

Tutela giudiziale delle minoranze parlamentari e giurisdizionalizzazione del conflitto politico. Riflessioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale

di

Lucrezia Di Stefano *

SOMMARIO: Premessa. – 1. I termini e l'oggetto del conflitto. – 2.1 La denegata legittimazione al conflitto della minoranza qualificata e del gruppo parlamentare. 2.2 La legittimazione del singolo parlamentare. Aspetti problematici. – 3. Il difetto del requisito oggettivo del conflitto di attribuzioni. Osservazioni critiche sulla violazione costituzionale non abbastanza «evidente» e sulle cause di giustificazione e di contesto individuate dalla Corte. – 4. Conclusioni. Perché è urgente e non più rinviabile prevedere in Costituzione forme di tutela giudiziale delle minoranze e dell'opposizione parlamentare.

Premessa

Con l'ordinanza n. 17 del 2019 la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità di un originale conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato inorganico, asseritamente sorto nell'ambito del procedimento legislativo del disegno di legge di bilancio presso il Senato della Repubblica, nel dicembre 2018.

La pronuncia in commento, anticipata da un comunicato stampa foriero di critiche e che ha già avuto ampio eco nella dottrina¹, ha introdotto non poche

* Dottoressa di ricerca in "Processi di armonizzazione del diritto tra storia e sistema", curriculum "Diritto costituzionale" – Università degli studi di Teramo.

¹ Tra i primi commenti della dottrina successivi alla pubblicazione dell'ordinanza n. 17, si richiamano, tra molti, i contributi di V. ONIDA, *Fiducia sulla legge di bilancio, doppio monito della Consulta*, in *IlSole24Ore*, 13 febbraio 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; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto*, in *Consulta OnLine*, 1/2019; gli articoli editi da *federalismi.it*, n. 4/2019 e richiamati nel presente contributo, al pari di quelli pubblicati nella rivista *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019. Riflessioni più recenti sono quelle di T. G. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intra-potere dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quad. cost.*, 2, 2019, p. 291 ss.; G. CAVAGGION, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri del*

novità, processuali e sostanziali, che meritano qualche riflessione ed osservazione, e fornisce anche l'occasione di affrontare la tematica della tutela delle minoranze parlamentari e della giurisdizionalizzazione del conflitto politico-parlamentare nell'ordinamento giuridico nazionale.

1. I termini e l'oggetto del conflitto

Il ricorso, depositato nella cancelleria della Corte all'esito del procedimento legislativo presso il Senato ma prima della c.d. doppia conforme e della promulgazione della legge di bilancio, è stato presentato congiuntamente da tre soggetti: dal capogruppo e legale rappresentante *pro tempore* di un gruppo parlamentare di minoranza costituito presso il Senato della Repubblica; dallo stesso singolo parlamentare in qualità di senatore; da altri trentasei membri del predetto gruppo, sia *uti singuli* che quali componenti la minoranza qualificata di 1/10 dei membri del Senato. Detti ricorrenti hanno sollevato, nei confronti del Governo, del Presidente della Commissione Bilancio, della Conferenza dei Capigruppo, del Presidente e dell'Assemblea del Senato, un conflitto per menomazione, esplicitosi negli atti e nei comportamenti posti in essere durante l'approvazione del disegno di legge di bilancio presso il Senato, in violazione degli artt. 72, 81 e 97, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione².

Il primo elemento di novità del ricorso presentato attiene ai soggetti ricorrenti: un gruppo parlamentare, un singolo parlamentare e una minoranza qualificata.

Salvi i precedenti negativi di ricorsi presentati da singoli parlamentari (*infra*), né un gruppo parlamentare in quanto tale, né un insieme di parlamentari nella qualità di 'minoranza qualificata' avevano mai presentato un ricorso alla Corte in sede di conflitto, riconoscendosi cioè come poteri dello Stato ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953. E, secondo la prospettazione dei ricorrenti, la legittimazione sarebbe fondata sulla necessità di ripristinare l'osservanza del principio di separazione dei

contesto della crisi della democrazia rappresentativa, in *Rivista AIC*, n. 2/2019. Si rinvia, ad ogni modo, alla più ampia letteratura scientifica citata nelle note.

² Per una puntuale ricostruzione dei fatti di causa si rinvia al testo del ricorso, reso disponibile presso il sito www.federalismi.it.

poteri, leso con la violazione delle (sole) disposizioni costituzionali attinenti al procedimento legislativo, durante l'iter di approvazione del disegno di legge di bilancio presso il Senato.

Detto principio, infatti, non sarebbe meramente riducibile alla relazione dialettica fra Governo e Parlamento nella sua interezza, tipica dei regimi parlamentari dualistici³ (come, ad esempio, la forma di governo presidenziale degli Stati Uniti). Invero nei regimi parlamentari monistici⁴, come quello italiano, dove il governo è legittimato ad esercitare il potere esecutivo in forza della fiducia accordata dall'assemblea parlamentare, il principio di separazione dei poteri risponderebbe piuttosto ad una distinzione fra governo/maggioranza parlamentare da una parte, e minoranza/opposizione/i parlamentare/i, dall'altra, che proprio la votazione, espressa o implicita, della fiducia da parte della maggioranza dell'assemblea parlamentare, individua e sancisce formalmente.

A ciò si aggiunga che la predetta e condivisa lettura innovativa del principio di separazione dei poteri all'interno di un regime parlamentare monistico non può essere compresa pienamente se non attraverso l'analisi e l'applicazione in combinato disposto del principio di maggioranza, che permette in astratto di distinguere, all'interno di una camera rappresentativa, maggioranza, minoranza ed opposizione.

L'applicazione del principio maggioritario, nella veste di regola decisionale in una data collettività, permette infatti, all'esito di un procedimento di formazione di una decisione deliberata collettivamente, di distinguere una porzione dell'assemblea numericamente prevalente e, per sottrazione, una minoritaria, a completamento della totalità dell'organo collegiale, che esprime una posizione negativa di dissenso rispetto a quella sostenuta dalla maggior parte dell'assemblea. Questa connotazione quantitativa delle categorie di maggioranza e minoranza⁵

³ C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, p. 90 e 152-154.

⁴ Sulla distinzione tra regimi parlamentari dualisti e monisti cfr. G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. 1, il Mulino, Bologna, 1984, V ed., p. 26-27.

⁵ S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 46.

assume un particolare significato nelle camere rappresentative, dove la differenza numerica tra maggioranza e minoranza sottende in genere una contrapposizione ideologico-politica.

Tuttavia, minoranza ed opposizione parlamentare non sono espressioni equipollenti ma corrispondono a concetti diversi⁶. Infatti l'opposizione parlamentare, pur potendosi considerare una *species* di minoranza politico-parlamentare sotto l'aspetto quantitativo, si distingue dalla minoranza *ex se* poiché afferisce ad un concetto giuridico-qualitativo e non meramente numerico: l'opposizione parlamentare, in astratto, non esprime infatti solo una mera forma di dissenso numericamente minoritaria rispetto alla maggioranza che ha deliberato, ma, richiamando la celebre definizione elaborata da De Vergottini, essa è "diretta a controllare l'operato del Governo, condizionandone e influenzandone l'indirizzo, sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa (opposizione-funzione), svolta dai gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa (opposizione-organizzazione)"⁷.

Questa distinzione concettuale tra minoranza ed opposizione parlamentare spiega perché quest'ultima, quale istituto giuridico, attenga alla forma di governo e non alla tutela dei diritti delle minoranze generalmente intese⁸ e, non a caso, venga ad esistenza non già in occasione di una qualsiasi deliberazione parlamentare – nella quale, invece, si individuerà numericamente sempre una maggioranza e una minoranza parlamentare – ma, tendenzialmente, al momento della costituzione del rapporto di fiducia tra la maggioranza parlamentare e il governo ovvero durante l'esercizio della funzione di controllo politico in Parlamento, finalizzata a proporre le dimissioni del Governo in carica⁹. La concreta configurazione, poi,

⁶ S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, op. cit., 29-30, nota 31.

⁷ G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare* (voce), op. cit., p. 532.

⁸ Sulla suddetta tesi cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 ss.; A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, vol. XXI, 1990, p. 1-5; Id., *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 421.

⁹ A. MANNINO, *Rapporti tra maggioranza e opposizioni. Note introduttive*, in *Il Politico*, vol. 37, 1972, p. 188.

dell'opposizione parlamentare, distinta da forze politiche meramente di minoranza, è questione che attiene *in primis* alla consistenza numerica e *in secundis* alla realistica proposizione di un'alternativa programmatico-politica alla maggioranza governativa; fattori, questi, dipendenti dal sistema politico-elettorale vigente e dalla cultura istituzionale e politica presente in un determinato contesto storico all'interno dell'ordinamento giuridico considerato¹⁰, il che rende il tema dell'opposizione parlamentare difficilmente sussumibile in uno studio scientifico astratto e sistematico¹¹.

Perciò, pur in assenza di un espresso riconoscimento di 'esistenza' dell'opposizione parlamentare nel testo della nostra Costituzione (assenza comune nella maggior parte delle Costituzioni democratiche coeve¹²), l'istituto della fiducia e quello della mozione di sfiducia, *ex art. 94 Cost.* e, secondo una non del tutto condivisibile tesi sostenuta dai ricorrenti (*infra*), anche le disposizioni costituzionali che attribuiscono specifiche prerogative a minoranze qualificate in ciascuna Camera¹³, sarebbero elementi comprovanti la pacifica oltre che imprescindibile

¹⁰ Cfr. V. CASAMASSIMA, che nella *Premessa* a *L'opposizione in Parlamento, Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013, p. XIV.

¹¹ Quanto sopra osservato spiega le ragioni per cui le teorie e le classificazioni attinenti al fenomeno dell'opposizione parlamentare siano state elaborate innanzitutto su base empirica dalla scienza politica, a cominciare dagli anni '50. Pioniere nello studio delle tematiche in discussione fu il politologo R. A. DAHL, *Political oppositions in Western democracies*, Yale University Press, New Haven-London, 1966, a cui fecero seguito gli studi empirici condotti, tra tanti, da G. IONESCU, I. DE MADARIAGA, *Opposition. Past and Present of a political Institution*, C. A. Watts & Co., London, 1968; G. SARTORI, *Opposition and control. Problems and prospects, in Government and Opposition*, vol. 1, 1966; O. KIRCHHEIMER, *The waning of opposition in parliamentary regimes*, Social Research, estate, 1957, trad. italiana *Il tramonto dell'opposizione politica* in *MicroMega*, vol. 1, 1986; E. KOLINSKY (a cura di), *Opposition in western Europe*, Croom Helm, London, 1987.

¹² Sulla generale problematica relativa al riconoscimento dell'opposizione parlamentare senza una sua espressa istituzionalizzazione e costituzionalizzazione, si rinvia a G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1980, p. 533; M. E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 14; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione*, op. cit., p. 39; A. RINELLA, *Lo "Statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, edizioni Università di Trieste, 1999, p. 64.

¹³ Dette prerogative sono, rispettivamente: il potere di un terzo dei componenti di ciascuna Camera di chiederne la convocazione straordinaria (art. 62, secondo comma, Cost.); il potere di un decimo dei membri dell'assemblea o di un quinto dei membri della commissione permanente in sede deliberante di rimettere la discussione del disegno di legge al *plenum* della camera e proseguire *l'iter legis* in sede referente (art. 72, terzo comma, Cost.); il potere di un decimo dei componenti di ciascuna Camera di proporre la mozione di sfiducia (art. 94, quinto

esistenza in astratto della maggioranza e dell'opposizione parlamentare, investite di funzioni diverse e non già corrispondenti ad una mera ripartizione interna all'assemblea rappresentativa¹⁴.

Per le ragioni sin qui esposte, dunque, l'opposizione, che sia esplicita secondo i ricorrenti da un singolo, da un gruppo parlamentare di minoranza ovvero da una minoranza qualificata dell'assemblea, corrisponderebbe ad un vero e proprio 'contropotere' – di controllo, di indirizzo e di garanzia¹⁵ – rispetto al 'potere' della maggioranza governativa, legittimata democraticamente a decidere ed a svolgere la funzione di governo¹⁶.

Di qui la conseguente asserita legittimazione dei ricorrenti ad essere ammessi a ricorrere, in sede di conflitto di attribuzioni come 'poteri dello Stato', quali frazioni del potere legislativo quando vengano lese o del tutto menomate quelle prerogative afferenti all'esercizio della funzione legislativa sancite direttamente in Costituzione quali, a titolo esemplificativo: la facoltà di 1/10 dei membri di una Camera di

comma, Cost.) e il potere di un quinto dei membri di ciascun ramo del Parlamento di chiedere la celebrazione di un referendum nel caso in cui il procedimento di revisione costituzionale o di approvazione di una legge costituzionale si sia concluso con una deliberazione votata a favore dalla maggioranza dei due terzi dei componenti di ambo le Camere (art. 138 Cost.).

