



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

LA LEGITTIMAZIONE ATTIVA DEI SINGOLI PARLAMENTARI E LA SUA SOTTOPOSIZIONE AL TEST DELLE «VIOLAZIONI MANIFESTE». RIFLESSIONI A MARGINE DELL'ORDINANZA N. 17/2019 DELLA CORTE COSTITUZIONALE*

di Andrea Fiorentino**

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il profilo soggettivo. Il riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione – 3. Il profilo oggettivo. L'invenzione del test delle «violazioni manifeste» delle prerogative costituzionali dei parlamentari e il suo mancato superamento nel caso di specie – 4. Conclusioni.

*Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

** Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

1. Introduzione

Con l'ordinanza n. 17 dell'8 febbraio 2019, la Corte costituzionale, riunita in camera di consiglio in sede di deliberazione preliminare e sommaria di ammissibilità, ha giudicato inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato da trentasette senatori del Partito democratico, i quali avevano lamentato la grave compressione dell'esame parlamentare del disegno di legge «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021», approvato dal Senato della Repubblica il 23 dicembre 2018.

Appendice giurisdizionale dell'acceso scontro politico-parlamentare consumatosi attorno al travagliato *iter* di approvazione della legge di bilancio, condizionato fino a un suo momento avanzato da una difficile interlocuzione tra il Governo e la Commissione europea avente ad oggetto la rideterminazione dei saldi complessivi della manovra, il ricorso era stato depositato tempestivamente il 28 dicembre 2018, due giorni prima dell'approvazione definitiva del testo presso la Camera dei deputati, presumibilmente al fine di evitare di coinvolgere nel conflitto l'atto di promulgazione del Presidente della Repubblica. Esso precisava che l'iniziativa non era volta a chiedere l'annullamento della legge di bilancio, né degli altri atti ritenuti lesivi, ponendosi piuttosto nell'ottica di ottenere dalla Corte una pronuncia meramente dichiarativa, che ristabilisse «il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite con riferimento al procedimento legislativo disegnato dall'art. 72 Cost. e soprattutto, con specifico riferimento alla legge di bilancio, dall'art. 81 Cost. e art. 97, comma 1, Cost.»¹.

La pronuncia merita particolare attenzione in ragione delle considerazioni svolte dalla Corte in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi richiesti ai fini dell'ammissibilità del conflitto, le quali appaiono suscettibili di incidere in misura significativa sull'estensione della garanzia costituzionale del c.d. "giusto procedimento legislativo". Come vedremo di seguito, in proposito rilevano, sotto il profilo soggettivo, il definitivo riconoscimento dei singoli parlamentari come soggetti legittimati a difendere in conflitto le proprie prerogative costituzionali, e sotto il profilo oggettivo, la contestuale elevazione del carattere manifesto delle

¹ Ricorso, 6 (il testo è stato pubblicato in *Nomos*, n. 1/2019, a corollario degli atti del Convegno "Il riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale", tenutosi il 31 gennaio 2019 presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" in occasione dell'inaugurazione dei corsi del Master in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti d'Assemblea per l'A.A. 2018-2019.

violazioni denunciate a *conditio sine qua non* dell'intervento della Corte, nonché le motivazioni del suo mancato riscontro nel caso di specie.

2. Il profilo soggettivo. Il riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione

In punto di legittimazione soggettiva, i ricorrenti avevano proposto il ricorso a titolo di minoranza qualificata pari a un decimo dei componenti del Senato, di Gruppo parlamentare "Partito democratico" e di singoli parlamentari.

Innanzitutto, la Corte ha escluso che, nel caso di specie, potesse ritenersi legittimata a sollevare conflitto di attribuzione la minoranza pari a un decimo dei componenti del Senato. A suo giudizio, infatti, la Costituzione attribuirebbe in via definitiva a tale frazione del corpo dei parlamentari esclusivamente il potere di attivare la procedura di sfiducia tramite la presentazione della relativa mozione (art. 94, quinto comma) e quello di rimettere alla Camera l'approvazione di un disegno di legge deferito alla commissione in sede deliberante (art. 72, terzo comma): poteri che non costituirebbero «oggetto di menomazione nel caso di specie e financo estranei alle censure oggetto del ricorso»². Trattando la questione in termini rigorosamente formalistici, essa ha rigettato il tentativo dei ricorrenti di derivare da queste disposizioni, a loro avviso accomunate dalla *ratio* di individuare un «nucleo duro» di parlamentari «in grado di limitare, nell'ottica della separazione dei poteri, lo strapotere della maggioranza, e dunque del Governo»³, la qualificazione di quella quota dei componenti del *plenum* come contropotere titolare di una più generale «funzione garantistica di minoranza o di opposizione»⁴. Per la Corte, insomma, *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*. In proposito, appaiono condivisibili le osservazioni formulate "a caldo" da Andrea Manzella, secondo il quale essa avrebbe mancato «un'occasione storica» per colmare la perdurante assenza, nel nostro ordinamento, di un *corpus* di garanzie costituzionali dell'opposizione⁵, introducendo in via giurisprudenziale un'ipotesi di accesso diretto alla Corte da parte di un determinato *quorum* di parlamentari simile a quella prevista in altri ordinamenti⁶. A parere

² Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 3 cons. dir.

³ Ricorso, 11.

⁴ *Ivi*, 8.

⁵ A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, 3.

⁶ Nel teorizzare la *Verfassungsgerichtsbarkeit*, lo stesso H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione*, in *La giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 196, trad. it. di ID., *La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)*, in *Rev. dr. pub. sc. pol.*, vol. 45, Parigi, Marcel Giard, 1928, 247, afferma che «Per ciò che concerne i ricorsi contro le leggi, sarebbe di estrema importanza attribuire il diritto di proporli anche ad una minoranza qualificata del Parlamento, tanto più che la giustizia costituzionale [...] deve necessariamente servire, nelle democrazie parlamentari, alla protezione delle minoranze». La lezione di giurista austriaco è stata recepita in numerosi ordinamenti (fra cui Austria, Bulgaria, Francia, Germania, Lituania, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Spagna e Romania), nei quali «La prosecuzione con mezzi giuridici

dell'eminente costituzionalista, i presupposti per cogliere quell'occasione non sarebbero affatto mancati: da un lato, al pari dei ricorrenti, rimarca opportunamente che «una procedura condizionata dalla questione di fiducia non è un “ambito diverso” rispetto a quello stesso ambito in cui c'è legittimazione a presentare mozioni di sfiducia»⁷; dall'altro, evidenzia che «la “quota di attribuzione” necessaria per la legittimazione ad agire può ricostruirsi anche con poteri attribuiti “a diversi fini”»⁸, come d'altronde dimostra di sapere la stessa Corte, laddove ricostruisce lo *status* costituzionale del parlamentare anche a partire dalla sua facoltà di partecipare alle sedute esprimendo le «opinioni» e i «voti» cui fa riferimento l'art. 68 Cost. «al diverso fine di individuare l'area della insindacabilità»⁹.

Quanto alla proposizione del ricorso *anche* a titolo di gruppo parlamentare¹⁰, la Corte ha risolto negativamente la questione in poche righe, adducendo «l'assorbente

della competizione politica consente alle minoranze parlamentari di vedere ampiamente valorizzata la propria funzione di opposizione» (G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013, 328, 566; cfr. anche L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli, 1992). In Italia, come noto, la proposta di un ricorso diretto delle minoranze parlamentari non è stata accolta all'interno della legge costituzionale n. 1/1948, cui il costituente aveva demandato l'individuazione delle condizioni, delle forme e dei termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale: prevalse il timore che tale meccanismo, prestandosi alla prosecuzione della competizione politica con mezzi giuridici, avrebbe innalzato eccessivamente il tasso di politicità delle decisioni della Corte, esponendola a strumentalizzazioni e polemiche suscettibili di comprometterne il ruolo. Come osserva 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, 29 s., se da un lato la sua mancata introduzione ha «meglio consentito alla Corte di esprimere la sua vocazione “giurisdizionale”», dall'altro, «dopo oltre sessant'anni di funzionamento, in considerazione della posizione di assoluto prestigio ormai acquisita dalla Corte», bisognerebbe interrogarsi sulla possibilità di prevedere «senza gravi rischi» questa via di accesso, per porre il giudice costituzionale nella condizione di controllare la legittimità costituzionale delle leggi «in maniera più generale, senza la necessità cioè di passare attraverso il filtro della rilevanza, il quale comporta, tra l'altro, che la demolizione di una legge richieda spesso un numero elevato di specifiche eccezioni sollevate dall'autorità giudiziaria e di conseguenti pronunce di illegittimità incostituzionale». Contro l'introduzione per via giurisprudenziale di un'innovazione di tale portata, cfr. A. ANZON DEMMING, *Il conflitto di parlamentari sulla legge di bilancio: prime osservazioni sul comunicato stampa della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 1/2019, 1 s., a giudizio della quale essa richiede necessariamente «una legge costituzionale sull'*an* e sulla individuazione dei soggetti legittimati (come calcolare esattamente le “minoranze”/opposizioni?), completata da una disciplina legislativa puntuale sul procedimento».

⁷ *Ivi*, 4. Cfr. il ricorso, 11, nel quale si legge che «il profilo soggettivo così individuato è corroborato anche dalla circostanza per cui la lesione delle prerogative di cui all'art. 72 Cost. è maturata a seguito dell'approvazione di un maxi-emendamento presentato dal Governo e sul quale l'esecutivo stesso ha posto la questione di fiducia».

⁸ A. MANZELLA, *L'opposizione*, op. cit., 4.

⁹ Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 3.3 cons. dir.

