



4 SETTEMBRE 2019

“Giusto procedimento legislativo” e
conflitti di attribuzione tra poteri dello
Stato

di Martina Contieri

Dottoranda di ricerca in Diritto dell'economia
Università degli Studi di Napoli Federico II

“Giusto procedimento legislativo” e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato *

di Martina Contieri

Dottoranda di ricerca in Diritto dell'economia
Università degli Studi di Napoli Federico II

Sommario: **1.** Conflitto di attribuzione e tutela delle prerogative parlamentari. **2.** La mutevolezza della nozione di “potere dello Stato”. **3.** Gli orientamenti giurisprudenziali in merito alla legittimazione attiva del parlamentare *uti singuli* e quale appartenente a minoranze parlamentari o a gruppi. **4.** Legge elettorale e conflitti di attribuzione. Le ordinanze nn. 277 e 280 del 2017 e n. 181 del 2018. **5.** Il riconoscimento (astratto) del parlamentare quale potere dello Stato e la sua contestuale subordinazione ai requisiti dell’«evidente» e «manifesta» violazione della Costituzione. **6.** Brevi riflessioni conclusive.

1. Conflitto di attribuzione e tutela delle prerogative parlamentari

Di recente la Corte costituzionale è stata chiamata a verificare, in sede di conflitto di attribuzione, se il concreto dipanarsi del procedimento legislativo sia in grado di ledere le attribuzioni dei parlamentari, siano essi considerati singolarmente o quali appartenenti a gruppi o a minoranze¹.

Dalle pronunce (di inammissibilità) adottate pare emergere che la tendenza della Corte costituzionale ad elidere le cd. «zone franche»² dal controllo della Corte si infranga contro *interna corporis*.

A fronte della richiesta dei soggetti parlamentari che hanno sollevato conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, probabilmente palesando un’esigenza di giurisdizionalizzazione di controversie nate e sviluppatasi all’interno delle Camere di appartenenza che non riescono a trovare una propria

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Si vedano Corte cost. ord. 16 giugno 2016, n. 149; ord. 20 dicembre 2017, n. 277; ord. 21 dicembre 2017, n. 280; ord. 19 luglio 2018 n. 163; ord. 24 luglio 2018, n. 181; ord. 8 febbraio 2019, n. 17.

² Tale tendenza ha trovato un’importante manifestazione nell’ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale, sulla legge elettorale. Nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte, infatti, afferma che «le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili, anche in linea con l’esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato. Diversamente, si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l’assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un vulnus intollerabile per l’ordinamento costituzionale complessivamente considerato». (Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n.1).

composizione in sede esclusivamente politica³, la Corte costituzionale, attraverso lo scudo dell'inammissibilità, ha difatti assunto un atteggiamento di chiusura, non entrando nel merito delle questioni. Questa giurisprudenza ha però sotteso l'evoluzione della nozione di "potere dello Stato", nonché l'individuazione degli strumenti idonei a risolvere i conflitti scaturiti da comportamenti anomali degli organi costituzionali.

È proprio quando la questione coinvolge organi quali il Parlamento o il Governo e ancor di più le loro relazioni, che la giurisdizione ordinaria trova il limite dell'atto politico e si palesa la necessità di un ricorso diretto alla Corte costituzionale⁴; questa, tuttavia, per scongiurare il rischio di una sua politicizzazione, non può spingersi al di là di determinati confini, oltre i quali dovrà tornare ad essere la Camera di appartenenza a risolvere i contrasti (fuoriuscendo tali ipotesi dall'ambito dei conflitti di attribuzione e inserendosi in quello dei conflitti inter-organici di competenza).

La giurisprudenza della Corte, su cui ci si soffermerà, pur come detto contraddistinta da pronunce di inammissibilità, ha però riconosciuto in linea astratta la legittimazione attiva dei parlamentari (e di minoranze parlamentari qualificate) a sollevare il conflitto, consentendo di individuare proprio nel conflitto di attribuzione uno strumento che, utilizzato nella maniera corretta, sarebbe idoneo a sanzionare gli abusi del procedimento legislativo perpetrati dalla maggioranza.

Attraverso la definizione dello spettro applicativo del conflitto d'attribuzione, pertanto, la Corte ha indicato che, al ricorrere di determinate circostanze, possono essere portate alla sua attenzione vicende e prassi del procedimento legislativo e della dinamica tra minoranze parlamentari e Governo⁵.

In siffatte ipotesi, le riflessioni della Corte circa la legittimazione attiva dei ricorrenti si sono dovute intersecare con i suoi consolidati orientamenti in tema di *interna corporis*; ed è probabilmente proprio la tutela degli *interna corporis* che ha fatto propendere la Corte per l'inammissibilità.

³ La circostanza che le minoranze parlamentari abbiano di recente manifestato la tendenza a ricorrere alla Corte costituzionale palesa l'incapacità delle forze politiche di risolvere all'interno delle Aule parlamentari tali controversie e pare essere manifestazione dell'assottigliamento dei margini di mediazione delle stesse; con il risultato del sempre più frequente ricorso a procedure anomale e "sotto stress" anche quando si tratta di leggi fondamentali come quella elettorale, di riforma costituzionale, sulle unioni civili, nonché, da ultimo, quella di approvazione del bilancio. Cfr, sul punto, S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzione del singolo parlamentare a tutela del "giusto procedimento legislativo": tanto tuonò che piovve?*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, n. 2, p. 369-372. Si rimanda, più in generale, a E. LUPO - G. PICIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, Bologna, 2016.

⁴ P. MADDALENA, *Sovranità popolare e legge elettorale "Rosatellum"*, in *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, Nomos*, 2017, n. 3.

⁵ Infatti, il conflitto di attribuzione viene individuato dalla Corte costituzionale come lo strumento fondamentale nel processo di «estensione del principio di legalità, proprio dello "Stato di diritto", alle determinazioni massime dei pubblici poteri e ai rapporti tra poteri dello Stato» (F. MODUGNO, *La giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1978, I, p. 1234). Si veda, inoltre, Corte cost., sent. 23 maggio 1985, n. 154.

Infatti, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, la Corte ha precisato che i ricorrenti non si possono limitare a lamentare violazioni dei Regolamenti parlamentari (sul cui rispetto la Corte è costante nell'escludere che possa essere chiamata ad intervenire)⁶, ma devono delineare in maniera precisa e circoscritta le norme costituzionali che si assumono violate.

Nonostante la Corte riconosca, in linea di principio, il conflitto di attribuzione quale strumento utilizzabile dai parlamentari a difesa delle proprie prerogative e lo ritenga idoneo a garantire la rigidità costituzionale in una zona franca dal controllo di costituzionalità⁷, di fatto, attestandosi sull'inammissibilità dei conflitti, finisce per lasciare provi di tutela giurisdizionale sia il rispetto delle norme costituzionali che regolano il concorso delle fonti, sia le prerogative di sistema del Parlamento⁸.

2. La mutevolezza della nozione di “potere dello Stato”

La genericità della previsione di cui all'art. 37 della l. 87/1953, che indica cosa si debba intendere per “potere dello Stato”, ai fini della legittimazione soggettiva a sollevare conflitto di attribuzione, ha comportato la difficoltà di perimetrare in modo certo e univoco una nozione di così rilevante importanza per la tenuta dell'assetto Costituzionale⁹.

Il comma I della disposizione, infatti, afferma 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 e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali».

⁶ È infatti costante l'orientamento della Corte che esclude la sindacabilità dei regolamenti parlamentari, argomentando tale esclusione alla luce della necessità di garantire l'indipendenza delle Camere da ogni altro potere. Tuttavia, nella sentenza n. 120 del 2014 la Corte costituzionale, pur riconfermando il suo tradizionale orientamento circa l'inidoneità dei regolamenti parlamentari ad essere oggetto del giudizio della Corte costituzionale adita in via incidentale, afferma che in linea di principio i regolamenti, seppur non sindacabili, laddove lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili, potrebbero dar luogo ad un conflitto tra poteri dello Stato poiché: «l'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili» (Corte cost., sent. 9 maggio 2014, n. 120, punto 4.4 del c.i.d).

⁷ A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992, p. 152, secondo cui «la rigidità della costituzione deve essere garantita attraverso il rispetto delle competenze che la Costituzione stessa prevede. I soggetti risultano essere dei tramite qualificati per l'attivazione di un giudizio che non avrebbe potuto essere altrimenti attivato e che serve a garantire la rigidità costituzionale in una zona “franca” dal controllo di costituzionalità».

⁸ Cfr. R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle “zone franche”? Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 luglio 2018.

⁹ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, p. 411, secondo il quale l'istituto del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, per circa un ventennio, si è retto su di un «disegno appena abbozzato nell'art. 134, seconda alinea, Cost., e malamente ed incompiutamente svolto dalla legge n. 87 [del 1953]».

La regolazione attraverso una norma a fattispecie aperta appare frutto della consapevolezza del legislatore, sia ordinario che costituzionale, dell'inopportunità di definire in maniera rigida la nozione di "potere dello Stato". Nell'enunciazione dell'art. 134 Cost., difatti, non ne vengono delineate le caratteristiche né da un punto di vista oggettivo né da quello soggettivo.