¹⁴ Sul punto si richiamano le riflessioni di M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 130-132, la quale sostiene come "i Costituenti non potevano non essere consapevoli della futura divisione dell'Aula, per la stessa natura del patto che li legava, basato sul concorso tra forza politiche di ispirazione assai diversa, e ciò nonostante tutte egualmente legittimate". Ciò nonostante, "il silenzio della Costituzione sul punto" discende "dalla preoccupazione di tenere unita un'Assemblea sottoposta a potenti spinte centrifughe. Come è noto, le forze che intrapresero l'edificazione del nuovo Stato, benché unite dal consenso sui valori che avevano ispirato la lotta di liberazione, erano consapevoli della loro eterogeneità e del rischio di una frattura che e avrebbe spinte a combattersi in nome di visioni del mondo diverse e inconciliabili. Da questa consapevolezza deriva la scelta di non predisporre moduli organizzativi che facilitassero la contrapposizione e la rottura tra i soggetti parlamentari: ma ciò non equivale certo ad una negazione della dialettica all'interno dell'Aula, che anzi nel disegno costituzionale è presupposta, come dato emergente dalla stessa natura delle forze in gioco".

¹⁵ Le disposizioni costituzionali sarebbero perciò anche attributive di una funzione garantistica tipica "di minoranza o di opposizione, rivolta a tutelare un interesse istituzionale fondamentale della comunità nazionale, e precisamente l'interesse al pieno rispetto delle regole costituzionali nell'approvazione delle leggi, e in particolare, di quella principale legge che è la legge di bilancio" (cfr. Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Ritenuto in fatto*, par. 3).

¹⁶ C. MORTATI, *Art. 1* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali (Art. 1-12)*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 30-31, sostiene come "la funzione dell'opposizione si concentra nell'attività, che sotto un aspetto può dirsi negativa, di critica e controllo dell'operato di quella [della maggioranza], e sotto un altro positiva, di prospettazione di orientamenti politici alternativi offerti alla valutazione dell'elettorato".

richiedere il deferimento del procedimento legislativo alla commissione di sede deliberante, *ex art. 72, terzo comma, Cost.*; il ruolo indefettibile dei gruppi parlamentari per la composizione delle commissioni nello svolgimento del procedimento legislativo, *ex art. 72, terzo comma, Cost.*; la rappresentanza della Nazione *ex art. 67 Cost.*, l'iniziativa legislativa e la partecipazione all'*iter legis* del singolo parlamentare *ex artt. 71-72 Cost.*

In virtù delle predette attribuzioni costituzionalmente previste, la legittimazione processuale dovrebbe essere riconosciuta ai soggetti ricorrenti in via autonoma e non già attraverso gli organi esponentziali (la presidenza *in primis*) – *rectius*, organi comunque aderenti alla maggioranza governativa – della Camera di appartenenza e previo voto favorevole maggioritario a sollevare il conflitto o costituirsi in giudizio: altrimenti, risulterebbe del tutto esautorata la tutela di quelle frazioni del potere legislativo che possono cumulativamente considerarsi afferenti alla minoranza parlamentare e, dunque, contrapposte alla maggioranza decidente.

L'oggetto del conflitto dagli stessi paventato atteneva alle attribuzioni e prerogative dei parlamentari che si assumevano violate dalle modalità concrete con cui si era svolto il procedimento legislativo di approvazione della legge di bilancio presso il Senato; in particolare, se ne denunciava il contrasto con l'art. 72, primo e quarto comma, Cost.

La menomazione di rilievo costituzionale atteneva alla sostanziale assenza dell'esame in commissione bilancio in sede referente, a causa dell'impossibilità di conoscere il testo in discussione e, di conseguenza, di svolgere l'ordinaria dialettica parlamentare e garantire alle forze di opposizione la loro regolare partecipazione al processo deliberativo. Tali comportamenti costituzionalmente rilevanti sarebbero addebitabili sia agli aspetti temporali della vicenda, sia alla presentazione di un maxi-emendamento governativo con conseguente posizione della questione di fiducia.

I ricorrenti non domandavano l'annullamento della legge di bilancio, successivamente approvata dalla Camera, quale 'prodotto' delle menomazioni denunciate; tuttavia, gran parte della dottrina ha argomentato nel senso di ritenere

la difficile inevitabilità, per ragioni di natura sostanziale e processuale¹⁷, dell'annullamento della legge in questione, e questo ben potrebbe esser stato un motivo condizionante, se non determinante, la scelta della Corte a favore dell'inammissibilità del ricorso.

2.1 La denegata legittimazione al conflitto della minoranza qualificata e del gruppo parlamentare

La Corte costituzionale si è formalmente limitata a verificare, in camera di consiglio, la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi, prescritti dall'art. 37, terzo e quarto comma, della legge n. 87 del 1953, per sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e ha dichiarato, come detto, l'inammissibilità del ricorso in questione. La Corte ha dunque accertato in via preliminare l'inesistenza del conflitto denunciato, riconoscendo tuttavia, e per la prima volta, la legittimazione processuale di uno solo dei tre ricorrenti, quella del singolo parlamentare, considerandolo perciò 'potere dello Stato'.

Essa ha escluso la legittimazione della minoranza qualificata di un decimo dei componenti del Senato "perché la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce a una tale frazione del corpo dei parlamentari riguarda ambiti diversi da quelli oggetto del presente conflitto"¹⁸.

Come è stato già evidenziato, infatti, la Costituzione riconosce a determinati *quorum* di parlamentari l'iniziativa ad esercitare delle prerogative. Esse corrispondono, invero, non già a strumenti od istituti propri dell'opposizione parlamentare, quale soggetto politico individuato e qualificato come tale dalle norme di diritto parlamentare, ma ad una generale funzione oppositiva, parimenti attribuita ad altri organi costituzionali in relazione alle medesime od a diverse

¹⁷ Sul punto cfr. E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2019, p. 2-3 e, in toni ancor più decisi, E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 7-10.

¹⁸ Cfr. Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Considerato in diritto*, par. 3.

situazioni, e per l'esercizio delle quali viene non a caso previsto meramente il criterio numerico¹⁹ e non anche quello dichiarativo di essere all'opposizione²⁰.

Perciò, posto che il conflitto non era sorto in relazione ad una di quelle specifiche attribuzioni, non sembra possa dirsi in astratto esistente un'opposizione parlamentare, anche se vi sia un'auto-qualificazione in tal senso, quando, in sede di conflitto di attribuzioni, venga ad aggregarsi la frazione numerica costituzionalmente prescritta per l'esercizio di una delle prerogative costituzionali sopra richiamate, a prescindere dall'asserita violazione o meno della stessa. Infatti nulla esclude, in astratto, che anche membri della maggioranza governativa possano esercitare quella stessa *species* di prerogative, una volta raggiunto il numero sufficiente previsto²¹.

Inoltre le previsioni costituzionali relative a *quorum* speciali od a minoranze qualificate non rispondono solamente alla finalità di tutelare in genere le minoranze, secondo una logica contro maggioritaria, ma assumono anche la *ratio* di garantire la funzionalità delle istituzioni e dell'ordinamento costituzionale. Di talché, "la tutela delle minoranze parlamentari si rivela materia troppo importante e delicata per essere affidata alla forza dei numeri"²², ben dovendosi distinguere, dunque, istituti e strumenti di natura oppositiva – come alcuni di quelli riconosciuti alle minoranze qualificate – e l'opposizione parlamentare in senso stretto, quale soggetto distinto dalle altre forze parlamentari per un autonomo assetto organizzativo e funzionale all'interno delle Camere. Opposizione che, pertanto, non può dirsi di per sé riconosciuta e garantita dalle previsioni costituzionali contro maggioritarie sopra richiamate, né nell'ipotesi in cui ricorra

¹⁹ Il riferimento è ai poteri presidenziali di rinvio delle leggi, di scioglimento delle Camere, allo strumento del referendum abrogativo e anche alla stessa dimensione oppositiva dei diritti fondamentali costituzionalmente sanciti.

²⁰ Critica rispetto al mancato riconoscimento della legittimazione processuale della minoranza qualificata e rispetto alle argomentazioni formali addotte dalla Corte, F. FABRIZZI, *L'ord. 17/2019 e l'accesso del singolo parlamentare tra profilo soggettivo e profilo oggettivo*, in *federalismi.it*, n. 13/2019, p. 4-5.

²¹ Così anche M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *federalismi.it*, n. 4/2019, p. 3.

²² A. SAIITA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 252.

una loro applicazione, né nel caso, come quello di specie, in cui si richiami meramente la quantità numericamente minoritaria prescritta per la loro attivazione quale elemento di diritto positivo, comprovante l'esistenza di una frazione dell'assemblea da qualificarsi come potere autonomo dello Stato per il solo fatto di essere sancita in Costituzione, e perciò legittimata ad adire la Corte in sede di conflitto di attribuzione.

La Corte ha escluso altresì, con una motivazione apodittica, la legittimazione ad agire del gruppo parlamentare ricorrente "per l'assorbente ragione che manca, nel ricorso in esame, la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale"²³, richiamando a sostegno della "indispensabilità di tale indicazione" l'ordinanza n. 280 del 2017.

In quella pronuncia la Corte lamentava, nei confronti dei ricorrenti agenti in qualità di Presidente e Vicepresidente vicario di due gruppi parlamentari di Camera e Senato, la mancanza della "necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale"²⁴. Di contro, nel ricorso che ha dato origine all'ordinanza n. 17 in commento, il capogruppo ricorrente, rappresentante *pro tempore* del gruppo parlamentare, aveva agito allegando al ricorso una procura dove dichiarava la volontà dei componenti del gruppo medesimo, "espressa anche tramite adesione personale di un numero di componenti superiore alla metà", di sollevare il conflitto, secondo i poteri e le funzioni che il regolamento interno del gruppo in questione (Partito Democratico), puntualmente indicato, attribuisce al proprio Presidente.

Sfugge, perciò, dalla stringata motivazione addotta dalla Corte, quale siano le ragioni per le quali la Corte non abbia riconosciuto la legittimazione attiva in capo al gruppo parlamentare nel caso di specie. Se una (ancor più chiara) indicazione delle modalità deliberative di un gruppo potrebbe essere contenuta in un futuro

²³ Cfr. Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Considerato in diritto*, par. 3.

²⁴ Cfr. Corte cost., ord. n. 280 del 2017, in *Giur cost.*, op. cit., fasc. n. 6/2017, p. 3042-3043.

ricorso presentato da un gruppo parlamentare od anche motivo di prossime riforme dei regolamenti interni dei gruppi²⁵, non sfuggono tuttavia due considerazioni sulla questione.

La prima è che una simile formalità non è mai stata pretesa, in precedenza, dalla Corte da parte degli organi costituzionali collegiali coinvolti in un conflitto di attribuzione²⁶; la seconda considerazione concerne in realtà il sospetto che la Corte non volesse pronunciarsi nel merito della legittimazione soggettiva di un gruppo parlamentare in sede di conflitto; legittimazione che secondo l'opinione di chi scrive non può dirsi pacificamente riconosciuta dalla Corte²⁷.

Per quanto i gruppi parlamentari rientrino nelle articolazioni stabili e necessarie delle Camere e siano costituzionalmente previsti in relazione alla formazione proporzionale delle commissioni parlamentari permanenti *ex art. 72*, terzo comma, Cost., essi, tuttavia, sono considerati tradizionalmente proiezioni dei partiti politici in Parlamento (ai quali, si ricorda, la Corte ha espressamente negato la

²⁵ Come suggerisce S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all'ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, n. 1/2019, p. 1, il quale, tuttavia, ritiene "eccessivamente formalistica l'obiezione della Corte" e "piuttosto strano il fatto che una Corte così rispettosa verso l'autonomia regolamentare delle Camere entri invece in modo così pregnante in quella dei Gruppi".

²⁶ Questa è la riflessione e l'indagine svolta da 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, p. 3, che ripercorre anche la giurisprudenza costituzionale nella quale, invece, è stata prescritta la previa delibera per sollevare o costituirsi in un conflitto di attribuzioni.

²⁷ Concorde R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-2021 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *federalismi.it*, n. 4/2019, p. 10-16, secondo il quale, "il limite dei gruppi è questo: non c'è rilevanza dei gruppi al di fuori delle Camere né possono rappresentare la soggettività politica di cui sono esponenti con atti autonomi, costituzionalmente rilevanti, come presuppone ai fini dell'ammissibilità del conflitto di attribuzione la Costituzione e il citato art. 37 della legge n. 87 del 1953". "Pertanto si ritiene che i gruppi parlamentari non possano avere consistenza di potere dello Stato in quanto [sono] solo nominati in Costituzione, non già assegnatari di competenze ivi circoscritte, che invece discendono solo dai regolamenti parlamentari" (p. 11). *Contra* N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 4/2019, p. 9. Circa le possibili doglianze costituzionalmente ammissibili che atterrebbero la legittimazione dei gruppi parlamentari, cfr. G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 12-14; sull'opportunità di riconoscere la legittimazione dei gruppi parlamentari in relazione ai conflitti intra-organici del Parlamento, pur a Costituzione invariata, cfr. G. CAVAGGION, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri del contesto della crisi della democrazia rappresentativa*, op. cit., p. 519-523.

legittimazione processuale in sede di conflitto con l'ordinanza n. 79 del 2006²⁸ perché non titolari di funzioni costituzionali). Di conseguenza i gruppi parlamentari non solo riflettono la loro ibrida natura giuridica che li rende portatori anche – ma non soltanto – di interessi particolari, ma dovrebbero sottendere una omogenea e condivisa concezione ideologico-politica (quella 'affinità politica' prescritta a livello europeo per la costituzione dei gruppi) che difficilmente si presterebbe a corroborare una loro qualificazione soggettiva in termini di 'potere dello Stato', né a vederli coinvolti in un conflitto dal 'tono' costituzionale.

