

***La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli
parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo
(a margine delle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019)****

*di Cosimo Pietro Guarini – Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico
nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro – Dipartimento di Economia e Finanza*

ABSTRACT: This essay examines the content of the decisions no. 274 and no. 275 of 2019 of the Constitutional Court made on the occasion of the appeals brought by some parliamentarians for violation of the legislative procedure. These judgements are somewhat similar to their precedents but in any case offer some elements to trace a line of future developments.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le ordinanze nn. 274 e 275 del 2019 nel quadro delle precedenti decisioni di inammissibilità di conflitti tra poteri promossi da singoli parlamentari aventi ad oggetto il (giusto) procedimento legislativo. – 3. I profili (soggettivo e oggettivo) dei due conflitti tra poteri: una chiave di lettura. – 4. Brevi notazioni conclusive.

1. Introduzione

A seguito dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale che, come noto, ha riconosciuto ai parlamentari *uti singuli* la qualità di potere dello Stato, avvertita dottrina¹ aveva

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

azzardato la previsione che tale pronuncia, delineando un modello «evidentemente destinato a essere “ripetibile”»², potesse costituire il punto di avvio di una nuova espansione del ricorso allo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri che, dopo gli “eccessi” del decennio 1997-2007 – in massima parte riconducibili al pervicace scontro tra Camere e autorità giudiziaria ex art. 68, co. 1, Cost. – sembrava quasi rientrato (almeno in termini numerici³) nella sua originaria e fisiologica dimensione residuale⁴ e/o straordinaria⁵.

C’era, quindi, da attendersi che, alla prima occasione utile, altri parlamentari, ove ritenute lese le proprie prerogative, «*diverse e distinte da quelle che spettano loro in quanto componenti dell’assemblea*»⁶, non avrebbero mostrato particolari reticenze ad attivarlo nuovamente con l’intento di scardinare la porta solo dischiusa dalla Consulta, sì da vedersi riconosciuta in concreto la tutela costituzionale (e la giustiziabilità) di quel «*complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che spettano al singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare*»⁷.

D’altronde, alquanto diffusa, seppur non unanime, è l’opinione⁸ che, nonostante i paletti posti dall’ordinanza n. 17/2019, il *self restraint* del Giudice costituzionale nei confronti del *modus*

¹ Cfr. A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, in *Consulta on line*, 2019, fasc. I, 71 ss., 71, nota 4.

² Così M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, Napoli, 2019, 169.

³ Tra il 1997 e il 2007 le pronunce sull’ammissibilità di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sono state «ben 255». Sono scese a 106 tra il 2008 e il 2018 (cfr. M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 95); tra il 2014 e il 2016 le ordinanze deliberative sono state 17 e nel biennio 2017-2018 solo 8.

⁴ Secondo la felice intuizione di C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, I, 110 ss., e la ricostruzione dell’istituto offerta da R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996. In tal senso, di recente, T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi «intra-potere» dopo l’ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quad. cost.*, 2019, 291 ss., 302 ss.

⁵ Cfr. A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992, spec. 151 ss.

⁶ Cfr. ordinanza n. 17/2019, *Considerato in diritto*, § 3.3.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Cfr. V. BALDINI, *La Corte e il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti*, in *Diritti fondamentali*, 2019, fasc. 1, 6, secondo il quale «non può essere escluso che sia “a tempo” l’atteggiamento di *self restraint* del giudice costituzionale (e che per ora ha inteso mantenere)». Similmente, già a commento dell’ordinanza n. 163 del 2018, anche R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov’è finita la caccia alle “zone franche”?* Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 20 luglio 2018, 3, secondo il quale «prima o poi sarà inevitabile che la Corte smetta il *self restraint* che ha opposto sinora a tutti i tentativi di farla intervenire nelle vicende interne delle Camere».

operandi delle Camere legislative potrebbe, in un prossimo futuro, cedere il passo a pronunce capaci di spiccare il «doppio salto mortale»⁹ e portare a compimento il monito ivi contenuto: situazioni di grave ed evidente compressione delle attribuzioni costituzionali dei parlamentari potranno condurre all'ammissibilità in concreto di un conflitto tra poteri da questi sollevato¹⁰.

Vero è che la Consulta ha perso un'occasione importante¹¹, quasi unica¹², «storica»¹³, se si vuole, per giungere a valutare *funditus* le rimostranze dei ricorrenti¹⁴ e imprimere, con ogni

⁹ L'espressione è di V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, 2019, fasc. 1, 1, 12 e 14.

¹⁰ Cfr. l'ordinanza n. 17/2019, *Considerato in diritto*, § 4.5. Tuttavia, come fa notare V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato*, cit., 14 e nota 23, «mentre nel comunicato stampa del 10 gennaio la Corte aveva messo in guardia il Parlamento avvertendo che analoghe modalità decisionali, qualora reiterate, avrebbero potuto «non superare il vaglio di costituzionalità», il monito inserito nella parte conclusiva dell'ordinanza depositata poche settimane dopo è decisamente più sfumato nei toni e soprattutto non evoca minimamente l'idea di un controllo di costituzionalità su leggi future». A conferma del rilievo di tale osservazione, si può osservare che tali (più sfumati) toni sono presenti anche nell'ulteriore comunicato diffuso dall'Ufficio stampa della Consulta in data coeva a quella del deposito dell'ordinanza *de qua* (8 febbraio 2019). Risulterebbe, dunque, alquanto difficile comprendere il perché di questo «nuovo» (e sostanzialmente inutile) comunicato se non alla luce della verosimile necessità di ricalibrare anche nella fonte notiziale destinata all'immediato «consumo» dell'opinione pubblica la secca ed evocativa chiusura contenuta in quello del 10 gennaio, sì da adattarla meglio al *dictum* dell'ordinanza n. 17/2019. Si sofferma sulle significative differenze tra il comunicato dell'Ufficio stampa del 10 gennaio 2019 e i corrispondenti passaggi del *Considerato in diritto* dell'ordinanza in parola anche 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*, 2019, fasc. spec. 1, 8.

¹¹ Cfr. S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, 2019, n. 4, 9, cui adde L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari). Nota ad ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 11 aprile 2019, 14.

¹² Elemento ricorrente nella riflessione della dottrina che ha avuto modo di commentare l'ordinanza *de qua* è il domandarsi retoricamente «quale violazione più manifestamente grave di quella che si era verificata in occasione dell'approvazione del disegno di legge di Bilancio presso il Senato debba verificarsi perché la Corte ritenga che siano lese le prerogative del singolo con riferimento al potere legislativo» (così F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri. Dinamiche istituzionali e conflitti di attribuzione nella più recente giurisprudenza*, Torino, 2019, 104). Nello stesso senso già C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, in *laCostituzione.info*, 27 dicembre 2018; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale «potere dello Stato»*, cit., 74; ID., *Il «giusto» procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 2, 591 ss., 602 s.

¹³ Così A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, 2019, n. spec. 3, 279 ss., 280.

¹⁴ Altra opinione alquanto diffusa nella riflessione dottrinale in argomento è che, poste certe premesse, ove la Consulta avesse ammesso alla fase del merito il conflitto in oggetto, l'esito di questo non avrebbe potuto che essere quello dell'accoglimento del ricorso (così, tra i primi, 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, e S. LIETO, *Conflitto tra poteri e «soglia di evidenza»*. *Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 1, 246 ss., spec. 255 ss.).

probabilità, una nuova inerzia ai rapporti istituzionali tra maggioranza e opposizione¹⁵, ripristinando quella centralità del dibattito parlamentare – più rispettosa del modello di democrazia rappresentativa che la Costituzione repubblicana delinea¹⁶ – che, specie negli ultimi tempi, è stata «tanto affermata a parole, quanto negata nei fatti»¹⁷.

È, tuttavia, altrettanto vero che tale opportunità, per quanto propizia, avrebbe potuto innescare almeno due processi, fra loro collegati, decisamente pericolosi per l'interesse nazionale e per il complessivo «clima democratico»: da un lato, il possibile annullamento della legge di bilancio¹⁸ – con conseguenze verosimilmente dannose sull'assetto economico generale e sul debito sovrano italiano – e dubbi di non poco momento sulla soluzione praticabile per porvi rimedio¹⁹; dall'altro lato, il rischio della delegittimazione della Corte costituzionale agli occhi dell'opinione pubblica²⁰ ad opera di esponenti di rilievo dell'allora maggioranza politica che, già in circostanze precedenti,

¹⁵ Per interessanti riflessioni in tal senso v. R. MANFRELLOTTI, «*Quindici uomini sulla cassa del morto*»: questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 5 aprile 2019, e, già prima, ID., *Il fantasma della governabilità e la giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2017, 337 ss.

¹⁶ Come ricordano A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, cit., 280; I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo, e il battesimo dei nuovi "mille" poteri dello Stato*, in *Osservatorio AIC*, 2019, fasc. 5, 66 ss., 71 ss., e A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in *federalismi.it*, 2019, n. 4, 7, anche la Corte costituzionale nell'ordinanza in questione lo ribadisce: «Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche» (*Considerato in diritto*, § 4.1).

¹⁷ F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, in *Osservatorio AIC*, 2019, fasc. 5, 58 ss., 58.

¹⁸ Sull'analisi dei diversi e complessi profili della questione v. F. GABRIELE, *La "politica" dei ricorrenti e quella ("a tutto campo") della Corte. Un recente conflitto di attribuzione "intra-potere" (legislativo) dichiarato inammissibile*, in *Lo Stato*, 2019, n. 2, in corso di pubblicazione, § 6. Secondo A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela dei diritti?*, in *Giur. cost.*, 2019, 183 ss., 183, l'accoglimento del ricorso nel merito avrebbe condotto «inevitabilmente» all'annullamento della legge di bilancio. Analogamente, tra gli altri, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, 2019, n. 4, 4, ad opinione del quale, più in particolare, «sarebbe stato invero assai difficile per la Corte sottrarsi ad una tale conclusione logica». Di diverso avviso R. BIN, *Il conflitto di attribuzioni è la risposta giusta, ma bisogna farlo bene*, in *laCostituzione.info*, 28 dicembre 2018: «l'annullamento dell'atto prodotto da una serie di procedure viziate non è una conseguenza necessaria (...) almeno non conseguenza immediata dell'accoglimento del conflitto». Secondo M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Giur. cost.*, 2019, 191 ss., 194 s., la tesi per la quale la Corte costituzionale avrebbe anche potuto non annullare la legge di bilancio rifacendosi alla considerazione che il ricorso all'esercizio provvisorio è decisione spettante esclusivamente alle Camere, «per quanto controversa», non è «del tutto inconcepibile».