La nozione è in lunga e perenne evoluzione¹⁰: è stato rilevato come la stessa definizione del conflitto di attribuzione quale congegno di chiusura del sistema delle competenze, sia ontologicamente distante dalla sua definizione attraverso schemi predefiniti che ne ingessino a priori le premesse oggettive e soggettive¹¹. È stata così la Corte costituzionale, attraverso la sua giurisprudenza, ad identificare di volta in volta, nella fase di ammissibilità, le parti attive e passive del giudizio¹², nonché le attribuzioni costituzionali che queste lamentano essere state lese¹³.

L'aspetto che sembra determinante ai fini dell'identificazione della parte attiva del conflitto è la relazione sussistente tra il requisito soggettivo e quello oggettivo richiesta dall'art. 37 l. 87/1953. Per procedere a tale individuazione, infatti, occorre partire considerando il carattere costituzionale delle attribuzioni che si pretendono lese, dal momento che «tutti i meccanismi decisionali ed i loro protagonisti, purché trovino in disposizioni costituzionali il loro fondamento (...), sono potenzialmente coperti dalla garanzia del conflitto»¹⁴.

Cartina di tornasole del ruolo ermeneutico della Corte in relazione alla legittimazione dei ricorrenti si rinviene, altresì, nella struttura bifasica che caratterizza il conflitto di attribuzione: la Corte è chiamata, prima di entrare nel merito della controversia, ad accertare se *prima facie* sussiste «materia del conflitto»¹⁵.

¹⁰ P. VERONESI, *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Profili soggettivi e oggettivi*, in E. BINDI – M. PERINI (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato: atti del seminario, Siena, 24 maggio 2002*, Milano, 2003, pp. 7- 62. V. pure, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, p. 3 ss.

¹¹ R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., p. 4., per il quale è la stessa residualità dello strumento che difficilmente «si concilia con la precisione concettuale».

¹² V. art. 37, comma 4 della l. 87/53 per cui «se la Corte ritiene che esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza dichiara ammissibile il ricorso e ne dispone notifica agli interessati».

¹³ In tal senso, occorre rilevare che la materia dei conflitti non era formalmente ricoperta dalla riserva di legge costituzionale di cui all'art. 137 Cost. e, in ogni caso, la l. costituzionale n. 1 del 1948 si è limitata a definire le modalità di accesso al giudizio di legittimità costituzionale, tacendo in relazione alle modalità d'accesso ai conflitti.

¹⁴ R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., p. 115 ss., nonché G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi (Prolegomeni ad una soluzione italiana)*, Milano, 1996, p. 51 ss.

¹⁵ V., in tal senso, E. MALFATTI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, 2003, p. 194 ss., i quali definiscono tale controllo di ammissibilità «un controllo di non manifesta infondatezza» in cui la Corte è chiamata ad effettuare un delicato bilanciamento tra «l'esigenza di evitare, fin quando possibile, il danno di un'aperta confliggenza tra organi dello Stato» pur tuttavia evitando di «sbarrare l'accesso alla Corte ad istanze serie che essa dovrà vagliare più compiutamente». Di conseguenza, «la gamma delle relazioni che si istituiscono tra le due fasi del giudizio è la più varia e non preventivabile».

La giurisprudenza costituzionale, nell'arduo compito di delimitare la nozione di potere dello Stato, sembra aver dato prevalenza alla concezione di potere-organo piuttosto che a quella di potere-funzione, come manifestato dalla sentenza n. 69 del 1978, in cui la Corte è giunta fino ad ammettere la legittimazione di soggetti estranei allo Stato-apparato «quanto meno allorché ad esse l'ordinamento conferisca la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri e organi statuali in senso proprio»¹⁶.

La dottrina sembra aver rinunciato al tentativo di rinvenire un elemento ontologico nella definizione di potere dello Stato; dal canto suo la giurisprudenza della Corte costituzionale, rendendo attuale la mobilità dei confini della nozione, in vari ambiti sembra aver adottato un'interpretazione estensiva, ampliando il novero dei poteri dotati di legittimazione attiva¹⁷.

Tale giurisprudenza sembra però ancora permeata dalla sussistenza di alcune “zone grigie”¹⁸, ovvero ambiti in cui la Corte, preoccupata di garantire il “tono costituzionale” del conflitto, probabilmente anche al fine di non congestionare tale rimedio, nega a determinati soggetti la legittimazione ad essere parte, sia attiva che passiva, del conflitto.

In ogni caso, le soluzioni adottate dalla Corte in merito all'individuazione dei soggetti esclusi dal conflitto, non possono di certo considerarsi definitive, essendo permeate dalla contingenza del caso di specie.

La qualificazione del conflitto di attribuzione quale conflitto di organi e competenze in virtù della frammentarietà del concetto di potere, oltre a aver portato ad ammettere la configurabilità di conflitti interni ad uno stesso potere, ha consentito di giustificare conclusioni diverse in relazione ad un medesimo organo titolare di funzioni non omogenee, a seconda della natura delle competenze da cui origina la controversia¹⁹.

È in questo orizzonte che va collocato lo studio delle pronunce di inammissibilità circa la legittimazione attiva di un singolo parlamentare²⁰ e di un gruppo di parlamentari numericamente qualificato.

¹⁶ Com'è noto, la pronuncia ha riconosciuto la qualifica di potere dello Stato agli elettori firmatari di una richiesta di referendum abrogativo, istituzionalmente rappresentati dal comitato promotore (Corte cost., ord., 3 marzo 1978, n. 17 e Corte cost., sent. 23 maggio 1978, n. 69).

¹⁷ Cfr. C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Rivista Aic*, 2017, n. 4, p. 4 secondo il quale «è per settori tematici che l'operato della Corte costituzionale quale giudice dei conflitti tra poteri ha disvelato una certa propensione alla ricognizione sincopata di sollecitazioni ordinamentali, spesso anticipata dalla dottrina più sensibile all'estensione dei confini oggettivi e soggettivi dello strumento in questione».

¹⁸ F. FABRIZZI, *Gli “esclusi” dai conflitti tra poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2011.

¹⁹ Cfr. A. CERRI, *Conflitti di attribuzione I) Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Enciclopedia giuridica*, VIII, Roma, 1988 (Agg. 1996).

²⁰ La possibilità per un singolo parlamentare di essere soggetto attivo del conflitto è stata da tempo teorizzata in dottrina. Si veda, a tal proposito, G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari, Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1992. *Contra*. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, Milano, 1972.

3. Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in merito alla legittimazione attiva del parlamentare *uti singuli* e quale appartenente a minoranze parlamentari o a gruppi

Con riferimento alle ipotesi in cui sia un singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione²¹, la giurisprudenza della Corte, seppure contraddistinta esclusivamente da pronunce di inammissibilità e nonostante risulti criptica in alcuni passaggi, si connota per la progressiva emersione di caute aperture²², fino a giungere, nell'ord. n. 17 del 2019, al riconoscimento espresso del parlamentare quale potere dello Stato (seppur nei limiti di cui si dirà).

Invero, la Corte ha avuto modo di escludere esplicitamente e in maniera perentoria la legittimazione dei parlamentari a sollevare il conflitto in quei casi in cui essi potrebbero agire alla stregua di un comune cittadino attraverso le vie ordinarie e, dunque, il conflitto non rivesta il carattere della residualità²³.

Zone d'ombra emergono però nelle ipotesi in cui il parlamentare utilizzi lo strumento del conflitto per lamentare violazioni, verificatesi all'interno della Camera di appartenenza o nei confronti del Governo, che non sarebbero giustiziabili in altre sedi, proprio alla luce dell'autodichia riconosciuta alle Camere.

In tali ipotesi la Corte, pur avendo escluso la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Governo a tutela di prerogative di titolarità dell'intera Camera a cui appartiene²⁴, nonché la possibilità degli appartenenti ad una Camera di lamentare violazioni del

²¹ Contrari a riconoscere la legittimazione dei singoli parlamentari sono M. MAZZIOTTI, *I conflitti*, cit. p. 243; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 244, in relazione all'azione a difesa dell'immunità parlamentare; F. DONATI, *Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari*, in *Giur. Cost.*, 1988, II, p. 2377 ss.; R. PINARDI, *Sul carattere di "insindacabilità" della delibera parlamentare in tema di autorizzazione a procedere per reati ministeriali* in *Giur. Cost.*, 1993, p. 3181- 3199. Assumono, invece, una posizione di apertura G. ZAGREBELSKY, *Le immunità*, cit. p. 98 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, p. 164 ss., A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit.

²² Tale dato emerge fin dalla nota ordinanza n. 177 del 1998, nella quale si è ipotizzata la sussistenza di situazioni in cui «siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato» (Corte cost., ord. 20 maggio 1998, n. 177).

²³ Si veda, Corte cost., ord. 22 luglio 1999, n. 359 e Corte cost., ord. 14 aprile 2000, n. 101, in cui la Corte dichiara l'inammissibilità dei due ricorsi presentati da Previti rilevando che il ricorrente avrebbe utilizzato impropriamente lo strumento del conflitto piuttosto che avvalersi, come tutti i cittadini, «dei mezzi endoprocessuali d'impugnazione degli atti asseritamente viziati, nonché di quelli diretti a provocare un'eventuale affermazione di responsabilità disciplinare, civile o penale del magistrato cui egli rimprovera il comportamento non legittimo».