¹⁰ Interrogandosi sulla possibilità di qualificare il gruppo parlamentare come potere dello Stato ai fini della legittimazione a essere parte di un conflitto di attribuzione, la dottrina non è pervenuta a una conclusione condivisa. L'ammette M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, 253 ss., anche a partire da una considerazione di C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. I, Padova, Cedam, 1957, 131, secondo cui «i due gruppi di maggioranza e minoranza trascendono la figura di organi interni del collegio per assumere un rilievo esterno, ottenendo un riconoscimento [...] anche implicito, da parte [...] dello Stato che li considera necessari al funzionamento del sistema di alternativa al potere»; più recentemente, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitto di attribuzione*, Milano, Giuffrè,

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 costituzionale¹¹. Invero, in uno degli atti trasmessi in allegato al ricorso, il Presidente del «Gruppo parlamentare “Partito democratico”» aveva dichiarato la volontà del medesimo di sollevare conflitto, «espressa anche tramite adesione personale di un numero di componenti superiore alla metà», sulla base delle funzioni di rappresentanza e delle competenze conferitegli, rispettivamente, dalle lettere a) ed e) dall’art. 5, comma 5, del Regolamento del gruppo. Alla luce del precedente evocato (l’ordinanza n. 280/2017¹²) ci sembra che l’obiezione della Corte si possa ricondurre, prima ancora che al mancato inserimento della dichiarazione nel corpo del ricorso, all’insufficienza sia di quest’ultima sia della sottoscrizione del ricorso da parte della maggioranza dei componenti del gruppo in essa richiamata, richiedendosi al loro posto una specifica *deliberazione* del gruppo parlamentare¹³: in una pronuncia nella quale, come vedremo, si mostra particolarmente rispettosa dell’autonomia delle Camere, la Corte offre dunque l’impressione di non esserlo altrettanto nei confronti di quella dei gruppi parlamentari, «di cui intende sindacare

1996, 140 ss., secondo cui i gruppi parlamentari debbono poter sollevare conflitto a tutela del loro ruolo come definito dai regolamenti parlamentari; ancora, ID., *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *Forum quad. cost.*, 2007, 1, persino sostenendo che gli stessi partiti, attraverso i gruppi, «possono talvolta difendere davanti alla Corte costituzionale, attivando il conflitto di attribuzione, le proprie prerogative contro gli abusi della maggioranza parlamentare». Più cauta la posizione di A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014, 294 s., i quali, pur dubitando che i gruppi siano titolari di vere e proprie attribuzioni costituzionali, ipotizzando tuttavia una loro legittimazione a sollevare conflitto a tutela delle minoranze parlamentari, nell’attesa di un intervento del legislatore costituzionale che le garantisca processualmente. Nel senso dell’inammissibilità di un conflitto sollevato da un gruppo parlamentare, A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato: presupposti e processo*, Milano, Giuffrè, 1992, 275 ss.; da ultimo, in commento all’ordinanza in esame, R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato. (Osservazioni a margine di Coste cost., ord. n. 17 dell’8 febbraio 2019)*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, 10 ss., che la riconduce al fatto che «non c’è rilevanza dei gruppi al di fuori delle Camere né possono rappresentare la soggettività politica di cui sono esponenziali 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».

¹¹ Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 3 cons. dir.

¹² In essa la Corte aveva dichiarato inammissibili tre conflitti sollevati in relazione al procedimento di approvazione della l. n. 52/2017 (c.d. *Italicum*), in considerazione, *inter alia*, dell’indeterminatezza del profilo soggettivo, per due di essi «aggravata dalla circostanza che la pretesa dei ricorrenti di agire anche a nome dei gruppi parlamentari [...], pur essendo più volte ripetuta, non è supportata dalla necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale».

¹³ Sul punto, cfr. S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all’ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, n. 1/2019, 1, il quale ritiene la presa di posizione della Corte «eccessivamente formalistica», in quanto appare disconoscere tanto «la natura ‘presidenzialista’ del Regolamento» quanto l’idoneità sostanziale della sottoscrizione del ricorso da parte di un numero di componenti superiore alla maggioranza assoluta a manifestare la volontà del gruppo parlamentare. Ad ogni modo, secondo l’Autore, essa avrà perlomeno il merito di dare impulso alla revisione dei regolamenti (o statuti, secondo la denominazione in uso alla Camera) dei gruppi che intenderanno ricorrere come tali.

le attribuzioni degli organi interni e le loro modalità decisionali»¹⁴. D'altro canto, nella pretesa di questo adempimento formale, considerato il suo carattere inusuale¹⁵, si potrebbe leggere anche un espediente della Corte per sottrarsi, almeno in questa occasione, dal gravoso onere di affrontare una questione la quale avrebbe preliminarmente richiesto di intervenire in modo risolutivo nell'annosa disputa sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari¹⁶.

Ad ogni modo, il collegio dei giudici di Palazzo della Consulta non ha inteso eliminare qualunque possibilità di sanzionare attraverso il conflitto di attribuzione la violazione dei principi costituzionali in materia di procedimento di formazione delle leggi. Risolvendo una questione lungamente discussa in dottrina¹⁷, infatti, la

¹⁴ S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, 4; in tal senso, cfr. anche S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa*, op. cit., 1. Ciò assume particolare rilievo se si considera l'ossequioso rispetto dell'autonomia politico-organizzativa dei gruppi esibito invece dai Presidenti d'Assemblea, i quali finora hanno rinunciato a esercitare qualsiasi forma di controllo sulla conformità dei loro regolamenti e statuti ai regolamenti parlamentari e alla Costituzione. Si veda, da ultimo, la lettera del 17 aprile 2018 con cui il Presidente della Camera ha affermato che il Regolamento non prevede «alcuna forma di controllo sul contenuto degli statuti dei Gruppi parlamentari da parte della Presidenza della Camera o di altri organi parlamentari, nel pieno rispetto dell'autonomia spettanti in materia ai Gruppi. Né appare possibile desumere da norme regolamentari di carattere generale – quale è quella recata dall'articolo 8 del Regolamento – un implicito potere di controllo del Presidente sulle disposizioni che di quella consolidata autonomia costituiscono espressione». Su questi profili, cfr. S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018.

¹⁵ Nella misura in cui, come osserva 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, 3, la Corte non ha richiesto analoghe formalità in relazione ai conflitti sollevati da organi costituzionali collegiali.

¹⁶ Non è questa la sede per esaminare una questione complessa e lungamente dibattuta come quella della natura giuridica dei gruppi. Per una rassegna delle diverse posizioni manifestate dalla dottrina, cfr. P. PETTA, *Gruppi parlamentari e partiti politici*, in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, 1970, 230 s.; G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 794 ss.; G.F. CIAURRO - G. NEGRI, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, XV, Roma, 1989, 1 ss.; S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure apparati*, vol. 2, Roma, Camera dei deputati, 2008, 659 ss.; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, 30 ss. e 88 ss. Finora, la Corte sembra essersi guardata bene dall'affrontare tale questione: così, nella sent. n. 49/1998, si è limitata a formulare una definizione di carattere politico dei gruppi parlamentari, quali «riflesso istituzionale del pluralismo politico, che del sistema rappresentativo costituiscono struttura portante» (p.to 4 cons. dir.). Sembra abbiano inteso eluderla gli stessi ricorrenti, proponendo una definizione scarna di gruppo parlamentare, quale «istituzione stabile e necessaria in seno alle Camere [...] dotata, all'interno di queste, di prerogative direttamente incidenti sul regolare svolgimento del procedimento legislativo». Si noti che essi, presumibilmente consapevoli dell'insufficienza di questa definizione a giustificare tale profilo soggettivo, hanno ritenuto di dover richiamare la circostanza che, nel caso di specie, la frazione di un decimo dei componenti del Senato era ricompresa all'interno del gruppo, per cui *a fortiori* dovevano valere anche per quest'ultimo le stesse considerazioni svolte con riferimento a quella (ricorso, 12): col risultato, tuttavia, di mettere in dubbio la sussistenza della legittimazione attiva del gruppo nel caso in cui esso abbia una consistenza numerica inferiore a un decimo dei componenti del *plenum*, e di declassare in ogni caso il riferimento al gruppo stesso a mera espressione dell'appartenenza dei ricorrenti a una determinata formazione politica.

¹⁷ Sulla legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione, si vedano, *ex pluribus*, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzioni fra i poteri dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, 234 s.; G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi, 1979, 98 s.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, 164; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 312 s.; R.

Corte ha espressamente riconosciuto la legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione qualora subiscano una lesione o un'usurpazione delle loro prerogative da parte di altri organi parlamentari, in quanto «organi-potere titolari di distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite»¹⁸. Si noti che finora essa, nonostante ne avesse escluso la sussistenza con riferimento alle specifiche ipotesi presentatesi¹⁹, si era costantemente premurata di non escluderla in astratto, ribadendo che restava «impregiudicata la questione se in altre situazioni [fossero] configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del

BIN, *L'ultima fortezza*, op. cit., 140; A. CERRI, *Conflitti di attribuzione. I) Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Enciclopedia giuridica*, aggiornamento 1996; G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi. Prolegomeni ad una soluzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1996, 82 ss.; A. MORRONE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. BIN - G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *Il "caso Previti"*, Torino, Giappichelli, 2000, 121 s.; A. SAIITTA, *Conflitti di attribuzione, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2/2001, 305 ss.; C. CALVIERI, *Organi parlamentari e conflitto di attribuzioni. Tendenze evolutive*, in G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, Giappichelli, 2002, 94 s.; G. RIVOSECCHI, *Il parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam, 2003, 90 ss.; A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 2004, 122 ss.; A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, op. cit., 295; M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, n. 3/2016, 1107 ss.; L. SPADACINI, *Sull'ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*, in *Nomos*, n. 3/2017; 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.

¹⁸ Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 3.4 cons. dir. Secondo la Corte, il Parlamento e le singole Camere sono «istituzioni complesse, articolate e polifunzionali», nell'ambito delle quali sono molteplici gli organi che, in quanto dotati di attribuzioni costituzionali autonome e definitive, possono configurarsi come «poteri a sé stanti, idonei a essere parti nei conflitti di attribuzione» (*ibidem*). La stessa ricorda di aver già riconosciuto la legittimazione attiva della Commissione parlamentare inquirente per i giudizi d'accusa (sent. n. 13/1975), della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (*ex pluribus*, ord. n. 171/1997 e sentt. nn. 502/2000 e 69/2009) e delle Commissioni d'inchiesta (ordd. nn. 228-229/1975).