¹⁹ Sulla questione cfr. E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il possibile annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 21 febbraio 2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 3; I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo, e il battesimo dei nuovi "mille" poteri dello Stato*, cit., 73 ss.; E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. spec. 1.

²⁰ Rileva, difatti, G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. spec. 1, 5, come «l'ordinanza si inserisce perfettamente nella presente stagione politico-istituzionale nella quale per diverse ragioni è evidente la sovraesposizione della Corte che ha riproposto in pienezza il dibattito sulla natura "politica" ovvero "giurisdizionale" di essa».

non avevano certo esitato a “cavalcare” istanze propagandistiche a danno di un più consono à *plomb* istituzionale.

In altri termini, la realizzazione di ogni auspicio circa un intervento risoluto, capace di porre le condizioni per il (futuro) costante rispetto, formale e sostanziale, del complesso di attribuzioni costituzionalmente riservate ai rappresentanti della Nazione all'interno del procedimento legislativo è parso, sin da subito, non poter prescindere da un *contesto*²¹ meno “scottante” di quello che, come si è detto, può aver suggerito ai ricorrenti di non chiedere l'annullamento dell'atto impugnato²² e alla Corte di non giungere a trarre, nel caso di specie, (tutte) le determinazioni conseguenti al riconoscimento della legittimazione al conflitto tra poteri del parlamentare *uti singulus*²³.

²¹ D'altronde, esplicito è il riferimento della Corte costituzionale al «contesto» nell'ordinanza n. 17/2019, come rimarca O. ROSELLI, *L'ordinanza n. 17 del 2019 e la conferma dell'essere per sua natura la Corte costituzionale un Giano bifronte*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. spec. 1, 3 s.

²² L'auto-limitazione del *petitum*, che configurerebbe un'ipotesi di ricorso per «mero accertamento», appare a F. GABRIELE, *La “politica” dei ricorrenti e quella (“a tutto campo”) della Corte*, cit., § 6, «poco funzionale, se non in contraddizione, o in conflitto, rispetto allo stesso sorgere di un conflitto quale è quello di attribuzione anche nella sua versione più leggera, per così dire, cioè quella da menomazione». Anche G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale*, cit., 9, pone la questione della sussistenza dell'interesse a ricorrere in casi in cui i legittimati attivi si limitino alla richiesta di una *actio finium regundorum* che non si associ alla domanda di annullamento dell'atto viziato da incompetenza. L'A. sottolinea, poi, che la Corte costituzionale sorprendentemente «menziona a malapena» questa circostanza che, forse, avrebbe meritato una maggiore attenzione considerato che «fa del ricorso in esame un *unicum* nel suo genere». Di diversa opinione, invece, G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. spec. 1, *passim*, il quale individua, nella vicenda, l'emergere di un «interesse legittimo costituzionale» (p. 15) che la Corte costituzionale non ignora; una sorta di «interesse diffuso sull'esercizio delle funzioni parlamentari» (p. 18), che giustifica l'interesse a ricorrere dei singoli parlamentari per ottenere una decisione di «mero accertamento» capace di fissare un «principio» (p. 30).

²³ In tal senso, v. le conclusioni di V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni del Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *federalismi.it*, 2019, n. spec. 3, 271 ss., 278, e di A. CARDONE, *Quali spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. spec. 1, 5. Vi è da aggiungere che, in definitiva, qualunque indugio nell'esame della vicenda avrebbe potuto gravemente nuocere agli interessi del Paese (v. A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento legislativo*, cit., 600, nt. 8). A maggior ragione, allora, è facile immaginarsi quale impatto avrebbe potuto determinare sulle aspettative dei mercati finanziari internazionali l'attesa (e l'incertezza) derivante dall'eventuale ammissione del conflitto alla fase del merito. Si conviene che «il discorso può apparire orribile» dal punto di vista dogmatico ma, come osserva G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento*, cit., 4, la sostanza che la Corte costituzionale vuole trasmettere «è che una decisione di bilancio che rispetta i vincoli derivanti dal patto di stabilità e crescita e che evita una procedura di infrazione per debito eccessivo è una decisione legittima anche se sacrifica le prerogative dei singoli membri del Parlamento, le quali sono, perciò, cedevoli rispetto alla necessità di rispettare i limiti esterni alla sovranità nazionale in materia di decisioni di finanza pubblica».

2. Le ordinanze nn. 274 e 275 del 2019 nel quadro delle precedenti decisioni di inammissibilità di conflitti tra poteri promossi da singoli parlamentari aventi ad oggetto il (giusto) procedimento legislativo

Ebbene, l'opportunità in parola è stata offerta dal procedimento di conversione presso il Senato della Repubblica del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135 (recante «*Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*» – A.S. n. 989), a seguito dell'approvazione di un emendamento – il n. 11.0.43 – poi divenuto l'art. 11-ter della l. di conv. 11 febbraio 2019, n. 12.

Due senatori appartenenti ad un gruppo parlamentare (il PD), all'epoca dei fatti, di opposizione, rilevata la supposta abnorme estraneità di tale emendamento rispetto all'oggetto e alle finalità del d.l. in conversione – c.d. disposizione «*intrusa*»²⁴ – hanno presentato ricorso per conflitto tra poteri per l'essersi configurata «*una ipotesi di grave abuso del procedimento legislativo, in spregio degli artt. 67, 68, 70, 71, 72 e 77 Cost.*».

Analogamente a quanto accaduto due anni prima nella situazione venutasi a creare con l'approvazione dell'*Italicum* e del *Rosatellum(-bis)* – che ha condotto alle ordinanze nn. 277 e 280 del 2017²⁵ – il ricorso dei senatori è stato, poi, “doppiato” (depositato il giorno successivo) da singoli deputati – anch'essi appartenenti a gruppi parlamentari di opposizione (FdI e PD) – i quali, a doglianze analoghe a quelle già fatte proprie dai colleghi del Senato, hanno aggiunto, con riferimento ai lavori svoltisi presso la Camera, il profilo dell'essere stata posta dal Governo la questione di fiducia sulla conversione del suddetto decreto legge. «*Avvenuta il 5 febbraio 2019, avrebbe eliminato in radice ogni possibilità di interlocuzione, esame e modifica da parte dei*

²⁴ Cfr. il *Ritenuto* dell'ordinanza n. 274/2019. Dall'ordinanza “gemella”, invece, si ricava che i ricorrenti, più prudentemente, definiscono la disposizione in parola «*difficilmente riconducibile*» alle finalità e al contenuto del testo originario del decreto-legge. Essa interviene sulla disciplina di una materia assai complessa e dibattuta negli ultimi anni (le cc.dd. trivelle) sulla quale v., di recente, P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale e il “labirinto” del riparto di competenze in materia di idrocarburi*, in *Osservatorio AIC*, 2019, fasc. 6, 193 ss., e ID., *La Corte dinanzi agli idrocarburi: breve storia di cinque contraddizioni sullo scivolamento della ragionevolezza*, in *Giur. cost.*, 2017, 1171 ss.

²⁵ Nel dettaglio v. 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 (a margine delle ordinanze nn. 277 e 280 del 2017)*, in *Consulta online*, 2018, fasc. I, 34 ss. Da notare, per completezza, che i giudici costituzionali redattori delle ordinanze in commento sono gli stessi di quelle nn. 277 e 280 del 2017.

*Deputati, nonostante il termine per la conversione in legge fosse fissato per il 12 febbraio 2019»²⁶, palesando, così, la sostanziale carenza dei presupposti giustificativi logico-fattuali di una accelerazione dei tempi di approvazione. Viepiù, porre la questione di fiducia avrebbe favorito l'approvazione dell'«emendamento chiaramente ultroneo ed eterogeneo rispetto al testo del decreto-legge, in violazione dell'art. 77 Cost.», a conferma, secondo i ricorrenti, del suo spregiudicato uso *contra Constitutionem*, da cui la gravità delle menomazioni prodotte alla sfera di prerogative che spettano a ciascun singolo parlamentare. Si sarebbe, in definitiva, imposto «al Parlamento di ratificare scelte maturate altrove»²⁷, sì che ogni decisione assunta, «lungi dal costituire il frutto di un pubblico dibattito», sarebbe stata ridotta «a un mero prodotto legislativo preconfezionato» comportante «una indubbia “coercizione politica”, che lede la forma e la sostanza del procedimento legislativo, in spregio allo spirito democratico della Costituzione»²⁸.*

Dai ricorsi emerge, una volta di più, la sensazione che si stia radicando la tendenza all'individuazione del conflitto tra poteri come “nuovo” o ulteriore terreno di scontro delle oscillanti dinamiche politiche che si innescano in Parlamento tra maggioranza e opposizioni²⁹.

E, d'altronde, ciò pare essere un inevitabile “effetto collaterale” della scelta della Corte costituzionale di dare forma, a partire dall'ordinanza n. 149 del 2016, a quella «clausola di sicurezza»³⁰ che aveva costituito ricorrente *refrain* di quasi tutte le sue decisioni (di inammissibilità) in materia³¹: «resta impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo

²⁶ Cfr. il Ritenuto dell'ordinanza n. 275/2019.

²⁷ Così, richiamando un passaggio dell'ordinanza n. 17/2019, *Considerato in diritto*, § 3.3.