²⁴ Corte cost., ord. 19 luglio 2018, n. 163, in cui la Corte rileva che «son proprio le previsioni relative alla riserva di legge (art. 80 Cost.) e alla riserva di assemblea (art. 72, quarto comma, Cost.) ad individuare nella Camera di appartenenza il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che sarebbe stata violata; conseguentemente legittimata a reagire contro tale violazione deve ritenersi la Camera di appartenenza, e non il singolo parlamentare». In questo caso, il conflitto sorgeva dal ricorso di alcuni parlamentari diretto contro il Governo per la violazione dell'art. 80 Cost., rinvenuta nella circostanza che l'esecutivo avesse concluso un *memorandum* d'intesa con la Libia senza presentare alle Camere il disegno di autorizzazione alla ratifica, considerandolo quale accordo in forma semplificata. Cfr. R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione. Dov'è finita la caccia alle "zone franche"?* Breve nota a Corte cost. ord. 163/2018, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 luglio 2018; A. LAURO, *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. Si rimanda, inoltre, alla giurisprudenza della Corte in relazione

procedimento legislativo svoltosi presso l'altro ramo del parlamento (ord. n. 181 del 2018 e n. 277 del 2017) ha, tuttavia, ribadito di dover lasciare «impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato»²⁵.

Trovatasi recentemente ad affrontare un conflitto sollevato da quaranta senatori, *uti singulis*, in relazione all'approvazione della l. 20 maggio 2016 n. 76 sulle unioni civili (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze)²⁶, la Corte sembra aver individuato nell'art. 71 Cost. una fonte di attribuzioni costituzionali di cui il singolo parlamentare risulta titolare in via autonoma rispetto alla Camera di appartenenza.

Pur dichiarando l'inammissibilità del conflitto, la Corte ha affermato che dalle disposizioni costituzionali richiamate dai ricorrenti (gli artt. 1 comma 2, 67, 71 e 72 comma 1 e comma 4 Cost.) «deriva la titolarità in capo a ciascun parlamentare, del potere di iniziativa legislativa, che si estrinseca non solo con la presentazione di proposte di legge, ma altresì con la formalizzazione di emendamenti ai progetti di legge in discussione e con la partecipazione ai lavori delle Commissioni parlamentari, anche se di esse non si faccia parte».

Nel caso di specie, la Corte dichiara però inammissibile il ricorso²⁷ non ritenendo di doversi pronunciare in merito al profilo soggettivo, che di fatto risultava assorbito a monte dalla mancanza del profilo oggettivo del conflitto: le censure mosse, pur essendo enunciate in relazione a parametri costituzionali, erano poi di fatto sviluppate esclusivamente in relazione a violazioni di prassi parlamentari e norme regolamentari che non possono far ritenere sussistente il “tono costituzionale del conflitto”²⁸. I ricorrenti, infatti, una volta indicati i parametri costituzionali violati, non si erano spinti fino a dimostrare come e perché la violazione dei regolamenti e delle prassi interne avesse inciso sulle loro attribuzioni, limitandosi semplicemente a evocare l'elevazione degli *interna corporis* a parametro interposto²⁹.

alla tematica delle immunità parlamentari: v. Corte cost., ord. 29 dicembre 1988, n. 1150; ord. 14 dicembre 1993, n. 433; ord. 2 novembre 1996, n. 379, ord. 5 dicembre 1997, n. 375; sent. 18 luglio 1998, n. 289. In questo contesto, infatti, la Corte nega la legittimazione del singolo parlamentare, affermando, invece, la legittimazione della Camera di appartenenza, in quanto organo a tutela del quale le prerogative parlamentari sono disposte.

²⁵ Corte cost., ord. 27 luglio 2018, n. 181 e ord. 19 luglio 2018, n. 163, più risalentemente, ord. 20 maggio 1998, n. 177.

²⁶ Cfr. sul punto, S. CURRERI, *Sul conflitto*, cit., p. 371, per il quale la questione merita particolare attenzione poiché per la prima volta si è portato al livello costituzionale un contrasto politico regolamentare.

²⁷ Corte cost., ord. 16 giugno 2016, n. 149.

²⁸ «il presente conflitto per come è stato articolato non attinge al livello del conflitto tra poteri dello Stato la cui risoluzione spetta alla Corte costituzionale, inerendo le argomentazioni addotte nel ricorso esclusivamente alla lesione di norme del Regolamento del Senato e della prassi parlamentare, senza che sia validamente dimostrata l'idoneità di queste ultime a integrare i parametri costituzionali invocati» (Corte cost., ord. 16 giugno 2016, n. 149).

²⁹ V. C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi*, cit., p. 44, nonché S. CURRERI, *In memoriam dell'art. 72, comma 1, Cost.*, (ordinanza n. 149/2016), in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 2, p. 387, il quale osserva che, per superare tale “vizio”

Pertanto, nonostante la Corte continui ad affermare che il “giusto procedimento legislativo”, come disciplinato dai Regolamenti non possa essere tutelato attraverso il conflitto di attribuzioni, trovando la sua sede naturale di composizione all’interno dell’organizzazione della Camera in tutti in quei casi in cui non comporti una violazione diretta delle norme costituzionali, si riscontra un’apertura all’ipotesi in cui il singolo parlamentare agisca lamentando una lesione delle attribuzioni che la Costituzione prevede all’articolo 71 Cost³⁰.

La questione investe dunque il tema della sussistenza di un contenuto minimo, immediatamente precettivo, dell’art. 72, comma 2, Cost. in tema di *iter* legislativo e del diritto di ogni singolo parlamentare di potervi partecipare.

Il conflitto di attribuzione sarebbe l’unica via praticabile per portare dinnanzi alla Corte costituzionale i vizi procedurali verificatisi nel concreto dipanarsi del procedimento legislativo che però, ove non sfocianti in una diretta lesione delle norme Costituzionali³¹, continuerebbero a ricadere nella “zona d’ombra” in materia di *interna corporis acta*³².

D’altra parte, occorre porre l’attenzione sulla possibilità che non sia un singolo parlamentare a ricorrere *uti singulis* alla Corte, ma lo faccia una minoranza parlamentare qualificata³³.

La Costituzione attribuisce anche alle minoranze parlamentari la titolarità di attribuzioni costituzionali esercitabili in maniera autonoma rispetto alle Camere di appartenenza, potendosi dunque astrattamente qualificare le stesse come poteri dello Stato³⁴.

Il testo costituzionale, ad esempio, attribuisce in capo a frazioni delle Camere il potere di attivare (art. 62, comma 2, art. 94, comma 5, art. 138, comma 2 Cost.) o interrompere (art. 72, comma 3 Cost.) determinati procedimenti³⁵.

Non sembrano sussistere ragioni ostative al riconoscimento della qualificazione di poteri dello Stato a tali minoranze, ma la Corte subordina la loro legittimazione esclusivamente alla tutela di quelle attribuzioni

oggettivo del ricorso e far assurgere il conflitto al rango costituzionale suo proprio, sarebbe stato sufficiente un «pur minimo sforzo interpretativo» che, invece, il giudice costituzionale si sarebbe «volutamente precluso».

³⁰ Cfr. M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. Cost.*, 2016, p. 1107 ss.; M. C. CARBONE, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in *Dirittifondamentali.it*, 2018, n. 1; S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, n. 3, p. 183-201.

³¹ Con la sentenza 9 marzo 1959 n. 9, preceduta dalla decisione 26 gennaio 1957, n. 3 la Corte costituzionale ha stabilito la propria competenza a valutare la conformità del procedimento legislativo alle norme costituzionali che direttamente regolano il procedimento di formazione delle leggi.

³² Cfr. S. CURRERI, *Sul conflitto*, cit. p. 372.

³³ Sul punto, R. BIN, *L’ultima fortezza*, cit., p. 140 ss.

³⁴ V. CASAMASSIMA, *L’opposizione in Parlamento: le esperienze britannica ed italiana a confronto*, Torino, 2013.

³⁵ S. ROSSI, *Tra politica*, cit. p. 9.

direttamente configurate da disposizioni costituzionali, non potendosi far discendere da tali disposizioni un potere generale ed immanente delle minoranze ad adire la Corte³⁶, come prospettato in alcuni ricorsi³⁷. Tuttavia, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, non è sufficiente rilevare la sussistenza di attribuzioni costituzionali in capo ai soggetti ricorrenti: la Corte dovrà pur sempre valutare le relazioni sussistenti tra le attribuzioni costituzionalmente previste e i Regolamenti parlamentari che, nel caso di specie, costituiscono la normativa di dettaglio che disciplina lo svolgimento delle attribuzioni stesse.

Al fine di garantire il requisito della residualità dello strumento del conflitto³⁸, pertanto, la legittimazione del parlamentare e delle minoranze non pare potersi riconoscere ogni qualvolta vi sia un atto o una condotta lesiva di tali previsioni, ma va ipotizzata solamente in quelle situazioni in cui sussista una lesione delle attribuzioni direttamente riconosciute alle minoranze dalla Costituzione.