¹⁹ La Corte costituzionale ha negato la legittimazione dei parlamentari *uti singuli* a sollevare conflitto di attribuzione nelle seguenti ipotesi: in materia di insindacabilità *ex art. 68, c. I, Cost.* (ordd. nn. 177-178-179-284-388-389-446/1998, 131/1999, 101-102/2000, 126/2002, 263/2003, 284/2004, 451/2005, 329/2006, 195/2007, 222/2009), poiché «il conflitto di attribuzione non può essere usato quale strumento generale di tutela dei diritti costituzionali ulteriore rispetto a quelli offerti dal sistema giurisdizionale» (ordd. nn. 359/1999 e 101/2000) e in quanto competente a sollevare conflitto nei confronti dell'autorità giudiziaria è esclusivamente la Camera di appartenenza, dato che la *ratio* dell'istituto è proteggere la libertà e l'indipendenza della Camera globalmente intesa; quando il conflitto è diretto a tutelare la permanenza in carica del parlamentare in organi collegiali interni monocamerale o bicamerale (ord. n. 222/2009); quando è volto a far valere la violazione delle disposizioni costituzionali relative alla riserva di legge *ex art. 80 Cost.* e alla riserva d'Assemblea di cui all'art. 72, c. IV, Cost., considerato che esse individuano «nella Camera di appartenenza il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali» (ord. n. 163/2018, delle quali si condividono le osservazioni critiche formulate da R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle "zone franche"?* Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018, in *Forum quad. cost.*, 2018, e A. LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum quad. cost.*, 2018); infine, quando diretto a far valere le attribuzioni del parlamentare nei confronti del Governo, dato che non è mai il singolo ma ciascuna Camera a intrattenere con esso il rapporto fiduciario (ord. n. 181/2018).

conflitto»²⁰. La Corte ha giustificato questa svolta giurisprudenziale muovendo dalla considerazione che il caso sottoposto fosse un *quid novi* rispetto alle fattispecie su cui si era precedentemente espressa in modo negativo: era la prima volta, infatti, che i ricorrenti lamentavano un conculcamento delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari derivante dalle modalità con cui gli altri organi parlamentari intervenuti nell'*iter* di approvazione di un disegno di legge avevano concretamente esercitato le funzioni loro spettanti. Accogliendo in sostanza gli argomenti addotti dai ricorrenti²¹, essa ha individuato le prerogative costituzionali del singolo rappresentante, «diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea, che invece è compito di ciascuna Camera tutelare», in generale, «nella facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo “opinioni” e “voti”»²²; quanto al particolare ambito della funzione legislativa, che viene in rilievo nel caso di specie, tali prerogative si esplicitano «nel potere di iniziativa, testualmente attribuito “a ciascun membro delle Camere” dall'art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti²³, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.)»²⁴. Si tratta di poteri che, secondo la Corte, si pongono in rapporto di strumentalità con quanto disposto dall'art. 70 Cost., posto che è attraverso l'esercizio degli stessi, proceduralmente disciplinato dai regolamenti parlamentari, «che si concretizza l'attribuzione alle Camere della funzione legislativa [...], che altrimenti risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove»²⁵. In definitiva, lo «status costituzionale del parlamentare» risulta integrato da «un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, *da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo*

²⁰ La clausola compare per la prima volta nell'ord. n. 177/1998 (ultimo cons. dir.).

²¹ Cfr. ricorso, 13.

²² Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 3.3 cons. dir.

²³ Sulla possibilità di ricomprendere il potere di presentare proposte emendative all'interno di quello di iniziativa legislativa, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2001, 340, secondo cui il primo costituisce «espressione in via incidentale» del secondo; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2009, 109, ad avviso del quale il diritto di emendamento si radica invece negli artt. 70 e 72 Cost.; per ultimo, in commento all'ordinanza, R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto*, op. cit., 21 ss., per il quale esso sarebbe indipendente da quello di iniziativa legislativa e anche privo di un fondamento costituzionale, trovando configurazione soltanto nei regolamenti parlamentari.

²⁴ Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 3.3 cons. dir.

²⁵ *Ibidem*.

parlamentare, sicché nell'esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa»²⁶.

Quest'ultimo passaggio, letto congiuntamente al rifiuto di riconoscere alla minoranza pari a un decimo dei componenti di ciascuna Camera la legittimazione al conflitto in quanto potere di opposizione, ha indotto alcuni studiosi a ritenere che la Corte abbia voluto favorire una concezione *atomistica* dell'attività parlamentare, per certi versi evocativa di quella propria dello Stato liberale di matrice ottocentesca²⁷. Storicamente superata dal progressivo imporsi del *cleavage* partitico come chiave di lettura predominante delle dinamiche interne alle Camere²⁸, che ha trovato espressione in una sempre più intensa razionalizzazione dei processi decisionali incentrata sulla dimensione collettiva dei gruppi parlamentari²⁹, questa visione vetero-individualistica della rappresentanza conosce già da diversi anni una sorta di *revival*: in una fase segnata da una sempre maggiore fluidità del rapporto fra partiti,

²⁶ *Ibidem* (corsivo nostro). Come rileva V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, n. 1/2019, 9, nota 12, la Corte sembra aver accolto l'orientamento espresso da N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, op. cit., *passim*, il quale «aveva distinto all'interno dello *status* di parlamentare, tra diritti di cui il parlamentare è titolare in quanto rappresentante della nazione, fondati sulla Costituzione, ricollegabili alla funzione rappresentativa e in ipotesi giustiziabili a livello costituzionale, e diritti del parlamentare in quanto membro della assemblea, fondati sui regolamenti parlamentari e sacrificabili alle esigenze del parlamento». Riconoscendo la facoltà dei singoli parlamentari di sollevare conflitto a tutela delle proprie attribuzioni costituzionali, la Corte, se da un lato, come osserva F. LANCHESTER, *I custodi della Costituzione e la loro azione parallela*, in *Nomos*, n. 3/2018, 3, «ha deciso di staccare un biglietto per Berlino», posto che nell'ordinamento tedesco lo *status* costituzionale del singolo rappresentante della Nazione trova tutela nell'*Organstreit* (art. 93, c. 1, n. 1, GG; § 63, BVerfGG), dall'altro, come evidenzia N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, 9 s., ha optato per una via di accesso al giudizio che, mettendo al centro della sua azione i diritti individuali, è per certi versi simile al ricorso costituzionale diretto, e in particolare al *recurso de amparo*: i componenti delle *Cortes Generales*, infatti, oltre a poter proporre ricorso di incostituzionalità avverso leggi e disposizioni normative con forza di legge (art. 162, c. 1, lett. a, CE; art. 32, c. 1, lett. c e d, LOTC), possono presentare anche *recurso de amparo* contro le decisioni e gli atti senza forza di legge emanati dalle *Cortes* e dai loro organi (art. 42, LOTC) che ritengano lesivi delle proprie attribuzioni integranti il nucleo della funzione rappresentativa, dal momento che è per mezzo di quest'ultime – secondo i principi delineanti dalle SSTC 5/1983 e 32/1985 – che viene reso effettivo il diritto fondamentale di partecipazione politica dei cittadini sancito dall'art. 23 CE. Su questi profili, cfr. F.A. PASCUA MATEO, *El recurso de amparo frente a actos parlamentarios: Elementos procesales y materiales de la jurisprudencia más reciente*, in *ARPAM*, n. 7/2002, 121 ss. e A. DEL PINO CARAZO, *El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tras veinte años de jurisprudencia constitucional*, in *ARPAM*, n. 3/2000, 85 ss.

²⁷ Così A. MANZELLA, *L'opposizione*, op. cit., 4, e N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, op. cit., 8.

²⁸ Cfr. N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Oss. fon.*, n. 3/2017, 2 ss.

²⁹ La valorizzazione dei gruppi ha rappresentato un tratto costante dell'evoluzione dei regolamenti parlamentari, che in essi hanno individuato il più efficace strumento attraverso il quale tentare di ridurre la complessità esterna del sistema partitico, indirizzandola verso una superiore esigenza di funzionalità del sistema parlamentare. Cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018, 39 ss.; R. BIN, *La disciplina dei Gruppi parlamentari*, in AIC, *Annuario 2000. Il Parlamento: atti del XV Convegno annuale, Firenze, 12-14 ottobre 2000*, Cedam, Padova, 2001, 87 ss.

rappresentanti ed elettori, si è infatti registrato un significativo incremento degli atteggiamenti autonomi dei singoli parlamentari, sostenuto da «un’ossessiva retorica che inneggia alle virtù del singolo parlamentare che vota rivendicando la propria “libertà” da ogni disciplina di gruppo»³⁰. Invero, non si può escludere che la Corte abbia inteso predisporre un «argine costituzionalmente qualificato al grado di condizionamento espresso dal fattore partitico ex art. 49»³¹ in Parlamento, garantendo «un momento di autonoma e libera riflessione ed azione individuale, non solo in una logica di tutela della funzione di opposizione [...], ma anche di salvaguardia del singolo nei confronti del suo stesso gruppo di appartenenza»³². Ciò, presumibilmente, in risposta ai più recenti tentativi di alcuni gruppi di invertire il sopramenzionato *trend* attraverso limitazioni dei diritti dei propri membri talmente penetranti da porsi talvolta in rottura con il principio del divieto di mandato imperativo³³, nel quadro di una più ampia strategia di svalutazione della democrazia rappresentativa.