Comune denominatore di ogni qualificazione oggettiva addotta alla materia di un conflitto di attribuzione è quello per cui i soggetti ricorrenti, che siano organi costituzionali o di rilievo costituzionale, oltre ad essere stati lesi o menomati nell'esercizio di funzioni o competenze costituzionalmente definite, abbiano un interesse oggettivo e latamente 'oppositivo' a ripristinare il riparto funzionale del potere pubblico a tutela della costituzionalità dell'ordinamento giuridico. Pertanto, dinanzi ad un organo o un soggetto che, per quanto espressamente previsto in Costituzione (come i gruppi parlamentari), si configuri in forza di una condivisa ideologia politica e il cui eventuale ruolo dirimente nel procedimento legislativo sia espressamente disciplinato solo dai regolamenti parlamentari, non può che sorgere il sospetto di un utilizzo meramente politico-ostruzionistico ed elusivo del ricorso alla Corte in sede di conflitto di attribuzioni, difficilmente superabile²⁹ senza una espressa previsione e disciplina, prima di tutto a livello costituzionale.

²⁸ A commento dell'ordinanza n. 79 del 2006 cfr., *ex multis*, P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 668 ss.; F. GHERA, *Partiti politici e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 1629 ss.

²⁹ Ragionando in astratto, G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 78-79, evidenzia anche un'altra problematica circa la legittimazione di un gruppo parlamentare, pur nel silenzio della Costituzione: quello della rappresentatività del ricorso. L'Autore, infatti, ritiene come l'eventuale iniziativa a ricorrere di un gruppo parlamentare "finirebbe con l'essere assunta dai rispettivi organi direttivi", sicché "l'ipotizzata imputazione formale del rimedio ai gruppi in quanto tali attribuirebbe a questi la stessa legittimazione indipendentemente dal numero dei loro iscritti, accentuando il possibile ruolo o vocazione contestativa anche dei gruppi più piccoli e meno rappresentativi".

Per quanto sia dunque criticabile la stringata argomentazione addotta dalla Corte nell'ordinanza n. 17, si ritiene ragionevole la velata prudenza di non decidere nel merito (*rectius*, di non riconoscere) circa la legittimazione processuale del gruppo parlamentare, che sostanzialmente si presentava come gruppo di minoranza politica, ancorché di opposizione.

In effetti le minoranze parlamentari, cristallizzate in una determinata frazione ovvero identificate nella formazione di un gruppo, non potrebbero ad oggi essere legittimate a ricorrere al giudice costituzionale se non in forza di una espressa previsione in Costituzione, al pari di quanto accade negli ordinamenti stranieri dove tale via di tutela giudiziale è riconosciuta (*infra*), e ciò in ragione dell'imprescindibile intervento del legislatore costituzionale in grado di superare la presunzione di utilizzo improprio del ricorso di tal genere da parte di soggetti politici sopra citata, attraverso una puntuale disciplina normativa.

Perciò, in assenza nel testo della Costituzione italiana, di una disposizione che attribuisca una diretta legittimazione alle minoranze parlamentari di adire il Giudice delle leggi, non può essere la stessa Corte costituzionale a riconoscere loro *ex novo* la legittimazione attiva che, nel caso di specie, atterrebbe solo alla sede del conflitto tra poteri; neppure, ci spingiamo a ritenere, quando un gruppo parlamentare indichi specificamente le modalità con le quali il gruppo stesso abbia deliberato di proporre un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

2.2 La legittimazione del singolo parlamentare. Aspetti problematici

Come anticipato, nel riconoscere come sussistente la legittimazione processuale del singolo parlamentare, la Corte dichiara come le plurime e precedenti pronunce con le quali in passato aveva negato la predetta legittimazione rispondevano ad una esclusione relativa solo al caso di specie oggetto del ricorso presentato³⁰ e non

³⁰ Cfr. Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Considerato in diritto*, par. 3.1, dove la Corte rammenta la dichiarata esclusione della legittimazione del singolo parlamentare a sollevare un conflitto nei confronti del Governo a tutela di prerogative che la Costituzione attribuisce all'intera camera cui appartiene (ordd. 163 e 181 del 2018, cfr. A. LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018); l'esclusione del singolo a sollevare conflitto in tema di insindacabilità parlamentare (sent. 1150 del 1988) e ancora la

già ad una esclusione in assoluto. Pertanto, essendo diverso il caso del ricorso in questione, la Corte ha ricostruito in senso affermativo la qualificazione del singolo parlamentare: questo corrisponde ad un organo-potere, sussumibile nella nozione di potere dello Stato *ex art. 37* della legge n. 87/1953 e titolare di “distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite” “inerenti al diritto di parola, di proposta [sia nei termini di potere di iniziativa legislativa che quello conseguente di proporre emendamenti] e di voto che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente³¹, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare”³². Alla luce della predetta qualificazione, il parlamentare deve perciò “potersi rivolgere al giudice costituzionale qualora patisca [...] una lesione o un’usurpazione delle [sue] attribuzioni da parte di altri organi parlamentari”³³.

Il riconoscimento del singolo parlamentare come potere dello Stato potrebbe indurre non solo alla contestabile considerazione del potere legislativo come potere

negazione della legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto in relazione alla violazione del procedimento legislativo svoltosi presso il ramo del Parlamento cui non appartiene (ord. 277 del 2017, cfr. 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, p. 34 ss. ed ord. n. 181 del 2018) senza, tuttavia, nelle predette pronunce, escludere l’astratta legittimazione del singolo parlamentare in circostanze e in riferimento a menomazioni lamentate diverse. Per una riassunta disamina del contenuto delle predette pronunce, ritenute il substrato sul quale la Corte fonda la legittimazione del singolo parlamentare quale potere dello Stato nell’ordinanza n. 17 del 2019, cfr. G. BUONOMO, M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2019, p. 7-10 e T. F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi «intra-potere» dopo l’ordinanza n. 17 del 2019?*, op. cit., p. 300-302; per una riflessione in termini più generali prima della pronuncia in commento, cfr. 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.

³¹ Critico sul considerare quelle sopra citate dalla Corte attribuzioni “manifestazione di un potere costituzionale in grado, cioè, di esprimere definitivamente la volontà del potere cui i parlamentari singoli appartengono”, è A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, op. cit., p. 4-5, che sposa la tesi già sostenuta in dottrina secondo cui il singolo parlamentare sia organo e non già potere dello Stato, essendo il diritto di parola, di iniziativa e di voto prerogative attinenti allo *status* di parlamentare “integralmente inteso, (...) comprensivo di un fascio di attribuzioni proprie di un componente di un organo collegiale che rappresenta unitariamente la volontà popolare”.

³² Cfr. Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Considerato in diritto*, par. 3.3.

³³ Cfr. Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Considerato in diritto*, par. 3.4.

diffuso, al pari di quello giudiziario – a nulla rilevando la precisazione della Consulta con cui evidenzia come già abbia individuato la legittimazione di alcuni organi in seno alle assemblee parlamentari, investiti di poteri a sé stanti rispetto alla Camera di appartenenza, quali la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi RAI e la Commissione d'inchiesta *ex art. 82 Cost.* – ma, nei termini in cui è stata argomentata dalla Corte, sembrerebbe rispondere ad una lettura liberale, atomistica e non più realistica dell'effettivo esercizio delle prerogative del singolo parlamentare³⁴.

La Corte, cioè, sembrerebbe pronunciare un'ordinanza 'antistorica' nella misura in cui ignora, pur comprensibilmente per le ragioni già espresse, il rilievo dei gruppi parlamentari nell'esercizio del potere legislativo e contestualmente esalta il ruolo (meramente potenziale) del singolo parlamentare.

Essa, invero, sembrerebbe non aver avuto altra scelta che quella di assumere un atteggiamento formale nell'esaminare la sussistenza del requisito soggettivo (ma non anche di quello oggettivo, *infra*) in considerazione sia del tenore letterale della Costituzione – che, come detto, non dà espresso riconoscimento all'opposizione parlamentare, autonomo rilievo funzionale ai gruppi parlamentari o diretta legittimazione ad una minoranza parlamentare – sia della sostanziale insindacabilità dei regolamenti parlamentari, le cui disposizioni, che danno invece riscontro di una disciplina gruppo-centrica nelle camere e della formale esistenza dell'opposizione, non possono essere adottate dalla Corte né come oggetto né come parametro di giudizio. Motivo per cui, come già detto, sul fronte della legittimazione processuale, *de jure condito*, non si sarebbe potuto ragionevolmente e realisticamente chiedere oltre alla Corte.

Un elemento che, tuttavia, desta non poche perplessità circa il riconoscimento del singolo parlamentare come potere dello Stato è quello per cui questo storico ampliamento dei soggetti legittimati a sollevare un conflitto di attribuzioni sia avvenuta con una pronuncia di inammissibilità.

³⁴ N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, op. cit., p. 8.

La Corte, infatti, sembra osservare una metodologica del parallelismo³⁵ tra il requisito soggettivo ed oggettivo, in forza della quale l'indagine circa la sussistenza del profilo soggettivo viene circoscritta all'ambito materiale individuato nell'ordinanza del rimettente, ai fini della dichiarazione dell'ammissibilità del conflitto sollevato. Tale parallelismo ricorre nell'esclusione della legittimazione della minoranza qualificata, nel momento in cui la Corte argomenta detta esclusione perché la materia del conflitto non riguardava una delle prerogative costituzionalmente previste a loro favore; e sembra ricorrere anche nell'indagine relativa alla "legittimazione attiva del singolo parlamentare [che] deve, tuttavia, essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto"³⁶. Solo attraverso questo metodo d'indagine, infatti, la Corte avrebbe potuto essere coerente con le precedenti pronunce di inammissibilità nelle quali aveva negato la legittimazione al singolo parlamentare, individuando perciò, nella vicenda occorsa, una specifica e diversa situazione oggettiva dalla quale il conflitto paventato originasse e in considerazione della quale potesse indagare *ex novo* la sussistenza del requisito soggettivo in questione.

Di conseguenza, la Corte avrebbe dovuto valutare se le attribuzioni costituzionali riconosciute a favore del singolo parlamentare, di cui ne accerta per la prima volta la legittimazione processuale, fossero state concretamente lese o menomate nell'ambito materiale oggetto del conflitto attraverso l'adozione di una pronuncia (formalmente) di merito della questione, e non già di inammissibilità del conflitto (perciò senza instaurazione del contraddittorio tra le parti), come invece è accaduto.

Questa incongruenza è difficilmente giustificabile, considerando anche come la stessa Corte abbia evidenziato di avere escluso in precedenti casi la legittimazione del singolo parlamentare, proprio con una pronuncia di inammissibilità. E per tale ragione non si coglie la differenza dell'ordinanza n. 17 rispetto alle precedenti già

³⁵ S. LIETO, *Conflitto tra poteri e «soglia di evidenza»*. Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, p. 249 ss.; cfr., in particolare, p. 256.

³⁶ Cfr. Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Considerato in diritto*, par. 3.5.

citare pronunce nella misura in cui la condivisa dichiarazione di inammissibilità non ha permesso, nei casi pregressi, di qualificare il singolo come potere dello Stato, mentre, nel caso di specie, con quella medesima dichiarazione la Consulta ha potuto riconoscere la legittimazione processuale del singolo parlamentare in relazione a menomazioni meramente astratte.

3. Il difetto del requisito oggettivo del conflitto di attribuzioni. Osservazioni critiche sulla violazione costituzionale non abbastanza «evidente» e sulle cause di giustificazione e di contesto individuate dalla Corte

L'utilizzo distorto da parte della Corte della logica del parallelismo ora richiamata svela, nella sostanza, una decisione di merito, già percepibile visivamente per la sua distinzione tra la parte *in fatto* e quella *in diritto*, tipica di una sentenza o in ogni caso di una pronuncia di merito³⁷, criticabile e già criticata in dottrina sotto plurimi aspetti.

In primo luogo la Corte ribadisce quanto già dichiarato nella sua giurisprudenza resa in sede di conflitto di attribuzioni³⁸, ossia che non possono essere oggetto di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato “censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera (...) quando derivano dal diritto parlamentare la

³⁷ Così anche 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)*, op. cit.; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa, in federalismi.it*, n. 4/2019, p. 4-5; G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 (e qualche suggestione sulla scia dell'ordinanza n. 207 del 2018)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 4.