Infine, risulta altresì controversa la questione inerente alla possibilità di un gruppo parlamentare di sollevare il conflitto. La Corte sia nell'ord. n. 280 del 2017 che nell'ord. n. 17 del 2019 subordina il riconoscimento della legittimazione soggettiva dei gruppi alla compiuta indicazione nel ricorso delle modalità attraverso cui il gruppo abbia deliberato di proporlo.

La questione circa la legittimazione attiva dei gruppi parlamentari, non essendosi la Corte addentrata nel merito ed essendosi attestata su considerazioni preliminari attinenti a ragioni prettamente formali, risulta ancora aperta e risente della tortuosità del dibattito circa la loro natura³⁹.

³⁶ Cfr., sul punto A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019, p. 3, il quale rileva come, con l'ord. n. 17 del 2019, la Corte abbia mancato l'occasione storica di riconoscere uno status costituzionale all'opposizione come legittimata a sollevare conflitto di attribuzione. Inoltre, v. 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*, 20 febbraio 2019.

³⁷ Nel ricorso avverso l'iter di approvazione della legge di bilancio 2019-21, i ricorrenti hanno infatti cercato di far discendere la legittimazione di una "minoranza-opposizione", in via generale, sulla base del riconoscimento in Costituzione della frazione di un decimo dei componenti di ciascuna Camera che rileverebbe, da una duplice prospettiva, quale potere costituzionale. Si fa riferimento al decimo dei componenti di ciascuna Camera che può proporre mozione di sfiducia (art. 94, comma 5) nonché al decimo dei componenti che può determinare la rimessione in Assemblea di progetti assegnati a Commissioni in sede legislativa (art. 72, comma 3). In entrambi i casi «la ratio di tali previsioni, è quella di individuare il "nucleo duro" in grado di limitare, nell'ottica della separazione dei poteri, lo strapotere della maggioranza, e dunque del Governo» (v. pp. 7-10 del Ricorso).

³⁸ Il requisito della residualità impone che al conflitto si debba poter ricorrere «quando nessun altro strumento di tutela giuridica sarebbe praticabile, perché tutti gli organi e i procedimenti interni - quelli, cioè, cui dovrebbe essere affidata di norma la composizione dei conflitti "interni" - verrebbero attraversati dalla linea di scontro tra maggioranza e minoranza» (R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., p. 105).

³⁹ Per una riflessione generale, si rinvia a A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit. Sulla natura dei gruppi, si veda, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari: studio intorno ad una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008 p. 224 ss; T.F. GIUPPONI, *La nuova disciplina dei gruppi parlamentari, tra autonomia contabile e autodichia*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol I, Torino, 2016, p. 1114-1131 ss; Nonché, R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, 2018, p. 29 ss.

In merito, già la dottrina più risalente⁴⁰ aveva teorizzato la possibilità che i gruppi parlamentari assumessero carattere di parti nel conflitto, non per le attribuzioni che direttamente li riguardino, (riscontrabili esclusivamente nella previsione degli artt. 72, comma 3 e art. 82 Cost.)⁴¹, ma in riferimento alle attribuzioni conferite dalla Costituzione alle minoranze qualificate, di cui i gruppi costituirebbero l'organizzazione.

Altri autori, pur riconoscendone la natura ambivalente (consistente, da un lato, nello svolgimento di un'attività parlamentare connessa al funzionamento dell'organo elettivo, dall'altro, nella loro essenza di proiezione del partito politico nelle istituzioni pubbliche), ritengono prevalente la seconda e, pertanto, ai fini della legittimazione attiva a proporre conflitto di attribuzione, sono soliti assimilarli ai partiti politici⁴². I gruppi parlamentari, difatti, partecipano alla definizione delle funzioni costituzionali delle Camere soltanto indirettamente attraverso mere previsioni regolamentari⁴³; pertanto, non sono chiamati a dichiarare definitivamente la volontà del potere delle Camere come richiede l'art. 37, comma 1, l. 87 del 1953 ai fini della legittimazione a sollevare il conflitto.

Invero, la Corte costituzionale ha evidenziato che i gruppi «sono il riflesso istituzionale del pluralismo politico»⁴⁴. Alla luce di tale considerazione essi potrebbero essere considerati poteri dello Stato in virtù di una lettura sistematica dei commi 1 e 4 dell'art. 72 Cost. che tutelerebbe non solo il ruolo dei gruppi nella formazione delle Commissioni ma anche la possibilità che tali Commissioni siano messe nelle condizioni di esaminare i testi di legge da sottoporre alle Camere.

Il requisito necessario, formale e oggetto di una verifica preliminare, richiesto dalla Corte, si rinviene però in una concreta ed esplicita deliberazione del gruppo (ord. n. 280/17, richiamata anche dall'ord. n. 17/19) e, anche in questo caso, in una precisa e specifica indicazione delle violazioni procedurali che non si limiti a denunciare mere violazioni dei Regolamenti.

⁴⁰ M. MAZZIOTTI, *I conflitti*, cit., p. 260 ss.

⁴¹ Si potrebbe in tal senso ipotizzare la legittimazione di un gruppo parlamentare ad adire la Corte nel caso in cui non gli venga riconosciuta la rappresentanza proporzionale in una Commissione o in una Giunta.

⁴² R. DICKMANN, *Il Parlamento*, cit., p. 32 ss. Nonché ID. *La Corte*, cit., p. 13, il quale sottolinea che «"la funzionalità organica" dei gruppi presenta natura prettamente interna alle Camere e non rileva in termini giuridici nell'ordinamento generale. I gruppi non sono titolari di poteri in senso giuridico come non lo sono i partiti politici». La Corte, in merito alla legittimazione dei partiti politici, ha affermato che seppur essi sono garantiti dalla Costituzione nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi, tuttavia le funzioni ad essi attribuite dalla legge ordinaria «non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di accordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost». (Corte cost., ord. 24 febbraio 2006, n. 79; l'orientamento è confermato poi da Corte cost., ord. 24 aprile 2009, n. 120).

⁴³ Cfr. R. DICKMANN, *La Corte*, cit. p. 11.

⁴⁴ Corte cost., sent. 29 settembre 2004, n. 298; sent. 12 marzo 1998, n. 49.

4. Legge elettorale e conflitti di attribuzione. Le ordinanze nn. 277 e 280 del 2017 e n. 181 del 2018

Con le ordinanze n. 277 e n. 280 del 2017 la Corte costituzionale non sembra discostarsi dai suoi tradizionali orientamenti in merito ai requisiti soggettivi del conflitto. A spingere verso pronunce di inammissibilità è anche la confusa articolazione dei ricorsi, non sempre lineari e coerenti nella corretta qualificazione dei soggetti proponenti e, di conseguenza, sfocianti in un'indefinita enunciazione delle attribuzioni a difesa delle quali si chiedeva l'intervento della Corte⁴⁵.

Tutti i ricorsi a cui la Corte risponde con le ordinanze in questione, hanno ad oggetto le violazioni costituzionali avvenute nel procedimento legislativo che conduce all'approvazione della legge elettorale n. 52 del 2015⁴⁶.

Nel corso di tale procedimento si ricorre ad otto questioni di fiducia, tre alla Camera e cinque al Senato, comportando ciò, secondo i più, palesi violazioni di norme costituzionali.

Con l'ord n. 277 del 2017 la Corte si trova investita di un ricorso presentato congiuntamente dal CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori), da un Senatore e da un cittadino elettore⁴⁷ nei confronti del Governo, in relazione alla delibera del Consiglio dei Ministri con la quale è stato dato l'assenso a porre la questione di fiducia sulla legge elettorale, nonché all'atto con il quale il Governo, tramite il Ministro per i rapporti con il Parlamento, ha posto alla Camera tale questione.

A parere dei ricorrenti, l'apposizione della questione di fiducia sulla legge elettorale lederebbe l'art. 72 Cost. (applicabile anche alla legge elettorale)⁴⁸ in base al quale tale legge deve essere votata «con piena consapevolezza da parte di ciascun parlamentare in ordine ad ogni contenuto del progetto di legge»⁴⁹.

Inoltre, quanto al profilo oggettivo, viene rilevato che l'impossibilità del Parlamento di discutere liberamente e autonomamente la legge elettorale a causa del ricorso al meccanismo della fiducia lederebbe (nella propria quota di sovranità popolare) la funzione costituzionale del corpo elettorale di eleggere gli

⁴⁵ Cfr. Corte cost., ord. 21 dicembre 2017, n. 280, con cui la Corte afferma che «le carenze degli atti introduttivi dei conflitti, non mettono la Corte costituzionale in condizione di deliberare sul merito dei conflitti stessi (sentenza n. 15 del 2002; ordinanza n. 69 del 2006) perché nessuno dei tre ricorsi individua in modo chiaro e univoco i poteri ricorrenti, le competenze costituzionali menomate e l'oggetto della pretesa».