3. Il profilo oggettivo. L’invenzione del test delle «violazioni manifeste» delle prerogative costituzionali dei parlamentari e il suo mancato superamento nel caso di specie

Riconosciuta in astratto la legittimazione attiva dei parlamentari *uti singuli*, nel prosieguo dell’ordinanza la Corte avverte che essa, tuttavia, debba essere «rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo». Il sindacato del giudice costituzionale, infatti, incontrerebbe un chiaro limite «nel principio di autonomia delle Camere costituzionalmente garantito, in particolare dagli artt. 64 e 72 Cost.»³⁴.

³⁰ C. FUSARO, *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, in *Forum quad. cost.*, 2015, 12, secondo il quale questo fenomeno, qualora si consolidasse, «costituirebbe una minaccia molto seria al funzionamento del governo parlamentare», considerato che esso «non può fare a meno di maggioranze parlamentari solidali e leali nei confronti dell’esecutivo, le quali – tranne casi e circostanze eccezionali – ne sostengano l’indirizzo con continuità e senza imporre deviazioni o rallentamenti significativi». L’Autore segnala come esso interessi persino un ordinamento tradizionalmente caratterizzato da una disciplina di partito ferrea come quello del Regno Unito, nel quale le votazioni difformi rispetto alle indicazioni del *Chief whip* sono sempre più frequenti (a distanza di alcuni anni, si è registrata un’estremizzazione di questo fenomeno durante i passaggi parlamentari che hanno accompagnato il travagliato percorso verso la *Brexit*).

³¹ R. BORRELLO, *Il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare: riflessioni sparse sulla cornice teorica di un istituto dai contorni ancora sfumati*, in *attesa del deposito dell’ordinanza della Corte*, in *Nomos*, n. 1/2019, 7.

³² *Ibidem*.

³³ Cfr. N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria*, op. cit., 8, che su questo tema rinvia a AA.VV., *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell’articolo 67 della Costituzione. Atti del convegno, Roma, 16 maggio 2018*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018.

³⁴ Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 3.5 cons. dir. Come affermato per la prima volta nella sentenza n. 129 del 1981 e, da ultimo, nella sentenza n. 262 del 2017, l’autonomia spettante alle Camere «non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse», in relazione al quale si deve riconoscere loro un ampio margine di apprezzamento, «analogamente a quanto accade negli altri ambiti in cui la Costituzione affida ampi spazi alle valutazioni politiche».

Il rispetto di tale principio comporta che le censure riguardanti esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti e delle prassi parlamentari non possono trovare ingresso né nei giudizi di legittimità costituzionale³⁵, né tantomeno

³⁵ Questo orientamento risale alla celebre sent. n. 9/1959, con la quale la Corte ha dichiarato la propria competenza a sindacare i vizi formali della legge derivanti dalla violazione delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, di sua esclusiva interpretazione, ma non anche quelli derivanti dalla violazione delle previsioni dei regolamenti parlamentari, l'interpretazione e la garanzia dell'osservanza delle quali è stata rimessa all'autonomo apprezzamento di ciascuna Camera. Altrettanto celebre è il commento di P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storia (ma insoddisfacente sentenza)*, in *Giur. cost.*, n. 4/1959, 240 ss., il quale, pur esprimendo soddisfazione per il «notevole passo avanti nella strada della civiltà fatto dalla Corte costituzionale» ripudiando il «feticcio» dell'insindacabilità degli *interna corporis* parlamentari, ha ritenuto la pronuncia «insoddisfacente»: a suo parere, infatti, la Corte, affermando la liceità della prassi del coordinamento formale successivo da parte della Presidenza nel caso in cui il testo coordinato abbia «una formulazione che non alteri la sostanza del testo che aveva formato oggetto della votazione finale», avrebbe quasi annullato «l'obbligo del rispetto assoluto della Costituzione, in uno dei suoi più saldi pilastri» (il principio del bicameralismo), lasciando il campo libero a «un inammissibile arbitrio interpretativo dell'organo parlamentare» e della stessa Corte, «che si arroga una discrezionalità di apprezzamento sul contenuto di *merito non costituzionale* delle leggi». A nostro parere, in quella «breccia» che, secondo l'eminente costituzionalista, la Corte avrebbe aperto «nel principio da essa stessa così coraggiosamente affermato» è possibile rinvenire il primo dei numerosi tradimenti delle «promesse» che pure quella sentenza conteneva sulla piena sindacabilità delle violazioni delle disposizioni costituzionali sull'*iter legis*. Altri l'hanno fatto risalire piuttosto alla sent. n. 78/1984, nella quale la Corte, dichiarando egualmente legittime le diverse interpretazioni dell'art. 64, c. III, Cost. offerte dai regolamenti delle due Camere in relazione al computo degli astenuti, ha riferito ai regolamenti parlamentari una «sostanziale potestà di "interpretazione autentica" della Costituzione» che sminuisce il contenuto precettivo di quella disposizione. Cfr. M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in AIC, *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico: atti del XXV convegno annuale, Parma, 29-30 ottobre 2010*, Napoli, Jovene, 2012, 6 ss., e N. LUPO, *I tradimenti delle «promesse» sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, *ivi*, 149 ss., secondo i quali l'allontanamento dalle suddette «promesse» ha raggiunto l'apice, restando nell'ambito dei giudizi in via incidentale, nella sent. n. 391/1995, con cui la Corte, prefigurando «un'assoluta libertà di conformazione [da parte dei regolamenti parlamentari] di procedimenti "speciali" improntati a principi opposti a quelli del procedimento "generale"» (M. MANETTI, *Procedimenti*, op. cit., 7), tra cui quello di conversione dei decreti-legge e quello concernente la posizione della questione di fiducia da parte del Governo, ha finito per depotenziare in modo pressoché completo l'art. 72, c. I, Cost., riabilitando la vecchia teoria sull'efficacia direttiva e l'elasticità delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo avanzata da C. ESPOSITO, *Questioni della invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. cost.*, 1957, 1330 (poi mitigata, nella nota alla sent. n. 9/1959, ID., *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giur. cost.*, n. 4/1959, 622 ss., nella distinzione tra disposizioni vincolanti e direttive), cui sostanzialmente aderiscono anche C. MORTATI, *Efficacia delle norme dei regolamenti parlamentari sulla validità delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1958, 355, e M. BON VALVASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, 156 ss. e 163 ss. *Contra*, cfr. A.A. CERVATI, *Art. 72*, in A.A. CERVATI - G. GROTTANELLI DE' SANTI, *La formazione delle leggi*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, 108 ss. Secondo M. MANETTI, *Procedimenti*, op. cit., 6 s., questa giurisprudenza, nell'epoca della centralità parlamentare, avrebbe avallato «la pretesa avanzata dai partiti [...] di conservare un residuo potere sovrano o costituente con riguardo alle norme costituzionali che "si dirigono" alla loro attività

in quelli per conflitto di attribuzione³⁶. La Corte ha avuto ripetutamente modo di ribadirlo nelle diverse tappe di una giurisprudenza che, a ben vedere, pare essersi spinta anche oltre: infatti, rinnegando il principio – fissato dalla sentenza n. 9 del 1959 – della piena sindacabilità delle violazioni delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, essa ne ha progressivamente rimesso l’interpretazione e la garanzia dell’osservanza all’insindacabile autonomia di ciascuna Camera, in tal modo restaurando il «feticcio» dell’insindacabilità degli *interna corporis acta* parlamentari³⁷.

Nel solco di questa giurisprudenza, piuttosto rinunciataria a garantire la tutela del “giusto procedimento legislativo”, sembrerebbe potersi collocare in una certa misura anche l’ordinanza in commento. Il *self-restraint* del giudice costituzionale si manifesta a partire dall’affermazione secondo cui «il dovuto rispetto dell’autonomia del Parlamento esige che il sindacato di questa Corte debba essere rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano *violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari [...] rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione*». In altre parole, secondo la Corte, perché il conflitto sia ammissibile, «non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l’iter legislativo», richiedendosi piuttosto che «alleghi e comproui *una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita* al ricorrente»³⁸. Richiedendo la sussistenza di questo

all’interno delle Camere»; in seguito, essa si è rivelata funzionale alla protezione di «un sistema politico che nell’affannosa ricerca delle vie della decisione appariva incapace di sostenere l’onere della regolarità delle procedure».

³⁶ Poiché, com’è noto, per essere ammissibile sotto il profilo oggettivo il conflitto deve insorgere «per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali», ai sensi dell’art. 37, c. 1, l. n. 87/1953 (c.d. “tono costituzionale”). Nell’ambito dei giudizi per conflitto di attribuzione, si ascrivono al filone giurisprudenziale di cui alla nota precedente, caratterizzato da un progressivo arretramento della Corte dalle «promesse» contenute nella sent. n. 9/1959, la sent. n. 379/1996 e la più recente ord. n. 149/2016, entrambe evocate dall’ordinanza in commento. Nella prima pronuncia, la Corte ha rinunciato a farsi garante della tutela del principio di personalità del voto desumibile dal riferimento dell’art. 64 Cost. ai parlamentari «presenti», ritenendo che i comportamenti dei deputati c.d. «pianisti» non siano assoggettati al potere di accertamento di soggetti esterni in quanto derivano dal diritto parlamentare la loro esaustiva qualificazione. In aggiunta, in un *obiter dictum*, rilevando che «la tutela del bene della fede pubblica» debba ritenersi «interamente assorbita dalla valutazione circa il corretto svolgimento dei lavori parlamentari, che solo la Camera è competente a compiere» (p.to 8 cons. dir.), la Corte ha riproposto quel valore probatorio insuperabile del processo verbale e/o del messaggio presidenziale la cui negazione aveva costituito l’assunto preliminare della sent. n. 9/1959. Cfr. M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli “interna corporis”*, in *Giur. Cost.*, n. 6/1996, 3460 ss. Nella seconda pronuncia, il giudice costituzionale ha dichiarato inammissibile il conflitto sollevato da quaranta senatori a tutela delle proprie prerogative costituzionali menomate dal mancato effettivo esame in Commissione del ddl “*Cirinnà bis*”, in quanto ha ritenuto che esso fosse esclusivamente inerente alle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari come disciplinati da norme e prassi regolamentari, e quindi privo del necessario “tono costituzionale”. Cfr. S. CURRERI, *In memoriam dell’art. 72, comma 1, Cost. (ordinanza n. 149/2016)*, in *Quad. cost.*, n. 2/2017, 384 ss.; ID., *I vizi formali del procedimento legislativo bussano (ma non entrano) a Palazzo della Consulta*, in *Studium iuris*, n. 5/2017, 521 ss.