²⁸ Cfr. ancora il Ritenuto dell'ordinanza n. 275/2019.

²⁹ Dello stesso avviso R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intrusive dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale*, in *federalismi.it*, 2020, n. 2, 148 ss., 157 s. Sulla natura variamente “politica” del ricorso che ha condotto all'ordinanza n. 17/2019 v., ampiamente, F. GABRIELE, *La “politica” dei ricorrenti e quella (“a tutto campo”) della Corte*, cit., §§ 4, 5 e 8. Il fenomeno nel suo complesso è esaminato dall'ampio saggio di G. CAVAGGION, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri nel contesto della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 2, 476 ss., spec. 485 ss.

³⁰ Così la definisce, a commento dell'ordinanza n. 177/1998, N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Torino 2001, 683 ss., 692; ID., «Sfere relazionali» riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giur. cost.*, 1998, 1481 ss., 1487. Peraltro, la sistematicità con la quale ad essa non si era dato corso aveva ad alcuni suggerito di assimilarla molto di più a una mera «clausola di stile» (così L. GRIMALDI, C.P. GUARINI, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 37).

³¹ Per un'analisi dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in siffatto ambito tematico, sino all'ordinanza n. 149/2016, v., volendo, C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 4.

parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato».

È in quest'ultima ordinanza che la Consulta adombra, ad un tempo, sia il superamento dell'assunto che il conflitto di attribuzione non possa atteggiarsi come intrapotere³², sia che esso possa vertere sul «giusto procedimento legislativo»³³ e che al parlamentare *uti singulus* possa essere riconosciuta la qualifica di potere dello Stato³⁴.

La declaratoria di inammissibilità dei conflitti tra poteri sollevati (anche) da singoli parlamentari contenuta nelle successive ordinanze nn. 277 e 280 del 2017 è, invece, riconducibile più ad un “incidente di percorso”, per così dire, che ad un convinto *revirement* volto ad isolare un precedente ingombrante e foriero di imprevedibili sviluppi. Pur non mancando il riferimento alla clausola di sicurezza prima menzionata (ord. 277/2017), la censura della Corte ha, infatti, interessato le discutibili prospettazioni svolte nei ricorsi³⁵, la «sostanziale impalpabilità delle argomentazioni poste a supporto della scelta di utilizzare canali plurimi, sovrapposti e congiunti di legittimazione al conflitto» (ord. 280/2017)³⁶ e gli errori di impostazione quale quello di «lamentare violazioni delle procedure legislative svoltesi in un ramo del Parlamento diverso da quello di appartenenza» (ord. 277/2017)³⁷. I ricorrenti, in definitiva, non solo non avevano colto a pieno come utile valorizzare i suggerimenti del precedente del 2016 quanto al profilo oggettivo ma, di più, avevano

³² Circostanza subito rilevata da M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 1107 ss., 1107, e da E. MALFATTI, M. NISTICÒ, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, 2017, 297 ss., 306.

³³ Cfr. S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del «giusto procedimento legislativo»: tanto tuonò che piovve?*, in *Quad. cost.*, 2016, 369 ss.

³⁴ È sì vero, come fa notare V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato*, cit., 5, che nell'ordinanza n. 149/2016 «la Corte aveva ommesso di verificare la sussistenza del requisito soggettivo, perché la carenza del profilo oggettivo aveva reso sostanzialmente inutile la valutazione di elementi ulteriori»; è, però, altrettanto vero che, al di là del contenuto formale del dispositivo, la questione della legittimazione al conflitto del singolo parlamentare poteva trarsi implicitamente dall'intero iter motivazionale della pronuncia (v., in tal senso, M. MANETTI, *La tessera mancante*, cit., 1107; L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *L'ordinanza 149 del 2016 della Corte costituzionale: un'occasione (mancata) per ripensare la struttura processuale – ed indi, la funzione – del giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato?*, in *Consulta online*, 2017, fasc. I, 21 ss., 29).

³⁵ Cfr. M.C. CARBONE, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in *Diritti fondamentali*, 2018, fasc. 1, spec. 12 ss.; A. ANZON DEMMIG, *La Corte chiude la strada ad ulteriori forme anomale di accesso diretto al sindacato di costituzionalità delle leggi*, in *Giur. cost.*, 2018, 1977 ss., 1979 s.

³⁶ Così L. GRIMALDI, C.P. GUARINI, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 38. Molto critico nei confronti dei presupposti sottesi alla scelta di adire nell'occasione il Giudice dei conflitti anche A. D'ANDREA, *La Corte frena la corsa all'impazzata dei ricorsi contro le leggi elettorali*, in *laCostituzione.info*, 22 dicembre 2017.

³⁷ ... «che ha consentito alla Corte di escludere ogni potenziale lesione di attribuzioni costituzionali dei ricorrenti» (T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni*, cit., 304), configurandosi la supposta lesione come «meramente ipotetica» e il conflitto come «preventivo» (L. GRIMALDI, C.P. GUARINI, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 37).

caoticamente sommato plurime qualificazioni soggettive che, invece di rafforzare i ricorsi, avevano significativamente indebolito la loro posizione nella misura in cui, come chiosava la Consulta, «*la prospettazione è resa incerta dal carattere cumulativo e congiunto del ricorso e dalla circostanza che le censure in esso contenute sono presentate senza considerazione della diversità delle rispettive qualificazioni*»³⁸.

Non dissimili sono le valutazioni che si possono formulare sull'ordinanza n. 181 del 2018 con la quale il Giudice costituzionale ha censurato la scelta dei ricorrenti di strutturare l'atto di accesso al conflitto tra poteri ignorando, quasi del tutto, gli snodi critici recisamente stigmatizzati nel 2017³⁹. Tuttavia, in tale decisione è dato cogliere una novità non irrilevante ai fini dei futuri sviluppi della delimitazione delle menomazioni che possono essere fatte valere dal singolo parlamentare: questi «*non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo*».

Tale affermazione, alquanto assertiva e niente affatto indispensabile ai fini dell'esito del giudizio deliberatorio, come depone l'avverbio «*inoltre*» che la precede, fa il paio con quella, molto simile, presente nell'ordinanza n. 163, di poco precedente⁴⁰. Con quest'ultima, nel decidere per l'inammissibilità di un altro conflitto tra poteri sollevato da alcuni parlamentari – avente ad oggetto l'omessa presentazione da parte del Governo, ex art. 80 Cost., del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale di obiettiva natura politica⁴¹ – la Corte costituzionale ha statuito che «*con riferimento alla fattispecie in esame, deve escludersi che il singolo parlamentare sia titolare nei confronti dell'esecutivo di attribuzioni individuali*

³⁸ Cfr. il *Considerato* dell'ordinanza n. 277 del 2016.

³⁹ Depongono inoppugnabilmente in tal senso i risoluti richiami del *Considerato in diritto* proprio alle ordinanze nn. 277 e 280 del 2017 e la chiusura dell'ordinanza stessa, a tenore della quale «*in ogni caso, le lacune generali del ricorso, già portate all'evidenza, non consentono a questa Corte di esaminare ulteriori profili attinenti alla legittimazione del singolo parlamentare, sicché, per le complessive ragioni illustrate, il ricorso è inammissibile, restando assorbito l'esame di ogni altro profilo*». Rileva «l'insostenibile confusione dei ruoli» anche P. LOGROSCINO, *La Corte costituzionale ancora sulla "impossibile" legittimazione del singolo cittadino al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (a margine dell'ordinanza 39/2019 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, 2019, n. 8, 5 ss.

⁴⁰ Entrambe sembrano smentire ogni apertura che la dottrina aveva rinvenuto nell'*obiter dictum* dell'ordinanza n. 277/2017 secondo il quale «*la posizione della questione di fiducia da parte del Governo ... [è] semmai idonea, in astratto, a incidere sulle attribuzioni costituzionali dei membri del Parlamento, che rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.)*» (sul punto cfr. le osservazioni di F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, cit., spec. 96 ss.). A commento delle ordinanze nn. 163 e 181 del 2018 v., inoltre, A. LAURO, *Il conflitto tra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 27 settembre 2018.

⁴¹ Si trattava del «*Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana*».

costituzionalmente protette». In siffatta occasione, però, il *dictum* della Corte ha assunto una connotazione contingente perché l'ambito spaziale è stato limitato, appunto, «*alla fattispecie in esame*»⁴²; perché i ricorrenti hanno rinunciato a sollevare conflitto contro la Camera di appartenenza; e, infine, perché esso si è collocato nell'orizzonte di senso con il quale – seppur, secondo alcuni, con eccesso di formalismo⁴³ – sono state attribuite all'Assemblea, e non al singolo parlamentare, le prerogative dedotte in giudizio, escludendo categoricamente, a corollario, che in tali evenienze possa configurarsi una «*concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza*».

Insomma, il cammino iniziato con un *obiter dictum* della (ormai lontana) ordinanza n. 177 del 1998 non si è mai seriamente interrotto.

Ecco perché il successivo riconoscimento della legittimazione soggettiva al conflitto tra poteri del singolo parlamentare non è apparso ai più così “stupefacente”⁴⁴. Le osservazioni seguite ai comunicati dell'Ufficio stampa della Consulta del 10 gennaio e dell'8 febbraio e all'ordinanza n. 17/2019 si sono, piuttosto, appuntate sull'inammissibilità del ricorso per insufficienza del profilo oggettivo – indagato, peraltro, dalla Corte come se dovesse rendere una sentenza di merito⁴⁵ – dovuta alla “creazione” di una «*soglia di evidenza*» delle menomazioni subite dai singoli parlamentari⁴⁶; soglia dichiarata non raggiunta con l'ausilio di passaggi argomentativi diffusamente criticati, assimilati ad una *probatio diabolica*⁴⁷, definiti acrobatici e contraddittori⁴⁸, artificiosi e

⁴² Secondo G. CAVAGGION, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri*, cit., 494 ss., l'omissione nell'ordinanza n. 181/2018 della locuzione «*alla fattispecie in esame*», presente invece giusto appunto nell'ordinanza n. 163/2018, è da imputare ad errore materiale, non intendendo la Corte costituzionale «affermare in via assoluta l'inesistenza di attribuzioni costituzionalmente protette del singolo parlamentare nei confronti del Governo» (p. 496).