⁴⁶ Attraverso questi ricorsi si è cercato di spostare il controllo della Corte costituzionale dalla sede del giudizio in via incidentale ad un diverso strumento, il conflitto di attribuzione, appunto al fine di sanzionare «non tanto e non solo il prodotto della forzatura, ma la forzatura in sé». (G. BUONOMO, *La zona franca e la legge elettorale: perché il conflitto endorganico chiude il cerchio*, in *La legge elettorale*, cit.).

⁴⁷ Cfr. P. LOGROSCINO, *La Corte costituzionale ancora sulla "impossibile" legittimazione del singolo cittadino al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (a margine dell'ordinanza 39/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 17 aprile 2019.

⁴⁸ «Quanto fissato dall'articolo 72 della Costituzione impone, insomma, l'utilizzo della procedura legislativa normale anche per le leggi elettorali. La legislazione elettorale gode di una copertura procedurale - imposta dalla stessa Costituzione - che non può dirsi né formalmente né sostanzialmente rispettata, in presenza della coartazione del dibattito parlamentare imposto dal Governo con la fiducia» (cfr. p. 49 del Ricorso n. 4 del 2017).

⁴⁹ Corte cost., ord. 20 dicembre 2017, n. 277.

organi rappresentativi⁵⁰; il ricorso al meccanismo della fiducia che impedisce ai parlamentari di votare in maniera autonoma, in tale ottica, osta al riconoscimento del voto dei cittadini quale libero e personale.

Inoltre, sempre a parere dei ricorrenti, la questione di fiducia sarebbe già in astratto incompatibile con la legge elettorale poiché ad essa dovrebbe essere esteso il divieto della questione di fiducia previsto sulla materia costituzionale visto che, come questa, la legge elettorale è estranea all'indirizzo politico del Governo⁵¹.

Infine, si rileva nel ricorso che tale procedimento avrebbe comportato, altresì, una violazione degli art. 49⁵² e 116⁵³ del Regolamento della Camera, in relazione all'ultimo comma dell'art. 72 Cost.⁵⁴, poiché da

⁵⁰ L'impostazione per la quale l'apposizione della questione di fiducia sulla legge elettorale pregiudicherebbe la libertà di voto e la sovranità di tutti i cittadini, si basa su un duplice assunto: l'impossibilità dei partiti di sostituirsi al corpo elettorale e la sussistenza, ex art. 67 Cost., di un mandato conferito in maniera diretta dagli elettori agli eletti. (cfr. p. 33 ss. del Ricorso).

⁵¹ «vanno pertanto estesi alla materia elettorale tutti i riguardi previsti e ricavabili dal complesso dei principi e procedure costituzionali per la revisione costituzionale, specificamente in merito all'estraneità della materia elettorale dall'indirizzo di governo, e quindi in merito al divieto della questione di fiducia su di essa, come sulla materia costituzionale *tout courts*» (p. 44 del Ricorso).

⁵² Per il quale «le votazioni hanno luogo a scrutinio palese. Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti le persone, nonché, quando ne venga fatta richiesta ai sensi dell'articolo 51, quelle che incidono sui principi e sui diritti di libertà di cui agli articoli 6, da 13 a 22 e da 24 a 27 della Costituzione, sui diritti della famiglia di cui agli articoli 29, 30 e 31, comma secondo, e sui diritti della persona umana di cui all'articolo 32, comma secondo, della Costituzione. Sono altresì effettuate a scrutinio segreto, sempre che ne venga fatta richiesta, le votazioni sulle modifiche al Regolamento, sull'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale) e agli organi delle regioni, nonché sulle leggi elettorali».

⁵³ «Se il Governo pone la questione di fiducia sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge, non è modificato l'ordine degli interventi e delle votazioni stabilito dal Regolamento. Se il Governo pone la questione di fiducia sul mantenimento di un articolo, si vota sull'articolo dopo che tutti gli emendamenti presentati siano stati illustrati. Se il voto della Camera è favorevole, l'articolo è approvato e tutti gli emendamenti si intendono respinti. Nello stesso modo si procede se sia posta la questione di fiducia su un ordine del giorno, una mozione o una risoluzione. Se il progetto di legge consiste in un solo articolo, il Governo può porre la questione di fiducia sull'articolo medesimo, salva la votazione finale del progetto. Sulla questione di fiducia si vota per appello nominale non prima di ventiquattro ore, salvo diverso accordo fra i gruppi. Ha facoltà di rendere dichiarazione di voto un deputato per ciascun Gruppo. Il Presidente concede altresì la parola ad un deputato per ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo misto e ai deputati che intendano esprimere un voto diverso rispetto a quello dichiarato dal proprio Gruppo, stabilendo le modalità e i limiti di tempo degli interventi. La questione di fiducia non può essere posta su proposte di inchieste parlamentari, modificazioni del Regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto».

⁵⁴ Sulla pretesa lesione della riserva di assemblea, rileva S. CECCANTI, *Le leggi elettorali: i rischi di "benaltrismo costituzionale" nei ricorsi*, in *Legge elettorale* cit., p. 18, che essa sia inconsistente. «La questione è stata affrontata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 31 del 1995, punto 6 del considerato in diritto, a proposito di una legge di conversione affermando che l'art. 72 della Costituzione affianca al procedimento ordinario di approvazione della legge alcuni procedimenti speciali, la cui disciplina viene affidata ai regolamenti parlamentari». I regolamenti «non hanno inteso l'ultimo comma dell'art. 72 nel senso indicato dai ricorrenti, intendendolo esclusivamente come riserva di assemblea e invece proibendo la questione di fiducia sostanzialmente sulle decisioni interne delle Camere».

tali disposizioni costituzionali deriverebbe il divieto di porre la questione di fiducia anche in relazione a leggi sulle quali il voto segreto non è obbligatoriamente prescritto, ma è bensì ammesso su richiesta, come avviene per le leggi elettorali⁵⁵.

Nella ricostruzione proposta, dunque, le leggi elettorali godrebbero di una copertura procedurale di rango costituzionale definita dall'art. 72 Cost., che imporrebbe il ricorso alla normale procedura legislativa ordinaria per l'approvazione di tali leggi⁵⁶.

In merito al profilo soggettivo, i ricorrenti affermavano che il cittadino elettore e il CODACONS⁵⁷ agirebbero in veste di rappresentanti del corpo elettorale, mentre il senatore in rappresentanza del Senato della Repubblica in quanto, in seguito agli atti impugnati, egli vedrebbe vanificato il proprio mandato elettivo e le prerogative costituzionali apprestate ai parlamentari dagli artt. 58, 67, 70, e 72 della Costituzione.

La Corte costituzionale, richiamando i suoi precedenti in materia⁵⁸, dichiara inammissibile il ricorso presentato dal CODACONS e dal singolo elettore⁵⁹, per carenza sia dei requisiti soggettivi che di quelli oggettivi, non potendo «nessuno dei due ricorrenti qualificarsi potere dello Stato ai sensi dell'art. 134 della Costituzione» e poiché l'apposizione della questione di fiducia sulla legge elettorale non potrebbe ledere la sfera di soggetti esterni alle Camere⁶⁰.

⁵⁵ Secondo questa ricostruzione, infatti, l'art. 116, comma 4, ultimo periodo del Regolamento del Senato dovrebbe essere interpretato nel senso che la questione di fiducia sarebbe preclusa non soltanto quando il voto segreto sia obbligatorio ma anche quando questo sia facoltativo una volta che si avanzi la relativa richiesta. Si veda, sul punto, M. VILLONE, *la legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, n. 1.

⁵⁶ Inoltre, rilevano i ricorrenti che nel caso di specie la violazione dell'art. 72 sarebbe stata duplice poiché la questione di fiducia era posta sull'articolo che contiene la delega al Governo per la definizione dei collegi elettorali che risulta coperta dalla riserva di assemblea prevista dal quarto comma dell'art. 72 Cost.

⁵⁷ In particolare, il CODACONS troverebbe la propria legittimazione nella circostanza che, rientrando nelle sue finalità statutarie la tutela dei diritti dei cittadini, agirebbe in qualità di rappresentante del corpo elettorale, a tutela dei cittadini nella loro qualità di elettori;

⁵⁸ Corte cost., ord. 28 novembre 2016, n. 256; ord. 7 aprile 2011, n. 121; ord. 30 maggio 2008, n. 189; ord. 14 luglio 2006, n. 296.

⁵⁹ La giurisprudenza costante della Corte costituzionale esclude che un singolo elettore possa essere legittimato attivamente ai fini del conflitto di attribuzione. Si veda ord., 11 marzo 2009, n. 85; più di recente, ord., 12 dicembre 2017, n. 277; ord. 23 gennaio 2019, n. 39, commentata da P. LOGROSCINO, *La Corte*, cit.; *Contra*, R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., p. 150, il quale astrattamente riconosce tale legittimazione quando il singolo cittadino assuma una determinata funzione, oppure quando «la veste di elettore si accompagni all'esercizio di un'attribuzione specifica».