³⁷ Per una ricostruzione sommaria di questa giurisprudenza, cfr. le due note *supra*.

³⁸ Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 3.5 cons. dir. (corsivo nostro).

nuovo requisito “aggravato” ai fini del superamento del vaglio di ammissibilità del ricorso quanto al profilo oggettivo, ci sembra che la Corte abbia inteso perseguire simultaneamente più finalità. Da una parte, riconosciuta ai singoli parlamentari la facoltà di sollevare conflitto di attribuzione a tutela delle proprie attribuzioni costituzionali, si è premurata di predisporre un filtro in grado di dissuadere gli stessi dall’abusarne, simile a quelli vigenti per il *recurso de amparo* spagnolo e per la *Verfassungsbeschwerde* tedesca³⁹. Dall’altra, consapevole degli sviluppi potenzialmente dirompenti di quel riconoscimento, suscettibile di trascinarla troppo spesso in dispute di carattere politico (fino a trasformarla in una sorta di «terza camera»⁴⁰) e, nel caso di specie, di portarla a pronunciare un’ammissibilità già di per sé in grado di innescare effetti di notevole portata, essa ha scelto di riservarsi un ampio margine di discrezionalità nella selezione dei conflitti da risolvere. La formulazione di quel requisito⁴¹, infatti, è tale da consentirle di fissare la soglia di “evidenza” della violazione lamentata dal ricorrente all’altezza ritenuta di volta in volta opportuna, in esito a un apprezzamento che inevitabilmente sconfinava nella sfera del merito del conflitto, senza essere tuttavia assistito dalle garanzie del contraddittorio e dei diritti della difesa⁴². Scegliendo un simile *modus operandi*, la Corte ha dato origine alla peculiare asimmetria per cui, ai fini dell’ammissibilità sotto il profilo oggettivo, mentre per tutti gli altri conflitti occorre solamente accertare che insorgano «per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata

³⁹ In Spagna, l’obbligo dei ricorrenti di dimostrare la «*especial trascendencia constitucional*» che assume il ricorso (artt. 49, c. 1, e 50, c. 1, lett. b, LOTC 2/1979) è stato introdotto nel maggio 2007 per reagire all’abuso del diritto di presentare ricorsi individuali diretti (si è passati dai 9.840 ricorsi del 2007 ai 6.286 del 2017, di cui soltanto 71 ammissibili, cfr. TC, *Estadísticas jurisdiccionales*, in www.tribunalconstitucional.es). In Germania, similmente, il § 93a, Abs. 2, BVerfGG, richiede, fra le altre cose, che il ricorso rivesta un «fondamentale rilevanza costituzionale» («*grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung*»).

⁴⁰ M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, in *Nomos*, n. 1/2019, 3, secondo cui tale ipotesi costituirebbe «un ulteriore passo verso la mortificazione del ruolo del Parlamento».

⁴¹ Esso evoca quello dell’«evidente mancanza» dei requisiti straordinari di necessità e urgenza che la Corte, a partire dalla sent. n. 29/1995, ha richiesto sussista perché si configuri tanto un vizio di legittimità del decreto-legge quanto un vizio *in procedendo* della legge di conversione. Come osserva A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo...virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in www.giurcost.org, 11 febbraio 2019, 72, il ricorso a questi due requisiti deve essere ricondotto alla preoccupazione della Corte «di potersi trovare esposta alla censura di sovrapporre ad una precedente decisione politica il proprio apprezzamento, esso stesso, intrinsecamente ed inevitabilmente, politico».

⁴² Cfr. F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, 5 s., secondo il quale «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» e metterne a dura prova la legittimazione, che si fonda sul «rigoroso rispetto delle regole processuali ed in particolare di quelle che assicurano il rispetto del contraddittorio e i diritti di difesa»; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l’ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, 271, a giudizio del quale «la decisione è di quelle che confermano l’uso da parte della Corte degli strumenti processuali con molta flessibilità, posta al servizio di palesi ragioni di “politica giudiziaria”, per tali intendendosi l’attenzione e le preoccupazioni della Corte sulle conseguenze sostanziali e sulle ripercussioni fattuali delle sue pronunce».

per i vari poteri da norme costituzionali» (art. 37, comma 1, legge n. 87 del 1953), limitatamente a quelli elevati dai singoli rappresentanti si richiede di discriminare – sulla base di un criterio di creazione interamente giurisprudenziale, privo di qualsiasi riscontro nella Costituzione – tra due tipi di violazioni: da un lato, quelle “manifeste”, ritenute le sole meritevoli di trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzione; dall’altro, quelle “semplici”, le quali, degradate a *interna corporis acta* insindacabili, possono essere fatte valere unicamente all’interno di ciascuna Camera, dove tuttavia non è scontato che trovino rimedi efficaci negli organi e nei procedimenti interni deputati alla composizione dei conflitti, essendo questi attraversati dai rapporti di forza tra maggioranza e minoranze⁴³.

Dopo aver esposto i termini del test delle «violazioni manifeste» delle prerogative costituzionali dei parlamentari, la Corte avverte che «nel caso di specie le violazioni denunciate dai ricorrenti non corrispondono ai criteri [...] enunciati»⁴⁴. Significativamente, all’esposizione dei motivi per i quali, a suo giudizio, le situazioni oggetto del ricorso non superano quel test, essa ha voluto premettere un ampio passaggio dedicato a un’enfatica valorizzazione dei principi costituzionali sul procedimento legislativo: in esso, la Corte richiama anzitutto 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 suo significato sostanziale*»; quindi, afferma che gli «*snodi procedurali tracciati dall’art. 72 Cost. [i quali] scandiscono alcuni momenti essenziali dell’iter legis*» debbano essere «*sempre*» rispettati, non solo «a tutela del Parlamento, inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche», ma anche «a garanzia dell’ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un’ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà

⁴³ A proposito del controllo interno sulla regolarità del procedimento legislativo spettante ai Presidenti d’Assemblea, N. LUPU, *I tradimenti*, op. cit., 157 ss., osserva che, a partire dal 1994, sembra essersi interrotto «il percorso evolutivo dei [medesimi] verso posizioni terze e imparziali che [...] era stato a suo tempo incoraggiato anche dalla sentenza n. 9 del 1959», a causa del mutamento del loro ruolo, «anzitutto all’esterno, ma con qualche inevitabile riflesso anche all’interno delle Camere». Alla torsione maggioritaria della carica sembrano potersi ricondurre l’indisponibilità dimostrata dai suoi titolari a contrastare la prassi della presentazione di maxi-emendamenti sulla cui approvazione il Governo pone la questione di fiducia (il Presidente del Senato Pera, in A.S., XIV legislatura, boll. giunte e comm., 27 dicembre 2004, 25 ss., ha sostenuto «l’impossibilità di individuare un eventuale limite di ordine costituzionale all’approvazione dei maxiarticoli» a causa della mancanza una nozione costituzionale di «articolo») e, in generale, l’inseguimento dei precedenti peggiori da parte delle giunte per il regolamento, sotto il controllo della maggioranza parlamentare di turno. È emblematico della scarsa sensibilità dimostrata dai Presidenti d’Assemblea verso la correttezza del procedimento legislativo il commento nel quale il Presidente del Senato Grasso ha bollato come «spediente da Azzecagarbugli» il conflitto sollevato da quaranta senatori di centrodestra a tutela delle proprie attribuzioni costituzionali che ritenevano menomate dal presunto mancato effettivo esame in Commissione Giustizia del ddl “*Cirinnà bis*” (sulla dichiarazione di inammissibilità del conflitto, v. *supra*, nota 36; per il testo completo dell’esternazione presidenziale, cfr. M. BILLECI - L. TIRONI, *Unioni civili*, 40 senatori ricorrono a Consulta. Grasso: “Azzecagarbugli pessima Idea”, in *www.repubblica.it*, 4 febbraio 2016).

⁴⁴ Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 4 cons. dir.

legislativa»⁴⁵; infine, essa specifica che tali considerazioni valgono «in particolare in riferimento all’approvazione della *legge di bilancio annuale*», poiché in essa si concentrano quelle «fondamentali scelte di indirizzo» che formano il «*nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica* sin dall’istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare»⁴⁶. A questa felice divagazione, per la sua stridente contrapposizione con la successiva *ratio decidendi*, non sembra potersi attribuire altro valore se non quello di un monito per il futuro, nella misura in cui pare delineare taluni parametri che potrebbero verosimilmente preludere a un controllo più rigoroso sulla correttezza del procedimento legislativo.

Come anticipato, la Corte ha ritenuto che le violazioni delle prerogative costituzionali dei senatori ricorrenti non abbiano raggiunto quella soglia di “evidenza” fatta assurgere a requisito di ammissibilità del conflitto. Eppure, non è agevole immaginare un abuso del procedimento legislativo tale da determinare violazioni di quelle attribuzioni ancor più gravi e manifeste di quelle consumatesi tra il 22 e il 23 dicembre 2018 durante l’*iter* di approvazione del disegno di legge di bilancio⁴⁷. In effetti, dalla presentazione da parte del Governo di un maxi-emendamento *monstre* sostitutivo dell’art. 1 del disegno di legge e dalla posizione su di esso della questione di fiducia, in ossequio a una prassi che la dottrina ha univocamente ritenuto elusiva del dettato costituzionale⁴⁸, è scaturita una

⁴⁵ *Ivi*, p.to 4.1 cons. dir. (corsivo nostro).