³⁸ La Corte sul punto richiama non solo la celebre sentenza n. 9 del 1959, ma anche la più recente ordinanza n. 149 del 2016, nella quale la Corte ha affermato come “le eventuali violazioni di mere norme regolamentari e della prassi parlamentari lamentate dai ricorrenti debbono trovare all'interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli”. Per un commento critico della suddetta ordinanza si rinvia a 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.; L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *L'ordinanza 149 del 2016 della Corte costituzionale: un'occasione (mancata) ripensare la struttura processuale – ed indi, la funzione – del giudizio per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato?*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2017, p. 22 ss. e più di recente le riflessioni di G. CAVAGGION, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri del contesto della crisi della democrazia rappresentativa*, op. cit., p. 486-488.

loro esaustiva qualificazione” e, in siffatte ipotesi, “i membri delle Camere trovano all’interno delle stesse le loro forme di tutela”³⁹.

Posto che le forme di tutela tutte interne alle assemblee trovano, in particolar modo nel nostro ordinamento, scarsa effettività a causa di organi parlamentari investiti delle funzioni di garanzia sempre più politicamente parziali (in primo luogo la presidenza delle camere per le ragioni che a breve si rappresenteranno), i ricorrenti del caso in questione, tuttavia, non avevano in alcun modo menzionato o lamentato la violazione di disposizioni regolamentari ma esclusivamente di quelle direttamente ed espressamente previste in Costituzione. Ciò non solo perché le violazioni denunciate attecchivano a disposizioni di rango costituzionale ma anche perché, quand’anche quelle stesse violazioni potessero riguardare anche a disposizioni regolamentari, la granitica giurisprudenza costituzionale sulla sostanziale insindacabilità dei regolamenti parlamentari avrebbe facilmente condotto ad una pronuncia di inammissibilità del conflitto sollevato.

La differenza formale, oltre che sostanziale, del parametro invocato dai ricorrenti, per l’appunto costituzionale, non è bastata tuttavia alla Corte per considerare esistente l’oggetto del conflitto asserito. Essa specifica che se il singolo parlamentare voglia lamentare una lesione delle proprie prerogative costituzionalmente sancite in sede di conflitto di attribuzioni, il ricorso può considerarsi ammissibile soltanto in ragione di una comprovata e “sostanziale negazione o un’evidente menomazione” delle sue funzioni costituzionali, e non già di una *sic et simpliciter* violazione della Costituzione occorsa nel corso di un procedimento legislativo, e ciò in ragione del riconoscimento e del dovuto rispetto che la Corte accorda all’ “ampio margine di apprezzamento [delle Camere] nell’applicazione delle regole parlamentari”⁴⁰.

La Corte, infatti, come aveva già anticipato nel testo del comunicato stampa diffuso il 10 gennaio 2019, ritiene che “non vi [sia] dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell’esame parlamentare” come

³⁹ Cfr. Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Considerato in diritto*, par. 3.5.

⁴⁰ Cfr. Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Considerato in diritto*, par. 3.5.

disciplinato in Costituzione, tant'è che dinanzi alle "forzature procedurali denunciate dai ricorrenti", essa stessa ha ritenuto di dover "richiamare l'attenzione sulla necessità che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel significato sostanziale"⁴¹, in particolar modo nell'iter di approvazione della legge di bilancio, contenuto delle "fondamentali scelte di indirizzo politico" e non a caso circondata da particolari e ulteriori garanzie costituzionalmente previste.

Tuttavia la Corte afferma che "il ricorso trascura alcuni elementi procedimentali" (*rectius*, l'interpretazione e l'applicazione data alle norme regolamentari nel Senato) "e di contesto"⁴² che hanno 'degradato' le violazioni delle prerogative costituzionali lamentate dai parlamentari, considerate in modo non dissimile ad una "mera controversia regolamentare"⁴³. La compressione dell'esame parlamentare perciò non è stata ritenuta dalla Corte così manifesta ed evidente da far considerare esistente la materia del conflitto sollevato, per quanto "nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti"⁴⁴.

La prima osservazione critica che può muoversi, già emersa in dottrina⁴⁵, consiste nell'inesistenza, nell'art. 37, comma 4, della legge n. 87/1953 e in alcuna altra disposizione normativa, di una gradazione di intensità di violazioni che determinano la sussistenza o meno della materia oggetto di un conflitto di attribuzioni. La Corte, dunque, ha introdotto in via autonoma e del tutto discrezionale una nuova condizione preliminare perché si consideri accertato il requisito oggettivo del conflitto: non basta che quest'ultimo venga considerato

⁴¹ Cfr. Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Considerato in diritto*, par. 4.1.

⁴² Cfr. Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Considerato in diritto*, par. 4.2.

⁴³ Così S. CURRERI, *L'occasione persa (prima note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, n. 4/2019, p. 3, che aggiunge come, in tal modo, la Corte non abbia riconosciuto il rilievo costituzionale della fattispecie descritta nel ricorso, "addentrandosi in una parziale, e perciò opinabile, ricostruzione della vicenda con l'evidente intento di dare maggior peso agli elementi che possano giustificare retroattivamente quanto accaduto".

⁴⁴ Cfr. Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Considerato in diritto*, par. 4.5.

⁴⁵ S. LIETO, *Conflitto tra poteri e «soglia di evidenza»*. *Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, op. cit., p. 251.

sussistente ma occorre altresì che raggiunga una (in)determinata soglia di evidenza di fondatezza.

La 'evidente' violazione o compressione dell'esame parlamentare richiama la medesima gradazione introdotta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 29 del 1995⁴⁶ per sindacare i decreti-legge e le leggi di conversione in sede di legittimità costituzionale. Tuttavia, quand'anche le due soglie di evidenza rispondano alla medesima strategia processuale della Corte di evitare di adottare una decisione accusabile di essere di natura politica⁴⁷ o troppo vicina a violare il divieto di

⁴⁶ Com'è noto, la Corte costituzionale, nella sent. 29 del 1995 ha dichiarato per la prima volta la possibilità di sindacare tanto il decreto-legge (configurandosi un vizio di legittimità costituzionale proprio) quanto la sua legge di conversione (quale vizio *in procedendo*) in caso di "evidente mancanza" dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza di cui all'art. 77 Cost. La Corte chiarisce e giustifica tale presa di posizione relativamente al sindacato sui presupposti costituzionali, constatando, *in primis* che la valutazione della sussistenza degli stessi sia generalmente di natura politica, effettuata dal Governo sotto la sua responsabilità, secondo quanto riconosciuto dalla Costituzione, e *in secundis* che quella valutazione viene verificata dal Capo dello Stato in sede di emanazione e suggellata dalle Camere nel procedimento di conversione. Pertanto la valutazione, comunque fattuale e complessa, che la Corte si è ritagliata in una sede di sindacato di legittimità sulla sussistenza dei presupposti legittimanti la decretazione d'urgenza, concerne soltanto una *ictu oculi* mancanza di presupposti, "evidente" e macroscopica, dinanzi alla quale il sindacato svolto sarebbe, in astratto, lontano dal potersi configurare squisitamente politico. Questo spiega la ragione per cui per la concreta e circoscritta applicazione del predetto scrutinio di sindacabilità *ex art. 77 Cost.* sia avvenuto, ad oggi, solo in relazione a due pronunce, la sent. 171 del 2007 (cfr, *ex multis*, R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro.it.*, n. 1/2007) e la sent. 128 del 2008 (A. CELOTTO, *La "seconda rondine": ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto-legge*, in *Giust. amm.*, n. 2/2008). Successivamente, non a caso, il sindacato di costituzionalità sulla decretazione d'urgenza si è spostato verso le censure relative alla disomogeneità, quale criterio pur sempre di origine pretoria ma ritenuto più oggettivo e dunque con minore possibilità di essere valutato in termini eccessivamente discrezionali dalla Corte, come è risultato essere, nella sua concreta applicazione, quello dell'evidente mancanza nelle due pronunce del 2007 e del 2008. Per una ricognizione sullo sviluppo più recente della giurisprudenza costituzionale sul tema, mi sia permesso rinviare a L. DI STEFANO, *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 24-28.

⁴⁷ Tuttavia, rileva 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, op. cit., p. 72-73, "il mero fatto di porre la condizione in parola, inventata di sana pianta e priva di riscontro alcuno nella Carta, anziché mettersi al riparo dalla censura suddetta, spiana la via alla sua affermazione. Dove sta scritto, infatti, che una fonte di primo grado, qual è il decreto-legge, è passabile di controllo di costituzionalità unicamente laddove il vizio di cui sia affetto risulti «evidente»? E, venendo al caso nostro, dove sta scritto che la sfera di competenze del parlamentare fatta oggetto di attacco da altro «potere dello Stato» meriti di essere protetta solo in presenza di «violazioni manifeste»? E ancora, qual è il parametro o (...) gli indici rivelatori del carattere «evidente» della violazione?».*

sindacare la discrezionalità del legislatore *ex art. 28*, Legge n. 87/1953, esse non possono comunque essere assimilate, perché diverse sono le tipologie di parametri costituzionali invocati.

L'uno, quello relativo al procedimento legislativo in sede referente (artt. 70-72 Cost.) ha una connotazione analitica, oggettiva e prescrittiva e, per ciò che rileva il caso che ha dato origine al conflitto, l'avvenuto svolgimento o meno dell'esame in commissione parlamentare in sede referente secondo quanto disciplinato dall'art. 72 Cost. è un fatto obiettivo e accertabile attraverso i resoconti stenografici delle assemblee, perciò poco incline ad essere diversamente interpretabile. L'altro, quello dei casi di straordinaria necessità ed urgenza giustificativi l'adozione di un decreto-legge (art. 77 Cost.), è un parametro costituzionale intrinsecamente soggettivo e che si presta a diverse interpretazioni teleologiche, da tempo evidenziate dalla dottrina⁴⁸.

Inoltre la Corte, pur affermando che l'avvenuta compressione dell'esame parlamentare non è stata abbastanza evidente, non indica, però, quali siano stati e quali dovranno essere in futuro i parametri adottati per considerare quando una violazione sia "grave e manifesta"⁴⁹ ma si limita ad individuare delle c.d. 'cause di

⁴⁸ Cfr. sul punto le tesi opposte sostenute da C. ESPOSITO, *Decreto-legge* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1962, vol. 11, p. 832-835 e da L. PALADIN, *Art. 77*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, il Foro italiano-Zanichelli, Roma-Bologna, vol. II, p. 51 ss. e 82.

⁴⁹ A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *federalismi.it*, n. 4/2019, p. 2 ss. tenta di ricostruire dal testo dell'ordinanza in quale circostanza la Corte rilevarebbe, a differenza del caso di specie, una violazione grave e manifesta del procedimento legislativo previsto a livello costituzionale, evidenziando, tuttavia, delle "incongruenze", basate anche sulla considerazione, da parte della Corte, di fattori ed elementi non invocati dai ricorrenti nel loro ricorso, sicché non solo sembra che "la Corte, attraverso questi argomenti, di discost[i], volutamente, dal *petitum*" (p. 5) ma, aggiungiamo noi, la pronuncia in commento sempre più attinente al merito e non solo all'ammissibilità del ricorso proposto. Concorde anche A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, op. cit., p. 6, che afferma come "non si capisce cosa avrebbero dovuto subire di più i parlamentari in genere e quelli di minoranza in particolare nella vicenda contestata per assurgere al livello di evidenza cui pensa il giudice costituzionale!". Aggiunge N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, op. cit., p. 11, come non sia del tutto chiaro se il requisito dell'evidente mancanza "si applichi a tutti i conflitti di attribuzione sollevati da singoli parlamentari, non importa nei confronti di chi; o se esso, come lascerebbe intendere la *ratio* che ha portato alla sua introduzione, tutta legata all'autonomia delle Camere, occorra per i conflitti sollevati (da singoli parlamentari ma) nei confronti di altri organi parlamentari".

giustificazione' alla violazione delle disposizioni costituzionali relative all'esame parlamentare che sembrano impedire il raggiungimento di una non identificata e non meglio specificata soglia di evidenza.

La Corte richiama due elementi procedurali e uno di contesto che, posti a bilanciamento con l'oggettiva e riconosciuta compressione dell'esame parlamentare, sembrerebbero poter esser sussunti nel celebre detto machiavelliano del *fine* (ossia l'approvazione del testo di legge di bilancio concordato con la Commissione europea entro il 31 dicembre 2018) *che giustifica i mezzi* (l'utilizzo di maxi-emendamenti con annessa posizione della questione di fiducia, determinando la compressione – totale – dell'esame in sede referente e in assemblea), e ciò suscita non poche perplessità.

I due elementi procedurali "scriminanti" riguardano la prassi dei maxi-emendamenti e l'interpretazione e l'applicazione dell'art. 161, comma 3-*quater*, reg. Sen.