⁶⁰ La Corte dichiara insussistente il requisito oggettivo del conflitto «giacché gli atti che si inseriscono nel procedimento legislativo sono inidonei a ledere la sfera di soggetti estranei alle Camere», richiamando in relazione alla posizione della questione di fiducia da parte del Governo l'ord. 28 febbraio 1983, n. 44. Con quest'ultimo inciso, tuttavia, la Corte pare implicitamente riconoscere che la posizione della questione di fiducia, seppur non in grado di ledere le attribuzioni di soggetti esterni alle Camere, potrebbe, almeno in via astratta, ledere quelle dei soggetti interni alle Camere stesse e, quindi, dei parlamentari o comunque di una minoranza parlamentare qualificata.

In merito, invece, alla legittimazione attiva del Senatore, la Corte, pur affermando che resta impregiudicata la configurabilità di attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare è legittimato a promuovere un conflitto tra poteri, rileva che nel caso di specie il senatore difetterebbe di legittimazione in quanto non agirebbe a tutela di una propria prerogativa costituzionale, ma pretenderebbe di rappresentare l'intero Parlamento.

L'ordinanza n. 280/17 affronta le stesse problematiche della n. 277/17 anche se dal punto di vista del profilo soggettivo con i ricorsi n. 5, 6 e 7 del 2017, i ricorrenti oltre ad agire in veste di elettori, soggetti politici e parlamentari⁶¹, rivendicavano la propria legittimazione quali rappresentanti dei parlamentari aderenti ad un gruppo⁶².

La Corte esclude la legittimazione dei soggetti in qualità di presidente e vicepresidente vicario del gruppo parlamentare, ricorrendo all'argomentazione che tale pretesa non sia stata supportata dalla «necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale».

La problematica della lesione delle prerogative dei parlamentari attraverso l'apposizione della questione di fiducia sulle leggi elettorali è, da ultimo, ritornata all'attenzione della Corte che con l'ordinanza n. 181 del 2018⁶³, si trova nuovamente a dichiarare l'inammissibilità del conflitto proposto sia da singoli elettori sia da singoli parlamentari contro i procedimenti di approvazione delle leggi elettorali n. 52 del 2015 e n. 165 del 2017.

Anche in questo caso, la Corte fa discendere l'inammissibilità soprattutto dalla carenza nell'individuazione delle diverse qualifiche soggettive⁶⁴, inoltre, si spinge in maniera piuttosto decisa ad escludere che «il singolo parlamentare sia titolare di attribuzioni costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo», pur lasciando il solito spiraglio alla legittimazione negli altri casi in cui siano configurabili attribuzioni di potere costituzionale individuali e non spettanti al *plenum* dell'Assemblea.

⁶¹ A parere dei ricorrenti, l'iter di approvazione della legge avrebbe violato gli artt. 1, 48, 51, 64, 67, 70, 72 e 94 Cost., con conseguente menomazione del loro potere di determinare la politica nazionale in quanto rappresentanti della Nazione ex art. 67 e con la doppia variante della loro legittimazione come elettori, soggetti politici e come parlamentari.

⁶² Nella specie, il gruppo parlamentare Movimento 5 stelle della Camera dei deputati.

⁶³ Cfr., A. LAURO, *Il conflitto*, cit.

⁶⁴ La Corte rileva, altresì, che anche dal punto di vista dell'individuazione della legittimazione passiva «il conflitto di attribuzione si rivolge cumulativamente avverso una pluralità di soggetti, essendo stato sollevato nei confronti delle Camere che hanno approvato le leggi elettorali e, ove occorra, del Governo che ha posto più volte la questione di fiducia e, in qualche passaggio, anche contro i Presidenti delle due Camere che l'hanno ammessa, senza operare distinzioni a seconda dei ricorrenti e delle cesure». Pertanto, «la prospettazione dei ricorrenti è resa incerta da carattere cumulativo e congiunto del ricorso e dalla circostanza che le censure in esso contenute sono presentate senza considerazione della diversità delle rispettive qualificazioni».

Con questa giurisprudenza, dunque, la Corte, forse perdendo l'occasione di coltivare l'apertura contenuta nell'ord. n. 149 del 2016, lascia gli interpreti nell'incertezza di dover individuare in concreto in quali casi il singolo parlamentare possa agire in giudizio per tutelare il rispetto delle forme del procedimento legislativo nei limiti definiti direttamente dalla Costituzione, dal momento che la pratica dell'apposizione della questione di fiducia, per come delineata dai regolamenti parlamentari e dalla prassi, non è ritenuta lesiva delle sue attribuzioni di partecipazione al procedimento legislativo così come discendenti dall'art. 71 e 72 Cost⁶⁵.

La posizione della questione di fiducia è dunque collocata nel rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo; la circostanza che è l'intero organo parlamentare a concedere la fiducia al Governo e non il singolo parlamentare, farebbe semmai discendere la legittimazione ad agire per tutelare le attribuzioni costituzionali nei confronti dell'esecutivo in capo all'organo nel suo *plenum*, o quanto meno alla sua maggioranza⁶⁶.

Tuttavia, appare scontato che il conflitto di attribuzione sollevato dal *plenum* dell'assemblea, o comunque da una maggioranza, non sia lo strumento idoneo a risolvere le questioni tra Parlamento e Governo, trasformandosi in una mozione di sfiducia.

5. Il riconoscimento (astratto) del parlamentare quale potere dello Stato e la sua contestuale subordinazione ai requisiti dell'«evidente» e «manifesta» violazione della Costituzione

Con la recente ordinanza n. 17 del 2019 la Corte costituzionale sembra (finalmente) riconoscere il singolo parlamentare quale potere dello Stato, in quanto titolare di attribuzioni costituzionali diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea, tra cui quella di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni attraverso l'espressione di voti e opinioni (art. 68 Cost.) e il potere di iniziativa legislativa, comprensivo del potere di proporre emendamenti (art. 71 e 72 Cost.).

In quanto rappresentante della Nazione, singolarmente considerato, lo *status* del parlamentare comprende, quindi, un complesso di attribuzioni inerenti il diritto di parola, di proposta e di voto e nell'esercizio di tali attribuzioni, che non possono essere comprimibili né modificabili ad opera di altro

⁶⁵ Seguendo questa impostazione, si potrebbe anche arrivare ad affermare che l'articolo 72 non avrebbe nessuna efficacia precettiva, essendo affidata la sua attuazione alla potestà regolamentare delle Camere e alla prassi da essa scaturente.

⁶⁶ Cfr. A. LAURO, *Il conflitto*, cit., p. 6, il quale rileva che «riconoscere in via esclusiva al solo *plenum* la legittimazione a sollevare conflitti di attribuzione – nei casi in cui si insorga contro il mancato rispetto di una procedura costituzionalmente obbligata – significa, nella sostanza, rimettere alla sola maggioranza la decisione di insorgere contro atti commissivi od omissivi del Governo a cui ha accordato la fiducia; di fatto, il combinato disposto fra art. 94 Cost. (sul rapporto fiduciario) e art. 64 Cost. (sulla deliberazione a maggioranza) rischia di vanificare in maniera insanabile altre previsioni costituzionali».

organo parlamentare: «egli esprime una volontà in sé stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953».

Il riconoscimento effettuato dall'ordinanza in parola appare, tuttavia, timido e confinato ad un livello di astrattezza, in quanto nel giudizio in concreto la Corte, pur riconoscendo la sussistenza del profilo soggettivo, attraverso la delineazione degli inediti presupposti dell' "evidente" e "manifesta" natura delle violazioni, circoscrive, in maniera piuttosto rigorosa, la legittimazione del parlamentare in relazione al profilo oggettivo⁶⁷.

Nella specie, il ricorso è stato presentato da 37 senatori nella veste di minoranza parlamentare qualificata (un decimo dei componenti del senato), di gruppo parlamentare⁶⁸ e di singoli parlamentari, nei confronti del Governo, del presidente della Commissione Bilancio, della Conferenza dei Gruppi parlamentari, dell'assemblea del Senato della Repubblica e del suo Presidente e ha ad oggetto le modalità con cui il Senato stesso ha approvato, nella notte tra il 22 e 23 dicembre 2018, il disegno di legge di Bilancio per l'anno 2019.

I ricorrenti lamentavano che le modalità di approvazione di tale legge, i cui tempi erano stati dettati anche dalle esigenze di dialogo con le istituzioni europee ed erano sfociate nell'approvazione tramite il ricorso del Governo alla questione di fiducia su un maxi-emendamento interamente sostitutivo del testo deliberato in Commissione, non avrebbero lasciato ai Senatori il tempo necessario per esaminare il nuovo testo e deliberare in maniera consapevole.

I ricorrenti, pertanto, non si limitano a lamentare l'apposizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento integralmente modificativo del testo esaminato in Commissione (prassi comune nell'*iter* di approvazione della legge di bilancio), bensì, la conseguente compressione dei tempi di esame della legge derivati, nel caso di specie, da questa pratica.

Siffatta modalità di procedere, infatti, contrasterebbe con l'art. 72, comma I, Cost. in base al quale il procedimento ordinario di approvazione delle leggi deve essere caratterizzato da una fase di necessario esame in commissione c.d. referente.

⁶⁷ Cfr. 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*, 1/19; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo costituzionale è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019; M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019; A. MORRONE, *Lucirole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Governo approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2019

⁶⁸ Gruppo parlamentare «Partito Democratico».

