che gli emendamenti possono essere accorpati, respinti o dichiarati inammissibili, e che similmente il voto espresso può ben essere superato dal voto in senso contrario della maggioranza.

L'ordinanza in esame ha inoltre riconosciuto, implicitamente ma in modo che pare piuttosto evidente, la legittimazione passiva del Governo nel conflitto sollevato dal singolo parlamentare. In questo senso, essa sembra avere superato il precedente pronunciamento con cui era stato negato che il singolo parlamentare godesse di attribuzioni costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo, così corroborando la tesi (esposta ai paragrafi precedenti) circa la natura sostanzialmente accidentale di quel passaggio dell'ordinanza n. 181/2018. E del resto la dottrina aveva già rinvenuto nell'articolo 72 Cost. il limite alle "intemperanze governative", e più precisamente il limite alle ingerenze del governo nel meccanismo parlamentare⁸⁸. Nel caso di specie, infatti, la responsabilità delle violazioni era certamente (se non altro prevalentemente) governativa: il Presidente del Senato e il Presidente della Commissione Bilancio, posti

⁸⁷ Si veda A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, cit., 5. In senso parzialmente contrario R. DICKMANN, *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*, cit., 21 ss., per cui è possibile distinguere tra attribuzioni del singolo parlamentare nel procedimento legislativo e attribuzioni nel processo legislativo. Su quest'ultimo profilo si veda anche R. BORRELLO, *Il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare: riflessioni sparse sulla cornice teorica di un istituto dai contorni ancora sfumati, in attesa del deposito dell'ordinanza della Corte*, in *Nomos*, n. 1, 2019, 7 ss.

⁸⁸ Secondo l'espressione usata da M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, cit., 1111.

di fronte alla reiterata modifica “fuori tempo massimo” del testo in approvazione da parte dell’esecutivo, e nella prospettiva di recepire gli esiti della trattativa con l’Unione europea in tempo utile a scongiurare l’esercizio provvisorio, avevano infatti sostanzialmente le mani legate.

Interessante inoltre notare come la Consulta abbia di fatto riconosciuto, seppur con un *obiter dictum*, la legittimazione attiva in astratto ex articolo 134 Cost. di una minoranza qualificata di un decimo dei componenti di una delle Camere, affermando espressamente che tali minoranze sono titolari delle attribuzioni costituzionali di cui agli articoli 94 comma 5 Cost. e 72 comma 3 Cost. La carenza di legittimazione viene infatti affermata perché nel caso concreto non vi è stata menomazione (neppure denunciata dai ricorrenti) di tali attribuzioni, e non invece per carenza di legittimazione in assoluto del soggetto interessato.

In punto, l’ordinanza è stata criticata perché essa non avrebbe considerato che vi sarebbe “identità di ambiti” tra mozione di sfiducia e questione di fiducia, e che dunque il riconoscimento di attribuzioni costituzionali alla minoranza qualificata nel primo ambito comporterebbe necessariamente il riconoscimento delle medesime attribuzioni nel secondo⁸⁹. Per la verità, l’argomento della Consulta sembra però essere non già che le minoranze qualificate godono di attribuzioni nell’ambito della mozione di sfiducia ma non in quello della questione di fiducia, bensì che l’*unica* attribuzione costituzionale della minoranza qualificata ex articolo 94 comma 5 Cost. sia la *presentazione* della mozione di sfiducia e il successivo voto sulla stessa, e in questa prospettiva non sembra possibile rinvenire un’attribuzione “speculare” della minoranza nel diverso ambito della questione di fiducia posta dall’esecutivo.

Cionondimeno, la pronuncia in esame apre certamente la strada, per il futuro, alla proposizione di conflitti di attribuzione se non altro da parte delle minoranze qualificate di cui agli articoli 94 e 72 Cost. in casi (indubbiamente patologici, ma che pur potrebbero verificarsi) di menomazione delle loro attribuzioni espressamente riconosciute in Costituzione. Si pensi ad esempio al caso dell’omessa o ritardata calendarizzazione (e conseguentemente del voto) della mozione di sfiducia di cui all’articolo 94 comma 5 Cost.

Similmente, la legittimazione attiva ex articolo 134 Cost. del gruppo parlamentare non è stata esclusa dalla Corte in termini assoluti, bensì per via di questioni meramente procedurali (l’omessa indicazione della modalità con cui si era formata la determinazione del gruppo a proporre ricorso per conflitto tra poteri). Peraltro, la pronuncia in esame è sospettabile, in punto, di un uso strumentale del requisito formale in esame, atteso che esso non è stato invece ritenuto necessario dalla Corte, in altri casi, per il conflitto sollevato da organi collegiali⁹⁰. Secondo detta lettura la Consulta avrebbe colto l’occasione per “decidere di non decidere” in punto.

⁸⁹ Si veda A. MANZELLA, *L’opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019, 4.

⁹⁰ Si veda A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, cit., 3, che porta gli esempi del Consiglio Superiore della Magistratura e del comitato promotore del referendum. Critico sul passaggio in esame anche S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all’ordinanza n. 17/2019*, cit., 1.

Con riferimento a questi due soggetti (gruppi e minoranze qualificate), comunque, la strada del conflitto di attribuzione resta aperta, e potrà essere esplorata eventualmente, se sussisteranno i necessari presupposti, nell'ambito di futuri ricorsi⁹¹.

Con riferimento invece alla ritenuta carenza del requisito oggettivo del conflitto, la dottrina ha osservato che la Corte (che pure aveva ammesso in passato la sindacabilità dei regolamenti parlamentari in sede di conflitto di attribuzione⁹²) ha finito per arroccarsi, ancora una volta, sul "dogma" dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*, "derubricando" le violazioni costituzionali denunciate dai ricorrenti a mere violazioni di regolamento assembleare⁹³. Dette letture ritengono pertanto che la pronuncia in esame si ponga in sostanziale continuità con la già richiamata giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto che la mera violazione di regolamento non possa dare adito a una menomazione delle attribuzioni del singolo parlamentare, menomazione che dovrebbe invece investire il nucleo di tali attribuzioni così come individuabile alla luce del disposto della Costituzione, senza ricorrere al "parametro intermedio" dei regolamenti parlamentari.

Se è certamente vero che la motivazione dell'ordinanza presenta elementi di continuità con la giurisprudenza costituzionale sugli *interna corporis acta*, va però evidenziato che la Consulta sembra avere questa volta riconosciuto l'avvenuta lesione delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare, e che la declaratoria di inammissibilità appare conseguenza non tanto (o non solo) dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, quanto piuttosto di una sorta di bilanciamento⁹⁴ tra l'entità della lesione delle attribuzioni costituzionali del parlamentare e altri interessi generali costituzionalmente rilevanti tutt'altro che secondari, e segnatamente la necessità di garantire sia il rispetto delle tempistiche per l'approvazione della legge di bilancio che il conformarsi di quest'ultima alle prescrizioni risultanti dalla trattativa con le istituzioni europee. In caso di mancata approvazione della legge di bilancio entro la fine dell'anno sarebbe stato infatti necessario ricorrere all'esercizio provvisorio, con conseguenze verosimilmente gravi per l'economia nazionale⁹⁵. In questa prospettiva, la Corte ha ritenuto

⁹¹ Dà una lettura possibilista sul punto anche V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, cit., 9. In senso analogo si vedano: N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit., 9; M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, in *Nomos*, n. 1, 2019, 2 ss.

⁹² Il riferimento è a Corte Cost., sentenza n. 120/2014. Su tale pronuncia si vedano: A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta online*, 2014; T. F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 luglio 2014; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Osservatorio costituzionale*, ottobre 2014; R. IBRIDO, *"In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014.

⁹³ Si vedano: V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, cit., 10; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, cit., 2 ss.

⁹⁴ Pongono l'accento su questo aspetto anche: F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, cit., 5 ss.; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, cit., 74.

⁹⁵ Sul tema si veda M. CAVINO, *L'avvocato del popolo e il curatore fallimentare della Repubblica*, in *laCostituzione.info*, 25 dicembre 2018.

che la lesione delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare fosse proporzionata con riferimento al quadro desumibile dagli “elementi procedimentali 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”⁹⁶.

La Corte, con la sua motivazione, sembra avere applicato un test molto simile a quello del “margine di apprezzamento” utilizzato di norma dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nei confronti degli Stati, con cui essa verifica se abbia avuto luogo la compressione di un diritto riconosciuto dalla Convenzione, per poi vagliare se la compressione fosse necessaria per il raggiungimento di uno dei fini previsti dalla Convenzione stessa, oltre che proporzionata, nel qual caso essa può essere ricondotta al margine di discrezionalità riconosciuto allo Stato e sottratto al sindacato della Corte EDU. La Consulta infatti, dopo avere accertato la sussistenza di una compressione delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare, ha ritenuto che detta compressione perseguisse un fine legittimo (l’approvazione della legge di bilancio in una situazione “emergenziale” dovuta alla necessità di recepire gli esiti del dialogo con le istituzioni europee), e che pertanto essa rientrasse nel margine di apprezzamento spettante alle Camere nell’applicazione dei regolamenti parlamentari.

In altre parole, a prescindere dalla lettera della motivazione dell’ordinanza (che in punto non appare del tutto chiara) non sembra tanto che la Corte abbia ritenuto insussistente una “evidente menomazione” o una “sostanziale negazione” delle prerogative del singolo parlamentare, quanto che essa abbia ritenuto tale menomazione (o negazione) proporzionata e non irragionevole se rapportata ai diversi interessi generali costituzionalmente rilevanti in gioco, in una prospettiva che pertanto più che rappresentare un giudizio sul conflitto tra poteri in senso stretto sembra lambire un giudizio di ponderazione politica. Ciò a maggior ragione se si considera che, a prescindere dal fatto che i ricorrenti non avevano richiesto l’annullamento della legge di bilancio, una pronuncia di accoglimento del ricorso per conflitto tra poteri avrebbe quasi certamente aperto la strada a una successiva declaratoria di incostituzionalità della medesima legge per via incidentale⁹⁷.

Non sembra quindi peregrino tracciare, in questa prospettiva, un parallelo tra il *self restraint* della Corte EDU (attraverso la dottrina del margine di apprezzamento) su casi particolarmente “sensibili” per le identità (culturali e giuridiche) degli Stati membri⁹⁸, e il *self restraint* della Consulta (che fa peraltro espressamente riferimento in motivazione al “margine di apprezzamento” del Parlamento) sulle dispute tra organi politici⁹⁹. Il rischio è però quello che si

⁹⁶ Osserva 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*, n. 1, 2019, 4, che “l’anomala contrazione” dei diritti del parlamentare “deve trovare una convincente base di giustificazione nella tutela di interessi generali fissati nella stessa Costituzione, secondo un fondamentale criterio di ragionevolezza/proporzionalità”.

⁹⁷ Si veda E. ROSSI, *L’ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell’annullamento della legge di bilancio*, cit., 2 ss.

⁹⁸ Sul tema si veda S. MANCINI, *La supervisione europea presa sul serio: La controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2009.