⁴³ Cfr., in tal senso, la nota critica di R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione*, cit., 2, e l'ampio saggio di A. JR GOLIA, *La forza che resiste. Potere estero, conflitto di attribuzione e prescrittività costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n. 1.

⁴⁴ Cfr., tra gli altri, F. GABRIELE, *La “politica” dei ricorrenti e quella (“a tutto campo”) della Corte*, cit., § 10, e M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, in *Nomos*, 2019, fasc. 1, 1.

⁴⁵ Sulle caratteristiche del controllo liminare di ammissibilità dei conflitti tra poteri e sulla deviazione dell'ordinanza n. 17/2019 rispetto alla struttura ordinaria delle decisioni deliberative v., ora, ampiamente, M. ARMANNI, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., spec. 159 ss.

⁴⁶ Cfr., nel dettaglio, S. LIETO, *Conflitto tra poteri e “soglia di evidenza”*, cit.; L. DI STEFANO, *Tutela giudiziale delle minoranze parlamentari e giurisdizionalizzazione del conflitto politico. Riflessioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 2019, fasc. 2, spec. 13 ss.

⁴⁷ 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*, 2019, fasc. spec. 1, 7.

⁴⁸ A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quota di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, 2019, n. 4, 1 e 6.

cavillosi⁴⁹, frutto di «una certa deferenza verso il potere politico di Governo»⁵⁰ o denotanti un «atteggiamento rinunziatario»⁵¹.

Eppure, la circostanza che la legittimazione del singolo parlamentare abbia travalicato la necessità che la controversia costituzionale insorga tra poteri-organo o, comunque, tra organi di poteri diversi (cc.dd. organi-potere) non è di poco conto⁵². In fondo, non più tardi del 2011, la Consulta aveva riaffermato, in una vicenda solo apparentemente diversa, la natura «*soggettivamente impossibile*» di un conflitto tra poteri quando «*di carattere esclusivamente e necessariamente “endo-organico”*»⁵³, quale pare atteggiarsi quello che può interessare un parlamentare⁵⁴.

Non solo. Non è mancato chi in dottrina abbia ravvisato nell'ordinanza n. 17/2019 il superamento di quel rigore assoluto che consente di sostenere che il conflitto tra poteri non possa mai vertere su questioni relative, nella sostanza, alla tutela di diritti individuali; risultato che la Consulta avrebbe raggiunto attraverso «una complicata trasformazione del requisito (...), necessaria per configurarlo in modo che si adatti al riferimento non a poteri ma a diritti»⁵⁵. Allo stesso modo, neppure da sottovalutare, è il cambio di registro con cui il Giudice costituzionale, in definitiva, «finisce per privilegiare una visione atomistica della dinamica parlamentare»⁵⁶, sfidando (consapevolmente) i timori, sollevati in dottrina, in ordine agli effetti potenzialmente distorsivi di

⁴⁹ A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento*, cit., 603 s.

⁵⁰ G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale*, cit., 8.

⁵¹ M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari*, cit., 198.

⁵² Cfr. G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento*, cit., spec. 8 ss., e 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 della ordinanza della Corte*, in *Nomos*, 2019, fasc. 1.

⁵³ V. il *Considerato* dell'ordinanza n. 279/2011.

⁵⁴ Opinione che era già stata maturata in costanza della stratificazione dei conflitti tra poteri aventi ad oggetto l'art. 68, co. 1, Cost. Sul punto v. M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell'art. 68 Cost.*, Padova, 2000, 212 s.; G.G. CARBONI, *Prospettive di accesso del parlamentare*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 447 s.; C. CALVIERI, *Organi parlamentari e conflitto di attribuzioni. Tendenze evolutive*, in G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002, 77 s., 94 s. Più di recente, in tal senso, cfr., se si vuole, C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 46.

⁵⁵ Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela di diritti?*, cit., 187. In questa prospettiva anche L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, cit., *passim*. Contra M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari*, cit., 196, secondo la quale l'uso del termine «diritti» nell'ordinanza sarebbe equivoco e starebbe per «poteri».

⁵⁶ N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 8. Cfr. anche G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento*, cit., 15 ss., il quale illustra le ragioni per le quali vi sarebbe da considerare la possibilità che la Corte costituzionale abbia scelto di tornare ad impostare «un nuovo (ma anche molto antico)» modello parlamentare di stampo liberale legato «a una concezione atomistica della rappresentanza» (p. 18).

una parcellizzazione dell'esercizio della funzione parlamentare⁵⁷ e di una polverizzazione della rappresentanza⁵⁸. E, infine, sopra ogni altra questione, permane l'impressione che la Corte abbia scelto di "osare" nel forzare la declinazione delle modalità con le quali risolvere il serio rilievo a tenore del quale «che si tratti di *attribuzioni* nessuno mette in dubbio; cosa diversa è convenire che siano attribuzioni manifestazione di un *potere costituzionale*, in grado, cioè, di esprimere definitivamente la volontà del potere cui i parlamentari singoli appartengono»⁵⁹.

Tale apertura, quindi, pur con tutti i limiti segnalati⁶⁰, è da considerarsi una fase di crescita dell'ardire della Corte costituzionale⁶¹, non fosse altro che per la lunga attesa che l'ha preceduta (oltre venti anni) e per il fatto che si è materializzata in un ambito – quello relativo al procedimento di formazione (non di un qualunque atto legislativo, che sarebbe già di per sé rimarchevole, ma addirittura) della legge di bilancio – che risulta difficile immaginare a più alto tasso di esposizione politica.

Essa, semmai, andrebbe esaminata nel quadro di un percorso lungo e ancora di là dal concludersi, durante il quale la Consulta, con un "passo indietro" e "due passi avanti", ha posto delle premesse importanti riservandosi la possibilità di intervenire⁶², circostanza neppure

⁵⁷ Cfr., G. BRUNELLI, «Caso Previti»: ultimo atto (del conflitto), in *Giur. cost.*, 2001, 2012 ss., 2016 ss., e G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003, 244 e passim.

⁵⁸ Cfr. A. MORRONE, *Lucciole per lanterne*, cit., 9.

⁵⁹ Così A. MORRONE, *Lucciole per lanterne*, cit., 4 s., per il quale «nessuna dichiarazione, nessuna iniziativa legislativa, nessun voto del singolo parlamentare è in grado di impegnare la camera di appartenenza. Solo se lo fosse, sarebbe un *potere dello stato*». Analoghe perplessità sono in 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 (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. n. 17 dell'8 febbraio 2019)*, in *federalismi.it*, 2019, n. 4, 8 s., ed E. CHELI, *L'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019 in tema di sindacabilità delle violazioni delle prerogative costituzionali dei parlamentari nel procedimento legislativo: molte novità e un dubbio*, in *Astrid*, 2019, n. 8.

⁶⁰ V., in chiave critica, anche A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *federalismi.it*, 2019, n. 4; G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine dell'ord. n. 17/2019*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. spec. 1; A. LAURO, *Dopo l'ordinanza n. 17/2019: prospettive di tutela del singolo parlamentare alla luce di alcune prassi problematiche*, in *Rass. parl.*, 2019, n. 2, 149 ss.

⁶¹ Cfr., tra gli altri, M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova "voce" nel sistema delle garanzie costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. spec. 1, 5 s.; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 5 ss. Il superamento di pronunce di inammissibilità alla volta di ordinanze che paiono *ictu oculi* vere e proprie sentenze di merito anche nella sede del conflitto tra poteri secondo G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale*, cit., 14, segna «un cambio di passo che vede la Corte abbandonare il tradizionale contegno attendista per assumere un piglio più concreto».

⁶² Cfr., in tal senso, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 2 s.; G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959*, cit., 2 e 7; P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in *Osservatorio AIC*, 2019, fasc. 5, 40 ss., 54; G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale*, cit., 2 s.

ipotizzabile sino a poco tempo fa.

Non è certo questa, d'altronde, l'unica occasione in cui la Corte, nella sua veste di garante della Costituzione, ha allargato con accorta gradualità i confini del suo sindacato al fine di erodere l'area di alcune zone franche e rischiarare i contorni delle zone grigie o d'ombra rinvenibili nell'ordinamento (costituzionale) repubblicano⁶³. L'ordinanza n. 17/2019 non fa eccezione a tale *modus operandi*, nella misura in cui, pur deludendo molte delle attese dei ricorrenti⁶⁴, ha lasciato sostanzialmente impregiudicata la posizione di minoranze parlamentari "qualificate" e di gruppi parlamentari⁶⁵, che una parte della dottrina auspica possano assurgere quanto prima a soggetti legittimati al conflitto tra poteri⁶⁶. Le ragioni per le quali non si è giunti a siffatti riconoscimenti sono apparse, difatti, decisamente circoscritte e, in futuro, superabili⁶⁷: con riferimento alla minoranza di un decimo dei componenti del Senato, il Giudice costituzionale ha confinato

⁶³ Per una introduzione a questa annosa tematica, in una letteratura praticamente sterminata, v. i contributi raccolti in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. Vol. I. I giudizi sulle leggi*, Torino 2007, e in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. Vol. II. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2007; A. PIZZORUSSO, "Zone d'ombra" e "zone franche" della giustizia costituzionale italiana, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, 1021 ss., e, più di recente, P. ZICCHITTU, *Le "zone franche" del potere legislativo*, Torino, 2017. Nella sentenza n. 13/2019, *Considerato in diritto*, § 3.2, la stessa Corte costituzionale offre una definizione di "zone d'ombra": «situazioni in cui l'allargamento dei concetti di giudice o giudizio appare necessaria non solo per attrarre al controllo di costituzionalità un'area che altrimenti ne resterebbe esclusa ma anche per ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte».