In relazione alla prassi dei maxi-emendamenti, sulla cui legittimità la dottrina dubita da tempo⁵⁰, per quanto la Corte evidenzi di aver già segnalato nella sua giurisprudenza pregressa "gli effetti problematici dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo"⁵¹

⁵⁰ Per una ricostruzione sulla tematica e sulle problematiche relative alla presentazione di maxi-emendamenti, uniti alla posizione della questione di fiducia da parte del Governo, cfr. 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*, Centro studi sul Parlamento, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 41 ss.; G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 802-805; V. CUOCOLO, *I «maxi-emendamenti» tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 4753 ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, p. 807 ss.; G. DE CESARE, *Maxi-emendamenti e forma di governo*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Cedam, Padova, 2010, p. 58 ss.; I. G. VELTRI, *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 5/2018; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia: contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

⁵¹ Cfr. Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Considerato in diritto*, par. 4.3. Il riferimento più recente è alla sent. 32 del 2014, con la quale la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della legge di conversione, frutto di un maxi-emendamento al quale era stata posta la questione di fiducia, che aveva interamente sostituito non solo il disegno di legge di conversione ma anche inserito contenuti del tutto eterogenei rispetto al decreto-legge, con ciò ostacolando di fatto lo svolgimento dell'esame in sede referente presso il Senato (a commento della citata pronuncia,

pur senza essersi mai spinta a dichiararne formalmente l'illegittimità costituzionale, afferma tuttavia come tale pratica risulti "consolidata nel tempo" e come la consuetudine sia "un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare", per quanto nessuna consuetudine parlamentare possa giustificare una prassi *contra Constitutionem* che anzi, sottolinea la Corte, occorrerebbe arginare.

Ad ogni modo, la Corte non specifica chi dovrebbe arginarla, o meglio, se essa stessa potrebbe in sede di conflitto di attribuzioni, in considerazione della già citata perdurante tenuta della sua giurisprudenza circa la preclusione verso i regolamenti parlamentari, e ancor meno il diritto parlamentare non scritto, che non possono essere né oggetto né parametro di giudizio dinanzi alla Corte costituzionale⁵².

cfr. D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2014, p. 20 ss.). Per una disamina della giurisprudenza costituzionale, comprendendo l'ord. n. 17 del 2019, sulle pratiche parlamentari e, in particolar modo, sul connubio maxi-emendamenti e posizione della questione di fiducia, cfr. il contributo recente di Y. M. CITINO, *La "consolidata prassi" della questione di fiducia sul maxi-emendamento: osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019*, in *Rass. parl.*, 1, Jovene editore, 2019, p. 136-140.

⁵² L'apertura dimostrata dalla sentenza n. 120 del 2014, infatti, è stata del tutto disattesa con la successiva pronuncia n. 262 del 2017. Nella sent. 120 infatti la Corte costituzionale aveva dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità in via incidentale relativa a norme regolamentari riguardanti l'autodichia delle camere, confermando con ciò la tesi della sostanziale insindacabilità dei regolamenti (sent. n. 154 del 1985); tuttavia, aveva indicato un'altra via da percorrere, quella del conflitto di attribuzioni, nella misura in cui "anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità" (Corte cost., sent. n. 120 del 2014, *Considerato in diritto*, par. 4.4) (a commento della suddetta pronuncia, cfr. *ex multis*, M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2014; A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronuncia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Giur. cost.*, 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). Intrapresa la via "suggerita" del conflitto di attribuzione da parte della Corte di Cassazione, di contro, la Corte costituzionale ha dichiarato con la sentenza n. 262 del 2017 l'infondatezza della questione relativa all'autodichia delle camere, affermando che "la conseguente riserva degli organi di autodichia dell'interpretazione e dell'applicazione" delle fonti regolamentari, quali fonti di autonomia, "non comporta un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze" ma "costituisce, invece, il razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali in questione" (Corte cost., sent. n. 262 del 2017, *Considerato in diritto*, punto 7.3); autonomia organizzativa che, pertanto, sembra criticamente prevalere anche su un'eventuale violazione di diritti costituzionalmente sanciti. A commento della sentenza si richiamano, tra molti, i contributi di R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 24/2017; G. BARCELLONA, *I "paradisi normativi" e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli*

E quand'anche sia pacifico il dovere astrattamente gravante in capo alla presidenza di ciascuna Camera, garante del buon andamento dei lavori assembleari (artt. 8 reg. Cam. e reg. Sen.) di arrestare prassi parlamentari ritenute contrarie a Costituzione, tale dovere incontrerebbe fattivamente il limite del coinvolgimento degli stessi Presidenti d'Assemblea.

Questi, pur nella formale configurazione, comprovata dai *quorum* aggravati previsti dai regolamenti per la loro elezione (artt. 4 reg. Sen. e Cam.), di soggetti neutrali rispetto alla politica *strictu sensu*, sono stati investiti dagli anni '80 delle note esigenze di governabilità, vedendosi assegnati, a livello parlamentare, incisivi poteri nell'ambito della programmazione dei lavori che hanno iniziato a solcare il loro progressivo maggior attivismo al fine di poter garantire alle maggioranze lo spazio necessario nell'agenda parlamentare per l'attuazione dell'indirizzo politico governativo. In tal modo, i Presidenti hanno assunto progressivamente, specie all'indomani della svolta in senso maggioritario della forma di governo, una connotazione di istituzione politicizzata.

Ne sono prova, in primo luogo, la caduta della convenzione che fino al 1992 garantiva l'attribuzione di una delle due presidenze ad un esponente dell'opposizione e, in secondo luogo e più recentemente, le interpretazioni presidenziali rese, con ampi margini di discrezionalità, sulla già flessibile fonte regolamentare e rispondenti, secondo ampia dottrina, alla logica della ricerca (o dell'invenzione) del precedente favorevole alla maggioranza⁵³. Così agendo, il

organi costituzionali e la tutela dei diritti dei "terzi", in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017; L. CASTELLI, *Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2018.

⁵³D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio del diritto parlamentare)*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 543 ss.; Id., *Le ombre della dottrina del precedente conforme e i dualismi dell'odierno parlamentarismo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012, p. 3-4; C. DE CESARE, *I Presidenti di Assemblea: un quadro diacronico*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 66; R. IBRIDO, *Precedenti parlamentari e metodi di risoluzione delle questioni regolamentari*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 115 ss.; N. LUPO, *I poteri di «giudice» e di «integratore» del diritto parlamentare*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere, Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Jovene, Napoli, 2013, p. 188-189; per un episodio significativo accaduto nella XVII legislatura al Senato, nel quale il Presidente ha applicato durante il procedimento di revisione costituzionale al Senato delle

Presidente d'Assemblea è apparso, in varie occasioni, non dissimile da un esponente della maggioranza parlamentare o alla stessa vicina e partecipa allo svolgimento e al consolidamento di alcune prassi parlamentari distorsive dei rapporti tra i diversi attori parlamentari e il Governo, tra le quali si evidenzia proprio quella sopra richiamata dei maxi-emendamenti di provenienza governativa, che necessitano, per essere presentati alle camere, della previa dichiarazione di ammissibilità da parte dei Presidenti⁵⁴ (art. 161, comma 3-bis, reg. Cam.; art. 161, comma 3-ter, reg. Sen.).

Per tali ragioni, in più occasioni il Presidente d'Assemblea è stato considerato dalla dottrina più un "uomo della maggioranza"⁵⁵ che un "uomo della Costituzione"⁵⁶, e quest'ultima affermazione si ritiene ancora oggi valevole per

disposizioni regolamentari mutuata dal regolamento della Camera (art. 85 e 85-bis reg. Cam.) solo nella parte in cui prevedevano la possibilità di scegliere gli emendamenti da porre in votazione (la c.d. regola del canguro) ma non anche nella parte in cui si precludeva l'utilizzo della regola suddetta nel corso di un procedimento di revisione costituzionale, al fine dichiarato di evitare che l'elevato numero di emendamenti presentati potessero eccessivamente rallentare le tempistiche del procedimento legislativo aggravato in oggetto, si veda G. DE CESARE, *Divergenze e convergenze, tra i regolamenti parlamentari quanto al metodo delle riforme istituzionali*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 316 ss. e, se si vuole, L. DI STEFANO, *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, op. cit., p. 14, nota 44.

⁵⁴ G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, op. cit., p. 25, sottolinea infatti come nella vicenda che ha dato origine al ricorso poi concluso con l'ordinanza in commento, sia stato decisivo il ruolo del Presidente del Senato, che "ha dichiarato ammissibile il maxi-emendamento, lo ha assegnato alla 5° Commissione perché esprimesse il parere sulle coperture, ha considerato sostanzialmente conforme alla prassi la presentazione direttamente in Commissione delle modifiche proposte dal Ministro per i rapporti con il Parlamento (...), ha posto il maxi emendamento in votazione, anche se la Commissione era stata sopraffatta o quantomeno pretermessa, e, infine, ha trasmesso all'altro ramo del Parlamento il risultato di un'attività deliberativa che poteva essere considerata illegittima". Più diffusamente, sul tema della garanzia fattivamente assunta del Presidente d'Assemblea nei confronti prevalentemente della maggioranza, cfr. F. BILANCIA, *L'imparzialità perduta (a proposito dei Presidenti di Assemblea parlamentare)*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2005, p. 311 ss.

⁵⁵ Sostiene C. DE CESARE, *I Presidenti di Assemblea: un quadro diacronico*, op. cit. p. 70 come la posizione istituzionale assunta dal Presidente d'Assemblea oggi corrisponde ad un "modello partecipa degli interessi della maggioranza, anche se pur sempre garante dei diritti della minoranza, in cui l'assenza di precisi strumenti per far valere la sua responsabilità deve essere compensata dalla dimostrata coscienza del fondamentale ruolo di equilibrio e di mediazione che gli compete, per mantenere e rispettare il ruolo di soggetto esponenziale di un'istituzione rappresentativa complessa".

⁵⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 140-141.

quanto, nelle ultime legislature, alcuni Presidenti d'Assemblea abbiano afferito, nel corso della legislatura, a forze politiche di opposizione, senza che ciò, quanto meno nelle più recenti esperienze, abbia potuto essere di per sé fattore ostativo alla realizzazione o al consolidamento delle ormai note distorsioni parlamentari. Considerazione, quella del coinvolgimento od anche della "non-opposizione" del Presidente nella realizzazione delle forzature delle pratiche parlamentari, aggravata dalla impossibilità di sindacare la decisione assunta dal Presidente d'Assemblea in alcuna altra sede⁵⁷, parlamentare e non.

Per quanto la Corte ritenga che la consuetudine dei maxi-emendamenti con fiducia "non [possa] essere ignorata in sede di delibazione sull'ammissibilità del presente conflitto", è tuttavia un altro elemento procedimentale che la Corte ritiene dirimente per dichiarare il ricorso inammissibile, ed è quello dell'interpretazione ed applicazione dell'art. 161, comma 3-*quater*, reg. Sen⁵⁸.

La Corte rinviene, quale seconda causa di giustificazione della violazione denunciata dai ricorrenti, l'applicazione data dal nuovo articolo del regolamento sopra citato novellato nel 2017, relativo alla posizione della questione di fiducia su emendamenti di iniziativa governativa che limita l'intervento del Governo a precisazione del loro contenuto, prima della discussione, solo per "ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale del testo". La Consulta, così argomentando, necessariamente interpreta (e dunque assume come parametro?) l'articolo dalla stessa (e solo dalla stessa) menzionato del regolamento del Senato,

⁵⁷ A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo*, op. cit., p. 213-214, ricorda di contro come fino alla riforma dei regolamenti parlamentari del 1971, nel solo regolamento della Camera – che era di fatto il medesimo adottato nel periodo statutario e adottato nel 1920 – fosse previsto l'istituto dell'appello all'assemblea, su iniziativa anche di un solo deputato, contro le decisioni assunte dal Presidente; tale istituto rendeva possibile "ribaltare qualsiasi decisione presidenziale, indipendentemente dalla correttezza giuridica che l'assisteva". Sull'opportunità di reintrodurre un'ipotesi di appello delle decisioni presidenziali, cfr. C. BERGONZINI, *L'eterogenesi dei Fini: a proposito del ruolo (politico) dei Presidenti di Assemblea*, in *Quad. cost.*, n. 2/2018, p. 488.

⁵⁸ Per la ricostruzione dell'applicazione datane al Senato in occasione del procedimento legislativo in oggetto, si rinvia a S. CURRERI, *L'occasione persa (prima note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, op. cit., p. 7; G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, op. cit., p. 22-24 e G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 10-11.

arrivando al punto di ritenere che le violazioni del procedimento legislativo lamentate dai ricorrenti possano “esser state favorite dalle nuove regole procedurali (...) foriere di effetti problematici” e invitando il Senato stesso a valutare l’opportunità di modificare il proprio regolamento.

Per cui, alla luce della pregressa giurisprudenza costituzionale e delle argomentazioni della Corte da ultimo citate, sembra potersi desumere, da una parte, che i regolamenti parlamentari non possono essere (ad oggi) oggetto o parametro di giudizio dinanzi alla Corte in virtù della posizione e dell’autonomia di organo costituzionale riconosciuto alle Camere che giustifica la sostanziale vigenza della teoria degli *interna corporis acta*⁵⁹; motivo per cui può sembrare concretamente difficile, nella perduranza di questo indirizzo, poter sindacare eventuali consuetudini parlamentari *contra Constitutionem*, per quanto “non possano essere tollerate”. Dall’altra parte, tuttavia, e in apparente contraddizione, la Corte richiama a giustificazione di una *indubbia* violazione dell’esame parlamentare come previsto direttamente in Costituzione una disposizione regolamentare, per nulla invocata dai ricorrenti nel proprio ricorso o nella nota integrativa, e debitamente richiamata, interpretata e valutata dalla Corte nella sua concreta applicazione al caso di specie.