⁹⁹ Evidenzia l’attenzione della Corte costituzionale in questo senso N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit., 11. L’approccio

giunga, anche nel nostro ordinamento, a un utilizzo sostanzialmente politico della dottrina del margine di apprezzamento, ben noto alla Corte EDU, ai fini di “decidere di non decidere” su casi particolarmente problematici e divisivi, sulla scorta di argomenti non già di legittimità, bensì di opportunità¹⁰⁰. Si tratta di una strada che sembra indubbiamente pericolosa nella misura in cui, se portata alle sue estreme conseguenze, apre la porta a sostanziali deroghe alla legalità costituzionale fondate su ragioni di necessità contingente.

In ogni caso, non si può che concordare con la dottrina che ha sottolineato come l'utilizzo del criterio del *quantum* della lesione inflitta alle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare in sede di vaglio dell'ammissibilità di ricorso finisca, in ultima analisi, per sovrapporsi all'esame del ricorso nel merito¹⁰¹. In questa prospettiva, soluzione preferibile sarebbe stata allora quella in cui la Consulta avesse dichiarato ammissibile il ricorso per poi argomentare più diffusamente, in sede di merito, circa i motivi per cui essa riteneva che la “soglia di tollerabilità” della compressione delle prerogative parlamentari non fosse stata superata nel caso di specie.

Peraltro, anche il passaggio della motivazione in cui la Corte sembra rinvenire una “circostanza attenuante” delle violazioni rilevate nel fatto che quella del maxiemendamento e della questione di fiducia è una prassi parlamentare consolidata non appare pienamente soddisfacente. È vero infatti che in passato si è già ricorso a tali espedienti anche con riferimento alla legge di bilancio, ma è vero altresì che, in quelle occasioni, il maxiemendamento e la questione di fiducia andavano a “blindare” l'equilibrio emerso all'esito della discussione in Commissione Bilancio, discussione che nel caso di specie invece non aveva avuto luogo¹⁰².

Parimenti, è stato condivisibilmente osservato che l'ulteriore “attenuante” riferibile al nuovo regolamento del Senato appare debole, se appena si considera che la *ratio* dell'articolo 161 di detto regolamento è quella di consentire che il Governo si adegui ai rilievi della Commissione Bilancio, e non viceversa¹⁰³.

Infine, anche il monito con cui la Consulta chiude la pronuncia in esame non appare soddisfacente, e non sembra garantire, come si cercherà di argomentare più diffusamente ai paragrafi successivi, che simili o più gravi violazioni delle attribuzioni costituzionali lese nel caso di specie abbiano a ripetersi in futuro. È stato osservato, in senso critico, che detto monito sembra ricordare, di fatto, le formule assolutorie delle confessioni: passi per questa volta, ma

“minimalista” della Corte è stato peraltro giudicato favorevolmente, anche sul caso in esame, da parte della dottrina. Si veda S. CASSESE, *La scelta della Consulta sui diritti del Parlamento*, in *Il Corriere della Sera*, 12 gennaio 2019.

¹⁰⁰ Sottolinea la natura sostanzialmente politica della decisione della Corte nel caso di specie A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, cit., 72.

¹⁰¹ Si vedano: G. DI COSIMO, *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento? Una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, cit.; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, cit.; V. ONIDA, *Fiducia sulla legge di bilancio, doppio monito della Consulta*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 febbraio 2019.

¹⁰² Si veda S. CURRERI, *Forza della maggioranza e tutela delle minoranze*, in *laCostituzione.info*, 29 dicembre 2018.

¹⁰³ Parla di “palese e perversa eterogenesi dei fini”, in punto, S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, cit., 8.

non si ripeta¹⁰⁴. Peraltro, non è dato rinvenire nel monito così come effettivamente formulato in motivazione quella severità e durezza che erano invece lasciate presagire dal comunicato stampa diramato a seguito della pronuncia¹⁰⁵.

La conseguenza è che, verosimilmente, ancora una volta le condizioni alle quali il singolo parlamentare possa dirsi legittimato al conflitto tra poteri ex articolo 134 Cost. sono destinate ad essere determinate caso per caso (e in senso essenzialmente molto restrittivo) dalla Corte. Ne risulta pertanto fortemente ridimensionata, per non dire in effetti negata, l'effettiva portata innovativa dell'ordinanza.

4. Criticità dello stato dell'arte e prospettive evolutive future del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Alla luce della giurisprudenza costituzionale e del dibattito dottrinale analizzati ai paragrafi precedenti, è possibile apprezzare come nonostante siano venuti meno, nell'ambito dell'evoluzione giurisprudenziale dell'ultima decade, molti dei motivi che avevano indotto la dottrina a proporre il riconoscimento di soggetti ulteriori (appartenenti al sistema politico) quali titolari del potere di sollevare conflitto di attribuzione, le istanze che sostengono un'interpretazione estensiva della nozione di "poteri dello Stato" di cui all'articolo 134 Cost. sembrino tutt'altro che sopite. Il ridimensionamento della "zona d'ombra" del sindacato della Corte costituzionale non sembra quindi avere frenato la tendenza a utilizzare il conflitto di attribuzione quale "valvola di sfogo" della conflittualità politica e via di accesso residuale e di ultima istanza alla giustizia costituzionale.

Si pensi al caso della legislazione elettorale, la cui immunità dal giudizio di costituzionalità in via incidentale era stata da tempo indicata quale argomento a favore della legittimazione attiva ex articolo 134 Cost. dei partiti politici¹⁰⁶. Nonostante la Corte costituzionale sia intervenuta (peraltro con pronuncia di accoglimento parziale) sulla normativa elettorale vigente con le sentenze n. 1/2014 (sulla legge n. 270/2015) e n. 35/2017 (sulla legge n. 52 del 6 maggio 2015, cosiddetto "Italicum")¹⁰⁷, i ricorsi per conflitto di attribuzione volti a sindacare il merito della normativa elettorale non hanno accennato a fermarsi.

¹⁰⁴ Si veda A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, cit., 71. Critico in senso analogo anche S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, cit., 9.

¹⁰⁵ Il comunicato stampa parlava infatti, al contrario dell'ordinanza, di leggi future che potrebbero non superare il vaglio di costituzionalità in caso di analoghe modalità decisionali. Parla di un monito "decisamente più sfumato nei toni" V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, cit., 14.

¹⁰⁶ Si vedano: S. CURRERI, *Non varcate quella soglia! (prime considerazioni sull'ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, cit., 1; M. MEZZANOTTE, *Partiti politici e legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, cit., 4 ss.

¹⁰⁷ Si vedano: L. TRUCCO, *Sistemi elettorali: cambiare tutto per cambiare cosa? L'"Italicum" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014: note a prima lettura*, in A. Morelli (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, Giuffrè, 2015; S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014.

L'escalation dei toni del dibattito e del contenzioso sulle leggi elettorali, con la tendenza a veicolare obiezioni di merito per il tramite di eccezioni di costituzionalità, anche attraverso un utilizzo più o meno innovativo di strumenti come il conflitto di attribuzione ex articolo 134 Cost., è stata criticata anche duramente dalla dottrina, che ha definito il fenomeno come “benaltrismo costituzionale”¹⁰⁸ o “corsa all'impazzata verso la contestazione dei meccanismi elettorali”¹⁰⁹. In questo senso, si potrebbe dire che l'“ipercinetismo” del legislatore¹¹⁰ su materie per loro natura divisive e tradizionalmente sottratte al sindacato della Corte costituzionale abbia generato un (direttamente) proporzionale “ipercinetismo” nella ricerca di nuove strade per sollecitare quello che in ultima analisi non è altro che un giudizio di costituzionalità sulle scelte politiche insistenti su tali materie.

Questa prospettiva induce a leggere le proposte evolutive di conflitto di attribuzione analizzate ai paragrafi precedenti come (ulteriore) elemento rivelatore della crisi (sia sotto il profilo del funzionamento¹¹¹ che, conseguentemente, sotto quello della legittimazione) dell'istituzione parlamentare. Trattasi di iniziative in un certo senso “*extra ordinem*” sintomatiche di una sofferenza diffusa e strutturale del Parlamento che non riesce a trovare un adeguato sbocco nei canali istituzionali previsti dall'ordinamento costituzionale nello stato dell'arte giurisprudenziale. In questa prospettiva i nuovi casi di conflitto di attribuzione devono essere letti in parallelo rispetto al “progressivo svuotamento del procedimento legislativo così come voluto dal Costituente”¹¹².

La crisi del Parlamento genera inoltre una crisi del ruolo della Corte costituzionale quale “stabilizzatore” del conflitto istituzionale nell'ordinamento. Quando il livello di conflittualità tra poteri raggiunge livelli così elevati da portare alla delegittimazione dell'intero circuito della democrazia rappresentativa, diviene infatti impossibile per la Consulta continuare a svolgere una funzione di “normalizzazione” senza perdere almeno parte della propria autorevolezza di garante *super partes*, specie se il potere soccombente contesta la terzietà del giudicante, come è spesso accaduto a partire dagli anni della “Seconda Repubblica”.

In questa prospettiva occorre interrogarsi sul ruolo del conflitto di attribuzione tra poteri (così come disegnato dalla giurisprudenza costituzionale più recente) in una crisi siffatta, oltre che su quali ulteriori evoluzioni di tale strumento potrebbero essere sollecitate dal perdurare delle criticità che caratterizzano la congiuntura attuale. In altri termini, occorre chiedersi se un ulteriore sforzo interpretativo che ampli la portata del conflitto di attribuzione tra poteri possa, se non risolvere, quantomeno alleviare la grave crisi della democrazia rappresentativa oggi in atto.

¹⁰⁸ La definizione è di S. CECCANTI, *Legge elettorale: i rischi di “benaltrismo costituzionale” nei ricorsi*, cit., 17.

¹⁰⁹ La definizione è di A. D'ANDREA, *La Corte frena la corsa all'impazzata dei ricorsi contro le leggi elettorali*, in *LaCostituzione.info*, 22 dicembre 2017.

¹¹⁰ Il termine è utilizzato da F. LANCHESTER, *L'ipercinetismo e la giurisdizione*, in *Nomos*, n. 3, 2017, 2, con riferimento specifico alla materia elettorale.

¹¹¹ Sul tema si veda A. D'ANDREA, *Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllore al Parlamento controllato*, in M. Cavino, L. Conte (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017.

¹¹² Così M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, cit., 1108.

4.1. Il conflitto di attribuzione del singolo parlamentare

Come si è avuto modo di esporre, il principale approdo della giurisprudenza costituzionale che ha vagliato i casi innovativi di conflitto tra poteri negli anni recenti è stato il riconoscimento della legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione.

La dottrina si era da tempo interrogata sul tema, alla luce dell'apertura, seppur implicita, della Consulta con le sopraccitate ordinanze negli anni della "Seconda Repubblica", rinvenendo alcuni margini per un'interpretazione estensiva dell'articolo 134 Cost. in questo senso, se non altro in alcuni casi specifici¹¹³. In particolare, in seguito alla sentenza n. 379/1996, ci si era chiesti se tale fondamento fosse da ricercare in "diritti speciali" del membro del Parlamento, diversi e ulteriori rispetto a quelli riconosciuti dalla Costituzione a ciascun individuo (come la lettera di detta sentenza sembra indicare) ovvero nelle attribuzioni costituzionali del parlamentare, e dunque nel suo statuto costituzionale posto a garanzia della funzione svolta (e dunque ipotizzando che la Consulta, nella sentenza n. 379/1996, abbia utilizzato il termine "diritti" in senso sostanzialmente atecnico)¹¹⁴.