⁶⁴ Attese alcune delle quali, molto probabilmente, fin troppo ottimistiche alla luce di quanto fin qui illustrato, potendo essere, invece, più facilmente pronosticabile un intervento all'uopo solo monitorio della Corte costituzionale consistente in «reprimende, anche severe» (così, già prima del comunicato del 10 gennaio 2019, S. PRISCO, *Non ci si può aspettare altro che moniti, ma è urgente riprendere la strada delle riforme*, in *laCostituzione.info*, 31 dicembre 2018).

⁶⁵ Con riferimento a tali profili, V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni del Parlamento*, cit., 272, sottolinea come la Corte costituzionale abbia confermato che «molteplici sono gli organi che possono configurarsi come poteri a sé stanti, idonei a essere parti nei conflitti di attribuzione».

⁶⁶ Cfr., tra gli altri, A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, cit.; L. DI STEFANO, *Tutela giudiziale delle minoranze parlamentari*, cit., 8 ss. Sul punto v., più di recente, anche A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Bari, 2019, spec. 314 ss. Ritene che «sarebbe paradossale, almeno dal punto di vista di chi è attento alle dinamiche che in parlamento si verificano, che ciò che è consentito a un singolo parlamentare non fosse consentito ad un gruppo», N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 9.

⁶⁷ Cfr., tra gli altri, G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento*, cit., 11 ss., e G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale*, cit., 6 s. Diversamente, invece, M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *federalismi.it*, 2019, n. 4, il quale spiega perché, sotto tale profilo, «la decisione della Corte non eccede per formalismo» (p. 5), e R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-2021*, cit., il quale esclude che gruppi parlamentari e partiti politici possano agevolmente configurarsi come potere dello Stato (cfr. § 3.2).

l'estraneità delle attribuzioni ad essa conferite dalla Costituzione al solo «*caso di specie*»⁶⁸; con riferimento ai gruppi parlamentari, non senza una certa dose di speciosità⁶⁹, ha, invece, rinvenuto l'ostacolo, così come nell'ordinanza n. 280/2017, nella mancanza «*[del]la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale*»⁷⁰.

3. I profili (soggettivo e oggettivo) dei due conflitti tra poteri: una chiave di lettura

In questo quadro si collocano le ordinanze nn. 274 e 275 del 2019, in linea di continuità, come si dirà, con il loro immediato precedente.

Innanzitutto, è il caso di rilevare che le vicende ad esse sottese rendono plastica la riluttanza delle assemblee legislative (*rectius*: della maggioranza politica e dei suoi componenti all'interno delle Camere) a tener conto del «super-monito»⁷¹ loro rivolto dalla Corte. Non sembra affatto averle scoraggiate dal perseverare in discutibili pratiche nello svolgimento del procedimento di approvazione di atti legislativi, come dimostrato dalle modalità che hanno contrassegnato anche l'approvazione dell'ultima legge di bilancio⁷². Un disinteresse attestato anche dall'inerzia nel dare

⁶⁸ Cfr. l'ordinanza n. 17/2019, *Considerato in diritto*, § 3. Ad opinione di G. CAVAGGION, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri*, cit., 504, i termini con i quali, nell'occasione, la minoranza parlamentare ricorrente non viene ammessa al conflitto tra poteri consentono di poter dire che la Consulta ha già «di fatto riconosciuto, seppur con un *obiter dictum*, la legittimazione attiva in astratto ex art. 134 Cost. di una minoranza qualificata di un decimo dei componenti di una delle Camere». V. anche F. FABRIZZI, *L'ord. 17/2019 e l'accesso del singolo parlamentare tra profilo soggettivo e profilo oggettivo*, in *federalismi.it*, 2019, n. 13, 4 s., la quale, in punto di profilo soggettivo, ritiene particolarmente convincente percorrere la strada della legittimazione della minoranza qualificata.

⁶⁹ V. ancora F. FABRIZZI, *op. ult. cit.*, 5, secondo la quale, per «eccesso di formalismo», «la legittimazione del gruppo è stata liquidata assai sbrigativamente – troppo sbrigativamente».

⁷⁰ Cfr. l'ordinanza n. 17/2019, *Considerato in diritto*, § 3.

⁷¹ L'espressione è di N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 15.

⁷² Non a caso, come preannunciato alla stampa, sono stati presentati tre ricorsi per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (nn. 3, 4 e 5 reg. confl. pot. amm.) promossi da singoli parlamentari e gruppi parlamentari (dell'attuale opposizione) inerenti all'*iter* di approvazione della legge di bilancio 2020 sulla cui ammissibilità la Corte deciderà il prossimo 26 febbraio. I ritardi che hanno comportato la seria compressione dei tempi di discussione di tale legge questa volta, però, non sono derivati da stringenti (e inderogabili) vincoli eteroposti, ma da sfiibranti conflitti politici tutti interni alla maggioranza di governo la cui risoluzione poteva anche essere raggiunta investendo, per tempo, della propria necessaria iniziativa la sede costituzionalmente deputata a siffatto genere di dibattiti, e cioè le assemblee legislative. Recintarsi, invece, così a lungo all'interno del limitato (e poco trasparente) spazio della sola classe dirigente dei gruppi politici di maggioranza, come ben rilevato, ha inopportuno comportato la conseguenza di approvare al Senato l'importante legge «in una sola lettura nell'arco di pochi giorni di effettivo lavoro d'aula», con posizione della fiducia «su un maxiemendamento che ha ripreso in larga parte il lavoro della commissione». Persino, «più problematico

seguito al “consiglio”, pur ben esplicitato nell’ordinanza n. 17/2019, di rimuovere o correggere quelle disposizioni del Reg. Senato che, approvate poco prima (il 20 dicembre 2017), «*verosimilmente dettate allo scopo di rafforzare le garanzie della copertura finanziaria delle leggi*», sono tuttavia «*foriere di effetti problematici*» e «*dovrebbero essere oggetto di attenzione da parte dei competenti organi parlamentari*»⁷³.

Le questioni in esame, però, non sembravano costituire l’occasione più propizia per andare oltre la dimensione interlocutoria della n. 17/2019 e rischiare l’(ancora incerto) orizzonte. Eppure, le pronunce che ne conseguono pare restituiscano ugualmente frammenti della ferma determinazione della Corte di procedere nella strategia complessiva inaugurata con la decisione n. 149/2016, contribuendo ad arricchire la costruzione delle (ulteriori) condizioni e degli (ulteriori) scenari all’interno dei quali potrebbe inserirsi un suo intervento risolutore, ove la degenerazione degli abusi della “coalizione che legifera” dovesse raggiungere livelli insostenibili per la tenuta del nostro modello di costituzionalismo parlamentare.

Tornando alle ordinanze in commento, quanto al profilo soggettivo dei conflitti, vi è da notare che questa volta non è stata seguita la strada del carattere cumulativo e/o congiunto dei soggetti ricorrenti. La rassicurante aspettativa che il ricorso avrebbe superato lo scoglio della legittimazione attiva se proposto solo da singoli parlamentari deve aver suggerito di non sovrapporre livelli soggettivi plurimi per evitare ogni rischio di incorrere in censure analoghe a quelle in precedenza subite.

È senz’altro vero, difatti, che, oramai, «non è più in discussione – salvo *revirement* – l’an, bensì piuttosto il *quantum* della quota di attribuzioni costituzionali proprie del singolo parlamentare,

ciò che è successo nel successivo esame alla Camera quando il Governo ha posto la fiducia sull’identico testo approvato dal Senato. La conseguenza di questa seconda mossa è stata che i deputati non hanno potuto emendarlo e quindi che il Parlamento ha in sostanza operato come un’assemblea monocamerale; solo una camera ha realmente deciso, l’altra si è limitata a confermare la sua decisione» (così G. DI COSIMO, *Approvazione del bilancio: cambiano le maggioranze, ma non le procedure*, in *laCostituzione.info*, 27 dicembre 2019). Tutto ciò assume contorni, a dir poco, singolari ove si torni a pensare che il PD, poco più di un anno fa, quando era all’opposizione, poneva enfasi sul grave rischio per la tenuta della democrazia rappresentativa costituito dalle modalità di approvazione della legge di bilancio 2019 – al punto da essere, nella sostanza, il promotore, giusto appunto, del ricorso per conflitto tra poteri cui è seguita l’ordinanza n. 17/2019 – salvo, poi, una volta divenuto forza di governo, concorrere esso stesso a replicare per l’approvazione della legge di bilancio 2020 modalità quasi analoghe a quelle che aveva avversato così tanto intensamente.

⁷³ Cfr. l’ordinanza n. 17/2019, *Considerato in diritto*, § 4.4. D’altronde, all’atto di discutere di modifiche regolamentari, la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati si è limitata a porsi solo il problema di quelle che saranno necessarie nel caso della probabile entrata in vigore della revisione costituzionale sul numero dei parlamentari (cfr. Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, XVIII Legislatura, 3 ottobre 2019, 3 ss.).

nonché il *quomodo* delle lesioni perpetrate a suo danno da parte di altri poteri dello Stato»⁷⁴. Tant'è che la Corte ha ribadito tale legittimazione attiva limitandosi – in un solo, puntuale passaggio di entrambe le ordinanze in commento – a ricordare, così come statuito nell'ordinanza n. 17/2019, che «la Costituzione individua una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea». È pur vero, tuttavia, che la scure della Corte, in passato, si era abbattuta non sulla scelta strategico-processuale di sommare *tout court* soggetti ricorrenti ma, come si è già detto, sull'inadeguatezza della prospettazione offerta che non aveva tenuto conto «della diversità delle rispettive qualificazioni». Se, dunque, adire la Corte costituzionale non è stata un'iniziativa *motu proprio* dei singoli ricorrenti ma, come altamente probabile, una scelta congegnata all'interno dell'ambito politico-partitico di riferimento, si è probabilmente persa l'opportunità di stimolare una pronuncia anche sulla legittimazione al conflitto del gruppo parlamentare, una volta soddisfatto il passaggio formale più volte all'uopo richiesto dalla Consulta, e cioè «la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto».