Alle sopra richiamate giustificazioni procedurali – che destano non poche perplessità anche in ragione del rango ricoperto dalla Costituzione nelle fonti del diritto rispetto ai regolamenti e ancor più alle prassi parlamentari – la Corte aggiunge, quale ulteriore causa scriminante la *indubbia ma non abbastanza evidente* violazione costituzionale, il contesto storico-politico di riferimento.

La Corte rammenta “la lunga interlocuzione con le istituzioni dell’Unione europea [che] ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare”,

⁵⁹ Il riferimento è alle storiche pronunce della Corte, sent. 9 del 1959, 154 del 1985 (in *Giur. cost.*, 1, 1985, p. 1078-1102), 120 del 2014 (in *Giur. cost.*, 3, 2014, p. 2078-2090), e più recentemente sentenza n. 262 del 2017 (in *Giur. cost.*, 6, 2017, p. 2806-2838). Sul punto cfr. G. G. FLORIDA-F. SORRENTINO, *Interna corporis* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVII, Treccani, Roma, 1989 e A. PIZZORUSSO, *Art. 1-9 Fonti del diritto*, in V. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario al diritto civile*, Zanichelli-Il Foro, Bologna, 2011, p. 376.

che avrebbe determinato lo svolgimento dei lavori parlamentari sotto la pressione del tempo. Ma per quanto questa possa essere una situazione fattuale di rilievo *politico* ben comprensibile, appare arduo poterla assurgere a giustificazione e parametro idonei a bilanciare una violazione *costituzionale*, sfuggendo, altresì, quando una violazione dell'esame procedimentale costituzionalmente previsto possa essere grave e manifesta, ovvero quale contesto soggettivamente valutato come di minor impatto, come quello occorso in sede europea, possa non essere considerato tollerabile a fronte di una menomazione di prerogative dei singoli parlamentari costituzionalmente garantite (quelle "altre situazioni" nelle quali "una simile compressione (...) potrebbe portare a esiti diversi")⁶⁰. Contesto, poi, quello europeo, la cui necessità di essere per così dire assecondato, attraverso una rapida cristallizzazione dell'accordo politico raggiunto nel testo della legge di bilancio, che risponde ad una connotazione politica e non anche ad un valore giuridico-costituzionale, da mettere a bilanciamento con la *indubbia* violazione dell'esame parlamentare *ex art. 72 Cost.*, considerato che l'art. 81, quinto comma, Cost. consente l'esercizio provvisorio del bilancio per quattro mesi⁶¹.

⁶⁰ 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, op. cit., p. 74-75, evidenzia come sembra che "la Corte si riserv[i] di autodeterminarsi come crede essere di volta in volta maggiormente opportuno, a seconda della posta in palio portando ora più in alto ed ora più in basso l'asticella della «evidenza» della violazione. Si consuma, come si vede, uno slittamento di piano di non poco rilievo, prestandosi strumentalmente il connotato della «evidenza» allo scopo di misurare la «gravità» della violazione, da quest'ultima facendosi dipendere l'esito del bilanciamento".*

⁶¹ F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, op. cit., p. 5, afferma: "questa Corte, si sa, ama molto i bilanciamenti: in questo caso le regole costituzionali, che sono a fondamento della nostra democrazia, vengono tacitamente bilanciate con le strettoie del tempo e con la lunga interlocuzione con le istituzioni europee; ma né l'une né l'altra sono valori costituzionali così cogenti come si vorrebbe far credere, se si considera che la stessa Costituzione prevede la possibilità dell'esercizio provvisorio". *Contra* N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, op. cit., p. 14, il quale invece, pur ammettendo la possibilità costituzionalmente prevista dell'esercizio provvisorio del bilancio dello Stato, ritiene come "una tale eventualità avrebbe determinato un disallineamento rispetto alle tempistiche europee e, soprattutto, che la mancata tempestiva approvazione della legge di bilancio avrebbe sicuramente lanciato un messaggio di grande incertezza e debolezza delle istituzioni italiane nei confronti dei mercati, delle istituzioni dell'Unione e degli stessi *partners* europei".

A ciò si aggiunga, come già una parte della dottrina ha evidenziato, che la lunga interlocuzione con le istituzioni europee sembra addirittura giustificare la violazione del bicameralismo perfetto nel passaggio in cui la Corte afferma che “il disegno di legge originario era già stato esaminato alla Camera dei deputati e ivi votato in commissione e in assemblea e che di esso era in corso l’esame al Senato” e che “il nuovo testo” contenuto nel maxi-emendamento poi votato, recepiva “almeno in parte i lavori parlamentari svoltisi fino a quel momento”. Benché in altre occasioni e in particolar modo a cominciare dal procedimento di conversione in legge dei decreti-legge, si sia già denunciato un sostanziale bicameralismo differenziato⁶² dovuto alla concentrazione del confronto dialettico e delle scelte legislative e deliberative in un solo ramo del Parlamento, limitandosi l’altro ramo meramente a ratificare quanto deciso nel primo, le affermazioni della Corte contenute nell’ordinanza n. 17 sembrano, in tal senso, ancor più inverosimili, allorquando intenderebbe “tollerare” la compressione dell’esame parlamentare presso il Senato perché, in ogni caso, si ritiene che quanto meno alla Camera lo stesso si era precedentemente svolto nella sua interezza⁶³, superando anche la connotazione comunque patologica del bicameralismo differenziato sopra richiamato dove, ad ogni buon conto, le fasi costituzionalmente previste dell’esame parlamentare vengono formalmente rispettate.

4. Conclusioni. Perché è urgente e non più rinviabile prevedere in Costituzione forme di tutela giudiziale delle minoranze e dell’opposizione parlamentare

L’ordinanza n. 17 del 2019 sembra consegnare le seguenti e conclusive riflessioni.

⁶² Sul punto, mi sia permesso il rinvio a L. DI STEFANO, *La decretazione d’urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, op. cit., p. 19 ss.

⁶³ S. CURRERI, *L’occasione persa (prima note sull’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, op. cit., p. 8, criticamente afferma: “può la Corte costituzionale esprimere un giudizio di natura essenzialmente politica sulla misura (qualitativa? quantitativa?) in cui le parti discusse sono poi confluite nel testo definitivamente approvato? In un sistema bicamerale paritario, l’essere stata una parte del testo discussa da una camera può giustificare l’approvazione senza discussione da una parte dell’altra?”.

Preliminarmente, appare condivisibile la tesi di chi ritiene che sia poco realizzabile concretamente, in un futuro ed ipotetico giudizio per conflitto di attribuzioni, il riconoscimento della legittimazione processuale del singolo parlamentare⁶⁴, limitatamente a casi non ben definiti di violazione (soggettivamente) evidente e manifesta della Costituzione. Di talché il riconoscimento processuale della Corte potrebbe rimanere sul piano meramente astratto ed esser stato affermato, nell'ordinanza in commento, come mero e parziale riconoscimento della fondatezza delle violazioni denunciate nel ricorso, per quanto dichiarato inammissibile, e come 'avvertimento', nel rispetto dell'equilibrio necessario tra gli organi costituzionali, rivolto al Governo ma soprattutto agli organi parlamentari e al Presidente d'Assemblea, al fine di desistere dal reiterare pratiche simili per non vedersi facilmente chiamati in causa in sede di giudizio dinanzi alla Corte dai singoli parlamentari, comunque da oggi dotati formalmente della legittimazione a sollevare un conflitto di attribuzioni.

In secondo luogo, al di là del caso che ha originato l'ordinanza commentata e delle critiche addotte, è di tutta evidenza come le plurime problematiche attinenti al procedimento legislativo e alle relazioni tra gli attori parlamentari e il Governo rispondano a distorsioni sistematiche che non possono trovare una altrettanto sistematica soluzione in una pronuncia della Corte costituzionale. Se, come si è cercato di rappresentare, il formale svolgimento dei procedimenti parlamentari è divenuto progressivamente impervio dinanzi, da una parte, alla scarsa

⁶⁴ In tal senso 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, op. cit., p. 71; concorde anche A. MORRONE, Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare, op. cit., p. 4. e C. MASCIOTTA, Il nuovo limite delle "violazioni manifeste" nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2019, p. 11. S. CURRERI, L'occasione persa (prima note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale), op. cit., p. 5, parla di "vittoria di Pirro" circa la riconosciuta legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto, "perché si fa fatica ad immaginare quali siano le condizioni oggettive più gravi di quelle verificatesi in tale circostanza che possano portare la Corte a conclusioni diverse, a meno di non ipotizzare i classici casi di scuola (ad esempio il parlamentare cui viene negata l'iniziativa legislativa), come tali inverosimili". Contra A. ANZON DEMMING, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela di diritti?*, in *Giur. cost.*, I, 2019, p. 188, che sostiene invece come "il ricorso del parlamentare si converte in un nuovo accesso camuffato al sindacato di costituzionalità delle leggi, dato che il suo accoglimento provocherebbe l'illegittimità costituzionale e quindi l'annullamento della legge".*

prescrittività e garanzia giudiziale delle norme parlamentari, suffragate dalla loro insindacabilità costituzionale, e, dall'altra, da un continuo rafforzamento, all'interno del regime parlamentare monista, del potere esecutivo a discapito delle assemblee parlamentari in genere, e, ancor più, delle forze di minoranza e di opposizione parlamentare, allora una prima proposta di sistema che si intende presentare, finalizzata a garantire alle minoranze parlamentari *lato sensu* intese, è quella di prevedere un loro riconoscimento espresso in Costituzione e di introdurre nuove vie d'accesso alla Corte costituzionale, al pari di quanto avviene in altri ordinamenti costituzionali coevi, per garantire una più efficace forma di tutela agli attori parlamentari estranei alla compagine maggioritario-governativa.

Per quanto attiene alle minoranze parlamentari, il loro più diffuso riconoscimento costituzionale attiene alla loro diretta legittimazione in Costituzione a sindacare la costituzionalità di una legge dinanzi alla Corte costituzionale.

Non è un caso che, negli ordinamenti che prevedono tale via d'accesso in sede di giudizio di legittimità⁶⁵, dette minoranze siano qualificate in termini meramente numerici e non anche politico-ideologici come 'opposizioni parlamentari'. È necessario, infatti, che la legittimazione processuale ad adire la Corte costituzionale sia pur sempre correlata alla tutela di un interesse 'costituzionale', in grado, in astratto, anche di aggregare parlamentari dissenzienti di altri gruppi e partiti, sì da evitare che il ricorso al giudice costituzionale da parte di un gruppo di parlamentari in quanto tale, plausibilmente di opposizione rispetto alla maggioranza governativa, venga presentato al solo strumentale fine di proseguire il confronto politico svoltosi in Parlamento, con il conseguente rischio di politicizzare eccessivamente la sede della giustizia costituzionale. Per tali ragioni l'elemento quantitativo e non quello qualitativo è apparso essere il criterio con cui

⁶⁵ Sul tema cfr., *ex multis*, L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Maggioli, Rimini, 1992; F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Cedam, Padova, 2001; A. RINELLA, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento spagnolo. Alcuni profili di rilievo costituzionale* in L. PEGORARO, A. RINELLA, R. SCARCIGLIA (a cura di), *I vent'anni della Costituzione spagnola nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale*, Cedam, Padova, 2000, p. 146 ss.

poter bilanciare il riconoscimento della legittimazione processuale di frazioni minoritarie delle assemblee parlamentari in sede di sindacato di legittimità costituzionale con l'interesse oggettivo di tutela della costituzionalità dell'ordinamento⁶⁶.

Questa è l'esperienza tedesca, che all'art. 93 della Legge fondamentale attribuisce ad un quarto dei membri del *Bundestag* la legittimazione a sindacare in via successiva la legittimità costituzionale di una qualunque legge. Anche la Costituzione spagnola attribuisce a cinquanta deputati o cinquanta senatori la legittimazione ad adire in via diretta il Tribunale costituzionale per sindacare la legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali e degli atti avente forza di legge (art. 162 Cost. spagnola); il sindacato di costituzionalità spagnolo cui hanno accesso le minoranze è di tipo successivo ma solo dal 1979, all'esito di un utilizzo prevalentemente ostruzionistico osservato dalle minoranze parlamentari del giudizio all'epoca solo in via preventiva, suffragato dall'assenza di termini entro cui il Tribunale costituzionale avrebbe dovuto pronunciarsi, il che aveva provocato una paralisi della legislazione, essendo arrivato il giudizio del Tribunale costituzionale anche dopo anni, se non alla fine della legislatura⁶⁷. La Costituzione spagnola prevede anche che un quinto dei deputati o due gruppi parlamentari possono proporre, invece, all'Assemblea legislativa di investire il Tribunale costituzionale di un sindacato di costituzionalità avente ad oggetto un trattato internazionale, sottoposto alla ratifica della Camera politica (art. 95 Cost. spagnola), fermo restando che in questo secondo caso la decisione ultima di investire il

⁶⁶ Sul punto cfr. G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi*, op. cit., p. 75-77; L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, op. cit., p. 91 ss.; F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, op. cit., p. 1,4, 37-38, 57.