Nello stato dell'arte attuale, dovendosi tendenzialmente escludere alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale la legittimazione del singolo parlamentare in sede di conflitto di attribuzione con riferimento alle immunità (salva la timida apertura dell'ordinanza n. 101/2000), l'analisi si è concentrata sulla possibilità di riconoscere invece tale legittimazione con riferimento alle prerogative del parlamentare nell'ambito del procedimento legislativo¹¹⁵.

Se il dibattito sulla natura dei "diritti" del singolo parlamentare rimane aperto, è da ritenersi invece ormai acclarata la sua legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione, a seguito dell'ordinanza n. 17/2019. Un'importante conseguenza della pronuncia in esame che non può essere sottovalutata è, infatti, quella di rendere apparentemente non più sostenibile la tesi per cui la carenza di legittimazione del singolo parlamentare al conflitto ex articolo 134 Cost. discenderebbe dal fatto che sia le prerogative del parlamentare di cui all'articolo 68 Cost. che le prerogative di cui all'articolo 67 Cost. sarebbero previste dalla Costituzione (e dunque compatibili con il principio di eguaglianza ex articolo 3 Cost.) solo e soltanto in quanto parte della

¹¹³ Si veda sul tema A. BARBERA, *Apertura del dibattito sul "caso Previti"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2001. In senso contrario le tesi che riconducono le prerogative costituzionali del parlamentare a strumenti per la garanzia di indipendenza del Parlamento, e rinvergono dunque l'organo legittimato a farle valere esclusivamente nella Camera di appartenenza. Si veda A. PACE, *Postilla. Gli atti riconducibili alla funzione parlamentare restano tali, anche se inammissibili*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2003, 3890 ss.

¹¹⁴ Per un'approfondita ricostruzione del dibattito sul punto si veda C. P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 8 ss. e la bibliografia ivi richiamata. Sulle problematiche sottese alla "frammentazione" della funzione parlamentare si vedano: G. RIVOSCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, CEDAM, 2003, 91 ss.; G. BRUNELLI, *Sull'impossibilità di "frammentare" la funzione parlamentare*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, cit., 45 ss.

¹¹⁵ Si vedano sul tema, per tutti: N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1991, 312 ss.; A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 2004, 268 ss.

Camera politica, e non invece come quote di potere personale, e che pertanto esse solo di riflesso investirebbero la posizione individuale dell'appartenente a una delle Camere¹¹⁶.

L'appiglio per una diversa soluzione ermeneutica rispetto ai conflitti che avevano visto opposti singoli parlamentari e autorità giudiziaria è stato del resto rintracciato in primo luogo nel tenore letterale dell'articolo 67 Cost., che fa riferimento a "ogni membro del Parlamento", e non invece all'organo parlamentare nel suo complesso o ai "membri del Parlamento" (come fanno invece gli articoli 68 e 69 Cost.)¹¹⁷. In secondo luogo, si è detto che l'articolo 67 Cost. configurerebbe il ruolo del parlamentare "in positivo", mentre l'articolo 68 Cost. si limiterebbe a definire le garanzie dell'organo parlamentare nel suo complesso¹¹⁸.

I casi innovativi (e problematici) di conflitti di attribuzione che si ponevano durante la cosiddetta "Seconda Repubblica", e che si fondavano sull'articolo 68 Cost., avevano a oggetto prevalentemente contrasti tra soggetti endoparlamentari e poteri esterni a quello legislativo (e segnatamente l'autorità giudiziaria), al punto che si rilevava in dottrina la problematicità della sovrapposizione tra l'indipendenza e l'autonomia funzionale del singolo parlamentare e l'indipendenza e l'autonomia funzionale delle Camere¹¹⁹.

I casi innovativi di conflitti di attribuzione che caratterizzano la fase attuale, e che si fondano sull'articolo 67 Cost., si verificano invece tra soggetti endoparlamentari e il Parlamento stesso (*rectius*, la Camera di appartenenza), con la conseguenza che viene meno il problema della "sovrapposizione" tra funzioni e prerogative del parlamentare e funzioni e prerogative della Camera di appartenenza¹²⁰, atteso che è proprio quest'ultima che viene imputata di avere leso le attribuzioni costituzionali del suo componente. Se infatti non appariva infondato negare la legittimazione del singolo parlamentare sulla scorta dell'argomento per cui è la Camera di appartenenza a dovere tutelare l'esercizio della funzione dei suoi membri, parimenti non appare infondato affermare tale legittimazione laddove sia la Camera di appartenenza stessa a porre in essere atti lesivi dell'esercizio di tale funzione (ovvero laddove, in presenza di atti lesivi posti in essere da altro potere, essa resti inerte e non provveda alla difesa delle prerogative del parlamentare).

I nuovi casi di conflitto di attribuzione in esame sono quindi uno dei sintomi più evidenti di quel cattivo stato di salute del Parlamento nella fase attuale delle dinamiche interne alla

¹¹⁶ Su tale lettura teleologica delle immunità del parlamentare si vedano, per tutti: V. E. ORLANDO, *Immunità parlamentare e organi sovrani*, (1933), ora in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, Giuffrè, 1954; V. ONIDA, *Autorizzazione a procedere e principio di uguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971. Sulle immunità parlamentari si veda M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in G. Maniaci (a cura di), *Eguaglianza, ragionevolezza e logica giuridica*, Milano, Giuffrè, 2006, 271 ss.

¹¹⁷ Si veda D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in AA. VV., *Il Parlamento: atti del XV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Padova, CEDAM, 2001, 70 ss.

¹¹⁸ Si veda sul tema G. SERGES, *Notazioni minime a margine del conflitto tra parlamentari e Camera*, cit., 34. La distinzione tra le due tipologie di prerogative è stata in ultimo criticata da A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, cit., 5.

¹¹⁹ Si vedano: C. P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 20; A. MANNINO, *Insindacabilità e potestà regolamentare delle Camere*, cit., 71.

¹²⁰ Sul tema si veda A. MORRONE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 121 ss.

forma di governo cui si è accennato, e in particolare delle distorsioni del procedimento legislativo che sono andate affermandosi con intensità sempre maggiore sino agli anni recenti¹²¹. Le occasioni di contrasto tra parlamentare e Parlamento sono cresciute in modo direttamente proporzionale rispetto all'indebolimento del sistema partitico, e dunque allo sgretolarsi del sistema di regole, prassi e convenzioni che hanno a lungo retto la vita assembleare, e che non lasciavano margini particolarmente ampi per il singolo in presenza di gruppi parlamentari forti, strutturati e organizzati¹²². In altri termini, i partiti politici, animati da una profonda crisi che la dottrina ha sottolineato ormai da tempo¹²³, sembrano avere perso la loro potenzialità di catalizzatori non soltanto con riferimento al profilo esterno alle istituzioni (e dunque nei confronti della società e dell'elettorato) ma anche con riferimento al profilo interno alle istituzioni (e dunque nei confronti dei membri del Parlamento).

Similmente, hanno contribuito al fenomeno l'evanescenza dei rapporti tra maggioranza e opposizione e, soprattutto, l'abbandono della prassi istituzionale di attribuire la presidenza di una delle due Camere alle opposizioni¹²⁴. La ricerca di forme di tutela ulteriore delle prerogative del singolo parlamentare è infatti anche la conseguenza della percezione (reale o no) di un Presidente di Assemblea meno "arbitro" e meno neutrale di un tempo, e come tale meno idoneo a garantire le minoranze parlamentari¹²⁵.

In questa prospettiva, il disallineamento emerso nei casi recenti tra le posizioni del singolo parlamentare e quelle della Camera di appartenenza ha portato all'emersione di forme di conflitto sino ad oggi solo ipotizzate. Tale emersione è stata condivisibilmente attribuita a un progressivo assottigliarsi dei margini di mediazione tra le forze politiche, che ha portato alla proposizione di ricorsi aventi a oggetto persino quegli *interna corporis acta* che la stessa classe politica aveva gelosamente custodito da ogni possibile ingerenza di poteri esterni¹²⁶.

Con l'intensificarsi dello scontro politico sono infatti venuti a mancare i presupposti di quella mediazione non solo sui contenuti, ma anche sulle forme della legislazione, che avevano storicamente indotto la Corte costituzionale ad auto-relegarsi a un ruolo marginale in

¹²¹ Hanno parlato in questo senso di procedure parlamentari "sotto stress" N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, Bologna, Il Mulino, 2016.

¹²² Così M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, cit., 26.

¹²³ Sul tema si vedano, per tutti: F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit.; R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi ... voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015; M. LUCIANI, *Partiti e Stato: una crisi comune?*, in *LoStatopresente*, 23 gennaio 2017; G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, Napoli, Jovene, 2009; M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della "forma" partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, Cacucci, 2017; E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 ottobre 2017; G. VECCHIO, *Crisi dei partiti e crisi del pluralismo*, in *Nomos*, n. 3, 2017.

¹²⁴ Si veda M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, cit., 26.

¹²⁵ Sul tema si veda S. L. MORSIANI, *Riflessioni minime sull'imparzialità del Presidente d'Assemblea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2009.

¹²⁶ Si veda S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del "giusto procedimento legislativo": tanto tuonò che piovve?*, cit., 371.

materia¹²⁷. Basti pensare all'avvento della stagione delle riforme istituzionali "a colpi di maggioranza" e al venir meno della consolidata prassi per cui si riteneva che le riforme di questo tipo (come ad esempio quelle costituzionali ovvero quelle in materia elettorale) non potessero essere l'espressione della maggioranza parlamentare *pro tempore*, e perciò imponessero una qualche misura di coinvolgimento delle opposizioni¹²⁸. Si è in questo senso riespanso il ruolo della Consulta, che se un tempo si era astenuta dal giudicare leggi approvate con un ampio coinvolgimento delle maggioranze e delle opposizioni, ha ora ridotto la "zona d'ombra" del proprio sindacato di pari passo con l'assottigliarsi delle maggioranze che modificano le "regole del gioco".

È certamente vero che il riconoscimento della legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti della Camera di appartenenza o dell'esecutivo consentirebbe la risoluzione di alcuni dei casi problematici esaminati, e si pensi a quello dell'abuso degli istituti del maxiemendamento e della questione di fiducia, a quello del regolamento del gruppo parlamentare sospettato di incostituzionalità, o ancora a quello della mancata presentazione alle Camere della legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale. Nondimeno, permangono nello stato dell'arte alcune criticità irrisolte che inducono a dubitare del fatto che sia quella della legittimazione ex articolo 134 Cost. del singolo parlamentare la strada preferibile da percorrere.