I ricorrenti sottolineano come i contrasti lamentati non riguardino la forma delineata dal Regolamento del Senato per l'esame in Commissione, ma il fatto stesso che, alla luce dei ristrettissimi tempi a disposizione dei componenti del Senato/Commissione, nella pratica vi sia stato un effettivo esame «anche nel senso più minimale, riduttivo ed essenziale che a tale espressione si intenda dare»⁶⁹.

Sempre nella prospettiva dei ricorrenti, ad aggravare le violazioni avrebbe contribuito la circostanza che la legge di bilancio risulta coperta dalla riserva di assemblea prevista dall'art. 72, quarto comma, Cost., la cui *ratio* si rinviene proprio nella garanzia della partecipazione al processo deliberativo delle minoranze parlamentari di opposizione.

I ricorrenti, tuttavia, probabilmente consci dei rischi e dell'inopportunità, non soltanto politica, di iniziare il 2019 senza una legge di bilancio, non chiedono alla Corte l'annullamento dell'atto legislativo, ma semplicemente di ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente garantite e rispettivamente violate dal Governo, dal Presidente della Commissione Bilancio, dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari e dal Presidente e dall'Assemblea del Senato.

La Corte costituzionale, in merito alla legittimazione attiva di una minoranza astrattamente qualificata e del gruppo parlamentare, risolve la questione con sintetiche motivazioni affermando, attraverso un approccio formalistico, intriso di ragioni processuali di tipo contingente, che in relazione alla prima ipotesi, la Costituzione attribuisce competenze costituzionalmente rilevanti a minoranze qualificate che, tuttavia, riguardano ambiti diversi da quelli oggetto del presente conflitto⁷⁰, mentre, in riferimento al gruppo parlamentare, manca la necessaria indicazione delle modalità attraverso cui il gruppo avrebbe deliberato di proporre il conflitto.

Se si ritiene che la Corte, nel motivare l'inammissibilità del conflitto sollevato dal gruppo facendo esclusivo riferimento alla carenza delle modalità di deliberazione del conflitto, richiamando anche i suoi precedenti (ord. n. 280/2017) abbia implicitamente, quantomeno in via astratta, riconosciuto la legittimazione attiva dei gruppi parlamentari, o comunque abbia lasciato «impregiudicata» la questione, non si comprende però perché ai gruppi, quali organi costituzionali legittimati a sollevare conflitto di

⁶⁹ Cfr. p. 14 del Ricorso iscritto al n. 8 del registro conflitti tra poteri, 2018, fase ammissibilità.

⁷⁰ Cfr. A MANZELLA, *L'opposizione*, cit., p. 4, il quale afferma che l'opposizione che aveva sollevato il ricorso risultava costituzionalmente qualificata sia nel numero (un decimo di ciascuna Camera) sia nei poteri fiduciari (art. 94, comma 5 Cost.). Rileva, infatti, l'autore che una procedura condizionata dalla questione di fiducia non può essere considerato un «ambito diverso» rispetto a quello previsto dall'art. 94 Cost. in cui è possibile presentare mozione di sfiducia. Inoltre, anche laddove la si considerasse un ambito diverso, tale qualificazione non risulterebbe preclusiva alla legittimazione di una minoranza qualificata poiché «la "quota di attribuzione" necessaria per la legittimazione ad agire può ricostruirsi anche con poteri attribuiti "a diversi fini" (cfr. la ricostruzione del mandato parlamentare fatto dalla Corte utilizzando elementi degli artt. 67 e 68 Cost.).»

attribuzione, si richiedano degli oneri più gravosi rispetto a quelli richiesti per gli altri organi costituzionali «collegiali»⁷¹.

Come detto, in riferimento al singolo parlamentare la Corte sottolinea, invece, come il caso di specie sia differente dai precedenti analizzati e finisca per coincidere con una di quelle situazioni c.d. «impregiudicate», nella pratica mai verificatesi, in cui sono configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale per la cui tutela il parlamentare è legittimato a ricorrere.

Nel caso di specie, la legittimazione del parlamentare è riconosciuta (astrattamente) attraverso la sussistenza del requisito oggettivo. Tuttavia, la Corte si addentra poi in un inedito bilanciamento tra la presenza di tale requisito oggettivo, ovvero le violazioni delle attribuzioni costituzionali previste dagli art. 67, 71 e 72 della Costituzione in capo ai singoli parlamentari, e il principio di autonomia della Camere inclusivo del momento applicativo delle regole parlamentari, il quale comporterebbe che solamente i vizi che determinano violazioni manifeste e rilevabili in maniera evidente siano denunciabili in sede di conflitto⁷².

La Corte, infatti, ammette che l'*iter* di approvazione della legge di bilancio è stato caratterizzato da una «compressione» dell'esame parlamentare, ma al contempo afferma che in virtù della sussistenza di particolari «elementi procedurali e di contesto» in cui devono essere inquadrati le violazioni derivanti da tale compressione dei tempi, le suddette violazioni non risultano permeate da quell'evidenza che consentirebbe di superare il vaglio di ammissibilità del conflitto⁷³.

In definitiva, nell'ordinanza in commento la Corte colloca le esigenze sottese al rispetto dei vincoli procedurali posti dalla Costituzione entro un quadro connotato dalle difficoltà derivanti dall'applicazione del nuovo Regolamento del Senato e lo svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio sotto la pressione della lunga interlocuzione con le istituzioni europee. Sono proprio queste circostanze ad escludere che, nel caso sottoposto al suo scrutinio, le violazioni del procedimento legislativo siano tali da giustificare il suo intervento. L'interpretazione della Corte muove da norme di rilievo costituzionale (art. 72, co 1 Cost.) e argomenti derivanti dalle prassi parlamentari e dalle circostanze che, prevalendo sul primo, finiscono per svuotarlo di valore precettivo, quanto meno per ciò che riguarda l'obbligo dell'esame in commissione e l'approvazione in assemblea articolo per articolo con votazione finale.

⁷¹ Cfr. A. MORRONE, *Lucciole per*, cit. p. 4.

⁷² «Non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l'*iter* legislativo, bensì è necessario che allegghi e comproui una sostanziale negazione o un evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte ex art. 37, primo comma, della legge 87 del 1953» (Corte cost., ord. 8 febbraio 2019, n. 17, punto 3.5 del c.i.d.).

⁷³ Corte cost., ord. 8 febbraio 2019, n. 17, punto 4.3 del c.i.d.

Non può non rilevarsi come la Corte, erigendo l'evidenza della violazione a requisito di ammissibilità del conflitto, senza che ciò trovi un chiaro appiglio normativo o a dei precedenti⁷⁴, contribuisca a creare ancora maggiore incertezza circa le ipotesi in cui la (riconosciuta) legittimazione attiva del parlamentare possa portare ad un riconoscimento da parte della Corte delle lesioni delle sue attribuzioni costituzionalmente previste⁷⁵.

Se l'elisione della stessa possibilità che il parlamentare possa partecipare al procedimento legislativo, almeno attraverso l'esame del testo su cui è chiamato ad esprimersi, non si configura quale lesione evidente e manifesta delle sue prerogative, risulta difficile immaginare quando sussista una lesione tale da soddisfare i requisiti richiesti dalla Corte.

6. Brevi riflessioni conclusive

Dall'ordinanza analizzata potrebbe derivare che l'apertura al riconoscimento astratto del singolo parlamentare quale potere dello Stato, ove vengano confermati i requisiti dell'evidente e manifesta gravità delle violazioni delle attribuzioni costituzionali per la cui tutela il parlamentare possa ricorrere, non consentirà, di fatto, alla Corte di intervenire agilmente a tutela del procedimento legislativo, quantomeno attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione⁷⁶.

Nonostante la Corte abbia individuato negli artt. 71 e 72 Cost. le attribuzioni costituzionali a difesa delle quali il parlamentare potrebbe agire, di difficile configurazione concreta risulta l'individuazione di una lesione nell'*iter* di approvazione delle leggi che risulti giustiziabile.

Il diritto del parlamentare di partecipare al procedimento legislativo viene riconosciuto quale diritto garantito dalla Costituzione ma è pur sempre garantito nei limiti e modi stabiliti dal Regolamento e dalla prassi parlamentare, risolvendosi, dunque, nel diritto a che sia osservata e correttamente applicata la disciplina del formarsi della volontà dell'assemblea⁷⁷.

Le oscillazioni della motivazione della Corte costituzionale nell'ordinanza n. 17 del 2019, potrebbero comportare, nei casi di evidenti e manifeste violazioni del procedimento legislativo, una sovrapposizione

⁷⁴ Il requisito dell'evidenza si ritrova, tuttavia, nella giurisprudenza della Corte costituzionale in merito alla sindacabilità dei presupposti di necessità e urgenza sulla base dei quali il Governo può ricorrere alla decretazione di urgenza.

⁷⁵ S. CURRERI, *L'occasione*, cit., p. 5, la definisce una «vittoria di Pirro».