È, però, l'esame del profilo oggettivo dei due conflitti che offre gli spunti più interessanti e consente di trarre elementi che permettono di considerare tali decisioni quali ulteriori stadi di avanzamento del percorso già intrapreso dal Giudice costituzionale. Il più evidente di tali aspetti può rinvenirsi nelle parti del *Considerato* nelle quali si fa riferimento all'illegittima introduzione, in fase di conversione, di emendamenti eterogenei o estranei all'oggetto e al contenuto del decreto legge⁷⁵.

Le due ordinanze risolvono con sfumature diverse l'impatto che tale vizio può avere sull'esito di un conflitto tra poteri sollevato da articolazioni camerali e, più in particolare, da un singolo parlamentare. Se l'ordinanza n. 275/2019 si limita ad affermare che «resta impregiudicata l'eventualità che la presentazione di un emendamento eterogeneo rispetto al testo originario del decreto-legge da convertire possa provocare lesioni alle attribuzioni del singolo parlamentare»⁷⁶, la decisione “gemella” sembra molto più incisiva sul punto, dando l'impressione (al netto dell'uso di un condizionale di stile) di aver già valutato positivamente, *pro futuro*, l'astratta pervasività di

⁷⁴ V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato*, cit., 13.

⁷⁵ Pone in evidenza come tale prassi costituisca uno dei più chiari esempi della supina cessione da parte delle Camere della produzione normativa M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, fasc. 2, 55 ss., 57 ss.

⁷⁶ Così il *Considerato* dell'ordinanza n. 275/2019.

questo sulla sfera delle attribuzioni *de quibus*: «la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari»⁷⁷.

Ora, non sussistono più soverchi dubbi che tale circostanza determini l'illegittimità costituzionale della disposizione "estranea", se impugnata. Pur dopo notevoli oscillazioni, l'orientamento della Corte costituzionale è, infatti, consolidato in tal senso⁷⁸ e, da ultimo, riconfermato con la sentenza n. 247 del 2019⁷⁹.

Ciò che qui rileva è che, a questo punto, lo stesso *fatto*, potrebbe trovare, a determinate condizioni, una duplice sede sanzionatoria poiché duplice sarebbe il danno che produce: nella sede della legittimità costituzionale, al fine di preservare la legalità costituzionale del rapporto tra fonti del diritto⁸⁰ – e, in particolare, «il nesso di interrelazione tra il decreto-legge e la legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost. allo scopo di evitare che l'iter procedimentale, peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario previsto per l'approvazione della legge di conversione, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano la decretazione d'urgenza»⁸¹ – e nella sede del conflitto tra poteri, a tutela della forma di governo, al fine di impedire l'alterazione del corretto uso delle competenze fissate in Costituzione e il «detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare».

⁷⁷ Così il *Considerato* dell'ordinanza n. 274/2019. Di avviso diverso rispetto a quanto qui sostenuto è R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge*, cit., 159.

⁷⁸ Come ricorda anche la Corte, a partire dalle sentenze nn. 171/2007 e 128/2008, passando per le nn. 22/2012 e 32/2014, i cui contenuti sono stati recentemente confermati dalle sentenze n. 154/2015 e nn. 181, 226 e 247 del 2019.

⁷⁹ Sulle correlazioni tra la sentenza n. 247/2019 e le ordinanze in commento v. già R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge*, cit., spec. 153 ss.

⁸⁰ Cfr., a commento della sentenza n. 171/2007, tra i tanti, P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto legge: il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. it.*, 2007, 2677 ss.; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta ... (la Corte costituzionale annulla un decreto legge per mancanza dei presupposti*, in *Giust. amm.*, 2007, 671 ss.; 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.*, 2007, n. 7-8, pt. 1, 1986 ss.; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 4 giugno 2007. E, poi, a commento della sentenza n. 22/2012, ex multis, V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 2012, n. 8; G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Consulta online*, Studi e commenti, 2 ottobre 2012; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 4.

⁸¹ Cfr. il *Considerato* dell'ordinanza n. 274/2019.

Non si può, peraltro, fare a meno di notare come ciò sembrerebbe cozzare con la rappresentazione di “ultima fortezza” con la quale si è abituati a pensare a quest’ultimo strumento⁸².

La Corte, però, sembra lumeggiare una diversa prospettiva. In altri termini, è un po’ come se volesse scomporre gli effetti della virulenza del comportamento di cui si sta discutendo: da un lato, questo fa sì che siano introdotte illegittimamente nell’ordinamento disposizioni che interessano posizioni soggettive generali ed astratte, censurabili nella sede del giudizio di costituzionalità perché perdano efficacia *erga omnes*; dall’altro lato, esso viola le prerogative dei singoli parlamentari che potrebbero trovare specifico e diretto ristoro solo nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. La censura che eventualmente sopraggiungesse all’interno del primo tipo di giudizio non sanerebbe la menomazione della sfera di attribuzioni costituzionali di deputati e senatori; mentre l’eventuale accoglimento di un ricorso per conflitto tra poteri *ad hoc*, con conseguente annullamento dell’atto (legislativo) impugnato, soddisferebbe anche il *petitum* di un giudizio di legittimità costituzionale, producendone, *in parte qua*, i medesimi effetti concreti.

La Corte, pertanto, sembrerebbe voler porre le premesse per intaccare la zona franca⁸³, mettendo in secondo piano tanto la circostanza che in altri modi si potrebbe ugualmente giungere all’annullamento della disposizione viziata⁸⁴, quanto la verifica della sussistenza di tutte le condizioni che essa stessa, nel corso del tempo, ha dettato per l’impugnazione di atti legislativi nella sede del conflitto tra poteri⁸⁵.

⁸² Cfr. ancora R. DICKMANN, *L’illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge*, cit., 159, secondo il quale «un conflitto individuale di attribuzione di un singolo parlamentare avverso un atto legislativo, ancorché nel circoscritto caso in esame di norme intruse nei decreti-legge, nella sostanza equivale ad una forma (seppure riservata) di ricorso diretto ed individuale di legittimità costituzionale avverso una norma di un atto legislativo in vigore, categoria non ammessa dalla Costituzione».

⁸³ Più in generale, sull’opportunità di una tutela costituzionale disgiunta tra vizi propri della legge e lesioni delle prerogative dei parlamentari nel corso dell’iter per la sua approvazione che ridondino in un vizio della legge, v. F. GABRIELE, *La “politica” dei ricorrenti e quella (“a tutto campo”) della Corte*, cit., § 11.

⁸⁴ Lo rileva già M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, in *Nomos*, 2017, fasc. 3, 25 ss., 30. Che il «venir meno del legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione rappresent[er] un vizio di legittimità costituzionale della legge di conversione» è sottolineato, persino, nel ricorso dei due senatori (cfr. il *Ritenuto* dell’ordinanza n. 274/2019).

⁸⁵ Tale tipologia di ricorsi è alquanto praticata, «tanto che si può affermare che una delle novità più rimarchevoli del decennio appena trascorso sia, appunto, quella della ormai reiterata proposizione innanzi alla Corte costituzionale di conflitti tra poteri dello Stato aventi ad oggetto il procedimento legislativo» (così F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, cit., 60). La letteratura sul tema è molto ampia. Si rinvia al recente contributo di L. VESPIGNANI, *La legge del conflitto. Riflessioni circa i conflitti di attribuzione su atti legislativi a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 229 del 2018*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 4, 325 ss., anche per ulteriori e pertinenti riferimenti bibliografici e giurisprudenziali.

Nei casi qui esaminati, è il caso di ribadirlo, non era in gioco la sorte di una intera legge di bilancio affetta da vizi procedimentali che non avrebbero potuto trovare ristoro nella sede della legittimità costituzionale, ma l'annullamento di un solo comma di una ("qualunque") legge di conversione affetta da un vizio (quello di eterogeneità) su cui la Corte, adita in sede incidentale o principale, ha già più volte mostrato un orientamento certamente censorio⁸⁶.

Per la Consulta, allora, gioco facile sarebbe stato quello di escludere l'ammissibilità dei ricorsi in questione rifacendosi al tono costituzionale del conflitto tra poteri e alla sua natura residuale⁸⁷ che non consentirebbero che esso possa farsi valere, nella sostanza, come tratteggia forma di accesso diretto alla giustizia costituzionale; ovvero richiamando un proprio orientamento non ancora definitivamente superato – peraltro criticato nel suo tenore letterale⁸⁸ – secondo il quale «*la possibilità, almeno in astratto, di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un giudizio comune*» preclude la via del conflitto tra poteri avente per oggetto lo stesso atto legislativo⁸⁹.

E, invece, il fatto che essa non abbia optato per tali soluzioni, ma che sia rimasta ancorata al "filone" della definizione del perimetro entro cui collocare l'ammissibilità di un ricorso per conflitto tra poteri promosso da un singolo parlamentare, sembra dare contezza della scelta di voler continuare sulla strada già intrapresa, senza fare aggio su possibili scorciatoie, ribadendo tutta la forza del richiamo al rispetto delle disposizioni costituzionali in tema di procedimento legislativo che alimentano molti dei più pregnanti rapporti tra maggioranza e opposizione⁹⁰. È all'interno di questo solco, e solo di questo, che la Consulta valuta la sussistenza del profilo oggettivo da cui far discendere l'eventuale ammissibilità dei ricorsi *de quibus*.

⁸⁶ Da ultima, v. sentenza n. 247/2019.

⁸⁷ V., però, una recente valutazione critica della tenuta del requisito della residualità nei conflitti tra poteri A. PUGIOTTO, *Metamorfosi e tramonto della "residualità" nei conflitti tra poteri da atto legislativo*, in *Giur. cost.*, 2019, 501 ss., e gli spunti in F. GABRIELE, *La "politica" dei ricorrenti e quella ("a tutto campo") della Corte*, cit., § 12.