⁴⁶ *Ibidem* (corsivo nostro).

⁴⁷ Per un resoconto fedele e dettagliato dell’intera vicenda, cfr. ricorso, 2 ss.

⁴⁸ La prassi dell’approvazione dei maxi-emendamenti attraverso la questione di fiducia appare in palese contrasto con l’art. 72, I c., Cost., che prescrive l’esame e l’approvazione di ogni progetto di legge «articolo per articolo e con votazione finale». Cfr., *ex pluribus*, A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 1988, 203 s., il primo a manifestare «gravi perplessità sulla legittimità costituzionale dell’eventuale consolidamento di questa prassi», commentando il ricorso ad essa per l’approvazione della legge finanziaria per il 1988; U. RESCIGNO, *L’atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998, 139 ss., che parla di una «indecorosa e spudorata frode alla Costituzione, avallata dalla compiacenza dei presidenti delle due Camere»; M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 3 ss.; E. GRIGLIO, *Riflessioni in ordine alla legittimità costituzionale dei maxi-emendamenti*, in *Forum quad. cost.*, 2004; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 41 ss.; N. LUPO, *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo: atti del seminario svoltosi presso la Luiss Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, Cedam, 2010; G. PISTORIO, *Maxiemendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018. Hanno attirato l’attenzione sui consistenti dubbi di costituzionalità sollevati da questa prassi anche i Presidenti della Repubblica Ciampi e Napolitano, senza tuttavia giungere mai a fare delle censure rivolte alla disomogeneità e all’oscurità delle leggi approvate facendo ricorso ad essa l’oggetto esplicito di un messaggio di rinvio. Cfr. il messaggio di rinvio della legge di delega per il riordino dell’ordinamento giudiziario (A.C., XIV legislatura, doc. I, n. 6, 16 dicembre 2004), nel quale Ciampi segnala come tale «modo di legiferare [...] non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l’articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata “articolo per articolo e con votazione finale”». Su di esso, cfr., *ex pluribus*, L. CUOCOLO, *I «maxi-emendamenti» tra opportunità e legittimazione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 4753 ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 4/2005, 807 ss. Sui moniti di Napolitano in veste di arbitro della legislazione, in

compressione dei tempi di esame parlamentare talmente estrema da vanificare completamente il ruolo della Commissione Bilancio. La concessione di un tempo pari ad appena 70 minuti per l'esame in sede consultiva di un testo normativo composto da 654 commi e lungo circa 270 pagine, ha posto i componenti della stessa – che non ne avevano nemmeno la piena disponibilità⁴⁹ – nell'impossibilità di conoscerne i contenuti, di maturare un'opinione su di essi e di discuterli, anche al fine di proporre emendamenti e di votarli consapevolmente. Si ritiene pertanto condivisibile l'icastico giudizio dei ricorrenti secondo cui quanto accaduto «non possa in ogni caso qualificarsi quale “esame” ai sensi e per gli effetti dell'art. 72 Cost.»⁵⁰. Se a tutto ciò si aggiunge che il rispetto solo nominalistico dei momenti essenziali dell'*iter legis* abbia interessato un disegno di legge di straordinaria importanza come quello di bilancio – che esige la «procedura normale» ex art. 72, quarto comma, Cost. proprio a garanzia di un'elaborazione informata alla più ampia partecipazione di tutte le forze politiche – appare evidente che siamo di fronte a una patente umiliazione dell'istituzione parlamentare, ridotta a sede di mera ratifica di scelte maturate altrove e addirittura in larga parte sconosciute nel loro contenuto⁵¹.

La stessa Corte non ha potuto esimersi dal riconoscere che le carenze lamentate dal ricorso «abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare»⁵². Del resto, pochi giorni prima della camera di consiglio, anche il Presidente della Repubblica, annunciando nel consueto messaggio di fine anno l'avvenuta promulgazione della legge di bilancio «nei termini utili a evitare l'esercizio provvisorio», aveva lamentato la «grande compressione dell'esame parlamentare» e invitato Parlamento, Governo e gruppi politici a trovare «il modo di discutere costruttivamente su quanto avvenuto» e ad assicurare in futuro «condizioni adeguate

generale, cfr. M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2012, 303 ss.; V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, Il Mulino, 2013, 61 ss.; in particolare, cfr. la lettera del 20 maggio 2010 (in www.quirinale.it, cfr. N. MACCABIANI, *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010), nella quale ha evidenziato che «in presenza di una marcata eterogeneità dei testi legislativi e della frequente approvazione degli stessi mediante ricorso alla fiducia su maxi-emendamenti, si realizza una pesante compressione del ruolo del Parlamento».

⁴⁹ Infatti, come evidenziato nel Ricorso, 18, «aperta la seduta della V Commissione, il Governo informava che tale testo [inizialmente distribuito in formato elettronico] andava considerato a sua volta non più attuale, perché erano in lavorazione ulteriori modifiche del medesimo», parzialmente illustrate in forma orale dal rappresentante del Governo.

⁵⁰ *Ivi*, 14.

⁵¹ Come è stato rilevato sin dai primi commenti “a caldo” della vicenda. Cfr., *ex pluribus*, l'intervista di L. MINELLA, *De Siervo: “Votata senza regole, la manovra è un mostro giuridico. Ricorrono i cittadini alla consulta”*, in *La Repubblica*, 23 dicembre 2018; C. MIRABELLI, *Il Parlamento trattato da fantasma*, in *Il Mattino*, 24 dicembre 2018; G. DI COSIMO, *“Come si può deliberare senza conoscere?”*, in *LaCostituzione.info*, 25 dicembre 2018; S. CURRERI, *Forza della maggioranza e tutela delle minoranze*, in *LaCostituzione.info*, 29 dicembre 2018; V. ONIDA, *Quel voto che ha “tradito” il Parlamento*, in *Corriere della Sera*, 5 gennaio 2019.

⁵² Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 4.2 cons. dir.

di esame e di confronto»⁵³. In linea con la condotta tenuta dai suoi predecessori dinnanzi a casi simili⁵⁴, il Capo dello Stato si è limitato a un'indicazione pubblica del carattere problematico della prassi seguita e alla formulazione di un monito perché vi si ponga fine, senza tuttavia arrivare a compiere il passo ultimativo e radicale del rinvio della legge di bilancio alle Camere: presumibilmente, quest'ultimo rimedio dev'essere parso il meno opportuno, nella misura in cui, rendendo inevitabile il ricorso all'esercizio provvisorio, avrebbe rischiato di minare la credibilità del Paese e la stabilità dei rapporti politico-istituzionali. Questa medesima valutazione di opportunità sembra avere ispirato anche la decisione della Corte, la quale, messa dinanzi alla prospettiva di giungere a un annullamento della legge di bilancio⁵⁵, ha inteso agire in stretto coordinamento con il Presidente: dichiarando il conflitto inammissibile, ma al contempo ammonendo, in chiusura dell'ordinanza, che «in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti»⁵⁶. La complessità e la gravità della situazione hanno dunque favorito un'«azione combinata dei palazzi del Colle più alto della Capitale»⁵⁷.

Invero, quella cui è pervenuta la Consulta non sembra essere stata una soluzione pacifica come quella adottata dal Quirinale. Il rinvio, infatti, è un'opzione che il Capo dello Stato può percorrere a propria discrezione, valutando anche l'impatto politico e ordinamentale della mancata entrata in vigore di una legge di dubbia costituzionalità, a tutela della funzionalità del sistema costituzionale⁵⁸.

⁵³ Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, in *www.quirinale.it*, 31 dicembre 2018.

⁵⁴ V. *supra*, nota 48.

⁵⁵ Come è stato accennato, il ricorso precisava che l'iniziativa non era volta a chiedere l'annullamento della legge di bilancio: al fine di preservare le condizioni per un giudizio sereno, sul quale non pesasse l'eventuale adozione di una decisione dagli effetti politico-istituzionali ed economico-finanziari potenzialmente dirompenti, esso mirava a ottenere dalla Corte una pronuncia meramente dichiarativa, che ristabilisse «il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite con riferimento al procedimento legislativo disegnato dall'art. 72 Cost. e soprattutto, con specifico riferimento alla legge di bilancio, dall'art. 81 Cost. e art. 97, comma 1, Cost.» (ricorso, p. 6). La Corte, tuttavia, pare aver tenuto in debita considerazione che un simile tentativo di delimitazione del *petitum* si pone in contrasto con l'art. 38 della legge n. 87 del 1953, il quale, ai fini della risoluzione del conflitto, esclude la possibilità di scindere la dichiarazione del potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione dall'annullamento dell'atto viziato da incompetenza che sia stato eventualmente emanato.

⁵⁶ Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 4.5 cons. dir.

⁵⁷ F. LANCHESTER, *I custodi*, op. cit., 2, secondo il quale «La liminare contrapposizione sul ruolo di custode della Costituzione interpretata dalle tesi di Kelsen e di Schmitt vede, dunque, oggi in Italia una significativa fase di convergenza dell'azione degli organi costituzionali di garanzia verso lo scopo comune del mantenimento dell'equilibrio costituzionale».