⁶⁷ F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, op. cit., p. 126 afferma come le conseguenze dell'utilizzo ostruzionistico del ricorso preventivo da parte delle minoranze parlamentare furono particolarmente gravi in quanto, "dati i tempi necessari al giudice costituzionale per decidere sui ricorsi preventivi, tutti quelli sollevati nei primi due anni della legislatura venivano risolti quasi in prossimità delle elezioni generali, mentre i ricorsi promossi a partire dalla metà della legislatura erano destinati a trovare soluzione solo in una legislatura successiva". Per una ricognizione più generale sull'esperienza del ricorso preventivo in Spagna, cfr. L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, op. cit., p. 286-289.

Tribunale costituzionale spetta all'Assemblea stessa. Ancora, la Costituzione francese conosce dal 1974 la c.d. *saisine parlementaire*⁶⁸ (art. 61 Cost. francese), in forza della quale sessanta deputati o sessanta senatori possono adire il *Conseil Constitutionnel* proponendo un ricorso preventivo di legittimità costituzionale di una legge approvata dalle Camere; in questo caso, il rischio di un utilizzo ostruzionistico con effetti simili a quelli avvenuti in Spagna prima dell'approvazione della legge organica n. 2 del 1979 è stato neutralizzato attraverso la previsione di un termine perentorio entro cui il *Conseil* deve pronunciarsi⁶⁹.

Diverso è il discorso per quanto attiene ad uno o più gruppi che si qualificano come opposizione parlamentare.

La previsione a livello costituzionale dell'opposizione parlamentare, per quanto come detto non sia diffusa nelle Costituzioni democratiche coeve, sembra ormai essere un passo obbligato nel nostro ordinamento. Pur non essendo messa in discussione l'esistenza, nelle aule parlamentari, dell'opposizione politica, già destinataria di alcune – seppur insufficienti – disposizioni regolamentari, è nel progressivo rafforzamento, all'interno del regime parlamentare monista, del potere esecutivo a discapito delle assemblee parlamentari in genere, che occorre dotare di pari dignità costituzionale anche l'opposizione parlamentare, attraverso la dotazione di un proprio nucleo indefettibile di diritti, doveri e funzioni. In alternativa, potrebbe introdursi una riserva di regolamento parlamentare costituzionalmente stabilita per la previsione integrale di uno statuto dell'opposizione. Quest'ultima ipotesi sarebbe, invero, meno garantista, perché affiderebbe alla maggioranza assoluta di turno di ciascun ramo del Parlamento la

⁶⁸ F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, op. cit., p. 75, osserva come l'introduzione della *saisine parlementaire* mirasse ad un triplice scopo: "innanzi tutto, ad una distensione dei rapporti con l'opposizione, ripristinando il dialogo ed offrendole un canale di partecipazione, in quanto si era riconosciuta la necessità di creare un contrappeso al sistema elettorale maggioritario. Inoltre si [voleva] rivitalizzare il Parlamento, rafforzandone i poteri"; "infine, la maggioranza [intendeva] dotarsi in anticipo di un mezzo per contrastare in modo efficace le scelte di un futuro governo di colore opposto al suo".

⁶⁹ Sul punto si rinvia, *ex multis*, a D. AMIRANTE, *Giudice costituzionale e funzione legislativa. L'esperienza francese*, Cedam, Padova, 1991, p. 104; L. SCIAMANNETTI, *Teoria e prassi dell'istituto oppositorio tra esperienze europee e prospettive nazionali*, La Sapienza, Roma, 2011, p. 167.

volontà di attuare o meno la riserva di competenza⁷⁰ ma, di contro, fornirebbe una soluzione più flessibile per la concreta configurazione dell'opposizione parlamentare nel nostro contesto politico-istituzionale, che come detto è condizionata da fattori, giuridici ed extragiuridici (sistema politico e partitico, legge elettorale, forma di governo), che precludono di trapiantare *ex se* un modello giuridico di opposizione parlamentare risultato efficace e vincente altrove⁷¹.

Non è verosimilmente in grado, infatti, la legittimazione processuale riconosciuta al singolo parlamentare di supplire alla mancanza di sedi e previsioni

⁷⁰ Concordi V. CAMASSIMA, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi e il ruolo dei regolamenti parlamentari. Notazioni su alcuni profili rilevanti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, p. 22 e S. CECCANTI, S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, in *federalismi.it*, n. 22/2015, p. 10.

⁷¹ Il paradigma di tutela dell'*opposizione* afferente ad uno statuto giuridico dell'opposizione parlamentare è quello britannico (la c.d. *Opposizione di Sua Maestà*), che si configura all'interno un sistema politico bipartitico o bipolare, incentivato da un sistema elettorale maggioritario. Secondo questo sistema, all'esito delle elezioni è chiara e netta la distinzione tra la maggioranza, la/le minoranze e (una) opposizione parlamentare, quale gruppo minoritario numericamente più grande che si contrappone, mediante un'organizzazione *ad hoc*, al governo attraverso l'esercizio della specifica "funzione di opposizione", alla quale si aggiungono le tradizionali funzioni spettanti ai gruppi di minoranza di critica e dissenso verso l'indirizzo governativo. La distinzione tra minoranza ed opposizione risponde, dunque, alla necessità di istituzionalizzare la contrapposizione tra la maggioranza governativa e l'opposizione, quale potenziale alternativa alla stessa. Di contro, il riferimento ad uno statuto giuridico delle *opposizioni*, quale denominazione pedissequamente adottata nei progetti di riforma costituzionale presentati e mai approvati nella storia repubblicana, sottende un paradigma di tutela diverso del fenomeno in discussione. Pur considerandosi la categoria concettuale di opposizione quale definizione qualitativa e politica diversa dalla mera minoranza quantitativa, tuttavia l'utilizzo al plurale della suddetta espressione è indicativa sia della mancanza di istituzionalizzazione dell'opposizione principale o c.d. ufficiale, sia di una diversa declinazione della "funzione di opposizione" *lato sensu* intesa, il cui esercizio è prerogativa di tutte le minoranze politiche e non già soltanto della parte numericamente più consistente delle stesse. Questa distinzione può dipendere dalla mancanza di un numero sufficientemente in grado di svolgere in modo efficace una funzione di opposizione sul modello inglese, dovuto dall'afferenza ad un diverso sistema politico partitico multipartitico che rispecchia un contesto socio-politico fortemente eterogeneo e frammentato, suffragato o determinante l'adozione a favore di un sistema elettorale prevalentemente proporzionale, non in grado di delineare una chiara logica bipolare in Parlamento. Circa i modelli astratti di opposizione in considerazione dei diversi fattori giuridici e non, la dottrina è molto ampia e si richiama, *ex multis*, G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, op. cit., p. 533 ss.; Id., G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, IV ediz., Cedam, Padova, 1993, p. 406 ss.; S. SICARDI, in *Maggioranza, minoranze e opposizione*, op. cit., p. 65-67; G. G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 31 ss. Sulla genesi e sulle caratteristiche dell'opposizione parlamentare inglese, cfr. *ex multis*, G. DE VERGOTTINI, *Lo "Shadow Cabinet". Saggio comparato sul rilievo costituzionale dell'opposizione parlamentare nel regime parlamentare britannico*, Giuffrè, Milano, 1973; A. POTTER, *Great Britain: Opposition with a Capital «O»*, in R. A. DAHL (a cura di), *Political oppositions in Western democracies*, Yale University Press, New Haven-London, 1966, p. 3 ss.; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, op. cit., p. 70-184.

normative *ad hoc*, garanti di apprestare tutela giudiziale all'esercizio della funzione oppositoria *strictu sensu* intesa da parte del/i gruppo/i di opposizione parlamentare⁷². Soltanto con la sua costituzionalizzazione potrebbe, da una parte, essere maggiormente garantita l'organizzazione e la procedimentalizzazione della funzione oppositoria in Parlamento e, dall'altra, ammettersi la legittimazione dell'opposizione parlamentare quale potere dello Stato in un conflitto di attribuzioni, in caso di menomazione o violazione del dettato costituzionale, qualora, conseguentemente al riconoscimento dell'opposizione in Costituzione, non vi sia altresì un'espressa previsione di diritto positivo che qualifichi l'opposizione medesima come soggetto legittimato a sollevare un conflitto di attribuzioni e in relazione a quali circoscritte tipologie di censure.

L'ipotesi paventata di riconoscere la legittimazione ad adire la nostra Corte costituzionale, in sede di sindacato di costituzionalità, ad una minoranza qualificata, e, in sede di conflitto di attribuzioni, all'opposizione parlamentare e ad una minoranza politica, eventualmente altrettanto qualificata in termini numerici ovvero anche identificata come gruppo parlamentare, oltre che al neo-legittimato singolo parlamentare, si porrebbe nel solco della via, già intrapresa da altre Corti costituzionali, di una maggiore giuridicizzazione e conseguente giurisdizionalizzazione del conflitto politico, al fine di approntare una tutela giudiziale alla funzione oppositiva esercitata in Parlamento, priva, come già detto, di adeguatezza ed effettività nel solo perimetro parlamentare.

Giurisdizionalizzazione del conflitto politico che, pur essendo stato il motivo principale per il quale in Assemblea Costituente venne scartata la proposta di introdurre un canale diretto delle minoranze parlamentari alla Corte⁷³ per timore,

⁷² A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, n. 4/2019, p. 4, afferma infatti che, pur a fronte della riconosciuta legittimazione processuale del singolo parlamentare in sede di conflitto di attribuzioni, l'opposizione parlamentare in quanto tale risulta ad ogni modo "sguarnita di difese costituzionali, disarmata".

⁷³ Per una completa ricostruzione del dibattito in sede costituente sulla questione, cfr. su tutti M. PATRONO, *Corte costituzionale, giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale (note in margine al ricorso diretto)*, in AA. VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre, 1989*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 13 ss. La proposta è stata oggetto anche di diversi e successivi dibattiti e disegni

da alcuni ancora condiviso⁷⁴, di una (maggiore) politicizzazione delle funzioni della Consulta, oggi apparirebbe tuttavia opportuna se non per certi aspetti non evitabile⁷⁵, dinanzi alla perdurante e fattiva vigenza di quell'antico feticcio⁷⁶ degli *interna corporis*, dovuta alla sostanziale insindacabilità dei regolamenti parlamentari nella sede del giudizio di legittimità costituzionale⁷⁷ che, come evidenziato, rende

di legge costituzionali, a cominciare da quello presentato nel 1976 fino al più recente progetto contenuto nella riforma costituzionale c.d. 'Renzi-Boschi' del 2016; su detti progetti cfr. F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, op. cit., p. 182-195 fino al progetto presentato dalla c.d. Bicamerale D'Alema del 1997; e, sull'ultima proposta avanzata nel 2016, cfr., *ex multis*, A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, in *Amministrazione in cammino*, 2016, p. 46 ss. e F. S. MARINI, *Il sindacato preventivo sulla legge elettorale* in F. S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario sistematico alla riforma costituzionale del 2016*, ESI, Napoli, 2016, p. 155 ss.

⁷⁴ Così L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 538, e in tempi più recenti G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 148 ss.

⁷⁵ Condivisibile, sul punto, la riflessione di C. NAPOLI, *Uno sguardo al futuro muovendo dagli errori del passato: la sfida del ricorso diretto delle minoranze parlamentari*, in *Consulta online*, fasc. n. 1/2018, p. 295, la quale ritiene che "la politicizzazione della giustizia costituzionale [sia] (già) avvenuta attraverso la svalutazione della vincolatività delle regole processuali, a cui l'introduzione del ricorso diretto potrebbe contribuire a trovare rimedio. La Corte costituzionale, insomma, è *condannata* alla prossimità con il legislatore. Sta al collegio dimostrare la capacità di *smarcarsi* dalle logiche politiche, mantenendosi entro i binari del processo e del diritto processuale; gli unici argini, del resto, entro cui confermare quotidianamente la propria natura giurisdizionale" e che non potrebbero certo essere intaccati dalla sola previsione del ricorso diretto delle minoranze parlamentari.

⁷⁶ Autore del celebre epiteto fu P. BARILE, che nel *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 242 ss., a commento della storica sentenza n. 9 del 1959, ebbe a definire con slancio entusiasta la prima storica apertura della Corte alla dichiarata parziale sindacabilità dei regolamenti parlamentari, per quanto, in concreto, tale sindacabilità avrebbe coinvolto un nucleo minimo di disposizioni regolamentari, ossia quelle aventi un contenuto meramente applicativo o integrativo del testo costituzionale e non già quelle a carattere innovativo, nel rispetto del principio di autodichia delle camere. Parziale sindacabilità, a distanza di vent'anni da quella storica pronuncia, che nella giurisprudenza della Corte costituzionale è corrisposta ad una sostanziale vigenza della teoria degli *interna corporis acta*.