⁸⁸ F. MODUGNO, G. D'ALESSANDRO, *Residualità del conflitto tra poteri e sindacato su atti legislativi*, in *Giur. cost.*, 2006, 1617 ss.

⁸⁹ Cfr. le ordinanze nn. 16 e 17 del 2013, ma già prima la sentenza n. 284/2005. Tale orientamento ha, però, di recente subito un ripensamento nella misura in cui la sentenza n. 229/2018 ha segnato uno spostamento più netto verso il quadrante della concretezza e accentuato l'impressione «che la decisione sulla residualità del conflitto di attribuzioni su una legge rispetto all'impugnazione in via incidentale tende a svincolarsi da parametri oggettivi per essere affidata ad una valutazione caratterizzata da un grado abbastanza elevato di discrezionalità» (così L. VESPIGNANI, *La legge del conflitto*, cit., 336).

⁹⁰ Di avviso differente M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari*, cit., 200, secondo la quale il «fiducioso appello alle risorse della politica priva di ogni mordente il monito che la Corte rivolge a quest'ultima». Similmente A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato"*, cit., 71, e O. ROSELLI, *L'ordinanza n. 17 del 2019 e la conferma dell'essere per sua natura la Corte costituzionale un Giano bifronte*, cit., 5.

Ma, come già anticipato, le rimozioni in questi casi appaiono *ictu oculi* sotto la soglia dell'«abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari» rilevabili «nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione»⁹¹. Diversamente detto, non possono dirsi materializzate quelle condizioni, pur invocate dai legittimati attivi al conflitto, consistenti nella «sostanziale negazione» o nella «evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al singolo parlamentare» alle quali il Giudice costituzionale, con circoscritto rigore, ha deciso di subordinare il proprio sindacato nei casi in questione.

Più nel dettaglio, l'ordinanza n. 274/2019 ripercorre tutte le fasi dell'*iter* di conversione del d.l. al Senato per rimarcare che dall'esame di esse, illustrate peraltro con dovizia di particolari proprio dal ricorso in oggetto, non emerge la «palese violazione delle prerogative dei senatori ricorrenti». È lo stesso ricorso, in altri termini, a far rilevare che non è affatto «mancato il confronto parlamentare né sui contenuti dell'emendamento, né sulla sua ammissibilità», come desumibile anche dalla documentata circostanza che ben 62 degli 85 emendamenti approvati in sede referente sono stati stralciati proprio per carenza di omogeneità con il decreto-legge. A ciò si aggiunga che esso è, inoltre, carente degli elementi dell'asserito difetto di omogeneità dell'emendamento oggetto del conflitto, limitandosi apoditticamente ad «un mero raffronto tra la materia regolata dall'emendamento stesso e il titolo del decreto-legge».

Troppo poco, insomma, per convincere la Corte a spiccare il “doppio salto mortale” proprio in tale occasione.

Il ricorso che ha dato luogo all'ordinanza n. 275/2019 si arricchisce anche del delicato problema della posizione della questione di fiducia sul provvedimento in approvazione. Per il resto denota lo stesso “limite”, per così dire, di quello dei colleghi senatori, e cioè esporre nel dettaglio ogni passaggio dell'avvenuto coinvolgimento presso la Camera degli organi parlamentari deputati alle diverse fasi dell'*iter* di approvazione della legge di conversione⁹². Anche in questo caso, come

⁹¹ Cfr. l'ordinanza n. 17/2019, *Considerato in diritto*, § 4.5.

⁹² Nel dettaglio: nella Commissione X (Attività produttive, commercio e turismo) si è discusso sulla introduzione di emendamenti al testo, poi tutti respinti; il Comitato per la legislazione ha «richiamato la necessità di attenersi alla giurisprudenza costituzionale sull'omogeneità degli emendamenti rispetto al testo originale del decreto-legge»; la Commissione affari costituzionali ha rilevato l'emergere di «“significative criticità” dovute all'eterogeneità del testo del decreto-legge come approvato dal Senato»; l'Assemblea ha destinato due giornate alla discussione durante la quale è emersa l'opportunità di porre la questione di fiducia ed è stata «votata e respinta una questione pregiudiziale

ribadisce la Consulta, non si può fare a meno di rimarcare che è il ricorso stesso a dare ampiamente atto che *«in più occasioni e in diversi momenti dell'iter di conversione di cui è questione, i componenti della Camera hanno potuto discutere, avanzare proposte di modifica e votare in merito all'asserita estraneità dell'emendamento contestato (art. 11-ter) rispetto al contenuto originario del decreto-legge»*; e, di più, che *«è la stessa prospettazione dei ricorrenti ad attestare l'inesistenza di "violazioni manifeste delle prerogative costituzionali" poste a garanzia dello status dei parlamentari nell'ambito del procedimento legislativo»*.

Insomma, sostenere a supporto del vizio che si lamenta l'essersi svolte a termini di regolamento tutte le fasi previste per l'approvazione di un atto legislativo – con esplicito riconoscimento *«di aver avuto la possibilità di partecipare all'iter di conversione»*⁹³ – quale che ne sia l'esito, non può essere di grande aiuto per convincere la Consulta che si è al cospetto di una grave menomazione o di una evidente negazione dei diritti di voto e di tribuna.

È, allora, proprio sulla posizione della questione di fiducia che si coagulano tutte le rimozioni più perspicue dei ricorrenti. Da essa deriverebbe *«un caso gravissimo di monocameralismo rafforzato»* in cui *«solo il ramo del Parlamento che per primo esamina il decreto-legge potrebbe emendarne il testo, mentre i parlamentari dell'altro ramo sarebbero "costretti al silenzio"»* compromettendo la *«potestà di interlocuzione, rappresentanza e dibattito di cui i singoli parlamentari sono titolari»* e, in special modo, *«il diritto di ciascun parlamentare di ottenere un'adeguata discussione prodromica alla votazione sulla proposta emendativa»*.

Su questo, tuttavia, la Corte non muta l'orientamento assunto nei suoi precedenti specifici. Ribadisce, piuttosto, che l'applicazione dell'art. 116 Reg. Camera (disciplinante il funzionamento dell'istituto della questione di fiducia) esclude che si possa sindacare la portata degli effetti che esso produce sull'approvazione del provvedimento legislativo. Ciononostante, lì dove rileva che *«il procedimento (...) si è svolto secondo quanto disposto nell'art. 116 regol. Camera»*, essa pare far intendere che una verifica "esterna" sia sempre possibile; e, lì dove rimarca che non appare esservi nel caso di specie alcuna lesione di attribuzioni dei singoli parlamentari *«pur in seguito all'applicazione delle norme del regolamento parlamentare conseguenti alla posizione della questione di fiducia»*, mostra piena consapevolezza che l'utilizzo di quest'ultima, come quasi

presentata, proprio a causa della supposta eterogeneità degli emendamenti approvati al Senato, con l'obiettivo di non consentire l'ulteriore esame del disegno di legge».

⁹³ Così il Comunicato dell'Ufficio stampa della Corte costituzionale del 18 dicembre 2019.

unanimente sostenuto in dottrina⁹⁴, costituisca un elemento potenzialmente sempre lesivo della sfera di prerogative di senatori e deputati.

Tanto premesso, la Corte si ritiene dispensata «*dall'esame di altri profili di ammissibilità del conflitto, relativi, in particolare, all'esatta individuazione dell'atto o dell'omissione asseritamente lesivi delle attribuzioni dei singoli parlamentari*» e conclude per l'inammissibilità del ricorso, lasciando impregiudicate molte delle questioni che, come si è detto, potranno trovare futuro sviluppo.

4. Brevi notazioni conclusive

Appare evidente che nelle vicende che hanno ad oggetto le possibili violazioni delle attribuzioni dei parlamentari durante il procedimento di approvazione di atti legislativi «si riflette la crisi dell'ideologia della governabilità»⁹⁵.

Tale crisi travalica oggi i «recinti» istituzionali della politica e coinvolge la Consulta con finalità che appaiono strumentali ad allargare il terreno di un confronto che non è più in grado di esaurirsi nella mediazione parlamentare.

Ragionevole, così, appare chiedersi quanto genuino sia stato l'intento dei singoli rappresentanti

⁹⁴ Già all'indomani delle ordinanze nn. 277 e 280 del 2017, la questione è stata esaminata con riferimento all'ambito dei conflitti tra poteri da M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, cit., 27 ss.; G. SERGES, *Notazioni minime a margine del conflitto tra parlamentari e Camera*, in *Nomos*, 2017, fasc. 3, 33 ss.; A.M. NICO, *La proiezione della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo e sulla legge elettorale*, in *Diritti fondamentali*, 2018, n. 1, spec. 8 ss.; L. GRIMALDI, C.P. GUARINI, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 41 ss. Per ulteriori riflessioni a seguito dell'ordinanza n. 17/2019, v. N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 5 ss.; R. MANFRELOTTO, «*Quindici uomini sulla cassa del morto*»: questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento, cit., 3 ss.; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni del Parlamento*, cit., 275 ss.; A. FIORENTINO, *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, in *Nomos*, 2019, fasc. 2, spec. 15 ss.; A. RUGGERI, *Il «giusto» procedimento legislativo*, cit., 603 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959*, cit., 7 ss. Più in generale, *ex plurimis*, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996; G. RIVOCCHI, voce *Fiducia parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, 2008, 377 ss.; S. CURRELLI, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 11 maggio 2015; A. RAZZA, *Note sulla «normalizzazione» della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 3; E. LATTUCA, *L'approvazione della legge elettorale tra questione di fiducia e voto segreto*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 23 dicembre 2017. Con specifico riferimento alla posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti, ampiamente, più di recente, G. PISTORIO, *Maxiemendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018.