⁵⁸ Cfr. I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, 139 ss. A proposito della dottrina secondo cui il rinvio è doveroso in presenza di profili di «manifesta incostituzionalità», inaugurata da Ciampi e ripresa dai suoi successori, cfr. A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 15 s., per il quale mira «a differenziare in maniera ragionevole la posizione del Capo dello Stato – che, se può discrezionalmente esercitare il suo potere di veto nel caso di atti di dubbia costituzionalità, invece dovrebbe

Diversamente, come abbiamo evidenziato, il requisito delle «violazioni manifeste» che la Corte richiede ai fini dell'ammissibilità del conflitto sembra fondare una discrezionalità di intervento che, considerato anche lo svolgimento *inaudita altera parte* della deliberazione di ammissibilità, potrebbe apparire troppo ampia persino per un organo non estraneo a valutazioni di opportunità⁵⁹, cui peraltro dovrebbe restare del tutto indifferente l'evanescente distinzione fra il carattere semplice o manifesto delle violazioni. È sfruttando pienamente un tale margine di apprezzamento discrezionale che la Corte, messa di fronte alla quasi nullificazione delle prerogative dei parlamentari, ha potuto tuttavia giudicare il conflitto inammissibile, facendo leva su «alcuni elementi procedurali e di contesto» che, a suo giudizio, offrirebbero «un quadro più complesso e sfumato [...] all'interno del quale le violazioni lamentate non appaiono di evidenza tale da superare il vaglio di ammissibilità del conflitto»⁶⁰. In realtà, il riferimento a quegli elementi ci pare conformare un impianto argomentativo nel quale, come è stato condivisibilmente osservato, «le giustificazioni di ordine pratico fanno premio sulla valutazione giuridica», tanto da suscitare l'impressione «che siano state le conclusioni cui si voleva pervenire a legittimare gli argomenti, e non viceversa»⁶¹.

Queste considerazioni trovano conferma nell'ondivago inquadramento che la Corte offre della prassi dei maxi-emendamenti approvati attraverso la questione di fiducia, dalla cui estremizzazione, nella prospettazione dei senatori ricorrenti, sarebbero derivate le forzature procedurali censurate. Da un lato, essa ricorda di averne già segnalato gli effetti negativi nella sentenza n. 32 del 2014⁶² e avverte che,

sempre intervenire solo di fronte a una palese incostituzionalità dell'atto – da quella della Corte costituzionale, che invece è chiamata sempre ed in ogni caso a un sindacato di legittimità più generale»; criticamente, in quanto suscettibile di ridurre la discrezionalità presidenziale in ordine al rinvio, cfr. I. PELLIZZONE, *Aspetti critici della "manifesta incostituzionalità" quale fondamento del rinvio di una legge. Spunti di riflessione a margine del primo rinvio del Presidente Mattarella*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, 402 ss.

⁵⁹ Per il carattere "ibrido" che le viene generalmente riferito, «derivante dal fatto di essere un organo chiamato a giudicare secondo un metodo ed un procedimento tipicamente giurisdizionale, ma avente ad oggetto un atto tipicamente politico, quale la legge che non poteva quindi non colorare di politicità l'attività e la natura dell'organo di controllo» (R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, in *Rivista AIC*, 19 settembre 2007). Cfr. anche E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, Il Mulino, 1996, 15, secondo cui la funzione della giustizia costituzionale «è al tempo stesso politica e tecnica – para-legislativa e para-giurisdizionale –, funzione che conduce, da un lato, a "giurisdizionalizzare la politica" dentro le forme del processo, dall'altro a "politicizzare la giurisdizione" attraverso la natura (politica) degli oggetti sottoposti a giudizio e gli effetti (politici) delle pronunce».

⁶⁰ Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 4.3 cons. dir. (corsivo nostro).

⁶¹ S. CURRERI, *L'occasione persa*, op. cit., 9.

⁶² In quella pronuncia, la Corte aveva osservato che, per suo effetto, era stata preclusa «una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta», era stato impedito «ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo» e non era stato consentito «alle Commissioni di svolgere in Senato l'esame referente richiesto dal primo comma dell'art. 72 Cost.» (p.to 4.4 cons. dir.). Nella successiva sent. n. 251/2014, qui non richiamata, la Corte si era spinta fino a definire «problematica» quella prassi (p.to 5, cons. dir.). Infine, è opportuno menzionare anche la più recente ord. n.

sebbene una perdurante usanza costituisca «un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità», ciò non possa però giustificare l'affermarsi di prassi *contra Constitutionem*, che occorre anzi arginare «per prevenire una grave ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo»⁶³. Dall'altro, benché non manchi di riscontrare persino un aggravamento degli aspetti problematici di quella prassi (il fatto che il maxi-emendamento, anziché recepire come in passato gli emendamenti approvati in Commissione Bilancio, ha modificato in larghissima misura il testo da questa definito⁶⁴), nondimeno la Corte ritiene che essa, proprio perché «si è consolidata nel tempo e [...] se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica»⁶⁵, non possa essere ignorata in sede di delibazione di ammissibilità: innalzando – sembrerebbe doversi intendere – la soglia di evidenza che le violazioni lamentate debbono raggiungere. In altre parole, nel reiterarsi di una prassi problematica, la Corte non sembrerebbe rinvenire una motivazione decisiva per intervenire a mettervi fine, ma un fattore che addirittura sottrarrebbe evidenza alle menomazioni censurate dai ricorrenti. Parrebbe deporre in tal senso anche il tentativo di giustificarne l'ulteriore degenerazione riconducendola alla concomitanza di alcuni fattori che il ricorso avrebbe trascurato ma il cui richiamo, come vedremo, non sembra potersi ritenere risolutivo.

Innanzitutto, la Corte ricorda che i lavori sono avvenuti sotto la pressione del tempo a causa della «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 e ha comportato un'ampia modificazione del disegno di legge iniziale, confluita nel maxi-emendamento 1.9000»⁶⁶. Tale ricostruzione, tuttavia, non tiene conto delle

277/2017, in un *obiter dictum* della quale si legge che «è erronea la prospettazione adombrata dai ricorrenti, secondo i quali la posizione della questione di fiducia da parte del Governo lederebbe direttamente “la libertà di voto e la sovranità dei cittadini tutti”, essendo semmai essa idonea, in astratto, a incidere sulle attribuzioni costituzionali dei membri del Parlamento, che rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.): un'apertura al riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a difendere in conflitto le proprie attribuzioni costituzionali ove menomate non dalla posizione questione di fiducia «*ex se* – essendo uno strumento in origine consuetudinario che certamente trova un solido fondamento costituzionale nella stessa forma di governo parlamentare – ma nei casi di abuso di quest'istituto, attraverso – ad esempio – l'abbinamento a maxi-emendamenti [...]» (A. LAURO, *Il conflitto fra poteri*, op. cit., 10).

⁶³ Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 4.3 cons. dir.

⁶⁴ Il riferimento è alla rottura del c.d. “lodo Pera-Morando”, una «consuetudine costituzionale» (S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa*, op. cit., 2) risalente all'inizio della XIV legislatura, consistente «nel coinvolgimento della Commissione Bilancio nella definizione del testo su cui il Governo poneva la fiducia, tenendo conto delle proposte emendative in quella sede discusse e approvate» (Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 4.3 cons. dir.).

⁶⁵ *Ibidem*. Non è casuale che tale prassi si sia consolidata a partire dallo stesso periodo nel quale è stata pronunciata l'“assolutoria” sent. n. 391/1995 (v. *supra*, nota 35).

⁶⁶ Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 4.4 cons. dir.

responsabilità del Governo nell'aver reso necessaria una ridefinizione dei saldi-obiettivo quando la scadenza del 31 dicembre era ormai prossima e nell'averla trasfusa nel disegno di legge di bilancio presentando ben due maxi-emendamenti, «a dimostrazione della estrema incertezza e frettolosità con cui ha gestito l'intera vicenda»⁶⁷. Inoltre, la Corte sembrerebbe trascurare anche che, al mancato rispetto di quella scadenza, prevista dalla Costituzione e dalle relative norme di attuazione, nonché dal “calendario comune di bilancio”, lo stesso testo costituzionale appronta il rimedio dell'esercizio provvisorio (art. 81, quinto comma, Cost.). Quest'ultimo avrebbe potuto essere concesso per un breve periodo, sufficiente a mettere le Camere nella condizione di approvare il disegno di legge nel pieno rispetto dell'art. 72 Cost. e a evitare al contempo un'eventuale reazione negativa dei mercati finanziari⁶⁸.

In secondo luogo, ad avviso della Corte, il ricorso avrebbe omesso di considerare che «il nuovo testo recepiva almeno in parte i lavori parlamentari svoltisi fino a quel momento, inclusi alcuni emendamenti presentati nel corso della discussione»⁶⁹, e che su di essi non era stata «del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti»⁷⁰, inclusa la prima lettura presso la Camera. In proposito, si condivide la posizione di coloro che hanno manifestato perplessità sulla competenza della Corte a compiere una simile valutazione di natura politica, nonché sulla possibilità che, in un sistema di bicameralismo paritario, l'avvenuta discussione di una parte del testo ad opera di una Camera possa “sanare” l'approvazione senza discussione nell'altra⁷¹.

Infine, la Corte richiama l'applicazione dei nuovi commi 3-ter e 3-quater dell'art. 161 R.S., introdotti dalla riforma organica del Regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017. Queste disposizioni, «verosimilmente dettate allo scopo di rafforzare le garanzie della copertura finanziaria delle leggi», a suo giudizio si

⁶⁷ S. CURRERI, *L'occasione persa*, op. cit., 7.

⁶⁸ Cfr. *ibidem*. Che tale soluzione si potesse percorrere senza innescare turbolenze finanziarie sembrerebbe confermato dal caso-limite della Spagna, dove la mancata approvazione del *proyecto de Presupuestos Generales del Estado* entro il 31 dicembre 2018 ha automaticamente comportato la proroga del bilancio dell'esercizio precedente (art. 134, c. 4, CE), ad oggi (agosto 2019) ancora vigente: sebbene il 13 febbraio 2019 il progetto di bilancio predisposto dal Governo sia stato respinto dal *Congreso de los Diputados* in sede di votazione degli *enmiendas a la totalidad* e siano state conseguentemente convocate elezioni anticipate, il perdurare della proroga non ha allarmato i mercati, consentendo esso la prosecuzione del processo di riduzione del disavanzo strutturale. Analogamente, il ricorso all'esercizio provvisorio, durante il quale «la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascun capitolo quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi» (art. 32, c. 2, l. n. 196/2009), permettendo una riduzione della spesa, avrebbe potuto essere valutato persino positivamente dai mercati, specialmente se rapportato al carattere espansivo della legge di bilancio 2019.