Del resto, anche alla luce della sopraccitata ordinanza n. 17/2019, il dibattito sul ricorso per conflitto di attribuzione del singolo parlamentare è ben lungi dall'essersi risolto, essendosi invece semplicemente spostato dal piano dell'*an* a quello del *quantum* e del *quomodo*¹²⁹. Sotto questo ultimo profilo risulta difficile immaginare quali future violazioni, più gravi di quelle che hanno caratterizzato l'approvazione della legge di bilancio nel dicembre 2018, potrebbero mai raggiungere la massa critica necessaria per una pronuncia di ammissibilità da parte della Consulta: sono in effetti poche, a ben vedere, le violazioni immaginabili più gravi del fare votare i parlamentari "a scatola chiusa", su di un testo che essi non conoscono e non hanno fisicamente modo di conoscere. Del resto, la dottrina è stata pressoché unanime nel denunciare, sin da subito e con toni anche particolarmente duri, la gravità senza precedenti delle violazioni e forzature dell'iter legislativo nel caso di specie¹³⁰.

¹²⁷ Si veda M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, cit., 1109.

¹²⁸ Sul tema si vedano: C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2015; P. CARETTI, (a cura di), *La Costituzione repubblicana: da "casa comune" a scelta di parte?*, Torino, Giappichelli, 2006; G. SCACCIA, *Revisione di maggioranza e "qualità" della Costituzione*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, n. 1, 2002.

¹²⁹ In questo senso si veda anche V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, cit., 13.

¹³⁰ Ha parlato di Parlamento "mortificato" e "tradito" V. ONIDA, *Quel voto ha "tradito" il ruolo del Parlamento*, in *Il Corriere della Sera*, 4 gennaio 2019. Ha parlato di "Parlamento sotto sequestro" A. LUCARELLI, intervistato da A. Di Matteo, *Violata la Costituzione. Sostengo il ricorso del PD contro un atto tirannico*, in *La Stampa*, 28 dicembre 2018. Ha parlato di "sovranità delle Camere violentata dal Governo" e di "mostro giuridico" U. DE SIERVO, intervistato da L. Milella, *Votata senza regole la manovra è un mostro giuridico ricorrono i cittadini alla Consulta*, in *La Repubblica*, 24 dicembre 2018. Ha parlato di "legislativo mortificato" G. DI COSIMO, *Come si può deliberare senza cono-*

Appare quindi per molti versi sorprendente che la Consulta non abbia rilevato l'eccezionale gravità (anche sotto il piano simbolico della definitiva esautorazione dell'istituzione parlamentare) di un Parlamento che approva una legge senza conoscerne il contenuto, senza sapere cosa si stia di fatto approvando¹³¹, per giunta con la posizione della questione di fiducia da parte dell'esecutivo, che ha di fatto trasformato il dibattito parlamentare in un "monologo" della maggioranza¹³².

Si rammenti che, nel caso di specie, la discussione parlamentare non è stata semplicemente compressa o contingentata, ma è stata a tutti gli effetti soppressa¹³³. Lo *step* successivo in un'ideale scala di gravità delle violazioni possibili delle attribuzioni dei membri delle Camere sembra essere quello in cui al Parlamento venga precluso di votare *tout court*, ma anche in questo caso, a ben vedere, si potrebbe obiettare che il votare ciò che non si conosce e non si può conoscere non è molto diverso dal non votare affatto.

La Corte ha pertanto ammesso la legittimazione del singolo parlamentare ex articolo 134 Cost., ma ha al contempo posto una tale rete di *caveat* e di prerequisiti da far sospettare che tale legittimazione, riconosciuta in astratto, non potrà mai essere ritenuta sussistente in concreto, salvo casi di vera e propria rottura dell'ordine democratico costituito (in cui si dovrebbero però affrontare ben altri problemi rispetto alla lesione delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare). Per questo motivo in dottrina si è parlato finanche di una pronuncia "acrobatica" che "appare una tipica rappresentazione del teatro dell'assurdo"¹³⁴, ovvero di riconoscimento del singolo parlamentare quale potere dello Stato soltanto "in astratto" ma non "in concreto"¹³⁵.

Oltre alle criticità specifiche relative alla motivazione dell'ordinanza n. 17/2019, sul piano generale resta fermo il fatto che la strada della legittimazione al conflitto di attribuzione del singolo parlamentare imboccata dalla Consulta risulta problematica per un duplice ordine di motivi, uno formale e uno sostanziale. Sotto il profilo formale rimane indubbiamente difficile, nonostante lo sforzo ermeneutico della Corte e di parte della dottrina, ricondurre il singolo parlamentare alla nozione di "potere dello Stato" recepita dalla lettera dell'articolo 37 della legge n. 87/1953, non essendo egli abilitato (quantomeno in senso stretto) a impegnare definitivamente la volontà dell'organo cui appartiene, che ne può sempre rimuovere o modificare

scere?", in *laCostituzione.info*, 25 dicembre 2018. Ha parlato di "aberrazione costituzionale" C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, in *laCostituzione.info*, 27 dicembre 2018.

¹³¹ Si veda A. MORELLI, *L'elettore "buon selvaggio" e il Parlamento esautorato: i mostri della nuova mitologia politica e gli strumenti per fronteggiarli*, cit.

¹³² Così R. DICKMANN, *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*, cit., 25.

¹³³ Si veda C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, cit.

¹³⁴ Così A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, cit., 2.

¹³⁵ Così A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, cit., 71.

gli atti¹³⁶. Sotto il profilo sostanziale, invece, un'opzione ermeneutica siffatta rischia di condurre a una visione atomistica dell'organo parlamentare, fondata sull'individualismo e non invece sui necessari momenti di sintesi che si impongono in una democrazia pluralista, con conseguente "polverizzazione" di una rappresentanza politica già in crisi¹³⁷.

In questa prospettiva, vale forse la pena di tornare a valutare le possibili alternative scartare dalla Consulta con l'ordinanza n. 17/2019, ai fini di verificare se esse consentano di fornire una migliore risposta alle problematiche attuali.

4.2. Il conflitto di attribuzione da parte delle minoranze (o dell'opposizione?)

Una possibile soluzione alternativa potrebbe essere quella del riconoscimento delle minoranze parlamentari quali soggetto legittimato a sollevare conflitto di attribuzione. La tesi che nega la possibilità generalizzata (e dunque non solo limitata a casi specifici) per le minoranze di adire alla Corte costituzionale ex articolo 134 Cost. poggia sull'assenza, nel nostro ordinamento, secondo il dato letterale, di attribuzioni costituzionali espressamente riconosciute dalla Costituzione¹³⁸. Ciononostante, parte della dottrina, allo stato minoritaria, ha comunque sostenuto in varie fasi la legittimazione ex articolo 134 Cost. delle minoranze (o delle opposizioni) parlamentari, quale correttivo in un certo senso obbligato della forma di governo alla luce della svolta in senso maggioritario del sistema elettorale e in senso bipolare del sistema partitico¹³⁹.

L'ordinanza n. 17/2019 non sembra avere spostato i termini del dibattito, poiché essa affronta esclusivamente il tema della legittimazione della minoranza qualificata del decimo dei componenti di una delle due Camere, che è con tutta evidenza molto diverso da quello della legittimazione delle minoranze *tout court*. La dicotomia che viene in rilievo è in questi casi quella maggioranza-minoranza, e non invece quella maggioranza-opposizione. La minoranza qualificata di un decimo dei componenti di una Camera è minoranza in senso quantitativo, ma non necessariamente anche in senso qualitativo, e infatti le relative prerogative possono essere esercitate indistintamente da un decimo dei parlamentari appartenenti all'opposizione così come alla maggioranza¹⁴⁰.

¹³⁶ Si veda A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, cit., 5.

¹³⁷ Si vedano in questo senso: A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, cit., 4; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit., 8; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, cit., 9.

¹³⁸ Si veda in tal senso M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, cit., 7.

¹³⁹ Si vedano sul tema: G. RIVISECCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del "Premier question time"? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2004, 830 ss.; C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, cit.; G. DI COSIMO, *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento? Una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, cit.; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, cit.

¹⁴⁰ In punto si veda M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, cit., 3.

Tuttavia, anche a voler in ipotesi immaginare una legittimazione generale delle minoranze assembleari ricavabile dagli articoli 72 e 94 Cost., ovvero *a contrario* dalla nozione costituzionale di maggioranza, il concetto di minoranza non deve essere confuso con quello di opposizione. Quello di minoranza (se inteso in senso non solo quantitativo, ma anche qualitativo) è infatti un concetto che comprende tutti i parlamentari che non siano maggioranza (e dunque esterni al rapporto fiduciario con l'esecutivo), mentre il concetto di opposizione fa piuttosto riferimento all'alternatività del programma politico rispetto a quello della maggioranza¹⁴¹. Un parlamentare che fa parte della minoranza non fa pertanto automaticamente parte dell'opposizione. E del resto, se il dibattito circa la possibilità di riconoscere la legittimazione al conflitto di attribuzione in capo alle minoranze, se non altro in alcuni casi specifici, è aperto ormai da tempo¹⁴², più difficile è sostenere la legittimazione dell'opposizione, in assenza di un (pur minimo) riferimento costituzionale espresso.

Una legittimazione in sede di conflitto di attribuzione dell'opposizione appariva una via certamente percorribile (previo riconoscimento di uno statuto delle opposizioni¹⁴³) nella fase politica che ha caratterizzato la cosiddetta "Seconda Repubblica", per via della svolta in senso bipolare (e, poi, bipartitico) del sistema politico-elettorale. L'alternanza al Governo e le leggi elettorali volte a garantire la stabilità degli esecutivi con correttivi maggioritari più o meno accentuati imponevano infatti una serie di contrappesi che accentuassero il ruolo di contropotere dell'opposizione, tra cui poteva ben rientrare, in astratto, il conflitto di attribuzioni, specie in presenza di prerogative di quest'ultima specificamente individuate da un suo statuto.

Nella fase attuale, tuttavia, una soluzione di questo tipo appare estremamente difficile, se si considera che il sistema elettorale è tornato ad essere prevalentemente proporzionale e che il sistema partitico sembra essersi assestato su di un assetto tripolare. In un quadro siffatto, diviene estremamente difficile immaginare uno statuto dell'opposizione ovvero una legittimazione ex articolo 134 Cost. della stessa: diviene infatti complicato individuare chi rappresenta l'opposizione (dovendosi piuttosto parlare di "opposizioni") e, conseguentemente, le modalità con cui questa potrebbe determinarsi a sollevare il conflitto o esercitare le proprie prerogative¹⁴⁴.

Non bisogna poi dimenticare che la riforma Renzi-Boschi, respinta dall'elettorato con il referendum del dicembre 2016, introduceva espressamente in Costituzione, all'articolo 64, lo statuto delle opposizioni (demandandone la disciplina al regolamento della Camera), circostanza che avrebbe consentito, ad avviso della dottrina, la giustiziabilità delle attribuzioni delle

¹⁴¹ Si veda A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXI, Roma, Treccani, 1990.

¹⁴² Si vedano sul tema, *ex multis*: G. RIVISECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, cit., 115 ss.; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, cit.; 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*, Torino, Giappichelli, 2000, 197 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, cit.; 259 ss.; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, Giuffrè, 1992, 275 ss.; A. LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, cit., 7 ss.