⁷⁶ M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto tra poteri al conflitto politico*, in *la legge*, cit., *Nomos* n. 3/17, pp. 25-32, osserva che l'affermazione della legittimazione attiva del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione, porterebbe con sé il rischio di trasformare lo strumento del conflitto da «strumento eccezionale e necessitato» a «un ordinario strumento di lotta politica, trascinando il giudice delle leggi nel contesto per esso inappropriato del conflitto sottostante qualsiasi atto legislativo».

⁷⁷ La Corte afferma di non potere legittimare consuetudini *contra constitutionem* ma poi utilizza l'argomento della reiterazione del comportamento al fine di motivare la mancanza dei requisiti della gravità e evidenza della violazione: v. p. 5 dell'ordinanza, nonché A. RUGGERI, *Il parlamentare*, cit.

del rimedio del conflitto di attribuzione con il controllo dei *vizi in procedendo* attraverso il giudizio in via incidentale⁷⁸ e, a causa della residualità del primo⁷⁹, una preferenza della Corte per il secondo.

Infatti, quale parametro per identificare la gravità e l'evidenza delle violazioni del procedimento legislativo potrebbe essere considerato quello della diretta violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo che, secondo l'orientamento della Corte costituzionale inaugurato dalla sentenza n. 9 del 1959, sarebbe soggetto al controllo di legittimità⁸⁰.

La Corte, nell'ordinanza n. 17 del 2019 rileva che si sono verificati alcuni vizi nel procedimento legislativo di approvazione della legge di bilancio e quindi apre l'interrogativo circa l'esito di un eventuale giudizio di legittimità, sollevato in via d'azione o in via incidentale, sulla legge di bilancio per la violazione dell'articolo 72 della Costituzione⁸¹, i cui principi sono ritenuti dalla Corte inderogabili e quindi difficilmente bilanciabili con le esigenze di contesto richiamate nell'ordinanza.

Laddove, infatti, si verificano delle compressioni gravi e manifeste del diritto del singolo parlamentare di partecipare al procedimento legislativo, che si spingano fino ad annullare la sua partecipazione a tale procedimento, inteso quale sede ordinaria e indefettibile del processo democratico di governo, tali violazioni potrebbero essere anche sintomo di irragionevolezza della legge finale⁸².

⁷⁸ Cfr. R. DICKMANN, *La Corte*, cit., p. 21: «la domanda cruciale alla quale nell'ordinanza in commento la Corte ha voluto rispondere è quando siano perseguibili tali abusi da singoli parlamentari con lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzioni: la Corte ha chiarito che tali abusi devono risolversi “in violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari”. Ha invece escluso che i parlamentari siano titolati a ricorrere ad essa in caso di lesioni di attribuzioni delle Camere. Ove queste conseguano da un *modus procedendo* nel corso del processo legislativo il rimedio proprio rimane il giudizio di legittimità costituzionale sulla legge finale».

⁷⁹ La giurisprudenza della Corte costituzionale ammette la configurabilità del conflitto di attribuzione in riferimento agli atti legislativi soltanto in via “residuale” ovvero quando questi non possano essere oggetto del giudizio in via incidentale oppure come strumento da affiancare al giudizio in via incidentale quando il giudizio in via incidentale risulti difficile e impraticabile e quindi il conflitto «rappresenti la forma necessaria per apprestare una difesa in grado di unire l'immediatezza all'efficacia» (Corte cost., sent. 10 maggio 1995, n. 161, punto 3 del c.i.d.) Si rimanda, in tema, a F. MODUGNO - G. D'ALESSANDRO, *Residualità del conflitto fra poteri e sindacato su atti legislativi*, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 1613 ss.

⁸⁰ M. VILLONE, *La legge elettorale*, cit., p. 30, il quale rileva che, al fine di tutelare il corretto svolgimento del procedimento legislativo, non sarebbe idoneo lo strumento del conflitto di attribuzione poiché, laddove riconosciuta la legittimazione attiva di ogni singolo parlamentare, «si verrebbe sostanzialmente a creare un accesso alla Corte in via diretta e nei fatti *ex ante*- in quanto volto all'annullamento dell'atto prescindendo da qualsiasi esperienza applicativa- esperibile dalle opposizioni parlamentari». Tale modello «non può essere introdotto nell'ordinamento italiano, ispirato a principi del tutto diversi, surrettiziamente e in via pretoria attraverso decisioni della stessa Corte costituzionale». Cfr., inoltre, S. CURRERI, *L'occasione*, cit., p. 2, il quale rileva che, con l'ordinanza in parola, la Corte si discosti in maniera evidente dal presupposto della piena sindacabilità delle violazioni delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo da parte dei regolamenti e delle prassi.

⁸¹ Anche nell'ord. 8 febbraio 2019, n. 17 la Corte afferma che «il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale».

⁸² Cfr. R. DICKMANN, *La Corte*, cit., p. 25.

La giurisprudenza dalla Corte in tema di *error in procedendo*, teorizzata già dalla sent. n. 5 del 1959 e poi sviluppata in tema di conversione dei decreti legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza⁸³, potrebbe adattarsi ai casi in cui le procedure disciplinate dai regolamenti e le prassi sviluppatesi vengano, di fatto, utilizzate in maniera “abusiva”, risolvendosi in una violazione delle attribuzioni delle Camere quali sede ordinaria e privilegiata del procedimento legislativo.

Lo strumento del giudizio in via incidentale potrebbe essere considerato, in caso di violazioni gravi e manifeste, di più agevole definizione rispetto a quello del conflitto di attribuzione al fine di consentire l'intervento della Corte sul controllo dei principi costituzionali sul procedimento legislativo. La Corte, difatti, non sarebbe chiamata ad esprimersi sulla legittimazione attiva dei ricorrenti e sulla corretta delineazione da parte di questi della titolarità di proprie attribuzioni costituzionali violate.

Tuttavia, le incertezze applicative riemergono in merito all'esito del giudizio incidentale, trovandosi la Corte costituzionale, una volta determinatasi per l'accoglimento della questione, a dover annullare con effetti retroattivi la legge viziata⁸⁴.

Sembra facile ipotizzare, quindi, che anche un eventuale giudizio in via incidentale avrebbe esito negativo costringendo la Corte a far uso delle sue più raffinate capacità motivazionali al fine di mantenere un qualche contenuto precettivo all'art. 72 Cost, pur tuttavia non spingendosi, in virtù delle contingenze del caso concreto, fino ad accogliere la questione.

In questo quadro, lo strumento del conflitto, se si propende per la tesi in base alla quale l'interpretazione dell'art. 38. Della l. 87/53 non comporti il necessario annullamento degli atti viziati⁸⁵, sarebbe uno strumento con effetti meno dirompenti, rispetto al giudizio in via incidentale.

È indubbio che le decisioni di inammissibilità della Corte hanno scontato e scontano l'estrema politicità della questione; politicità rinvenibile sia sotto il profilo soggettivo dei ricorrenti che quello oggettivo della materia del contendere, essendo la vicenda relativa alla legge di bilancio 2019, «in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello

⁸³ Cfr. Corte cost., sent. 27 gennaio 1995, n. 29; sent. 25 novembre 2003, n. 341; sent. 23 maggio 2007, n. 171; sent. 25 febbraio 2014, n. 32.

⁸⁴ Cfr. E. LUPO, *Un'ordinanza*, cit., p. 3, il quale sottolinea che «i vizi formali mal si prestano ad essere rilevati mediante il giudizio in via incidentale che consente alla Corte di arrivare ad un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale tardi, male e con rischio di effetti eccessivamente distruttivi».

⁸⁵ Invero, tale affermazione non risulta del tutto scontata. Cfr. E. ROSSI, *L'ordinanza. 17/19 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 21 febbraio 2019 per cui a «la Corte avrebbe potuto, superata l'ammissibilità e valutata – eventualmente – la menomazione delle competenze riservate ai ricorrenti, non annullare la legge di bilancio, motivando sul rilievo che su di essa sarebbe stato esperibile un giudizio in via incidentale per gli stessi rilievi di costituzionalità posti alla base del conflitto. Con il che la violazione delle competenze dei ricorrenti sarebbe stata affermata senza necessità (o possibilità) di annullare la legge oggetto di contestazione». V. pure, E. LUPO, *Un'ordinanza*, cit.



Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche»⁸⁶, per questo motivo da sempre rimessa alla approvazione dei Parlamenti e oggetto di specifiche disposizioni costituzionali (artt. 72, comma 4 e 81 Cost.).

L'auspicio è che la Corte costituzionale, ove il Parlamento non faccia tesoro del monito⁸⁷, se investita nuovamente di questioni simili, decida coraggiosamente di intervenire riconoscendo l'ammissibilità del ricorso per conflitto nei confronti dell'*iter* di approvazione di leggi meno «impegnative»⁸⁸, limitando l'applicabilità dei requisiti dell'evidente gravità delle violazioni soltanto alla legge di bilancio o ad atti legislativi di analogia portata.

⁸⁶ Corte cost., ord. 8 febbraio 2019, n. 17.

⁸⁷ In chiusura, la Corte afferma che «nondimeno, in altre situazione una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare ad esiti differenti» (Corte cost., ord. 8 febbraio 2019, n. 17).

⁸⁸ Cfr. E. ROSSI, *L'ordinanza*, cit., p. 3.