⁶⁹ Corte cost., ord. n. 17/2019, 4.4 cons. dir.

⁷⁰ *Ivi*, 4.5 cons. dir.

⁷¹ Così S. CURRERI, *L'occasione persa*, op. cit., 8, e S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa*, op. cit., 2 s., secondo il quale, facendo leva su questi argomenti, «si finirebbe per non poter censurare mai nessuna violazione procedurale».

sarebbero rivelate invece «foriere di effetti problematici [...] che dovrebbero essere oggetto di attenzione da parte dei competenti organi parlamentari ed eventualmente rimossi o corretti»⁷². In particolare, essa imputa la breve durata dell'esame in Commissione Bilancio all'applicazione del comma 3-ter, il quale prevede la convocazione della stessa solo in sede consultiva, ai fini dell'espressione di un parere sulla copertura finanziaria⁷³. In realtà, il riferimento a tale disposizione non ci sembra essere pertinente, atteso che tale parere è stato introdotto per aggiungersi e non per sostituirsi all'esame di merito, e che comunque, ove essa fosse stata disapplicata, null'altro si sarebbe frapposto al pieno dispiegamento degli effetti deleteri della posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento. Secondo la Corte, inoltre, la modifica del maxi-emendamento da parte del Governo nel corso dell'esame in Commissione, che per i ricorrenti avrebbe concorso a impedirne la conoscenza del contenuto, andrebbe ricondotta all'applicazione del comma 3-quater. Essa non sembra però considerare che di tale previsione è stato fatto un uso contrario alla sua *ratio* garantistica: il Governo, infatti, se ne è servito al fine di introdurre, successivamente alla posizione della questione di fiducia, proprio quelle ulteriori modifiche sotto il profilo del merito che essa mira invece a escludere⁷⁴.

4. Conclusioni

Parafrasando il titolo della nota di Paolo Barile alla sentenza n. 9 del 1959, celebre tanto quanto quella pronuncia⁷⁵, potremmo sinteticamente definire l'ordinanza n. 17 del 2019 una decisione «storica», alla luce delle promesse che reca in ordine a un rafforzamento delle garanzie costituzionali a tutela del “giusto procedimento legislativo”, e allo stesso tempo «insoddisfacente», per i limiti e le incognite che pone rispetto alla loro concreta operatività.

⁷² Corte cost., ord. n. 17/2019, 4.4 cons. dir.

⁷³ In base all'art. 161, c. 3-ter, R.S., il Governo deve sottoporre i testi sui quali intende porre la questione di fiducia alla Presidenza, ai fini dell'esame ai sensi degli artt. 8 (il giudizio spettante al Presidente sulla ricevibilità dei testi), 97 (la dichiarazione di improponibilità ed inammissibilità degli emendamenti) e 102-bis (il parere della Commissione Bilancio sulla copertura finanziaria degli emendamenti). Cfr. A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, 54 s., che ne sottolineano la *ratio* di mettere fine alla prassi delle questioni di fiducia “a scatola chiusa”, cioè poste sui maxi-emendamenti contestualmente alla loro presentazione, che poneva la Presidenza «nella concreta impossibilità di esercitare in modo adeguato un controllo di ricevibilità e ammissibilità dei testi da porre in votazione».

⁷⁴ Ai sensi dell'art. 161, c. 3-quater, prima della discussione di un emendamento sul quale abbia posto la questione di fiducia, il Governo può precisarne il contenuto esclusivamente per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale del testo, nonché, prima della sua votazione, al fine di adeguare il testo alle condizioni formulate nel parere della Commissione Bilancio. Cfr. A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni*, op. cit., 55 s.

⁷⁵ P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, op. cit., 240.

L'ascrivibilità al primo carattere deriva innanzitutto dalla limpidezza con cui la Corte, dopo aver lasciato la questione a lungo impregiudicata, ha riconosciuto ai parlamentari la legittimazione a difendere in conflitto le attribuzioni che la Costituzione riconosce loro come singoli rappresentanti della Nazione, qualora ne subiscano una lesione o un'usurpazione da parte degli altri organi parlamentari. Sebbene si possa trarre motivo di insoddisfazione dalla rinuncia a derivare dai riferimenti costituzionali alla minoranza qualificata pari a un decimo dei componenti del *plenum* una legittimazione attiva dell'opposizione in quanto tale, nondimeno il conflitto di attribuzione elevato dai parlamentari *uti singuli* potrebbe rivelarsi idoneo a garantire *indirettamente* le minoranze nei confronti degli abusi riconducibili al *continuum* maggioranza-Governo: offrendo ai parlamentari che le compongono la possibilità di attivare una sanzione diretta e immediata delle violazioni dei principi costituzionali che ispirano il procedimento legislativo, «volti a consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza [...], di collaborare cognita causa alla formazione del testo»⁷⁶, esso promette infatti di potenziare le garanzie costituzionali a tutela di quei “capisaldi” del sistema parlamentare che impediscono allo stesso «di fluttuare nel vuoto, alla mercé dell'arbitrio di maggioranza»⁷⁷. In tal senso, potrebbe concorrere efficacemente a ridurre lo squilibrio che connota il funzionamento della forma di governo italiana⁷⁸, recentemente esasperatosi al punto da indurre autorevole dottrina a parlare di «parlamentarismo assoluto»⁷⁹.

Contribuisce ad avvalorare tale promessa di un significativo passo avanti nel processo di estensione del principio di legalità costituzionale, oltre al monito finale, il felice richiamo all'esigenza di rispettare «sempre» e nel loro «significato sostanziale» i momenti ineliminabili dell'*iter legis* fissati dall'art. 72 Cost.⁸⁰ Lungi dal rappresentare un inutile orpello retorico diretto a consolare quanti si sarebbero attesi una pronuncia più coraggiosa, esso sembra annunciare un controllo a maglie più strette sul corretto svolgimento del procedimento legislativo, marcando una decisa rimeditazione della dottrina enunciata nella sentenza n. 391 del 1995⁸¹:

⁷⁶ Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 4.1 cons. dir.

⁷⁷ A. LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato*, op. cit., 11.

⁷⁸ M. VOLPI, *Autorità e libertà. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2016, 138 ss.

⁷⁹ Con tale espressione, A. MANZELLA, *L'opposizione*, op. cit., 1 ss., indica una grave degenerazione del parlamentarismo consistente nel «potere “illimitato” di maggioranza di fronte a cui manca un contropotere di opposizione, munito di adeguato status costituzionale». Secondo l'Autore, essa sarebbe scaturita, oltre che dalla mancanza di quei «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo» di cui l'ordine del giorno Perassi aveva prescritto l'adozione, dalla conquista della maggioranza parlamentare da parte di forze populiste-sovraniste che intendono utilizzare il Parlamento in funzione antisistema, contraria soprattutto «al pluralismo istituzionale insito nell'equilibrio fissato nell'art. 1 Cost.».

⁸⁰ Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 4.1 cons. dir.

⁸¹ In tal senso, N. LUPU, *Un'ordinanza compromissoria*, op. cit., 5.

quest'ultima, attribuendo ai regolamenti parlamentari la possibilità di conformare procedimenti speciali in deroga alle “grandi regole” di cui all'art. 72, primo comma, Cost., ha dato un formidabile impulso all'affermazione della patologica prassi dei maxi-emendamenti approvati attraverso la questione di fiducia, segnando il punto più basso della sopramenzionata giurisprudenza che ha ripetutamente scardinato il principio della piena sindacabilità delle violazioni delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo.

Ad ogni modo, la realizzazione di queste promesse è rinviata *sine die*, dal momento che la Corte, munitasi di un tanto promettente strumentario, ha contestualmente deciso di non avvalersene nonostante il carattere grave e macroscopico degli abusi consumatisi nel caso di specie, erigendo davanti a se stessa, ancora una volta, il muro dell'insindacabilità degli *interna corporis acta* parlamentari. L'invenzione del test delle «violazioni manifeste» delle prerogative costituzionali dei parlamentari, rispondente a una strategia processuale che – come abbiamo evidenziato – non manca di sollevare alcuni rilevanti profili problematici, in combinazione con l'esito di questa sua prima applicazione, sembra gettare un fitto alone di incertezza sui contorni che dovranno assumere quelle «altre situazioni» nelle quali, come affermato nel lapidario monito a chiusura dell'ordinanza, «una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti»⁸².

ABSTRACT

L'autore sviluppa alcune riflessioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale. Con questa pronuncia, la Corte ha giudicato inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato da trentasette senatori del Partito democratico riguardo alle modalità con cui il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di legge di bilancio. Il ricorso ha superato il vaglio di ammissibilità sotto il profilo soggettivo, posto che per la prima volta la Corte ha espressamente riconosciuto la legittimazione dei singoli parlamentari a difendere in conflitto le proprie attribuzioni costituzionali. Tale vaglio non è stato tuttavia superato sotto il profilo oggettivo, dal momento che la Corte ha ritenuto che le violazioni lamentate dai ricorrenti non abbiano raggiunto la necessaria soglia di “evidenza”.

The author proposes some reflections about the Constitutional court's order n. 17/2019. In this decision, the Court deemed inadmissible the jurisdictional dispute between branches of state filed by thirty-seven Democratic party senators regarding the approval

⁸² Corte cost., ord. n. 17/2019, p.to 4.5 cons. dir.

procedure of the budget bill in the Senate of the Republic. The dispute fulfilled the subjective requirement, since for the first time the Court expressly recognised that each member of Parliament is entitled to request the Constitutional court to protect his/her constitutional prerogatives against infringements by other parliamentary bodies. However, the dispute did not fulfil the objective requirement, as the Court considered that the alleged violations were not as much “evident” as required to justify its judgement.

KEYWORDCorte costituzionale, conflitto di attribuzione, singoli parlamentari, violazioni manifeste, procedimento legislativo.