¹⁴³ Sulla necessità di uno statuto delle opposizioni ai fini del riconoscimento della legittimazione di queste ultime ex articolo 134 Cost. si veda M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, cit.

¹⁴⁴ Sul tema sia consentito il rinvio a G. CAVAGGION, *Quali prospettive per lo statuto delle opposizioni? Riflessioni a partire dall'esperienza degli ordinamenti regionali*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017.

opposizioni dinnanzi alla Consulta¹⁴⁵. Se si accetta, come pare opportuno, che la legittimazione delle opposizioni ex articolo 134 Cost. non possa prescindere da un riconoscimento formale, per quanto minimo, delle loro prerogative in Costituzione, tali circostanze non sono prive di conseguenze. Appare infatti difficilmente percorribile, a così breve distanza dall'esito negativo della consultazione referendaria, la strada della riproposizione dei contenuti (anche se singolarmente considerati) della riforma costituzionale respinta dall'elettorato¹⁴⁶.

Per questi motivi sostanziali, oltre che per l'assenza di un attaglio certo nella lettera della Costituzione, sembra corretto circoscrivere l'attenzione, come fatto in concreto da dottrina e giurisprudenza recenti, sulla legittimazione generale al conflitto delle minoranze assembleari più che su quella dell'opposizione.

Del resto, l'accesso generalizzato delle minoranze parlamentari al conflitto di attribuzione tra poteri potrebbe comportare numerosi benefici, tra cui anche possibili effetti di efficientamento dell'attività assembleare e di recupero della centralità del Parlamento, se gli esecutivi, alla luce della disponibilità per le minoranze di rimedi di questo tipo, saranno giocoforza maggiormente inclini a rispettare le regole costituzionali così come specificate dal diritto parlamentare.

La soluzione in esame consentirebbe inoltre di risolvere il problema, emerso nella giurisprudenza costituzionale recente, del caso dell'inerzia della Camera di appartenenza (nel caso di violazione delle prerogative dell'Assemblea e non di quelle del singolo). Trattasi di un beneficio che andrebbe attentamente considerato, in quanto il caso di inerzia della Camera di appartenenza a fronte di lesioni delle attribuzioni parlamentari da parte del Governo sembra destinato ad assumere rilievo sempre maggiore per il futuro. In un sistema in cui si sta progressivamente saldando il rapporto maggioranza-esecutivo, con parlamentari-esecutori della volontà partitica e di scelte prese al di fuori del normale circuito della democrazia rappresentativa¹⁴⁷, e in cui per giunta la presidenza delle Assemblee è prevalentemente appannaggio delle maggioranze¹⁴⁸, il rischio è infatti che le Camere non sollevino mai conflitto nei confronti dell'esecutivo. È proprio in un contesto di questo tipo che assume rilievo assolutamente pre-

¹⁴⁵ Sul tema si veda G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, 4.

¹⁴⁶ Si veda M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, cit., 3.

¹⁴⁷ Sul tema si vedano: F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, n. speciale 1, 2017, 16 ss.; A. PAPA, *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità di rapporti*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, Giappichelli, 2006; C. PINELLI, *Il M5S e il rifiuto della rappresentanza politica*, in *Il Mulino*, 2 febbraio 2018; G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del MoVimento 5 Stelle*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2017; V. PAZÉ, *Crisi della rappresentanza e mandato imperativo*, in *Teoria politica*, n. 4, 2014; E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017.

¹⁴⁸ Specie nel corso della "Seconda Repubblica". La regola ha conosciuto non trascurabili eccezioni nelle ultime due legislature, in particolare per via dell'incertezza in merito alla effettiva composizione della maggioranza di governo al momento dell'elezione dei Presidenti delle Camere.

minente l'«esigenza di porre le norme costituzionali dirette a garantire le prerogative parlamentari e il controllo parlamentare sul Governo al riparo dagli smottamenti provocati dalla solidarietà politica tra il Governo e la «sua» maggioranza politica»¹⁴⁹.

Il dibattito sulla legittimazione delle minoranze in sede di conflitto di attribuzione può quindi dirsi espressione di una necessità, avvertita ormai da tempo alla luce delle prassi istituzionali e delle dinamiche politiche sempre più patologiche delle ultime decadi, di approntare idonei ed efficaci strumenti di tutela per le minoranze assembleari, in un'epoca, come quella attuale, in cui la separazione tra poteri è anche (e forse soprattutto) quella tra maggioranza e minoranze, più che quella tra esecutivo e legislativo¹⁵⁰.

La soluzione della legittimazione ex articolo 134 Cost. delle minoranze parlamentari avrebbe inoltre il pregio di essere maggiormente armonica rispetto all'evoluzione del parlamentarismo moderno, se confrontata con quella della legittimazione del singolo parlamentare percorsa in concreto dalla Consulta, che appare criticabile, come si è accennato, nella misura in cui sembra aderire ad una visione atomistica della dinamica parlamentare e della rappresentanza tipica delle forme di Stato liberale e come tale ormai superata¹⁵¹.

Va comunque osservato che il riconoscimento di una legittimazione al conflitto dell'opposizione presenterebbe altresì il rischio concreto di produrre, nella fase attuale, un ulteriore rallentamento di un parlamentarismo già in crisi, specie nel caso in cui si dovesse affermare un utilizzo strumentale del ricorso ex articolo 134 Cost., volto a sollecitare una sorta di controllo incidentale di costituzionalità preventivo, in prospettiva acceleratoria rispetto al normale iter di accesso alla giustizia costituzionale (come sembrano indicare i casi trattati ai paragrafi precedenti, specie in materia elettorale). Il rischio è quello di una Corte costituzionale «quotidianamente trascinata dalle minoranze a scendere, in più occasioni e per più vie, nel concreto dell'agone politico»¹⁵².

Anche in questo caso, peraltro, l'introduzione di alcune forme di ricorso diretto alla giustizia costituzionale da parte delle minoranze parlamentari era stata proposta con la riforma costituzionale Renzi-Boschi¹⁵³, respinta dal corpo elettorale con il referendum del dicembre 2016, con la conseguenza che il riconoscimento della legittimazione generalizzata ex articolo

¹⁴⁹ Così 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*, cit.

¹⁵⁰ Si vedano: S. CURRERI, *Forza della maggioranza e tutela delle minoranze*, cit.; A. SPADARO, *La giustizia costituzionale italiana: da originario "limite" a moderno "strumento" della democrazia (pluralista). Cinque proposte*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 7, 1995. In senso critico si veda tuttavia M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, cit., 2 ss., che riconduce tale ricostruzione all'ambito politologico più che a quello strettamente giuspubblicistico.

¹⁵¹ Si veda A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, cit., 4. In senso analogo N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit., 8, che ritiene tale visione «ottocentesca».

¹⁵² Così A. CIANCIO, *Il controllo preventivo di legittimità sulle leggi elettorali ed il prevedibile impatto sul sistema italiano di giustizia costituzionale*, in *Federalismi.it.*, n. 1, 2016, 23. Il rischio in esame era inoltre prospettato da G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, cit.

¹⁵³ Sul tema si vedano: A. CIANCIO, *Il controllo preventivo di legittimità sulle leggi elettorali ed il prevedibile impatto sul sistema italiano di giustizia costituzionale*, in *Federalismi.it.*, n. 1, 2016, 18 ss.; F. DAL CANTO, *Qualche osservazione sulla proposta di introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali*, in *Consulta online*, n. 2, 2015.

134 Cost. delle minoranze rischierebbe di reintrodurre surrettiziamente un elemento innovativo che però è già stato oggetto del giudizio negativo dei cittadini¹⁵⁴.

Tutto ciò posto, e a prescindere dalle criticità (e potenzialità) evidenziate sul piano sostanziale, resta il fatto che, sul piano formale, nonostante la legittimazione ex articolo 134 Cost. delle minoranze, al contrario di quella delle opposizioni, presenti un qualche attaglio nella lettera della Costituzione, appare difficilmente superabile per via ermeneutica l'obiezione per cui tale attaglio non sarebbe, per i motivi di cui in premessa, sufficientemente saldo per fondare un'interpretazione evolutiva tale da aprire la porta, in assenza di una revisione costituzionale, al riconoscimento generalizzato delle minoranze (in senso qualitativo oltre che quantitativo) come potere dello Stato.

4.3. Il conflitto di attribuzione da parte di gruppi parlamentari

In un contesto siffatto, una ulteriore possibile soluzione alternativa è rappresentata dal riconoscimento della legittimazione in sede di conflitto tra poteri dei gruppi parlamentari. Trattasi peraltro di ipotesi originariamente scartata dalla dottrina, che riteneva i gruppi sostanzialmente riconducibili ad articolazioni interne dell'organo assembleare¹⁵⁵, salvo alcune caute aperture¹⁵⁶.

Tuttavia, l'ipotesi della legittimazione dei gruppi parlamentari a essere parte nel conflitto di attribuzione ex articolo 134 Cost. si è fatta recentemente di nuovo strada in dottrina, alla luce in particolare di casi (come quello sopraccitato degli statuti dei gruppi parlamentari del MoVimento 5 Stelle) in cui è proprio il gruppo a porre in essere atti lesivi delle prerogative costituzionali del singolo parlamentare ad esso appartenente.

In particolare, si è sostenuto che il fondamento della legittimazione del gruppo sarebbe rinvenibile nell'articolo 72 comma 3 Cost., che espressamente menziona i gruppi laddove afferma che “[il regolamento può] stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari”¹⁵⁷. Come si è visto, tuttavia, la mera menzione di un soggetto in Costituzione non è ritenuta sufficiente dalla Corte costituzionale ai fini di riconoscerne la qualità di “potere dello Stato”. Diversamente argomentando, bisognerebbe riconoscere la legittimazione, ad esempio, delle commissioni parlamentari permanenti ovvero dei singoli Ministri. Ciò a maggior ragione se si considera che l'articolo 72 comma 3 Cost. menziona i gruppi parlamentari (a onor del vero, quasi dandoli “per scontati”) nell'ambito della previsione di una disciplina del procedimento in commissione che è meramente facoltizzata, e non invece obbligatoria.

¹⁵⁴ In questo senso si veda anche M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, cit., 3.

¹⁵⁵ Si vedano sul tema: A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, cit., 275 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V ed., Torino, Giappichelli, 2014, 294 ss.

¹⁵⁶ Si vedano in questo senso: R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., 140 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 241.

¹⁵⁷ In questo senso A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, cit., 5.

Il fondamento della legittimazione dei gruppi parlamentari ex articolo 134 Cost. deve allora essere preferibilmente ricercata nel loro legame qualificato con i partiti politici di cui all'articolo 49 Cost.