⁷⁷ È questa la tesi sposata, in relazione all'ordinanza n. 17 del 2019, da M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto negli interna corporis acta*, in *Giur. cost.*, I, 2019, p. 191-200, che conclude la propria riflessione sostenendo come "una pronuncia che si pretende innovativa finisce così per sancire la conservazione dello status quo: a coloro che contestano l'ideologia della governabilità si rinfaccia la responsabilità di aver concorso ad affermarla, sfidandoli ora a rimuoverla con le proprie forze; al sindacato della Corte non si aprono nuove strade, ma si impone una battuta d'arresto" (p. 200).

parziale la garanzia del rispetto del diritto parlamentare nel momento in cui lo stesso è sottratto ad un sindacato esterno e diverso da quello che gli stessi co-legislatori e applicatori del diritto regolamentare in questione. La sola dimensione parlamentare di tutela delle prerogative, in special modo quelle costituzionali ma anche quelle parlamentari, riconosciute agli attori parlamentari, appare infatti, una volta per tutte, inadeguata ed anacronistica⁷⁸.

Difficile, in aggiunta, mutuare il concetto di 'giusto processo' all'interno del procedimento legislativo⁷⁹ – con tutti i distinguo necessari in relazione alla natura intrinsecamente politico-rappresentativa delle assemblee parlamentari – in assenza, *in primis*, dei requisiti di autonomia ed imparzialità del Presidente d'assemblea. Anche in passato sono stati avanzati dubbi circa l'attribuzione di poteri di garanzia e di mediazione ad un organo monocratico investito della rappresentanza politica, oltre che istituzionale, e perciò solo portatore anche di interessi di parte⁸⁰.

⁷⁸ Già G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 49-50, già evidenziava come "le forme (e i limiti) dell'autocontrollo di legittimità previste dai regolamenti parlamentari nel corso dell'iter legislativo" sono "obiettivamente limitate, non riuscendo esse, il più delle volte (data la particolare natura degli organi deliberanti), a far prevalere sulle valutazioni politiche le interpretazioni (prevalentemente o soprattutto) giuridiche". "Il carattere (almeno tendenzialmente) monistico del sistema politico, se, per un verso, è coerente con il principio democratico ... costituisce, ad un tempo, un limite connaturale ad ogni forma di autocontrollo di legittimità da parte delle Camere (*recte*: della maggioranza) e, pertanto, non consente in quella sede una idonea tutela delle ragioni (...giuridiche) della minoranza. Solo un organo esterno ed indipendente (...) in grado di separare, in qualche misura, i due ordini di giudizi, può porsi come arbitro (...) tra le ragioni dei due schieramenti che si contrappongono nelle aule parlamentari ed evitare che la maggioranza politica e legislativa si faccia giustizia da sé, forte di presunzioni assolute a suo favore".

⁷⁹ Questa è la suggestiva lettura del procedimento legislativo fornita da L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, Jovene, Napoli, 2012, p. 278 ss. La stessa Autrice, tuttavia, subito rappresenta come, per quanto auspicata e in via di consolidamento possa essere una simile considerazione del procedimento legislativo, nel nostro ordinamento "la lettura della dialettica parlamentare secondo la logica dualistica della contrapposizione tra la maggioranza e l'opposizione sconta un vizio di origine. Le parti del discorso politico pluralistico sono, infatti, molteplici e non predeterminate. Nessuna norma costituzionale fa riferimento a schieramenti politici precostituiti: i protagonisti dello spazio sono i parlamentari, eletti senza vincolo di mandato e non già la maggioranza e l'opposizione" (p. 278).

⁸⁰ S. LABRIOLA, *Principio maggioritario e statuto dell'opposizione parlamentare*, op. cit., p. 348. Inoltre, nel contesto politico-istituzionale nel quale ci troviamo, non è mancato chi ha ritenuto che l'affidamento della tutela delle minoranze parlamentari (nel senso di garantire il corretto svolgimento dei lavori parlamentari come disciplinati) alla personalità ed alla sensibilità politica dei Presidenti d'Assemblea sia paragonabile ad "un salto nel buio", ad una "gravissima lacuna

Insoddisfazione di tutela, quella parlamentare, corroborata *in secundis* anche dall'assunzione di un parametro di giudizio così flessibile come sono i precedenti parlamentari, ancor più dei regolamenti medesimi, che rendono problematica l'indagine astratta sulla precettività del diritto parlamentare e, di conseguenza, sulla sua giustiziabilità in caso di denunciata violazione soltanto dinanzi ad organi parlamentari.

Pertanto, in un contesto istituzionale di innalzamento progressivo dei toni e di 'contesa' fattuale di funzioni e prerogative costituzionali tra organi ed soggetti istituzionali, formalmente titolari di poteri diversi, la soluzione che sembra proporsi per non eludere del tutto i principi dello Stato costituzionale di diritto relativi al parlamentarismo e per garantire una idonea ed efficace tutela giudiziale a favore degli attori politico-istituzionali, primi fra tutti le minoranze e l'opposizione parlamentare, è quella di una formale e definita giurisdizionalizzazione del conflitto politico.

Questa soluzione non ha certo la pretesa di essere da sola la panacea delle varie disfunzioni della nostra forma di governo e del crescente conflitto politico-giuridico tra poteri, tutt'altro. In un ordinamento come quello italiano, dove sovente si è assistito ad una antitetica e pericolosa politicizzazione della giustizia, la paventata giurisdizionalizzazione del conflitto politico può ritenersi opportuna solo nella misura in cui sia analiticamente disciplinata e in particolar modo circoscritta alle ipotesi di conflitti attinenti alla violazione delle disposizioni costituzionali che regolano l'architettura istituzionale e determino il ruolo funzionale di ciascun organo e attore costituzionale, e non anche una

nella nostra Costituzione", e denoti "un grave *deficit* di democraticità del nostro sistema istituzionale nel suo complesso che, alla resi dei conti, si mostra nudo nell'affidare al senso di civiltà di organi individuali le proprie sorti" (A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo*, op. cit., p. 220-222) , anche in considerazione della già evidenziata inappellabilità delle decisioni presidenziali e della sua irresponsabilità politica (su quest'ultimo tema cfr. F. FULRAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, in *Quad. cost.*, n. 2/2011, p. 355 ss., che pur ritenendo che il Presidente di Assemblea debba considerarsi soggetto a responsabilità politica, esclude qualunque effetto giuridico di una eventuale mozione di sfiducia presentata da una minoranza qualificata e votata dalla maggioranza semplice; *contra* S. TOSI, *Diritto parlamentare*, op. cit., p. 141 e G. F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 221 ss.).

giurisdizionalizzazione che ammetta la possibilità che ogni atto parlamentare in quanto tale, posto in essere tanto dal singolo quanto da un gruppo di opposizione o da una minoranza qualificata, diventi per ciò stesso sottoponibile ad un giudizio della Corte.

L'ipotizzato perimetro formale e funzionale della proposta di giurisdizionalizzazione del conflitto politico è infatti doveroso, oltre che necessario, perché non può certo nascondersi il rischio potenziale di una generale e non ragionata giurisdizionalizzazione della politica: quest'ipotesi degenerativa ben si porrebbe a discapito non solo della *ratio* e del ruolo funzionale di garanzia della Corte costituzionale⁸¹ ma anche del libero esercizio dei diritti politici e delle libertà di manifestazione del proprio pensiero, sentendo di conseguenza l'eco, per quanto forzata ma non del tutto inverosimile, degli effetti dello Stato di polizia di cui certo non abbiamo bisogno.

Quella di una disciplinata giurisdizionalizzazione dei soli conflitti politici dal tenore, oltre che dal tono, costituzionale, ben potrebbe essere altresì una soluzione che contenga le ormai rituali prevaricazioni, al limite della costituzionalità, del Governo e degli attori parlamentari, in attesa o spronando anche un rafforzamento della cultura politico-istituzionale circa il ruolo dell'opposizione e, più in generale, del Parlamento. Detta cultura oggi, infatti, è fortemente posta in crisi anche dal "canto delle sirene" della maggiore efficacia e del più "fedele" esercizio della sovranità popolare attraverso strumenti di democrazia diretta in luogo *ex abrupto* di quella rappresentativa, unitamente all'affermazione del decisionismo politico-governativo senza mediazioni, proprio delle ideologie populistiche⁸².

⁸¹ Sostenitore della tesi contrario al riconoscimento della legittimazione di minoranze parlamentari ad adire la Corte costituzionale per il timore di un coinvolgimento ineludibile della Corte stessa nella contesa politica, a discapito del ruolo di garanzia da esso ricoperto, è R. ROMBOLI, *La giustizia e la Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1998, p. 444 ss.; si rinvia anche alla dottrina citata da A. ANZON DEMMING, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela di diritti?*, op. cit., p. 190, nota 16.

⁸² Cfr, ex multis, A. SPADARO, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 19; P. BILANCIA, *Crisi della democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *federalismi.it*, n. 1/2017, p. 8 ss.; A. MANZELLA, *Quale futuro per il sistema parlamentare?*, in *federalismi.it*, n.

Per tali ragioni, dunque, si fa ancora più urgente conservare e rinforzare la tutela giurisdizionale del processo politico che coinvolge gli attori istituzionali, specie quelli parlamentari e governativi. Pena, come ben l'ordinanza n. 17 ha dimostrato, il rischio di incoraggiare, da una parte, la progressiva perdita di consistenza del procedimento legislativo sul piano della dimensione originaria di processo politico, democratico e deliberativo, tutto a vantaggio di un monologo della maggioranza governativa⁸³ e della sua mera prevalenza numerica; e, dall'altra parte, di corroborare un certo attivismo giurisprudenziale della Corte costituzionale, che rischia, sovente, di minacciarne la sua funzione costituzionalmente definita e non solo di evidenziare la sua connaturata anima politica accanto a quella giurisdizionale⁸⁴. La Corte, infatti, è apparsa, mai come in questa occasione, un Giano bifronte: da un lato essa è rimasta fedele al suo ruolo ed ai suoi limiti costituzionalmente e normativamente definiti ma, dall'altro, ha per così dire 'minacciato' Governo e Parlamento a desistere da reiterare condotte costituzionalmente inopportune (se non anche formalmente e sostanzialmente incostituzionali), sollecitando interventi riformatori per far fronte ai vuoti di tutela giudiziale sempre più emergenti nel perimetro parlamentare e nel rapporto con il Governo.

Vulnus di tutela, quello che la vicenda parlamentare che ha originato l'ordinanza n. 17 ha dimostrato, che sta divenendo sempre meno tollerabile da parte di chi, come le minoranze politico-parlamentari, denuncia la violazione delle proprie

23/2017, p. 3. Per una definizione critica del concetto di populismo si rinvia, tra molti, ad A. VOŠKUHLE, *Populismo e democrazia*, in *Dir. pubbl.*, fasc. 3, 2018, p. 787 ss.

⁸³ Concorde R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-2021 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, op. cit., p. 25, il quale giunge a sostenere come tale *modus legiferandi* "potrebbe riverberarsi in sintomo di irragionevolezza della legge formale".

⁸⁴ Sul tema cfr. *ex multis* R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; E. CATELANI, *Giustizia costituzionale tra "anima politica" ed "anima giurisdizionale" e sua incidenza sulla forma di governo*, in *federalismi.it*, n. 8/2017; C. DRIGO, *Le Corti costituzionali fra politica e giurisdizione*, Bonomia University Press, Bologna, 2017; R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2017.

prerogative, anche costituzionalmente previste⁸⁵, e non ha neppure ‘un giudice a Berlino’ cui appellarsi.

⁸⁵ F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, op. cit., p. 5-6, afferma come “la stessa credibilità della Corte viene messa a dura prova, se è vero che la legittimazione di un giudice non elettivo (ma professionale) sta fondamentalmente nel rigoroso rispetto delle regole processuali ed in particolare di quelle che assicurano il rispetto del contraddittorio e dei diritti della difesa. Utilizzare la procedura dell’ammissibilità per emettere un giudizio di merito – per di più inappellabile – significa aprire la strada all’onnipotenza di una Corte che non risponde a nessuno dei propri (possibili) errori”. Tuttavia, realisticamente, 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, op. cit., p. 75* rappresenta come verosimilmente la Corte non si sarebbe resa disponibile “ad assumersi una responsabilità politica”, in caso di accoglimento del ricorso, quale che potesse essere “il pratico effetto di un ipotetico accertamento della violazione stessa”, di eventi come l’aumento dello *spread* o possibili “guasti” sul piano “dei rapporti con i *partners* europei e gli operatori internazionali”. Ancor più critico, a monte, S. CURRERI, *L’occasione persa (prima note sull’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, op. cit., p. 7, che non manca di evidenziare come la tardiva “rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica non dovrebbe prescindere dalle responsabilità del Governo, colpevole dapprima di aver disatteso gli impegni assunti in precedenza e poi di aver presentato, a trattativa chiusa, presso la Commissione Bilancio del Senato, non uno ma due maxi-emendamenti, a dimostrazione della estrema incertezza e frettolosità con cui ha gestito l’intera vicenda”. “Non si comprende davvero il motivo per cui di tali gravi responsabilità del Governo debba pagare il prezzo il Parlamento, e il Senato in particolare, in termini di compressione, fino all’azzeramento, dei tempi di discussione e di esame nel merito della manovra”.