⁹⁵ M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari*, cit., 192.

della Nazione di agire a tutela di quel superiore ordine costituzionale che costituisce il presupposto indefettibile dei poteri loro attribuiti. Nulla ostando a che le medesime pretese di *status* possano essere oggetto di “orgogliosa” difesa anche da parte di deputati o senatori della maggioranza politica, i ricorsi ad oggi decisi dalla Consulta in tale ambito sono stati proposti, per quanto consta, da parlamentari di gruppi di opposizione. L’eventuale rilievo sulla ovvietà che, salvo casi molto “particolari”, ad attivarsi non potrebbe che essere uno di questi ultimi non fa venir meno, invero, l’oggettiva circostanza che l’interesse a ricorrere per tutelare le proprie attribuzioni costituzionali spetti a ciascun singolo parlamentare (di opposizione o maggioranza che sia)⁹⁶ e che eventuali gravi menomazioni ai diritti di voto e di tribuna dovrebbero essere avvertiti come tali anche da coloro che, per ragioni di parte, vi soggiacciono supinamente.

Ebbene, è con la tentazione di un (ab)uso “partigiano” della giustizia costituzionale che la Corte deve (pericolosamente) confrontarsi⁹⁷, evitando di trasformare se stessa in una «terza camera», cosa che, tra l’altro, «costituirebbe un ulteriore passo verso la mortificazione del ruolo del Parlamento»⁹⁸.

È, dunque, per questa ragione che la Consulta sembra trincerarsi rinfacciando «a coloro che contestano l’ideologia della governabilità (...) la responsabilità di aver concorso ad affermarla, sfidandoli a rimuoverla con le proprie forze»⁹⁹?

Non pare, a chi scrive, che sia così. Essa, piuttosto, sembra agire in questo delicato ambito con la cautela che le è consona e con modalità tutt’altro che rinunciatarie o inedite, dando (ulteriore) tempo all’autonomia parlamentare, e alle sottese dinamiche politiche, di ritornare nel solco del più temperato parlamentarismo consensuale, minato alla base da una (forse troppo) lunga fase maggioritaria¹⁰⁰. In questo senso, il richiamo della decisione n. 17/2019 alla rimozione o correzione *domestica* degli effetti problematici scaturenti dalle novelle regolamentari del 2017, di cui si è già

⁹⁶ Nello stesso ordine di idee, con riferimento però alla possibile legittimazione dei gruppi parlamentari, già M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell’opposizione*, cit., 4.

⁹⁷ In una letteratura amplissima, sul punto v., più di recente, C. DRIGO, *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, Bologna, 2016, e ivi ulteriori e pertinenti riferimenti bibliografici.

⁹⁸ M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare*, cit., 3.

⁹⁹ Così M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari*, cit., 200.

¹⁰⁰ In questa prospettiva, con riferimento al possibile utilizzo dell’istituto del conflitto tra poteri dello Stato, già G. RIVOSECCHI, *La Corte e la politica nel maggioritario: sulla necessaria giustiziabilità del regolamento parlamentare per conflitto di attribuzioni*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R. G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, 2005, 643 ss.

detto¹⁰¹, è parte integrante del monito nel suo complesso e non può voler dire abbandonare gli interlocutori, e con essi l'ordine costituzionale, alla «*graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo*» per contenere la quale, anzi, invoca l'apposizione di un argine «dall'interno»¹⁰².

I plurimi annunci, in forma monitoria, del possibile delinarsi di diverse «regole di ingaggio» e la ricerca da parte del Giudice costituzionale di rinnovati spazi all'interno della forma di governo, che contribuisce pienamente a delineare¹⁰³, non sono segnali da confinarsi nell'agone della contingenza¹⁰⁴, per quanto possano apparire non propriamente univoci, come attestato dalla polarizzazione delle opinioni con cui vengono interpretati dagli osservatori¹⁰⁵.

In altri termini, può la Corte costituzionale aver deciso di spingersi così oltre sulla strada fin qui delineata solo per inoculare nel sistema di giustizia costituzionale una tale «illusione»?

L'economia del presente lavoro non consente di approfondire le complesse implicazioni sottese a tale quesito. Per ora ci si può limitare a rilevare che le decisioni in commento sembrano denotare la volontà di non interrompere l'interlocuzione avviata con alcune delle articolazioni parlamentari. Le ordinanze nn. 274 e 275, difatti, in primo luogo, fanno intendere che può esservi disponibilità a «riassetare» talune categorie dogmatiche della teorica del conflitto tra poteri dello Stato al fine di meglio tutelare l'ordine delle attribuzioni che la Costituzione repubblicana delinea in tema di

¹⁰¹ V. *supra*, § 3 e nota 73.

¹⁰² Cfr. ordinanza n. 17/2019, *Considerato in diritto*, § 4.4.

¹⁰³ Cfr. V. BALDINI, *La Corte e il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari*, cit., 6, secondo il quale la Corte sta ridefinendo «la sua piena integrazione nei gangli del funzionamento anche politico degli equilibri di maggioranza ed opposizione, sia pure nella posizione di custode e garante del rispetto delle regole costituzionali che connotano la forma di governo e l'esercizio del confronto democratico».

¹⁰⁴ Si conviene con G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento*, cit., 28, che il valore del monito dovrebbe essere inteso «non tanto come l'indicazione di una *ratio decidendi* che potrebbe essere utilizzata in futuri conflitti fra poteri, ma come l'affermazione di un principio valido sul piano della legalità costituzionale intesa nel senso più ampio e quindi destinato ad operare anche nel caso in cui questo modo di procedere si dovesse ripetere».

¹⁰⁵ Basti pensare alla circostanza che l'ordinanza n. 17/2019 è stata vista, tanto come un sigillo alla insindacabilità degli *interna corporis acta* (in tal senso, cfr., ad esempio, P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo*, cit., 45 s.; V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato*, cit., 10 ss.; A.M. NICO, *L'accesso e l'incidentalità*, in *Gruppo di Pisa*, 2020, n. 1, 163 ss., 168; G. CAVAGGION, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri*, cit., 505), quanto come una significativa apertura alla volta dell'utilizzo dei regolamenti parlamentari quali norme parametro per la sanzionabilità di atti legislativi viziati da *errores in procedendo* (cfr., in tal senso, *ex aliis*, già sull'ordinanza n. 149/2016, G. BRUNELLI, *Lo "spazio" dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n. 2, 6. Più di recente v. G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento*, cit., 18; M. GIANNELLI, *Il monito mancante. Una riflessione sul ruolo del Presidente di Assemblea (a margine di Corte cost. ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. spec. 1, 2; e, con riferimento al superamento della «intangibilità del principio organizzativo della c.d. giurisdizione interna del Presidente d'Assemblea in merito alla corretta osservanza della procedura parlamentare», V. BALDINI, *La Corte e il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari*, cit., 3).

procedimento legislativo. In secondo luogo, rimarkano che la violazione di tale ordine debba poter emergere a seguito di un esame del complesso dei lavori parlamentari, sì da verificare la sussistenza di situazioni di tale gravità nel superamento del limite del potere da parte delle assemblee legislative da richiedere lo spostamento del suo sindacato sulla posizione del singolo ricorrente.

Dall'ordinanza n. 275, poi, emerge, seppur nella forma dell'*obiter dictum*, un più deciso stigma sul ricorso alla questione di fiducia – a prescindere dalla circostanza che sia posta o meno su di un maxi-emendamento – se impropriamente finalizzato alla “copertura” di vizi della legge che ridondino in lesioni delle attribuzioni del singolo parlamentare. Ciò può far pensare che, ove non dovessero sussistere in futuro ragioni per effettuare quel «bilanciamento tra gli interessi in campo»¹⁰⁶ che il possibile annullamento di una legge di bilancio ha imposto¹⁰⁷, e che, ove sia adeguatamente dimostrata l'idoneità di norme regolamentari a integrare i parametri costituzionali di riferimento, vi potrebbero essere margini perché all'astratto riconoscimento della legittimazione attiva faccia seguito la concretezza di una valutazione nel merito.

Sullo sfondo si staglia «il mutamento di contesto nel quale emergono le inadeguatezze relative al controllo dei vizi procedurali che rende tali inadeguatezze, un tempo almeno in parte trascurabili, un elemento di deficienza piuttosto grave»¹⁰⁸.

Diversamente detto, sempre più sbiadite appaiono le ragioni sistemiche che hanno consentito che fosse procrastinata nel tempo l'intangibilità di quella «convenzione basata sull'autogaranzia delle forze politiche rispetto alle regole del gioco»¹⁰⁹ che, ad onta delle promesse (non ancora mantenute) della sentenza n. 9 del 1959¹¹⁰ – «punto di riferimento mai formalmente superato dalla giurisprudenza successiva»¹¹¹ – ha alimentato lo *status* “garantito” degli *interna corporis acta*.

¹⁰⁶ «Ovverosia giudica “manifesta” la violazione solo laddove l'interesse di cui si fa portatore il ricorrente merita di essere prioritariamente salvaguardato rispetto ad altri interessi con lo stesso confliggenti» (così A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento legislativo*, cit., 603; ma già prima, in termini di «bilanciamento tra fine e mezzo», ID., *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato”*, cit., 74).

¹⁰⁷ A breve, peraltro, come si è detto prima (nt. 72), la Corte tornerà a pronunciarsi su ricorsi per conflitti di attribuzione tra poteri promossi da singoli parlamentari e gruppi parlamentari dell'opposizione (FI-Berlusconi Presidente, FdI e Lega-Salvini Premier) aventi ad oggetto l'iter di approvazione della legge di bilancio 2020.

¹⁰⁸ P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo*, cit., 55.

¹⁰⁹ Cfr. M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in AA.VV., *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale AIC, Parma, 29-30 ottobre 2010, 3 ss., 5 e passim.

¹¹⁰ Cfr. N. LUPO, *I tradimenti delle «promesse» sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Decisione conflitti controlli*, cit., 141 ss.

¹¹¹ G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959*, cit., 2, il quale svolge un condivisibile parallelismo tra la sentenza n. 9/1959 e l'ordinanza n. 17/2019 (pp. 7 ss.).