In questa prospettiva, la circostanza per cui, come si è detto, la Corte si sia espressa negativamente in merito alla legittimazione dei partiti politici a sollevare conflitto di attribuzioni, non sembra necessariamente escludere la legittimazione dei gruppi parlamentari. Se si accetta infatti la premessa, condivisa dalla dottrina maggioritaria e corroborata dalla giurisprudenza costituzionale, per cui i gruppi parlamentari sono la "proiezione istituzionale" (nell'istituzione parlamentare) dei partiti politici¹⁵⁸, si potrebbe forse riconoscere ai primi quella legittimazione attiva che la giurisprudenza costituzionale seguita a negare ai secondi¹⁵⁹. Questo perché, se la tesi per cui i partiti politici sarebbero privi, nel nostro ordinamento, di "attribuzioni di carattere costituzionale" può forse essere sostenuta ancora oggi¹⁶⁰, essa non appare automaticamente estendibile ai gruppi parlamentari, che sono invece titolari di espresse attribuzioni nell'ambito delle attività dell'Assemblea nel diritto vivente consolidato, oltre che nella lettera del diritto parlamentare, al punto che sembra impossibile immaginare una declinazione del nostro parlamentarismo che faccia a meno dei gruppi senza che ciò comporti un mutamento della forma di governo¹⁶¹.

In altri termini, se i partiti politici sono il raccordo tra società (cittadini elettori) e istituzioni, i gruppi parlamentari sono il raccordo tra partiti e istituzioni: i partiti politici sono il collettore delle istanze provenienti dalla società civile nell'ambito della competizione elettorale¹⁶², mentre i gruppi parlamentari hanno il compito di "tradurre" tali istanze nell'ambito del complesso sistema di rapporti tra istituzioni costituzionali, da ciò derivando la loro qualificazione come poteri dello Stato.

¹⁵⁸ Si vedano in questo senso: G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1969; P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1998; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 323 ss.; R. BIN, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009, 253; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2004, 153; S. CURRERI, *Partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari*, in R. D'Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 332 ss. In senso sostanzialmente analogo la giurisprudenza costituzionale. Cfr. Corte Cost., sentenza n. 49/1998, che definisce i gruppi parlamentari "riflesso istituzionale del pluralismo politico". Conformi: Corte Cost., sentenza n. 298/2004, Corte Cost., sentenza n. 193/2005, Corte Cost., sentenza n. 174/2009.

¹⁵⁹ In questo senso anche A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del Parlamentare dissenziente*, cit., 20.

¹⁶⁰ Va tuttavia sottolineato che la situazione potrebbe cambiare nel caso di un'attuazione "forte" dell'articolo 49 Cost. attraverso legge ordinaria. Sul tema si veda F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit. 100 ss. Si veda inoltre G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 373 ss.

¹⁶¹ In questo senso si vedano anche: S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all'ordinanza n. 17/2019*, cit., 1; R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., 143. Si consideri inoltre che è proprio nell'ambito del diritto parlamentare che il nostro ordinamento si avvicina maggiormente alle caratteristiche delle cosiddette "convenzioni costituzionali" che caratterizzano invece gli ordinamenti di *common law* (e basti pensare al noto caso della questione di fiducia). Si vedano sul tema: G. MARSHALL, *Constitutional conventions: the rules and forms of political accountability*, Oxford, Oxford University Press, 1987; M. MIDIRI, *Prassi e consuetudine nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto società*, n. 4, 2007; A. SIMONCINI, *Alcune considerazioni su consuetudini e convenzioni costituzionali come parametro del giudizio della Corte*, in G. Pitruzzella, F. Teresi, G. Verde (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, Giappichelli, 2000. Sulla consuetudine costituzionale si veda G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, UTET, 1970.

¹⁶² Si veda G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, cit.

In questa prospettiva, i gruppi parlamentari svolgono al contempo attività pubblica (parlamentare) e attività privata (di raccordo con la società civile)¹⁶³, e costituiscono l'“interfaccia istituzionale” dei partiti politici. E del resto, è stato osservato che è precisamente attraverso i gruppi parlamentari che il Presidente della Repubblica si rapporta con i partiti ai fini di conoscere gli orientamenti, ed è sempre attraverso i gruppi parlamentari che i partiti politici “partecipano alla formazione degli organi parlamentari e decidono dei programmi di lavoro delle commissioni e dell’aula”¹⁶⁴. Non appare dunque irragionevole, date queste premesse, sostenere che sia attraverso i gruppi parlamentari che i partiti politici debbano sollevare conflitto di attribuzione.

Del resto, le stesse tesi dottrinali che hanno sostenuto la legittimazione dei partiti politici a proporre conflitto di attribuzione hanno spesso rinvenuto tale legittimazione proprio nello stretto legame che intercorre tra partiti e i gruppi parlamentari, che fa sì che essi operino non solo nella società, ma anche nelle istituzioni: secondo tali tesi se i gruppi parlamentari sono espressione dell’organizzazione interna dei partiti, e se i gruppi parlamentari godono di attribuzioni costituzionali quali quelle inerenti alle funzioni legislativa, di indirizzo politico e di controllo, allora i partiti politici sono, per il tramite dei gruppi parlamentari, poteri dello Stato ex articolo 134 Cost.¹⁶⁵.

Il riconoscimento dei gruppi parlamentari quali poteri dello Stato consentirebbe in questa prospettiva di superare, di fatto, il dibattito sulla legittimazione dei partiti politici ex articolo 134 Cost.

Resterebbe così sprovvista di tutela la sola posizione del partito che non riesca a costituirsi in gruppo parlamentare ovvero che non ottenga seggi. Con riferimento al primo caso, la soluzione può forse essere rinvenuta nel riconoscimento della legittimazione del singolo parlamentare come “residuale” rispetto a quella dei gruppi. Con riferimento al secondo caso, ai fini di riconoscere la legittimazione del partito occorrerebbe accedere alla tesi che riconosce ai partiti politici una sfera di attribuzioni costituzionalmente riservata e protetta ex articolo 49 Cost. non solo nelle istituzioni, ma anche nella competizione elettorale, secondo la quale essi sono il principale (se non l’unico) strumento atto a garantire la partecipazione politica dei cittadini e il pluralismo nel circuito della democrazia rappresentativa¹⁶⁶. Trattasi tuttavia di strada

¹⁶³ Sulla natura pubblica e privata dei gruppi parlamentari si vedano: G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in AA. VV., *Studi per Lorenzo Campagna*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1980; G. ALPA, *Note sulla riforma dello statuto giuridico dei partiti politici*, in *Politica del diritto*, n. 1, 1993; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008. In senso conforme la giurisprudenza di legittimità in materia. Cfr.: Cass. Civ., Sez. Unite, ordinanza n. 3335 del 19 febbraio 2004; Cass. Civ., Sez. Unite, sentenza n. 27863 del 24 novembre 2008; Cass. Civ., Sez. Unite, sentenza n. 27396 del 29 dicembre 2014; Cass. Civ., Sez. lavoro, sentenza n. 92 del 4 gennaio 2018.

¹⁶⁴ Si veda R. BIN, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, cit., 253 ss.

¹⁶⁵ Si veda A. MANNINO, *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale*, cit., che rinviene il collegamento tra partiti politici e gruppi parlamentari nelle norme elettorali che esentano i partiti costituiti in gruppo parlamentare dalla raccolta delle firme necessarie per partecipare alla competizione elettorale, oltre che nelle norme di regolamento assembleare che esentano dai requisiti di numero minimo i gruppi che rappresentino un partito organizzato nel Paese. In senso analogo si veda anche M. C. CARBONE, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018, 17 ss.

¹⁶⁶ Si veda S. CURRERI, *Non varcate quella soglia! (prime considerazioni sull’ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l’inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, cit., 3.

che appare, allo stato, impercorribile, in quanto esclusa con sicurezza dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina maggioritaria¹⁶⁷.

Sembra restare peraltro valida nella fase attuale l'obiezione storica (che forse aveva perso momento nella fase del bipolarismo muscolare) per cui tutti i partiti, anche di minoranza, secondo il principio di maggioranza partecipano alla determinazione dell'indirizzo politico, e per cui sembrerebbe quindi mancare l'alterità dei partiti di minoranza rispetto allo Stato-persona¹⁶⁸. L'allargamento della legittimazione ex articolo 134 Cost. a corpi dello Stato-comunità appare infatti possibile solo quando essi svolgano una funzione oppositiva, antagonista rispetto a quella dello Stato-apparato, e dunque costituiscano a tutti gli effetti dei contropoteri¹⁶⁹.

Sul piano sostanziale, il riconoscimento dei gruppi parlamentari quale potere dello Stato ex articolo 134 Cost. consentirebbe di ovviare ad alcune delle maggiori criticità che presentano le soluzioni della legittimazione del singolo parlamentare ovvero delle minoranze assembleari.

In primo luogo, risulterebbe verosimilmente maggiormente contenuto il contenzioso, evitando il rischio della sua esplosione, che deriverebbe invece da una molteplicità di ricorsi sollevati da singoli componenti delle Camere (e del resto, anche nei casi recenti di ricorsi ex articolo 134 Cost., i singoli parlamentari si sono autonomamente risolti ad agire concertatamente, sollevando il ricorso congiuntamente agli altri appartenenti al proprio gruppo).

In secondo luogo, si risolverebbe il problema dell'indeterminatezza del concetto di minoranza, e dunque le difficoltà che si frappongono al riconoscimento di una legittimazione generalizzata al conflitto tra poteri delle minoranze parlamentari al di là dei casi di cui agli articoli 72 e 94 Cost., andando a individuare chiaramente i soggetti titolari del potere di agire dinnanzi alla Consulta, anche attraverso i requisiti previsti dai regolamenti parlamentari per la costituzione di un gruppo.

In terzo luogo, si supererebbe il problema della distinzione tra minoranza e opposizione, atteso che il gruppo parlamentare può essere ricondotto ad entrambe le nozioni (potendo essere dunque gruppo di minoranza o gruppo di opposizione), garantendo così la versatilità del conflitto a seconda dell'attribuzione costituzionale protetta in concreto.

Rimarrebbe sul tavolo il problema della potenziale apertura, con una soluzione siffatta, alla legittimazione (o non) del gruppo misto, che sarebbe però forse risolvibile se si considera che esso è, più che un gruppo in senso stretto, un contenitore di "componenti politiche" – a

¹⁶⁷ Si vedano: R. BIN, *Il conflitto di attribuzioni è la risposta giusta, ma bisogna farlo bene*, cit.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, cit., 305 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1996, 373 ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed., a cura di G. Silvestri, Milano, Giuffrè, 1997, 643 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, II ed., Torino, Giappichelli, 2001, 336 ss. *Contra* si vedano, tuttavia: 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?*, cit.; S. CURRERI, *Non varcate quella soglia! (Prime considerazioni sull'ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, cit.

¹⁶⁸ Si veda C. MORTATI, *Raccolta di scritti*, III, Milano, Giuffrè, 1972, 384.

¹⁶⁹ Come nel noto caso del comitato promotore del referendum. Sul tema 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?*, cit., 669; M. MEZZANOTTE, *Partiti politici e legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, cit.

loro volta riconducibili (di norma) a dei partiti – che godono di prerogative differenziate in senso deteriore rispetto a quelle dei “normali” gruppi parlamentari¹⁷⁰. In questo senso, non sembra necessariamente irragionevole ipotizzare una differenziazione, con riferimento al gruppo misto e alle sue componenti, anche nell’accesso al conflitto di attribuzione¹⁷¹.

L’interesse per la soluzione in esame sembra del resto confermato dal fatto che il riconoscimento della legittimazione ex articolo 134 Cost. dei gruppi parlamentari avrebbe consentito la risoluzione di tutti i casi analizzati ai paragrafi precedenti (forzature e distorsioni dell’iter legislativo costituzionalmente disegnato, lesione delle prerogative dell’Assemblea da parte dell’esecutivo). Resta la possibile eccezione del caso in cui sia il gruppo parlamentare a ledere le attribuzioni costituzionali del proprio componente, per il quale sarebbe comunque necessario riconoscere la legittimazione di quest’ultimo, salvo accettare la ricostruzione per cui esisterebbe un “diritto a un dibattito adeguato” in sede assembleare, che potrebbe essere quindi fatto valere anche dagli altri gruppi parlamentari¹⁷².

Il ricorso da parte del singolo parlamentare assumerebbe pertanto carattere doppiamente residuale (si potrebbe quasi dire carattere “residuale di secondo grado”), risultando quindi esperibile solo in funzione “supplente” nel caso di concomitante inerzia sia della Camera che del gruppo parlamentare di appartenenza.

In questa prospettiva ed entro questi limiti, sembra auspicabile un nuovo ampliamento della nozione di potere dello Stato che vada a comprendere i gruppi parlamentari, specie se si considera che la Corte, con le ordinanze n. 280/2017 e n. 17/2019, non ha affermato la carenza di legittimazione in assoluto dei gruppi, ma si è limitata ad affermare l’inammissibilità del ricorso con riferimento al caso concreto, con ciò lasciando impregiudicata una diversa conclusione in casi futuri.

5. Conclusioni: il conflitto di attribuzione tra poteri nella crisi della democrazia rappresentativa

Come si è cercato di argomentare, le problematiche sinora analizzate relative al conflitto tra poteri sono il sintomo di una crisi profonda dell’istituzione parlamentare, che a sua volta è solo uno degli elementi (un altro è la perdurante crisi dei partiti politici e del circuito della rappresentanza) che vanno a definire l’attuale crisi della democrazia rappresentativa¹⁷³: è proprio sullo sfondo di tale crisi che devono essere pertanto inquadrati le criticità attuali e le prospettive evolutive dell’istituto previsto dal secondo alinea dell’articolo 134 Cost. Le criticità del rapporto tra governanti e governati, imputabili alla debolezza della politica nell’affrontare

¹⁷⁰ Si vedano sul tema, per tutti, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, II ed. Bologna, Il Mulino, 2013, 108 ss.

¹⁷¹ E del resto si è più volte discusso dell’opportunità di un’abolizione *tout court* del gruppo misto, che come noto non esiste in altri ordinamenti costituzionali europei. Si veda sul tema, per tutti, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., 259 ss.

¹⁷² Si veda A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, cit., 6.

¹⁷³ Evidenzia F. PATRONI GRIFFI, *Élite e partiti politici in Europa: à la recherche di una classe dirigente tra crisi e nuovi modelli di democrazia e di integrazione europea*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2018, 5, che “crisi delle élites e crisi dei partiti, se combinati, portano inesorabilmente a una crisi delle istituzioni”.

grandi temi epocali come la globalizzazione, le migrazioni, e la grave crisi finanziaria, economica e sociale che si è abbattuta sul mondo occidentale a partire dal 2007, hanno promosso la ricerca di nuovi spazi di democratizzazione degli ordinamenti da un lato attraverso l'introduzione di nuovi strumenti, e dall'altro attraverso l'interpretazione evolutiva di strumenti esistenti¹⁷⁴.

Più di recente, ulteriori elementi di sofferenza sono stati introdotti dall'avanzata del fenomeno del sovranismo ovvero del populismo, complice anche lo spazio aperto dalla crisi dei "partiti tradizionali"¹⁷⁵, con il rischio conseguente della degenerazione della democrazia rappresentativa in olocrazia, il governo (strumentalizzato) della massa¹⁷⁶. E del resto, i fatti che hanno portato all'approvazione della legge di bilancio 2019 e, conseguentemente, all'ordinanza n. 17/2019 sono stati definiti da alcuni dei primi commentatori come il "culmine" della crisi della democrazia rappresentativa ingenerata dal pensiero populista, attraverso l'esautoramento delle Assemblee legislative in favore di mitizzate forme di democrazia diretta¹⁷⁷.

In questa prospettiva occorre chiedersi a quali evoluzioni ulteriori andrà incontro lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri nel mutato quadro di crisi (dell'istituzione parlamentare in particolare, e della democrazia rappresentativa in generale), e se esso possa servire (eventualmente anche attraverso l'ampliamento della sua portata) un ruolo nel promuovere il recupero di centralità del Parlamento e il riavvicinamento tra rappresentanti e rappresentati. Se quindi un'interpretazione evolutiva del conflitto tra poteri appare per alcuni versi, come si è cercato di argomentare, possibile e finanche desiderabile, occorre tenere fermi alcuni paletti, pena lo snaturamento dell'istituto se non addirittura l'asservimento dello stesso a logiche che rischiano di aggravare, anziché stemperare, la crisi attuale.

In primo luogo, il conflitto di attribuzione non deve divenire uno strumento per sottoporre alla Consulta questioni di costituzionalità "mascherate" delle leggi e degli atti con forza

¹⁷⁴ Si veda P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. speciale 1, 2017. Sul tema si vedano inoltre: A. D'ATENA, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018; A. SPADARO, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017; G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017; M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001. Si vedano inoltre i contributi ora raccolti in P. BILANCIA (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, Giappichelli, 2018.

¹⁷⁵ Sul tema si veda P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, cit. Si veda inoltre C. PINELLI, *Populismo, diritto e società. Uno sguardo costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2019, specie 34 ss. Su democrazia e populismo si veda già M. DOGLIANI, *Democrazia e populismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2003.

¹⁷⁶ Si vedano: G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e i suoi limiti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017; A. RUGGERI, *"Forma di governo" e "sistema dei partiti": due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?*, in *Consulta online*, n. 3, 2018. Il tema è connesso con quello della formazione dell'opinione pubblica nell'era delle nuove tecnologie. Si veda A. PAPA, *"Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica*, in *Federalismi.it*, n. speciale 1, 2017.

¹⁷⁷ Si veda A. MORELLI, *L'elettore "buon selvaggio" e il Parlamento esautorato: i mostri della nuova mitologia politica e gli strumenti per fronteggiarli*, cit. Legge la vicenda in esame nel contesto della crisi del parlamentarismo anche A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, cit.,

di legge, così introducendo una nuova forma di accesso diretto alla Corte¹⁷⁸. Similmente, il conflitto di attribuzione non deve divenire uno strumento per far valere vizi del procedimento di formazione delle leggi così come individuato in Costituzione¹⁷⁹. Anche tali vizi, così come quelli di merito, devono essere infatti necessariamente fatti valere in via incidentale, salvo il caso in cui essi ridondino in una lesione di attribuzioni costituzionali (e non meramente regolamentari).

Nella congiuntura politica e sociale attuale, caratterizzata da una forte perdita di autorevolezza delle decisioni assunte nel circuito della rappresentanza, appare invero difficile resistere alla tentazione di servirsi dello strumento del conflitto di attribuzione per porre rimedio immediato a “storture” (o presunte tali) delle prassi (e, spesso, delle norme) assembleari che seguitano, se non altro come effetto indiretto, a delegittimare l’operato dell’istituzione parlamentare¹⁸⁰. Si pensi, oltre ai già menzionati casi del maxiemendamento e del ricorso sistematico alla questione di fiducia, ai casi dell’abuso della decretazione d’urgenza, o ad altre prassi assembleari come la “tagliola” o il “canguro”¹⁸¹.

Caso emblematico è, ancora una volta, quello delle leggi elettorali, con riferimento al quale si è sostenuto che con l’adozione da parte dei rappresentati norme distorsive del principio di rappresentatività dell’organo “Parlamento”, con un uso sistematico degli strumenti appena menzionati ai fini di strozzare il dibattito assembleare, si sarebbe prodotta una lesione della funzione costituzionale del “popolo”, organo dello Stato-comunità detentore della sovranità, e di quella del “corpo elettorale”, che sarebbero stati impediti nell’esercizio delle loro attribuzioni costituzionali fondamentali (la nomina dei “rappresentanti” del “popolo”)¹⁸². Il conflitto di attribuzione diverrebbe dunque, secondo tale ricostruzione, la via preposta per ripristinare le prerogative del popolo dinnanzi alle lesioni delle stesse perpetrate dai suoi rappresentanti.

Anche a voler condividere un giudizio così drastico sulle recenti leggi elettorali, non sembra però che la soluzione possa essere rappresentata da un allargamento delle maglie del conflitto di attribuzione volto a introdurre una forma di accesso diretto del singolo cittadino-elettore alla Corte costituzionale, dovendo rimanere la strada maestra quella del giudizio in via incidentale. Del resto, ciò che si vorrebbe far valere attraverso tali nuove forme di conflitto di attribuzione non è una effettiva violazione delle attribuzioni di un organo costituzionale, ma piuttosto l’illegittimità costituzionale della legge elettorale nel merito, e dunque una violazione del diritto di voto di cui all’articolo 48 Cost. Ciò a maggior ragione se si considera che la Consulta, i giudici di merito e la Corte di Cassazione hanno già allargato considerevolmente le

¹⁷⁸ Si veda L. SPADACINI, *Sull’ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*, in *Nomos*, n. 3, 2017, 21.

¹⁷⁹ Si veda M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, cit., 30.

¹⁸⁰ Si veda, ad esempio, M. C. CARBONE, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, cit., 18, che, pur riconoscendo i rischi sottesi a una tale impostazione, con riferimento alle leggi elettorali rinviene nel conflitto di attribuzione “lo strumento processuale più rapido e idoneo a sollecitare il giudice costituzionale prima ancora che l’atto espliciti i propri effetti”.

¹⁸¹ Sulle prassi distorsive adottate negli anni recenti si vedano i contributi raccolti in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari “sotto stress”*, cit.

¹⁸² In questo senso si veda P. MADDALENA, *Sovranità popolare e legge elettorale “Rosatellum”*, cit., 8 ss., che parla di una situazione in cui vi sono un popolo “mutilato della sua libertà di scelta” e “un Parlamento costituzionalmente e perennemente illegittimo”.

maglie del giudizio incidentale, ammettendo azioni di accertamento “della pienezza dell’esercizio del diritto di voto” aventi sostanzialmente come unico fine la proposizione di una questione di costituzionalità, e così introducendo uno strumento che ha considerevolmente ridotto la “zona d’ombra” del sindacato sulla materia elettorale¹⁸³.

Vero è che i tempi della giustizia costituzionale potrebbero determinare il caso in cui la legge elettorale venga applicata prima della decisione della Corte (come è in effetti successo con la sentenza n. 1/2014), ma vero è altresì che nell’altro caso recente la soluzione del giudizio incidentale ha consentito che i vizi di costituzionalità della legge n. 52/2015 venissero rilevati dalla Consulta (con la sentenza n. 35/2017) ancor prima della sua applicazione in concreto.

Ciò porta al secondo limite all’evoluzione del conflitto di attribuzione: esso non deve divenire uno strumento per rimediare alle aporie e alle complessità (supposte o reali che siano) del sistema della giustizia costituzionale così come disegnato nel nostro ordinamento. Non sembrano infatti poter essere (soltanto) ragioni di efficacia e di idoneità sotto il profilo pratico (o finanche la dilatazione dei tempi del giudizio incidentale di costituzionalità) a poter giustificare l’ampliamento della nozione di potere dello Stato di cui all’articolo 134 Cost. Una simile lettura appare estremamente problematica, oltre che sotto il profilo ermeneutico, per via dell’elevata conflittualità istituzionale che inevitabilmente caratterizzerebbe l’apertura di nuove vie al sindacato di costituzionalità su materie che peraltro sono già altamente divisive per via della loro estrema delicatezza anche sul piano politico-sociale¹⁸⁴.

In altri termini, non è la nozione di potere dello Stato ex articolo 134 Cost. a dover essere “servente” rispetto a esigenze di un rapido accesso alla giustizia costituzionale, bensì l’accesso alla giustizia costituzionale a dover essere “servente” rispetto alle esigenze di tutela dei poteri dello Stato. Pertanto, la sanzione del conflitto di attribuzione deve colpire non già il prodotto della forzatura istituzionale, ma la forzatura istituzionale in quanto tale¹⁸⁵.

In questa prospettiva, l’inclusione del singolo parlamentare (nei limiti di cui si è detto) e, auspicabilmente, dei gruppi parlamentari (o finanche, in alcuni casi specifici, delle minoranze parlamentari) nel novero dei soggetti provvisti di legittimazione attiva ex articolo 134 Cost. può trovare una sua giustificazione in nuove esigenze di tutela delle prerogative di tali soggetti proprio alla luce delle criticità della congiuntura attuale. Essi sono sempre stati, in astratto, “poteri dello Stato”, ma la lesione delle loro attribuzioni costituzionali non aveva mai assunto, prima della fase attuale, la portata necessaria per giustificare un conflitto di attribuzione sotto il profilo oggettivo. In altri termini, sono da un lato le forzature (anche non recenti, ma esasperatesi nella fase attuale) nei rapporti Governo-Parlamento, e dall’altro la crisi della

¹⁸³ Sul tema si vedano G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014. Per un’approfondita ricostruzione e analisi delle posizioni dottrinali sulla giurisprudenza costituzionale in esame si veda G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2014, p. 2959 ss.

¹⁸⁴ In questo senso A. D’ANDREA, *La Corte frena la corsa all’impazzata dei ricorsi contro le leggi elettorali*, cit.

¹⁸⁵ Si veda in questo senso G. BUONUOMO, *La zona franca e la legge elettorale: perché il conflitto endorganico chiude il cerchio*, cit., 13.

democrazia rappresentativa ad avere dato adito a lesioni nuove e sino ad oggi sconosciute (se non altro per la loro magnitudine) delle attribuzioni costituzionali dei soggetti coinvolti nel circuito della rappresentanza politica.

Infine, il conflitto di attribuzione non deve perdere la propria natura di strumento speciale e residuale, attribuitagli dal Costituente, trasformandosi in un “ordinario strumento di lotta politica”¹⁸⁶. Soprattutto, esso non deve divenire strumento volto a sollecitare una sorta di verifica della corrispondenza tra orientamenti sociali e decisioni politiche, verifica alla quale sono deputati, nel nostro ordinamento, altri strumenti, tra cui gli istituti di democrazia diretta, e in particolare quello referendario. In questo senso si è condivisibilmente osservato che l’apertura indiscriminata al conflitto di attribuzione promosso da soggetti “nuovi” rischierebbe di trasformare la Corte costituzionale in una “terza Camera”¹⁸⁷, deputata a un nuovo controllo sulla legittimità (procedimentale e di merito) dell’operato delle altre due. Il conflitto di attribuzione non deve quindi essere trasformato in uno strumento di democrazia diretta, secondo la logica che, negli anni recenti, ha visto erroneamente contrapporre quest’ultima a una democrazia rappresentativa in crisi¹⁸⁸.

Per questo motivo appare estremamente problematico accedere, specie nella fase attuale, alle tesi che vorrebbero riconoscere una legittimazione al conflitto tra poteri ex articolo 134 Cost. al singolo cittadino, se del caso temperando tale soluzione attraverso il riconoscimento della legittimazione non già del singolo cittadino *tout court*, bensì al cittadino “qualificato”, nell’ambito dell’esercizio di facoltà espressamente riconosciute dalla Costituzione repubblicana, quali sono ad esempio l’iniziativa legislativa popolare (articolo 71 Cost.) e la petizione (articolo 50 Cost.)¹⁸⁹.

Nell’ambito dei limiti sopradescritti, sembra auspicabile un’ulteriore evoluzione della giurisprudenza costituzionale che estenda la legittimazione attiva al conflitto di attribuzione a soggetti nuovi quali il singolo parlamentare (in concreto e non solo in astratto, anche se preferibilmente in via residuale) e i gruppi parlamentari. Rifugiarsi dietro a pronunce di inammissibilità (sotto il profilo soggettivo prima, oggettivo ora), strategia che viene spesso utilizzata dalla

¹⁸⁶ Secondo l’espressione utilizzata da M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, cit., 30.

¹⁸⁷ L’espressione è di M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, cit., 3.

¹⁸⁸ Si veda P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, cit. Si vedano inoltre: E. CASTORINA, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in *Federalismi.it*, n. speciale 1, 2017; J. LUTHER, *Dove è diretta la democrazia? Risposte tedesche*, in *Federalismi.it*, n. speciale 1, 2017; A. TORRE, *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, in *Federalismi.it*, n. speciale 1, 2017.

¹⁸⁹ Si veda in questo senso G. BUONUOMO, *La zona franca e la legge elettorale: perché il conflitto endorganico chiude il cerchio*, cit., 15 ss.

Corte per evitare di ingerirsi di questioni strettamente collegate con aspetti politici¹⁹⁰), è soluzione che rischia di finire per inasprire i conflitti già gravi che caratterizzano la fase politica attuale¹⁹¹.

L'apertura operata dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 17/2019 è infatti, come si è visto, meramente teorica, e ad oggi quindi resiste a tutti gli effetti la storica giurisprudenza in materia di intangibilità degli *intera corporis acta*. Ma ancora per quanto? Uno degli effetti della crisi della democrazia rappresentativa è stato infatti quello dell'estensione della portata del sindacato di costituzionalità, che è andato progressivamente a invadere e ridimensionare quella che era considerata tradizionalmente la sua "zona d'ombra". In quest'ottica la sindacabilità degli *interna corporis acta* è stata descritta come il secondo passaggio, accanto a quello già compiuto dalla Corte con riferimento alla sindacabilità in via incidentale delle leggi elettorali, necessario ai fini evitare degenerazioni del sistema parlamentare nella fase attuale¹⁹².

Il riconoscimento della legittimazione al conflitto di attribuzione del singolo parlamentare e del gruppo parlamentare non solo in astratto, ma in concreto, potrebbe rappresentare il terzo passaggio di questo percorso. Proprio la crisi attuale della democrazia rappresentativa e la perdurante sofferenza dell'istituzione parlamentare, che non solo non accenna a risolversi, ma pare addirittura peggiorare col passare del tempo, potrebbero auspicabilmente indurre la Corte a compiere quello che è stato efficacemente definito come un "doppio salto mortale"¹⁹³ e dunque, dopo aver riconosciuto la legittimazione attiva di soggetti endoparlamentari, dichiarare infine l'ammissibilità del conflitto anche con riferimento al profilo oggettivo, entrando nel merito di alcune tra le più vistose distorsioni del circuito della rappresentanza politica.

È necessario in ogni caso muovere dalla consapevolezza che il recepimento delle suggestioni dottrinali sinora descritte potrebbe al massimo contribuire ad alleviare quelle che sono le attuali criticità profonde del sistema della democrazia rappresentativa, ma che in ogni caso tali criticità sono inevitabilmente destinate a trovare sbocchi nuovi e imprevisi fino a quando non saranno seriamente affrontate. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, all'interesse che la vicenda del "veto" del Presidente della Repubblica sul nome di uno dei Ministri indicati nella fase di formazione del Governo ha suscitato con riferimento alla possibilità del Presidente del

¹⁹⁰ 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?*, cit., 668; G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, Einaudi, 2005, 78 ss.; S. CURRERI, *Non varcate quella soglia! (prime considerazioni sull'ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, cit.

¹⁹¹ La Corte costituzionale sembra peraltro ricorrere con sempre maggiore frequenza nella fase attuale alla tecnica del monito al legislatore su temi estremamente controversi. N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit., 15, traccia un paragone in questo senso tra l'ordinanza n. 17/2019 e l'ordinanza n. 207/2018 sul cosiddetto "caso Cappato". Sulle vicende relative a quest'ultima ordinanza si vedano, da ultimo: P. BILANCIA, *Riflessioni sulle recenti questioni in tema di dignità umana e fine vita*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2019; J. LUTHER, *The judge's power over life and death*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2018.

¹⁹² Si veda A. LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, cit., 11.

¹⁹³ L'espressione è di V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, cit., specie 12 ss.

Consiglio dei Ministri incaricato di sollevare conflitto di attribuzione ex articolo 134 Cost.¹⁹⁴, o finanche all'eventualità che singoli parlamentari sollevino conflitto di attribuzione laddove al Parlamento non sia consentito di entrare nel merito delle intese tra Stato e Regioni ex articolo 116 Cost. di prossima discussione¹⁹⁵.

Alla luce di quanto esposto, pertanto, una ulteriore evoluzione dell'istituto del conflitto tra poteri, così come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale (e nei limiti di cui si è detto) potrebbe certamente contribuire a contenere alcune delle derive che caratterizzano l'attuale crisi della democrazia rappresentativa, con particolare riferimento alla crisi del Parlamento. Un'eventuale apertura non potrà che essere, però, apertura "ragionata", e dunque limitata a organi bene individuati e in casi eccezionali (e dunque entro i confini e secondo i criteri che si è cercato di ricostruire), essendo impensabile la trasformazione del potere legislativo in una sorta di potere diffuso (quale è invece, ad esempio, quello giudiziario). In questi termini, il conflitto tra poteri può continuare a svolgere un'importante funzione di "valvola di sfogo" nell'ordinamento, senza tuttavia scivolare verso quell'"ipercinetismo" del contenzioso costituzionale che rischierebbe di aggravare, anziché mitigare, la crisi in atto.

¹⁹⁴ Si vedano sul tema: A. LOLLO, *Sulla legittimazione del Presidente del Consiglio incaricato a sollevare conflitto di attribuzione tra "poteri dello Stato"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 luglio 2018; A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 giugno 2018; A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 giugno 2018.

¹⁹⁵ Sul tema si veda S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all'ordinanza n. 17/2019*, cit., 1 ss.